Documentul de analiză a impactului

|  |  |
| --- | --- |
| **Titlul analizei impactului** | **Proiectul de lege pentru modificarea Codului muncii al Republicii Moldova nr.154/2003** |
| **Data:** | august 2019 |
| **Autoritatea administraţiei publice autor:** | Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale |
| **Subdiviziunea:** | Direcţia politici în domeniul raporturilor de muncă şi parteneriatului social |
| **Persoana responsabilă şi informaţia de contact:** | Alexandru Ghețu  alexandru.[ghetu@msmps.gov.md](mailto:ghetu@msmps.gov.md) |
| **1. Definirea problemei:**  a) Determinarea clară și concisă a problemei/problemelor  Problema de bază care urmează să fie soluționată prin proiectul de lege pentru modificarea Codului muncii al Republicii Moldova nr.154/200, se referă la necesitatea perfecționării legislației muncii în vigoare, prin ajustarea normelor în vigoare la schimbările survenite pe piața muncii, în mod special cu privire la raporturile de muncă. Codul muncii reglementează totalitatea raporturilor individuale și colective de muncă, controlul aplicării reglementărilor din domeniul raporturilor de muncă, jurisdicția muncii, precum și alte raporturi legate nemijlocit de raporturile de muncă.  Raporturile de muncă cât și piața muncii se află în permanentă dinamică şi dezvoltare, fapt ce impune necesitatea aducerii prevederilor Codului muncii în concordanţă cu schimbările ce intervin în aceste raporturi, precum şi cu cerinţele moderne ale economiei de piaţă. În același timp, revizuirea și modernizarea legislației muncii vine să asigure o înțelegere și aplicare clară și corectă a normelor, în acest caz facilitând activitatea angajatorilor dar și protecția muncii salariaților. În acest context, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale periodic elaborează (în comun cu partenerii sociali) și promovează proiecte de Legi pentru modificarea Codului muncii. Spre exemplu în anul 2017 au fost elaborate și promovate 3 proiecte de modificare a Codului Muncii, iar în 2018 – un proiect de lege etc.  Adiacent, analizele efectuate, inclusiv prin intermediul studiilor analitice, au atestat un șir de lacune în legislația muncii. Astfel, problemele ce decurg din problema de bază sunt:   1. prevederile legislației nu sunt destul de clare și fac dificilă aplicarea programelor flexibile de muncă de către angajatori și salariați; 2. modalitatea transferării temporare a salariatului, la o altă muncă în cadrul aceleiași unități este imposibilă potrivit legislației; 3. urmare a excluderii carnetelor de muncă din circuit din data de 01.01.2019, a apărut necesitatea evidenței electronice a salariaților 4. în cazul în care la nivel de unitate există mai multe organe sindicale, este necesitate de reglementare a modului de desfășurare a negocierilor colective; 5. compensarea muncii suplimentare cu ore libere, derivă din norma constituțională – Dreptul la muncă; 6. Odată cu amendarea Codului Educației și modificării nivelurilor și ciclurilor educaționale, este necesară ajustarea Codului Muncii.   În acest context, proiectul de lege își propune eliminarea acestor lacune din legislație, contribuind astfel la racordarea legislației la schimbările în relațiile de muncă.  b) Descrierea problemei, persoanelor/entităților afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate  În toate problemele identificate, persoanele/entitățile afectate sunt angajatorii (sectorul public și privat, precum și non profit) și salariații, inclusiv zilierii.   1. *Lipsa reglementărilor clare și aplicabile cu referire la posibilitățile de aplicare a programelor flexibile de muncă:* Redacția actuală a Codului Muncii conține prevederi (art.100, al.7, 9) cu privire la programul flexibil individualizat de muncă. Totuși în discuții cu angajatorii și salariații s-a stabilit dificultatea de punere în practică a prevederilor actuale, în sensul că norma nu reglementează clar modul de stabilire a programelor flexibile de muncă. De asemenea, aceste aspecte lacunare au fost identificate și în cadrul studiului „Mamele cu copii de vârstă preșcolară: între serviciu și obligațiuni familiale”, desfășurat de Institutul Național de Cercetări Economice, în anul 2019. Conform datelor, 36,2% din totalul respondenților au solicitat flexibilizarea programelor de muncă în contextul reconcilierii vieții de familie cu cea profesională. De asemenea astfel de prevederi se regăsesc în legislația și practica altor țări, inclusiv România, Franța, Canada. În același context, menționăm că un studiu realizat în anul 2015 în 10 țări atestă că 75% din întreprinderi aveau programe flexibile de muncă. De asemenea, Organizația Internațională a Muncii încurajează flexibilizarea programelor de muncă în vederea sporirii calității vieții angajaților, în special pentru persoanelor implicate în îngrijirea copiilor și altor membri ai familiei. Norma dată este în concordanță cu Directiva UE 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (pct.15 preambul). 2. *Nereglementarea modalității transferării temporare a salariatului, la o altă muncă în cadrul aceleiași unități:* Codul Muncii nu prevede posibilitatea efectuării unui transfer temporar al salariatului în cadrul întreprinderii (cu acordul scris al părţilor). Această interdicţie creează probleme de suplinire a locurilor temporar libere în întreprindere, singura soluţie fiind angajarea unor persoane noi pe o perioadă determinată sau cumularea de funcții a salariatului temporar absent, fapt ce prezintă un dezavantaj atât pentru angajator, cât şi pentru salariat. Transferul salariatului în cadrul întreprinderii este deosebit de important în special pentru companiile în care instruirea noilor salariaţi la angajare este de lungă durată şi presupune cunoştinţe şi o pregătire specială (cursuri iniţiale, cunoaşterea sistemelor informaţionale şi a procedurilor de lucru, de securitate, etc.) şi o perioadă de adaptare mai mare. Transferul temporar al salariatului este important şi în cazul înlocuirii temporare a unor angajaţi din conducerea subdiviziunilor, a adjuncţilor conducerii subdiviziunilor etc. 3. *Lipsa unor date complete și a evidenței salariaților urmare a excluderii carnetelor de muncă din circuit din data de 01.01.2019*: Prin Legea nr.123/2017 au fost excluse din Codul Muncii normele referitoare la carnetul de muncă, intrând în vigoare ce începere de la 01.01.2019. Pînă în prezent nu au fost identificate mecanisme prin care să se asigure evidența tuturor salariaților atât din sectorul public, cât și privat. În același timp, prin Legea nr.22/2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri (art.5) s-a stabilit necesitatea dezvoltării unui registru electronic al zilierilor, în scopul asigurării controlului asupra respectării legislaţiei muncii și al coordonării activităților de control în domeniul securităţii şi sănătăţii în muncă. În vederea eficientizării costurilor publice și asigurării unui sistem unic, integrat de raportare și evidență a angajaților, inclusiv a zilierilor, este impetuos necesară elaborarea registrului electronic al angajaților, cu acces pentru angajatori (de raportare și evidență), salariați (de extragere a informației cu privire la activitatea de muncă desfășurată, în lipsa carnetelor de muncă ca și act confirmativ) și autorități (de monitorizare, evidență și control). Astfel Registrul de evidenţă a angajaților constituie un element de bază pentru probarea autenticității contractelor individuale de muncă. Deţinerea registrului respectiv are drept scop asigurarea părților raporturilor de muncă cu mijloace de probă în contextul unui eventual litigiu și pe de altă parte, crearea unui mecanism eficient pentru organele de supraveghere și control asupra respectării legislației muncii în vederea contracarării și neadmiterii raporturilor de muncă sub formă nedeclarată. 4. *Nereglementarea modului de desfășurare a negocierilor colective în cazul în care la nivel de unitate există mai multe organe sindicale:* La momentul actual nu este reglementat modul de desfășurare a negocierilor colective în cazul în care la nivel de unitate există mai multe organe sindicale, în corespundere cu Legea nr.1129/2000. Astfel pentru a asigura participarea tuturor părților la procesul de negociere, proiectul propune excluderea situațiilor de negociere și încheiere a contractului colectiv de muncă doar cu unul din sindicatele existente la nivel de unitate și neglijarea celorlalte sindicate. 5. *Lipsa reglementărilor cu privire la compensarea muncii suplimentare cu ore libere:* Codul Muncii prevede dreptul angajatorului de a atrage salariații la muncă suplimentară, achitată în mod corespunzător. În același timp, în legislația actuală lipsesc prevederi cu privire la compensarea muncii suplimentare prin ore libere plătite, aplicate cu succese în țări ale UE (România, Franța etc.). La nivel european se aplică prevederile Directivei UE 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (pct.16 preambul) și Convenția OIM nr.106 Repausul săptămânal (comerț și oficii). De asemenea, 17,9% din respondenții studiului „Mamele cu copii de vârstă preșcolară: între serviciu și obligațiuni familiale”, desfășurat de Institutul Național de Cercetări Economice, în anul 2019, au solicitat posibilitatea oferirii de către angajator a zilelor suplimentare de odihnă, fapt care ar contribui la reconcilierea vieții de familie cu cea profesională. 6. *Neajustarea prevederilor Codului Muncii la prevederile Codului Educației:* Actualmente Codul Muncii operează cu noțiuni depășite, care un sunt în corespundere cu noile prevederi ale Codului Educație, în speță cu referire la nivelurile și ciclurile educaționale.     c) Cauzele care au dus la apariția problemei  1. Schimbările care survin în raporturile de muncă datorate transformărilor pe piața muncii;  2. Neînțelegerea și aplicarea neuniformă de către angajatori a unor norme curente cu referire la programele de muncă;  3. Lipsa unor mecanisme de reconciliere a vieții de familie cu cea profesională;  4. Lipsa unui mecanism de evidență a salariaților și a zilierilor, inclusiv lipsa evidenței unităților de personal la nivel de unitate.  d) Evoluția problemei  În anul 2003 a fost aprobat Codul Muncii al Republicii Moldova, care a fost modificat pe parcursul anilor urmare a solicitărilor angajatorilor, salariaților, partenerilor de dezvoltare, reieșind din interesul național. Modificările efectuate au avut drept scop îmbunătățirea cadrului normativ în domeniul muncii, asigurând astfel implementarea prevederilor convențiilor Organizației Internaționale a Muncii cu privire, inclusiv, la muncă decentă, ale Cartei Sociale Revizuite și ale Directivelor UE.  În anul 2018 a fost creat în cadrul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale grupul de lucru tripartit, format din reprezentanții ministerului, Inspectoratului de Stat al Muncii, Confederației Naționale a Sindicatelor din Republica Moldova și ai Confederației Naționale a Patronatului din Moldova. Pe parcursul perioadei au fost desfășurate 13 ședințe de lucru, în care s-au examinat propunerile parvenite de la partenerii sociali. De asemenea, ministerul a fost sesizat de Asociația Națională a Companiilor din Domeniul TIC, Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, societatea civilă cu referire la necesitatea ajustării normelor legale în domeniul muncii.    În cazul neintervenției prin proiectul de lege elaborat, vor fi aplicate în continuare norme depășite, care nu răspund așteptărilor angajatorilor și salariaților, și care nu vor fi aduse în concordanță cu bunele practici și prevederi ale legislației europene. Astfel vor fi dezavantajați atât *angajatorii* în procesul de eficientizare a activității de muncă și de producție, *salariații* – prin lipsa unor posibilități de îmbinare a vieții de familie cu cea profesională, de obținere a unei informații ample și actualizate cu privire la activitatea de muncă desfășurată, de îmbunătățire a calității vieții, cât și *autoritățile statului* – prin lipsa unui sistem de evidență a angajaților.  e) Cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și carențe ale prevederilor normative în vigoare, documente de politici și reglementări existente care condiționează intervenția statului  Proiectul de lege este elaborat în vederea realizării următoarelor documente strategice de dezvoltare a statului:   * Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora (cap.IV), aprobat prin Legea 112/2014, publicată în Monitorul Oficial nr.185-199 din 18.07.2014; * Programul de ţară privind munca decentă 2016-2020; * Strategia națională privind ocuparea forței de muncă pentru anii 2017-2021, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.1473/2016, publicată în Monitorul Oficial nr.109-118 din 07.04.2017; * Strategia naţională de dezvoltare ”Moldova 2030”, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 1083/2018, publicată în Monitorul Oficial nr.424-429 din 16.11.2018.   În prezent Codul Muncii este actul normativ de bază care reglementează raporturile de muncă.  Totodată s-a constatat că, unele prevederi ale codului sunt neclare, depășite sau nu reglementează situația reală a raporturilor de muncă existente pe piața muncii. Prin proiectul dat se propune aducerea clarității și aplicării uniforme a unor norme care lăsau loc de interpretare, și racordarea la situația actuală în cadrul raporturilor de muncă. | |
| **2. Stabilirea obiectivelor** | |
| 1. Expunerea obiectivelor   Obiectivele principale ale proiectului de lege se referă la:   * Perfecționarea legislației muncii în corespundere cu schimbările intervenite în relațiile de muncă; * Asigurarea unor măsuri suplimentare de reconciliere a vieții de familie cu cea profesională; * Ajustarea legislației muncii la prevederile altor acte normative în vigoare; * Asigurarea unui mecanism de evidență a angajaților, inclusiv zilierilor. | |
| **3. Identificarea opţiunilor** | |
| 1. Expunerea succintă a opțiunii „a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție   *Opțiunea „a nu face nimic”:* În mare parte situația actuală și modul în care aceasta se dezvoltă în prezent, dar și situația din următorii ani în lipsa intervenției date, este expusă în compartimentul 1 b), c) și d).   1. Expunerea principalelor prevederi ale proiectului, cu impact, explicând um acestea țintesc cauzele problemei, cu indicarea novațiilor și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate   Proiectul de lege prevede modificarea a peste 20 de articole ale Codului, cu referire la:   * concretizarea și îmbunătățirea conținutului normativ al unor norme juridice; * instituirea Registrului electronic al angajaților, în contextul excluderii carnetelor de muncă; * asigurarea posibilității de aplicare a programelor flexibile de muncă; * acordarea dreptului de a recompensa orele de muncă suplimentară cu ore libere; * asigurarea aplicării corecte și uniforme a prevederilor Codului muncii; * scutirea angajaților de obligativitatea de a prezenta, la momentul angajării, a unor documente impropriipentru angajator; * asigurarea respectării drepturilor și intereselor salariaților pe domeniul securității și sănătății în muncă; * realizarea dreptului angajatorului să transfere temporar salariatul, cu acordul scris al acestuia, la o altă muncă în cadrul aceleiași unități, cu păstrarea locului de muncă de bază; * aducerea în concordanță a unor prevederi din Codul Muncii cu prevederile Codului Educației; * asigurarea dreptului conducătorului unității de a transfera unele zile de repaus (de lucru) în alte zile; * acordarea dreptului salariatului care intenționează să adopte un copil să solicite concediu neplătit pe o durată de cel mult 90 zile.   Proiectul de lege se anexează.   1. Expunerea opțiunilor alternative pentru opțiunea recomandată și opțiunea „a nu face nimic”   Riscuri nu au fost identificate. | |
| **4. Analiza impacturilor opţiunilor**  a) Efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor sunt expuse în compartimentul 1 b), c) și d).  b) Principalele costuri și beneficii potențiale se referă la următoarele aspecte:  - *economic* – angajatorii vor putea obține un randament al muncii sporit urmare a flexibilizării programelor de muncă, acordării de zile libere pentru munca suplimentară, diminuarea poverii administrative prin diminuarea actelor solicitate la angajare, diminuarea cheltuielilor de personal în cazul transferului pentru o perioadă determinată a salariatului la un post de muncă temporar vacant. Beneficiile pentru salariați se referă la posibilități sporite de îmbinare a vieții de familie cu cea profesională, sporirea calității și bunăstării vieții, protecție a sănătății și securității muncii, acces la date cu privire la activitatea de muncă. Atât statul, cât și angajatorii ar putea suporta anumite costuri privitor la dezvoltarea și funcționarea Registrului de evidență a angajaților (pentru angajator – cheltuieli cu privire la introducerea datelor în registru, dotarea tehnică; pentru stat – cheltuieli pentru dezvoltarea, gestionarea și mentenanța registrului), care sunt mult mai mici comparativ cu beneficiile acestei intervenții.  - *social* – posibile îmbunătățiri a ocupării forței de muncă, în special a femeilor cu copii mici și a persoanelor care îngrijesc de membri ai familiei; o mai bună organizare a activităților de muncă; eliminarea aspectelor discriminatorii în raport cu anumite categorii de salariați etc.  c) Expunerea celor mai relevante riscuri care pot cauza eșecul intervenției preconizate  Riscuri nu au fost identificate.  d) Costuri de conformare pentru întreprinderi  Angajatorii ar putea suporta anumite costuri cu privire la introducerea datelor în registru și/sau dotarea tehnică.  În concluzie, se atestă necesitatea aprobării proiectului de lege de modificare a Codului Muncii. | |
| **5. Implementarea și monitorizarea** | |
| a) Descrierea implementării opțiunii  În vederea asigurării încadrării coerente a proiectului de lege, este necesară:   * Modificarea Legii nr.22/2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri (art.5); * Elaborarea și aprobarea Conceptului Registrului electronic al angajaților.   b) Indicatori de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea și evaluarea  Numărul unităților economice care au instituit programe flexibile de muncă, numărul salariaților care au solicitat timp liber în schimbul muncii suplimentare, numărul femeilor cu copii mici care revin pe piața muncii, numărul salariaților beneficiari de concediu suplimentar neplătit pentru adoptarea unui copil.  c)Estimarea timpului în care se va resimți impacturile estimate  Cel puțin 1 an de la intrarea în vigoare. | |
| **6. Consultarea** | |
| 1. Principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă   Angajatorii (publici sau privați) și salariații.   1. Consultarea adecvată a părților   Consultarea în mare parte a fost desfășurată în perioada elaborării proiectului, în cadrul unui grup de lucru tripartit, care s-a întrunit în 13 ședințe. În componența grupului de lucru au fost prezenți permanent 3 reprezentanți ai ministerului, 2 reprezentanți ai Confederației Naționale a Patronatului, 2-3 reprezentanți ai Confederației Naționale a Sindicatelor și 1 reprezentant al Inspectoratului de Stat al Muncii.  Anunțul despre intenția de elaborare a proiectului de lege a fost plasat pentru consultare publică pe site-ul www.msmps.gov.md/transparența/proiecte supuse consultărilor publice.  Propunerile parvenite până în prezent au fost examinate de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și, în mare parte luate în considerație la îmbunătățirea proiectului.  Prezenta Analiză a Impactului de Reglementare și proiectul de lege este plasată pentru consultare publică pe site-ul www.msmps.gov.md/transparența/proiecte supuse consultărilor publice. | |

**Secretar de stat al Ministerului**

**Sănătății, Muncii și Protecției Sociale Anastasia OCERETNÎI**