



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

### asupra nivelului coruptibilității proiectului

### de hotărâre a Guvernului cu privire la Instituția publică Centrul Național și Analiză în domeniul Culturii

#### I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

##### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

###### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al proiectului de act normativ** este Ministerul Culturii.

**b. Categoria actului normativ** propus este hotărâre 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.** Proiectul de act normativ a fost elaborat întru realizarea obiectivului 3 al Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei de dezvoltare a culturii „Cultura 2020”, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.217 din 09.04.2014. Scopul proiectului constă în dezvoltarea unui sistem eficient de formare profesională a angajaților din domeniul culturii.

Implementarea proiectului, potrivit autorului, va contribui la creșterea gradului de competitivitate al specialiștilor din domeniul culturii, la promovarea patrimoniului cultural național prin activitatea educațională și științifică.

**d. Suficiența argumentării.** În ceea ce privește fundamentarea proiectului menționăm că acesta nu este suficient analizat la anumite compartimente, în special la drepturile și atribuțiile de bază ale Centrului. Referitor la riscurile și deficiențele identificate ne vom expune în compartimentul II al raportului de expertiză anticorupție.

De asemenea, menționăm că este necesar de a efectua o analiză generală privind situația actuală pe sectorul dat, astfel încât să fie clare condițiile care au impus necesitatea creării instituției date (solicitări din partea persoanelor interesate), rezultatele scontate ca urmare a creării unei astfel de instituții, precum și continuitatea cursurilor date (dacă vor fi suficienți beneficiari pe termen lung), în vederea aprecierii obiective a oportunității creării instituției date.

###### *1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului*

Potrivit notei informative, implementarea presupune cheltuieli financiare în sumă de 971894, 5 mii lei. Respectiv, pentru anul 2015 în vederea creării Centrului au fost aprobate mijloace

financiare în sumă de 21800,00 mii lei, bani care vor fi utilizați pentru dotarea tehnico-materială, iar diferența rămasă va fi utilizată pentru salarizarea angajaților, potrivit autorului și urmează a fi prevăzută pentru anul 2016.

Pe lângă faptul că proiectul prenotat nu este suficient fundamentat, considerăm că acesta nu are acoperire financiară pentru anul în gestiune și nu este clar dacă cheltuielile date sunt planificate pentru anul bugetar următor.

Ca o constatare de ordin general, reținem că proiectul urmează în mod obligatoriu să fie avizat de către Ministerul Finanțelor ca fiind autoritatea responsabilă de aprobarea și gestionarea resurselor publice, precum și de către Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei la compartimentul privind aprobarea efectivului limită și a devizului de cheltuieli.

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

Proiectul de act normativ promovează interesele angajaților din domeniul culturii (muzeografi, bibliotecari, director de școli, licee etc.), însă, reieșind din faptul că în proiect au fost atestate riscuri de corupție, acesta ar putea prejudicia interesul subiecților dați.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** La momentul efectuării expertizei anticorupție, proiectul a fost regăsit pe pagina web a autorului conform prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

## **II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI**

### ***1. Formulări lingvistice ambigue***

**La Capitolul III pct.2 lit.b) din proiect, titlul punctului „managementul cultural”.**

Titlul punctului dat este unul confuz, deoarece legislația în domeniul culturii nu reglementează astfel de compartiment. Potrivit prevederilor în vigoare este utilizată noțiunea de „instituții de management cultural”, cum ar fi Ministerul Culturii, Comisia Națională pentru Salvagardarea Patrimoniului Cultural Imaterial, Centrul Național de Conservare și Promovare a Patrimoniului Cultural Imaterial etc.

**Recomandarea: Pentru nuanțarea adecvată a normei se propune de utilizat titlul corespunzător conținutului prevederilor, ca de exemplu: „Activitățile Centrului”.**

**La Capitolul III pct.2 lit.c) subct.1) din proiect „efectuează studii pentru elaborarea, fundamentarea...pentru proiectele și programele operatorilor publici și privați din**

**sectorul cultural”.**

Noțiunea de „operatori publici și privați din sectorul cultural” nu este reglementată de legislația națională. Astfel de norme ar putea crea confuzii în procesul de implementare a prevederilor, ca într-un final să nu fie realizat scopul propus prin proiect.

***Recomandarea: Propunem de normele să fie excluse, deoarece nu sunt reglementate de legislația în domeniu.***

**La Capitolul III pct.2 lit.c) subct.5) din proiect „asigură pregătirea profesională a cursanților prin intermediul stagiilor de practică”.**

Pe lângă faptul că norma nu se încadrează după sfera de reglementare a conținutului titlului „Elaborarea studiilor în domeniul culturii”, aceasta este una confuză, deoarece nu este clar ce fel de pregătire profesională a cursanților prin intermediul stagiilor de practică urmează să fie asigurată.

***Recomandarea: Pentru a nu crea careva premize pentru interpretări preferențiale din partea responsabililor, se propune de exclus astfel de norme.***

**La Capitolul IV pct.2.2 subct.2.2.1 din proiect „În procesul de formare continuă profesională organizat de Centru, care are un caracter specific...”.**

Din analiza normei nu este clar ce se are în vedere prin sintagma „are un caracter specific”, întrucât din statutul instituției reiese că aceasta este o instituție publică pentru instruirea și dezvoltarea profesională a angajaților din domeniul culturii.

***Recomandarea: Astfel de norme trebuie excluse, întrucât nu corespund limbajului juridic și acordă dreptul Centrului de a interpreta la propria discreție semnificația acestora.***

**La Capitolul V pct.5.5. din proiect „Programele de formare continuă pot fi urmate de către angajații instituțiilor de cultură...”**

Norma dată, de fapt, dublează prevederile pct.4 al Capitolului I din proiect care stipulează expres categoria de persoane care pot beneficia de cursurile în cauză. Prin urmare, este inoportun de a prevedea suplimentar categoria dată.

***Recomandarea: Se recomandă autorului de exclus aceste dublări, întrucât nu corespund tehnicii legislative.***

## **2. Conflicte ale normelor de drept**

**La Capitolul III pct.2 lit.b) din proiect „Oferă servicii de consultanță...atât persoanelor juridice, cât și fizice”.**

Pe lângă faptul că norma dată este una discreționară, deoarece serviciile date nu sunt incluse în Nomenclatorul serviciilor cu plată prestate de către Ministerul Culturii și instituțiile subordonate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1311 din 12 decembrie 2005, aceasta este în conflict de norme cu prevederile din preambulul hotărârii și cu pct.1 al capitolului III din

statutul Centrului care stipulează expres categoria de subiecți (angajați din domeniul culturii) care cad sub incidența actului dat. Prin urmare, persoanele fizice și juridice nu se includ în categoria dată.

**Recomandarea: Astfel de norme trebuie excluse, deoarece sunt generatoare de riscuri de corupție.**

### **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.4 din proiect „Scopul Centrului este să ofere educație continuă profesională și alte servicii la un nivel de calitate...”.**

Deși la pct.1 din proiect se prevede că Centru este o instituție publică pentru instruirea și dezvoltarea profesională a angajaților din domeniul culturii, totuși, în pct.4 din proiect se stipulează că instituția dată este în drept să ofere și „alte servicii specializate”, fără a prevedea expres aceste servicii. Astfel, prin norma dată instituția dobîndește dreptul de a institui, la propria discreție, alte servicii contra plată, ceea ce ar putea duce la promovarea unor interese de grup sau individuale, cum ar fi: în cazul în care instituția nu va dispune de beneficiari suficienți pentru cursurile de instruire profesională, aceasta va oferi alte servicii care nu se vor încadra în misiunea dată.

**Recomandarea: Lipsa stipulărilor exprese a serviciilor care urmează a fi oferite de către instituție va duce la prejudicierea interesului public. Se recomandă autorului de exclus astfel de construcții normative, întrucît generează oportunități de corupție.**

**La Capitolul III pct.1 lit.c) din proiect „consolidarea sectorului analitic, de evaluare și prognoză în domeniul culturii prin atragerea de programe și proiecte în acest domeniu și, în consecință, realizarea acestora”.**

Obiectivul dat este unul general și discreționar, deoarece nu este clar de ce Centrul trebuie să atragă programe și proiecte în domeniul culturii și să le realizeze, întrucît aceasta este sarcina Ministerului Culturii ca autoritate publică centrală care răspunde de elaborarea politicilor, strategiilor și normelor specifice în vederea protejării patrimoniului cultural imaterial național și care asigură aplicarea în practică a acestora, precum și a programelor privind identificarea, documentarea, cercetarea, conservarea, transmiterea, promovarea, revitalizarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural, prin direcțiile/secțiile de profil. Considerăm că prin acest obiectiv Centrul își depășește competențele funcționale, ceea ce va duce la instituirea funcțiilor paralele.

**Recomandarea: În cazul dat este necesar de atras o atenție deosebită la instituirea sarcinilor de bază ale Centrului, pentru a nu admite atribuții paralele.**

**La Capitolul III pct.2 lit.a) subct.3) din proiect „oferă servicii de educație continuă, formare profesională prin organizarea și desfășurarea de programe și alte activități specifice domeniului culturii”.**

Utilizarea sintagmei „alte activități specifice” este una discreționară, întrucît acordă dreptul

Centrului, la propria discreție, de a oferi activități, fără a specifica expres aceste activități. Pericolul aplicării normei date ar putea duce la prestarea unor activități care nu țin de scopul propus prin proiect - instruirea și perfecționarea profesională a angajaților din domeniul culturii, ceea ce ar putea duce la prejudicierea interesului public.

***Recomandarea: Sarcinile Centrului urmează să fi prevăzute clar și expres, astfel încât să fie posibil de realizat și implementat, fără a lăsa loc interpretărilor discreționare.***

**La Capitolul III pct.2 lit.b) din proiect „oferă servicii de consultanță, asistență metodologică și de specialitate în domeniul managementului și marketingului cultural instituțiilor din domeniul culturii...”.**

Norma este generală și discreționară, deoarece acordă dreptul Centrului de a oferi servicii de consultanță și altele, fără a fi incluse în Nomenclatorul serviciilor cu plată prestate de către Ministerul Culturii și instituțiile subordonate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1311 din 12 decembrie 2005. Pericolul aplicării normei date constă în perceperea taxei, la propria discreție, pentru serviciile enunțate, ceea ce va duce la prejudicierea interesului public.

***Recomandarea: În acest sens menționăm că orice serviciu din domeniul culturii urmează a fi inclus în nomenclatorul enunțat mai sus, condiție obligatorie prevăzută în Legea privind sistemul și procesul bugetar nr.847/96.***

**La Capitolul III pct.3 lit.g) din proiect „să solicite autorităților publice suport tehnic, metodologic și financiar în elaborarea și implementarea proiectelor”.**

Considerăm că acesta este un drept excesiv din partea Centrului, întrucât dobândește dreptul de a solicita suport tehnic, financiar etc. de la autoritățile și instituțiile publice în elaborarea și implementarea proiectelor, fără careva restricții în acest sens. Mai mult decât atât, nu este clar de ce trebuie Centrul să solicite suport financiar de la autorități și instituții publice, pe când de fapt, acesta este asigurat din punct de vedere financiar și tehnic.

***Recomandarea: Recomandăm autorului excluderea acestor drepturi, întrucât sunt discreționare și excesive.***

**La Capitolul IV pct.3.1.6 din proiect „Directorul Centrului desemnează, în baza unui ordin, directorul adjunct care va conduce activitatea Centrului în absența sa”.**

Norma este discreționară, întrucât acordă dreptul directorului Centrului de a numi directorul adjunct, deși acesta trebuie să fie ales prin concurs și numit de către ministrul culturii. De asemenea, directorul adjunct urmează să-și exercite atribuțiile nu doar în lipsa directorului, cum se propune în proiect, dar și în prezența acestuia, în limita competențelor funcționale.

***Recomandarea: Pentru a nu admite discreții din partea directorului de alege la propria discreție directorul adjunct, se propune de analizat suplimentar compartimentul dat, prin prisma analizei expuse mai sus.***

**La Capitolul V pct.5.8. din proiect „Programele de cursuri se desfășoară în cazul întrunirii numărul minim de cursanți stabilit de coordonatorul de program din cadrul Centrului.**

Norma este discreționară, deoarece se lasă la latitudinea coordonatorului de program de a stabili numărul de candidați la cursuri. În cazul dat trebuie să fie prevăzut numărul minimum

(de exemplu de la 20 la 25 de persoane) de cursanți în vederea respectării procesului de instruire.

**Recomandarea: Este necesar de exclus astfel de prevederi, întrucât acordă dreptul responsabililor de a aplica norma la propria discreție.**

### **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

**Ca obiecție de ordin general reținem că,**

proiectul este lipsit de norme privind transparența în procesul decizional. Dat fiind faptul că proiectul este unul de interes general, sunt necesare prevederi care să asigure accesul persoanelor interesate la informația necesară pentru a-și exercita drepturile și obligațiile ce le revin.

**Recomandarea: Se recomandă autorului respectarea principiului accesului la informații și principiului transparenței în procesul decizional, prin reglementări în acest sens (publicarea informațiilor despre curs, a dărilor de seamă, a bugetului Centrului, a proceselor decizionale etc.).**

### **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

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

### **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

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 Hotărîrea 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 Cheptea  
inspector principal al Direcției legislație și expertiză anticorupție  
06 Octombrie 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*