



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind unele măsuri în domeniul salarizării personalului plătit din fonduri publice*, inițiată de domnul senator PNL Alexandru Nazare împreună cu un grup de parlamentari PNL (Bp. 742/2023, L 77/2024).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare introducerea cuantumului brut al „*sporurilor pentru condiții de muncă*” prevăzute de *Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare*, acordat pentru luna anterioară, în salariul de bază, solda de funcție/salariul de funcție și indemnizațiile de încadrare, în măsura în care personalul ocupă aceeași funcție și își desfășoară activitatea în aceleași condiții.

Totodată, se propune abrogarea temeiului de acordare a „*sporurilor pentru condiții de muncă*” reglementate de *Legea-cadru nr. 153/2017*.

II. Observații

1. Potrivit *Expunerii de motive*, justificarea inițiativei legislative parlamentare rezultă din faptul că reglementarea unor „*sporuri salariale pentru condiții de muncă au generat distorsiuni majore între valoarea salariului de bază, a soldei de funcție/salariului de funcție și indemnizațiile de încadrare*” și cuantumul acestor sporuri, reflectând o „*image distorsionată asupra veniturilor brute totale ale angajaților din sectorul public*”.

În acest context, se impune a fi evidențiat faptul că elementul definitoriu al salarizării personalului plătit din fonduri publice îl reprezintă salariul de bază/solda de funcție/salariul de funcție, ierarhizarea funcțiilor publice având în vedere, pe lângă *principiile complexității muncii și al pregătirii profesionale* (invocate în cuprinsul *Expunerii de motive*) și pe cel al *egalității*, prin asigurarea de salarii de bază egale pentru muncă cu valoare egală [conform art. 6 lit. c) din *Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare*].

Precizăm că soluția legislativă încalcă *principiile nediscriminării, egalității și ierarhizării*, stipulate la art. 6 lit. b), c) și f) din *Legea-cadru nr. 153/2017*, întrucât va conduce la existența unor funcții cu același coeficient, dar cu un quantum diferit al salariilor de bază, soldelor de funcție/salariilor de funcție sau indemnizațiilor de încadrare.

Or, o astfel de intervenție legislativă, respectiv introducerea în salariul de bază/solda de funcție/salariul de funcție, sub forma unei majorări, a sporurilor pentru condiții de muncă este de natură a crea dezechilibre între diferite categorii de personal cărora le corespunde aceeași funcție pe același palier ierarhic (un exemplu edificator este reprezentat de *familia ocupațională* de funcții bugetare „Sănătate” unde sporurile pentru condiții de muncă au o pondere ridicată în venitul salarial al angajaților).

Astfel, apreciem că o eventuală modificare a actului normativ primar, în sensul celor propuse, ar conduce la denaturarea principiilor pe baza cărora a fost construită *legea-cadru*.

De asemenea, această soluție legislativă comportă deficiențe din perspectiva faptului că afectează modalitatea de stabilire a celorlalte elemente care se determină prin raportare la salariul de funcție/solda de funcție, baza de calcul a acestora fiind majorată în mod artificial.

Totodată, precizăm și faptul că, potrivit dispozițiilor art. II din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 115/2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice, pentru consolidare fiscală, combaterea evaziunii fiscale, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene, cu modificările și completările ulterioare*, începând cu data de 1 ianuarie 2024, quantumul sporurilor (...) se menține cel mult la nivelul quantumului acordat pentru luna decembrie 2023, în măsura în care personalul ocupă aceeași funcție și își desfășoară activitatea în aceleași condiții.

2. Potrivit art. 7 lit. i) din *Legea-cadru nr. 153/2017*, sporul „reprezintă un element al salariului lunar/soldei lunare, acordat ca procent la salariul de bază, solda de funcție/salariul de funcție, indemnizația de încadrare, în condițiile legii, pentru fiecare categorie de personal”.

Referitor la sporul pentru condiții de muncă, reglementat la art. 23 din *Legea-cadru nr. 153/2017*, precizăm că acesta se acordă potrivit *regulamentului-cadru* elaborat pe domenii de activitate bugetară, fiind specific fiecărei *familii ocupaționale* cu reglementări proprii pentru locurile de muncă, categoriile de personal, mărimea concretă a sporului precum și a condițiilor de acordare a acestuia.

Astfel, pentru fiecare *familie ocupațională* de funcții bugetare, este aprobat *regulamentul de sporuri* prin hotărâre a Guvernului.

De exemplu, pentru administrația publică locală, *regulamentul de sporuri* este aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 569/2017*¹, pentru administrația publică centrală de *Hotărârea Guvernului nr. 917/2017*², pentru învățământ, *Hotărârea Guvernului nr. 34/2018*³, pentru familia ocupațională de funcții bugetare *Sănătate și asistență socială*, *Hotărârea Guvernului nr. 153/2018*⁴.

De asemenea, precizăm că, locurile de muncă, categoriile de personal, mărimea concretă a sporului, precum și condițiile de acordare a acestora se stabilesc de către ordonatorul de credite, cu consultarea partenerilor sociali, în limita prevederilor din *Regulamentul* prevăzut la art. 23 din *Legea-cadru*, având la bază buletinele de determinare sau, după caz, expertizare, emise de către autoritățile abilitate în acest sens.

În sensul celor de mai sus, considerăm că propunerea abrogării art. 23 din *Legea-cadru nr. 153/2017* și implicit eliminarea sporurilor care

¹ pentru aprobarea *Regulamentului* privind stabilirea locurilor de muncă, a categoriilor de personal, mărimea concretă a sporului pentru condiții de muncă, precum și condițiile de acordare a acestuia pentru familia ocupațională de funcții bugetare „Administrație” din administrația publică locală.

² pentru aprobarea *Regulamentului-cadru* privind stabilirea locurilor de muncă, a categoriilor de personal, a mărimii concrete a sporului pentru condiții de muncă, precum și a condițiilor de acordare a acestuia pentru familia ocupațională de funcții bugetare „Administrație” din administrația publică centrală.

³ pentru aprobarea *Regulamentului-cadru* privind stabilirea locurilor de muncă, a categoriilor de personal, a mărimii concrete a sporului pentru condiții de muncă, precum și a condițiilor de acordare a acestuia pentru personalul din familia ocupațională de funcții bugetare „Învățământ”, cu modificările ulterioare.

⁴ pentru aprobarea *Regulamentului-cadru* privind stabilirea locurilor de muncă, a categoriilor de personal, a mărimii concrete a sporului pentru condiții de muncă prevăzut în anexa nr. II la *Legea-cadru nr. 153/2017* privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și a condițiilor de acordare a acestuia, pentru familia ocupațională de funcții bugetare „Sănătate și asistență socială”, cu modificările ulterioare.

reprezintă drepturi de natură salarială, impune abrogarea hotărârilor de Guvern prin care sunt acordate aceste drepturi.

Subliniem că valoarea sporurilor acordate, în condițiile legii, depinde de locul de muncă, categoria de personal, precum și de timpul de lucru prestat la locurile de muncă respective.

Prin urmare, sporul pentru condiții de muncă nu se poate acorda în orice condiții, depinde de îndeplinirea condițiilor precizate și ca urmare, cuantumul acestuia poate fi variabil, și nu poate face parte din salariul de bază.

Precizăm că, printre reformele asumate de Guvernul României, în cadrul Planului Național de Redresare și Reziliență se regăsește și Jalonul 420 „*Dezvoltarea unui sistem de salarizare echitabil și unitar în sectorul public*” din cadrul *Reformei 4 - Bună guvernare*.

Astfel, reforma sistemului public de salarizare va urmări următoarele aspecte:

- revizuirea coeficienților de ierarhizare pentru fiecare familie ocupațională de funcții bugetare, cu respectarea raportului de 1 la 12, dintre cel mai mic și cel mai mare salariu de bază;

- reintroducerea unor grile de salarizare pentru administrația publică locală, corespunzătoare funcțiilor publice și funcțiilor contractuale, așa cum era prevăzut în legislația anterioară *Legii-cadru nr. 153/2017*;

- revizuirea sistemului de acordare a sporurilor și plafonarea sumei sporurilor la 20% din salariul de bază. Astfel, sporurile pentru condiții de muncă la care expunerea la condiții de muncă este aceeași, indiferent de funcția deținută, se vor acorda în cuantum fix, ca procent din salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată. Se va realiza o analiză a tuturor categoriilor de sporuri, cu menținerea numai a celor cu adevărat relevante;

- acordarea unui spor de performanță lunar, personalului care a realizat sau a participat direct la obținerea unor rezultate deosebite în activitatea instituției/autorității publice sau a sistemului din care face parte, a participat la activități cu caracter deosebit, a efectuat lucrări cu caracter excepțional ori a avut un volum de activitate ce depășește în mod semnificativ volumul optim de activitate, în raport cu complexitatea sarcinilor, în baza criteriilor stabilite de ordonatorul de credite.

Precizăm și faptul că noua lege care va reglementa salarizarea personalului plătit din fonduri publice „*va stabili o metodologie unitară de calcul în scopul de a spori echitatea salarizării în sectorul bugetar (aplicarea principiului plății egale pentru muncă de valoare egală), de a*

asigura tratamentul nediscriminatoriu în stabilirea sporurilor și corelarea performanțelor cu salariul plătit”.

De asemenea, menționăm că ministerele coordonatoare ale *Familiilor Ocupaționale de Funcții Bugetare* au trimis propuneri și au fost invitate la discuțiile pe marginea noii legi a salarizării, fiind consultate pe parcursul întregului proces de elaborare a noii legislații, urmând ca propunerile pe care acestea le fac să fie analizate și valorificate, astfel încât, prin noua lege, să fie corectate inechitățile salariale actuale, cu încadrarea în limitele impuse de jalonul din Planul Național de Redresare și Reziliență.

3. Semnalăm că, pentru claritatea și predictibilitatea normelor propuse la Art. I alin. (1) și Art. II⁵ din inițiativa legislativă, acestea trebuiau să indice concret articolele din *Legea nr. 153/2017* care reglementează sporurile avute în vedere⁶.

În acest context, supunem atenției considerentele reținute de CCR în *Decizia nr. 845/2020*⁷: „*legea trebuie să întrunească cerințele de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate, iar legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe. Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr. 183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 22 mai 2014, paragraful 23), iar accesibilitatea legii se referă la publicarea actului normativ spre a fi adus la cunoștință publică, însă, pentru a fi îndeplinită cerința de accesibilitate a legii, nu este suficient ca o lege să fie adusă la cunoștință publică, ci este necesar ca între actele normative care reglementează un anumit domeniu să existe atât o conexiune logică pentru a da posibilitatea destinatarilor*

⁵Cu privire la acest articol, menționăm că textul trebuia formulat, având în vedere că nu sporurile se abrogă, ci textele care le reglementează, iar potrivit art. 65 alin. (3) din *Legea nr. 24/2000*: „În vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres...”.

⁶Potrivit art. 50 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*: „în cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține. Nu poate fi făcută, de regulă, o trimitere la o altă normă de trimitere”.

⁷referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din *Legea nr. 227/2015* privind Codul fiscal.

acestora să determine conținutul domeniului reglementat, cât și o corespondență sub aspectul forței lor juridice.

96. Totodată, prin Decizia nr. 772 din 15 decembrie 2016, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea 1*, nr. 315 din 3 mai 2017, paragrafele 22 și 23, Curtea Constituțională s-a referit la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a constatat că semnificația noțiunii de previzibilitate depinde în mare măsură de contextul textului despre care este vorba, de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi (Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României, paragraful 35, și Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza Sud Fondi - S.R.L. și alții împotriva Italiei, paragraful 109). În concret, cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit) ”.

Totodată, considerăm că era necesară formularea alin. (2) al art. II din inițiativa legislativă, din perspectiva faptului că, în ipoteza în care prezenta lege ar urma să se publice în *Monitorul Oficial al României* pe data de 30 sau 31 a unei luni, ar fi încălcat art. 78 din *Constituția României, republicată*, conform căruia „*Legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei*”.

4. Apreciem că aplicarea prevederilor inițiativei legislative conduce la un impact negativ asupra bugetului consolidat.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ion-Marcu

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului