

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul Hotărârii Guvernului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 876/2015 privind asigurarea elevilor cu manuale și a adulților cu materiale didactice

(număr unic 103/MEC/2026)

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul Hotărârii Guvernului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 876/2015 privind asigurarea elevilor cu manuale și a adulților cu materiale didactice este elaborat de către Ministerul Educației și Cercetării.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Proiectul Hotărârii Guvernului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 876/2015 privind asigurarea elevilor cu manuale și a adulților cu materiale didactice a fost elaborat în temeiul art. 41, alin. (5) și art. 145 alin. (11) din Codul educației al Republicii Moldova nr. 152/2014 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 319-324, art. 634), cu modificările ulterioare.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
<p>Promovarea prezentului proiect este determinată de necesitatea modificării Hotărârii Guvernului nr. 876/2015 privind asigurarea elevilor cu manuale și a adulților cu materiale didactice în contextul actualizării cadrului normativ pentru a răspunde evoluțiilor din sistemul educațional, eficientizării proceselor de planificare, achiziție, distribuție și gestionare a manualelor școlare, precum și al clarificării atribuțiilor instituționale și a mecanismelor financiare aferente, în scopul asigurării transparenței, sustenabilității și aplicării unitare a prevederilor legale.</p> <p>Aplicarea în timp a Hotărârii Guvernului nr. 876/2015 a evidențiat o serie de ambiguități normative, în special în ceea ce privește utilizarea unor noțiuni insuficient definite din punct de vedere juridic, reglementarea incompletă a etapelor procesului de elaborare și achiziție a manualelor, precum și lipsa unor prevederi clare referitoare la evaluarea/expertizarea manuscriselor și la finanțarea corespunzătoare a acestor activități. Totodată, s-a constatat necesitatea eliminării unor dispoziții care și-au epuizat aplicabilitatea sau care dublează reglementări detaliate în acte normative subsecvente.</p> <p>Proiectul de act normativ urmărește, în principal, asigurarea unui cadru juridic coerent, clar și previzibil, care să permită aplicarea unitară a prevederilor privind distribuția manualelor gratuite, utilizarea eficientă a Fondului Special pentru Manuale și gestionarea întregului ciclu de viață al manualelor școlare. Prin înlocuirea criteriilor generale cu criterii obiective și verificabile, proiectul contribuie la creșterea transparenței și echității în identificarea beneficiarilor, precum și la reducerea riscurilor de interpretare neuniformă la nivelul autorităților și instituțiilor de învățământ.</p> <p>Finalitățile urmărite constau în eficientizarea procesului de elaborare, evaluare, reeditare și achiziție a manualelor școlare, profesionalizarea activității de evaluare/expertizare a manuscriselor, asigurarea predictibilității bugetare și utilizarea responsabilă a resurselor publice, precum și în garantarea continuității procesului educațional prin mecanisme flexibile de gestionare a stocurilor de manuale. În ansamblu, proiectul contribuie la modernizarea cadrului normativ, la debirocratizarea procedurilor și la creșterea calității și sustenabilității sistemului de asigurare cu manuale școlare.</p>

Totodată, ca urmare a modificărilor operate la Hotărârea Guvernului nr. 876/2015, prin Hotărârea Guvernului nr. 127/2023, asigurarea elevilor din clasele I–IX cu manuale școlare se realizează în mod gratuit, prin intermediul bibliotecilor școlare, iar elevii din clasele X–XII beneficiază de manuale prin sistemul de închiriere a manualelor școlare. În același timp, elevii proveniți din familii socialmente vulnerabile sunt scutiți de plata taxei de închiriere. În aceste condiții, sursele financiare acumulate din plățile de închiriere a manualelor școlare, precum și din dobânzile calculate la depunerile în depozitele bancare ale soldurilor și mijloacelor bănești disponibile, nu mai sunt suficiente pentru a acoperi integral cheltuielile necesare asigurării buneii funcționări a Fondului Special pentru Manuale. Prin urmare, modificările propuse la punctele 8 și 12 din Anexa nr. 2 urmăresc extinderea posibilității de utilizare a mijloacelor financiare, astfel încât acestea să poată fi direcționate și pentru acoperirea altor categorii de cheltuieli necesare administrării și funcționării eficiente a Fondului Special pentru Manuale.

Neadoptarea proiectului va menține cadrul normativ actual, caracterizat prin neclarități procedurale, cu impact negativ asupra eficienței, transparenței și sustenabilității procesului de asigurare cu manuale școlare.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de act normativ prevede actualizarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 876/2015, prin introducerea unor reglementări orientate spre modernizarea mecanismului de asigurare cu manuale și materiale didactice, precum și extinderea acestuia asupra domeniului educației adulților.

Principalele prevederi și elemente de noutate ale proiectului sunt următoarele:

- **Actualizează categoriile de elevi care beneficiază gratuit de manuale**

Prevederea are drept scop alinierea la terminologia și legislația în domeniul asistenței sociale, asigurând astfel un mecanism clar și transparent de identificare a beneficiarilor manualelor gratuite. În consecință categoriile de elevi beneficiari vor fi identificați prin intermediul sistemelor informaționale care urmează a fi dezvoltate, iar procesul de asigurare cu manuale școlare gratuite va fi simplificat.

- **Abrogarea punctului 7 din Hotărâre**

Excluderea prevederilor redundante, care dublează prevederi, în scopul creșterii coerenței și clarității cadrului normativ.

- **Extinderea obiectului** (pct. 8 - de la „evaluare și selectare” la „elaborare, evaluare, selectare, editare și achiziție”)

Textul actual reflectă doar parțial lanțul complet de viață al manualului școlar. În practică, MEC gestionează întregul proces: de la elaborare până la achiziție. Modificarea va asigura coerență între Hotărârea de Guvern și actele normative subsecvente, și va evita lacunele normative privind etapele neacoperite explicit.

- **Introducerea noțiunii de „expertizare” alături de „evaluare” (pct. 9)**

Procesul actual presupune nu doar o evaluare pedagogică, ci și: analiză științifică, verificare curriculară, examinare metodologică și lingvistică. Termenul „expertizare” reflectă complexitatea reală a procesului și aliniază actul normativ la practica instituțională. Clarificarea terminologică va recunoaște statutul profesional al evaluatorilor și va permite expertizarea conținuturilor incluse în manualele școlare de către experți în domeniu și îmbunătățirea calității manualelor școlare.

- **Plafonarea cheltuielilor de evaluare (pct. 9¹)**

Introducerea prevederii clare privind aprobarea prin ordin a ministrului a remunerației evaluatorilor și experților implicați în evaluarea și expertizarea manualelor și proiectelor de manuale școlare, și stabilirea plafonării maxime a sumelor sumei totale stabilite pentru remunerarea evaluatorilor/expertilor.

- **Extinderea posibilităților de plată a Fondului special pentru manuale (Anexa 2, pct. 8 și pct.12)**

Modificările propuse vor permite extinderea posibilității de utilizare a mijloacelor financiare de către Fondul Special pentru Manuale, astfel încât acestea să poată fi direcționate și pentru acoperirea altor categorii de cheltuieli necesare administrării și funcționării eficiente a acestuia.

- **Clarificarea duratei de utilizare a manualelor și a achizițiilor suplimentare (Anexa nr. 1, pct. 4, clasele I-IX; Anexa nr. 3, pct. 8, clasele X-XII)**

Instituirea posibilității ca Ministerul Educației și Cercetării să achiziționeze, pe durata de utilizare a manualelor pentru elevii claselor I-IX, și respectiv, Fondul special pentru manuale de a achiziționa, pe durata de utilizare a manualelor pentru elevii claselor X-XII, un număr suplimentar de exemplare, în limita a maximum 5% din comanda aferentă fiecărui titlu. Această prevedere răspunde necesității asigurării continuității și echității accesului elevilor la manuale școlare, în contextul apariției unor situații obiective precum deteriorarea sau pierderea manualelor, care nu pot fi anticipate integral la momentul formării tirajului inițial. Limitarea cantitativă instituită asigură un echilibru între flexibilitatea gestionării stocurilor și utilizarea responsabilă a resurselor financiare publice.

Introducerea limitei de 5% pentru achiziții suplimentare va permite reacția rapidă la pierderi, deteriorări sau fluctuații de efectiv, va preveni achizițiile nejustificate și va susține continuitatea procesului educațional fără sincope.

- **Clarificarea prețului de utilizare a manualelor incluse în schema de închiriere pentru clasele de liceu (Anexa nr. 3, pct. 15 lit. a))**

Fondul Special pentru Manuale acoperă toate cheltuielile cu referire la asigurarea cu manuale pentru cl. X-XII, iar evaluarea/expertizarea este o etapă esențială. Includerea explicită a acestor cheltuieli va elimina ambiguități în execuția bugetară, va asigura acoperire legală pentru plățile aferente și va crește transparența utilizării fondului.

În ansamblu, toate modificările propuse contribuie la modernizarea și eficientizarea cadrului normativ, la creșterea transparenței și previzibilității proceselor administrative și la alinierea reglementărilor la practica reală de implementare din sistemul educațional.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

Nu sunt. Toate propunerile de ajustare reies din experiența acumulată.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Proiectul va avea un impact pozitiv asupra sectorului public, prin eficientizarea procesului de elaborare, evaluare, achiziție și gestionare a manualelor școlare, precum și prin consolidarea responsabilităților instituționale ale Ministerului Educației și Cercetării, organelor locale de specialitate în domeniul învățământului și instituțiilor de învățământ. Modificările propuse vor contribui la o planificare mai exactă a necesarului de manuale, utilizarea eficientă a resurselor financiare publice și îmbunătățirea managementului stocurilor de manuale.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Pentru punerea în aplicare a prevederilor Hotărârii Guvernului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 876/2015 privind asigurarea elevilor cu manuale și a adulților cu materiale didactice nu se va necesita alocarea de resurse suplimentare de la bugetul de stat. Cheltuielile vor fi acoperite din contul resurselor financiare preconizate pentru procurarea manualelor școlare, în sumă de 40,0 mil. lei, aprobate prin Legea bugetului de stat nr. 322/2025, Anexa nr. 3, pentru Ministerul Educației și Cercetării, din alocațiile prevăzute pentru subprogramul 8815 „Curriculum”.

Descifrând aceste cheltuieli, pentru evaluarea/expertizarea manualelor școlare în anul 2025 au fost valorificate 350,0 mii lei din mijloacele ministerului și 193,7 mii lei din mijloacele fondului, iar pentru anul 2026 vor fi necesar - cca 600 mii lei, din care în jur de 300,0 mii lei din alocațiile ministerului și 300,0 mii din mijloacele Fondului special pentru manuale.

Referitor la cheltuielile aferente evaluării manuscriselor în cadrul concursurilor pentru elaborarea manualelor noi, acestea nu vor depăși 15% din valoarea estimată a contractului de achiziții publice corespunzător titlului de manual, și vor fi acoperite din contul și în limita alocațiilor prevăzute în acest sens în bugetul aprobat/precizat pentru anul respectiv Ministerului Educației și Cercetării.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Proiectul va avea un impact pozitiv asupra sectorului privat, prin asigurarea unui cadru normativ mai clar și previzibil privind elaborarea, evaluarea, editarea și achiziția manualelor școlare, ceea ce va contribui la creșterea transparenței și eficienței proceselor de desfășurare a concursurilor. Modificările propuse nu instituie bariere suplimentare pentru operatorii economici, ci creează condiții mai clare de participare pentru edituri în procesul de elaborare și editare a manualelor.

4.4. Impactul social

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Proiectul nu conține prevederi cu referire la utilizarea datelor cu caracter personal, respectiv nu are careva impact asupra acestora.

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Proiectul va avea un impact social pozitiv, contribuind la asigurarea echitabilă a elevilor cu manuale școlare și la îmbunătățirea accesului la resurse educaționale de calitate. Reglementările propuse vor permite gestionarea mai eficientă a stocurilor de manuale, completarea operativă a necesarului și asigurarea gratuită cu manuale pentru categoriile de copii prevăzute de legislație, sprijinind astfel incluziunea educațională și reducerea inegalităților de acces la educație.

4.5. Impactul asupra mediului

Proiectul nu generează impact negativ asupra mediului. Prevederile propuse vizează optimizarea proceselor administrative de elaborare, evaluare și gestionare a manualelor școlare, iar planificarea mai eficientă a comenzilor și a stocurilor de manuale poate contribui indirect la reducerea risipei și utilizarea mai eficientă a materialelor tipărite.

4.6. Alte impacturi și informații relevante

Nu sunt.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsurile normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

Proiectul nu intră în categoria actelor normative care necesită transpunere cu legislația Uniunii Europene.

5.2. Măsurile normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

Proiectul nu intră în categoria actelor normative care necesită expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

În scopul respectării prevederilor Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, pe pagina web oficială a Ministerului Educației și Cercetării, compartimentul Transparența decizională, a fost plasat anunțul despre inițierea elaborării proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 876/2015 cu privire la asigurarea elevilor cu manuale și a adulților cu materiale didactice https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/15924

Proiectul Hotărârii Guvernului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 876/2015 privind asigurarea elevilor cu manuale și a adulților cu materiale didactice a fost plasat pentru discuții publice pagina web oficială a Ministerului Educației și Cercetării, compartimentul Transparența decizională, https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/15924

În procesul de discuții publice, s-a venit cu sugestii de modificare a pct. 8 și 12 Fondul special pentru manuale, care vor permite extinderea posibilității de utilizare a mijloacelor financiare, astfel încât acestea să poată fi direcționate și pentru acoperirea altor categorii de cheltuieli necesare administrării și funcționării eficiente. Analizând situația financiară actuală a Fondului Special pentru Manuale, s-a considerat întemeiată propunerea.

De asemenea, proiectul a fost avizat de Ministerul Finanțelor care a solicitat completarea Notei de fundamentare cu detalii privind costurile necesare pentru expertizarea manualelor școlare, precum și asumarea Ministerului Educației și Cercetării de a acoperi impactul financiar din contul și în limita alocațiilor prevăzute în acest sens în bugetul său.

Ministerul Muncii și Protecției Sociale, în procesul de avizare, a atenționat că schimbul de date prin intermediul sistemelor informaționale pentru identificarea categoriilor de elevi, beneficiari ai manualelor gratuite, va fi disponibil după dezvoltarea în acest scop a sistemelor informaționale în care se înregistrează datele cu privire la categoriile vizate de copii, ceea ce se recomandă a fi reflectat în Nota de fundamentare la proiect pentru a asigura o claritate la acest aspect.

Toate aceste sugestii și propuneri au fost acceptate și sunt reflectate în Nota de fundamentare și în Tabelul de Sinteză.

7. Concluziile expertizelor

În procesul de expertizare, Ministerul Justiției și Centrul Național Anticorupție au formulat observații orientate spre consolidarea temeiului juridic și îmbunătățirea calității tehnico-legislative a proiectului.

Astfel, Ministerul Justiției a recomandat revizuirea temeiului juridic al proiectului prin raportare la prevederi legale mai relevante din Codul educației al Republicii Moldova nr. 152/2014, precum și ajustarea unor formulări pentru a asigura claritatea, coerența și integrarea armonioasă a modificărilor în textul normativ.

De asemenea, Centrul Național Anticorupție a evidențiat unele formulări cu caracter ambiguu, fiind recomandată eliminarea acestora și reglementarea explicită a situațiilor în care normele pot fi aplicate.

În ansamblu, recomandările autorităților au vizat sporirea calității reglementării și asigurarea unei aplicări uniforme și transparente a prevederilor proiectului.


8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Proiectul se încorporează în sistemul actelor normative și nu necesită modificarea cadrului normativ sau elaborarea unor acte normative noi.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Intrarea în vigoare a prezentei hotărâri la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova este necesară pentru a permite aplicarea imediată a noilor prevederi privind elaborarea, evaluarea, achiziția și gestionarea manualelor școlare, în contextul planificării anuale a proceselor de editare și achiziție a manualelor pentru anul de studii următor. Amânarea intrării în vigoare ar putea genera întârzieri în organizarea concursurilor de manuale, în stabilirea comenzilor și în asigurarea la timp a instituțiilor de învățământ cu manuale școlare, afectând buna desfășurare a procesului educațional. De asemenea, aplicarea imediată a modificărilor contribuie la clarificarea responsabilităților instituționale și la utilizarea eficientă a resurselor financiare publice alocate pentru manuale.

Ministru



Dan PERCIUN

Ex.: Angela Prisăcaru, tel.: 022 232 785

