



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional „Dezvoltarea
Capacității Administrative”

2010

Evaluarea modului de implementare a reformelor anterior adoptate cum ar fi folosirea declarației pe propria răspundere și a procedurii aprobării tacite

Studiu realizat în cadrul proiectului „Întărirea Capacității Instituționale de Management a Reformei privind Îmbunătățirea Mediului de Afaceri din România”
Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative”



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

EVALUAREA MODULUI DE IMPLEMENTARE A REFORMELOR ANTERIOR ADOPTATE CUM AR FI FOLOSIREA DECLARAȚIEI PE PROPRIA RĂSPUNDERE ȘI A PROCEDURII APROBĂRII TACITE

Studiu realizat în cadrul proiectului „Întărirea Capacității Instituționale de Management a Reformei privind Îmbunătățirea Mediului de Afaceri din România” implementat de SC GEA Strategy & Consulting SA, Centrul Român de Politici Economice și SC Delloite Consultanță SRL.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative”

Septembrie 2010



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

CUPRINS

CUPRINS	3
OBIECTIV	5
PARTEA I - METODOLOGIE	5
STRUCTURA STUDIULUI	6
PARTEA II – VERSIUNE PRELIMINARĂ PRIVIND REFORMELE DERULATE ȘI TIPOLOGIILE DE AUTORIZARE ÎN CONTEXTUL ACTUAL	7
PREZENTARE A ÎNCERCĂRILOR DE SIMPLIFICARE A MEDIULUI DE AFACERI ÎN PERIOADA 2000-2010	7
1. <i>Recomandarea Comisiei 97/22 aprilie 1997 și HG 209/2002</i>	7
2. <i>Legea Aprobării Tacite</i>	10
3. <i>Următorii pași - PNR 2008 – 2010</i>	11
4. <i>Planul de Acțiuni Suplimentare pentru Implementarea PNR în perioada 2008-2009</i>	12
5. <i>Memorandumul 2008 și inițiativa de modificare a OUG 27/2003</i>	13
6. <i>Memorandumul «Îmbunătățirea mediului de afaceri» din 2009</i>	13
7. <i>Proiectul de modificare a Legii Aprobării Tacite</i>	14
PARTEA III: REGIMURI SIMILARE PRIVIND APROBAREA TACITĂ	17
SPANIA	17
FRANȚA	17
ITALIA	19
GRECIA	19
ALTE ȚĂRI EUROPENE	19
CONCLUZIILE COMPARAȚIEI ÎNTRE ȚĂRI	20
PARTEA III - PRINCIPALELE ASPECTE ȘI RECOMANDĂRI	21



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

RECOMANDĂRI ÎN MATERIA DECLARAȚIEI PE PROPRIE RĂSPUNDERE.....	21
RECOMANDĂRI ÎN MATERIA APROBĂRII TACITE.....	22
<i>Clarificarea ariei de aplicare</i>	22
<i>Simplificarea documentației</i>	23
<i>Sanțiuni mai severe</i>	24
<i>O mai bună protecție a terților</i>	25
<i>Proiectul de modificare a Legii Aprobării Tacite</i>	25
<i>Reformarea continuă a administrației publice</i>	26



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

OBIECTIV

România are deja un istoric bogat al procesului de reformă administrativă post 1989. Reformele au fost catalizate într-o primă fază de condiționalitățile impuse de instituțiile financiare internaționale sau de cerințele aderării la UE. Procesul nu a fost constant, ci mai degrabă un drum cu suișuri și coborâșuri, în funcție de apetitul de reformă guvernamental și de presiunile interne/externe. Pe ansamblu, se remarcă însă lipsa unor analize ex-post, care să determine cât de justificate au fost reformele/intervențiile, să arate efectele și realizările etc. Studiul 3 își propune să ofere o metodologie în acest sens, prin aplicarea unei evaluări concrete pe reformele ce au vizat procesele de autorizare/avizare/certificare, cum ar fi introducerea declarației pe proprie răspundere sau aprobarea tacită. Inițiativele anterioare de simplificare administrativă au avut un impact pozitiv asupra mediului de afaceri, dar uneori nu au fost implementate optimal. În consecință, evaluarea ex-post poate fi vitală pentru relansarea unui nou val de simplificări, sau pentru ordonarea situației actuale.

PARTEA I - METODOLOGIE

Studiul se plasează în contextul măsurilor luate deja sau care vor trebui adoptate în viitor în România în scopul simplificării activității organelor administrative și facilitării accesului cetățenilor la aceste organe administrative.

Lucrarea are ca obiectiv prezentarea tipologiilor de autorizare existente la momentul actual în România (autorizare ex-ante, aprobare tacită, declarație pe propria răspundere) și analizarea acestora din punct de vedere formal (legal), cât și din punct de vedere al gradului lor de implementare, respectiv utilizare, în practică. Ca punct de plecare se va folosi atât legislația adoptată deja, cât și cea aflată în faza de proiect. Comparativ se vor prezenta și situațiile legislative din alte state, cu precădere cele din spațiul Uniunii Europene.

Plecând de la prezentarea stării de fapt din România și a analizării comparative pentru celelalte state, pentru fiecare tipologie de autorizare se va urmări o sintetizare la nivel de principiu, formulându-se de asemenea sugestii



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



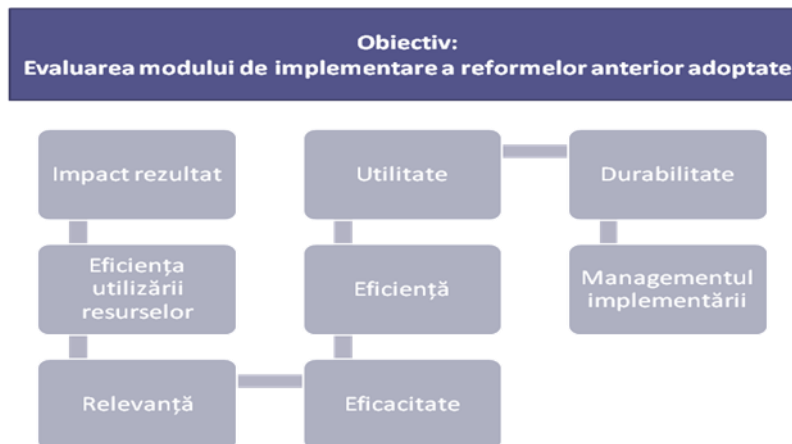
GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

de amendare/modificare a legislației sau practicii acolo unde este cazul. Pe lângă prezentarea legislației, analiza va îngloba studii de caz, interviuri, date statistice.

Fig. 1 Metodologia de elaborare a Studiului 3



Structura studiului

- **Partea 1:** Metodologie
- **Partea 2:** Evaluarea procesului de reformă și a tipologiilor de autorizare existente la momentul actual în România
- **Partea 3:** Analiza comparativă cu practica altor state membre UE - identificarea principiilor de folosire a diferitelor tipologii de autorizare
- **Partea 4:** Concluzii și recomandări pentru o abordare coerentă a procesului de autorizare în contextul reformei reglementărilor



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

PARTEA II – VERSIUNE PRELIMINARĂ PRIVIND REFORMELE DERULATE ȘI TIPOLOGIILE DE AUTORIZARE ÎN CONTEXTUL ACTUAL

În ultimii 10 ani asistăm la inițiative numeroase și susținute de a simplifica și a de-birocrațiza mediul de afaceri românesc. Studiul de mai jos își propune să analizeze situația legislativă actuală din România, comparativ cu cea existentă în alte state și să propună câteva soluții precum și idei de optimizare a procesului de obținere a anumitor autorizații și certificate emise de către administrația publică. Concret, vom începe prin prezentarea unui scurt istoric al tentativelor de debirocrațizare întreprinse în România, apoi vom prezenta situația altor state pentru ca în final să dezvoltăm anumite soluții și recomandări.

PREZENTARE A ÎNCERCĂRILOR DE SIMPLIFICARE A MEDIULUI DE AFACERİ ÎN PERIOADA 2000-2010

Primele încercări de simplificare a mediului de afaceri au demarat la începutul anilor 2000. Aceste demersuri au fost urmărite în mod paralel pe mai multe piste, anume eliminarea unor autorizații, adoptarea în anumite domenii a declarației pe proprie răspundere, adoptarea aprobării tacite. Cu toate că s-a realizat un anumit progres, birocrăția continuă să fie una din problemele principale cu care se confruntă actualmente România. Aceasta este datorată numai parțial lipsei cadrului legislativ (care, deși perfectibil, este în mare parte prezent), cât și unor dificultăți de implementare și aplicare a legii.

1. RECOMANDAREA COMISIEI 97/22 APRILIE 1997 ȘI HG 209/2002

Inițiativele de simplificare a mediului de afaceri românesc își trag originea în recomandarea Comisiei Europene Nr. 97 din 22 aprilie 1997 privind îmbunătățirea și simplificarea cerințelor de îndeplinit la începerea unei afaceri. În



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

conformitate cu această recomandare, și ca răspuns la solicitările oamenilor de afaceri, Guvernul României a adoptat Hotărârea Nr. 209/2002 pentru modificarea anexei la HG no. 1189/2001 privind aprobarea Planului de acțiuni pentru înlăturarea barierelor administrative din mediul de afaceri („Hotărârea de Guvern 209” sau „HG 209”) pentru a reduce barierele administrative cu care se confruntă agenții economici. HG 209 stipulează, printre altele, următoarele măsuri cu privire la simplificarea procedurilor administrative:

- Simplificarea autorizațiilor necesare în sensul că autorizațiile sanitare, sanitar-veterinare, de protecție a muncii, de mediu, pentru pompieri urmează să fie cerute suplimentar declarațiilor pe proprie răspundere numai pentru domeniile specifice de activitate (acest obiectiv a fost implementat în mare măsură până la data predării prezentului document, mai puțin autorizația pentru pompieri care nu se obține prin declarație pe proprie răspundere);
- Îmbunătățirea procedurii de acceptare și aprobare a documentelor de înregistrare prin întărirea rolului declarațiilor pe propria răspundere:
 - Declarația pe propria răspundere a fost implementată în domeniile menționate mai sus - declarație sanitară, sanitar-veterinară, a muncii precum și a măsurilor de protecție a muncii, de mediu; pentru declarația în materie de pompieri nu s-a implementat însă;
 - De asemenea, în materia dreptului concurenței, în temeiul Regulamentului privind aplicarea art. 5 al (2) din legea Concurenței 21/1996 în cazul înțelegerilor verticale (Monitorul Oficial 374/29 aprilie 2004), asemenea înțelegeri verticale pot fi implementate în principiu în baza evaluării făcute de către fiecare comerciant pe propria răspundere, privitoare la încadrarea (da sau nu) în exceptarea pe categorii prevăzută de regulament. Spre deosebire de reglementarea actuală în materie, care presupune exceptarea individuală, acordată de către Consiliul Concurenței doar pentru cazurile care nu se încadrează în exceptarea pe categorii, în proiectul Consiliului Concurenței de modificare a legii 21/1996 se preconizează extinderea analizei pe proprie răspundere la toate cazurile de înțelegere verticală (indiferent dacă acestea s-ar încadra în excepții individuale sau pe categorii);
 - Se intenționează implementarea declarației pe propria răspundere în materie fiscală (art. 84 din noul Cod Fiscal), conform căruia începând cu 2011, impozitul pe venitul net anual impozabil/câștigul net anual datorat va fi calculat de contribuabil, pe baza declarației de impunere, prin aplicarea cotei de 16%, respectiv a cotelor prevăzute la art. 67 alin. (3) lit. a) Cod Fiscal, asupra veniturii nete anuale impozabile/câștigului net anual din anul fiscal, după caz. Scopul acestei prevederi este accelerarea colectării impozitului (actualmente plata diferenței de impozit dintre avansurile la impozit și impozitul efectiv datorat de către contribuabil, operând în baza deciziei de regularizare emisă de autoritățile fiscale);
- Acolo unde este posibil, controalele ex-ante pentru autorizații urmează să fie înlocuite cu inspecții ex-post pentru verificare;



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- Pentru a fi eficientă, această procedură trebuie corelată cu implementarea declarațiilor pe proprie răspundere.
- Publicarea inventarului cu autorizațiile, aprobările, situațiile duplicate solicitate de administrație și înlăturarea a cca. 50% prin hotărâri ale Guvernului sau ordine ale ministrului respectiv (termenul prevăzut era de septembrie 2002);
 - După cum rezultă și din cele de mai jos, s-au realizat diverse inventare ale autorizațiilor și s-au luat măsuri de eliminare a diverselor autorizații (de exemplu prin memorandumurile din 2008 și 2009). Procesul este însă anevoios și se înaintează cu pași mici.
- Efectuarea unui studiu în legătură cu autorizațiile și alte documente administrative care sunt susceptibile de a cădea sub incidența aprobării tacite;
 - Legislația în materia aprobării tacite a fost adoptată în 2003 OUG 27/2003 și Legea 486/2003;
 - Raportul GEA asupra implementării Legii 486/2003 privind procedura aprobării tacite a fost redactat în august 2005.
- Implementarea unui termen fix de 30 de zile pentru emiterea oricărui tip de autorizație de către autoritățile locale;
 - Teoretic, termenul de 30 zile a fost implementat implicit prin legislația în materia aprobării tacite, în sensul că, dacă nu se prevede altfel printr-o dispoziție legislativă derogatorie, prin OUG 27/2003 (art. 6 (al. 2)), autoritățile sunt obligate să soluționeze orice cerere de autorizare în termen de 30 zile de la depunerea acesteia. Conform art. 7 OUG 27/2003, după expirarea termenului stabilit de lege pentru emiterea autorizației și în lipsa unei comunicări scrise din partea autorităților administrației publice, solicitantul poate desfășura activitatea, presta serviciul sau exercita profesia pentru care s-a solicitat autorizarea;
 - În practică, există termene de soluționare care derogă de la termenul de 30 zile sau același termen de 30 zile este reluat de legislația specială, dar în general există transparență cu privire la termenele în care sunt soluționate cererile. Aprobarea tacită după expirarea termenului de 30 zile (cum rezultă și din cele de mai jos – cf. no. 2 de mai jos), funcționează însă anevoios în practică, cu toate că există un cadru legal care ar permite în linii mari implementarea acestei proceduri la o scară mai largă. Probabil acest lucru se întâmplă și datorită prevederii de la art. 16 (2) OUG 27/2003, conform căreia autoritatea administrației publice poate anula documentul oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, acordat în sistemul aprobării tacite, în cazul în care constată neîndeplinirea unor condiții care aduc o gravă atingere interesului public, siguranței naționale, ordinii sau sănătății publice și care nu pot fi remediate sau în cazul în care deficiențele identificate nu au fost remediate în termenul stabilit de ordonanța. Astfel, persoanele interesate în obținerea unei



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

autorizații nu doresc să își asume riscul unei potențiale anulari ulterioare începerii lucrării/prestării serviciului și prefera să aștepte emiterea autorizației în forma standard;

- Toate autoritățile responsabile cu emiterea de permise și autorizații urmau să stabilească până în iunie 2002 termene limită clare de procesare a cererilor și să standardizeze toate documentele de cerere;
 - Termene de procesare au fost implementate în diverse acte normative. Astfel, conform art. 6 (al. 4) OUG 27/2003, în cazul în care constată o neregularitate a documentației depuse, autoritatea administrației publice va notifica acest fapt solicitantului autorizației cu cel puțin 10 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații, dacă acest termen este mai mare de 15 zile, sau cu cel puțin 5 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea autorizației, dacă acest termen este mai mic de 15 zile. Autoritatea administrației publice va preciza totodată și modul de remediere a neregularității constatate. Deseori aceste termene nu sunt respectate în practică.
- Reînnoirile urmează să presupună documentație suplimentară doar în cazul în care situația inițială a suferit modificări;
 - Acest obiectiv este urmărit (de exemplu la data predării acestui raport, în cazul prelungirii unui sediu, Registrul Comerțului nu mai solicită toată documentația care a stat la baza înregistrării sediului, ci doar contractul de închiriere și eventualul act adițional la acesta). Cu toate acestea, nu se poate afirma, că această practică (anume aceea de a nu solicita documentație decât în cazul în care situația inițială suferă modificări) este generalizată.

2. LEGEA APROBĂRII TACITE

În concordanță cu HG 209, a fost adoptată Ordonanța de Urgență 27/2003 aprobată cu modificări și completări prin Legea 486/2003, și la care se face referire ulterior amendării ca „Legea Aprobării Tacite”. Aceasta are următoarea arie de aplicare:

- Articolul 3 al Legii Aprobării Tacite prevede că procedura aprobării tacite se aplică tuturor autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice necesare pentru desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii. Noțiunea de autorizație include și avizele, licențele, permisele, aprobările sau alte asemenea operațiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării;
- Deși acest lucru nu este expres prevăzut, se poate deduce, că implicit, Legea Aprobării Tacite ar trebui să se aplice și în relațiile dintre autoritățile administrative care colaborează la emiterea unei autorizații.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Trebuie menționat faptul că în Italia, aria de aplicare a regimului aprobării tacite se extinde, prin prevederile sale, atât asupra relațiilor dintre cetățeni și autorități, cât și asupra celor dintre autoritățile administrative în sine (Legea italiană 241 din 7 august 1990, cu modificările ulterioare);

- Există două excepții generale în aplicarea procedurii de aprobare tacită:
 - (1) Autorizațiile emise în domeniul activităților nucleare, a celor care privesc regimul armelor de foc, munițiilor și explozibililor, regimul drogurilor și precursorilor, precum și a autorizațiilor din domeniul siguranței naționale; și
 - (2) Alte excepții de la aplicarea procedurii aprobării tacite ce pot fi stabilite de Guvern prin hotărâre, la propunerea motivată a fiecărei autorități a administrației publice interesate. Nu avem date despre acte normative instituind astfel de excepții exprese de la procedura aprobării tacite.

După cum se poate observa, scopul Legii Aprobării Tacite a fost inițial acela de a introduce acest sistem de aprobare la o scară foarte largă, excepțiile urmând să fie expres prevăzute de lege. În practică, acest lucru nu s-a întâmplat însă, aprobarea tacită fiind mai degrabă excepția decât regula. A existat o propunere de modificare a OUG 27/2003 în 2007, care prevedea anexarea unui tabel cu toate autorizațiile supuse aprobării tacite (cf. No. 5 de mai jos). Acest proiect a fost însă respins de ambele camere parlamentare. Un nou proiect de modificare a fost reluat recent, acesta abandonând însă intenția inițială de inventariere a autorizațiilor cărora urmează să li se aplice procedura aprobării tacite. (cf. no. 7 de mai jos).

3. URMĂTORII PAȘI - PNR 2008 – 2010

Plecând de la Agenda Lisabona lansată în anul 2000, Consiliul European a aprobat în iunie 2005 Recomandările Integrate pentru Creștere Economică și Ocupare (*Strategia Lisabona Revizuită - SLR*). Ca răspuns la aceste recomandări, Guvernul României și-a asumat simplificarea mediului de afaceri prin Programul Național de Reforme 2007-2010 (PNR), emis în **iulie 2007**. Printre obiectivele prevăzute de PNR se află și continuarea îmbunătățirii mediului de afaceri, prin (*inter alia*) reducerea barierelor administrative atât la nivel central, cât mai ales la nivel local, cu cca. 10% până la sfârșitul anului 2008. La momentul lansării PNR (iulie 2007), se constată sau se planifică o reducere a timpului de livrare pentru anumite autorizații sau o simplificare a procedurii, de ex.:

- Reducerea timpului de înființare a unei firme la 3 zile (acest obiectiv a fost îndeplinit);
- Eliberare pașapoarte în regim de urgență în 2 ore (îndeplinit); în regim normal în 7 zile (la ora actuală, pașaportul biometric se eliberează în 14 zile calendaristice);
- Eliberarea pe loc a cazierelor fiscale și a cazierelor judiciare (îndeplinit, cu plata taxei de urgență; în regim normal durează 3-5 zile lucrătoare);



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- Eliberarea pe loc a certificatelor constatatoare la Registrul Comerțului (îndeplinit, cu plata taxei de urgență; în regim normal durează 4-5 zile lucrătoare);
- Eliberarea certificatelor de înmatriculare și a permiselor de conducere în 2 ore (îndeplinit);
- Eliberarea permiselor de muncă și de ședere urma să se realizeze la un ghișeu unic, începând cu 1 iulie 2008 (nu s-a implementat - permisul de muncă se eliberează la ITM-ul de la sediul angajatorului; cel de ședere se eliberează la domiciliul angajatului);
- Fondarea de ghișee unice de plată a taxelor pentru servicii publice comunitare (din datele deținute de către noi, este în curs de implementare).

4. PLANUL DE ACȚIUNI SUPLIMENTARE PENTRU IMPLEMENTAREA PNR ÎN PERIOADA 2008-2009

În decembrie 2007, Comisia Europeană a publicat Raportul Strategic asupra Strategiei Lisabona Revizuite (adoptat de către Consiliul European în martie 2008), emițând recomandări specifice de țară referitoare la îmbunătățirea mediului de afaceri. Printre recomandările Comisiei Europene cu privire la România, se numără și reducerea procedurilor și întârzierilor administrative asociate obținerii de autorizații, cu scopul îmbunătățirii mediului de afaceri. În vederea implementării operative a recomandărilor specifice de țară și a actualizării PNR, Guvernul a adoptat în **mai 2008** Planul de Acțiuni Suplimentare pentru Implementarea PNR în perioada 2008-2009. Acest plan include, printre altele:

- Identificarea și eliminarea unui număr de 25 de autorizații (implicând proceduri împovărătoare) și stabilirea unui mecanism de notificare a practicilor administrative excesive. Termenul prevăzut pentru eliminarea procedurilor de autorizare era 31.03.2009, pentru 12 proceduri și 30.06.2009, pentru 13 proceduri. De asemenea, se prevedea elaborarea secțiunii din cadrul portalului pentru IMM pentru notificarea practicilor abuzive și extinderea acestora la nivelul întregii administrații centrale și locale prin intermediul Sistemului Electronic Național (SEN). Semnalarea practicilor administrative excesive la nivelul întregii administrații urma să le permită instituțiilor reprezentate în GLIMA să îmbunătățească cadrul de reglementare;
- Întocmirea Registrului Fiscal în contextul analizei parafiscalității. Această măsură avea în vedere elaborarea unui document care să cuprindă toate taxele și impozitele existente în România în vederea unei analize ulterioare a acestora care să sprijine procesul de simplificare a sarcinilor administrative;
- Simplificarea procedurilor de autorizare de mediu.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

5. MEMORANDUMUL 2008 ȘI INIȚIATIVA DE MODIFICARE A OUG 27/2003

Tot pe parcursul anului 2008, MIMMCMA a urmărit implementarea angajamentelor asumate de România în cadrul PNR 2008-2010, respectiv prin Planul de acțiuni suplimentare pentru implementarea PNR 2008-2009, astfel:

- La data de **13.08.2008** Guvernul a adoptat Memorandumul 47/13.08.2008. Concluziile acestui studiu au fost că pentru 2008 au fost **20** de proceduri asumate, din care **9** proceduri au fost eliminate în 2008 (printre care la Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor avizul pentru Plan Urbanistic de Detaliu (PUD) pentru investiții din competența de aprobare a Guvernului, a altor organe ale administrației publice centrale și cele care se amplasează în zone protejate ori de interes deosebit prevăzut inițial de Legea 350/2001), iar 11 rămâneau a fi eliminate (de ex. eliminarea reactualizării conținutului cadru al documentațiilor de urbanism și amenajării teritoriului prevăzută de către Ordinul 91/1991);
- A inițiat proiectul de OUG privind modificarea și completarea OUG 27/2003. Acest proiect prevedea anexarea unei liste de autorizații (ce ar fi urmat să fie actualizată în mod permanent) care urma să cadă sub incidența aprobării tacite. În procesul de pregătire a elaborării respectivului act normativ modificator, au fost inventariate avizele, licențele, autorizațiile necesare pentru funcționarea firmelor. Fuseseră inventariate un număr de circa 450 autorizații, la acel moment, concluzia fiind că, doar 48 de autorizații, adică circa 10% puteau fi supuse procedurii de aprobare tacită. Acest proiectul de lege pentru modificarea și completarea OUG 27/2003 inițiat în 2007 a fost respins atât de Camera Deputaților cât și de Senat;
- Comisia Europeană, în urma evaluării Raportului de implementare a PNR pe anul 2008, a semnalat deficiențele/întârzierile în procesul de implementare la nivelul anului 2008.

6. MEMORANDUMUL «ÎMBUNĂTĂȚIREA MEDIULUI DE AFACERI» DIN 2009

În răspuns la recomandările Comisiei Europene, la **2 martie 2009** Guvernul a aprobat Memorandumul «îmbunătățirea mediului de afaceri - reducerea/simplificarea procedurilor administrative de autorizare a întreprinderilor», inițiat de către Ministerul Întreprinderilor Mici și Mijlocii, Comerțului și Mediului de Afaceri (MIMMCMA) și Departamentul pentru Afaceri Europene. Acest memorandum vizează reducerea a **21** de proceduri de autorizare (din care 6 au fost eliminate în 2009, 15 rămânând să fie eliminate). Printre cele 21 de autorizații eliminate sau propuse pentru eliminare graduală sunt:

- Avizul pentru stabilirea obligațiilor de mediu;



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- Diverse autorizații emise de către Inspectoratul de Stat pentru Construcții;
- Diverse autorizații emise de către ANRE (de ex.: atestatul operatorilor economici care asigură servicii de măsurare a energiei electrice; autorizarea persoanelor fizice în vederea obținerii legitimației de instalator autorizat gradul II T destinată execuției);
- Diverse autorizații emise de Institutul Național al Monumentelor Istorice;
- Diverse autorizații emise de către Oficiul Român pentru Drepturile de Autor (ORDA);
- Diverse autorizații emise de către Ministerul Finanțelor;
- Simplificarea diverselor proceduri în fața unităților trezoreriei statului.

7. PROIECTUL DE MODIFICARE A LEGII APROBĂRII TACITE

Pentru a fi eficientă, această acțiune de eliminare a procedurilor de autorizare trebuie însă dublată de proiectul de îmbunătățire și completare a cadrului de reglementare a aprobării tacite pentru toate autorizațiile/licențele/avizele. Procedura de modificare a Legii Aprobării Tacite a fost prin urmare reluată iar actualmente actul normativ se găsește în procedura parlamentară de legiferare, la data prezentă (16 iunie 2010) fiind adoptat de către Senat și aflându-se pe ordinea de zi a Camerei Deputaților, aceasta din urmă fiind și camera decizională. Față de proiectul de ordonanță de urgență lansat în 2008 (cf. punctelor 3 și 5 de mai sus), proiectul de lege de modificare a Legii Aprobării Tacite nu mai prevede inventarierea tuturor avizelor și autorizațiilor cărora le-ar fi aplicabilă procedura autorizării tacite.

Modificările preconizate privesc, în principal, următoarele:

- Prevederea în mod cumulativ, a obligației autorităților de a afișa, la sediul acestora, și „după caz” pe pagina proprie de Internet, informațiile cu privire la emiterea de autorizații, spre deosebire de reglementarea actuală în care obligațiile sunt prevăzute alternativ. Introducerea sintagmei „după caz” este însă interpretabilă. Se urmărește probabil obligarea la listarea pe pagina proprie de Internet doar a acelor autorități care dețin o astfel de pagină (această interpretare este de altfel confirmată și de expunerea de motive). Acest aspect va da însă loc de manevră în practica autorităților care nu dețin pagină proprie de Internet, de aceea se recomandă obligarea fermă a tuturor autorităților să dețină pagină de internet și listarea informației cu privire la autorizații pe pagina proprie a respectivei autorități. Evident că aceasta obligare nu poate avea loc fără investiții în echipament și training informatic pentru autorități;



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- Includerea, în informațiile pe care autoritățile au obligația de a le afișa la sediu și pe pagina proprie de Internet, a listei autorizațiilor cărora li se aplică procedura aprobării tacite, în funcție de domeniul de activitate al fiecărei autorități. În felul acesta se realizează o mai bună informare a cetățeanului cu privire la autorizațiile cărora li se aplică procedura aprobării tacite. Nu este însă clar cine urmează să stabilească ce autorizații fac parte din respectiva listă atât timp cât lista nu este prevăzută într-un act normativ. Probabil s-a intenționat urmărirea unui model similar celui spaniol, care se pare că lasă la latitudinea fiecărei autorități de a aplica aprobarea tacită sau nu. Pentru a evita însă arbitrarul și discrepanțele între autorități (mai ales la nivel celor locale), apreciem că soluția adoptării unei liste enunțând toate autorizațiile cărora li se aplică aprobarea tacită este cea mai clară soluție care merită urmărită (vezi mai jos, cf. 0);
- Prevederea, în mod expres, a sancționării refuzului explicit sau tacit al angajatului desemnat al unei autorități pentru aplicarea prevederilor referitoare la publicitatea informațiilor prevăzute de art. 4, aceasta constituind abatere și atrăgând răspunderea disciplinară a celui vinovat. Prevederea este similară celei prevăzute la art. 21 din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public, având în vedere caracterul de informație publică și importanța informării cetățenilor cu privire la anumite categorii de informații publice; Dispoziția a fost criticată însă în punctul de vedere al Guvernului pe motiv că persoana responsabilă este autoritatea și că răspunderea disciplinară este guvernată de alte norme;
- Prevederea, în scopul sprijinirii solicitanților de autorizații, a obligației autorității de a comunica, la momentul depunerii cererii, numărul de înregistrare a acesteia și informații exprese cu privire la termenul legal de soluționare a ei, precum și mențiunea dacă autorizația solicitată este sau nu supusă aprobării tacite. În expunerea de motive se apreciază, că aceste două mențiuni adiționale nu vor conduce la supraîncărcarea activității administrației publice, avantajul major al acestora fiind însă acela că se realizează o mai mare transparență și o informare corespunzătoare a cetățeanului cu privire la cererea sa, și, în același timp, se oferă o certitudine în aplicarea legislației cu privire la respectarea termenului de soluționare a cererilor, prin incidență, în caz contrar, a procedurii aprobării tacite;
- Reglementarea faptului că, în cazul în care autorizația nu este emisă în termenul legal, documentul eliberat în termen de 5 zile de autoritatea care confirmă existența cazului de aprobare tacită ține loc de autorizație în toate situațiile, inclusiv în fața organelor de control, cu excepția autorizației care este validă numai în forma standard, expres reglementată de lege. Documentul astfel eliberat ține loc de autorizație în toate situațiile, inclusiv în fața organelor de control, cu excepția autorizației care este validă numai în forma standard, expres reglementată de lege. Nouă față de reglementarea anterioară este termenul de 5 zile în care autoritatea este ținută să răspundă și menționarea unor autorizații care ar fi valabile numai în forma standard (OUG 27/2003 nu prevede un termen). În caz de neeliberare a confirmării sau a eliberării autorizației în forma standard, petentul se poate adresa instanței (atât conform OUG 27/2003, cât și conform propunerii legislative). Considerăm că introducerea termenului de 5 zile constituie un pas înainte, dar nu va face neapărat procedura aplicării tacite mai uzitată în practică. O simplificare reală ar constitui adoptarea unei liste exhaustive a domeniilor în care urmează să se aplice aprobarea tacită, care



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

împreună cu dovada depunerii unei cereri la autoritate să facă dovada clară a aprobării tacite după expirarea termenului prevăzut de lege;

- Eliminarea, în acord cu prevederile legislației în vigoare, a obligativității participării procurorului la soluționarea litigiilor în domeniul emiterii autorizațiilor care intră sub incidența procedurii aprobării tacite (modificarea cadrului legislativ în vederea reducerii participării procurorului în litigiile civile reprezintă un obiectiv a cărui îndeplinire a fost asumată prin Strategia de reformă a sistemului judiciar pe perioada 2005-2007 și prin Planul de acțiune pentru implementarea acesteia, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 232/2005). Această simplificare este salutară, consideram însă de asemenea că nu va fi de natură a îmbunătăți substanțial aplicarea procedurii tacite;
- Scurtarea termenului prevăzut la art. 16. În versiunea actuală, cf. art. 16 (1), în cazul în care, după obținerea documentului oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, autoritatea administrației publice constată neîndeplinirea unor condiții importante prevăzute pentru eliberarea autorizației, nu va putea anula documentul, ci va notifica titularului, în cel mult 3 luni de la data expirării termenului legal pentru emiterea autorizației, neregularitățile constatate, modul de remediere a tuturor deficiențelor identificate, precum și termenul în care titularul trebuie să respecte această obligație. Acest termen nu poate fi mai mic de 30 de zile. Proiectul de lege de modificare a OUG 27/2003 prevede notificarea „de îndată”, în locul termenului actual de 30 zile.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

PARTEA III: REGIMURI SIMILARE PRIVIND APROBAREA TACITĂ

După cum s-a precizat și în studiul GEA din 2005, între sistemele legislative europene analizate, nici unul nu are un regim al aprobării tacite atât de general ca al României. Unele țări prezintă puține din trăsăturile unui regim al aprobării tacite, România distingându-se însă ca singura țară ce dispune de prevederi legale obligatorii și de un cadru legislativ în acest domeniu. Numeroase țări, cele mai multe aparținând Europei nordice, par să nu aibă nici o reglementare care să implice aprobarea tacită. Țările analizate mai jos sunt ordonate în funcție de gradul de importanță acordat aprobării tacite: de la cele mai riguroase exemple la cele mai laxe.

SPANIA

Legea 32/1992 privind Regimul administrației publice și procedurii administrative, amendată prin Legea 4/1999 (denumită în continuare "Legea Spaniolă 32") conține o recomandare pentru autoritățile administrative de a adopta politici care să asigure simplificarea procedurilor administrative și implementarea cu succes a sistemului aprobării tacite. Se presupune că majoritatea autorităților au urmat această recomandare, și ca o consecință a acestui fapt, o mare parte din cererile din Spania cad sub incidența regimurilor de aprobare tacită create în mod individual de către fiecare autoritate. Acest sistem este cel mai asemănător celui românesc, dar se diferențiază de acesta prin două aspecte: 1) decizia de a adopta sau respinge aprobarea tacită este luată de fiecare autoritate în parte, nu de aparatul legislativ și 2) formularea modului de aplicare al aprobării tacite (recomandare legislativă aplicată voluntar de către autoritățile individuale) poate reduce șansele unui solicitant de a avea câștig de cauză în justiție, deoarece aprobarea tacită nu este obligatorie prin lege.

Legea spaniolă 32 exclude următoarele situații din aria sa de aplicare: domeniile care sunt reglementate de lege sau de legislația Uniunii Europene, dreptul la petiție menționat în articolul nr. 29 din Constituție și acte care implică crearea, în numele solicitantului sau a unui terț, a unui drept legat de bunuri publice sau de exercitarea de servicii publice.

FRANȚA

Franța adoptă o abordare diferită celei din cazul Spaniei și României: tăcerea valorează refuz al autorității, specificându-se excepții pentru câteva domenii speciale alese de Consiliul de Stat (*vezi* Decretul din 11 ianuarie 1965 cu privire la condițiile apelurilor administrative și Legea din 12 aprilie 2000, privind drepturile cetățenilor în raport



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

cu administrația). Consiliul de Stat a decis aplicarea aprobării tacite în domenii precum: echipamentele comerciale, despădurirea, reînnoirea autorizațiilor pentru spitale și aeroporturi private. De asemenea, aprobarea tacită se aplică în cazul a două domenii ce conțin măsuri procedurale specifice:

- autorizațiile pentru extinderea instituțiilor sociale sau medicale: lipsa răspunsului la cererea inițială este considerată respingere, dar incapacitatea autorității de a formula o justificare în termen de două luni de la cererea acestei clarificări de către solicitant este considerată aprobare (articolul L.313-2 al Codului acțiunii civile și familiei) ;
- Cererile de autorizații pentru construcții și demolări: scrisoarea inițială autorizare a expirat, solicitantului fiindu-i astfel acordat dreptul de a dispune executarea lucrărilor, fără altă autorizație (articolul R.421-12 al Codului de Urbanism privind autorizațiile de construcție și articolul R.430-7-1 al Codului de Urbanism privind autorizațiile de demolare).



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

ITALIA

Legea Nr. 241 din 07.08.1990, (mai precis, Articolul 14, paragraful 3 și Articolul 20, paragraful 2), a fost prima etapă în cadrul unui proces de reformare profund privind administrația publică. Principalele arii de acțiune ale Legii 241 au cuprins reducerea pașilor administrativi necesari, precum și adoptarea unui mecanism, care a redus posibilitatea administrației publice de a întârzia și obligarea acesteia de a acționa (introducerea procedurii tacite și a declarațiilor pe proprie răspundere) cu privire la cererile cu care a fost sesizată. În anii următori, reforma a fost continuată prin adoptarea legii 57/1997 și a legii 127/1997, cunoscute și sub numele de "Legile Bassini". Prin aceste două ultime legi s-au adus îmbunătățiri considerabile procedurilor administrative de autorizare prin adoptarea unor bune practici cum sunt: aplicabilitatea în mai multe domenii ale declarațiilor pe proprie răspundere cât și a înființării de birouri unice. Un succes notabil și lăudat de către alte state europene a fost realizat prin introducerea și mai apoi, aplicarea acestor declarații pe proprie răspundere, reducând considerabil numărul orelor în cadrul procedurilor de autorizare.

GRECIA

În anul 2004 prin Legea 3230/2004 au fost introduse primele măsuri de simplificare a procedurilor administrative printre care a fost introdusă și procedura aprobării tacite. Prin legea 3242/2004 a fost creat Comitetul Simplificării Procedurilor Centrale care a fost făcut responsabil de aplicarea procedurilor administrative bazate pe aprobarea tacită. Aceasta procedură a fost primită cu deschidere, fiind una din măsurile notabile luate de către autorități pentru ușurarea procedurilor administrative.

ALTE ȚĂRI EUROPENE

Alte țări, cum ar fi Suedia, Marea Britanie sau Belgia, par să nu aibă nici o reglementare în domeniul aprobării tacite. Chiar dacă nici în Germania nu există legislație în acest domeniu, instanțele judecătorești germane, făcând referire la Articolul 75 al Legii privind contenciosul administrativ și la Articolul 19 al Constituției Federale (care garantează accesul neîngrădit la justiție), a acordat o înlesnire solicitanților de permise sub forma aprobării cererilor inițiale ca un mod de a motiva autoritățile să răspundă mai prompt la cereri. Deși Germania este o țară ce se bazează pe codul civil și asemenea decizii judecătorești nu au nici o valoare de precedent, se pare că sistemul judiciar folosește aprobarea tacită "forțată" pentru a corecta și reduce problemele autorităților legate de cereri.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

CONCLUZIILE COMPARAȚIEI ÎNTRE ȚĂRI

Lipsa regimurilor comparabile privind abordarea tacită în alte țări pare să indice faptul că regimurile abordării tacite nu contribuie în mod substanțial la îmbunătățirea procedurilor de aprobare ale autorităților administrative. Chiar dacă aprobarea tacită prezintă pe termen scurt avantajul de a reduce barierele administrative din activitatea economică, ea generează per ansamblu dezavantajul de a crea posibilitatea autorizării unor activități care nu ar trebui permise plus o nesiguranță a mediului economic, prin posibilitatea acordată administrației să anuleze pentru cauze de "interes public" autorizații acordate în sistem tacit. Succesul ei nu poate fi decât dublat de către adoptarea altor măsuri administrative.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

PARTEA III - Principalele aspecte și recomandări

Recomandările de mai jos se referă la declarația pe proprie răspundere și procedura aprobării tacite, urmărind apoi recomandări de reformă în alte domenii ale administrației publice.

RECOMANDĂRI ÎN MATERIA DECLARAȚIEI PE PROPRIE RĂSPUNDERE

Declarația pe proprie răspundere este mai puțin costisitoare și mai eficientă decât aprobarea tacită și ar trebui folosită ori de câte ori este posibil. În unele state membre ale Uniunii Europene, această procedură confirmată prin studiile organismelor în domeniu, a adus numeroase beneficii prin reducerea timpului necesar autorizărilor, reducerea costurilor privind administrarea lor, precum și deschiderea publicului în ceea ce privește aplicabilitatea acestora (avantaje de ordin psihologic-statul are încredere în cetățean, urmând să efectueze anumite controale numai *ex post*). Un asemenea succes l-a înregistrat Italia, prin introducerea unui asemenea sistem. De asemenea, Franța a introdus în 2003 declarațiile pe proprie răspundere, înlocuind astfel necesitatea unor autorizări anterioare. Declarația pe proprie răspundere prezintă avantaje pentru ambele părți implicate în proces, atât pentru administrația publică cât și pentru persoana implicată. Această procedură face ca sarcina probei să fie schimbată, în sensul că aceasta incumbă administrației publice. În eventualitatea unor neconcordanțe sau existența unor motive de suspiciune, procedura privind declarația pe propria răspundere poate declanșa demersuri pentru analiza și cercetarea acelor aspecte. De asemenea, un astfel de proces facilitează transparența, ușurința în emiterea actelor administrative precum și deschiderea părților în utilizarea unei asemenea proceduri. Procedura privind declarația pe proprie răspundere ar trebui instituită în locul celor de aprobare tacită pe cât de mult posibil. Declarația pe propria răspundere a început să fie instituită și în România în anumite domenii punctuale. Se recomandă însă o cercetare aprofundată în această privință.

Din păcate, cadrul legal referitor la declarația pe proprie răspundere este foarte sărac în prevederi. Putem spune că este mai mult o uzanță lăsată la latitudinea autorității publice respective.

Lipsa unui cadru legal general dedicat care să stabilească domeniul de aplicare și forma, precum și principiul general de instrument *ad probationem* al declarației pe proprie răspundere, face ca acest instrument să fie utilizat arbitrar.

Mediului de afaceri nu îi este astfel explicată și pusă la dispoziție, în situații concrete, această alternativă care economisește timp, forță de muncă și chiar finanțe.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

S-a dovedit, potrivit *reacției* pozitive venit de la mediul de afaceri, că declarația pe proprie răspundere, acolo unde este uzitată, este un instrument util. A se vedea în acest sens declarațiile depuse pentru înființarea persoanelor fizice autorizate, întreprinderile individuale, familiale, și nu în ultimul rând a SRL-urilor și SA-urilor.

Acest tip de înscris este menit a înlocui prezentarea unor acte, dovezi sau simpla prezentare a unei stări de fapt, făcând o importantă economie de resurse, atât materiale cât și umane.

Reglementarea în Codul Penal a infracțiunii de fals în declarații cu agravantele acestuia întărește forța acestui tip de declarație plasând-o în rand cu declarațiile solemne din Uniunea Europeană tip "afidavit" sau „*statutory declaration*”.

Considerăm, că în urma studiului făcut, că declarația pe proprie răspundere poate căpăta o uzitare mai extinsă, acolo unde legea nu prevede alte exigențe. Acest fapt ar putea fi coroborat cu un cadru legislativ care să reglementeze materia, și ar trebui să devină o practică cu o utilizare largă la nivelul autorităților publice centrale și locale.

RECOMANDĂRI ÎN MATERIA APROBĂRII TACITE

În cele ce urmează vor fi rezumate principalele concluzii ce pot fi trase în urma cercetării privind implementarea Legii 486/2003 privind procedura aprobării tacite.

În urma analizei efectuate, se recomandă modificarea Legii Aprobării Tacite din România în patru aspecte esențiale: 1) clarificarea ariei de aplicare; 2) simplificarea documentației; 3) sancțiuni mai severe, și 4) o mai bună protecție a terților. De asemenea se urmăresc câteva scurte observații în legătură cu proiectul actual care se află la Camera Deputaților (5).

CLARIFICAREA ARIEI DE APLICARE

Aria de aplicare curentă a Legii Aprobării Tacite este exagerat de generală deoarece 1) nu menționează toate domeniile ce constituie excepții și 2) nu ia în considerare faptul că unele autorizații nu ar trebui acordate printr-un proces de aprobare tacită. Soluția adoptării unei liste cu toate domeniile cărora li se aplică aprobarea tacită (soluție abandonată momentan) pare una a fi demnă de luat în considerare. Este de preferat de a avea claritate și transparență în acest domeniu, chiar dacă anexa ar urma să cuprindă numai un număr redus de autorizații și permise.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

SIMPLIFICAREA DOCUMENTAȚIEI

În prezent, dacă o autoritate publică nu răspunde unei cereri în conformitate cu prevederile legii în intervalul de timp stabilit, singura opțiune legală de care solicitantul dispune pentru a constrânge autoritatea să emită autorizația este urmărirea acesteia în instanță. Aceasta problemă nu este eliminată de propunerea legislativă aprobată de Camera Deputaților. Acționarea în instanță a autorității presupune câteva probleme:

- pune în sarcina solicitantului eforturile și costurile (consum de timp și onorarii ale avocaților) implicate de litigiu, când de fapt acțiunea în instanță a fost cauzată de către autoritate;
- nu prevede nici o compensație pentru costurile și întârzierile suportate de solicitant;
- nu prevede nici un stimulente pentru autoritate de a-și revizui procedurile și de a răspunde mai prompt cererilor;
- permite amendarea solicitantului, în intervalul ocupat de judecarea litigiului, pe motivul neprezentării unei documentații adecvate pentru a dovedi autorizarea (chiar dacă aceste amenzi pot fi ulterior anulate).

În studiul GEA din 2005 am propus modificarea Legii Aprobării Tacite pentru a permite folosirea originalului recipisei de depunere a cererii ca dovadă a aprobării acesteia, așa cum prevede legea franceză pentru anumite circumstanțe. Această măsură implică modificarea recipisei de depunere, astfel încât ea să conțină:

- data până la care autoritatea trebuie să formuleze un răspuns ("Data de răspuns"), și
- o explicație detaliată a sistemului de aprobare tacită în care să se precizeze că o astfel de chitanță este considerată autorizație după expirarea "Datei de răspuns".

Această recomandare soluționează problemele enunțate mai sus, astfel:

- (i) nu ar mai fi necesară o acțiune în justiție de vreme ce nu mai trebuie emis nici un alt document;
- (ii) elimină responsabilitatea solicitantului pentru nefurnizarea de documentație adecvată; și
- (iii) transferă în sarcina statului responsabilitatea de a dovedi că un solicitant se angajează într-o activitate fără a avea autorizația necesară.

Alternativ, apreciem și că o simplă dovadă de depunere ar fi suficientă (indicând data depunerii), atâ timp cât ar exista o anexă cu sferă clară de aplicare a legii (cf. 0). Aceste două elemente coroborate ar constitui dovada clară a aprobării tacite.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

SANCTIUNI MAI SEVERE

a) Soluționarea promptă a cererilor

În cazul în care utilizarea recipisei de depunere a cererii ca dovadă a aprobării tacite a solicitării nu este fezabilă, există și o altă posibilitate, aplicabilă situațiilor în care solicitantul trebuie să își apere drepturile în instanță.

În prezent, potrivit reglementărilor Legii Aprobării Tacite, solicitantul trebuie să se adreseze autorității (prima dată pentru a obține pronunțarea unei hotărâri care să oblige autoritatea să elibereze autorizația - cf art. 11 (2) OUG 27/2003, iar a doua oară pentru sancționarea conducătorului autorității care nu a îndeplinit obligația cf. art. 11 (2) OUG 27/2003). Existența celei de-a doua adresări este inutilă și nu face decât să prelungească întârzierile deja existente. După cum arătam și în studiul GEA din 2005, se recomandă analiza modificării Legii Aprobării Tacite în sensul stipulării faptului că directorul autorității administrației publice este obligat în mod automat la plata unei amenzi judiciare reprezentând 20% din salariul minim net pe economie pentru fiecare zi de întârziere scursă după expirarea termenului de 30 de zile de la pronunțarea hotărârii judecătorești.

După cum menționam și în studiul GEA din 2005, actuala Lege a Aprobării Tacite (1) prevede că solicitantul trebuie să ceară sancționarea conducătorului autorității și (2) permite judecătorului să respingă cererea. Aceste aspecte nu sunt în concordanță cu Legea Contenciosului Administrativ, potrivit căreia interesul public nu ar trebui să fie lăsat la puterea discreționară a persoanelor fizice. Legea aprobării tacite ar trebui modificată pentru a prevedea sancțiunea independent de existența unei cereri din partea solicitantului.

b) Relații Publice

În studiul GEA 2005 arătam că Legea Aprobării Tacite nu prevede nici o sancțiune pentru nepunerea la dispoziția publicului a informațiilor legate de procesul de solicitare a autorizației și regimul aprobării tacite. Absența acestor sancțiuni transformă legea într-o simplă recomandare, ducând la crearea unei atitudini ignorante și delăsătoare a autorității față de persoanele pe care ar trebui în mod normal să le deservească. La acel moment, propuneam să se ia ca model Legea 544/2001 în această privință. Articolul 21 din Legea 544/2001 stipulează că neîndeplinirea oricăreia din prevederile legii de către un angajat al unei autorități ori instituții publice constituie abatere disciplinară și atrage aplicarea de sancțiuni disciplinare împotriva acestuia.

Propunerea de modificare a OUG 27/2003 aflată deja pe ordinea de zi a Camerei Deputaților a introdus obligarea unei informări mai transparente a publicului (art. 4 al. 1-3), precum și faptul că "refuzul explicit sau tacit al angajatului desemnat al unei autorități a administrației publice de a îndeplini obligațiile de informare constituie abatere și atrage răspunderea disciplinară a celui vinovat." (art. 4 (4)). Este un aspect pozitiv. Punctul de vedere exprimat de Guvern la 22.03.2010, critică însă acest aspect, considerând că nu se justifică o sancționare a angajatului, deoarece autoritatea este cea responsabilă pentru implementare. Este corect că autoritatea este cea responsabilă pentru implementare, acest fapt nu exclude însă prevederea ca neîndeplinirea acestor sarcini de serviciu de către un angajat al unei autorități publice constituie abatere disciplinară.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

O MAI BUNĂ PROTECȚIE A TERȚILOR

În momentul de față, dacă un solicitant depune o cerere a cărei aprobare va avea un efect advers asupra terților, nu există nici o modalitate prin care aceștia să ia cunoștință de existența cererii, ceea ce îi pune în imposibilitatea de a informa autoritatea despre potențialele efecte negative ale aprobării cererii respective. Instituirea obligației tuturor autorităților administrative de a publica o listă a tuturor cererilor și statutului lor legal este o modalitate puțin costisitoare de a crește protecția terților și de a confirma așteptările solicitantului legate de autorizația pe care dorește să o obțină. Legea Aprobării tacite ar trebui modificată pentru a solicita autorităților să publice, cel puțin o dată la două săptămâni, o listă a cererilor în curs de procesare, însoțite de statutul lor legal, fie la sediul sau pe pagina internet a instituției. Această obligație ar trebui însoțită de aceleași sancțiuni ca și în cazul activităților de relații publice. Un exemplu în acest sens este site-ul portalul instanțelor de judecată, unde se poate verifica stadiul unor litigii pe rol. În felul acesta se asigură o transparență a cererilor investite și o ușurință a procesului prin care se înregistrează mențiunile cu această instituție.

PROIECTUL DE MODIFICARE A LEGII APROBĂRII TACITE

Proiectul actual de modificare a Legii Aprobării Tacite reia câteva din recomandările studiului GEA 2005, însă fără a aduce îmbunătățiri clare și de substanță. Astfel, multe din aspectele importante menționate rămân neadresate. Aceasta nouă modificare, ce trebuie avută în vedere pentru viitor, trebuie să excedă cadrul propunerii actuale de modificare, prin reglementarea în mod clar a următoarelor puncte:

- Clarificarea ariei de aplicare a legii;
- Anexarea unei liste - așa cum inițial s-a elaborat – cu toate autorizațiile, avizele, licențele, și permisele care intră sub incidența aprobării tacite;
- Simplificarea documentației necesare;
- Sancțiuni mai severe pentru abaterile/abuzurile funcționarilor;
- Protecția terților.

Guvernul României a formulat deja un punct de vedere cu privire la actualul proiect de modificare prin care atrage atenția asupra:



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

- faptului că posibilitatea afișării pe pagina proprie de internet a informațiilor respective cu privire la acea autorizare, presupune existența site-urilor proprii pentru autoritățile administrației publice, aspect care nu este concretizat în toate situațiile pentru autoritățile administrative;
- nu se justifică introducerea sancțiunii disciplinare propuse pentru refuzul explicit sau tacit a persoanei desemnate din cadrul autorității administrației publice, deoarece obligațiile asumate conform legii, cad în responsabilitatea autorităților administrației publice.

Acest punct de vedere devoalează atât aspectele de ordin tehnic, ce trebuie înlăturate cât și riscul neresponsabilizării celor ce furnizează servicii publice. Această lege presupune reformarea complexă și continuă a unui sistem, având ca obiectiv pe termen lung simplificarea procedurilor administrative, ce implică investiții în tehnologie dar și schimbarea unor atitudini și mentalități.

Rămâne însă o problemă referitoare la forța *ad probationem* a recipisei de depunere și a opozabilității sale față de terți.

Astfel, procedura aprobării tacite trebuie văzută ca o etapă din cadrul reformei administrative, așa cum a fost aceasta realizată și de către alte state ale Uniunii Europene, ea trebuind să fie dezvoltată și clarificată pentru a putea deveni un instrument eficient și benefic pentru toate părțile implicate.

REFORMAREA CONTINUĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Pe lângă procedura aprobării tacite, reforma administrativa trebuie să includă și următoarele modalități de mai jos, cu rezultate confirmate, privind simplificarea procedurilor administrative:

- Ghișee unice - foarte multe țări europene optând pentru un astfel de sistem (de ex. Franța, Germania, Marea Britanie, Italia, etc.). Prin acest lucru se reduce dispersia geografică a diferitelor administrații publice. Totuși, pentru a funcționa în mod eficient, aceste tipuri de birouri trebuie analizate în amănunt precum și necesitatea implicării autorităților locale relevante. De asemenea, pentru acest tip de sistem, trebuie stabilită o listă de priorități împreună cu beneficiarii serviciilor, pentru a introduce acele servicii necesare, care aduc un plus de valoare. De cele mai multe ori, acestea generează costuri directe imediate pentru administrația publică implicată, dar acestea trebuie analizate și comparate cu beneficiile financiare și nefinanciare pentru societate;
- E-Government - sistemul online pe internet. Acest sistem prezintă potențialul de a reduce considerabil timpul beneficiarilor cu autoritățile publice, mai ales în cazul obținerii informațiilor, formularelor și obținerii certificatelor. Acest sistem se află în strânsă legătură cu modalitățile de mai sus prin faptul că aduce același rezultat cu ajutorul tehnologiei informaționale. Însă o asemenea abordare implică costuri investiționale considerabile mai ales în prima perioadă, însă trebuie analizat beneficiul cost atât pe



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internelor



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

termen mediu, cât mai ales pe termen lung. Un succes notabil l-a avut Franța, în anii '90 prin sistemul Minitel. Recent, în iunie 2007 cu aplicare de la 31 decembrie 2009, Spania a adoptat "Legea privind E-Government" prin care se statuează faptul că sistemul electronic de comunicare între autoritățile administrației publice cu beneficiarii serviciilor publice este preferabil sistemului convențional. O garanție oferită prin această nouă lege este faptul că cetățenii au dreptul de nu furniza aceleași informații pe care le-au pus la dispoziție și se află în posesia autorităților administrației publice.

Trebuie menționat faptul că, deși au fost realizați pași importanți și se au în vedere obiective realiste, nici o reformă nu este perfectă. Numai în cadrul implementării unei anumite reforme, se pot evalua deficiențele constatate și ajustările necesare. Însă fără nici un dubiu trebuie să existe angajamente concrete cu privire la realizarea acestora, precum și la implementarea lor.