



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

PR. 319/23.12.19

CPS
CEM



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-144 din 13.01 2020
La nr. 319 din 23 decembrie 2019

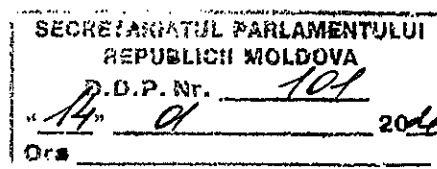
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 411/1995; Codul educației).

Anexă: conform textului – 3 (trei) file.

Director adjunct

Lidia CHIREOGLO





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6257 din 11.01.2020

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (art.51/1 alin.(3) din Legea nr.411/1995; art.53 alin.(8) din Codul educației)

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 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. 6-12 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 a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *"Aceste modificări vor îmbunătăți prestarea de servicii calitative medicale în cadrul instituțiilor preșcolare de învățământ și echidistanță în procesul de recepționare a produselor alimentare."*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.51/1 alin.(3) din Legea ocrotirii sănătății nr.411/1995 și art.53 alin.(8) din Codul educației. În acest sens, autorul a precizat că, *"În cadrul activității sale Comisia specială a ajuns la concluzia că este necesar de modificat Legea nr.411-XIII din 28 martie privind ocrotirii sănătății, Codul Educației al Republicii Moldova nr.152 din 17.07.2014 pentru a garanta un control mai eficient a procesului de recepționare a produselor alimentare de la agenții economici, la momentul livrării lor în instituțiile preșcolare și de învățământ."*

Deși, autorul nu urmărește un scop ascuns, totuși raportând soluția propusă la scopul declarat, se reține că există divergențe în acest sens, nefiind clar mecanismul propus de autor și dacă acesta nu contravine Legii nr.1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, care la art.16 prevede expres modul de utilizare a mijloacelor financiare ale asigurării obligatorii de asistență medicală și care nu indică la destinația mijloacelor financiare respective în vederea asigurării unui control mai eficient a procesului de recepționare a produselor alimentare așa precum a invocat autorul. În acest sens, potrivit art.16 alin.(1) din Legea nr.1585/1998, *"În scopul realizării asigurării obligatorii de asistență medicală, Compania Națională de Asigurări în Medicină constituie, din contul mijloacelor totale acumulate, și gestionează următoarele fonduri: a) fondul pentru achitarea serviciilor medicale; b) fondul de rezervă al asigurării obligatorii de asistență medicală; c) fondul măsurilor de profilaxie; d) fondul de dezvoltare și modernizare a prestatorilor publici de servicii medicale; e) fondul de administrare al sistemului de asigurări obligatorii de asistență medicală."*

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

Proiectul promovează interesele copiilor din instituțiile preșcolare și de învățământ de a beneficia de o asistență medicală corespunzătoare în cadrul acestor instituții, ceea ce este conform interesului

public.

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".

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică parțial necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, argumentele autorului sunt declarative, nefiind prezentat o evaluare a impactului și efectelor social-economice a normelor proiectului asupra fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, asupra cetățenilor, precum și o analiză corespunzătoare și complexă care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale.

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".

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, implementarea proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat, salarizarea asistenților medicali se va efectua din fondul asigurărilor obligatorii de asistență medicală.

În acest sens, fundamentarea economico-financiară lipsește fundamentarea economico-financiară, condiție prevăzută de art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017, autorul nu a prezentat o analiză a volumului de mijloace financiare necesare pentru implementarea unei astfel de politici, or în lipsa mijloacelor bănești necesare se va crea o presiune enormă pe fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală.

Prin urmare, pentru ca proiectul să nu aibă un caracter declarativ, iar scopul propus prin proiect să fie atins, urmează a fi stabilită cu certitudine acoperirea financiară a executării acestui proiect.

Totodată, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate în proiectul de lege expertizat, 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 bugetare, ceea ce

generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate 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, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Proiectul reglementează activitatea asistenților medicali din cadrul instituțiilor de învățământ general, prin trecerea acestora din subordinea instituțiilor de învățământ în care activează în subordinea Centrelor Medicale de Familie. Prevederile proiectului vor reduce influența asupra deciziilor luate de către asistenții medicali în activitate, însă au caracter lacunar.

La fel, proiectul stabilește indirect competențe pentru Casa Națională de Asigurări în Medicină care va asigura funcționalitatea și cheltuielile legate de salarizarea asistenților medicali din cadrul instituțiilor de învățământ general.

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 -	
Obiecție generală asupra proiectului de lege	
Obiecții: <p>Normele propuse prin proiect stabilesc trecerea asistenților medicali din cadrul instituțiilor de învățământ în subordinea Centrului Medicilor de Familie, cu suportarea cheltuielilor din fondul asigurărilor obligatorie de asistență medicală.</p> <p>Astfel, excluderea funcției de asistent medical din categoria de personal didactic al instituțiilor preșcolare și de învățământ, fără a se oferi o normă care ar reglementa funcția dată în cadrul instituțiilor menționate, instituțiile care vor prelua prestarea acestor servicii, riscă să creeze un vid legislativ la aplicare. Mai mult, art. 20 alin.(2) din Legea nr.411/1995 stabilește expres asistența medicală ce se realizează în limita mijloacelor financiare ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală (asistența medicală în caz de urgențe medico-chirurgicale cu pericol vital, asistența medicală urgentă prespitalicească, asistența medicală primară, precum și asistența medicală specializată de ambulator și spitalicească etc.), unde serviciile de sănătate suplimentare nu se regăsesc. Acest fapt acordă discreții excesive administrației instituțiilor de învățământ general, întrucât nu se stabilește cu claritate obligativitatea acestora de a asigura instituțiile de învățământ administrate cu asistenți medicali.</p>	
Recomandări: <p>Revizuirea normelor propuse prin proiect, astfel încât să fie stabilit clar și fără echivoc obligativitatea instituțiilor de învățământ de a avea un asistent medical în cadrul acestor structuri, precum și instituțiile în care se va regăsi acest personal care va prelua prestarea serviciilor de sănătate suplimentară ce se acordă copiilor, elevilor și studenților.</p> <p>De asemenea, recomandăm identificarea unui mecanism viabil de salarizare a personalului medical care va prelua prestarea serviciilor de sănătate suplimentară ce se acordă copiilor, elevilor și studenților.</p>	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Lacună de drept	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de un grup de deputați în Parlament în scopul de a îmbunătăți prestarea de servicii calitative medicale în cadrul instituțiilor preșcolare de învățământ și echidistanță în procesul de recepționare a produselor alimentare.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Analizând per ansamblu prevederile formulate prin proiect, se atestă lacună în drept prin excluderea funcției de asistent medical din categoria de personal didactic al instituțiilor preșcolare și de

învățămant, fără a se oferi o normă care ar reglementa funcția dată în cadrul instituțiilor menționate, instituțiile care vor prelua prestarea acestor servicii.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

De asemenea, fundamentarea economico-financiară este incompletă, fiind necesar și punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituției, iar nota informativă necesită a fi completată cu argumente justificative bazate pe o analiză corespunzătoare și complexă care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale.

Iar, pentru ca proiectul să nu aibă un caracter declarativ, iar scopul propus prin proiect să fie atins, urmează a fi stabilită cu certitudine acoperirea financiară a executării acestui proiect.

11.01.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal