



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. CC/2-1492 din 15.03.2022

La nr. 05/691 din 25.02.2022

Ministerul Muncii și Protecției Sociale

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr.105/2018, Codul fiscal).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7801 din 15.03.2022

la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr. 105/2018, Codul fiscal)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Muncii și Protecției Sociale, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Muncii și Protecției Sociale, precum și pe portalul www.particip.gov.md la data de 20.01.2022, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] sporirea accesului șomerilor și angajatorilor la serviciile și măsurile de ocupare a forței de muncă.”

Autorul a mai precizat că, „Modificările în cauză au fost generate, inclusiv de necesitatea sporirii accesului persoanelor aflate în șomaj la diverse măsuri de sprijin în procesul de angajare sau de protecție socială prin acordarea ajutorului de șomaj, drept urmare a crizei provocate de pandemia Covid 19.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.105/2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj, fiind perfecționate prevederi ce țin de activitatea agențiilor private pentru ocuparea forței de muncă, astfel încât să fie simplificată procedura premergătoare obținerii licenței de activitate.

Totodată, se propune modificarea art.20 din Codului fiscal, regimul fiscal al subvențiilor acordate de către ANOFM fiind considerat venituri neimpozabile.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public privind sporirea accesului șomerilor la măsuri active de ocupare, acordare a ajutorului de șomaj și sporirii gradului de interes din partea angajatorilor pentru mecanismele de subvenționare a locurilor de muncă, precum și îmbunătățirea activității agențiilor private.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Potrivit notei informative: „Implementarea modificărilor propuse va fi realizată din contul mijloacelor financiare planificate în bugetul de stat pe anul 2022 pentru implementarea Legii nr.105/2018.

În total pentru anul 2022 pentru implementarea Legii nr.105/ 2018 au fost planificați 41,6 mln. lei, inclusiv pentru: formarea profesională a șomerilor prin cursuri – 25,7 mln. lei, inclusiv pentru bursa 11,2 mln. lei, transport și cazare 9,5 mln. lei; instruirea la locul de muncă – 1,8 mln. lei; stagiarea la locul de muncă – 3 mln. lei; certificarea cunoștințelor și a competențelor dobândite în contexte de educație nonformală și informală – 60 mii lei; subvenționarea locurilor de muncă – 6,4 mln. lei, subvenționarea locurilor de muncă create/ adaptate pentru persoane cu dizabilități – 898 mii lei; inițierea afacerii proprii – 898 mii lei; subvenționarea proiectelor de inițiative locale – 898 mii lei.

Totodată, menționăm că mijloacele financiare planificate pentru anul 2022 pentru acoperirea cheltuielilor de transport și chirie în cadrul măsurii de formare profesională a șomerilor vor fi direcționate spre majorarea cuantumului bursei achitate șomerilor antrenați în măsura de formare profesională.

Majorarea bursei de la 15% la 45% din salariul mediu pe economie pentru anul precedent va necesita, suplimentar la 11,2 mln. lei prevăzute în bugetul de stat pentru anul 2022 pentru achitarea bursei, încă 13 mil lei. Necatînd la diferența respectivă, majorarea bursei se va încadra în bugetul aprobat pentru anul 2022 pentru această măsură, dat fiind că în anul 2021 executarea bugetului pentru măsura respectivă a constituit în mediu circa 60%. În cazul în care măsura dată va fi solicitată de un număr mai mare de șomeri, decât cel planificat pentru anul 2022 (2075 persoane), atunci se va solicita alocarea mijloacelor financiare suplimentare la rectificarea bugetului de stat pentru anul 2022.”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigui și astfel vor permite interpretări abuzive cu referire la categoria de subiecți prevăzuți la art.23 alin.(3) din Legea nr.105/2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj, în formula propusă de autor (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul conține reglementări privind activitatea Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, autoritate administrativă, subordonată Ministerului Muncii și Protecției Sociale, cu statut de persoană juridică, responsabilă de implementarea politicii în domeniul promovării ocupării forței de muncă și migrației în scop de muncă.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
<p>Art.I pct.9 - art.23 alin.(3) lit.a) potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative</p> <p>Art. I. - Legea cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj nr. 105/2018 [...], se modifică după cum urmează: [...]</p> <p>9. La articolul 23, alineatul (3):</p> <p>litera a) textul „din familii defavorizate, orfani, rămași fără îngrijirea părinților, aflați sub tutelă sau curatelă;” se substituie cu textul „tineri cu vârsta cuprinsă între <u>16 și 18 ani</u> rămași fără ocrotire părintească;”.</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Potrivit normei analizate, una din categorii de șomeri care necesită suport suplimentar pe piața muncii sunt tinerii cu vârsta cuprinsă între 16 și 18 ani rămași fără ocrotire părintească. În acest sens, autorul a redactat textul „din familii defavorizate, orfani, rămași fără îngrijirea părinților, aflați sub tutelă sau curatelă;” și a propus o redacție nouă de genul „tineri cu vârsta cuprinsă între 16 și 18 ani rămași fără ocrotire părintească;” conform Legii nr.140/2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți.</p> <p>Dacă încorporăm norma precitată în art.23 alin.(3) lit.a) din Legea nr.105/2018, conținutul acestuia ar fi următorul: „a) tineri cu vârsta cuprinsă între 16 și 24 de ani: tineri cu vârsta cuprinsă între 16 și 18 ani rămași fără ocrotire părintească”.</p>

Astfel, dacă analizăm noul cuprins ce se propune pentru art.23 alin.(3) lit.a), se constată că formularea conținută în acesta va admite situații confuze la aplicare cu referire la categoria de subiecți care vor cădea sub incidența prevederilor respective, și anume care va fi aceasta „tinerii cu vârsta cuprinsă între 16 și 24 de ani” sau „tinerii cu vârsta cuprinsă între 16 și 18 ani rămași fără ocrotire părintească”.

Recomandări:

La pct.9, se recomandă reformularea literei a) din alineatul (3) al articolului 23, fiind propus următorul cuprins: „tinerii cu vârsta cuprinsă între 16 și 18 ani rămași fără ocrotire părintească”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.I pct.25 - art.58 alin.(4) lit.f) potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art. I. - Legea cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj nr. 105/2018 [...], se modifică după cum urmează: [...]

25. La articolul 58: [...]

la alineatul (4): [...]

litera f) se completează cu textul “și a înregistrat la Agenția Națională acordul de colaborare încheiat cu beneficiarul străin prevăzut la lit. e)”.

Obiecții:

Astfel, autorul propune modificarea lit.f) din alin.(4) al art.58 din Legea nr.105/2018, normă care nu se regăsește în redacția în vigoare a art.58 alin.(4). Acest fapt va crea situații incerte la aplicare, or dacă analizăm structura art.58, se constată că alineatul (4) al acestuia este structurat doar pe literele a), b) și c).

Pericolul coruptibil al acestui factor de risc constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de aplicare a normelor, situații în care entitățile publice responsabile de executarea respectivelor reglementări se vor prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Recomandări:

Se recomandă excluderea de la pct.25 a textului „litera f) se completează cu textul “și a înregistrat la Agenția Națională acordul de colaborare încheiat cu beneficiarul străin prevăzut la lit. e)”.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Muncii și Protecției sociale și are drept scop sporirea accesului șomerilor și angajatorilor la serviciile și măsurile de ocupare a forței de muncă. Modificările în cauză au fost generate, inclusiv de necesitatea sporirii accesului persoanelor aflate în șomaj la diverse măsuri de sprijin în procesul de angajare sau de protecție socială prin acordarea ajutorului de șomaj, drept urmare a crizei provocate de pandemia Covid 19.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie, precum și consultarea publică a acestuia.

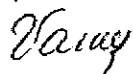
Cu toate acestea, în cadrul efectuării expertizei la proiect au fost identificați factori de risc și riscuri de corupție precum:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive cu referire la categoria de subiecți prevăzuți la art.23 alin.(3) din Legea nr.105/2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj, în formula propusă de autor;
- norme de trimitere defectuoase privind modificarea propusă pentru lit.f) din alin.(4) al art.58 din Legea nr.105/2018.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

15.03.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

