



Parlamentul
Republicii Moldova

264-07 nr. 504
5 octombrie 2023

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (activarea pieței forței de muncă) (nr. 313 din 21.09.2023)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat în titlu, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și menționează următoarele considerente.

I. Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat spre examinare în Parlament cu titlu de inițiativă legislativă de Guvernul Republicii Moldova, fiind aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 696/2023, în temeiul art. 73 din Constituție și art. 47 alin. (1) al Regulamentului Parlamentului.

2. Proiectul de lege prevede modificarea Legii nr. 105/2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurare de șomaj, Legii nr. 133/2008 cu privire la ajutorul social, Legii nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, Legii nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, Legii nr. 289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, Legii nr. 39/2006 privind instituirea unor măsuri suplimentare de susținere a activității de întreprinzător desfășurate în localitățile din stânga Nistrului ale raionului Dubăsari și Legii nr. 190/2003 cu privire la veterani.

Modificarea Legii nr. 105/2018 cadru și a legilor conexe, este determinată de realizarea acțiunii „Reformarea ajutorului social pentru o mai bună ținere a efortului de asistență socială”, cuprinsă la compartimentul Muncă și protecție socială din Programul de activitate al Guvernului „Moldova prosperă, sigură, europeană”, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 28/2023.

Scopul proiectului este de a reduce cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat în rezultatul creșterii numărului de șomeri care nu prezintă interes de a se angaja, reprofila, dar care continuă să beneficieze de ajutor

de șomaj și să fie asigurați de Guvern.

Totodată, proiectul modifică formula de calcul a ajutorului de șomaj pentru persoanele care s-au aflat în concediu de maternitate/concediu pentru îngrijirea copilului, astfel încât să identifice perioada care va determina un cuantum mai mare.

Prin natura reglementărilor, proiectul de lege se înscrie în categoria legilor organice, iar domeniul de reglementare ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel incidente prevederile articolelor 66 și 72 din Constituția Republicii Moldova.

II. Obiecții de conținut și tehnico-legislative

➤ **Art. I**, cu referire la modificarea Legii nr. 105/2018, constatăm următoarele:

1. La **pct. 3)**, art.10 din Lege:

- pentru a conferi claritate normei de la lit. h) **alin.(5)**, în sensul art. 54 alin.(1) lit. a) din Legea nr. 100/2017, sugerăm substituirea textului „*implementate de subdiviziunile teritoriale*” cu cuvintele „*ale subdiviziunilor teritoriale*”;

- propunerea de completare a **alin.(7)** cu lit. b¹) stabilește o nouă atribuție pentru subdiviziunile teritoriale pentru ocuparea forței de muncă - atribuția de „*a asigura realizarea procesului de profilare a șomerului și de a elabora planul individual de angajare, în scopul identificării celor mai potrivite măsuri de promovare a ocupării forței de muncă în conformitate cu profilul indicat*”.

Constatăm că, atât în proiect cât și în Lege, lipsește noțiunea de „*proces de profilare a șomerului*”, fapt pentru care, în scop de claritate, recomandăm completarea pct. 2 de la Art. I din proiect, cu o noțiunea dată.

2. **Pct. 5)** prevede completarea art. 20:

- **alin.(4)**, cu **lit. c¹)**, care determină obligația persoanei înregistrate cu statut de șomer de a prezenta o dată la 30 de zile calendaristice *raportul cu privire la activitățile realizate în căutarea unui loc de muncă*, în formatul stabilit de Agenția Națională pentru ocuparea Forței de Muncă.

În primul rând, sugerăm ca denumirea raportului să fie expusă în întregime. Ulterior, prin virgulă să fie indicat: „*conform modelului aprobat de Agenția Națională*”. Reținem că, în Legea nr. 105/2018 se operează cu cuvântul „*model*” (art. 14 alin.(1) lit. b), art. 39 alin.(5) lit. b) și art. 40 alin.(3) lit. b) și alin.(7)). Din acest considerent, în scopul respectării prevederii consemnate la art. 54 alin.(1) lit. c) din Legea nr. 100/2017 care stabilește că terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, recomandăm substituirea cuvântului „*formatul*” cu cuvântul „*model*”. Obiecția este valabilă și pentru pct.7 lit. g¹).

Totodată, ținând cont de faptul că potrivit datelor cuprinse în Raportul de activitate al Agenției Naționale pentru ocuparea Forței de Muncă pentru anul 2023, cea mai mare pondere a șomerilor, potrivit domeniului de activitate din care provin o constituie muncitorii necalificați

- 11,4 mii¹, recomandăm ca modelul raportului să fie expus în termeni simpli și clari, iar subiectul responsabil să aibă posibilitatea să-l îndeplinească la sediul subdiviziunii teritoriale, în cazul în care întâmpină dificultăți la completarea acestuia.

• **alin.(4), cu lit. f)**, care stabilește obligația persoanei înregistrate cu statut de șomer de a informa subdiviziunea teritorială în termen de 10 zile calendaristice de la data eliberării *Fișei de repartizare pentru ocuparea unui loc de muncă corespunzător de muncă despre rezultatul interviului cu angajatorul*, cu prezentarea la următoarea vizită a confirmării privind încadrarea în muncă, completată de angajator.

Menționăm că, *Fișa de repartizare pentru ocuparea unui loc de muncă corespunzător de muncă despre rezultatul interviului cu angajatorul* se regăsește și la pct. 7 al Art. I, în partea ce ține de completarea art. 21 cu lit. q) din Lege. Cu titlu de recomandare, sugerăm completarea Art. I pct. 2) din proiect cu noțiunea enunțată, unde ar fi indicate expres: termenul de eliberare, autoritatea responsabilă, precum și subiectul responsabil de aprobarea modelului Fișei enunțate.

• **alin. (5)** la final, cu textul „sau prin intermediul echipelor mobile”. Menționăm că, atât în Legea nr. 105/2018, cât și în proiectul supus avizării nu definesc noțiunea de „echipe mobile”, nu indică subiectul responsabil de crearea acestora sau statutul lor. În acest sens, recomandăm completarea proiectului cu prevederi care vor completa art. 3 din Lege, în partea ce ține de definire, cât art. 10, unde se va determina statutul acestora.

Adițional, în scop de rigoare redacțională, sugerăm ca textul „după textul „la care persoana s-a adresat”, se completează cu textul”, să se substituie cu textul: „se completează în final cu textul” .

3. Pct. 8) determină completarea art. 25 alin.(1) din Lege cu lit. h) și i). Ținând cont de faptul că, art. 25 alin.(1) lit. e) stabilește că subdiviziunile teritoriale oferă informații angajatorilor și persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă cu privire la: „locurile de muncă vacante înregistrate la Agenția Națională și condițiile de ocupare a acestora”, iar lit. h) prevede: „formularea cerințelor și sarcinilor locului vacant, ce urmează a fi declarat”, considerăm oportun ca conținutul lit. h) să fie plasat după lit. e), întrucât se corelează, fiind expuse consecutiv. Acest fapt este determinat de respectarea cerințelor art. 41 alin.(3) din Legea nr. 100/2017, care prevede că, *elementele constitutive ale actului normativ trebuie să asigure expunerea consecutivă, ordonată și sistematizată a obiectului reglementării, precum și interpretarea și aplicarea corectă a actului normativ*.

4. Pct. 9) prevede modificarea art. 27 alin.(3) din Lege. Redacția actuală a dispoziției supuse modificării reglementează că *procedura de intermediere se stabilește de către directorul Agenției Naționale*. Urmare a modificării, procedura în cauză se va răsfrânge/invoca doar subdiviziunilor teritoriale ale Agenției Naționale. Consecvent, notăm că,

¹ https://www.anofm.md/view_document?nid=20342

prin Legea nr. 137/2020 pentru modificarea unor acte normative a fost introdus art. 27¹ care reglementează condițiile de obținere/retragere a licenței pentru activitatea legală de plasare în câmpul muncii a cetățenilor din țară. Astfel, în corespundere cu art. 27¹ alin.(6) lit.a), drept temei pentru retragerea licenței servește nerespectarea procedurii de intermediere a muncii, *stabilită de Guvern*.

Prin urmare, având în vedere că cerințele referitoare la respectarea normelor și procedurii de intermediere necesită a fi similare și obligatorii atât pentru subdiviziunile teritoriale ale Agenției Naționale cât și pentru agențiile private de ocupare a forței de muncă, în scopul asigurării integrării organice a actului normativ, este oportună corelarea normelor menționate ale actului normativ.

5. Pct. 10) propune abrogarea lit. e) din alin.(2) art. 27¹ din Lege, care prevede, una din condițiile pentru eliberarea licenței pentru activitatea legată de plasarea în câmpul muncii a cetățenilor în țară, precum condiția *ca administratorul a să întocmească în limba de stat și să coordoneze cu Agenția Națională proiectul contractului de intermediere a muncii*. În acest context, considerăm că coordonarea contractului implică respectarea unor criterii minime de către agențiile private și care trebuie să fie prevăzute în mod expres în lege. Totodată, menționăm că, în Nota informativă alăturată proiectului nu este indicată necesitatea abrogării lit. e) alin.(2) art. 27¹.

Atenționăm că, la art. 58 alin.(2) lit. f) din Lege persistă o prevedere similară, care nu a fost supusă modificării, și care stabilește că licența pentru activitatea legată de plasarea în câmpul muncii a cetățenilor Republicii Moldova în străinătate se eliberează dacă se întrunește condiția că *administratorul a întocmit în limba română și a coordonat cu Agenția Națională proiectul contractului de intermediere a muncii, proiectul contractului individual de muncă, prestări servicii sau cel al contractelor asimilate, reglementate de legislația țării de destinație, utilizate în raport cu lucrătorii emigranți*.

În aceste circumstanțe, pentru a preveni încălcarea drepturilor cetățenilor care urmează a fi plasați în câmpul muncii pe teritoriul Republicii Moldova, recomandăm ca pct.10, partea a doua al Art. I din proiect, să fie exclus, asigurând astfel condiții egale pentru ambele domenii de activitate.

6. Pct. 11) propune o nouă redacție a lit. a) alin.(3) din art. 31 care prevede că, *"Formarea profesională se realizează prin: a) cursuri de formare profesională pe bază de voucher"*. Menționăm că, prin Legea nr. 253/2022 pentru modificarea Legii culturii nr. 413/1999 a fost introdus "Articolul 6¹ . Voucherul cultural". Prevederile acestui articol determină subiecții titulari și subiectul responsabil de implementarea programului național "Voucher cultural", precum și face trimitere la regulamentul aprobat de Guvern care stabilește modalitatea de accesare a serviciilor de care se poate beneficia în baza voucherului cultural. Astfel, în cazul voucherului cultural, ca titular evoluează persoana care a împlinit vârsta de 18 ani, iar în cazul voucherului prevăzut de proiect, nu este determinat cine

poate fi titular al acestuia și nu este specificat subiectul responsabil de implementarea mecanismului prin care prestatorii de formare profesională vor fi în drept să elibereze asemenea tip de vouchere. În aceste condiții, pentru a asigura implementarea în practică a noii proceduri de formare profesională - cursuri de formare profesională pe bază de vouchere, considerăm oportună dezvoltarea acestor prevederi, similar art. 6¹ din Legea culturii nr. 413/1999.

7. La pct. 14):

- propunerea de modificare a denumirii art. 34 din Lege se va exclude ca fiind irelevantă;

- se propune completarea art. 34 din Lege cu alin.(6¹) care se referă la *faptul că șomerii absolvenți ai cursurilor de formare profesională pe bază de voucher oferite de Agenția Națională, vor putea fi antrenați în stagii profesionale în scopul creșterii abilităților practice ale acestora.* Menționăm că, în cadrul Ghidului practic de elaborare a curriculumului pentru învățământul profesional tehnic postsecundar și secundar nonterțiar, aprobat prin Ordinul Ministrului Educației nr. 296/2016 se operează cu termenul "dezvoltare a abilităților", dar nu "de creștere". Prin urmare, sugerăm substituirea cuvântului „creșterii” cu „dezvoltării”.

8. Pct. 15) prevede abrogarea alin.(4¹) art. 35 din Lege, care stabilește că, *procedura de certificare a cunoștințelor și a competențelor dobândite în contexte de educație nonformală și informală se stabilește de Guvern.* Menționăm că, Nota informativă alăturată proiectului nu argumentează necesitatea acestei abrogări. Mai mult, aceasta asigură coerența și consecutivitatea reglementării normative cu referire la certificarea cunoștințelor și a competențelor dobândite în contexte de educație nonformală și informală. Atestăm că, prevederea dată a fost introdusă prin Legea nr. 352/2022 pentru modificarea unor acte normative (ocuparea forței de muncă) care a intrat în vigoare la 30.01.2023, iar potrivit Art. III alin.(2) lit. b) din Legea nr. 352/2022, Guvernul era responsabil să aprobe actele normative de punere în aplicare, fapt ce pe segmentul respectiv nu s-a realizat acțiunea vizată.

9. Pct. 17) stabilește completarea art. 39 din Lege cu alin.(9¹), potrivit căruia *beneficiarul subvenției nu poate aplica și la măsura activă prevăzută de art. 40.* Respectiv, art. 40 din Legea nr. 105/2018 reglementează susținerea proiectelor de inițiative locale. Deși, în esență se înțelege că subiectul nu poate beneficia concomitent și de subvenția prevăzută de art. 39 și de subvenția indicată la art. 40, evoluând ca întreprindere ce activează în localitățile rurale în vederea stimulării creării unor noi locuri de muncă, recomandăm ca în conținutul alin.(9¹) cuvintele „măsura activă” să fie substituite cu textul „subvenția de susținere a proiectelor de inițiative locale” sau un alt exemplu: „Beneficiarul subvenției pentru inițierea unei afaceri nu este în drept să aplice și la subvenția de susținere a proiectelor de inițiative locale, prevăzută la art. 40” și ulterior după text.

10. Pct.23) prevede abrogarea lit. c) din alin.(1) art. 48 din Lege, care

stabilește că suspendarea plății ajutorului de șomaj are loc după expirarea a 5 zile calendaristice de la data în care beneficiarul nu și-a îndeplinit obligația prevăzută la art. 20 alin.(4) lit. a), *adică să se prezinte lunar (30 zile calendaristice potrivit Art. I pct. 5) din proiect), conform programului la subdiviziunea teritorială la care este înregistrată, precum și la solicitarea acesteia, pentru a primi sprijin în vederea încadrării în muncă.* Respectiv, în rezultatul abrogării normei vizate indemnizația de șomaj urmează să fie achitată, întrucât dispare efectul pecuniar al obligației șomerului de a se prezenta la subdiviziunea teritorială în conformitate cu art. 20 alin.(4) lit. a) din Lege.

În Nota informativă la proiectul de lege, la pct. 5. Fundamentarea economico-financiară este prevăzut în mod expres că: *„Modificarea privind excluderea procedurii de suspendare prin încetarea plății indemnizației de șomaj, în cazul când are loc dintr-un motiv neîntemeiat și prin nerespectarea obligațiilor de către șomer, economiile ar constitui aproximativ 1,5 mln lei.”*

Menționăm că, potrivit art. 48 alin.(1) din Lege, unica încălcare pe care poate să o comită șomerul este cea prevăzută la lit.c). Abrogarea acestei prevederi nu ar responsabiliza șomerul, mai mult i-ar permite acestuia dreptul să plece peste hotare la muncă necalificată, iar statul ar fi obligat să-i achite pe perioada absenței ajutorul de șomaj.

Subsecvent, subliniem norma de la art.20 alin.(4) lit. a) poartă caracter imperativ care stabilește o condiție, ulterior încălcarea acestei prevederi ar duce la suspendarea indemnizației de șomaj, prin urmare ea asigură corelarea cu art. 48 alin.(1) lit. c) și art.50 alin.(2) și alin. (4).

Pentru motivele expuse, invocăm dispoziția art. 3 alin.(4) lit. a) din Legea nr. 100/2017 care expres stabilește că: *„Proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune.”*

În cazul abrogării normei vizate, atenționăm asupra faptului că proiectul actului normativ nu va asigura corelarea menționată *supra*, iar în consecință se va majora valoarea cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat pentru următorii ani.

11. Pct. 24) propune abrogarea alineatelor (2) și (4) ale art. 50 din Legea nr. 105/2018. Întrucât, prevederile menționate corelează cu prevederile art. 48 alin.(1) lit. c) din aceeași lege, argumentele expuse la pct.10 ale Avizului sunt valabile și pentru acest punct.

În concluzie, relevăm că proiectul de lege necesită a fi redactat cu luarea în considerare a obiecțiilor invocate în prezentul aviz. Oportunitatea adoptării proiectului de lege ține de competența Parlamentului.



Ion CREANGĂ,
Șef Direcție generală