



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2- 34 din 04.01.2023

La nr. 459 din 12.12.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii ocrotirii sănătății nr.411/1995 (art.4 alin.(1), (2/1), (2/2), (7), art.5 alin.(1), art.35/1 alin.(5)).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D. D. P. Nr. <u>10</u>		
"05" "	<u>01</u>	<u>2023</u>
Ora		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8466 din 27.12.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Legii ocrotirii sănătății nr. 411/1995 (art.4 alin.(1), (2/1), (2/2), (7), art.5 alin.(1), art.35/1 alin.(5))

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 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 pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul „[...] urgentării modernizării spitalelor care la moment au o infrastructură învechită, cu rețele ingineresti vechi, fără ventilare, cu risc înalt de transmitere a infecțiilor nosocomiale, siguranță joasă a securității pacienților, cu lipsă de echipamente esențiale, nemaivorbind de echipamente performante, și în scopul îmbunătățirii accesului populației la servicii calitative spitalicești și asigurării unor condiții optime în spitale conform standardelor de activitate internaționale.”

Autorul a mai precizat că, „[...] modificările vin să susțină eficientizarea managementului spitalelor care a devenit defectuoasă, cu aspecte de influențe politice, or, se dorește depolitizarea sistemului de sănătate. La moment, într-o treime din spitalele raionale se află pe rol procese judiciare pe subiectul concursului pentru poziția de director, și aceasta atunci când multe din aceste spitale înregistrează datorii mari, iar unele sunt chiar aproape de falimentare.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii ocrotirii sănătății nr.411/1995. Proiectul stabilește transferul IMSP Spitale raionale, cu excepția celor fondate de Comitetul executiv al UTA Găgăuzia, în subordinea Ministerului Sănătății, care va exercita calitatea de fondator al acestora; transmiterea în proprietatea statului cu titlu gratuit a bunurilor și terenurilor IMSP Spitale raionale, cu excepția celor fondate de Comitetul executiv al UTA Găgăuzia și introducerea noțiunii de „instituție medico-sanitară publică regională”. În acest sens, proiectul prevede introducerea unor norme derogatorii cu privire la modalitatea de transmitere din proprietatea publică locală în proprietatea publică a statului a bunurilor și terenurilor instituțiilor medico-sanitare publice - spitale raionale, care se va face în baza hotărârii de Guvern și cu titlu gratuit.

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

Proiectul promovează interesul public privind modernizarea spitalelor și eficientizarea managementul ui acestora, astfel încât să fie asigurat accesul populației la servicii spitalicești de calitate.

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”.

Nota informativă stabilește scopul proiectului, condițiile ce au impus elaborarea acestuia, analizează prevederile propuse cu evidențierea elementelor noi și estimează impactul proiectului asupra sistemului de sănătate.

Însă, pentru a corespunde integral art.30 al Legii nr.100/2017, nota informativă necesită a fi completată cu o analiză complexă care ar releva impactul proiectului asupra subiecților

implicați/interesați direct - personal medical angajat.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile.”

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea Congresului Autorităților Locale din Moldova, precum și altor persoane cointeresate.

1.5.2. 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, implementarea prezentei legi va necesita mijloace financiare suplimentare pentru anul 2023 de circa 150 milioane lei din contul bugetului de stat, care vor fi identificate pe parcursul anului 2023.

Totodată Ministerul Sănătății va precăuta și identifica mijloacele financiare necesare în vederea consolidării bazei tehnico-materiale a IMSP Spitale raionale și din contul altor surse permise de legislație, în special din sursele asistenței externe.

Respectiv, cheltuielile ce țin de modernizarea și consolidarea bazei tehnico-materiale a IMSP, inclusiv a Spitalelor raionale, al căror fondator este Ministerul Sănătății, vor fi acoperite din contul și în limita mijloacelor financiare aprobate anual pentru acest scop.”

Ca urmare, proiectul va avea un impact bugetar, iar acest fapt obligă efectuarea unui studiu de impact financiar, stabilit în art.16-17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative și Hotărârile Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, „(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.”, iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnala deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar”.

Totodată, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. În acest sens, relevăm că sunt imperative prevederile 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”.

Art.10 din Legea nr.181/2014 prevede expres că, „Politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung.”

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”

Ca urmare, întrucât proiectul de lege are tangență inclusiv cu activitatea de întreprinzător, devin aplicabile cerințele cuprinse la art.3 alin.(2), art.25 alin.(2), art.30, pct.2 din anexa nr.1 din Legea nr.100/2017, precum și art.13 din Legea nr.235/2006, conform căror prevederi, actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative la proiectul de act normativ.

În concluzie, proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006. În așa mod, semnalăm că proiectul de lege examinat urmează a fi remis spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare. Conform art.34 alin.(4) al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, „Proiectele actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se remit spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare.”

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Ministerului Sănătății, care, în calitatea sa de fondator, va coordona activitatea în domeniul ocrotirii sănătății a prestatorilor, indiferent de tipul de proprietate.

Unele norme din proiect sunt reglementate lacunar privind competențele Ministerului Sănătății, cât și a autorităților administrației publice locale în domeniul asigurării sănătății populației (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III a prezentului raport de expertiză anticorupție).

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 -

Art.I pct.1 potrivit proiectului de lege pentru modificare Legii nr.411/1995

Art.I - Legea ocrotirii sănătății nr.411/1995 [...], se modifică după cum urmează:

1. La articolul 4:

alineatul (1) se completează cu următorul text: „Activitatea în domeniul ocrotirii sănătății a prestatorilor, indiferent de tipuri de proprietate și fondatori, este coordonată de Ministerul Sănătății”.

Obiecții:

Cu referire la norma propusă la art.4 alin.(4), aceasta conține prevederi ce vor admite interpretări abuzive la aplicare referitor la faptele de natură să conducă la concluzia că nu sunt create premisele necesare pentru asigurarea unei coordonări corecte de către Ministerul Sănătății a activității în domeniul ocrotirii sănătății a prestatorilor, indiferent de tipul de proprietate.

Prin urmare, lipsa unor criterii clare de realizare a procesului de coordonare a activității respective, va crea oportunități de corupție în temeiul unor atitudini subiective, eventual ca urmare a unor acte de favoritism, iar acest fapt va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu și altor manifestări de corupție.

La aplicare, toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, persoanelor responsabile de aplicare a procedurii respective.

Recomandări:

La art.4 alin.(1), se recomandă completarea proiectului cu norme care stabilesc criterii clare potrivit cărora Ministerul Sănătății va realiza coordonarea activității în domeniul ocrotirii sănătății a prestatorilor, indiferent de tipul de proprietate.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

- 2 -

Art.II potrivit proiectului de lege pentru modificare Legii nr.411/1995

Art.II - Prin derogare de la prevederile Legii nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale [...] și a Legii nr. 121/2007 privind administrarea și deetizarea proprietății publice [...], transmiterea din proprietatea autorităților administrației publice locale în proprietatea statului a bunurilor și terenurilor instituțiilor medico-sanitare publice spitalele raionale se face în baza hotărârii de Guvern și cu titlu gratuit.

Obiecții:

Proiectul stabilește norme derogatorii cu privire la modalitatea de transmitere din proprietatea publică locală în proprietatea publică a statului a bunurilor și terenurilor instituțiilor medico-sanitare publice - spitale raionale. În acest sens, normele precitate conțin trimiteri defectuoase, fiind prevăzute actele legislative de la care se face derogare, fără precizarea normei concrete, ceea ce va crea incertitudine la aplicare și va oferi responsabililor de a alege norma „convenabilă” în dependență de interes/scop urmărit în vederea realizării mecanismului de trecere a bunurilor din proprietatea unității administrativ-teritoriale în proprietatea statului.

Or, trimiterea într-un act normativ la un alt act normativ se face prin precizarea normei juridice derogatorii concrete din Legea nr.523/1999 cu privire la proprietate publică și Legea nr.121/2007 privind adminmistrarea și deetizarea proprietății publice, pentru a exclude, astfel orice confuzie.

Recomandări:

Reformularea art.II din proiect prin precizarea normei juridice derogatorii concrete din Legea nr.523/1999 cu privire la proprietate publică și din Legea nr.121/2007 privind adminmistrarea și deetizarea proprietății publice.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

Obiecție generală asupra proiectului

Obiecții:

Proiectul stabilește transferul IMSP Spitale raionale, cu excepția celor fondate de Comitetul executiv al UTA Găgăuzia, în subordinea Ministerului Sănătății, care va exercita calitatea de fondator al acestora. La fel, fondatorul va numi în/elibera din funcție conducătorii instituțiilor medico-sanitare publice republicane, municipale, raionale.

Articolul 6 din Legea nr.411/1995 prevede competența autorităților administrației publice locale în domeniul asigurării sănătății populației, statuând la lit.a) că autoritățile administrației publice locale îndrumă, în limitele competenței, subdiviziunile de sănătate de interes local, numesc și eliberează din funcție conducătorii acestora, și la lit.e/2) precum că în vederea facilitării accesului populației la servicii medicale, pot acorda în comodat, la cerere, fără licitație publică, prestatorilor de asistență medicală primară prevăzuți la art.36⁵ spații în incinta instituțiilor medico-sanitare publice sau alte spații care corespund cerințelor de activitate a cabinetelor de medicină de familie, precum și bunuri mobile în scopul asigurării populației cu servicii de asistență medicală primară.

Respectiv, coroborând norma art.6 din Legea nr.411/1995 cu cea propusă prin proiect, acestea vor crea situații confuze cu privire la competențele Ministerului Sănătății, în calitatea sa de fondator, și a competențelor autorităților administrației publice locale în domeniul asigurării sănătății populației, în ce privește numirea în/eliberarea din funcție a conducătorilor instituțiilor medicale, cât și acordarea în comodat prestatorilor de asistență medicală primară spații în incinta instituțiilor medico-sanitare publice sau alte spații.

Lipsa unor reglementări clare în acest sens generează conflicte de competență între Ministerul Sănătății și autoritățile administrației publice locale investite cu atribuții de numire în/eliberare din funcție a conducătorilor instituțiilor medico-sanitare, precum și acordarea în comodat prestatorilor de asistență medicală primară spații în incinta instituțiilor medico-sanitare publice sau alte spații.

Recomandări:

Stabilirea clară a competențelor Ministerului Sănătății, în calitatea sa de fondator, și a competențelor autorităților administrației publice locale în domeniul asigurării sănătății populației.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova în scopul urgentării modernizării spitalelor care la moment au o infrastructură învechită, cu rețele inginerești vechi, fără ventilare, cu risc înalt de transmitere a infecțiilor, siguranță joasă a securității pacienților, cu lipsă de echipamente esențiale, nemaivorbind de echipamente performante, și în scopul îmbunătățirii accesului populației la servicii calitative spitalicești și asigurării unor condiții optime în spitale conform standardelor de activitate internaționale. Modificările vin să susțină eficientizarea managementului spitalelor care a devenit defectuoasă, cu aspecte de influențe politice, or, se dorește depolitizarea sistemului de sănătate. La moment, într-o treime din spitalele raionale se află pe rol procese judiciare pe subiectul concursului pentru poziția de director, și aceasta atunci când multe din aceste spitale înregistrează datorii mari, iar unele sunt chiar aproape de falimentare.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Nota informativă la proiect necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară privind disponibilitatea mijloacelor financiare. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin. (4) și (6) din Constituție.

La fel, proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019. În așa mod, proiectul de lege examinat urmează a fi remis spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare.

Proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, cum ar fi: lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, norme de trimitere defectuoasă, atribuții paralele.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile.” Respectiv, în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea Congresului Autorităților Locale din Moldova, precum și altor persoane cointeresate.

27.12.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal