



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. 06/2-3771 din 02.07. 2019  
La nr.47 din 13.06.2019

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii ocrotirii sănătății nr.411/1995.

Anexă:

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

Director interimar

Lidia CHIREOGLO



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO19/5917 din 02.07.2019**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii ocrotirii sănătății nr.411/1995 (art.14, se completează cu art.14/1)**

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 privind 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 anticorupție a fost publicat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova (www.parlament.md), la data de 14.05.2019, fiind respectat termenul minim de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, de către părțile interesate.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina oficială web indicată supra, precum și apreciind termenul pentru consultarea publică, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

În nota informativă, autorul susține că: „Modificările propuse vin să reconcilieze interesul statului Republica Moldova de a utiliza banul public eficient, cu dreptul legitim al studenților mediciști de a opta pentru un parcurs profesional în afara granițelor Republicii Moldova sau în afara medicinei. Abordarea propusă este una de compromis care vine să protejeze interesele contribuabililor care finanțează studiile la medicină fără a leza însă drepturile studenților. „legându-i” de facto de Republica Moldova printr-o reinterpretare contemporană a iobăgiei.

*Aceste modificări vin să rectifice prevederile introduse prin Legea nr.191 din 27.07.2018. Legea nr.191, prin completarea cu alineatele (4)-(6) ale articolului 14 a Legii ocrotirii sănătății, a impus absolvenții studiilor medicale și farmaceutice finanțate de la bugetul de stat să urmeze studiile de rezidențiat în Republica Moldova și să activeze 3 ani conform repartizării Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale sau să ramburseze costul studiilor”.*

Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se propune abrogarea art.14 alin.(6) al Legii ocrotirii sănătății nr.411/1995 și instituirea unui nou articol, care reglementează mai detaliat mecanismul de restituire a costului studiilor superioare în domeniul medical și farmaceutic și a costului studiilor de rezidențiat, finanțate de bugetul de stat. În acest context, evidențiem că prevederile proiectului se referă la:

- temeiurile care stau la baza restituirii costului studiilor;
- modalitatea de restituire (etapizată și se va realiza pe parcursul a cel puțin 3 ani și în cel mult 5 ani, în tranșe egale);
- procedura de restituire și calculele aferente costului studiilor, vor fi realizate în baza unui regulament aprobat de Guvern;
- mențiunea expresă, că suma care urmează să fie restituită nu poate depăși taxa de studii percepută de la beneficiarii serviciilor educaționale care au fost admiși la studii fără finanțare de la bugetul de stat.

În urma expertizei efectuate se constată că prevederile proiectului servesc scopului declarat de către autor în nota informativă.

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

La general, proiectul promovează interesele studenților cu studii superioare în domeniul medical și farmaceutic și a celor cu studii de rezidențiat, finanțate de la bugetul de stat de a avea posibilitatea de a restitui costurile studiilor etapizat și pe parcursul a cel puțin 3 ani și în cel mult 5 ani, în tranșe egale, și de a transparentiza procedura de restituire și calculare a costului studiilor, prin aprobarea unui Regulament de către Guvern.

Cu toate acestea, există suspiciune că aceste prevederi vin să creeze un mecanism „legal” de a beneficia de oportunitatea de a efectua studii cu finanțare de la buget și să lucreze, ulterior, peste hotarele țării, fapt ce le va permite să restituie costul studiilor efectuate, iar sistemul de medicină din țară noastră în continuare va duce lipsa de cadre medicale calificate.

Un alt aspect, relevăm că se creează condiții incerte la restituirea costurilor studiilor între studenții care pleacă din sistem și se angajează la serviciu, și cei care pleacă la rezidențiat peste hotarele țării și revin în țară să activeze. În acest sens, prevederile proiectului favorizează studenții care pleacă din sistem și se angajează prin acordarea aceluiași termen, de până la 5 ani, ca să restituie costul studiilor, față de cei care își continuă studiile și revin în țară să activeze, fiind aceleași condiții de restituire.

La fel, aceste prevederi pot genera condiții inechitabile celor studenți (potențiali studenți), care doresc să activeze pe teritoriul Republicii Moldova după finisarea studiilor, însă nu au posibilitatea să facă studii la medicină din lipsa mijloacelor financiare (costul studiilor fiind semnificativ de mare). În vederea evitării interpretărilor discreționare, este recomandabil că ministerul de resort, să revizuiască întregul mecanism de la admiterea studenților la studii, cu finanțare de la bugetul de stat, până la restituirea costurilor studiilor.

Astfel, prevederile proiectului vin să promoveze interesele, strict, a studenților cu studii superioare în domeniul medical și farmaceutic și a celor cu studii de rezidențiat, finanțate de la bugetul de stat, însă aceste interese pot să ducă la starea deplorabilă a sistemului medical din Republica Moldova prin lipsa cadrelor medicale calificate, deoarece statul a alocat mijloace financiare pentru acești studenți (după necesitatea specializărilor din sistemul medical) în perspectiva de a garanta, în viitor, dreptul la ocrotirea sănătății fiecărui cetățean din Republica Moldova.

## **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 nota informativă autorul relevă scopul și condițiile ce au impus elaborare proiectului, finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului, evidențiază elementele noi, impactul proiectului și prezintă argumente corespunzătoare, în conformitate cu Legea nr.100/2017.

Semnalăm că atât în proiect, cât și în nota informativă autorul abordează similar restituirea costurilor studiilor superioare și a costului studiilor de rezidențiat, fără a diferenția unele aspecte referitor la studentii care pleacă din sistem și lucrează sau cei care nu se angajează conform repartizării, și studentii care continuă studiile de rezidențiat peste hotarele țării. Prin urmare, se remarcă condiții inegale pentru acești studenți prin stabilirea aceluiași termen de restituire a costurilor (3-5 ani), deoarece unii activează, respectiv au un anumit venit, însă alții încă își fac studiile, fapt ce poate fi un impediment în restituirea costurilor la timp.

Un alt aspect, care este confuz și neargumentat în nota informativă, se referă la studenții care pleacă peste hotarele țării pentru studiile de rezidențiat și care trebuie să întoarcă banii, cu toate că revin în țară să activeze în domeniu medical.

Aceste aspecte, urmează să fie revizuite în proiect și în nota informativă în vederea prezentării argumentelor concludente pentru o abordare separată și echitabilă de restituire a costului studiilor în domeniul medical și farmaceutic.

#### **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, autorul menționează, la general, despre cuantumul sumelor pe care absolvenții sunt obligați s-o restituie statului pentru studiile efectuate („Această sumă, din informația vehiculată în presă, constituie, la moment, aproximativ 250.000 de MDL pentru absolvenții studiilor superioare, echivalentul a aproximativ 35 de salarii medii pe economie pentru anul 2019).

Însă, nu este clar, din informația prezentată despre cuantumul estimativ a mijloacelor financiare necesare din bugetul de stat pentru alocarea studiilor finanțate de la bugetul de stat pe o perioadă de la 6 ani pînă la 8-10 ani, sume necesare pentru investirea într-un specialist din domeniu, ca ulterior, în decurs de 3-5 ani aceste sume să fie restituite, în caz de neîncadrare în serviciu conform repartizării.

Totodată, nu sunt clare pierderile financiare și sociale ale statului privind alocarea din bugetul de stat a mijloacelor financiare studenților cu studii superioare în domeniul medical și farmaceutic și a celor cu studii de rezidențiat, care urmau să contribuie la perfecționarea și dezvoltarea sistemului medical din țară.

În proiect, autorul nu menționează expres despre mijloacele financiare alocate la implementarea proiectului, însă analizând proiectul se stabilește că Guvernul, va suporta cheltuieli pentru o anumită perioadă, pînă la recuperarea costurilor studiilor după anii de studii și perioada de restituire, fapt ce presupune necesitatea alocării mijloacelor financiare în acest sens pentru o anumită perioadă de timp. Prin urmare, considerăm necesar concretizarea aspectelor respective în nota informativă.

Totodată, propunerea legislativă urmează să fie acceptată la nivelul Guvernului în vederea respectării prevederii constituționale statuate la 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. Avizul Guvernului în acest sens este o condiție imperativă și primordială, care are drept scop menținerea echilibrului bugetar.

## **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 "*textului 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.

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la restituirea costului studiilor superioare în domeniul medical și farmaceutic și a costului studiilor de rezidențiat, finanțat de la bugetul de stat de către studenți.

### **II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului**

Potrivit notei informative, prevederile proiectului vin să protejeze dreptul la învățătură și la muncă a studenților cu finanțare de la bugetul de stat, drepturi consacrate în Constituția Republicii Moldova (art.35 și art.43).

Astfel, prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a

### III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
<b>Art.I - Legea ocrotirii sănătății nr.411/1995 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.34, art.373)</b> Articolul 14 <sup>1</sup> . Restituirea costului studiilor superioare în domeniul medical și farmaceutic și a costului studiilor de rezidențiat, finanțate de la bugetul de stat.[...] (2) Restituirea este etapizată și se realizează pe parcursul a cel puțin 3 ani și în cel mult 5 ani, în tranșe egale. Procedura de restituire și calculele aferente costului studiilor sunt realizate în baza unui regulament aprobat de Guvern.	
<b>Obiecții:</b> Analizând norma prenotată se stabilește că autorul a omis indicarea expresă a entității publice responsabilă de procedura de restituire și calculare a costului studiilor în domeniul medical și farmaceutic.  Pericolul coruptibilității acestui factor de risc constă în apariția conflictelor de competență dintre entitățile publice care vor pretinde să fie responsabile de aplicarea procedurii de restituire și calculare a costurilor sau nerecunoașterea de către entitatea publică a competențelor, îndeosebi în cazul atribuirii unor obligații și responsabilități, fapte ce pot să creeze dificultăți persoanelor fizice (studenților) de a-și realiza drepturile și interesele legitime, deoarece nu este clar stabilit entitatea publică care este direct responsabilă de calcularea costurilor.  Astfel, nedeterminarea expresă a entității publice responsabile, constituie o reglementare primară lacunară a procedurii de restituire și calculare a costului studiilor, ce generează riscuri de corupție care pot afecta interesele legitime ale cetățenilor prin săvârșirea anumitor abuzuri.	
<b>Recomandări:</b> Se propune substituirea propoziției a doua, cu următorul cuprins: „Procedura de restituire și calculele aferente costului studiilor sunt realizate de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în baza unui regulament aprobat de Guvern.”	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea</li></ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Generale</li></ul>

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege pentru modificarea Legii ocrotirii sănătății nr.411/1995 are scop de a acorda posibilitatea studenților/rezidenților de a restitui costul studiilor superioare în domeniul medical și farmaceutic și a celor cu studii de rezidențiat, finanțate de la bugetul de stat, pe parcursul a cel puțin 3 ani și în cel mult 5 ani, în tranșe egale, de a transparentiza procedura de restituire și calculare a costului studiilor, prin aprobarea unui Regulament de către Guvern și de a aplica aceste prevederi după data de 1 septembrie 2018.

Există suspiciune că aceste prevederi vin să creeze un mecanism „legal” de a beneficia de oportunitatea de a efectua studii cu finanțare de la buget și să lucreze, ulterior, peste hotarele țării, iar perioada acordată (3-5 ani), le va permite să restituie costul studiilor efectuate, iar sistemul de medicină din țara noastră în continuare va duce lipsa de cadre medicale calificate. La fel, aceste prevederi pot să creeze condiții inechitabile celor studenți (potențiali studenți), care doresc să activeze pe teritoriul Republicii Moldova după finisarea studiilor de medicină, însă nu au posibilitatea să facă studii la medicină din lipsa mijloacelor financiare (costul studiilor fiind semnificativ de mare).

Prin urmare, proiectul promovează interesele, strict, a studenților cu studii superioare în domeniul medical și farmaceutic și a celor cu studii de rezidențiat, finanțate de la bugetul de stat, care nu se angajează în sistemul medical conform repartizării și pleacă peste hotarele țării. Aceste interese pot să ducă la starea deplorabilă a sistemului medical din Republica Moldova prin lipsa cadrelor medicale calificate, deoarece statul a alocat mijloace financiare pentru acești studenți (după necesitatea specializărilor din sistemul medical) în perspectiva de a garanta, în viitor, dreptul la ocrotirea sănătății fiecărui cetățean din Republica Moldova.

Autorii respectă rigorile de transparență decizională. Nota informativă urmează să fie completată cu argumente pertinente și valabile pentru justificarea soluțiilor proiectului, precum și fundamentarea economică-financiară a proiectului. Autorul urmează să revizuiască alin.(2) al art.14/1 din proiect pentru a elimina factorul de corupție identificat.

02.07.2019



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Dorina GALAMAGA, Inspector principal