



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1262 / PFSB
12072013

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 privind descentralizarea unor servicii publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale*”, inițiată de 26 parlamentari – Grupurile parlamentare ale UDMR (Plx. 181/2013).

I. Principalele reglementări

Această inițiativă legislativă are ca obiect de reglementare descentralizarea unor servicii publice deconcentrate ale ministerelor și ale altor organe ale administrației publice centrale, prin transferarea acestora în subordinea, după caz, a consiliilor județene, consiliilor locale sau Consiliului General al Municipiului București.

Astfel, în vederea transferului propunerea legislativă prevede ca bunurile mobile și imobile, proprietate publică sau privată a statului, aflate în administrarea ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice

centrale să treacă în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea, după caz, a consiliilor județene, consiliilor locale sau consiliului general al municipiului București.

Predarea-primirea respectivelor bunuri, precum și preluarea personalului și a activităților urmează a se realiza pe bază de protocoale în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a normelor de aplicare a legii.

Totodată, inițiativa legislativă prevede ca, pentru anul 2013, personalul încadrat la serviciile publice să-și păstreze toate drepturile și obligațiile deținute la data intrării în vigoare a legii.

II. Observații

1. Propunerea legislativă poate crea premisele unui dezacord cu prevederile constituționale consacrate de art. 1 alin. (4) referitoare la *principiul separației puterilor în stat*, deoarece întreg procesul de descentralizare administrativă și financiară ține exclusiv de competența Guvernului, potrivit *Legii descentralizării nr. 195/2006*, Guvernul fiind singurul abilitat să gestioneze întregul proces de descentralizare în conformitate cu principiile, regulile și cadrul instituțional, astfel cum rezultă din legea descentralizării.

De asemenea, soluțiile preconizate pot crea un dezacord cu prevederile art. 120 alin. (1) din *Constituția României, republicată*, referitoare la *principiul autonomiei locale*, având în vedere faptul că prin soluțiile propuse se instituie anumite atribuții și responsabilități în sarcina autorităților publice locale.

Ținând cont de faptul că serviciile publice deconcentrate sunt structuri organizatorice ale ministerelor sau ale altor organe ale administrației publice centrale de specialitate, organizate în unitățile administrativ-teritoriale și conduse de către prefect, considerăm că un transfer al acestora în subordinea autorităților publice locale ar fi de natură a încălca dispozițiile art. 123 alin. (2) din *Constituție*, potrivit cărora „*Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale*”.

Soluțiile legislative din cuprinsul textului art. 5 din inițiativa legislativă propun și o modificare a bugetului de stat pe anul 2013. Or, dispozițiile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (2) consacără sarcina expresă a Guvernului de a elabora anual proiectul bugetului de stat. Dată fiind însemnătatea bugetului și responsabilitatea majoră ce revine statului în legătură cu asigurarea cadrului corespunzător desfășurării în bune condiții a tuturor activităților social-economice, elaborarea proiectului bugetului de stat este un atribut al Guvernului, iar promovarea unei legi de rectificare bugetară ține de competența acestuia. Acest aspect rezultă și din dispozițiile art. 5, art. 17 și art. 18 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*. În măsura în care Guvernul consideră necesar și în contextul strategiei macroeconomice asumate de acesta, poate propune un proiect de lege de rectificare bugetară.

În lumina celor expuse anterior, dispozițiile art. 111 alin. (1) teza a 2-a din *Legea fundamentală* prevăd obligația avizului Guvernului asupra inițiativelor legislative ale parlamentarilor care presupun modificarea prevederilor bugetului de stat.

2. Totodată, menționăm faptul că soluțiile preconizate ar fi trebuit să fie în concordanță cu dispozițiile *Legii nr. 195/2006*, ce reprezintă cadrul legal general al descentralizării și care reglementează regulile generale, principiile pe baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare, etapele și măsurile ce trebuie respectate de către fiecare ministere care se descentralizează, cadrul instituțional al procesului de descentralizare, precum și competențele autorităților publice locale.

Simpla „transferare” a serviciilor publice deconcentrate din subordinea ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și conducerea prefectilor în subordinea consiliilor locale excede cadrului legal general în materie.

3. Potrivit Programului de guvernare 2013-2016, asumat de Guvernul României, un aspect esențial este reprezentat de procesul de descentralizare a administrației publice. Prin aprobarea Memorandumului cu tema „Adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România” s-au creat premisele demarării amplului proces de regionalizare-descentralizare, în care Ministerul

Dezvoltării Regionale și Administrației Publice ocupă un rol principal prin asumarea coordonării și monitorizării derulării întregului demers.

Astfel, au fost constituite două organisme, respectiv Consiliul Consultativ pentru Regionalizare (CONREG) și Comitetul Tehnic Interministerial pentru Regionalizare – Descentralizare (CTIRD), organism cu rol tehnic, condus de viceprim-ministru, ministrul dezvoltării regionale și administrației publice. Prin activitatea sa, CTIRD asigură coordonarea întregului proces de descentralizare, iar constituirea, rolul și componența CTIRD au fost stabilite prin *Decizia primului-ministru nr. 137/2013 privind înființarea Comitetului tehnic interministerial pentru regionalizare-descentralizare, cu modificările ulterioare*.

Totodată, la nivelul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice sunt analizate competențele exercitate de ministerele implicate în procesul de descentralizare și vor fi identificate acele competențe care vor fi transferate viitoarelor autorități de la nivelul regiunilor, județelor, orașelor și comunelor, care au capacitatea de a le exercita în mod eficient.

Aceste analize sunt efectuate împreună cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, cu membrii grupului de lucru academic, ai grupului de lucru al aleșilor locali și demnitarilor din cadrul CONREG, precum și cu experți independenți cooptați, cu o vastă experiență și expertiză în domeniul descentralizării și deconcentrării. În cadrul celor trei reuniuni de lucru desfășurate în datele de 22 și 29 aprilie, respectiv 24-25 mai 2013, au fost analizate principalele propuneri de descentralizare a competențelor exercitate în prezent de ministere, au fost formulate opțiuni cu privire la exercitarea acestora în sistem descentralizat și au fost enunțate principiile generale care vor ghida întregul proces. Acest proces de analiză și consultare este în plină desfășurare, iar legislația sectorială prin care se va efectua transferul efectiv de competențe către autoritățile administrației publice locale va fi elaborată împreună cu ministerele de resort – organe de specialitate ale administrației publice centrale care dețin competențele generale în fiecare domeniu vizat.

4. În opinia noastră, propunerea legislativă nu îndeplinește nici pe fond, nici pe formă minimul de condiții care să ducă la implementarea unui proces de descentralizare coerent, stabil și, mai ales, predictibil.

Considerăm că pentru asigurarea unui astfel de deziderat consultarea cu autoritățile administrației publice locale, cu ministerele implicate în

procesul de descentralizare , cu experți și practicieni din administrația publică creează cele mai propice condiții pentru asigurarea unor servicii publice mai bune pentru cetățeni, obiectivul final al întregului proces de descentralizare.

De asemenea, considerăm că simpla enumerare în textul inițiativei legislative a unor structuri aflate în subordinea, coordonarea sau sub autoritatea unor ministere sau organe de specialitate ale administrației publice centrale care se transferă autorităților administrației publice locale, fără o analiză a competențelor/atribuțiilor acestora care pot fi transferate, pe baza unor principii și reguli clare, urmată de o consultare cu factorii de interes, nu va conduce la eficientizarea administrației publice.

5. În ceea ce privește serviciile deconcentrate din sfera de activitate a Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, precizăm faptul că atribuțiile acestora sunt în domeniul efectuării plății drepturilor sociale, garantate de stat, din bugetul asigurărilor sociale și din bugetul de stat, iar modificarea statutului acestora ar conduce la transferul către bugetele locale.

Totodată, semnalăm faptul că Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială are în responsabilitatea sa inspecția socială, activitate care presupune control și evaluare asupra respectării legislației în vigoare cu privire la acordarea beneficiilor de asistență socială și cu privire la furnizarea serviciilor sociale, ceea ce creează incompatibilitate de atribuții, autoritățile administrației publice locale fiind furnizorii serviciilor sociale controlate.

6. Potrivit prevederilor **art. 2 și art. 5 alin. (1)** din inițiativa legislativă, serviciile publice se preiau de către autoritățile publice locale și cu fondurile aferente, respectiv „*cheltuielile curente și de capital, cu bunuri, servicii și de personal*”. În acest sens, se autorizează Ministerul Finanțelor Publice să introducă modificările corespunzătoare în volumul și structura bugetului de stat pe anul 2013 și în bugetele locale modificările corespunzătoare.

Referitor la acest aspect, precizăm că prin *Legea nr. 4/2013 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar* a fost aprobat plafonul nominal al cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat pe anul 2013, atât pe total, cât și pe bugetele componente.

Astfel, plafonul nominal al cheltuielilor de personal ale bugetului de stat a fost stabilit la 19.556,3 milioane lei, iar plafonul aferent bugetului general centralizat al unităților administrativ-teritoriale a fost stabilit la 18.336,1 milioane lei.

În conformitate cu art. III alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 273/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiare, cu modificările și completările ulterioare, în baza plafonului aprobat anual, se stabilește nivelul maxim al cheltuielilor de personal aferent bugetului general centralizat al unităților administrativ-teritoriale, care se repartizează pe județe și municipiul București prin ordin comun al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice și al ministrului finanțelor publice.

În acest context, prin *Ordinul ministrului dezvoltării regionale și administrației publice și ministrului finanțelor publice nr. 246/248/2013 privind aprobarea nivelului maxim al cheltuielilor de personal aferent bugetului general centralizat al unităților administrativ-teritoriale pentru anul 2013, pe județe și municipiul București*, plafonul de 18.336,1 milioane lei a fost repartizat integral pe județe și municipiul București.

Precizăm că, potrivit prevederilor art. 18 alin. (4) din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, cu modificările ulterioare*, nivelul nominal al cheltuielilor totale și de personal pentru bugetul general consolidat, bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale, bugetele instituțiilor autofinanțate, bugetele fondurilor speciale și alte bugete componente ale bugetului general consolidat, exclusiv asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori, sunt obligatorii pentru anul bugetar.

Ca urmare, suplimentarea cheltuielilor de personal ale administrației publice locale, în cazul aplicării prevederilor propunerii legislative, conduce la depășirea plafonului nominal al cheltuielilor de personal aprobat prin *Legea nr. 4/2013*, ceea ce contravine prevederilor *Legii nr. 69/2010*.

7. La **art. 3 alin. (4)** din inițiativa legislativă se prevede că „*Pentru anul 2013 personalul încadrat la serviciile publice prevăzute la art. 1 își păstrează toate drepturile și obligațiile deținute la data intrării în vigoare a prezentei legi*”.

Precizăm că unele categorii de personal care fac obiectul acestei soluții legislative beneficiază în prezent de anumite drepturi care se acordă, conform legislației în vigoare, numai personalului din cadrul instituțiilor administrației publice centrale.

În acest sens, exemplificăm personalul Ministerului Afacerilor Interne, care, potrivit prevederilor *Ordonanței Guvernului nr. 26/1994 privind drepturile de hrană, în timp de pace, ale personalului din sectorul de apărare națională, ordine publică și siguranță națională, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, are dreptul, în timp de pace, la hrană gratuită sau la valoarea financiară a acesteia.

Potrivit prevederilor acestei inițiative legislative, personalul din structurile deconcentrate ale acestui minister care se vor descentraliza la nivelul consiliilor județene va putea beneficia în continuare de normă de hrană, deși, așa cum am arătat mai sus, acest drept se acordă numai personalului din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

În situația în care o parte din angajații instituțiilor din subordinea consiliilor județene vor beneficia de normă de hrană, conform prevederilor acestei propuneri legislative, apreciem că acest lucru va conduce la solicitări similare din partea celorlalți angajați de a beneficia și ei de normă de hrană, inclusiv în instanță, considerându-se discriminați în raport cu noii angajați.

Prin urmare, o astfel de măsură ar conduce la presiuni suplimentare asupra cheltuielilor bugetelor locale.

8. Sub aspect redacțional, învederăm că potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară (...)”.

De asemenea, inițiatorii propunerii legislative consideră, așa cum prevede art. 4, că „Atribuțiile și responsabilitățile aflate în competența serviciilor publice ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale (...) se preiau de către unitățile

administrativ-teritoriale, consiliile județene, locale sau consiliului general al municipiului București, după caz". Formularea normei juridice fără particularizarea competențelor efective ce urmează să fie transferate (în anexă sunt enumerate structuri, nu competențe), fără indicarea concretă a autorității administrației publice care va exercita respectiva competență (enumerarea începe cu unitățile administrativ-teritoriale) și cu introducerea sintagmei „*după caz*” nu este de natură a crea un cadru normativ coerent, stabil și predictibil, generând confuzie, *vid* legislativ și, în ultimă instanță, poate provoca o perturbare a furnizării serviciilor publice de către structurile prevăzute în anexa propunerii legislative.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,


Victor-Viorel PONTA

Domnului deputat **Valeriu Ștefan ZGONEA**

Președintele Camerei Deputaților