



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

de hotărîre a Guvernului cu privire la modificarea și completarea Hotărîrii Guvernului nr.1020 din 29 decembrie 2011 cu privire la tarifele pentru serviciile medico-sanitare

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ este Ministerul Sănătății.

b. Categoria actului normativ propus este hotărîre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit mențiunilor autorului din nota informativă, proiectul a fost elaborat din considerentul că tarifele medicale actualmente în vigoare nu acoperă costurile reale ale consumabilelor costisitoare și, în consecință, urmează a fi stabilite tarife noi, majorate, care vor determina sporirea accesului populației la servicii de sănătate de o înaltă calitate, servicii performante, noi, prestate în instituțiile medico-sanitare din Republica Moldova.

Astfel, autorul propune aprobarea proiectului hotărîrii Guvernului întrucât acesta oferă mai multe avantaje și beneficii atât statului, cât și instituțiilor medico-sanitare, persoanelor fizice. Din analiza comparativă a proiectului și notei informative, constatăm că obiectivul proiectului corespunde declarațiilor autorului, prin propunerea unor servicii medicale noi, prezumându-se a fi mai performante, care vor asigura o sporire a calității acestor servicii acordate populației.

Totuși, la o analiză detaliată a amendamentelor propuse la Catalogul tarifelor unice pentru serviciile medico-sanitare din anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.1020 din 29 decembrie 2011, se constată o majorare, din punctul nostru de vedere excesivă și neargumentată la unele tipuri de servicii medicale, circumstanță, care ar putea periclita realizarea finalităților afirmate de autor și, în consecință, ar putea limita accesul populației la serviciile medico-sanitare calificate.

d. Suficiența argumentării. Nota informativă la proiectul de act normativ supus expertizei anticorupție conține informații privind condițiile ce au impus elaborarea proiectului, principalele prevederi, locul actului în sistemul de acte normative, fundamentarea economico-financiară, actul de analiză a impactului de reglementare, cerințe prevăzute de art.37 din

Legea nr.317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

La compartimentul fundamentarea economico-financiară, autorul precizează că acumularea mijloacelor financiare obținute de la efectuarea serviciilor contra plată nu prevede obținerea profitului, ci doar compensarea cheltuielilor aferente, reieșind din costurile reale pentru plata mărfurilor și serviciilor, inclusiv de regie și de întreținere a instituției, procurarea medicamentelor, utilajului și altor consumabile de laborator, pregătirea și reciclarea cadrelor. Astfel, tarifele propuse pentru serviciile medico-sanitare prestate de instituțiile medico-sanitare din Republica Moldova nu includ cota rentabilității, deoarece acestea sunt servicii non-profit.

Totodată, se menționează că implementarea proiectului propus nu va necesita cheltuieli suplimentare din partea bugetului public național.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Potrivit prevederilor art.4 al Legii nr.235 din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, analiza impactului de reglementare este unul din principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. Alineatul (2) art.13 din lege stabilește că actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.

În sensul dat, se constată că nota informativă la proiectul de act normativ este însoțită de actul de analiză a impactului de reglementare, care specifică faptul că aprobarea tarifelor la serviciile medicale noi este necesară pentru aplicare în practică a tehnologiilor medicale avansate, a utilajului medical contemporan și implementarea serviciilor medicale performante.

Actul de analiză mai precizează că, întru atingerea scopurilor trasate, instituțiile medicale din sectorul public al ocrotirii sănătății, suplimentar la metodele aplicate, introduc metode avansate de diagnostic și tratament, procură și utilizează echipament medical contemporan și performant, iar după aprobarea noilor tarife va fi posibilă aplicarea în practică a utilajului medical contemporan procurat și tehnologiilor avansate.

1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului de act normativ promovează interesele instituțiilor medico-sanitare din Republica Moldova, prin majorarea tarifelor la serviciile medico-sanitare, întru obținerea unor servicii medicale performante și calitative pentru populație.

Totuși, în formula propusă de autor, unele norme ale proiectului în care au fost identificați factori de risc ai coruptibilității, expuse în Capitolul II al prezentului Raport „Evaluarea în fond a proiectului”, pot determina afectarea intereselor pacienților, prin majorarea excesivă a tarifelor la unele categorii de servicii medicale.

Această conjunctură urmează a fi evaluată de către autor prin prisma dispozițiilor Constituției Republicii Moldova, care garantează dreptul la ocrotirea sănătății cetățenilor statului și asigurarea unui minim gratuit al asigurării medicale oferit de stat.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntreținerea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. La momentul expertizării, proiectul este publicat pe pagina web www.particip.gov.md, termenul de prezentare a recomandărilor fiind stabilit corespunzător exigențelor Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin informarea publicului referitor la inițierea elaborării proiectului de act normativ, plasarea proiectului pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

La pct.1, potrivit proiectului –

„[...] punctul 4 va avea următorul cuprins:

Tarifele din Catalogul tarifelor unice pentru serviciile medico-sanitare reprezintă limita maximală pentru contractarea de către Compania Națională de Asigurări în Medicină prin metoda per serviciu a instituțiilor medico-sanitare publice, private și parteneriatele publice-private, tarifele fiind negociate în scopul obținerii unor tarife mai avantajoase economic pentru contractare.”

Sintagma „tarifele fiind negociate în scopul obținerii unor tarife mai avantajoase economic pentru contractare” comportă un sens echivoc și interpretabil.

În acest context, menționăm că norma poate fi interpretată eronat în cazul încheierii contractelor de acordare a serviciilor de asistență medicală de către Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM) cu instituțiile medico-sanitare publice, prestatoare de astfel de servicii, în acest mod, nefiind clar în favoarea căreia dintre instituții vor fi negociate și stabilite tarifele mai avantajoase.

Recomandarea: Propunem reformularea prevederii în cauză în vederea excluderii sensului neclar și interpretabil al acesteia, cu o concretizare în favoarea cui vor fi negociate tarifele.

La pct.2, potrivit proiectului –

„punctul 4 se modifică și va avea următorul cuprins:

Prevederile prezentului Regulament sunt valabile pentru toate instituțiile medico-sanitare publice care prestează servicii medico-sanitare contra plată și instituțiile medico-sanitare publice, instituțiile medico-sanitare private, parteneriatele publice-

private care prestează servicii medico-sanitare în cadrul asigurărilor obligatorii de asistență medicală [...]"

Mențiunea privind valabilitatea prevederilor Regulamentului pentru toate instituțiile medico-sanitare o considerăm imprecisă, pasibilă de a genera derogări pentru instituțiile precizate, în dependență de interesul acestora.

Sub acest aspect, se specifică că a fi valabil presupune a fi admis, acceptabil, or conform cerințelor tehnicii legislative prevăzute de art.46 din Legea nr.317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, conținutul proiectului se expune în limbă simplă, clară și concisă, pentru a se exclude orice echivoc, iar textul punctelor trebuie să aibă un caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări.

Recomandarea: Recomandăm substituirea sintagmei „sunt valabile” cu sintagma „sunt obligatorii”.

La pct.3, potrivit proiectului –

„[...] Punctul 19 se modifică și va avea următorul cuprins: ”Numărul personalului se determină conform schemei de încadrare și se calculează potrivit normativelor de personal și statelor-tip de funcții, ținându-se cont de profilul, structura organizatorică, normativile și categoriile de personal, implicat nemijlocit în prestarea serviciilor medico-sanitare (medic, asistentă medicală, infirmieră și alt personal), și de normele de timp stabilite.”

Sintagma „statelor-tip de funcții” are sens neclar și nu corespunde prevederilor legislației muncii în vigoare. În acest context, dispozițiile Codului Muncii al Republicii Moldova reglementează noțiunea „state de personal”.

Recomandarea: Recomandăm autorului substituirea sintagmei „statelor-tip de funcții” cu cuvintele „state de personal”.

La pct. 3, potrivit proiectului –

**„[...] punctul 20 se completează cu un nou alineat cu următorul cuprins:
„Costul unui minut pentru activitatea personalului medical se va calcula raportînd cheltuielile totale aferente unei persoane la bilanțul de timp.”**

Prevederea în cauză poate genera dificultăți la aplicare, prin sensul confuz pe care îl deține, întrucât nu este clar la cheltuielile aferente cărei persoane se referă autorul.

Concomitent, în contextul proiectului de act normativ supus expertizei anticorupție, se operează cu noțiunea de „costul unui minut de timp al investigației”, nefiind clar dacă noțiunea în cauză este identică cu sintagma "costul unui minut pentru activitatea personalului" sau acestea au sens diferit.

Recomandarea: Se recomandă reformularea dispoziției punctului 20 prin prisma analizei efectuate supra.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La pct.1, potrivit proiectului –

„[...] la punctul 2 de exclus sintagma „și le vor coordona cu Fondatorul”

La pct.2, potrivit proiectului –

„[...] la punctul 5 de exclus sintagma „le coordonează cu Fondatorul”

Prin norma sus-menționată autorul exclude una din etapele procesului de calculare, aprobare și stabilire a tarifelor la serviciile medico-sanitare.

Deși autorul opinează că există IMSP-Republicane a căror fondator este Ministerul Sănătății, iar această circumstanță exclude posibilitatea de coordonare, deoarece se află în situație de conflict de interese, totuși, eliminarea etapei de coordonare a tarifelor cu fondatorul poate determina discreții la stabilirea acestor tarife pentru instituțiile medico-sanitare a cărui fondator nu este Ministerul Sănătății.

În contextul celor consemnate, reiterăm prevederile art.4 din Legea ocrotirii sănătății nr.411-XIII din 28.03.95, care stipulează că instituțiile medico-sanitare pot fi publice sau private, iar dreptul de a fonda instituții medico-sanitare îl au persoanele fizice și juridice, care poartă răspundere pentru asigurarea lor financiară și tehnico-materială, pentru organizarea de asistență medicală și pentru calitatea ei.

Astfel, din analiza art.4 la Legea nr.411/1995 rezultă că Ministerul Sănătății nu deține calitatea de fondator pentru toate instituțiile medico-sanitare, respectiv, argumentele autorului în acest sens nu pot fi valabile.

Recomandarea: Se recomandă păstrarea, în conținutul normelor precizate, a obligației de coordonare a tarifelor pentru serviciile medico-sanitare cu fondatorul și suplinirea cu sintagma „cu excepția instituțiilor medico-sanitare în care Ministerul Sănătății are calitatea de fondator”.

La pct.3, potrivit proiectului –

„[...]Punctul 15 alineatul patru se modifică și va avea următorul cuprins: ”Costul unui minut de investigații se constituie din cheltuielile directe și indirecte, efective sau planificate aferente investigației (cu excepția cheltuielilor aferente personalului medical, medicamentelor și consumabilelor, și a uzurii echipamentului implicat nemijlocit în efectuarea investigației) și cheltuielilor efective ale secțiilor auxiliare ce revin investigației, raportate la timpul total normativ al investigației.”

„[...]punctul 16 se modifică și va avea următorul cuprins:

„Pentru calcularea costului unei investigații și a costului cursului de tratament al unui bolnav, în funcție de unitățile nozologice, se aplică următoarele formule:

Cinvest = ((Cmin invest × T) + Cmed + Cpersonal med + Cuzura),

Ctrat = ((Cz/p × Dtrat) + Cmed + Calim + Ctotal/invest),

Bat=Nzile × 60minute × d

„[...] punctul 18 va avea următorul cuprins:

„Cheltuielile aferente personalului medical includ cheltuielile de personal implicat nemijlocit în prestarea serviciului și cheltuielile pentru pregătirea și reciclarea personalului respectiv, conform anexei nr. 3/1.”

Coroborate cu

Anexa nr.3/1, potrivit proiectului –

„Calculul cheltuielilor aferente remunerării personalului medical (anual) - (conform tabelului)”

Prim-plan evidențiem neclaritatea relevată din sintagma „cheltuieli directe”, noțiune, pe care o considerăm vagă și susceptibilă de a produce o capacitate extensivă a instituțiilor medico-sanitare de a decide asupra costului unui minut de investigație, întrucât conținutul acestor cheltuieli nu este precizat în Regulamentul cu privire la tarifele pentru serviciile medico-sanitare.

Totodată, sesizăm asupra discrepantei dintre formularea propusă a pct.15,18 și a anexei nr.3/1 din proiectul de act normativ supus expertizei cu privire la formarea costului unui minut de investigație.

Astfel, potrivit pct.15, în costul pentru un minut de investigații medicale nu se includ cheltuielile aferente personalului medical, însă din tabelul anexei nr.3/1 și 3/3 se concluzionează că costul unui minut de timp al unei investigații rezultă anume din totalul remunerării personalului medical. De asemenea, costul unui minut de investigații se regăsește și în tabelul privind calculul cheltuielilor aferente uzurii utilajului medical implicat nemijlocit în prestarea serviciului.

În această ordine de idei, normele prenotate vor putea determina însumarea dublă a unui singur element la calcularea finală a costului unei investigații, conform formulei propuse (cheltuielile aferente personalului medical fiind un derivat la costului unui minut al investigației, dar și un element separat al sumei costului investigației).

Recomandarea: Considerăm indispensabil verificarea suplimentară a exactității și corectitudinii formulelor prezentate, întru excluderea dublării părților componente ale sumei costului unei investigații.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

La anexa nr.3/3, potrivit proiectului –

„Calculul cheltuielilor aferente uzurii utilajului medical implicat nemijlocit în prestarea serviciului”

Autorul propune formula de calcul a cheltuielilor aferente uzurii utilajului medical, care, în varianta propusă, riscă să devină inaplicabilă, având în vedere modalitatea de calculare a sumei anuale de uzare (coloana 4). Astfel, considerăm imposibilă și irațională obținerea unei sume în lei prin împărțirea utilajului medical la norma de uzare în ani.

Recomandarea: Se propune modificarea formulei de calcul a cheltuielilor aferente uzurii utilajului medical din tabelul anexei nr.3/3.

Obiecție generală asupra proiectului –

Deși autorul argumentează în nota informativă necesitatea promovării proiectului prin faptul că tarifele medicale actualmente în vigoare nu acoperă costurile reale ale consumabilelor costisitoare și, în consecință, urmează a fi stabilite tarife noi, majorate, care vor determina sporirea accesului populației la servicii de sănătate de o înaltă calitate, servicii performante, noi, prestate în instituțiile medico-sanitare din Republica Moldova, totuși, la o analiză detaliată a modificărilor propuse la Catalogul tarifelor unice pentru serviciile medico-sanitare din anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.1020 din 29 decembrie 2011, se constată o majorare, din punctul nostru de vedere, excesivă și neargumentată, la unele tipuri de servicii medicale.

Astfel, autorii propun aprobarea proiectului hotărârii Guvernului întrucât acesta oferă mai

multe avantaje și beneficii atât statului, cât și instituțiilor medico-sanitare, persoanelor fizice. Considerăm că majorarea exagerată la unele categorii de servicii medico-sanitare ar putea limita accesul la serviciile medico-sanitare a unor categorii de pacienți, care nu vor avea posibilitatea, efectiv să beneficieze de aceste servicii, contrar finalităților declarate de autor, în special, având în vedere că nu toate serviciile medicale din catalogul tarifelor unice sunt incluse în Programul unic al asigurării obligatorii de asistență medicală și nu toate tipurile de asistență medicală vor fi acoperite din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală.

Conform pct.27 din Regulamentul cu privire la tarifele pentru serviciile medico-sanitare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1020 din 29.12.2011, ajustarea tarifelor se efectuează în funcție de ultimul indice al prețurilor de consum și de prognoza macroeconomică anuală a Ministerului Economiei la procentul inflației, iar, în caz de depășire a normativului anual preconizat, indexarea se efectuează suplimentar, începând de la 3%.

În această ordine de idei, potrivit informațiilor publicate pe pagina oficială a Băncii Naționale a Moldovei, dar și a Biroului Național de Statistică, în luna noiembrie 2016 inflația anuală (pentru ultimele 12 luni din noiembrie 2015 până în noiembrie 2016) a constituit 2,6%, iar indicele prețurilor de consum în noiembrie 2016 față de octombrie 2016 a constituit 101,2%, respectiv în domeniul ocrotirii sănătății acesta a constituit 99,8%.

Prin urmare, se remarcă o majorare a tarifelor la serviciile medico-sanitare, comparativ cu cele existente, de până la 700%, 900% și chiar peste 3000%, or în unele cazuri, cum ar fi de exemplu costul unui pansament (la compartimentul Stomatologie), care s-a majorat cu 400%, sau costul unei analize generale de sânge, care s-a majorat cu 300%, suntem rezervați în privința echitabilității stabilirii unor asemenea tarife.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea tarifelor pentru serviciile medico-sanitare în sensul analizei sus-menționate.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Obiecție generală asupra proiectului –

Normele proiectului prevăd unele obligații și restricții pentru subiecții acestuia, sub aspectul limitei maxime a tarifelor pentru contractarea de către CNAM a instituțiilor medico-sanitare (modificarea propusă la pct.4 din Hotărâre), aplicabilității dispozițiilor acestuia (modificarea propusă la pct.4 din Regulament), stabilirii și calculării costurilor și cheltuielilor pentru determinarea tarifelor de către instituțiile medico-sanitare, însă nu instituie sancțiuni pentru încălcarea prevederilor proiectului. În această ipoteză, se creează riscul ca normele proiectului să devină inaplicabile.

Recomandarea: Propunem autorului instituirea unor sancțiuni clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor proiectului.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Natalia Budeci
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție
13 Decembrie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*