

24 Aprilie 2012, nr. 532

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la acreditarea prestatorilor de servicii sociale

(înregistrat în Parlament cu numărul 457 din 05 Martie 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la acreditarea prestatorilor de servicii sociale.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege ordinară, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit Notei informative proiectul de lege a fost elaborat în scopul îndeplinirii obligațiilor naționale și internaționale asumate de către Republica Moldova, realizării prevederilor Programului de activitate al Guvernului „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013, Legii asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003, Legii privind serviciile sociale nr. 123 din 18.06.2010, Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008-2012, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1512 din 31 decembrie 2008, Strategiei și Planului național de acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pentru anii 2007-2012, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.784 din 9 iulie 2007 a fost elaborat proiectul Legii privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale.

Elaborarea proiectului Legii privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale este determinată de necesitatea creării și funcționării sistemului național de acreditare a prestatorilor de servicii sociale, precum și de importanța asigurării calității serviciilor sociale acordate beneficiarilor.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Suficiența argumentării. Argumentarea la nota informativă este una incompletă, deoarece nota informativă redă fidel structura proiectului și descrie sumar prevederile, însă nu face referințe la beneficiile pe care le comportă adoptarea proiectului. De asemenea lipsește analiza impactului de reglementare, chiar dacă în anexa la proiectul legii este inserat un fișier în Excel cu calculele de acreditare. Mai puțin, însă, este enunțată necesitatea creării și funcționării sistemului național de acreditare a prestatorilor de servicii sociale, precum și importanța asigurării calității serviciilor sociale acordate beneficiarilor. Se face în mare parte referință la tipurile de acreditare stipulate în lege, precum și referințe privind instituirea

Consiliului național de acreditare a prestatorilor de servicii sociale, a grupurilor de experți și a etapelor procedurii de acreditare, dar nu sînt evidențiate care sînt beneficiile pentru prestatorii de servicii sociale și care sînt beneficiile pentru beneficiarii direcți ai serviciilor sociale.

6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Chiar dacă grupul de lucru la proiectul legii privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale a fost format din reprezentanți ai ministerelor de resort, ai misiunilor internaționale în Republica Moldova (UNDP, UNICEF, UN Women, UNFPA, OIM), organizații neguvernamentale Nota informativă nu face nici o referință la standarde internaționale relevante pertinente domeniului respectiv.

7. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Anexa la nota informativă la proiectul legii conține estimarea cheltuielilor necesare implementării legii.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general. Cu toate acestea, reieșind din faptul că prevederile proiectului sunt aplicabile, deopotrivă, instituțiilor publice și private, în vederea conformării intereselor și beneficiilor acestora interesului public, proiectul trebuie să prevadă clar condițiile de acreditare.

9. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public. Totuși, în eventualitatea în care cadrul normativ nu va avea prevederi exprese și exhaustive privind exigențele care urmează a fi îndeplinite de către prestatorii de servicii sociale pentru a avea dreptul de a acorda servicii în domeniile specifice activității, calitatea serviciilor ar putea prejudicia interesele beneficiarilor și, ca urmare, interesul public.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Pe de altă parte în articolul 29 (5) și articolul 30 (5) ale proiectului de lege analizat se face trimitere la articolul 7 alineatul (3) din Legea nr.235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, care de fapt nu are alineatul (3), articolul fiind compus dintr-un singur alineat, respectiv norma de trimitere este una greșită, fiind necesară revizuirea acesteia.

11. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, exprimările nu întrunesc întocmai rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, regulile de ortografie și punctuație necesită revizuire.

În articolul 2 "Noțiuni generale al proiectului de lege privind acreditarea prestatorilor de servicii" sînt oferite explicațiile mai multor noțiuni care se regăsesc în text, iar noțiunea autoevaluării este omisă, fiind oferită numai noțiunea de raport de autoevaluare. Noțiunea de autoevaluare se regăsește în articolul 19 "Etapete procesului de acreditare a prestatorilor de servicii sociale": b) autoevaluarea.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, autoritatea publică centrală vizată fiind Consiliul național de acreditare a prestatorilor de servicii, precum și drepturile și obligațiile Consiliului. În general Capitolul III din proiectul legii descrie sistemul național de acreditare a prestatorilor de servicii sociale.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Articolul 8. Activitatea	<u>Activitatea economico-financiară a prestatorilor de servicii sociale</u> trebuie să corespundă actelor normative din domeniu.	Activitatea economico-financiară este un termen prea general și une de competența organelor fiscale, de audit etc. Considerăm că analiza activității economico-financiare a unui prestator de servicii depășește competența Consiliului de acreditare.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului	Trebuie prevăzută detaliat activitatea economico-financiară privind prestarea nemijlocită a serviciilor sociale pentru care se solicită acreditarea.
2	Articolul 10.	Calitatea serviciilor sociale prestate trebuie să fie asigurată în conformitate cu standardele de calitate ale serviciului.	În textul proiectului de lege este menționată necesitatea conformării cu standardele de calitate ale serviciului, nespecificându-se unde se regăsesc standardele de calitate ale serviciilor și fără a face referințe la actul normativ respectiv.	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanșetă Lacune de drept	Este important să fie specificat actul normativ unde sînt prevăzute standardele de calitate ale serviciilor și de a menționa care sînt acestea, cel puțin în termeni generici.
3	Articolul 12. Consiliul național de acreditare a prestatorilor de servicii sociale	(1) Consiliul se instituie pe lângă Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, are statut de persoană juridică, dispune de conturi trezoreriale, ștampilă cu stema de stat și denumirea sa. (2) Regulamentul de activitate și efectivul-limită ale Consiliului se aprobă de către Guvern. (3) Cheltuielile de organizare și funcționare a Consiliului se efectuează din contul și în limitele alocațiilor prevăzute în bugetul de stat, precum și din alte surse, conform legislației în vigoare.	La alin. (2) se menționează despre regulamentul de activitate și efectivul-limită, dar nu este specificată componența numerică, chiar dacă în fișierul Excel anexă la proiectul de lege este indicat numărul funcționarilor publici și cheltuielile necesare pentru 11 funcționari publici pentru 1 an. La alin. (3) se menționează că: Cheltuielile de organizare și funcționare a Consiliului se efectuează din contul și în limitele alocațiilor prevăzute în bugetul de stat, precum și din alte surse, conform legislației în vigoare. Aici vedem o neclaritate cu referință la sursele financiare folosite, precum și trimiterea la legislația în vigoare.	Coruptibilitate Norme de trimitere Lacune de drept	Indicarea componenței numerice a efectivului-limită al Consiliului și prevederi exprese cu referință la alte surse. De asemenea este important de a aduce claritate cu referință la legislația în vigoare.
4	Articolul 18. Condițiile de acreditare a prestatorilor de servicii sociale	Prestatorii de servicii sociale sînt acreditați dacă îndeplinesc cumulativ următoarele condiții: a) sînt constituiți în condițiile legii; b) au prevăzute în actul de înființare scopul și obiectivele, precum și serviciile sociale pe care le vor presta; c) durata de funcționare a prestatorului de servicii sociale, conform actului de înființare, să permită prestarea serviciilor sociale pentru care solicită acreditarea; d) dispun de resurse financiare și materiale pentru prestarea serviciilor sociale pentru care solicită acreditarea și confirmă posibilitatea obținerii resurselor financiare suplimentare pentru asigurarea stabilității financiare și durabilității procesului	Prevederile de la lit. a) din articol sînt ambigui, deoarece este vorba despre prestatori de servicii publici și privați, inclusiv asociațiile obștești și modalitatea de constituire a lor este diferită. În prevederile de la lit. d) conjuncția "și" din înbinarea "...solicită acreditarea și confirmă posibilitatea obținerii resurselor financiare suplimentare..." creează inechitate între prestatorii de servicii sociale.	Coruptibilitate Norme de trimitere Concurența normelor de drept	De concretizat legislația la care se face trimitere. În prevederile lit. d) de înlocuit cuvîntul "și" cu "sau", deoarece există riscul ca un finanțator să nu dorească să finanțeze un serviciu care nu este încă acreditat, și neținînd dacă serviciul va putea obține sau nu acreditare. Astfel, dacă punem din start această condiție, ONG-ul nu va putea demonstra că are co-finanțare.

		de prestare a serviciilor sociale; e) dispun de personal cu pregătire profesională adecvată tipului de servicii sociale pentru care solicită acreditarea; f) aplică standardele de calitate privind serviciile sociale pentru care solicită acreditarea.			
5	Articolul 25. Acreditarea inițială	(1) Acreditării inițiale sînt supuși numai prestatorii de servicii sociale nou-înființați. (2) Prestatorii de servicii sociale nou-înființați sînt supuși acreditării inițiale în mod obligatoriu pînă la admiterea beneficiarilor în serviciu și începerea prestării serviciilor sociale. (3) Prestatorii de servicii sociale sînt acreditați inițial dacă îndeplinesc cumulativ condițiile prevăzute la articolul 18 din prezenta lege. (4) Prestatorii de servicii sociale acreditați inițial solicită acreditarea nu mai tîrziu de un an de la începutul activității sale.	Alin.(3) din articolul 25 face trimitere la art.18 din același proiect de lege și respectiv acreditarea inițială nu are condiții suplimentare sau diferite de acreditarea în sine. În acest caz nu este clar de ce se face diferențiere între acreditarea și acreditarea inițială, dacă condițiile de acreditare sînt aceleași. De asemenea potențialii prestatori de servicii sociale (subiecții acreditării inițiale) nu au cum să îndeplinească cumulativ condițiile prevăzute la art. 18 în special aplicarea standardelor de calitate pentru serviciile noi.	Coruptibilitate Norme de trimitere Lacune de drept Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Potrivit obiecției expuse.
6	Articolul 26. Procedura de acreditare inițială	(1) Procedura de acreditare inițială se declanșează la data depunerii și înregistrării cererii de acreditare inițială a prestatorului de servicii sociale și nu poate depăși 30 de zile calendaristice. (2) Etapele procedurii de acreditare inițială, documentele necesare pentru solicitarea acreditării inițiale și decizia privind acreditarea inițială sînt prevăzute la articolele 19, 20 și 22 din prezenta lege.	În cazul potențialilor prestatori este imposibil ca Consiliul să evalueze calitatea serviciilor (care încă nici nu au fost inițiate), de aceea propunem revizuirea art. 26 alin. (2).	Coruptibilitate Norme de trimitere Lacune de drept Norme irealizabile	Potrivit obiecției expuse.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză menționăm că proiectul de lege este unul necesar și actual. Totuși, în opinia noastră, la adoptarea acestuia urmează să se țină cont de următoarele sugestii:

1. Argumentarea este insuficientă pentru scopurile proiectului, ținînd cont de perioada de elaborare a proiectului de lege și dezbaterile care au avut loc pe marginea acestui proiect de lege.
2. Proiectul de lege este insuficient fundamentat din punct de vedere economico-financiar, chiar dacă anexa proiectului de lege ne oferă o claritate financiară cu referință la cheltuielile ce urmează a fi suportate de buget ca urmare a aplicării legii în practică.

3. Existența unor elemente de coruptibilitate crește riscul de apariție a dificultăților în aplicare și a divergențelor între subiecții vizați de acest proiect de lege.
4. Proiectul de lege nu oferă o grilă a taxelor pentru evaluarea calității serviciilor care este prevăzută de proiectul de lege în art.19 lit.c).
5. Este important să se țină cont de deficiențele existente în sistemul de prestare a serviciilor de sănătate, având ca model de funcționare prestarea serviciilor de sănătate, pentru a nu permite repetarea greșelilor din sistemul de prestare a serviciilor sociale.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției