



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. 06/2-4819 din 12. 08. 2020

La nr. 339 din 17.07.2020

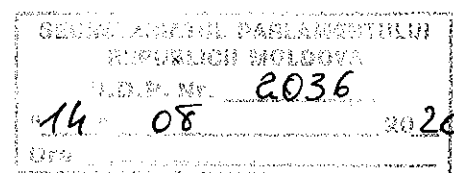
### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind garantarea medicamentelor la preț redus ori gratuite pentru persoanele beneficiare de pensie.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA







## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6735 din 07.08.2020**

### **la proiectul de lege privind garantarea medicamentelor la preț redus ori gratuite pentru persoanele beneficiare de pensie**

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați 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 privind 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 anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 17 iulie 2020, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 17 iulie 2020. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2)<sup>2)</sup> și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Din nota informativă poate fi dedus că proiectul are drept scop redresarea situației demografice din Republica Moldova, ca efect al menținerii stării de sănătate în condiții bune pentru persoanele vârstnice.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se promovează o lege integrală, care are drept scop asigurarea și garantarea accesului beneficiarilor de pensie la medicamente cu preț redus sau gratuite.

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

Prevederile proiectului promovează interesele beneficiarilor de pensie, în ceea ce privește accesul acestora la medicamente cu preț redus sau gratuite.

### **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".

În nota informativă sunt specificate compartimentele prevăzute în anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, însă informația prezentată nu reflectă rezultatele unei analize detaliate a situației economico-financiare a Republicii Moldova, din care să rezulte clar posibilitatea implementării prevederilor proiectului.

Astfel, potrivit art.25 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative: „Elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acestora privind inițierea elaborării unui act normativ [...]”.

Alineatul (2) al aceluiași articol stabilește că: „În cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante aprobate de către Guvern [...]”.

Astfel, potrivit pct.10 subpct.4) lit.b) din Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23/2019: „[...] Actul de analiză a impactului trebuie să conțină următoarea informație: [...] 4) Analiza impacturilor opțiunilor [...] b) Pentru fiecare opțiune analizată, se descriu principalele costuri și beneficii potențiale, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea. Costurile și beneficiile se descriu ca efecte adiționale în comparație cu situația din opțiunea „a nu face nimic”. Se identifică întregul spectru de efecte negative și pozitive ale stării actuale de fapt și de drept, în baza prezentelor rigori de analiză. Descrierea va include un spectru cât mai larg de costuri și beneficii confirmate prin dovezi și presupuneri argumentate, care pot fi inclusiv economice, sociale și de mediu, prezentate ca schimbări ale următoarelor categorii de impact:

- economic: [...] veniturile și cheltuielile publice; [...] situația social-economică în anumite regiuni; situația macroeconomică; alte aspecte economice;”.

În conținutul notei informative lipsește informația care ar demonstra efectuarea unei analize în acest sens de către autori. În schimb aceștia prezintă date ale Agenției Naționale pentru Sănătate Publică a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, privind „*structura mortalității pe clase ale cauzelor de deces*”, precum și date ale Biroului Național de Statistică, potrivit cărora vârsta înaintată cauzează numeroase probleme de sănătate.

În contextul celor expuse mai sus, luând în considerare lipsa, în nota informativă, a informațiilor relevante și concludente, care să rezulte din analiza aprofundată a situației sociale, economice, financiare actuale din Republica Moldova, care să demonstreze viabilitatea proiectului, compatibilitatea acestuia cu politicile statului în domeniul sănătății și capacitatea integrării armonioase în sistemul legislației naționale, considerăm că nota informativă conține o justificare insuficientă, promovarea proiectului fiind prematură.

#### **I.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*”.

Deși implementarea în practică a normelor proiectului necesită alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat, în nota informativă autorii nu prezintă careva date privind cuantumul acestora. În schimb, autorii au specificat că: „*Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor, urmează să planifice și identifice resurse din bugetul pentru anul 2021*”.

Întru evitarea compromiterii scopului proiectului, urmează a fi stabilită cu certitudine acoperirea financiară a executării acestui proiect.

Totodată, semnalăm că pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Or, potrivit art.131 din Constituție, care statuează că “(4) *Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”.

Astfel, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli financiare este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de proiectul de lege, în conformitate cu art.131 alin.4) și (6) din Constituției.

## **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 *"textului 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, [...]"*

În textul proiectului au fost depistate unele formulări ambigue, care la împlemetarea în practică a proiectului vor permite persoanelor responsabile posibilitatea interpretării și aplicării eronate a acestora. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului nu au fost identificate neconcordanțe cu cadrul legal existent.

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

Prevederile proiectului stabilesc în sarcina Guvernului și, în parte, a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, implementarea prevederilor proiectului, monitorizarea punerii în aplicare a acestora și aducerea propriilor acte normative în concordanță cu acestea.

### **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**

**La art.5 alin.(1) din proiect**

*„Republica Moldova, prin intermediul structurilor sale în domeniul asigurării sociale și sănătății, acordă suport material, social și de altă natură beneficiarilor de pensii care intenționează să achiziționeze medicamente la preț redus ori gratuite.”*

**Obiecții:**

Prevederea are sens ambiguu și creează premise pentru interpretări subiective.

În situația în care prin proiect se instituie un mecanism aparte de acces la medicamente la preț redus ori gratuite, destinat exclusiv beneficiarilor de pensii, de genul celui prevăzut în art.18 alin.(2) din Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică, este neclar în ce va consta suportul „material, social și de altă natură” acordat pensionarilor de către stat.

Luând în considerare că mecanismul propriu-zis și condițiile de funcționare ale acestuia urmează să fie reglementate de către Guvern, considerăm ca fiind suficientă mențiunea privind garantarea, din partea statului, a dreptului pensionarilor de a beneficia de medicamente la preț redus ori gratuite.

În formula actuală, norma lasă loc pentru interpretări discreționare și abuzuri din partea persoanelor interesate.

**Recomandări:**

*Expunerea normei în următoarea redacție: „Statul asigură dreptul persoanelor beneficiare de pensie de a avea acces la medicamente la preț redus ori gratuite”.*

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - înbogățire ilicită
  - influențare necorespunzătoare
  - nerespectare a regimului cadourilor
  - evaziune fiscală
  - escrocherie

**La art.10 alin.(2) din proiect**

Articolul 10. Medicamente gratuite

*„(2) Lista medicamentelor la preț redus va fi aprobată de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și va cuprinde atât preparate de strictă necesitate, cât și de uz obișnuit, în dependență de preponderanța maladiilor ce afectează populația țării.”*

**Obiecții:**

Deși din denumirea articolului rezultă că acesta se referă la medicamentele gratuite, norma examinată prevede modalitatea de aprobare și conținutul listei medicamentelor la preț redus. Ambiguitatea respectivă va crea neclarități, pentru persoanele responsabile, la implementarea în practică.

<b>Recomandări:</b> Completarea după sintagma „la preț redus” cu cuvântul „gratuite”.	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generale</li> </ul>

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul lege privind garantarea medicamentelor la preț redus ori gratuite pentru persoanele beneficiare de pensie este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul redresării situației demografice din Republica Moldova, ca efect al menținerii stării de sănătate în condiții bune pentru persoanele vârstnice.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Prin proiect sunt promovate interesele beneficiarilor de pensie, în ceea ce privește accesul la medicamente cu preț redus sau gratuite.

Implementarea în practică a normelor proiectului necesită mijloace financiare din bugetul de stat, în nota informativă autorii nu prezintă careva date privind cuantumul acestora. În schimb, autorii au specificat că: „Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor, urmează să planifice și identifice resurse din bugetul pentru anul 2021”.

Întru evitarea compromiterii scopului proiectului, urmează a fi stabilită cu certitudine acoperirea financiară a executării acestui proiect. Totodată, semnalăm că pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Or, potrivit art.131 din Constituție, care statuează că *“(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”*.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia potrivit celor menționate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

07.08.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim Gheorghită, Inspector principal

*V. Gheorghita*