

SUMAR EXECUTIV

Raport asupra implementării
Legii 486/2003
privind procedura aprobării tacite

finanțat de



București
August 2005

Grupul de Economie Aplicată

Investigația realizată de Grupul de Economie Aplicată în colaborare cu Centrul Euroregional pentru Democrație și Agenția de Dezvoltare Regională Nord-Vest a avut ca eșantion 3 municipii din regiuni diferite ale țării (București, Timișoara și Cluj), și un număr de 6 instituții care gestionează procesul de acordare a următoarelor autorizații, licențe sau avize: autorizația de construcție, autorizația de mediu, licența de transport, licența de turism, acordul de bransament la rețeaua de gaze și acordul de bransament la rețeaua de energie electrică. La nivelul fiecărei instituții sau autorități s-a propus realizarea unui interviu cu una sau mai multe persoane implicate în procesul de eliberare a autorizației, avizului sau licenței respective, un grup focus cu persoanele care solicitau eliberarea unei autorizații și o simulare de solicitare a unei autorizații la ghișeul unde se preluau dosarele de autorizare în cadrul instituției respective. Investigarea de teren a avut loc cursul lunilor iunie-iulie 2005, încrucișat, fiind mobilizați operatori diferiți în funcție de tipul investigației și instituție.

În paralel, firma de avocatură SALANS a contribuit la analiza juridică a Legii 486/2003 și la elaborarea unui studiu de drept comparat privind procedura aprobării tacite. Raportul a fost finanțat de CHF Romania, în cadrul programului de Întărire a Dezvoltării Întreprinderilor.

Concluziile și recomandările principale ale raportului pot fi sumarizate după cum urmează:

Concluzii ale analizei instituționale

Procedura aprobării tacite a fost folosită extrem de rar de la adoptarea Legii 486/2003 și până în prezent. Motivele majore țin în primul rând de eschivarea instituțiilor, care evită aprobarea tacită, preferând fie să dea răspunsul explicit în termenul de 30 zile, fie să considere că reglementările specifice fac ca procedura de autorizare de care răspund să nu intre sub incidența aprobării tacite. La nivelul tuturor instituțiilor investigate, Legea 486/2003 este considerată doar un instrument de abordare a cazurilor izolate în care legislația specifică care normează activitatea acelei autorități nu impune termene clare.

În al doilea rând, un rol major îl are și ignoranța solicitanților, care nu cunosc reglementările Legii 486/2003. Cazurile înregistrate de instituțiile investigate sunt izolate, cu excepția poate a Primăriei Timișoara unde se pare că există o evidență sistematică a aprobărilor tacite. Prin urmare, adoptarea procedurii aprobării tacite nu a adus direct îmbunătățiri majore procedurii de autorizare. Singurul efect indirect pozitiv a fost presiunea adițională pentru respectarea unui termen de maxim 30 zile pentru autorizare. Prin urmare, Legea 486/2004 a fost utilă în a asigura faptul că neglijența funcționarilor publici nu afectează solicitanții.

În urma investigației de teren efectuată, se pot observa diferențe între instituțiile din zone diferite care se ocupă cu aceeași procedură de autorizare. Aceste diferențe nu mai țin de legislația specifică, ci mai degrabă de managementul instituțional. Se pot observa diferențe de eficiență și performanță clare între cele trei zone investigate – București, Timișoara și Cluj. Deși aceste diferențe depind în mare măsură și de fluxul de solicitanți, dotările existente și gradul de descentralizare al procedurii de autorizare, totuși, pe ansamblu, zona Timișoarei pare mai avansată din punct de vedere al performanței administrative.

Din punctul de vedere al angajaților instituțiilor sau agențiilor monitorizate, aplicarea legii 486/2003 a determinat creșterea volumului de muncă și a presiunii psihologice (stres) asupra funcționarilor care desfășoară activități legate de autorizare și avizare. Aplicarea legii 486/2003 nu a condus la creșterea eficienței instituționale și nici la apariția unor costuri financiare suplimentare. Instituțiile vizate nu au operat angajări suplimentare odată cu implementarea procedurii aprobării tacite. Prin urmare a fost semnalată o lipsă acută de personal. În plus, există instituții unde și spațiile destinate birourilor de autorizare sunt total improprii, mai ales pentru o activitate directă cu publicul.

În general se comunică greu între diferite departamente din instituțiile mari (ex: Primăriile orașelor mari). Se comunică greu între diferite instituții care au atribuții specifice pentru eliberarea avizelor sau aprobărilor solicitate, motiv pentru care apar probleme și în aplicarea legii 486/2003.

Autoritățile și instituțiile publice monitorizate au semnalat doar cazuri izolate în care solicitanții să fi apelat la instanță pentru rezolvarea cazurilor. Solicitanții sunt de cele mai multe ori de părere că recursul la instanță este un demers cronofag, costisitor și care se soluționează de cele mai multe ori în favoarea instituției sau autorității, dovedind o clară lipsă de încredere în actul de justiție.

Concluzii ale sondării la nivelul solicitanților

Referitor la calitatea raporturilor dintre autorități și solicitanți nu poate fi semnalată o îmbunătățire semnificativă a acestor relații, care să fie datorată aplicării legii 486/2003. Există încă situații negative în relația cu solicitanții: demers puternic birocratizat, lipsa unor modalități eficiente de a rezolva solicitările din partea firmelor sau persoanelor fizice, propensitate spre acte de corupție din partea funcționarilor etc.

Sondarea la nivelul solicitanților a relevat în mod clar faptul că publicul larg este în foarte mică măsură conștient de conținutul legii și modul de aplicare a procedurii aprobării tacite. O campanie de informare dedicată popularizării acestui instrument legal ar fi în mod evident binevenită.

Concluzii ale analizei „la ghișeu”

Investigarea procedurii de obținere a autorizațiilor prin tehnici de simulare și observație la fața locului a relevat faptul că nici una dintre autorități nu a îndeplinit în totalitate cerințele referitoare la afișarea publică a informațiilor necesare întocmirii dosarelor, conform Legii 486/2003,

Concluzii ale analizei juridice

Regimul aprobării tacite existent în România în prezent, reglementat de Legea 386/2003:

- 1) nu prevede sancțiunile necesare pentru stimularea tuturor autorităților administrative de a respecta toate obligațiile prevăzute de lege ;
- 2) pune în sarcina solicitantului o parte din efortul rectificării eșecului autorității de a răspunde;
- 3) oferă doar o protecție limitată terților afectați de acceptarea unei cereri.

Studierea regimurilor comparabile din Europa privind aprobarea tacită relevă faptul că nici o altă țară nu are un regim atât de general ca al României. Majoritatea statelor

europene (în special țările Europei nordice) nici măcar nu au un regim al aprobării tacite. Altele, cum ar fi Franța, Italia și Spania, admit aprobarea tacită doar în câteva circumstanțe și, câteodată, îi conferă forță legală limitată. Lipsa regimurilor comparabile privind aprobarea tacită în cazul altor țări pare să indice faptul că aceste regimuri nu contribuie la îmbunătățirea procedurilor de aprobare ale autorităților administrative.

Recomandări specifice aprobării tacite

Legea Aprobării Tacite ar trebuie amendată pentru a conține sanțiuni adiționale împotriva autorităților administrative (similare sancțiunilor stipulate de Legea 544/2001 privind liberul accesul la informații de interes public) aplicabile atunci când acestea nu își îndeplinesc în totalitate obligațiile conform Legii Aprobării Tacite.

Legea Aprobării Tacite ar trebui să permită chitanței primite la depunerea cererii să servească drept dovadă a autorizării în eventualitatea în care autorizarea este acordată în mod tacit. O astfel de clauză ar înlătura pe deplin necesitatea sancționării pe cale judecătorească a obligațiilor autorității, ar reduce costurile și ar pune în sarcina statului responsabilitatea de a dovedi că un solicitant activează fără autorizație. În plus, ar trebui să fie permis solicitanților ca după scurgerea termenului de 30 zile, printr-o procedură automată, să poată obține, pe baza chitanței primite la depunere, în maxim 2-3 zile documentul oficial de autorizare.

Aria de aplicare a Legii Aprobării Tacite ar trebui clarificată printr-o enumerare mai detaliată a excepțiilor de la prevederile legii. Această clarificare este o prioritate, date fiind concluziile raportului de față. Atât analiza juridică, cât și investigația de teren au arătat că este nevoie de definirea mai clară a autorităților care intră sub incidența legii. Există cel puțin trei soluții posibile. Prima ar presupune promovarea aprobării tacite ca bună practică și lăsarea la latitudinea instituțiilor publice a deciziei privind aplicarea sau nu a acestei proceduri. Pentru încurajarea aplicării aprobării tacite s-ar putea folosi stimulente cum ar fi oferirea de stele într-un clasament al eficienței administrative la nivel național sau/și premierea a funcționarilor din instituțiile care o aplică. A doua abordare ar fi păstrarea caracterului obligatoriu al implementării aprobării tacite, dar numai pentru instituțiile/procedurile de autorizare cu anumite caracteristici cum ar fi termene de autorizare mai lungi sau egale cu 30 zile. A treia abordare ar fi menținerea caracterului obligatoriu al aprobării tacite pentru toate instituțiile, la termenele specificate însă de legislația lor specifică, acolo unde acestea există. Mai mult, în această ultimă abordare se poate ajunge la o adaptare mai detaliată și diferențiată a aprobării tacite în funcție de tipul și specificul fiecărei autorități/instituții, și de situația concretă a procesului de autorizare (ex: centralizat/descentralizat, flux mare/redus de solicitanți etc).

Atunci când este posibil, autorizațiile acordate în prezent printr-un proces de aprobare ar trebui înlocuite cu declarații pe propria răspundere, procedeu care prezintă avantajele de a fi mai simplu și mai puțin costisitor. Declarațiile pe proprie răspundere reprezintă cea mai avansată bună practică internațională de reducere a birocrăției. În același timp însă, folosirea declarațiilor pe proprie răspundere implică o serie de riscuri importante. Această simplificare administrativă poate fi folosită în scopuri ilicite, chiar mult mai ușor decât în cazul aprobării tacite.

Un exemplu de posibilă bună practică internă este introducerea declarației pe proprie răspundere pentru reînnoirea autorizațiilor/avizelor/licențelor atunci când condițiile autorizării inițiale au rămas neschimbate.

O altă recomandare importantă este aceea de a asigura o protecție mai mare terților prin anunțarea publică a activităților autorității, inclusiv referitor la cazurile aprobate tacit. O evidență a tuturor cererilor și a stadiului prelucrării lor ar trebui făcută public, atât on-line, cât și afișată pe suport hartie, permițându-se astfel terților interesați să înștiințeze autoritatea de posibile efecte adverse. Activitățile autorității includ primirea cererii, orice solicitări de informații suplimentare, precum și răspunsul dat solicitantului.

Legea aprobării tacite ar trebui să impună obligativitatea afișării publice a informațiilor utile și la sediul autorității și pe pagina de Internet a acesteia. Prin urmare Legea 486/2003 trebuie amendată, întrucât în prezent se permite afișarea la sediu **sau** pe pagina de Internet.

Având în vedere rata scăzută de acces la Internet a populației ar fi oportună impunerea obligativității afișării acestor informații de către instituții cu precădere pe panourile din proximitatea ghișeelor și birourile de relații cu publicul.

Un grad mai mare de conștientizare publică asupra mecanismului aprobării tacite (de exemplu printr-o campanie publică de informare) ar crea o mai mare presiune asupra autorităților prin înmulțirea numărului de solicitări și chemări în instanță în baza legii 486/2003. Toate acestea ar contribui la o mai bună implementare a legii și ar facilita realizarea scopului inițial de creare a unor condiții optime pentru mediul antreprenorial.

Recomandări generale vizând procesul de autorizare

Una din recomandările generale este aceea de a crește gradul de inter-operabilitate instituțională între instituțiile/autoritățile implicate în proceduri de autorizare. Un prim pas în acest proces, de lungă durată de altfel, este acela de îmbunătățire a comunicării inter-instituționale, astfel încât informațiile cu privire la procedura de autorizare dintr-o instituție să includă inclusiv detalii despre procedurile ce trebuie parcurse în subsidiar, pentru completarea dosarului de autorizare. Un al doilea pas este acela de internalizare a procedurii de autorizare, astfel încât instituțiile să poată să își solicite intern diverse avize sau autorizații intermediare, prin crearea de birouri unice.

Informatizarea accelerată a autorităților implicate în procese de autorizare este o altă reformă dezirabilă, care ar facilita demersurile administrative. Crearea unor baze de date informatice, prelucrarea automată a acestor date ar putea reduce considerabil termenele de autorizare.

În anumite cazuri specifice (ex: licență turism) ar fi nevoie de o mai bună reprezentare în teritoriu, existând prea puține birouri pentru a deservi mai rapid solicitările, mai ales în ceea ce privește controlul la sediile firmelor.

În alte cazuri (ex: aviz racord energie) ar fi dezirabil un nivel mai mare de descentralizare, atât la nivel informațional, prin crearea de site-uri regionale etc., cât și

la nivel decizional, prin evitarea unui circuit de documente inutil la mai multe nivele de decizie.

O altă posibilă recomandare ar fi tratarea diferențiată a solicitanților, în sensul informării mai atente a celor “novice” față de cei pentru care procesul de autorizare a devenit o rutină. Deși distincția exactă este greu de făcut, s-ar putea concepe, cel puțin pe pagina de internet, un meniu diferențiat pentru cele două categorii. Similar, o distincție mai clară se poate face între persoanele fizice și cele juridice, prin adaptarea procedurii de comunicare/autorizare pentru fiecare dintre cele două categorii.

Urmărind diferențele între instituții în ceea ce privește eficiența procedurilor de autorizare/avizare, putem identifica o serie de **bune practici interne** care ar putea fi generalizate.

O primă bună practică este cea a instituirii unui triaj, dublat de oferirea unor servicii de consultanță, la depunerea dosarelor, pentru a primi doar pe cele complete. Această procedură ar necesita ca unul sau mai mulți specialiști în domeniu să lucreze la Registratura instituției. Acești specialiști nu ar trebui însă să aibe atribuții în autorizarea dosarului, pentru a se limita contactul direct între decident și solicitant.

O a doua bună practică poate fi instalarea unui Call Center, ca în cazul SDFEE Timișoara. Această procedură este eficientă și foarte utilă pentru satisfacția cât mai mare a clienților/solicitanților, care pot afla informațiile pe care le doresc 24 ore din 24.

O a treia bună practică este construcția unei pagini internet cât mai complete, ușor de folosit și transparente. Pe pagina internet a unei instituții este util să se regăsească datele de contact, programul instituției de lucru cu publicul, și de audiențe, lista de documente necesare pentru fiecare tip de aviz/licență/autorizație și pentru fiecare categorie de solicitanți, formularele tip on-line, modele de formulare completate, alte explicații privind completarea dosarului de autorizare, incluzând detalii despre autorizațiile care trebuie obținute de la instituții terțe, legislația curentă ce reglementează domeniul autorizat, costurile estimative ale procedurii de autorizare, detalii privind aplicarea aprobării tacite sau folosirea declarațiilor pe proprie răspundere etc.

O a patra bună practică ar fi extinderea programului de lucru cu publicul și de audiențe. Exemplul oferit de ARR Satu-Mare de lucru după ora 17.00 în timpul săptămânii, și de a răspunde la solicitări inclusiv sâmbăta este cazul ideal la care se poate tinde.

De notat că extinderea programului de lucru cu publicul al administrației, ca și altele din măsurile recomandate și în acest studiu au fost reglementate și printr-o Hotărâre de Guvern din octombrie 2004 (*HG nr. 1723 din 14.10.2004 privind aprobarea Programului de măsuri pentru combaterea birocrăției în activitatea de relații cu publicul*) menită să reducă birocrăția. Monitorizarea respectării acestui act normativ și completarea acestuia cu noi prevederi ar trebui să devină o prioritate a Guvernului.
