

454
CPS



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 29-01-12.088

Chișinău

13 decembrie 2022

**Biroul Permanent
al Parlamentului**

Suplimentar la nr. 29-01-11897 din 07.12.2022

Prezentăm Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 837/2022.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție (7 file).

Secretar general adjunct al Guvernului

Roman CAZAN

*Ex.: Tatiana Barburoș
Tel.: 022-250-270*

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 105

Fax:
+ 373 22 242696

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	3046
"13" 12	2022
Ora	



**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. 06/2-7321 din 09.12.2022

La nr. 18-23-11574 din 29.11.2022

Ministerul Muncii și Protecției Sociale

Copie: Cancelaria de Stat

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Număr unic 903/MMPS/2022).

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2022.12.09 15:28:01 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8392 din 09.12.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 129/2012 și Legea nr.547/2003)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Muncii și Protecției Sociale, 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 și nota informativă au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a autorității publice, cât și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 01 decembrie 2022, fiind stabilit termenul limită de recepționare a recomandărilor la 07 decembrie 2022, adică 5 zile lucrătoare, contrar prevederii statuate la art.12 alin.(2) din Legea nr.239/2008 privind

transparența în procesul decizional, unde se stipulează că „*Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizie va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.*”

Prin urmare, ținând cont de faptul că subiecții interesați au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia, precum și insuficiența termenului limită acordat pentru prezentarea recomandărilor, considerăm transparența decizională asigurată parțial.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „*Prin proiectul de lege se propune eficientizarea resurselor umane și financiare existente pentru dezvoltarea sectorului de servicii sociale și de acreditare a acestora, respectiv proiectul de lege prevede stabilirea atribuțiilor de autoritate națională de acreditare Inspectoratului Social de Stat (actuala Inspecție Socială) (va fi creată o secție din 4 persoane, în cadrul Inspectoratului Social de Stat), precum și fortificarea capacităților Ministerului Muncii și Protecției Sociale pentru elaborarea politicilor, actelor normative care reglementează serviciile sociale și acreditarea acestora, prin crearea în cadrul Ministerului a unei direcții responsabile (5 unități).*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.129/2012 privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale și Legii asistenței sociale nr.547/2003, prin lichidarea Consiliului Național de Acreditare a Prestatorilor de Servicii Sociale și stabilirea în competența Inspectoratului Social de Stat a sarcinii de acreditare a prestatorilor de servicii sociale.

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

Prevederile proiectului promovează interesul Ministerului Muncii și Protecției Sociale, în speță a Inspectoratului Social de Stat, prin atribuirea în competența acestuia a atribuției de acreditare a prestatorilor de servicii sociale. Întrucât, potrivit Legii nr.547/2003 Inspectoratul Social de Stat este autoritatea administrativă responsabilă de efectuarea controlului de stat în domeniul asistenței sociale, atribuirea sarcinii de acreditare poate să determine apariția conflictului de interese, în contextul realizării controlului asupra prestatorilor de servicii acreditați anterior, prin posibila emitere a unor decizii subiective, bazate pe faptele constatate în procesul de realizare a procedurii de acreditare.

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 a fost elaborată în corespundere cu prevederile art.30 din Legea nr.100/2017, fiind stabilite condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, precum și a descris principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi. Cu toate acestea, în nota informativă nu este specificată argumentarea necesității de atribuire a funcției de acreditare a prestatorilor de servicii sociale în competența Inspectoratului Social de Stat, în contextul în care misiunea Inspectoratului Social de Stat, prin prisma Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, este de a realiza supravegherea și controlul de stat în domeniul prestării serviciilor sociale.

Prin urmare, se constată că justificarea necesității de promovare a proiectului de act legislativ nu este suficientă și necesită a fi completată cu argumente concludente ce ar demonstra eficiența implementării amendamentelor înaintate spre adoptare.

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 în practică a prevederilor proiectului nu presupune alocarea suplimentară a resurselor financiare din bugetul de stat, fapt confirmat și de către autor în nota informativă.

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 au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, referitor la atribuirea Inspectoratului Social de Stat a competenței de realizare a procedurii de acreditare, deși la art.14 alin.(5) din Legea prenotată se stabilește că „*Inspectoratul de stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate a ministerului.*” Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Proiectul reglementează activitatea Inspectoratului Social de Stat, fiind stabilită competența acestuia în domeniul acreditării prestatorilor de servicii sociale. Cu toate acestea misiunea Inspectoratului Social de Stat, prin prisma Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate este de exercitare a funcțiilor de supraveghere și control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate ale ministerului în subordinea căruia este constituit. Prin urmare, delegarea funcțiilor de acreditare și control în competența aceleiași entități poate provoca apariția conflictului de interese. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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
Obiecții: Potrivit conținutului proiectului, se propune atribuirea în competența Inspectoratului Social de Stat, pe lângă atribuția de a exercita controlul de stat, stabilit la art.26 ¹ din Legea asistenței sociale nr.547/2003 și a sarcinii de acreditare a prestatorilor de servicii sociale. Prin prisma art.14 din Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, pentru asigurarea implementării politicii statului în anumite domenii/subdomenii de activitate încredințate unui minister, în subordinea acestuia pot fi create autorități administrative cu forma de organizare juridică de agenții, servicii de stat și de inspectorate de stat. Fiecare formă de organizare juridică având domeniul său specific de activitate în realizarea eficientă a competențelor autorității în subordinea căreia a fost constituită. Astfel, potrivit art.14 alin.(5) din Legea nr.98/2012 „Inspectoratul de stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat [...]”. Pentru exercitarea altor funcții atribuite ministerului, conform specificului activității, se instituie agenții sau servicii de stat. Investirea unei autorități executive cu competențe de a stabili reguli, de a verifica respectarea lor și de a pedepsi subiecții de drept pentru încălcarea acestor reguli, poate determina multiple riscuri de corupție aferente activității entității publice. Coruptibilitatea acestui element are două laturi. Pe de o parte, entitatea/agentul public poate promova sau prejudicia abuziv, cu intenții corupte, interesele anumitor persoane ținute să aplice regulile stabilite de autoritatea respectivă. Pe de altă parte, persoanele obligate să respecte regulile impuse de entitate, pot fi tentate să corupă exponenții acestei autorități pentru a evita controlul sau sancționarea, deoarece toate competențele sunt cumulate de către entitatea publică. În acest caz, pericolul survine în momentul când de către aceeași entitate publică este realizată atât activitatea de evaluare a calității serviciilor prestate în scopul acreditării (care în esență reprezintă o formă de control), cât și activitatea de control de stat privind acordarea asistenței sociale, întrucât deciziile Inspectoratului pot fi subiective și bazate pe faptele înregistrate în procesul de efectuare a procedurii de

acreditare.

Reieșind din cele expuse supra, se impune necesitatea revizuirii competențelor Inspectoratului Social de Stat, în scopul excluderii riscurilor aferente cumulării competențelor de acreditare și control de stat.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului prin identificarea altor soluții de optimizare a procedurii de acreditare, întrucât în varianta propusă cumularea de competențe de către Inspectoratul Social de Stat, și anume a funcției de acreditare și de control, exercitate asupra prestatorilor de servicii sociale poate determina apariția conflictului de interese.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa
- 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
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat de Ministerul Muncii și Protecție Sociale, având drept obiectiv modificarea Legii nr.129/2012 privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale și Legii asistenței sociale nr.547/2003, în scopul atribuirii în competența Inspectoratului Social de Stat a funcției de acreditare a prestatorilor de servicii sociale.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, rigorile de asigurarea a transparenței decizionale statuate de Legea nr.239/2008, au fost respectate parțial, fiind stabilit un termen insuficient, de 5 zile lucrătoare, pentru recepționarea recomandărilor, contrar prevederilor art.12 alin.(2) din Legea prenotată.

Potrivit Legii asistenței sociale nr.547/2003, Inspectoratul Social de Stat este autoritatea administrativă responsabilă de efectuarea controlului de stat în domeniul asistenței sociale, atribuirea sarcinii de acreditare poate să determine apariția conflictului de interese, în contextul realizării controlului asupra prestatorilor de servicii acreditați anterior, de exemplu, prin posibila emiteră a unor decizii subiective, bazate pe faptele constatate în procesul de realizare a procedurii de acreditare. Totodată, se constată că potrivit Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, forma juridică de organizare de inspectorat de stat nu prevede funcția de acreditare, fiind expres stabilit la art.14 alin.(5) din Legea prenotată că „*Inspectoratul de stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat [...]*”.

Totodată, se constată că în nota informativă anexată la proiect nu sunt prezentate argumente care ar justifica necesitatea de atribuire a funcției de acreditare în competența Inspectoratului Social de Stat, fiind menționate în mod generic deficiențele sectorului serviciilor sociale, care în mare parte nu vizează procedura de acreditare a prestatorilor de servicii. Prin urmare, se relevă necesitatea completării notei informative, prin prezentarea argumentelor concludente care ar demonstra necesitatea și oportunitatea adoptării amendamentelor propuse în proiect.

În consecință, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma obiecției și propunerilor de modificare enunțate în prezentul raport de expertiză.

09.12.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Daniela Carbuni , Inspector principal

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2022.12.09 12:22:04 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

