



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 427  
21.10.2020  
CEB, CPS

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

Nr. 06/2- 4129 din 11.11. 2020

La nr. 427 din 21 octombrie 2020

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative nr.69 din 21.05.2020.

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2482</u>		
"13"	<u>11</u>	<u>2020</u>
Ora _____		

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes the need for transparency and accountability in financial reporting.

2. The second part of the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It highlights the importance of using reliable sources and ensuring the accuracy of the information gathered.

3. The third part of the document provides a detailed overview of the different types of data that can be collected and analyzed. It includes information on both quantitative and qualitative data, as well as the various methods used to collect and analyze each type.

4. The fourth part of the document discusses the importance of data security and privacy. It outlines the various measures that can be taken to protect sensitive information and ensure that it is only accessible to authorized personnel.

5. The fifth part of the document provides a summary of the key findings and conclusions of the study. It highlights the importance of maintaining accurate records and using reliable data sources to ensure the accuracy and reliability of the results.



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6932 din 10.11.2020**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative nr.69 din 21.05.2020 (art.XXVIII)**

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 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

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea nr. 69/2020 pentru modificarea Legii cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătatea publică și modificarea unor acte normative, în vederea stabilirii că pe perioada stării de urgență în sănătatea publică, declarate la nivel național sau local, în competența Guvernului se atribuie funcția de a reglementa prețurile/tarifele la serviciile de diagnostic de laborator al infecției cu SARS-CoV-2 și la serviciile de imunizare (vaccinare).

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

Cu toate că obiectivul modificărilor propuse în proiectul de lege, potrivit informației prezentate în nota informativă este ca: „[...] statul [...] să reglementeze formarea prețurilor la serviciile de vaccinare [...]. Autoritățile trebuie să stabilească și să aplice mecanisme transparente și clare la formarea prețurilor la serviciile respective, asigurând în consecință: - eliminarea riscului, care există la formarea deliberată a unor prețuri mari, în scopul creșterii profitului prestatorului privat de servicii medicale în situație de pandemie; - protecția financiară a cetățenilor, care în circumstanțe de criză, achită din surse proprii costul acestor servicii.”, totuși, se atestă unele incoerențe cu principiile și normele cadrului normativ pertinent, fapt care pot duce la apariția manifestărilor de corupție și, adiacent, la prejudicierea interesului public.

Reglementarea defectuoasă a normelor referitoare la propunerea atribuirii în competența Guvernului a funcției de a reglementa prețurile/tarifele la serviciile de diagnostic de laborator al infecției cu SARS-CoV-2 și la serviciile de imunizare (vaccinare), fără a fi corelată cu prevederile cadrului normativ pertinent, riscă să compromită reglementarea uniformă a întregului sistem al ocrotirii sănătății.

Astfel, promovarea inițiativei propuse nu corelează interesul public manifestat prin stabilirea unor tarife bazate pe costurile lor, pe principiul nediscriminării prestatorilor de servicii și a consumatorilor, precum și a stabilirii acestora în mod transparent, ceea ce poate compromite principiile fundamentale ale statului de drept.

### 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”.

Deși în nota informativă se menționează că: „Autoritățile trebuie să stabilească și să aplice

*mecanisme transparente și clare la formarea prețurilor la serviciile respective, asigurând în consecință: - eliminarea riscului, care există la formarea deliberată a unor prețuri mari, în scopul creșterii profitului prestatorului privat de servicii medicale în situația de pandemie; - protecția financiară a cetățenilor, care în circumstanțe de criză, achită din surse proprii costul acestor servicii.”, totuși, se atestă lipsa unei analize comprehensive, sub aspectul evidențierii urmărilor/impactului reglementărilor propuse care pot apărea urmare a implementării proiectului dat, fapt ce denotă o incertitudine vizavi de efectele produse de normele juridice precitate.*

Astfel, lipsa evaluării și reflectării impactului asupra economiei naționale, asupra instituțiilor medico-sanitare și asupra bugetului public național, precum și omisiunea de a specifica procedura aplicabilă la stabilirea tarifelor pentru prestarea serviciilor date creează incertitudini și poate compromite finalitatea scontată prin proiectul propus. În special, evaluarea impactului asupra instituțiilor medico-sanitare cu evitarea limitării și prejudicierii acestora, în urma instituirii unei proceduri distincte de stabilire a tarifelor pentru serviciile medico-sanitare în raport cu procedura existentă, care include un mecanism complex în baza căruia se formează tarifele la serviciile date, și în baza căruia instituțiile date calculează tarifele la serviciile medico-sanitare în baza costurilor/cheltuielilor, va asigura aplicarea reglementărilor propuse în condiții minimale de risc a dezvoltării unor proceduri „convenabile” în favoarea unor interese individuale sau de grup. În conjunctura dată, va putea rezulta unele efecte negative asupra economiei naționale, în special asupra sectorului sănătății aferent stabilirii și aprobării tarifelor pentru serviciile medico-sanitare, ceea ce va submina interesul public.

Totodată, în nota informativă nu sunt reflectate metodele, procedeele și criteriile în baza cărora se va conduce Guvernul la stabilirea prețurilor/tarifelor pentru serviciile propuse, astfel încât să se obțină o balanță între potențialul economic al instituțiilor medico-sanitare și nivelul scăzut al prețurilor pentru serviciile prestate.

Acestea și alte aspecte în cumul pot dezvolta practici autocratice a Guvernului și minimiza respectarea principiilor fundamentale ale statului de drept.

Nota informativă urmează să conțină argumente concludente în acest sens.

#### **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: „*Implementarea prevederilor prezentului proiect de lege nu va implica cheltuieli bugetare suplimentare.*”

## **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 ce nu corelează cu dispozițiile art.7 alin.(5) al Legii ocrotirii sănătății nr.411/1995, pct.2, 3 și 5 din Hotărârea Guvernului nr.1020/2011 cu privire la tarifele pentru serviciile medico-sanitare, art.55 din Legea nr.10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice, fapt ce riscă să condiționeze apariția manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

## 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 elaborarea și aplicarea prețurilor/tarifele la serviciile de diagnostic de laborator al infecției cu SARS-CoV-2 și la serviciile de imunizare (vaccinare).

Totuși, reglementarea defectuoasă a unor norme din proiectul propus riscă să determine apariția manifestărilor de corupție din partea agenților publici responsabili de aplicarea reglementărilor propuse (analiza detaliată este efectuată la compartimentul III al 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

## Obiecție generală asupra proiectului

### Obiecții:

Conform proiectului precitat, se propune ca în decursul perioadei stării de urgență în sănătate publică, declarate la nivel național sau local, în competența Guvernului să se atribuie funcția de a reglementa prețurile/tarifele la serviciile de diagnostic de laborator al infecției cu SARS-CoV-<sub>2</sub> și la serviciile de imunizare (vaccinare).

Însă, la analiza sistemică a proiectului propus, în coroborare cu cadrul normativ pertinent, se constată unele carențe de reglementare în partea ce ține de prevederea mecanismului aplicabil la stabilirea și aplicarea tarifelor la serviciile de diagnostic de laborator al infecției cu SARS-CoV-<sub>2</sub> și la serviciile de imunizare (vaccinare), precum și incertitudini vizavi de subiecții responsabili de implementarea proiectului propus, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Astfel, la art.7 alin.(5) al Legii ocrotirii sănătății nr.411/1995 se statuează competența Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale de a elabora Metodologia stabilirii tarifelor pentru prestarea serviciilor medico-sanitare contractate de către Compania Națională de Asigurări în Medicină, a Catalogului de tarife unice pentru serviciile medico-sanitare prestate contra plată de către instituțiile medico-sanitare publice, precum și pentru serviciile acoperite din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, prestate de prestatorii publici și privați de servicii medicale, care se va aproba de Guvern.

Respectiv, conform pct.2 din Hotărârea Guvernului nr.1020/2011 cu privire la tarifele pentru serviciile medico-sanitare, se stipulează că instituțiile medico-sanitare vor calcula tarifele la serviciile medico-sanitare în baza costurilor/cheltuielilor, conform Metodologiei date, cu posibilitatea înaintării unor propuneri de aprobare a tarifelor pentru serviciile medico-sanitare ce nu sunt incluse în Catalogul nominalizat (pct.5 din HG nr.1020/2011).

Totodată, la pct.3 din aceeași hotărâre, se prevede atribuția Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale de a efectua controlul asupra aplicării Catalogului respectiv și de asigurare a actualizării acestuia în baza tarifelor prezentate de către instituțiile medico-sanitare, cu prezentarea lui ulterioară Guvernului spre examinare și aprobare. Însă, în caz de stabilire a unor tarife prea mici există riscul de a putea nu fi acoperite costurile reale ale consumabilelor costisitoare.

Reieșind din cele expuse, se subliniază faptul că, cadrul normativ indicat supra deja prevede un mecanism de stabilire și aplicare a tarifelor pentru serviciile medico-sanitare și a subiecților cu drept de a propune tarife pentru servicii medico-sanitare în caz că nu sunt incluși în Catalogul dat, precum și a entității publice responsabile de revizuirea acestora.

În contextul dat, instituirea unei proceduri paralele de stabilire și aplicare a tarifelor pentru serviciile medico-sanitare (diagnostic de laborator al infecției cu SARS-CoV-<sub>2</sub> și de imunizare (vaccinare)), în afara cadrului normativ care reglementează tarifele pentru serviciile medico-sanitare, se va putea crea un cadru legal prielnic apariției manifestărilor de corupție.

Mai mult decât atât, potrivit pct.5 din anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.1020/2011, „Instituțiile medico-sanitare calculează tarifele pentru serviciile medico-sanitare și le prezintă Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, anexând documentele necesare pentru argumentarea lor.” De asemenea, pct.1 și 2 din anexa nr.2 la Hotărârea nominalizată, statuează că tarifele pentru prestarea serviciilor medico-sanitare se stabilesc în baza unor principii unice, care corespund criteriilor de asigurarea stabilității și eficienței funcționării instituțiilor medico-sanitare, de acoperirea costurilor/cheltuielilor necesare pentru desfășurarea normală a activității instituțiilor pentru prestarea serviciilor medico-sanitare și de calcularea tarifelor în baza costurilor/cheltuielilor efectiv suportate de către instituția medico-sanitară și în baza costurilor/cheltuielilor

planificate, în cazul serviciilor medico-sanitare noi, care nu sînt incluse în Catalogul tarifelor unice pentru serviciile medico-sanitare.

La fel, urmează de remarcat diferențele esențiale dintre intervenția Guvernului reglementate prin Hotărârea Guvernului nr.774/2016, prin care s-a limitat adaosul comercial la vânzarea măștilor, mănușilor medicinale și a dezinfectanților medicinali, față de reglementarea propusă, prin care se instituie un control total al prețurilor/tarifelor la serviciile de diagnostic de laborator al infecției cu SARS-CoV-2 și la serviciile de imunizare (vaccinare).

Pe de altă parte, se poate crea situația în care Guvernul va reglementa prețurile/tarifele la serviciile de diagnostic de laborator al infecției cu SARS-CoV-2 și la serviciile de imunizare (vaccinare) la un nivel atât de scăzut, încât importul medicamentelor și vaccinelor respective va fi sistat de importatorii privați, datorită lipsei rentabilității plasării pe piață a acestora, fapt care va crea un deficit al acestor produse și, în mod inevitabil, la dezvoltarea vânzării frauduloase a acestor produse și prestarea serviciilor medicale respective în economie tenebră, cu încasarea pentru aceste servicii medicale ilegale a unor prețuri exagerate, mult mai mari decât acelea care sunt la moment propuse în cadrul legal.

Astfel, reglementarea propusă contravine principiilor fundamentale ale statului de drept și nu coroborează cu principiul protecției proprietății private, libertății comerciale și economiei de piață reglementate în Constituția Republicii Moldova și consființite în Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Limitarea propusă de reglementarea analizată poate fi instituită în condițiile prevăzute în art.54 alin.(2) din Constituție, iar printre aceste condiții nu se regăsește stare de urgență în sănătate publică sau orice intervenție în domeniul ocrotirii sănătății.

Totodată, inițiativa propusă nu coroborează cu dispozițiile art.55 din Legea nr.10/2009, care prevede competențele Guvernului în legătură cu asigurarea unui grad adecvat de pregătire pentru urgențele de sănătate publică, nefiind prevăzută competența Guvernului de a interveni asupra reglementării prețurilor/tarifelor pentru serviciile medico-sanitare.

Pericolul coruptibilității proiectului propus constă în dezvoltarea unor practici incompatibile cu principiile statului de drept, existând riscul subminării ramurii prestării serviciilor medico-sanitare private și, pe cale de consecință, a încasărilor la bugetul de stat a taxelor și impozitelor provenite din ramura respectivă a economiei naționale, păstrării locurilor de muncă, existenței unei alternative a serviciilor medico-sanitare, precum și înrăutățirea climatului investițional în domeniul sănătății publice de investitori privați. Aceste și alte consecințe nefaste vor prejudicia în mod considerabil bugetul public național, cu atât mai mult drepturile la ocrotirea sănătății și protecția proprietății private și a principiilor economiei de piață.

**Recomandări:**

Revizuirea reglementărilor propuse prin prisma cadrului normativ pertinent.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați și are drept scop adoptarea unor amendamente la Legea nr.69/2020 pentru modificarea Legii cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătatea publică și modificarea unor acte normative, în vederea stabilirii că pe perioada stării de urgență în sănătatea publică, declarate la nivel național sau local, în competența Guvernului se atribuie funcția de a reglementa prețurile/tarifele la serviciile de diagnostic de laborator al infecției cu SARS-CoV-2 și la serviciile de imunizare (vaccinare).

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public de a reglementa prețurile/tarifele la serviciile de diagnostic de laborator al infecției cu SARS-CoV-2 și la serviciile de imunizare (vaccinare), se atestă o incongruență de reglementare în ceea ce privește instituirea unei proceduri paralele de stabilire și aprobare a prețurilor/tarifelor la serviciile date, iar lipsa evaluării impactului dispozițiilor propuse din punct de vedere al sustenabilității economiei naționale, al limitării instituțiilor medico-sanitare de a calcula tarifele la serviciile date în baza costurilor/cheltuielilor, va putea afecta interesul public.

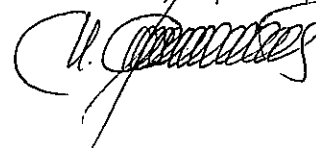
Or, în acord cu principiile de legiferare care statuează ingerințe față de normele de drept, care trebuie să corespundă criteriilor de accesibilitate, previzibilitate și claritate, în acord cu prevederile constituționale care stipulează că restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății, se va putea admite aplicarea acestora contrar cadrului normativ pertinent.

Prin urmare, se recomandă o evaluare a dispozițiilor proiectului dat prin prisma cadrului normativ pertinent care stabilește expres mecanismul de stabilire și aplicare a tarifelor la serviciile medico-sanitare, precum și a competențelor entităților publice cu atribuții directe în domeniul propus intervenției, cu evitarea riscurilor de corupție.

10.11.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Maia GONTA, Inspector principal*



11