

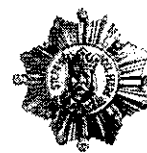
Pr. 37/09.02.22
CPS, CER



**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. 06/2-946 din 18.02.2022

La nr. 37 din 09.02.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>426</u>
"21" _____	<u>02</u> 2022
Ora	_____



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7741 din 18.02.2022

la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr. 22/2018 - art.4, 7 ș.a., Codul fiscal nr.1163/1997 - art.15 și Legea nr. 105/2018 - art.21)

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 Deputatul în Parlament, 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 pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„Dat fiind evoluția sectorului agricol pe parcursul ultimilor 2 ani de implementare a legii, prin proiectul nominalizat se urmărește soluționarea unor probleme, precum:*

- facilitarea accesului producătorilor agricoli la forța de muncă zilieră;*
- accesul zilierilor la muncă;*
- crearea unor stimulente fiscale și sociale, care să facă munca în agricultură mai atractivă;*
- crearea oportunităților de angajare oficială pentru zilieri, de a obține venituri suplimentare pentru ași întreține familiile, astfel fiind motivați să nu plece la muncă peste hotare”.*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 3 acte normative: Legea nr. 22/2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri; Codul fiscal; și Legea nr. 105/2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj. În acest sens, se propune:

- extinderea termenului pentru care zilierii pot exercita activități pentru același beneficiar de la 90 de zile la 120 de zile;
- acordarea dreptului persoanelor înregistrate cu statut de șomer de a exercita activități necalificate cu caracter ocazional, fără ca acestea să fie scoase din evidență;
- excluderea obligației zilierului de a se încadra în sistemul public de asigurări sociale obligatorii și în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală;
- eliminarea termenului de o zi de lucru de 8 ore la stabilirea cuantumului remunerației orare;
- stabilirea impozitului pe venit pentru zilieri în mărime de 7%.

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

Prin proiect se promovează interesele zilierilor prin excluderea unor obligații și acordarea unor drepturi suplimentare. Cu toate acestea, proiectul nu conferă suficientă claritate referitor la caracterul imperativ sau dispozitiv al asigurării sociale și asigurării de asistență medicală a zilierilor. Deși prin proiect se exclud dispozițiile din Legea nr. 22/2018 privind obligativitatea asigurării sociale și asigurării obligatorii de asistență medicală a zilierilor, totuși în alte legi această obligativitate este reglementată. Mai mult decât atât, în nota informativă nu sunt expuse argumentele în favoarea excluderii obligativității asigurării sociale și medicale a zilierilor.

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”.*

Nota informativă cuprinde toate compartimentele necesare potrivit cadrului normativ, însă informațiile expuse sunt laconice în lipsa unei analize desfășurate a modificărilor propuse. În acest sens, în notă nu se regăsesc detalii referitoare la consecințele benefice sau, dimpotrivă, riscurile excluderii obligației zilierilor de a se încadra în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală și

În sistemul public de asigurări sociale. Este evident că zilierii vor reține anumite economii ca urmare a lipsei necesității achitării contribuțiilor respective la bugetele de asigurări sociale și medicale, însă în notă nu se ajunge la concluzia dacă beneficiul aparent depășește riscurile iminente ale lipsei asigurării. De fapt, lipsește o analiză a avantajelor și dezavantajelor asigurării obligatorii sociale și medicale pentru zilieri care a condus la redacția actuală a proiectului.

Prin urmare, se recomandă suplinirea notei informative cu date și analize referitoare la toate modificările propuse asupra legilor vizate.

1.5.2. 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*”.

În acord cu datele din compartimentul 5 al notei informative „*Implementarea proiectului nu necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat*”.

Deși implementarea proiectului nu presupune alocarea de mijloace financiare din bugetul de stat, totuși proiectul are un impact bugetar, în sensul micșorării veniturilor la bugetul de stat. Reducerea impozitului pe venit al zilierilor, de la 12% la 7%, va avea drept efect diminuarea încasărilor la bugetul de stat.

În acest sens, menționăm că nota informativă este lacunară la aspectul privind suma mijloacelor financiare de care bugetul de stat va fi lipsit la implementarea proiectului.

Totodată, nota nu relatează dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal. Astfel, potrivit art. 131 alin. (4) din Constituție „*Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern*”. În acest sens, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 6 din 13.03.2014 a stabilit că „*legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor*”.

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, [...]*”.

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.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare. Astfel, prin proiect se propune excluderea obligativității asigurării sociale și asigurării de asistență medicală a zilierilor, însă Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale și Legea nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală consacră obligativitatea asigurării în sarcina zilierilor. Prin urmare, neconcordanța ce urmează a fi generată în cadrul normativ este de natură să creeze precondiții pentru interpretări abuzive, comportamente arbitrare a entităților publice și o practică neuniformă de aplicare a legislației. Analiza concurenței de norme și riscurile iminente sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Proiectul nu reglementează activitatea entităților publice și nici a agenților publici.

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. 2 din proiect</p> <p>Art. I. – Legea nr.22/2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.68 -76/147) se modifică după cum urmează:</p> <p>2. La articolul 7 textul „Zilierul are obligația de a se încadra în sistemul public de asigurări sociale obligatorii pe bază de contract individual, încheiat cu Casa Națională de Asigurări Sociale” se exclude;</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Potrivit notei informative, prin proiect se propune „excluderea obligației zilierului de a se încadra în sistemul public de asigurări sociale obligatorii pe bază de contract individual, încheiat cu Casa Națională de Asigurări Sociale”. Pentru realizarea acestui scop, prin proiect se exclude din Legea nr. 22/2018 dispoziția care prevede că „Zilierul are obligația de a se încadra în sistemul public de asigurări sociale obligatorii pe bază de contract individual, încheiat cu Casa Națională de Asigurări Sociale”.</p> <p>Urmare a analizei datelor respective, se observă iminența unei divergențe dintre Legea nr. 22/2018 și Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale. În conformitate cu prevederile art. 4 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 489/1999, „În sistemul public, sunt asigurate obligatoriu, prin efectul legii: 4) persoana care se regăsește în una din situațiile următoare: b) <u>desfășoară activitate agricolă în cadrul gospodăriei țărănești sau activitate privată în domeniul forestier</u>”. Mai mult decât atât, potrivit pct. 1.9 din Anexa nr. 1 din Legea nr. 489/1999, zilierii achită lunar, pentru lunile în care au exercitat activitatea necalificată, câte 1/12 din suma anuală aprobată prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat anuală.</p>

Așadar, urmare a adoptării și implementării proiectului, se vor crea condiții de aplicare neuniformă a Legii nr. 22/2018 și a Legii nr. 489/1999, deoarece scopul modificării Legii nr. 22/2018 este de a elimina obligativitatea asigurării sociale obligatorii pentru zilieri, însă Legea nr. 489/1999 menține această obligație în sarcina zilierilor.

Pericolul proiectului, în comun cu datele incluse în nota informativă, constă în crearea unui conflict normativ, ceea ce reprezintă un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea normei „convenabile”, într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

Recomandări:

Se recomandă coordonarea prevederilor proiectului cu prevederile Legii nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, în ceea ce privește contribuția zilierilor la bugetul asigurărilor sociale de stat, astfel încât să fie univocă obligația de asigurare sau dreptul de asigurare al zilierilor.

Factori de risc:

- Norme irealizabile
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art. I pct. 3 din proiect

Art. I. – Legea nr.22/2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.68 -76/147) se modifică după cum urmează:

3. La articolul 8 textul „Zilierul are obligația de a se încadra în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală conform actelor normative în vigoare” se exclude;

Obiecții:

În acord cu datele din nota informativă, prin proiect se propune excluderea obligației zilierului de a se încadra în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală. În acest sens, din Legea nr. 22/2018 se exclude dispoziția normativă potrivit căreia „Zilierul are obligația de a se încadra în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală conforma actelor normative în vigoare”.

Analogic analizei expuse mai sus, referitor la asigurarea socială a zilierilor, și în cazul asigurării medicale se atestă un conflict normativ. Pe de o parte, scopul proiectului este de a scuti zilierii de asigurarea obligatorie de asistență medicală, iar pe de altă parte, Legea nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală și Legea nr. 1593/2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală consacră asigurarea obligatorie de asistență medicală fără excepții.

În acest sens, potrivit art. 5 alin. (3¹) din Legea nr. 1585/1998 „Asigurarea obligatorie de asistență medicală a persoanelor neangajate și neasigurate din contul bugetului de stat se realizează în mod individual, prin achitarea primei de asigurare stabilite în sumă fixă, în mărimea, modul și termenele prevăzute de legislație”. Întru realizarea acestei dispoziții, la anexa nr. 2 din Legea nr. 1593/2002 este prezentată lista plătitorilor primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală în sumă fixă, care se asigură în mod individual. Punctul 3 din lista nominalizată prevede că se asigură obligatoriu individual „Alți cetățeni ai Republicii Moldova care nu sunt angajați și nu fac parte din nici una din categoriile enumerate și nu sunt asigurate de Guvern, conform art. 4 alin. (4) din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, care fac dovada aflării în Republica Moldova pentru cel puțin 183 de zile (pe parcursul anului bugetar)”.

<p>Prin urmare, excluderea din proiect a dispoziției ce impune zilierilor asigurarea de asistență medicală nu va avea efectul scontat, or legislația în vigoare consacră asigurarea obligatorie de asistență medicală a tuturor cetățenilor, fără a excepta zilierii. Așadar, prin prisma analizei prezentate, proiectul generează riscuri de corupție datorită faptului că, pe de o parte, zilierii se vor considera înțelepți să nu achite primele de asigurare obligatorie de asistență medicală în baza proiectului expertizat și a notei informative, iar pe de altă parte, autoritățile de resort vor urmări necesitatea asigurării respectării prevederilor Legii nr. 1585/1998 și Legii nr. 1593/2002 prin impunerea achitării primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală de către toți zilierii.</p> <p>Pericolul aspectelor identificate constă în crearea unui conflict normativ, ceea ce reprezintă un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea normei „convenabile,” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.</p>	
<p>Recomandări:</p> <p>Se recomandă coordonarea prevederilor proiectului cu prevederile Legii nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală și ale Legii nr. 1593/2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, în ceea ce privește contribuția zilierilor la fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, astfel încât să fie univocă obligația de asigurare sau dreptul de asigurare al zilierilor.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norme irealizabile • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Concurența normelor de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - depășire a atribuțiilor de serviciu - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea a 3 acte normative: Legea nr. 22/2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri; Codul fiscal; și Legea nr. 105/2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj. În acest sens, se propune:

- extinderea termenului pentru care zilierii pot exercita activități pentru același beneficiar de la 90 de zile la 120 de zile;
- acordarea dreptului persoanelor înregistrate cu statut de șomer de a exercita activități necalificate cu caracter ocazional, fără ca acestea să fie scoase din evidență;
- excluderea obligației zilierului de a se încadra în sistemul public de asigurări sociale obligatorii și în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală;
- eliminarea termenului de o zi de lucru de 8 ore la stabilirea cuantumului remunerației orare;
- stabilirea impozitului pe venit pentru zilieri în mărime de 7%.

Proiectul nu conferă suficientă claritate referitor la caracterul imperativ sau dispozitiv al asigurării sociale și asigurării de asistență medicală a zilierilor. Deși prin proiect se exclud dispozițiile din Legea nr. 22/2018 privind obligativitatea asigurării sociale și asigurării obligatorii de asistență medicală a zilierilor, totuși în alte legi această obligativitate este reglementată.

Nota informativă este lacunară atât la compartimentele dedicate argumentării propunerilor de modificare a cadrului normativ, cât și referitor la argumentarea economico-financiară a proiectului.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

18.02.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal

