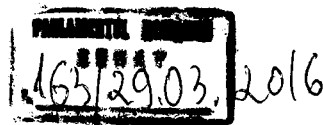
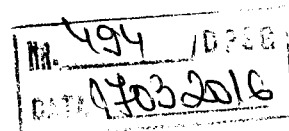




GUVERNUL ROMÂNIEI  
PRIMUL – MINISTRU



**Domnule președinte,**

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

## **PUNCT DE VEDERE**

referitor la *proiectul de Lege privind unele măsuri de descentralizare în domeniul învățământului preuniversitar*, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul deputat neafiliat Cornel-George Comșa împreună cu un grup de deputați neafiliați și PSD (Plx. 760/2015, Bp. 95/2016).

### **I. Principalele reglementări**

Proiectul de lege reglementează amendarea unor dispoziții ale *Legii educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare*, și ale *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației, cu modificările și completările ulterioare*, vizând, în principal, desființarea inspectoratelor școlare ale căror atribuții vor fi preluate de către Ministerul Educației Naționale și Cercetării Științifice, Agenția Română pentru Asigurarea Calității în Învățământul Preuniversitar, prin înființarea unui departament pentru inspecție școlară, și de autoritățile administrației publice locale, prin înființarea unui compartiment de specialitate în cadrul aparatului primarului sau al consiliului județean.

## II. Observații

1. Semnalăm faptul că *Expunerea de motive* face abstracție de dimensiunile și complexitatea sistemului educațional românesc, care, potrivit anuarului statistic, publicat de Institutul Național de Statistică, includea în anul școlar 2012-2013, un număr de 7069 unități de învățământ, cu o populație școlară de 3.734.326, și un număr de 245.174 cadre didactice. Prin desființarea inspectoratelor școlare, Ministerul Educației Naționale și Cercetării Științifice este pus în situația de a nu putea respecta prevederile Legii nr. 1/2011 referitoare la rolul său. Astfel, devine imposibil de realizat o relaționare directă cu peste 7000 de unități de învățământ sau, după caz, o relaționare mediată cu cele 320 de compartimente de specialitate ale primăriilor, care ar urma să fie înființate, potrivit inițiatorilor, la nivelul tuturor orașelor și al municipiilor, precum și cu cele 2861 de astfel de compartimente, de la nivelul comunelor.

Deși în *Expunerea de motive* se susține ideea potrivit căreia numai desființarea inspectoratelor școlare poate asigura descentralizarea sistemului educațional, prin măsurile propuse se amplifică centralizarea, întrucât o serie de atribuții care se află în prezent în competența inspectoratelor ar urma să intre în sfera de competență a Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice.

Activitatea Agenției Române de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar (ARACIP), stabilită de *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 75/2005* și de legislația subsecventă, se referă la evaluarea externă a calității educației, inclusiv autorizarea de funcționare provizorie și acreditarea furnizorilor de educație. Considerăm că extinderea atribuțiilor ARACIP, în sensul propus de inițiatori, ar avea efecte negative în privința coerenței și consistenței legislației din domeniul asigurării calității educației și asupra mecanismelor de evaluare externă.

Pe cale de consecință, inițiativa legislativă *propune substituirea* unor funcții actuale ale inspectoratelor, cu funcții ale unor compartimente ale administrației locale, precum și ale ARACIP, fără a garanta o creștere a calității la nivelul sistemului educațional și, contrar celor prezentate de inițiatori în *Expunerea de motive*, centralizarea unor activități.

Totodată, învederăm și prevederile *Legii-cadru a descentralizării nr. 195/2006* și ale *Hotărârii Guvernului nr. 139/2008 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii-cadru a descentralizării nr. 195/2006*, potrivit cărora ministerele implicate în procesul de transfer de competențe trebuie să parcurgă toate etapele preliminare transferului de competențe, respectiv:

- a) elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare;
- b) organizarea și implementarea fazelor-pilot în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor pe care le exercită în prezent;
- c) elaborarea analizelor de impact cu privire la competențele propuse a fi descentralizate și, în funcție de rezultatele obținute, luarea deciziei cu privire la oportunitatea elaborării proiectelor de legi sectoriale prin care se vor descentraliza competențele;
- d) elaborarea proiectelor de legi sectoriale privind transferul de noi competențe de la nivel central la nivel local;
- e) elaborarea proiectelor de acte normative prin care se transferă patrimoniul aferent competențelor descentralizate;
- f) elaborarea, modificarea, completarea sau abrogarea, după caz, a legislației primare și/sau secundare care reglementează competențele transferate, inclusiv a standardelor de cost și a standardelor de calitate în conformitate cu *Hotărârea Guvernului nr. 961/2009 privind aprobarea Ghidului-cadru pentru elaborarea standardelor minime de calitate și a standardelor minime de cost pentru serviciile publice descentralizate.*

2. Potrivit inițiatorilor, măsura desființării inspectoratelor școlare este indispensabilă procesului de descentralizare în domeniul învățământului preuniversitar. În acest context, apreciem că se operează o confuzie la nivel conceptual între „deconcentrare” și „descentralizare”. Astfel, potrivit art. 2 lit. j) din Legea-cadru nr. 195/2006, „deconcentrare” semnifică *„redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu”,* în vreme ce „descentralizarea” presupune *„transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat”* – art. 2 lit. l).

Potrivit art. 95 alin. (1) din *Legea educației naționale nr. 1/2011*, inspectoratele școlare județene și Inspectoratul Școlar al Municipiului București sunt servicii publice deconcentrate ale Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice, cu personalitate juridică. În condițiile în care ministerul elaborează și implementează politica națională în domeniul învățământului preuniversitar, apreciem că este firesc ca aceste atribuții să fie exercitate la nivel local prin servicii publice deconcentrate, instituție la care însăși Constituția face referire în art. 123 alin. (2).

3. Referitor la **pct. 11 al art. I** din proiect, prin care se intenționează ca școlarizarea la domiciliul, respectiv înființarea de grupe sau clase în spitale să se facă de către primar, arătăm că, în conformitate cu legislația incidentă, respectiv *Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, primarul este autoritate executivă, iar decizia propunerii de reglementare de la pct. 11 este prerogativa autorității deliberative.

4. În ceea ce privește **pct. 12 al art. I** din inițiativa legislativă, referitor la modificarea alin. (1) al art. 55, precizăm că penitenciarele de reeducare sunt finanțate din bugetul de stat, prin Ministerul Justiției, și nu din bugetul local.

5. Cu privire la **pct. 19 al art. I** din proiectul de lege, precizăm că reglementarea în sarcina autorităților locale a obligației de a sancționa unitățile de învățământ, fără a indica și ce reprezintă această sancțiune contravine rigorilor instituite de prevederile *Legii nr. 24/2000*<sup>1</sup>. De asemenea, apreciem că se impunea ca prerogativa aplicării unei sancțiuni de către autoritățile locale să fie corelată cu reglementarea de la pct. 29 în care sunt prevăzute atribuțiile autorităților locale, în această materie.

6. În ceea ce privește modificarea de la **pct. 23 al art. I**, prin care se propune ca evaluarea activității directorilor și a directorilor adjuncți ai unităților de învățământ să se realizeze de autoritățile administrației locale, menționăm că la nivel local atât primarul, cât și consiliul local sunt autoritățile administrației publice locale, or având în vedere necesitatea obiectivă a tehnicii legislative de respectare a stilului reglementării care trebuie să fie clar, concis, concret și să ofere soluții la situațiile factice, apreciem că se impunea reglementarea mecanismului evaluării, astfel încât să nu se creeze posibilitatea interpretărilor diferite.

7. Conform art. 2 lit. l) din *Legea-cadru nr. 195/2006*, descentralizarea reprezintă transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat. Unul dintre principiile pe baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare conform art. 3 lit. a) din *Legea-cadru nr. 195/2006* este principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate. Având în vedere faptul că, prin proiect, se

---

<sup>1</sup> *privind normele de tehnica legislativa pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*

intenționează transferul unor competențe de la organele centrale ale administrației publice la autoritățile administrației publice locale sau autoritățile administrației publice locale urmează să gestioneze procese – înființarea unor compartimente specializate în cadrul aparatului de specialitate al primarului, **pct. 29 al art. I** – care implică un efort financiar ce va fi suportat de la bugetul de stat sau de la bugetele locale, era necesară indicarea mijloacele financiare pentru acoperirea majorării cheltuielilor pentru conformitate cu prevederile art. 7 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată*, ale art. 15 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, precum și ale *Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare*.

8. Referitor la **pct. 35 al art. I** din inițiativa legislativă, precizăm că repartizarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată aprobate prin legea bugetară anuală destinate finanțării unităților de învățământ preuniversitar de stat se face în baza standardelor de cost per elev/preșcolar.

Având în vedere că pe parcursul unui an bugetar se desfășoară doi ani școlari, iar numărul de copii este diferit de la un an școlar la altul, considerăm că abrogarea alin. (5<sup>1</sup>)-(5<sup>4</sup>) ale art. 104 din *Legea nr. 1/2011* conduce la disfuncționalități grave în ceea ce privește finanțarea unităților de învățământ preuniversitar de stat, nemaexistând posibilitatea de redistribuire a sumelor.

De asemenea, apreciem că nu este oportună abrogarea acestor alineate, deoarece există diferențe de salarizare a cadrelor didactice în funcție de vechime și grade didactice.

Precizăm că finanțarea de bază se calculează prin înmulțirea costului standard/elev/preșcolar cu numărul de elevi/preșcolari, astfel încât pot exista frecvente situații în care sumele alocate unităților de învățământ cu un număr mai mic de copii, dar care respectă legislația în domeniul normelor didactice să nu fie suficiente pentru plata salariilor cadrelor didactice. Totodată, trebuia avută în vedere media de vechime a cadrelor didactice de la diferite școli cu același număr de elevi.

9. Referitor la **pct. 38 al art. I**, prin care se propune abrogarea alin. (2) al art. 111, precizăm că bugetele locale nu pot susține finanțarea instituțiilor prevăzute la acest alineat.

10. În ceea ce privește **pct. 39 al art. I**, prin care se introduc trei alineate noi, referitor la alin. (2<sup>3</sup>), precizăm că doar în primul an se alocă sume distincte pentru cheltuiala descentralizată, potrivit prevederilor art. 6

din *Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare*, iar în anii următori se alocă sume de echilibrare potrivit art. 32 și 33 din același act normativ, avându-se în vedere indicatori care nu reflectă efortul financiar determinat de finanțarea instituțiilor la care se face referire.

11. Semnalăm faptul că, prin proiectul de lege se preconizează reluarea soluțiilor normative din cuprinsul Titlului V al *Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică*, [ce a făcut obiectul controlului de constituționalitate] (Decizia CCR nr. 1/2014<sup>2</sup>). Prin măsurile propuse se conservă viciile de neconstituționalitate semnalate de Curtea Constituțională în Decizia nr. 1/2014 (pct. 129-132 și 190-191), după cum urmează:

a) **Art. 260**, preconizat a fi introdus în structura Legii nr. 1/2011, vizează procedura de numire a directorilor unităților destinate activităților extracurriculare transferate la nivelul autorităților administrației publice locale, fără a se menționa titularul dreptului de numire în funcție.

b) **Art. III alin. (3)** din proiectul de lege „*cuprinde o terminologie improprie, întrucât echivalează unitățile de învățământ pentru activități extrașcolare (palatele și cluburile copiilor) cu bunurile imobile în care acestea își desfășoară activitatea. Or, unitățile de învățământ au un regim juridic propriu, reglementat prin Legea educației naționale nr. 1/2011 și nu se confundă cu bunurile imobile menționate mai sus.*” Se poate constata faptul că titlul „*anexei nr. 3*” este total defectuos, făcându-se referire la „*bunurile aferente care se reorganizează în subordinea autorităților administrației publice locale...*”, ceea ce denotă aceeași confuzie între unitățile de învățământ ca subiecte de drept și bunurile aflate în patrimoniul acestora.

Cu privire la aceste soluții legislative din cuprinsul titlului V al legii criticate, Curtea a concluzionat că „*impreciziile menționate afectează calitatea reglementării normative, ceea ce atrage încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție.*”

c) La **art. III alin. (4)** din proiectul de lege se preconizează trecerea bunurilor prevăzute în anexa nr. 3 din proprietatea publică a statului în „*domeniul public al unităților administrativ-teritoriale și în administrarea*

---

<sup>2</sup> *asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică*

*consiliilor județene, consiliilor locale, respectiv a Consiliului General al Municipiului București”, soluție care se regăsea, de altfel, și în cuprinsul legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare, la care s-a făcut referire.*

*Raportat la caracterele juridice ale dreptului de administrare, în Decizia nr. 1/2014 – pct. 190 și 191 Curtea Constituțională a statuat următoarele: „(...)transferul reglementat de legea criticată, din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, și în administrarea consiliilor județene, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, nu poate echivala cu operațiunea juridică de constituire a dreptului real de administrare, dat fiind faptul că unitățile administrativ-teritoriale nu pot avea calitatea de subiecte ale dreptului de administrare, întrucât ele sunt chiar titularele dreptului de proprietate publică. Mai mult, transmitând însuși dreptul de proprietate publică către unitatea administrativ-teritorială, statul nu poate constitui, în același timp și dreptul de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale, întrucât nu mai este titularul dreptului de proprietate publică corespunzător, pe care tocmai l-a transmis.*

*(...) Pentru toate aceste considerente, Curtea reține că modalitatea de constituire a unui drept de administrare asupra bunurilor proprietate publică, supuse transferului interdomenial, în condițiile legii criticate, este incompatibilă cu noțiunea și caracterele juridice ale dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică, și, pe cale de consecință, contravine dispozițiilor art. 136 alin. (4) din Legea fundamentală, care consacră la nivel constituțional modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică.”*

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

**Având în vedere considerentele menționate de la pct. II, Guvernul nu susține adoptarea acestui proiect de lege.**

Cu stimă,



**Dacian Julien CIOLOȘ**

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