

Analiza impactului la proiectul Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea proiectului de lege privind modificarea unor acte normative

Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Analiza impactului la proiectul Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea proiectului de lege privind modificarea unor acte normative
Data:	
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Afacerilor Interne
Subdiviziunea:	Biroul migrație și azil
Persoana responsabilă și datele de contact:	Elena Coliujco, tel. (022) 26 56 31 elena.coliujco@bma.gov.md

Compartimentele analizei impactului

1. Definirea problemei

a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate

La baza elaborării proiectului de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova și Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008) au stat următoarele raționamente:

- diminuarea deficitului în forță de muncă pe piața autohtonă în urma emigrării cetățenilor RM la muncă peste hotare prin facilitarea accesului lucrătorilor străini la muncă în Republica Moldova;
- asigurarea necesităților în muncitori calificați pentru mai multe ramuri ale economiei naționale, inclusiv pentru dezvoltarea proiectelor investiționale de infrastructură, în construcții etc.;
- sporirea gradului de responsabilitate ale beneficiarilor solicitanți (angajatorilor) pentru străinii încadrați în câmpul muncii și, după caz, sancționarea acestora pentru nerespectarea angajamentelor asumate;

b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate

1. Facilitarea accesului lucrătorilor străini pe piața forței de muncă din Republica Moldova

Potrivit datelor deținute de Biroul Național de Statistică (BNS) se atestă un număr tot mai mare de locuri de muncă vacante existente. La finele anului 2018 numărul unor astfel de locuri de muncă a crescut cu 30% în comparație cu perioada anilor 2014-2017. Datele administrative ale Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM) confirmă evoluțiile menționate, astfel că pentru anul 2018 se indică o creștere cu 18,7% a numărului de locuri de muncă vacante înregistrate

față de perioada anilor 2014-2017. Prin urmare, devine tot mai dificilă angajarea lucrătorilor la funcțiile vacante înregistrate. Faptul este confirmat și de solicitările sporite ale angajatorilor către ANOFM privind angajarea *muncitorilor calificați și asimilați, operatori la mașini și instalații și asamblori de mașini și echipamente*. Solicitățile respective depășesc esențial oferta disponibilă a pieței muncii.

Concomitent, s-a diminuat cererea în angajarea de muncitori necalificați. Potrivit datelor ANOFM în perioada anilor 2014-2018 se atestă creșterea numărului de locuri vacante cu salarii mai mari. Cel mai mult a crescut numărul locurilor vacante (cu 15,2 p.p.) cu salarii între 3001-5000 lei, urmate de locurile cu salarii >5001 lei (cu 10,4 p.p.). Ponderea locurilor vacante care oferă un salariu sub 3000 lei s-a diminuat cu 34,5 p.p.

Analiza locurilor de muncă vacante conform activităților economice permite *identificarea deficitului de forță de muncă mai mare pe anumite sectoare*. În anii 2014-2018, ponderea Industriei prelucrătoare și extractive a crescut de la 23,4% la 32,3%. Alte sectoare cu creșteri mai mici, dar importante, au fost agricultura, silvicultura și pescuit (+1,9 p.p.), transport și depozitare (+1,8 p.p.) și învățământ (+2,3 p.p.). Principala reducere a locurilor vacante înregistrate se regăsește în alte activități de servicii (-8,9 p.p.), urmate de comerț cu ridicata și amănuntul (-3,6 p.p.) și administrația publică și apărare (-2,3 p.p.). În sănătate și asistență socială, precum și în activități financiare și asigurări, se observă, de asemenea o ușoară scădere.

2) Asigurarea necesităților în muncitori calificați pentru mai multe ramuri ale economiei naționale,

Din analiza informației Observatorului pieței muncii, elaborate de ANOFM se evidențiază dificultatea angajării atât a lucrătorilor calificați cât și a celor cu aptitudini modeste. Actualmente piața forței de muncă nu face față solicitărilor parvenite din partea angajatorilor. Astfel, o soluție pentru un termen scurt (și mediu, până la formarea profesională a lucrătorilor autohtoni) pentru diminuarea *deficitului forței de muncă* în anumite ramuri ale economiei ar putea fi suplinit cu forță de muncă străină.

3) Sporirea gradului de responsabilitate ale beneficiarilor solicitanți (angajatorilor) pentru străinii încadrați în câmpul muncii și, după caz, sancționarea acestora pentru nerespectarea angajamentelor asumate

La 01 martie 2019 au intrat în vigoare prevederile Legii nr.278/2018 privind modificarea, completarea și abrogarea unor acte legislative, care prevede, în esență, condiții facilitare de intrare, ședere a străinilor, precum și de dezvoltare a afacerilor.

Prin legea respectivă:

- s-a completat Legea 200/2010 cu Capitolul IV¹, care cuprinde Acordarea/prelungirea dreptului de ședere a lucrătorilor migranți (transferat din Legea 180/008);

- s-au introdus articole pentru categorii separate: străini angajați ai rezidenților zonelor economice libere (art. 43¹³), pentru activități didactice, activități în domeniul culturii, sănătății, sportului (art. 43¹¹);

- s-a simplificat procedura de documentare a străinilor prin excluderea avizului ANOFM și emiterea deciziei privind „Dreptul la muncă”;

- s-a micșorat termenul de examinare a actelor depuse pentru acordarea dreptului de ședere în scop de muncă, (de la 20 - 25 zile la 15 zile);

- s-a redus numărul actelor prezentate la Ghișeul unic;

- s-a exclus prezentarea obligatorie a actelor ce confirmă pregătirea profesională a lucrătorului și corespunderii calificării acestuia cu locul de muncă la care este angajat.

Totodată, beneficiarul solicitant depune demersul tipizat. S-au stabilit angajamente și responsabilități asumate pe propria răspundere de către Beneficiarul solicitant (cap. IX al Demersului). Astfel, angajatorului i s-a oferit posibilitatea de selectare, la propria răspundere, a lucrătorului străin în funcție de necesitățile întreprinderii și calificării profesionale ale acestuia. De asemenea, angajatorul, fiind responsabil de volumul și calitatea muncii lucrătorului, își asumă responsabilitatea pentru asigurarea realizării angajamentelor contractuale în partea ce ține de achitarea salariului, securitatea și sănătatea locului de muncă, protecția socială și alte drepturi ale lucrătorului străin, prevăzute în articolul 43² din Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. Alin. (7) al articolului prenotat prevede că „Beneficiarul solicitant poartă răspundere, în conformitate cu prevederile Codului Penal și Codului Contravențional, pentru corectitudinea și autenticitatea datelor prezentate în demersul tipizat”. Or, textul normei nu precizează ce fel de răspundere poartă, precum și sancțiunile care pot fi aplicate pentru nerespectarea normei. La moment, Articolul 334 din Codul Contravențional ”Încălcarea regulilor de plasare în câmpul muncii a cetățenilor străini sau a apatrizilor” nu prevede responsabilitatea și sancționarea angajatorilor pentru prezentarea datelor eronate în raport cu străinul.

Întrucât în proiectul de modificare a Legii 200/2010 sunt stipulate unele angajamente și obligații noi ale angajatorului, este necesar a sincroniza sancțiunile de rigoare pentru nerespectarea angajamentelor asumate.

c) *Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei*

În condițiile în care un număr sporit de cetățeni sunt angajați sau se află în căutarea unui loc de muncă peste hotare, statul se confruntă cu mai multe provocări în ceea ce privește gestionarea eficientă a pieței forței de muncă, relansarea activității economice și realizarea proiectelor investiționale de importanță națională. Se constată în continuu acoperirea insuficientă și a locurilor de muncă vacante cu lucrători calificați/necalificați.

Discrepanțele salariale oferite în Republica Moldova și statele UE, la moment, mențin nivelul înalt de emigrare a cetățenilor RM la muncă peste hotare. Emigrarea creează deficit în forță de muncă în mai multe ramuri ale economiei.

Totodată, atragerea forței de muncă străine este mai dificilă din cauza anumitor bariere birocratice, costuri sporite pentru angajatori.

Astfel, este necesar de a propune un mecanism care ar permite suplinirea deficitului forței de muncă în RM. Totodată, ținând cont de angajamentele asumate prin convențiile internaționale la care RM face parte, asigurarea măsurilor de protecție economică și socială a lucrătorilor migranți, precum și evitarea riscurilor exploatarei prin muncă a acestora, s-a stabilit necesitatea sporirii gradului de responsabilitate a beneficiarilor solicitanți pentru angajarea și activitatea la muncă a străinilor.

Astfel, proiectul de modificare urmează să redreseze lacunele normative care au fost depistate, dar și să racordeze prevederile legislației naționale cu cele internaționale.

d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție

Conform datelor BNS, în anul 2018, aproximativ 20,8% a populației cu vârsta de 15 ani și peste au lucrat sau au căutat de lucru peste hotare. Fluxul de moldoveni care pleacă peste hotare în căutarea unui loc de muncă, este în continuă creștere. Una dintre consecințele acestui fenomen este deficitul mare de forță de muncă înregistrat pe piața forței de muncă a Republicii Moldova.

Numărul șomerilor, estimați conform metodologiei Biroului Internațional al Muncii (BIM), în anul 2018 a constituit 38,4 mii persoane, fiind în descreștere cu 24%, comparativ cu anul 2014. În același timp se menține un număr mare a populației inactive (1692,2 mii pers în anul 2018) și o rată înaltă de inactivitate a populației (56,7%).

Datele BNS arată un număr tot mai mare de locuri de muncă vacante existente la finele anului, care au crescut cu 30% în perioada anilor 2014-2018. Paralel cu această tendință se atestă și o creare net pozitivă de locuri de muncă, după cum arată datele despre crearea și lichidarea locurilor de muncă în anii 2014, 2017 și 2018. Crearea locurilor de muncă a fost preponderent în:

- Comerț cu ridicata și amănuntul,
- întreținerea și repararea autovehiculelor și motocicletelor;
- Industria prelucrătoare,
- Sănătate și asistență socială,
- Administrație publică și apărare;
- Asigurări sociale obligatorii;
- Construcții.

Deși pe parcursul anului 2018 în domeniile Comerțul cu ridicata și amănuntul; întreținerea și repararea autovehiculelor și motocicletelor, - au fost create +17511

locuri de muncă (în timp ce - 9244 au fost lichidate) s-a creat un sold pozitiv de +8267 locuri de muncă, care necesită acoperire cu forță de muncă.

Industria prelucrătoare ajunge pe locul doi, cu un sold pozitiv de +3707 de locuri de muncă, urmată de Sănătate și asistență socială +1608 locuri, Administrația publică și apărare; asigurări sociale obligatorii +1299 locuri și Construcții +1038 locuri.

Conform activităților economice, pe primul loc se plasează locurile vacante în Administrația publică și apărare, urmate de *Industria prelucrătoare*, Sănătate și asistență socială, *Comerț cu ridicata și cu amănuntul* și Învățământ. Astfel, creșterea cererii de forță de muncă se manifestă printr-un număr mai mare de locuri de muncă vacante. Ponderea locurilor de muncă vacante care au rămas neocupate la finele anului, raportat la numărul total de locuri vacante înregistrate într-un an a crescut la fel, înregistrând o creștere de +7,5 p.p. în 2018 față de anul 2014. Aceasta denotă că ocuparea locurilor vacante a devenit mai dificilă, motivul de bază fiind lipsa forței de muncă calificate solicitată de angajatori.

Intervențiile propuse urmează să soluționeze următoarele probleme pe piața muncii:

- reducerea discrepanței între cerere și oferta pe piața forței de muncă; în timp ce deficitul de forță de muncă este în creștere continuă;
- crearea oportunităților pentru angajatori în identificarea, selectarea și angajarea forței de muncă solicitate/necesare potrivit profilului de activitate;
- crearea posibilităților de consolidare a bugetului asigurărilor sociale ș.a.

e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului

În prezent documentarea străinilor în scop de muncă se realizează în condițiile Legii 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. Aceasta urmează a fi modificată în scopul ameliorării reoporturilor juridice sus-menționate.

Totodată, un șir de momente ce țin de a atragerea forței de muncă străine în RM, precum și tipul de documente care urmează a acceptate pentru documentare sunt stipulate în Legea nr.105/2018 ”cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj” și în Hotărârea Guvernului nr.125 din 18.02.2013 ”pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova”.

La fel de important este și cadrul normative ce ține de sancționarea persoanelor juridice și fizice pentru nerespectarea legislației migraționale. Astfel, normele ce țin de sancționarea în cazul nerespectării regimului de ședere sau desfășurarea activității ilegale de muncă care se realizează în condițiile Codului contravențional la fel urmează a fi revizuite.

Astfel, proiectul de modificare urmează să lichideze lacunele normative care au fost depistate, să racordeze prevederile legislației naționale cu cele internaționale. Totodată, modificările vizează îndeplinirea obiectivelor care au fost stabilite atât

la nivel de documente de politici naționale, cât și rezultă din angajamentele internaționale pe care le are Republica Moldova.

Suplimentar, prezentul proiect de modificare urmărește îndeplinirea obiectivelor din Strategia națională pentru ocuparea forței de muncă 2017-2022, în special, Prioritatea 4. "Valorificarea potențialului migrației pentru dezvoltarea durabilă", direcția de acțiune "1) consolidarea cadrului instituțional și legislativ necesar pentru gestionarea procesului migrației forței de muncă"; Strategia națională în domeniul migrației și azilului (2011-2020), care stabilește drept obiectiv prioritar asigurarea migrației controlate.

2. Stabilirea obiectivelor

a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)

1) *facilitarea accesului lucrătorilor străini pe piața forței de muncă din Republica Moldova prin:*

- substituirea sintagmei „dovada spațiului de locuit ” cu sintagma „actul ce atestă dreptul de proprietate sau cu titlu de folosință asupra locuinței,” pct.2 al proiectului - conduce la excluderea obligativității de autentificare notarială a contractului de locațiune a spațiului locativ, reduce un document birocratic și costurile aferente dobândirii acestuia;
- revizuirea mărimii salariului lunar pentru lucrătorul migrant și stabilirea acestuia la nivelul salariului mediu lunar al angajaților autohtoni cu aceeași ocupație din cadrul persoanei juridice solicitante;

2) *asigurarea necesităților în muncitori calificați pentru mai multe ramuri ale economiei național prin:*

- abrogarea alin (2) art. 43¹ și art. 43⁵, care reglementează modalitatea de documentare a străinilor în scop de muncă în baza Listei ocupațiilor prioritare prin care se va oibține simplificarea procedurii de documentare;

3) *sporirea gradului de responsabilitate ale beneficiarilor solicitanți (angajatorilor) pentru străinii încadrați în câmpul muncii și, după caz, sancționarea acestora pentru nerespectarea angajamentelor asumate prin:*

- completarea Articolului 334 din Codul contravențional cu un nou aliniat care prevede sancționarea angajatorului pentru includerea datelor incorecte sau neautentice în demersul tipizat al autorității competente pentru străini privind acordarea sau prelungirea dreptului de ședere în scop de muncă. Modificarea propusă va contribui la diminuarea cazurilor de nerespectare a angajamentelor și sporirea gradului de responsabilitate a angajatorului sub presiunea sancționării sporite.

3. Identificarea opțiunilor

a) Expuneți succint opțiunea „a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție

Lipsa de intervenție la nivelul actelor normative propuse spre modificare, va rezulta în acutizarea problemei existente cu privire la (a) deficitul forței de muncă și sporirea numărului locurilor de muncă vacante; (b) sporirea cazurilor de angajare iregulară a străinilor, fără asigurarea drepturilor acestora și (c) încetinirea creșterii economice prin nerealizarea obiectivelor strategice de dezvoltare economică.

Drept consecință, în contextual insuficienței forței de muncă Republica Moldova riscă să nu realizeze unele programe de dezvoltare a infrastructurii, în domeniul tehnologiei și agriculturii, precum și să nu corespundă mai multor criterii impuse de convențiile internaționale precum, Convenția nr.97 privind migrația în scop de angajare ratificată prin Legea nr.209/2005, Carta Socială Europeană (revizuită) ș.a.

Totodată, menționăm că neintervenția de moment, la etapa incipientă a fenomenului va conduce la apariția unor probleme majore, inclusiv cu impact financiar asupra bugetului de stat.

b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea țin seama de cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate

La baza elaborării proiectului de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova și Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008) au stat următoarele raționamente:

a.necesitatea reglementării mai eficiente a proceselor migraționale în aspecte ce țin de imigrarea străinilor în scop de muncă pentru asigurarea intereselor economiei naționale și diminuarea deficitului forței de muncă format pe piața autohtonă în urma emigrării populației de vârstă aptă de muncă;

b. asigurarea necesităților în muncitori calificați pentru mai multe ramuri ale economiei naționale, inclusiv pentru dezvoltarea proiectelor investiționale de infrastructură, în construcții etc.;

c.crearea condițiilor legislative pentru facilitarea imigrării legale a străinilor în scop de muncă și asigurarea drepturilor economice și sociale ale acestora, în corespundere cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;

d. sporirea gradului de responsabilitate ale beneficiarilor solicitanți (angajatorilor) pentru străinii încadrați în câmpul muncii.

În articolul I, proiectul de lege propune modificarea unor articole ale Legii nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. Principalele prevederi ale proiectului:

1. În vederea optimizării procedurilor de documentare a lucrătorilor străini, a fost exclusă obligativitatea autentificării notariale a contractului de locațiune a spațiului locativ (substituirea sintagmei „dovada spațiului de locuit ” cu sintagma „actul ce atestă dreptul de proprietate sau cu titlu de folosință asupra locuinței,”

pct.2 al proiectului). Pe lângă faptul că reduce o verigă birocratică în activitate, modificarea normei respective va reduce și costurile aferente procesului de pregătire a actelor pentru documentarea străinilor.

2. În prezent acordarea dreptului de ședere în scop de muncă în RM este condiționată de *cerința de achitare acestuia a unui salariu mediu prognozat pe economie* (art. 43⁴ lit. e). Raționamentul respectiv a fost introdus de legislativ în scopul asigurării priorității la angajare a forței de muncă autohtone.

Dar, analiza datelor administrative ANOFM și datelor BNS privind numărul locurilor de lucru vacante în coraport cu mărimea salariului, indică creșterea locurilor de muncă vacante cu salarii mai mari, care, în pofida majorării mărimii salariilor pe economie, sunt totuși mai mici decât salariul mediu prognozat pe economia națională.

Cel mai mult a crescut numărul locurilor vacante (+15,2 puncte procentuale (p.p.) cu salarii între 3001-5000 lei, urmate de locurile cu salarii >5001 lei (+10,4 p.p.). Ponderea locurilor vacante care oferă un salariu sub 3000 lei a scăzut cu -34,5 p.p. Ca exemplu, locurile de muncă declarate drept vacante în anul 2018, erau remunerate cu un salariu de 5000 de lei maximum.

Astfel, cerința prezentă în legislație privind achitarea străinului unui salariu mediu prognozat pe economie devine una nefuncțională, condiționează angajarea unui străin cu un salariu mai mare decât cel de care dispune un lucrător autohton, vine în detrimentul politicilor de ocupare și în defavorizarea forței de muncă autohtone. Totodată, aceasta prezintă și un impediment în angajarea în câmpul muncii a străinilor, deși piața de muncă nu poate asigura necesitățile în suplinirea locurilor vacante cu lucrătorii autohtoni.

Reieșind din cele constatate, se propune modificarea formulei expuse în art. 43⁴, alin. (1), lit. e) prin formulă: *"e) proiectul contractului individual de muncă al străinului, cu indicarea salariului lunar, care nu trebuie să fie mai mic decât salariul mediu lunar al angajaților cu aceeași ocupație din cadrul persoanei juridice solicitante, sau salariul mediu lunar înregistrat în cadrul persoanei juridice solicitante, dacă nu au fost înregistrate ocupații similare celor din proiectul contractului individual de muncă în perioada pentru care se calculează salariul mediu lunar"*.

Menționăm că formula respectivă corespunde și principiului echității, stipulate în Convenția europeană privind statutul juridic al lucrătorului migrant, Convenția ILO nr.97 privind migrația în scop de angajare și Carta Socială Europeană revizuită, parte la care este Republica Moldova.

Actele internaționale menționate reglementează dreptul lucrătorilor imigranți să aibă un tratament nu mai puțin favorabil decât cel acordat cetățenilor lor în ceea ce privește salarizarea și alte condiții de angajare și de muncă.

3. În contextul expus, se *propune și abrogarea alin (2) art. 43¹ și art. 43⁵, care reglementează modalitatea de documentare a străinilor în scop de muncă în baza Listei ocupațiilor prioritare.*

Lista ocupațiilor prioritare, aprobată anual prin Hotărârea Guvernului, ca modalitate de documentare a străinilor în scop de muncă, a fost inclusă în legislație din anul 2018. Raționamentul mecanismului a constat în asigurarea necesităților economiei naționale în forță de muncă, în cazul în care ocuparea locurilor de muncă vacante nu poate fi asigurată cu resurse umane autohtone sau se atestă deficit de muncă în anumite sectoare. În această ordine de idei, Lista urma să asigure funcționalitatea anumitor sectoare economice prin facilitarea angajării străinilor.

Însă, pe parcursul implementării prevederilor respective ale Legii pe parcursul anilor 2018 și 2019 s-a constatat că acest mecanism s-a dovedit a fi ineficient și fără impact esențial asupra pieței muncii. Or, angajatorii și/sau investitorii străini nu au valorificat această modalitate. Prezenta constatare se confirmă prin numărul mic de cetățeni străini, care au fost documentați pe parcursul anilor 2018 și 2019 – în total 65 de străini. Totodată, potrivit datelor ANOFM demonstrează că acele ocupații la care se atestă deficit al forței de muncă nu sunt atractive. Drept urmare, *Lista ocupațiilor prioritare* rămâne a fi un mecanism formal care nu generează soluții pentru problemele existente pe piața muncii.

Deși noile prevederi stabilesc că străinii documentați în baza Listei obțin permis de ședere în scop de muncă pentru o perioadă de 2 ani, spre deosebire de celelalte categorii de străini, considerăm că facilitățile respective nu justifică menținerea prezentei modalități de documentare, atât timp cât aceasta nu răspunde la obiectivul enunțat în lege.

4. Luând în calcul anumite riscuri legate de nerespectarea, de către străini a regimului de ședere temporară în Republica Moldova, problemele cu care se confruntă unele state în soluționarea unor aspecte de competență, practica internațională ne sugerează că politica migrațională a statului necesită a fi abordată atât din perspectiva necesităților, cât și a riscurilor, astfel impunând anumite restricții sau limitări a accesului în țară, în scop de muncă sau alt scop.

Menționăm că accesul necondiționat la piața forței de muncă, inevitabil va conduce la sporirea costurilor pentru stat odată cu demararea procedurii de integrare sau reîntregire a familiei. Procesul de integrare a străinilor presupune accesul la sistemul de protecție socială, asigurarea serviciilor educaționale și de sănătate, serviciilor socio-culturale, dar și celor de ocupare a forței de muncă atât a lucrătorilor străini cât și a membrilor familiei acestora.

Astfel, în vederea prevenirii unui aflux de migranți originari din state cu risc sporit, precum și a preveni eventuala povară a statului de achitare a costurilor pentru prestarea serviciilor educaționale, de sănătate ș.a., la alin.(2) din articolului 43⁴ se *propune posibilitatea de prelungire a dreptului de ședere*

provizorie doar până la 3 ani consecutiv. Această măsură este argumentată și în sensul diminuării pericolului de împovărare a sistemului social, în condițiile în care cheltuielile pentru întreținerea sistemului social constituie o parte considerabilă din bugetul de stat.

Restricții similare sunt aplicate și în alte state din cadrul UE și țări terțe. Ca exemplu, Statul Israel limitează perioada aflării străinilor la muncă în țară până la 3 ani. Or, deficitul de forță de muncă trebuie să fie suplinit cu forța de muncă străină temporară, în paralel cu promovarea politicilor educaționale relevante pentru pregătirea forței de muncă naționale, conform cerințelor angajatorilor.

5. Proiectul conține și unele *propuneri de modificare de ordin tehnic, în scopul ajustării textului și expunerii într-o formă unitară* (pct.4, pct.6 și pct.9), precum și completarea art. 41 cu două prevederi la alin. (2) și (3), ce țin de prelungirea dreptului de ședere provizorie pentru activități umanitare și de voluntariat.

6. Totodată, proiectul propune expunerea noțiunii „autoritatea competentă pentru străini” într-o nouă redacție. Modificările propuse au drept scop aducerea în concordanță a statutului autorității competente pentru străini (în prezent Biroul migrație și azil, cu statut de departament), subdiviziune a MAI, cu normele cadrului legislativ privind administrația publică centrală de specialitate.

Expunerea formulei generale a instituției subordonate a MAI corespunde cu atribuțiile realizate *de facto* de către autoritatea competentă pentru străini în diverse domenii de competență, inclusiv pe exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate ale MAI, și anume: admisia și reglementarea șederii străinilor în Republica Moldova; prevenirea și combaterea șederii ilegale a străinilor în țară, monitorizarea și controlul respectării condițiilor de ședere legală, inclusiv îndepărtarea acestora în caz de nerespectare a regimului de ședere și/sau aflare pe teritoriul țării; evidența fluxurilor migraționale; azilul și apatridia; integrarea străinilor și beneficiarilor unei forme de protecție; analiza situației migraționale în țară, asigurarea coordonării activităților în domeniile gestionate ș.a.

Aceste și alte modificări din proiect, care facilitează procedurile de acordare străinilor un drept de ședere în scop de muncă în Republica Moldova la solicitarea angajatorului, impune și responsabilități sporite pentru ultimul, fapt ce necesită a fi reflectat în Codul Contravențional. Modificarea respectivă se propune în Articolul II al prezentului proiect.

7. *Articolul II al proiectului de lege vizează modificarea articolului 333 și articolului 334 al Codului Contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, sporirea responsabilității angajatorilor pentru străinii angajați la muncă și corelarea prevederile articolul 43² din Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova.*

Precizăm că pe parcursul ultimilor doi ani legislația ce ține de admisia și acordarea dreptului de ședere străinilor în Republica Moldova a fost semnificativ modificată. Astfel, prin Legea nr. 278 din 29.11.2018 au fost operate modificări

în procedurile de documentare a străinilor care au drept scop inițierea și dezvoltarea afacerilor, investirea în diverse domenii ale economiei naționale, a lucrătorilor calificați și a specialiștilor în domeniul IT. Modificările au contribuit la reducerea numărului de acte obligatorii, timpul de acordare a dreptului de ședere și de eliberare a permisului de ședere, au oferit posibilitatea lucrătorului de a-și schimba locul de muncă și angajatorul în cazul rezilierii înainte de termen a contractului de muncă și alte facilități.

Totodată, angajatorului i s-a oferit posibilitatea de selectare, la propria răspundere, a lucrătorului străin în funcție de necesitățile întreprinderii și calificării profesionale ale acestuia. De asemenea, angajatorul, fiind responsabil de volumul și calitatea muncii lucrătorului, își asumă responsabilitatea pentru asigurarea realizării angajamentelor contractuale în partea ce ține de achitarea salariului, securitatea și sănătatea locului de muncă, protecția socială și alte drepturi ale lucrătorului străin, prevăzute în articolul 43² din Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. Alin. (7) al articolului prenotat prevede că „Beneficiarul solicitant poartă răspundere, în conformitate cu prevederile Codului Penal și Codului Contravențional, pentru corectitudinea și autenticitatea datelor prezentate în demersul tipizat”. Or, textul normei nu precizează ce fel de răspundere poartă, precum și sancțiunile care pot fi aplicate pentru nerespectarea normei. La moment, Articolul 334 din Codul Contravențional ”Încălcarea regulilor de plasare în câmpul muncii a cetățenilor străini sau a apatrizilor” nu prevede responsabilitatea și sancționarea angajatorilor pentru prezentarea datelor eronate în raport cu străinul.

Întrucât în proiectul de modificare a Legii 200/2010 sunt stipulate unele angajamente și obligații noi ale angajatorului, este necesar a sincroniza sancțiunile de rigoare pentru nerespectarea angajamentelor asumate.

Astfel, se propune completarea Articolului 334 din Codul contravențional se cu un nou aliniat cu următorul cuprins:

(4) Includerea datelor incorecte sau neautentice în demersul tipizat al autorității competente pentru străini privind acordarea sau prelungirea dreptului de ședere în scop de muncă, pentru cetățenii străini sau apatrizi, aflați provizoriu în Republica Moldova, se sancționează cu amendă de la 30 la 60 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 120 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.”

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

Nu au fost prezentate opțiuni de alternativă.

4. Analiza impacturilor opțiunilor

a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate

Se consideră judicioasă introducerea unor amendamente care ar fortifica cadrul legal existent în sporirea accesului lucrătorilor străini pe piața muncii din țară, dar și responsabilizarea angajatorilor pentru calitatea muncii acestora. Totodată, sunt asigurate drepturilor lucrătorilor migranți și respectate drepturile lucrători autohtoni în raport cu străinii.

b¹) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Economic Costurile desfășurării afacerilor (+2) se vor diminua urmare a excluderii obligației de a legaliza actele pentru confirmarea spațiului locativ la depunerea cererii pentru obținerea dreptului de ședere provizorie și a permisului de ședere. La moment străinii prezintă *declarația proprietarului locuinței de primire în spațiu*, care, potrivit pct.105 din HG nr. 125 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, trebuie *autenticată notarial*. Povara administrativă se diminuează și din perspectiva examinării cererii de acordare a dreptului de ședere până la sosirea străinului în țară și respectiv, perfectarea permisului de ședere în timp optim pentru a oferi dreptul lucrătorului străin să activeze după emiterea deciziei de acordare a dreptului de ședere în scop de muncă.

În context estimăm povara administrativă cu punctajul (+2), întrucât reieșind din specificul activității, au fost introduse reglementări care vor responsabiliza angajatorul în raport cu lucrătorul străin angajat conform cerințelor proprii, dar în același timp au fost eliminate anumite bariere.

Competitivitatea afacerilor (+1) va crește datorită sporii calității serviciilor prestate drept urmare a selectării și angajării lucrătorilor cu calificările corespunzătoare necesităților întreprinderii.

Activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii se estimează a fi (+1) întrucât drept urmare a intervenției legislative se vor crea condiții de suplinire a locurilor de muncă vacante atât în cadrul companiilor mari, cât și la cele mijlocii, care la moment nu își pot permite achitarea salariului mediu prognozat pe economie și cheltuielile aferente angajării lucrătorului străin (achitarea călătoriei din țara de origine, costurile obținerii permisului de ședere, achitarea chiriei spațiului locativ ș.a).

Veniturile și cheltuielile publice se estimează cu punctajul (-1), întrucât stabilirea unui salariu lunar care nu trebuie să fie mai mic decât salariul mediu lunar al angajaților autohtoni cu aceeași ocupație din cadrul persoanei juridice solicitante, în mare parte va fi mai mic decât salariul mediu prognozat pentru anul de gestiune. În acest sens, pe termen scurt se vor atesta venituri mai mici în buget, dar, luând în considerație că locurile vacante vor fi ocupate și întreprinderile vor

avea posibilitate să activeze în ritm normal, pe termen mediu se vor resimți beneficiile și valoarea adăugată a modificărilor cadrului legal.

Cadrul instituțional (+2) prin prezentul proiect nu se propune modificarea efectivului limită și atribuțiile autorității competente pentru străini.

Alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori (+2), drept urmare a responsabilizării agenților economici, crearea unui mediu competitiv, se estimează inclusiv și sporirea calității serviciilor prestate, îmbunătățirea calității muncii și a produselor.

Bunăstarea gospodăriilor casnice și cetățenilor (+3) din perspectiva faptului că inițiativa legislativă este orientată spre sporirea respectării drepturilor lucrătorilor străini, condițiilor de muncă decente echivalente cetățenilor Republicii Moldova, considerăm că adoptarea acesteia va avea un impact direct asupra bunăstării cetățenilor.

Situația social – economică în anumite regiuni (+3), în contextul în care emigrarea cetățenilor Republicii Moldova, nu poate fi stopată, suplinirea locurilor de muncă vacante cu forță de muncă străină constituie o prioritate. Gestionarea eficientă a procesului respectiv presupune o serie de provocări, iar soluționarea acestora ar conduce la minimizarea efectelor negative atât asupra persoanelor din perspectiva protecției drepturilor, agenților private din perspectiva dezvoltării afacerilor și a statului din perspectiva poverii asupra bugetului de stat.

Social

Gradul de ocupare a forței de muncă (+1), prin atragerea forței de muncă străină se dorește sporirea calității muncii și dezvoltarea businessului mic și mijlociu, dar și sporirea capacităților marilor companii de a activa în ritm normal, potrivit capacităților.

Astfel, drept urmare a prezentei intervenții se dorește sporirea numărului de persoane angajate și diminuarea semnificativă a locurilor de muncă neocupate.

Asigurarea condițiilor de muncă decente și organizarea muncii (+3), modificarea în ansamblu a cadrului normativ își propune propulsarea modelului de recrutare și angajare responsabilă din partea agenților economici. Totodată, se dorește responsabilizarea acestora și respectarea drepturilor cetățenilor străini angajați.

Nivelul criminalității și securității publice (+2), prin introducerea modificărilor la Codul Contravențional se urmărește reducerea cazurilor de încălcare a legislației în domeniul muncii și angajamentelor asumate, precum: neachitarea salariului contractual, eschivarea de la achitarea contribuțiilor, exploatare prin muncă, muncă forțată, perceperea ilegală de plăți sau servicii fără plată.

Sănătatea și securitatea muncii (+2), prin promovarea prezentelor reglementări se intenționează sporirea șanselor de angajare etică și echitabilă a străinilor,

prin urmare agenții economici vor fi obligați să asigure lucrătorilor străini toate garanțiile sociale prevăzute de legislație.

b²) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completînd tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Nu au fost identificate acțiuni de alternativă.

c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta

Eșecul intervenției ar putea surveni drept urmare a neconformării beneficiarilor solicitanți la noile reglementări, ceea ce ține de respectarea drepturilor a străinilor, angajarea acestora pe platformă echitabilă, precum și riscul, că reglementările ce vizează să nu funcționeze.

Astfel, se definește imperativă modificarea normelor Codului Contravențional propuse în proiect.

d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sînt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi

În urma intervenției legislative, beneficiarii solicitanți nu vor suporta costuri noi, care le-ar putea distorsiona activitatea.

Concluzie

e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați.

În mod prioritar, proiectul propune mecanisme de completare a deficitului în forță de muncă pentru economia națională. Lipsa de intervenție generează stagnarea activității economice a întreprinderilor prelucrătoare, industriale, realizarea proiectelor de infrastructură, proiectelor de importanță națională. Totodată, proiectul asigură mecanisme de control din partea statului pentru prevenirea imigrării ilegale și asigurarea drepturilor lucrătorilor migranți.

Menționăm în concluzie, că situația de pe piața muncii, ținând cont de specificul proceselor emigraționale din RM, necesită o abordare corelată cu necesitățile.

Astfel, eliminarea lacunele și barierele administrative în angajarea străinilor cu menținerea standardele ocupaționale necesare, vor contribui la soluționarea pozitivă a problemei.

5. Implementarea și monitorizarea

a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sînt necesare

Modificările introduse prin prezentul proiect de lege vor genera necesitatea modificării unui set de acte normative, care vor avea drept scop aplicarea coerentă a cadrului normativ în domeniul managementului migrației de muncă. Astfel, reieșind din modificările înaintate, se propune ca Guvernul, în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a prezentului proiect de lege, să aducă în conformitate toate actele normative conexe.

În lumina celor expuse, se vor propune amendamente la următoarele acte normative subordonate legii:

(1). Hotărârea de Guvern nr.125 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, Monitorul Oficial nr.36-40/171 din 22.02.2013 în partea ce ține de actele necesare pentru confirmarea spațiului locativ pentru obținerea dreptului de ședere provizorie și a permisului de ședere;

(2). Modificarea unor acte normative, aprobate de Guvern, care conțin sintagma „Biroul migrație și azil”, precum și alte acte normative conexe, la necesitate

b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea

În vederea asigurării implementării cu succes a intervenției legislative se propun următorii indicatori de performanță:

- numărul de locuri de muncă vacante suplinite;
- numărul de străini angajați;
- reducerea numărului de contravenții.

c) Identificați peste cît timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea

Luînd în considerație că, intervenția legislativă va genera modificarea unor acte normative conexe, impactul va fi resimțit de la 6 luni a 1 an reieșind din indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea.

6. Consultarea

a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă

Principalele părți care sunt interesate de prezenta intervenție legislativă sunt:

- Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale,
- Ministerul Economiei și Infrastructurii,
- Ministerul Finanțelor,
- Ministerul Justiției,

- Centrul Național Anticorupție,
- Confederația Națională a Sindicatelor,
- Confederația Națională a Patronatului,
- Consiliul Economic pe lângă Prim-ministru,
- Serviciul de Informații și Securitate

b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților

Prezenta intervenție legislativă a fost supusă procedurii de consultare la etapa de inițiere a procesului de elaborare. Astfel, intenția de modificare a legii a fost consultată atât prin intermediul ședințelor publice cu participarea reprezentanților agenților economici.

Astfel, la data de 27.02.2020 proiectul de lege nominalizat a fost consultat în cadrul unei ședințe a Asociației Business-ului European (EBA) și a Grupului de lucru tematic nr.3 „Stimularea și menținerea investițiilor private” a Consiliului Economic de pe lângă Primul ministru (28.02.2020).

Ambele consultări au fost organizate în cadrul platformei de dialog a Secretariatului Consiliului economic.

c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)

Drept urmare a consultărilor efectuate, menționăm că, reprezentanții agenților economici au subliniat importanța modificării cadrului legislativ actual care la moment împiedică realizarea adecvată a activității acestora.

Astfel, în cadrul ședințelor, dar și a interviurilor separate s-a constatat că e necesar de a modifica cadrul normativ actual. Dintre propunerile enunțate de reprezentanții agenților economici care au fost incluse în proiect sunt:

- excluderea obligativității autentificării notariale a contractului de locațiune a spațiului locativ;

- excluderea cerinței de achitare a unui salariu mediu prognozat pe economie și înlocuirea cu o nouă formulă: „proiectul contractului individual de muncă al străinului, cu indicarea salariului lunar, care nu trebuie să fie mai mic decât salariul mediu lunar al angajaților cu aceeași ocupație din cadrul persoanei juridice solicitante, sau salariul mediu lunar înregistrat în cadrul persoanei juridice solicitante, dacă nu au fost înregistrate ocupații similare celor din proiectul contractului individual de muncă în perioada pentru care se calculează salariul mediu lunar”;

- abrogarea alin (2) art. 43¹ și art. 43⁵, care reglementează modalitatea de documentare a străinilor în scop de muncă în baza Listei ocupațiilor prioritare.

Tabel pentru identificarea impacturilor

Categorii de impact	Punctaj atribuit		
	<i>Opțiunea propusă</i>	<i>Opțiunea alternativă 1</i>	<i>Opțiunea alternativă 2</i>
Economic			
costurile desfășurării afacerilor	+2		
povara administrativă	+2		
fluxurile comerciale și investiționale	0		
competitivitatea afacerilor	+1		
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	+1		
concurența pe piață	+3		
activitatea de inovare și cercetare	0		
veniturile și cheltuielile publice	-1		
cadrul instituțional al autorităților publice	+2		
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	+2		
bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	+3		
situația social-economică în anumite regiuni	+3		
situația macroeconomică	0		
alte aspecte economice	0		
Social			
gradul de ocupare a forței de muncă	+1		
nivelul de salarizare	0		
condițiile și organizarea muncii	+3		
sănătatea și securitatea muncii	+2		
formarea profesională	0		
inegalitatea și distribuția veniturilor			
nivelul veniturilor populației	0		
nivelul sărăciei	0		
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	0		
diversitatea culturală și lingvistică	0		
partidele politice și organizațiile civice	0		
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	0		

modul sănătos de viață al populației	0		
nivelul criminalității și securității publice	+2		
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	0		
accesul și calitatea serviciilor educaționale	0		
accesul și calitatea serviciilor medicale	0		
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	0		
nivelul și calitatea educației populației	0		
conservarea patrimoniului cultural	0		
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	0		
accesul și participarea populației în activități sportive	0		
discriminarea	0		
alte aspecte sociale	0		
De mediu			
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	0		
calitatea aerului	0		
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0		
biodiversitatea	0		
flora	0		
fauna	0		
peisajele naturale	0		
starea și resursele solului	0		
producerea și reciclarea deșeurilor	0		
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	0		
consumul și producția durabilă	0		
intensitatea energetică	0		
eficiența și performanța energetică	0		
bunăstarea animalelor	0		
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	0		
utilizarea terenurilor	0		
alte aspecte de mediu	0		