



GUVERNUL ROMÂNIEI  
PRIMUL – MINISTRU

752  
14042016

228/26.04.2016

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

## **PUNCT DE VEDERE**

referitor la *propunerea legislativă intitulată Lege pentru aprobarea Programului Național „Creșe pentru copiii României”*, inițiată de domnul senator UNPR Haralambie Vochițoiu împreună cu un grup de parlamentari PSD, PNL, UNPR, UDMR, ALDE, Independenți (**Bp.39/2016**).

### **I. Principalele reglementări**

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unui program guvernamental național intitulat ”Creșe pentru copiii României”, care vizează înființarea a 554 de noi creșe pe întreg teritoriul României, ca o măsură legislativă pentru încurajarea, atât a tinerelor familii de a avea copii, cât și a femeilor de a se reîntoarce mai devreme în activitatea profesională.

De asemenea, se propune ca structura organizatorică, numărul de posturi și categoriile de personal pentru creșe să se aprobe prin hotărâre a Guvernului României, iar încadrarea personalului de execuție și de conducere să se facă de către inspectoratele școlare județene.

## II. Observații

1. Serviciile de educație și îngrijire a copiilor pe timpul zilei pot fi prestate de creșe organizate în baza *Legii nr.263/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea creșelor, cu modificările și completările ulterioare*, de bone, în baza prevederilor *Legii nr.167/2014 privind exercitarea profesiei de bonă*, sau de centrele de zi pentru copii organizate în baza prevederilor *Legii nr.272/2004 privind protecția drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Potrivit *Anuarului statistic al României 2013*, sunt raportate 334 creșe, la capitolul unități sanitare cu paturi, din care 15 sunt creșe private. Numărul paturilor este de 17.425, ceea ce reprezintă numai 1,78% față de totalul populației între 0-4 ani, în condițiile în care, în anul 2002, Consiliul European de la Barcelona a stabilit eliminarea discrepanțelor în ceea ce privește participarea femeilor pe piața muncii, luând în considerare acordarea serviciilor de îngrijire a copiilor, până în anul 2010, pentru cel puțin 90% dintre copiii cu vârsta între 3 și 4-7 ani – vârsta de începere a școlii, și pentru cel puțin 33% pentru copii între 0 și 3 ani.

Este necesară, în consecință, dezvoltarea capacității serviciilor de îngrijire și supraveghere a copiilor pe timpul zilei, pentru grupa de vârstă 0-3 ani.

2. Potrivit **art.1** din propunerea legislativă, *Programul Național* își propune să înființeze 554 de creșe, în localitățile urbane ce depășesc 10.000 de locuitori, „fără a ține cont de cele existente”. Acest obiectiv contravine prevederilor art.119 alin.(1) din *Legea asistenței sociale nr.292/2011*, conform căreia, „*Autoritățile administrației publice locale și toți furnizorii publici de servicii sociale au obligația de a organiza și acorda serviciile sociale, precum și de a planifica dezvoltarea acestora, numai în funcție de nevoile identificate ale persoanelor din comunitate, de prioritățile asumate, de resursele disponibile și cu respectarea celui mai eficient raport cost/beneficiu*”.

Stabilirea numărului de creșe în funcție de numărul de locuitori plecând de la pragul 1 creșă într-o localitate cu 10.000 – 15.000 de locuitori și nu în funcție de nevoile evaluate ale comunității, conduce la faptul că *Programul Național* va putea acoperi numai 6,4% din unitățile administrativ-teritoriale, deoarece 93,59% din unitățile administrativ-teritoriale au sub 10 mii de locuitori. Însă, potrivit art.1 din inițiativa legislativă, *Programul Național*

acoperă numai localitățile urbane peste 10 mii de locuitori, ceea ce reprezintă numai 5,7% din unitățile administrativ-teritoriale.

În consecință, programul nu va putea acoperi cele mai vulnerabile familii care locuiesc în mediul rural și în orașele sub 10 mii de locuitori (131 din 319 orașe) și care ar avea „vocație” să devină beneficiarii unui program național pentru încurajarea accesării serviciilor de educație timpurie antepreșcolară și serviciilor sociale și de sănătate, organizate în sistem public, în condițiile în care, o familie cu venituri mai mari poate opta pentru serviciile prestate de bună, poate accesa o creșă privată etc.

În condițiile în care unul dintre principiile fundamentale care stă la baza organizării și funcționării administrației publice din România este cel al descentralizării și autonomiei locale, apreciem că prevederile art. 1 din inițiativa legislativă, care prevede că toate *”Creșele din cadrul Programului Național ”Creșe pentru copiii României” se înființează prin Hotărâre a Guvernului, în fiecare localitate urbană (...), ce depășește 10.000 locuitori, fără a se ține cont de cele existente”*, contravine și prevederilor cuprinse în *Legea nr.215/2001 a administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare.*

Astfel, potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) din *Legea nr. 215/2001 „Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale, desconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit”*, iar potrivit prevederilor art. 3 alin. (1) *„Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii”*.

Pe cale de consecință rezultă că prevederile art.1 din propunerea legislativă, prin caracterul lor imperativ, aduc atingere *„capacității efective”* a autorităților administrației publice locale de a *„soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice”*.

Mai mult, considerarea numărului de locuitori drept criteriu unic pentru înființarea unui anumit număr de creșe *„în fiecare localitate urbană”*, fără a avea la bază o analiză a nevoii concrete existente pe plan local, în funcție de structura populației, grupele de vârstă etc., poate conduce la situația în care astfel de servicii ar trebui să fie înființate, deși pe plan local nu există o nevoie concretă în acest sens, astfel încât putem avea de-a face cu o risipă a fondurilor publice alocate.

Existența unei astfel de prevederi imperative în cuprinsul propunerii legislative contravine prevederilor art. 73 din *Legea nr.215/2001* potrivit căroră „*Consiliile locale pot înființa și organiza instituții și servicii publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și nevoilor locale, cu respectarea prevederilor legale și în limita mijloacelor financiare de care dispun*”.

3. Criteriul avut în vedere la **art. 2** din propunerea legislativă, respectiv „*numărul de locuitori*”, este insuficient pentru stabilirea, pe localități, a numărului de creșe ce se intenționează a fi construite. Acesta ar trebui corelat cu alte criterii, cum ar fi populația cu vârste între 0-4 ani, rata natalității, tendințele în ceea ce privește natalitatea, altfel există riscul aprobării construirii unor creșe în localități cu o pondere irelevantă a populației antepreșcolare.

4. La **art. 3** din propunerea legislativă se precizează că „*Finanțarea cheltuielilor necesare construirii, organizării și funcționării creșelor înființate prin Programul Național „Creșe pentru copiii României” se realizează din sume alocate de la bugetul de stat, prin Inspectoratele școlare județene*”.

Menționăm că, potrivit prevederilor art. 69 din *Hotărârea Guvernului nr. 1252/2012 privind aprobarea Metodologiei de organizare și funcționare a creșelor și a altor unități de educație timpurie anteprescolară*, „*Finanțarea unităților de educație anteprescolară organizate în sistem public, (...) se realizează din următoarele surse:*

a) *bugete locale, pentru acoperirea cheltuielilor de personal pentru personalul didactic și nedidactic și a cheltuielilor de organizare și funcționare a creșei, inclusiv pentru grupele/structurile din grădinițe și centre de zi;*

b) *sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat;*

c) *contribuții lunare ale părinților/reprezentanților legali, stabilite conform prezentei metodologii;*

d) *donații;*

e) *sponsorizări;*

f) *alte surse legal constituite*”.

Potrivit art. 64 din *Hotărârea Guvernului nr. 1252/2012*, „*Inspectoratul Școlar Județean/al municipiului București îndeplinește următoarele atribuții specifice:*

a) *asigură încadrarea cu personal didactic a unităților în care se oferă servicii de educație anteprescolară, pe baza unei metodologii specifice*

*elaborate și aprobate de Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului;*

*b) asigură perfecționarea profesională a educatorilor-puericultori;”.*

Din analiza acestor prevederi legale, nu rezultă suficiente argumente pentru finanțarea prin Inspectoratele Școlare Județene a cheltuielilor necesare construirii, organizării și funcționării creșelor din sume alocate de la bugetul de stat.

De asemenea, considerăm că în definirea programului propus ar fi trebuit asigurată corelarea cu alte programe similare de finanțare. În acest sens, întrucât există numeroase similitudini cu *Programul Național de Dezvoltare Locală* derulat de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, care finanțează, printre altele, realizarea/extinderea/reabilitarea/modernizarea unităților de învățământ preuniversitar, inclusiv a grădinițelor, apreciem că ar putea fi luată în considerare integrarea programului nou-propus în *Programul Național de Dezvoltare Locală*, ca domeniu specific nou sau prin redefinirea domeniului specific referitor la unitățile de învățământ preuniversitar.

5. În ceea ce privește cuprinsul **art. 5** din propunerea legislativă potrivit căruia *”terenurile pentru construirea creșelor vor fi puse la dispoziția Guvernului prin hotărâri ale consiliilor locale”*, apreciem că acesta este menit a crea confuzie cu privire la autoritatea care are competența luării unei decizii cu privire la înființarea unui astfel de serviciu sau cea care potrivit legii îl administrează.

Astfel, din interpretarea articolului proiectului de act normativ se înțelege că Guvernul României este autoritatea care va administra activitatea creșelor înființate prin program, în condițiile în care terenurile pe care acestea vor fi construite vor fi puse la dispoziția sa de către consiliile locale. Rezultă astfel și că Guvernul României poate deveni furnizor de servicii.

Apreciem, totodată, neechitabilă utilizarea bugetului de stat numai pentru această categorie, ceea ce ar conduce la creșterea discrepanței între localități în ceea ce privește sărăcia și riscul de excluziune socială și, în principal, a discriminării în ceea ce privește accesul la servicii și, implicit, la oportunități egale. În conformitate cu prevederile art.3 alin. (1) din *Legea nr.292/2011 - Legea asistenței sociale, „Responsabilitatea privind dezvoltarea propriilor capacități de integrare socială și implicarea activă în soluționarea situațiilor de dificultate revine fiecărei persoane, precum și familiei acesteia, autoritățile statului intervenind prin crearea de oportunități egale și, în subsidiar, prin acordarea de beneficii de asistență socială și servicii sociale adecvate”*.

Totodată, această prevedere este de natură să aducă atingere dispozițiilor constituționale privind garantarea proprietății (art. 44) și principiului fundamental al autonomiei locale, consfințit de art. 120 din *Constituția României*.

6. În condițiile în care atât în *Programul Național Dezvoltare Rurală*, cât și în *Programul Operațional Regional*, aprobate de Comisia Europeană pentru perioada 2014-2020, este prevăzută investiția în creșe, apreciem ca nejustificată aprobarea unui *Program național "Creșe pentru copiii României"*, finanțat din bugetul de stat.

Prevederile programului nu sunt în concordanță cu *Legea educației naționale nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr.292/2011 și Legea nr.263/2007*, care prevăd în sarcina autorităților administrației publice locale înființarea serviciilor publice de interes local – de educație, servicii sociale, inclusiv creșele. Potrivit prevederilor art.2 alin. (2) din *Legea nr.263/2007*, „*Creșele în sistem public se înființează prin hotărâre a consiliului local, în subordinea acestuia, ca unități cu sau fără personalitate juridică*”.

Astfel, *Programul Național* nu este propus ca o derogare de la această prevedere.

Totodată, potrivit prevederilor art.1 din *Legea nr.263/2007*, „*Creșele sunt instituții publice sau private specializate în servicii cu caracter social, medical, educațional pentru creșterea, îngrijirea și educarea timpurie a copiilor de vârstă antepreșcolară*”. *Programul Național* propus prevede numai componenta educație timpurie antepreșcolară, nefiind stabilite responsabilități pentru asigurarea celorlalte componente și nici derogări, în acest sens, de la prevederile *Legii nr.263/2007*. Din contră, propunerea legislativă prevede la art.7 că organizarea și funcționarea acestora respectă prevederile *Legii nr.263/2007*.

7. Potrivit fișei financiare întocmite de inițiatori, costul estimativ al construirii celor 554 de creșe se ridică la 775,6 milioane lei, fără a fi prezentate date referitoare la numărul de posturi suplimentare, cheltuielile de personal aferente acestora, precum și celelalte cheltuieli generate de adoptarea acestei inițiative legislative.

Conform art.15 din *Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, coroborat cu art.15 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cu modificările ulterioare*, în situația propunerilor de introducere a unor măsuri/politici care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte

fișa financiară însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată, precum și de precizarea surselor de acoperire a majorării cheltuielilor bugetare, fără afectarea echilibrului bugetar.

Prin urmare, întrucât promovarea inițiativei legislative conduce la majorarea cheltuielilor bugetului de stat, fișa financiară ar fi trebuit să fie redactată conform prevederilor legale menționate mai sus.

De asemenea, potrivit principiului gestionării eficiente a cheltuielilor de personal plătite din fonduri publice, reglementat prin *Legea nr.69/2010*, politica numărului de personal aferentă instituțiilor, autorităților, entităților publice și/sau de utilitate publică trebuie să fie în conformitate cu țintele fiscal-bugetare din strategia fiscal-bugetară, cu scopul de a eficientiza gestiunea fondurilor cu această destinație.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



**Dacian Julien GIOLOȘ**

**Domnului senator Călin-Constantin-Anton Popescu-Tăriceanu**  
**Președintele Senatului**