



MD-2004. mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-3996 din 11.07. 2017
Nr.09/15-305G din 28 iunie 2017

Ministerul Educației

Prin prezentă, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea Codului educației al Republicii Moldova.

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

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

MINISTERUL EDUCAȚIEI AL REPUBLICII MOLDOVA	
Nr. de intrare	_____
Din "	_____ 20__



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4274 din 10.07.2017

la proiectul de lege privind modificarea și completarea Codului educației al Republicii Moldova

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului și a categoriei propuse a actului promovat prin proiect

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul, autor nemijlocit – Ministerul Educației, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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 a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Ministerului Educației www.edu.gov.md, la data de 14 iunie 2017, fiind respectat termenul de 10 zile lucrătoare necesar pentru ca părțile interesate să-și exprime opiniile, comentariile și recomandările asupra proiectului.

Cu toate acestea, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea

elaborării prezentului proiect de decizie. Suplimentar, remarcăm că nu sunt date publicității nici recomandările și obiecțiile (sinteza obiecțiilor și propunerilor) recepționate de autor după consultarea publică a proiectului. În consecință, constatăm omiterea a două etape principale ale procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor - cele statuate la art.8 lit.a) și e) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile oficiale web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „*Scopul: Asigurarea pe termen mediu a unui sistem de pregătire a cadrelor didactice pentru instituțiile de învățământ preșcolar și primar în instituțiile de învățământ la nivelul învățământului profesional tehnic postsecundar și postsecundar nonterțiar*”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune reglementări ce vin să modifice programele de formare profesională tehnică postsecundară și postsecundară nonterțară. Totodată, proiectul are drept scop prorogarea termenului intrării în vigoare a prevederilor ce stabilesc obligativitatea cadrelor didactice din învățământul liceal să dețină studii superioare de master.

Astfel, scopul real al proiectului corespunde cu scopul anunțat de autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele cadrelor didactice încadrați în învățământul timpuriu și liceal, de a activa în baza unor calificări inferioare, decât cele stabilite în Codul educației nr.152 din 17.07.2014, ceea ce poate afecta calitatea studiilor oferite de către instituțiile de învățământ. În acest sens, facem trimitere la Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.499 din 14.11.2014 care prevede în capitolul „Calitate” că „*Chiar dacă există standarde de dezvoltare a copiilor de la naștere până la 7 ani, educatorii nu pot aplica corect în proiectarea activității educaționale standarde profesionale pentru cadrele didactice din educația timpurie [...] ceea ce afectează calitatea educației timpurii [...]. Acest fapt pune în evidență necesitatea inițierii unui sistem eficient de formare continuă a cadrelor didactice tinere la locul de muncă, cum ar fi mentoratul, precum și a unui sistem de monitorizare și evaluare a calității serviciilor de educație timpurie*”.

La fel, Strategia sus-menționată, atenționează și asupra problematicii calității studiilor din învățământ profesional tehnic: „*În învățământul secundar profesional și mediu de specialitate, evaluarea și certificarea absolvenților nu este una credibilă. Lipsa metodelor și instrumentelor adecvate nu permite o evaluare obiectivă a elevilor. [...] Examenul de evaluare finală, care este și un examen de absolvire, comportă un caracter intern, subiectiv [...]*”.

În acest sens, se impune necesitatea unei evaluări obiective și ample a celor propuse, astfel încât modificările înaintate, precum:

- 1) micșorarea cerințelor minime de calificare pentru ocuparea funcțiilor didactice;
- 2) prorogarea termenului intrării în vigoare a prevederilor ce stabilesc obligativitatea cadrelor didactice din învățământul liceal să dețină studii superioare de master;

3) stabilirea examenului de bacalaureatul profesional, paralel cu cel național (termen ce nu este reglementat în Codul educației nr.152/2014), să nu afecteze și mai mult calitatea studiilor oferite în instituțiile timpurii și cele profesionale tehnice.

Prin diminuarea cerințelor legale de calificare față de cadrul profesoral-didactic, prevederile propuse pot afecta calitatea educației la nivel național, ceea ce este contrar interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. Potrivit art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative: *„Concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”*

Cu referire la datele prezentate în nota informativă menționăm că argumentele prezentate respectă parțial rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, autorul specificând necesitatea elaborării normelor, scopul propus și principalele prevederi ale proiectului.

Însă, se atestă că unele argumente invocate de către autor nu sunt viabile, în speță propunerea de amânare a termenilor de implementare a noilor cerințe legale, pe motiv că *„cadrele didactice din licee să aibă posibilitatea efectivă de a se conforma condiției menționate”*. Astfel, se atenționează că aceste condiții au fost stabilite din start odată cu adoptarea Codului educației nr.152/2014, ele fiind publice și accesibile tuturor părților interesate. Totodată, Ministerul Educației în calitate de autoritate responsabilă trebuia să prevadă un termen calculat din realitățile implementării, astfel, ca cadrele didactice să dispună de un termen rezonabil pentru conformare, pentru detalii a se vedea compartimentul III din prezentul raport.

I.5.2. Argumentarea economico-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *„d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”*.

În urma analizei prevederilor proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare, fapt stabilit de autor în nota informativă: *„Pentru implementarea proiectului de lege nu sunt necesare mijloace financiare suplimentare de la bugetul de stat. Cheltuielile pentru pregătirea cadrelor vor fi suportate din contul mijloacelor bugetare ce vor fi alocate în acest scop Ministerului Educației pentru formarea cadrelor didactice în baza Planurilor (comanda de stat) de pregătire a cadrelor de specialitate cu finanțare de la bugetul de stat, pe specialități și domenii generale de studii, în instituțiile de învățământ la nivelul învățământului profesional tehnic postsecundar și postsecundar nonterțiar”*.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *„textul proiectului de act legislativ se*

elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul propus întrunește parțial rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic statuate în Legea nr.780/2001. Astfel, în proiect se atestă utilizarea unor termeni neconsacrați de legislația în vigoare, precum „*examenul de bacalaureat profesional*". Proiectul elaborat nu oferă o reglementare amplă sau a definire a termenului sus-indicat, pentru detalii a se vedea compartimentul III din prezentul raport.

Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație și nici în proiect permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Adoptarea proiectului în redacția propusă poate determina un vid legislativ la capitolul reglementării conceptului de „*examen de bacalaureat profesional*”, termen ce nu este reglementat în Codul educației nr.152/2014. Aspectele date au fost analizate detaliat în conținutul compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

Totodată, propunerea de prorogare a termenilor de implementare a cerințelor legale contravin obiectivelor trasate de Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.499/2014.

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

Proiectul conține prevederi ce se referă la activitatea cadrelor didactice din învățământul general, prin stabilirea unor norme ce vor modifica cerințele minime de calificare pentru sectorul educației timpurii, precum și amânarea cu un an (din 01.09.2017 în 01.09.2018) a obligativității cadrelor didactice din liceu de a deține studii de master.

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.	<p>Art.I pct.2</p> <p>2. La articolul 63: [...] alin.(6) se expune în următoarea redacție:</p> <p>(6) Programele de formare profesională <u>tehnică postsecundară</u> se finalizează cu susținerea obligatorie a <u>examenului de bacalaureat profesional</u>, susținerea benevolă a examenului național de bacalaureat, a examenului de calificare și/sau a lucrării de diplomă.</p> <p>Programele de formare profesională tehnică <u>postsecundară nonterțiară</u> se finalizează: cu susținerea obligatorie a <u>examenului de bacalaureat profesional</u>, susținerea benevolă a examenului național de bacalaureat, a examenului de calificare și/sau a lucrării de diplomă - pentru elevii care au studiat în baza programelor integrate (studiilor gimnaziale);</p>
	<p>Obiecții:</p> <p>Norma citată este redată cu incertitudine în ceea ce privește diferențierea clară a programelor de formare profesională tehnică postsecundară și a programelor de formare profesională tehnică postsecundară nonterțiară. Potrivit art.63 alin.(3) din Codul educației nr.152/2014 „<u>Admiterea la programele de formare profesională tehnică postsecundară nonterțiară se face în baza diplomei de bacalaureat</u>” și durează 2-3 ani doar pentru formarea abilităților profesionale tehnice.</p> <p>La fel, art.31 alin.(11) din cod stabilește că „<u>La promovarea examenului național de bacalaureat se eliberează diploma de bacalaureat, care conferă dreptul de admitere în învățământul superior și în învățământul profesional tehnic postsecundar nonterțiar</u>”.</p> <p>Conform art.63 alin.(6) din cod „<u>Programele de formare profesională tehnică postsecundară se finalizează cu susținerea benevolă a examenului național de bacalaureat și cu susținerea obligatorie a examenului de calificare și/sau a lucrării de diplomă, cu eliberarea diplomei de studii profesionale, care conferă dreptul de încadrare în câmpul muncii conform calificării obținute</u>”.</p> <p>Iar art.31 alin.(12) din Cod educației menționează expres că „<u>Elevilor care nu au promovat examenul național de bacalaureat li se eliberează un certificat de studii liceale, care conferă dreptul de a urma programe de pregătire profesională în instituții de învățământ profesional tehnic secundar și profesional tehnic postsecundar</u>” și nu se face nici o referire la cele nonterțiare.</p> <p>Deci în prezent, diferența între aceste două categorii constă în:</p> <ol style="list-style-type: none">1) pentru programele de formare profesională tehnică postsecundară nonterțiară admiterea are loc doar în baza examenului de bacalaureat;2) pentru programele de formare profesională tehnică postsecundară admiterea are loc în baza studiilor gimnaziale (clasele V–IX potrivit art.20 din Codul educației) sau cei ce nu au promovat examenul de bacalaureat. <p>Astfel, potrivit textului propus de proiect ambele programe vor finaliza cu susținerea obligatorie a „<u>examenului de bacalaureat profesional</u>” sau susținerea benevolă a examenului național de bacalaureat și obligatoriu a examenului de calificare. În acest sens, nu este clară necesitatea unei diferențieri a acestor două categorii în aceeași structură de învățământ, dacă ambele vor avea o procedură identică de finalizare.</p> <p>Autorul ar trebui să revadă aceste două forme a programelor de formare profesională și să excludă una din ele, or să le comaseze pentru a evita concurența normelor de drept și pentru a nu crea dificultăți pentru solicitanți la identificarea programelor de studii oferite de sistemul educațional național.</p> <p>Un alt aspect constă în introducerea termenului de „<u>examen de bacalaureat profesional</u>” concomitent cu examenul de bacalaureat național. În prezent, cadrul legal primar nu operează cu termenul dat, Codul educației reglementând doar conceptul de „<u>examen național de bacalaureat</u>”. Astfel, odată ce autorul își propune introducerea în sistemul educațional a examenului de bacalaureat profesional,</p>

acesta trebuie să acorde și o reglementare detaliată asupra normelor propuse, cu evidențierea specificului și a caracteristicilor acestui tip de examen.

Lipsa unei reglementări exacte sau a unei diferențieri clare între aceste două categorii de examen, impune rezerve asupra calității organizării examenelor de bacalaureat profesionale.

Această problemă a fost evidențiată și în Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.499/2014 care prevede expres că „Calitatea pregătirii profesionale, atât a beneficiarilor de studii, cât și a angajatorilor, este sub nivelul așteptărilor. Mecanismul de evaluare și certificare a rezultatelor învățării este imperfect, ineficient și cu un mare potențial de coruptibilitate. Sistemul de asigurare a calității nu funcționează la toate nivelele sistemului educațional.

În învățământul secundar profesional și mediu de specialitate, evaluarea și certificarea absolvenților nu este una credibilă. Lipsa metodelor și instrumentelor adecvate nu permite o evaluare obiectivă a elevilor. Acest fapt este determinat și de lipsa unui nomenclator relevant pentru piața muncii al calificărilor și standardelor ocupaționale la nivel național, în care s-ar preciza cunoștințele, abilitățile și competențele pe care trebuie să le posede un muncitor calificat. Examenul de evaluare finală, care este și un examen de absolvire, comportă un caracter intern, subiectiv, fapt care nu stimulează nici studentul, nici cadrele didactice pentru performanțe mai înalte, iar certificatul eliberat la absolvire nu are credibilitatea necesară pentru angajarea în câmpul muncii. Prin urmare, introducerea unui nou tip de examen ca alternativă examenului național de bacalaureat, riscă să afecteze obiectivele strategice statuate în Hotărârea Guvernului nr.499/2014, printre care „Sporirea eficienței sistemului educațional”.

În lipsa unor prevederi detaliate, utilizarea sintagmei „sustenerea obligatorie a examenului de bacalaureat profesional” va permite interpretări extensive a normei. Respectiv, procedura și cerințele vis-a-vis de examenul menționat riscă să fie stabilite ulterior în mod imparțial sau abuziv, fie din contra, pot fi favorizați anumiți subiecți în raport cu alții, ceea ce este contrar interesului public și riscă să fie afectată calitatea educației la nivel național.

Totodată, ambiguitatea expunerii va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru organizarea defectuoasă a „examenului de bacalaureat profesional”.

Recomandarea:

1) Stabilirea unor norme ce vor diferenția și vor evidenția specificul:

- programele de formare profesională tehnică postsecundară;
- programele de formare profesională tehnică postsecundară nonterțiară.

2) Acordarea unei reglementări detaliate asupra termenului de „examen de bacalaureat profesional”, cu evidențierea laturilor caracteristice și a unui mecanism de organizare.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - favoritism și/sau conflict de interese

2. Art.I pct.4

4. La articolul 152 lit.h) textul „din anul 2017” se substituie cu textul „începând cu 1 septembrie 2018”.

Obiecții:

Potrivit notei informative, scopul urmărit prin norma propusă constă în „prelungirea cu un an a termenului de punere în aplicare a prevederilor art.132 alin.(1) lit.c) referitoare la deținerea de către cadrele didactice din învățământul liceal a studiilor superioare de master”. În contextul dat, stabilim că

<p>tergiversarea implementării măsurilor ce au drept scop creșterea calității educației va avea un impact direct asupra realizării obiectivelor și a politicii strategice promovate de Ministerul Educației.</p> <p>Un alt aspect important, constă în faptul că Codul educației nr.152/17.07.2014 supus modificării este un act relativ nou adoptat, respectiv, termenii de implementare a normelor trebuiau, din start, prevăzuți și calculați astfel încât să nu fie necesară revizuirea lor în decurs de 2-3 ani de la adoptare.</p> <p>Argumentul invocat în nota informativă, precum că „<i>cadrele didactice din licee să aibă posibilitatea efectivă de a se conforma condiției menționate</i>” nu este viabil și concludent, întrucât atât Ministerul Educației, cât și reprezentanții cadrelor didactice au cunoscut odată cu adoptarea Codului educației nr.152/2014, despre condițiile impuse de lege și că acestea vor fi puse în aplicare începând cu 2017.</p> <p>Urmare a faptului că unul dintre obiectivele strategice pe termen lung ale politicilor educaționale la nivel european este „<i>creșterea calității și eficienței proceselor de educație și învățare</i>”, tergiversarea termenilor de implementare a cerințelor legale va avea un impact direct asupra realizării transparente a reformei în educație. Totodată, tendința în cauză poate crea precedente, ceea ce nu este în interesul societății.</p>	
<p>Recomandarea: Revederea oportunității noilor termeni propuși, prin prisma obiecției.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promovarea intereselor contrar interesului public • Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Educației. Proiectul are drept scop modificarea programelor de formare profesională tehnică postsecundară și postsecundară nonterțară, precum și prorogarea termenului intrării în vigoare a prevederilor ce stabilesc obligativitatea cadrelor didactice din învățământul liceal să dețină studii superioare de master.

Autorul a respectat, în mare parte, cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

În normele propuse au fost identificați mai mulți factori de risc printre care:

- formulări ambigue ce admit interpretări abuzive;
- utilizarea neuniformă a termenilor, precum „*susținerea obligatorie a examenului de bacalaureat profesional*”;
- prelungirea nejustificată a termenilor (prorogarea termenului intrării în vigoare a prevederilor ce stabilesc obligativitatea cadrelor didactice din învățământul liceal a studiilor superioare de master).

Acești factori de risc pot favoriza riscuri de corupție, printre care: corupere activă/pasivă, abuz în serviciu și favoritism.

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

10 iulie 2017

Experti ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina Diacenco, inspector superior