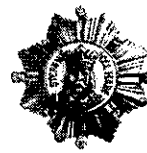




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



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. 06/2-1035 din 28.02.2021

La nr. 22 din 03.02.2021

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea și completarea Codului educației al Republicii Moldova nr.152 din 17.07.2014 (art.9 alin.(3)).

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

Director

*R. Flocea*

Ruslan FLOCEA

|   |         |
|---|---------|
| SECRETARIATUL PARLAMENTULUI<br>REPUBLICII MOLDOVA |         |
| D.D.P. Nr.  | 386     |
| "19"  | 02 2021 |
| Ora   |         |





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO21/7126 din 18.02.2021**

### **la proiectul de lege privind modificarea și completarea Codului educației al Republicii Moldova nr.152 din 17.07.2014 (art.9 alin.(3))**

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 autori nemijlociți sunt un grup de 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, 8 și 10 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 pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate. Totuși, nu a fost respectată norma prevăzută la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, care prevede publicarea anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie.

Prin urmare, deși rigorile de transparență decizională au fost respectate fragmentar, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

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

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop *„de a oferi garanții financiare suplimentare instituțiilor de învățământ general, care, din cauza unor bugete deficitare, rezultate, în special, în urma aplicării unei formule de finanțare necorespunzătoare, sunt incapabile de a asigura un proces educațional conform”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea formulei de calcul de finanțare a instituțiilor de învățământ general prin completarea normei cu textul *„spațiu educațional fizic”*, astfel, urmând ca instituțiile de învățământ să fie finanțate din bugetul de stat nu doar per copil, dar și în funcție de spațiul educațional de care dispune instituția.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesele instituțiilor de învățământ din Republica Moldova, atât din mediul rural, cât și din mediul urban, a căror finanțare din bugetul de stat se dorește a fi majorată, prin adăugarea la formula de calcul a criteriului de spațiu educațional fizic de care dispune instituția.

### **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 expuse condițiile de bază ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, expunerea principalelor prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, argumentate prin date statistice și prezentarea exemplelor elocvente a situației financiare a instituțiilor de învățământ din zona rurală.

Deși, în nota informativă se evidențiază situația dramatică a instituțiilor din localitățile rurale, din proiect se constată că autorul intenționează majorarea finanțării pentru toate instituțiile de învățământ, chiar dacă sunt amplasate în localitățile urbane și nu duc lipsă de elevi, și în consecință de resurse financiare alocate.

#### **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”*.

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare însemnate, întrucât suplimentarea bugetului tuturor instituțiilor publice de învățământ general din țară (mediul rural și urban), care conform datelor statistice furnizate de Biroul Național de Statistică constituie circa 1255 instituții de învățământ primar și secundar general, ar necesita resurse considerabile din partea bugetului de stat.

În nota informativă, fără existența unui calcul referitor la sursele financiare necesare, autorul precizează că „(...) Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor, urmează să planifice și identifice resurse deja din bugetul pentru anul 2022”.

Astfel, se constată că, realizarea și implementarea prevederilor elaborate depinde de modul de alocare și disponibilitate a bugetului de stat de a acoperi aceste cheltuieli.

Subsidiar, art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova stabilește expres că „Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”.

Prin urmare, proiectul necesită a fi consultat cu autoritățile implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, în speță cu Ministerul Educației, Culturii și Ceretării, Ministerul Finanțelor și reprezentanții autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea pentru prezentarea propunerilor și/sau obiecțiilor pe marginea celor propuse.

## **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, [...]”.

În proiect sunt incluse cuvinte a căror noțiuni nu se regăsesc în actele normative în vigoare, ceea ce provoacă confuzii cu privire la interpretarea, cât și aplicarea corectă a prevederii. Astfel, se constată că textul proiectului nu corespunde întru totul tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice. Expunerea detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

În textul proiectului se identifică norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările altor norme din actul normativ supus modificării. Autorul intenționează completarea art.9 alin.(3) din Codul educației nr.152/2014, unde este prevăzut principiul potrivit căruia se realizează finanțarea de bază a învățământului general. Totodată, la art.144 și art.145 din Cod sunt reglementate principiile,

modalitățile de finanțare și gestionare financiară a învățământului, unde este expres indicată formula de finanțare-standard, care conform proiectului nu este supusă modificării. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Proiectul reglementează activitatea Guvernului, și nemijlocit al Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și Ministerului Finanțelor, care conform modificărilor propuse vor fi obligate să identifice din bugetul de stat resurse financiare suplimentare destinate pentru majorarea finanțării instituțiilor de învățământ general din Republica Moldova.

### **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 -   |
| <b>Art.I din proiect -</b><br><i>„1.Articolul 9 alineatul (3) se va expune într-o nouă redacție, după cum urmează: „Finanțarea de bază a învățământului general se face după principiul ”banul urmează spațiul educațional fizic și elevul”, conform căruia resursele alocate pentru un spațiu educațional fizic specificat și pentru un elev sau un copil se transferă la instituția de învățământ respectivă și în care elevul învață.”</i>   |
| <b>Obiecții:</b><br>În textul proiectului sunt utilizate noțiuni a căror definiții nu se regăsesc în cadrul normativ existent, ceea ce provoacă confuzii cu privire la interpretarea, cât și aplicarea corectă a prevederii.<br><br>Mai mult, deși sintagma „spațiu educațional” este utilizată la art.7 lit.j) din Codul educației, în contextul prezentării principiilor fundamentale pe care se întemeiază domeniul educației, în proiect, în cazul modificării art.9 alin.(3), acestea i se oferă calitatea de criteriu pentru calcularea finanțării instituțiilor de învățământ general. Astfel, termenul „spațiu educațional fizic” necesită o definire expresă stabilită în cadrul normativ pentru interpretarea uniformă și consecventă a legislației, în special în ce privește utilizarea, repartizarea rezonabilă și legală a resurselor financiare din bugetul de stat.<br><br>Totodată, se constată că includerea cuvintelor „spațiul educațional fizic” în art.9 alin.(3) din Codul educației, care stabilește principiul conform căruia se realizează finanțarea de bază a învățământului general („banul urmează elevul”), nu presupune și modificarea formulei de calcul în baza căreia se repartizează sursele financiare. În acest sens, art.144 și art.145 din Cod statuează principiile de finanțare a instituțiilor publice de învățământ general și modalitățile de finanțare și gestionare financiară a învățământului, și în consecință, modificări urmau a fi propuse și pentru această normă.<br><br>Prin urmare, completarea propusă în proiect ar crea o lacună de drept, fiind omisă modificarea reglementării cu privire la modalitatea de calcul a finanțării învățământului general, astfel, conducând la incertitudini în procesul de realizare a obligațiilor și ambiguitatea procedurilor administrative de care sunt responsabili funcționarii publici, ceea ce poate duce în final la comiterea manifestărilor de corupție. |

**Recomandări:**

În consecință, se recomandă revizuirea proiectului, conform următoarelor propuneri:

1. definirea noțiunii „spațiu educațional fizic” întru evitarea interpretărilor eronate și confuziilor în ce privește formula de calcul a finanțării instituțiilor de învățământ general.

2. completarea art.144 alin.(2) și art.145 alin.(1) din Codul educației, în scopul armonizării cadrului legal și eliminării caracterului lacunar al prevederilor ce stabilesc modul de calcul al resurselor financiare alocate din bugetul de stat instituțiilor de învățământ general.

**Factori de risc:**

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - dare de mită
  - corupere pasivă
  - luare de mită
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege de modificare a Codului educației nr.

152/2014 este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova ce are drept obiectiv modificarea formulei de calcul de finanțare a instituțiilor publice de învățământ general, urmând ca acestea să fie finanțate din bugetul de stat nu doar per copil/elev, dar și în funcție de spațiul educațional de care dispune instituția.

Implementarea prevederilor proiectului necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat și, prin urmare, în corespundere cu cadrul normativ, necesită a fi consultat cu autoritățile implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, în speță Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, Ministerul Finanțelor și reprezentanții autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea, pentru prezentarea propunerilor și/sau obiecțiilor pe marginea celor propuse.

Suplimentar, se constată că, în textul proiectului sunt utilizate noțiuni a căror definiții nu se regăsesc în cadrul normativ existent, ceea ce provoacă confuzii cu privire la interpretarea, cât și aplicarea corectă a prevederii. Totodată, proiectul urmează a fi completat cu norme privind modificarea prevederilor ce statuează principiile și modalitatea de finanțare și gestionare financiară a învățământului, în scopul evitării caracterului lacunar al normelor și ambiguității procedurilor administrative supuse modificării.

Prin urmare, este necesară revizuirea prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

18.02.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Daniela Carbuni, Inspector superior*

Handwritten signature of Daniela Carbuni in black ink.