



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

legii cu privire la tichetele de masă

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul de lege are drept scop stabilirea unui mecanism de susținere a angajaților care activează în baza contractelor individuale de muncă, prin asigurarea acestora cu tichete de masă. Menționăm că Guvernul Republicii Moldova și-a asumat un set de angajamente față de cetățenii săi și partenerii străini. Angajamentele în cauză au fost expuse în cadrul Programului de activitate a Guvernului Republicii Moldova “Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”, unde în domeniul muncii și protecției sociale sunt prevăzute expres acțiunile prioritare ale Guvernului cum ar fi: Asigurarea condițiilor complete de angajare și de muncă productivă și decentă pentru toți. În contextul dat, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei a elaborat proiectul prenotat ca măsură de îmbunătățire a nivelului de trai a angajaților și va contribui la crearea unor locuri noi de muncă, precum și la combaterea fenomenului de „muncă la negru”.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de către autor justifică necesitatea promovării proiectului. Implementarea noului sistem modern de organizare a hranei salariaților va îmbunătăți climatul social la locurile de muncă și va asigura salariații cu o alimentație decentă. La nivel național prevederile proiectului vor avea un impact pozitiv pentru dezvoltarea social-economică a Republicii Moldova.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Menționăm că în nota informativă lipsește fundamentarea economico-financiară, deși prevederile proiectului presupun cheltuieli financiare. Astfel, din prevederile normelor (în special alin.(3) art.3 din proiectul legii – stabilirea condițiilor de acordare a tichetelor de masă în sectorul bugetar) deducem că implementarea acestora va necesita resurse de ordin financiar pentru a asigura salariații din sectorul public cu tichete de masă. Atenționăm că informația cu referire la fundamentarea economică acordă proiectului o transparență. La fel, de acoperirea financiară depinde și nivelul de implementare a normelor propuse. Conform lit.d) art.20 din Legea nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă o fundamentare financiară detaliată în sensul indicării cuantumului resurselor financiare necesare a fi alocate din buget pentru realizarea prevederilor proiectului, în cazul în care implementarea acestora necesită careva cheltuieli. Totodată, este necesar a se ține cont și de mijloacele bugetare disponibile pentru anul curent.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prin instituirea tichetelor de masă se urmărește scopul implementării unui mecanism comod și modern de organizare a hranei salariaților, iar ca rezultat statul își va îmbunătăți politica socială la nivel național. Astfel, implementarea prevederilor vor avea un impact social pozitiv prin îmbunătățirea nivelului de trai al angajaților ce activează în baza contractelor individuale de muncă și dezavantajarea practicării muncii la negru. Prin urmare, constatăm că proiectul prenotat este purtător de interese și acestea corespund interesului public general.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Prezentul proiect nu este plasat pe pagina web oficială a Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei. Astfel, conform art.9 alin.(1) din Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare până la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Acest anunț urmează să conțină: a) argumentarea necesității de a adopta decizia; b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări; c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

În lipsa publicării proiectului, se va limita accesul cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări vis-a-vis de acesta.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

La alin.(1) art.20 potrivit proiectului – Licența poate fi suspendată și în cazul în care operatorul nu respectă prevederile art.18 alin.(2).

La alin.(3) art.20 potrivit proiectului – Licența poate fi retrasă și în cazul în care instanța de judecată a emis o hotărîre de intentare a procesului de insolvență sau de încetare a activității operatorului.

Utilizarea sintagmelor „poate fi suspendată” și „poate fi retrasă” posedă un potențial coruptibil, deoarece acordă posibilitatea autorității de licențiere de a decide, în mod discreționar, cazurile și condițiile în care operatorului i se va suspenda sau i se va retrage licența de activitate. Această afirmație se impune pe motiv că norma nu stabilește expres că activitatea operatorilor va fi suspendată (în cazul nerespectării alin.(2) art.18), ci operează cu sintagma „poate fi suspendată”, care, de altfel, permite aplicarea normei în dependență de interese sau scopuri (avantaje/beneficii). La fel, și în cazul normei ce reglementează retragerea licenței operatorului, autorul a utilizat sintagma „poate fi retrasă”, care se prezintă a fi un discreționar.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a substitui la alin.(1) art.20 sintagma „poate fi suspendată” cu sintagma „se suspendă”, iar la alin.(3) art.20 propunem substituirea sintagmei „poate fi retrasă” cu sintagma „se retrage”.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La alin.(1) art.4 potrivit proiectului – Angajatorul stabilește valoarea nominală a unui tichet de masă, acordat salariaților săi.

Considerăm că stabilirea unilaterală a valorii nominale a tichetelor de masă va crea mari discrepanțe între beneficiarii tichetelor date. Optăm pentru introducerea și reglementarea legală a limitelor valorii nominale a unui tichet de masă. Stabilirea unui minim a valorii nominale va permite asigurarea unei sume optimale pentru alimentația salariaților din toate domeniile. Iar introducerea plafonului maxim al valorii nominale va permite statului de a evita orice evaziune fiscală din partea angajatorilor, aceștia fiind în imposibilitate de a stabili costuri exagerate pentru tichetele de masă, în schimbul măririi salariului care se supune impozitării. Totodată, considerăm oportun ca Guvernul să își asume responsabilitatea de a revedea trimestrial, valoarea nominală a tichetelor de masă și de a corela limitele date (maxime și minime) conform indicilor prețurilor de consum înregistrat la mărfurile alimentare, comunicate de Biroul Național de Statistică. În concluzie, stabilirea expresă a unor limite a

valorii nominale pentru tichetele de masă va asigura salariații cu o rație alimentară calitativă și va minimaliza orice abuz din partea angajatorilor la stabilirea valorii nominale a tichetelor de masă.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a redacta norma dată în vederea excluderii lacunei depistate și propunem următorul conținut: „În limitele stabilite de Guvern, trimestrial, conform indicelui prețurilor de consum înregistrat la mărfurile alimentare, comunicate de Biroul Național de Statistică, angajatorul va determina valoarea nominală a unui tichet de masă, acordat salariaților săi.”.

La alin.(1) art.13 potrivit proiectului – Operatorul este în drept să încheie contracte de prestări servicii numai cu unitatea de alimentație publică care corespunde următoarelor condiții: ...

Sintagma „este în drept să încheie contracte de prestări servicii” se prezintă a fi una discreționară în contextul normei date. Menționăm că acordare dreptului operatorului de a încheia contracte doar cu acele unități de alimentație publică care întrunesc condițiile stipulate în proiect, nu îi și obligă pe aceștia să respecte regula în cauză. Astfel, într-o altă interpretare putem deduce că operatorul este în drept să încheie contracte de prestarea serviciilor cu respectivele unități de alimentație, însă totodată nu i se interzice să încheie contracte cu unitățile ce nu respectă condițiile prevăzute la lit.a) și b) alin.(1) art.13. Dat fiind acest fapt, concluzionăm că sintagma sus-citată acordă discreții excesive operatorului în selectarea unităților de alimentație publică, ceea ce poate fi în detrimentul salariaților ca beneficiari de tichete de masă.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a redacta norma dată și propunem următorul conținut: „Operatorul încheie contracte de prestări servicii doar cu unitatea de alimentație publică care corespunde următoarelor condiții: ... ”.

La alin.(3) art.13 potrivit proiectului – În cazul constatării de către organele competente a încălcării de către unitatea de alimentație publică a cerințelor menționate în alin.(1) lit.b), operatorul este în drept să rezilieze contractul de prestări servicii cu acesta.

În mod repetat atragem atenția că utilizarea sintagmei „operatorul este în drept să rezilieze contractul” este inoportună și în contextul normei date, prin faptul că acest drept nu îi interzice operatorului de a rezilia, de facto, contractul de prestări servicii cu acele unități de alimentație publică care nu respectă condițiile stabilite expres la alin.(1) lit.b) art.13. Ca rezultat al implementării normei în varianta actuală, vor fi afectate considerabil atât interesele angajatorilor, cât și va avea un impact negativ asupra sănătății salariaților care se vor deservi la aceste unități de alimentație publică. Astfel, art.13 acordă operatorului prerogative abuzive în raport cu interesele legale ale angajatorilor și salariaților.

Totodată, autorul nu a justificat necesitatea excluderii lit. a) alin.(1) în textul normei analizate. Din actuala redacție, deducem că dacă în rezultatul controalelor efectuate se demonstrează că unitatea de alimentație publică nu întrunește legal toate actele de constituire sau acestea sunt false, operatorul poate continua să contracteze cu aceasta, fără nici o restricție. Prin urmare, considerăm că norma sus-citată este una lacunară care acordă discreții excesive operatorului, în vederea contractării unor unități de alimentare care nu respectă condițiile stabilite vis-a-vis de acestea.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a redacta norma dată și propunem următorul conținut: „În cazul constatării de către organele competente a încălcărilor

de către unitatea de alimentație publică a condițiilor menționate în alin.(1) și dacă încălcările depistate nu sunt înlăturate în termenii legali stabiliți de legislația în vigoare, operatorul este obligat să rezilieze contractul de prestări servicii cu acesta.”. O asemenea abordare va permite respectarea condițiilor impuse de către subiecții implicați în acest proces și va evita orice abuz din partea operatorilor în cadrul activității sale.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

La alin.(1) art.11 potrivit proiectului – Angajatorul procură tichete de la operator, în baza contractelor încheiate cu acesta.

Potrivit noilor prevederi angajatorul care dorește să asigure salariații săi cu tichete de masă, este obligat să încheie un contract cu un operator în vederea eliberării tichetelor date. Menționăm că susținem inițiativa dată, beneficiile căreia au fost demonstrate de experiența altor state. Însă, referitor la norma sus-citată, atragem atenția că încheierea contractului, reprezintă un pas premergător al procesului de selectare a operatorului potrivit, cu care urmează a fi încheiat contractul. Autorul a evitat să reglementeze procesul de selectare a operatorului, menționînd doar că „angajatorul procură tichete de la operator”. Deși acordarea tichetelor de masă reprezintă un drept al angajatorului, totuși selectarea unilaterală a operatorului poate afecta interesele legale ale salariaților în ceea ce privește asigurarea cu o alimentație corespunzătoare, întrucît angajatorul în momentul selectării operatorului se poate axa exclusiv pe prețul avantajos și nu pe calitatea produselor alimentare. Optăm pentru o transparență a procesului de selectare a operatorilor care eliberează tichetele de masă. Astfel, la selectarea acestora trebuie implicați obligatoriu și reprezentanții organizațiilor sindicale sau a salariaților, ca subiecți care vor beneficia direct de pe urma implementării acestui mecanism de susținere socială. O asemenea abordare va acorda o claritate și transparență procedurii de acordare a tichetelor de masă.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a completa articolul 11 cu un alineat nou cu următorul conținut: „(1) Angajatorul, împreună cu reprezentanții sindicatelor legal constituite sau, în cazul lipsei acestora, cu reprezentantul salariaților, stabilesc de comun acord operatorul cu care vor contracta prestarea serviciilor corespunzătoare”. Actualul alin.(1) va fi numerotat cu cifra 2, respectiv aliniatele ulterioare se vor numera corespunzător.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

La art.22 potrivit proiectului – Operatorii, angajatorii și unitățile de alimentație publică poartă răspundere pentru încălcarea prezentei legi în conformitate cu legislația în vigoare.

Deși potrivit normei autorul a prevăzut răspunderea pentru operatori, angajatori și unitățile de alimentație publică, totuși proiectul nu conține prevederi care ar asigura o răspundere juridică adecvată tuturor persoanelor responsabile de buna funcționare a mecanismului propus. În acest sens, menționăm că autorul a evitat să indice tipurile de răspundere: civilă, contravențională sau penală pentru încălcarea legii date, dar a optat pentru o sintagmă generală „poartă răspundere pentru încălcarea prezentei legi în conformitate cu legislația în vigoare”, ceea ce nu este suficient pentru a garanta respectarea prevederilor de către subiecții responsabili. La fel, este binevenită și stabilirea acțiunilor pentru care este posibilă răspunderea civilă, contravențională etc.

Într-o altă ordine de idei, menționăm că autorul prevede în proiect că subiecții răspunderii sunt operatorii, unitățile de alimentație publică și angajatorii, însă nu este clar stabilit cum vor fi trași la răspundere, în cazurile în care salariații refuză să restituie tichetele de masă neutilizate (obligație care derivă din alin.(4) art.5 al proiectului). Prin urmare, deducem că subiecți ai răspunderii, în contextul normelor propuse, pot fi și salariații, iar răspunderea acestora trebuie stabilită expres în proiectul legii.

Lipsa unui mecanism clar de tragere la răspundere și de aplicare a sancțiunilor pentru încălcarea prevederilor din proiect acordă întregii reglementări un caracter coruptibil.

Recomandarea: Propunem autorului de a revedea formularea de la art.22 și de a o modifica cu prevederi care să reglementeze detaliat răspunderea pentru încălcarea obligațiilor derivate din proiect cu indicarea expresă a sancțiunilor pentru executarea sau executarea necorespunzătoare a responsabilităților stabilite pentru subiecții implicați în funcționarea noului mecanism de susținere socială.

9. Alte obiecții

Cu referire la proiectul de lege în ansamblu - Salutăm inițiativa Guvernului și considerăm binevenită această formă de susținere socială a salariaților din R.Moldova. Totodată, propunem Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei de a studia oportunitatea introducerii tichetelor de masă în format electronic concomitent cu cele de hîrtie, practică preluată începînd cu 2014 de către România. Menționăm că sistemul tichetelor de masă este aplicat pe larg și de mult timp în statul vecin, astfel din practică s-au conturat avantajele și dezavantajele utilizării tichetelor de masă pe suport de hîrtie, ceea ce a determinat introducerea tichetelor de masă electronice. Printre avantajele utilizării tichetelor de masă electronice sunt:

- 1) Tichetele electronice au un nivel de securitate mai larg, ceea ce permite un control mai bun al emiterii și utilizării tichetelor date;
- 2) Pot fi întrebuintate mai ușor și rapid;
- 3) Asigură un control mai eficient și un transfer mai rapid al sumelor aferente tichetelor de masă;
- 4) Reduce și combate fenomenul de revînzare a tichetelor de masă (o frecvență în statul Român din momentul aplicării tichetelor de masă pe suport de hîrtie).

În acest sens, recomandăm autorului de a studia oportunitatea introducerii în R.Moldova a tichetelor de masă electronice.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Cristina Diacenco
inspector superior al Direcției legislație și expertiză anticorupție
10 Octombrie 2014

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*