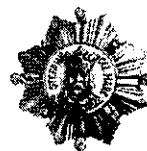




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



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- 2859 din 06.05. 2021

La nr. 121 din 20 aprilie 2021

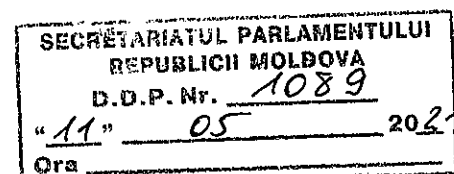
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2021 nr.256/2020.

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

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7259 din 04.05.2021

la proiectul de lege privind modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2021 nr.256/2020

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. 6-12 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 propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul este elaborat în scopul „asigurării sustenabilității financiare a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală privind acoperirea cheltuielilor necesare îmbunătățirii condițiilor de muncă și motivării corespunzătoare ale angajaților din cadrul instituțiilor medico – sanitare publice încadrate în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2021 nr.256/2020, în vederea aprobării la venituri suma de 12256283,6 mii lei și la cheltuieli suma de 12456283,6 mii lei, cu un deficit în sumă de 200000,0 mii lei.

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

Prin proiect se promovează interesul public de a asigura gestionarea eficientă și transparentă a sistemului de asigurări obligatorii de asistență medicală, în special, pentru asigurarea obligatorie de asistență medicală a categoriilor de persoane pentru care, conform legislației, Guvernul are calitatea de asigurat.

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 cuprinsul notei informative se stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, se prezintă argumentarea de rigoare și se analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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”.

Potrivit notei informative: „Sub aspect financiar, cheltuielile necesare pentru punerea în aplicare a proiectului în cauză, începând cu 1 iulie 2021, vor fi acoperite din contul transferurilor de la bugetul de stat către fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, prevăzute cu destinație specială pentru acoperirea acestor majorări și planificate în cadrul proiectului Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2021. Cheltuielile necesare aferente majorărilor salariilor de funcții se estimează pentru anul 2021 la circa 1 112 186,3 mii lei, dintre care 840 570,0 mii lei sunt destinați acoperirii cheltuielilor necesare a creșterilor salariale cu 40% începând cu 1 iulie 2021 și 271

616,3 mii lei sunt destinați acoperirii cheltuielilor necesare, acordării sporului calculat personalului antrenat în acordarea asistenței medicale persoanelor care întrunesc criteriile definiției de caz COVID-19.”

Deși în nota informativă se menționează că reglementarile propuse vor avea impact financiar asupra bugetului public național, totuși lipsa prezentării concluziilor privind executarea bugetului respectiv în perioada precedentă și estimările privind executarea scontată a bugetului până la finele anului bugetar în curs, precum și impactul financiar al modificărilor pentru următorii trei ani (art.61 alin.(4) Legea nr.181/2014 cu privire la finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale), va face dificilă determinarea presiunii reale asupra bugetului, fiind astfel necesară evaluarea impactului asupra bugetului public național. Or, potrivit alin.(4) art.131 din Constituția Republicii Moldova, „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.” În Hotărârea nr.29 din 22 mai 2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a subliniat: „Condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (art.96, art.98 alin.(3) din Constituție).”

În sensul dat, obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor, constituie drept o condiție imperativă de la care legislativul nu poate deroga, iar nerespectarea acesteia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare. Adicional, în acord cu prevederile art.11 alin.(1) al Legii nr.181/2014 cu privire la finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale, „Resursele bugetare se alocă și se utilizează în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile bunei guvernări”.

În același timp, conform regulilor privind impactul financiar stipulate în art.17 din aceeași lege, „(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget. (3) Stabilirea prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe nu se admite.”

În sensul dat, întru consolidarea finanțelor publice, menținerea echilibrului bugetar și întru prevenirea situațiilor de intervenții legislative imprevizibile ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative, în conformitate cu exigențele constituționale, se conturează necesitatea prezentării inițiativei propuse numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului.

Așadar, nota informativă nu conține informații concludente referitoare la identificarea și suficiența resurselor bugetare necesare pentru acoperirea soluțiilor promovate prin proiect, ceea ce impune efectuarea unui studiu privind necesitatea intervenției propuse, în conformitate cu art.25 al Legii nr.100/2017. În consecință, se rezumă că implementarea proiectului va avea impact asupra bugetul public național, fapt ce implică evaluarea presiunii asupra acestuia și completarea notei informative cu informațiile de rigoare, întru asigurarea previzibilității și sustenabilității finanțelor publice. Adoptarea inițiativei propuse urmează a fi precedată de evaluarea impactului modificărilor

propuse asupra sistemului finanțelor publice ale statului, de estimarea diminuării bugetului și a modului de compensare a acestora, fapt ce va asigura echilibrul bugetar, și respectarea nivelului-limită a deficitului bugetului public național stabilit la art.15 alin.(1) al legii nr.181/2014.

Pe cale de consecință, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziilor care au un impact bugetar, se atestă necesitatea promovării proiectului vizat prin fundamentarea economico-financiară în conformitatea cu art.17 alin.(1) și alin.(2) al Legii nr.181/2014 și art.30 alin.(1) lit.e) al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, fapt care va determina realizarea consecventă, coerentă și predictibilă a proiectului dat.

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, [...]".

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 nr.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 normative în vigoare.

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

Deși în textul proiectului nu se conțin dispoziții care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice, totuși, realizarea proiectului va implica activitatea entităților publice responsabile de implementarea dispozițiilor propuse în proiectul de lege.

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. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlament și are drept obiectiv adoptarea unor amendamente la Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2021 nr. 256/2020, în vederea aprobării la venituri suma de 12256283,6 mii lei și la cheltuieli suma de 12456283,6 mii lei, cu un deficit în sumă de 200000,0 mii lei.

Cu referire la suficiența argumentării notei informative aferente proiectului dat, se constată necesitatea completării cu argumente concludente care să evoce impactul economico-financiar asupra finanțelor publice.

Astfel, deși în conținutul proiectului nu s-au identificat factori de risc care pot genera apariția riscurilor de corupție, fiind reglementate aspecte de interes public, și anume, de a asigura un sprijin financiar minim din partea statului pentru copii și de a garanta realizarea dreptului la asigurări sociale, se atestă că proiectul propus are un impact bugetar, în sensul majorării cheltuielilor la bugetul de stat, fapt ce denotă că aprobarea acestuia în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit căroră „*Orice propunere legislativă sau amendament care atrage 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, se menționează că Parlamentul Republicii Moldova poate să supună examinării proiectul prenotat doar după avizarea pozitivă a acestuia de către Guvern și manifestarea acceptului expres de asumare a executării bugetului public național și a politicii bugetar-fiscale aprobate, precum și prin prisma obiectivelor politicilor bugetar-fiscale pentru anul 2021.

Mai mult decât atât, se relevă necesitate consultării Ministerului Finanțelor responsabil de realizarea funcțiilor în domeniul finanțelor publice, fiind astfel o autoritatea care are tangență directă cu obiectul de reglementare a proiectului de act normativ propus.

04.05.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal

