



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

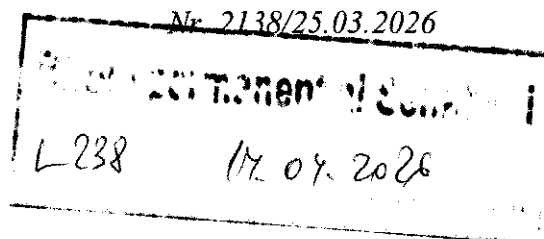
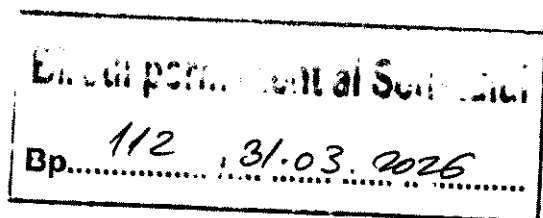
E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)

Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art.10 din Legea 78/2014 privind reglementarea activității de voluntariat în România (b112/03.03.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru modificarea și completarea art.10 din Legea 78/2014 privind reglementarea activității de voluntariat în România (b112/03.03.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 25.03.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- structura sectorului neguvernamental românesc, deși numeric consistentă, nu furnizează o bază economică pentru o mutație normativă așa cum este cea propusă de inițiativa legislativă. România are circa 127.000 de organizații neguvernamentale, aproximativ 127.000 de angajați în 2022 și venituri totale în jur de 21 de miliarde de lei, echivalentul a 1,51% din PIB. Datele indică o capacitate reală a sectorului de a produce valoare publică, dar și o fragilitate financiară și

organizațională, cu multe entități civice fără personal plătit în care activitatea este realizată în proporție semnificativă prin voluntariat;

- acuratețea economică a expunerii de motive publice este extrem de deficitară. În loc să furnizeze o evaluare de impact cu scenarii, elasticități și o hartă a riscurilor fiscale, inițiativa recurge la enunțuri descriptive despre prestigiul voluntariatului, fără să cuantifice costurile directe și indirecte. Recunoașterea vechimii, chiar ca perioadă necontributivă, poate produce efecte financiare odată ce această vechime devine criteriu pentru salarizare, sporuri, grade profesionale sau acces la concursuri. Așadar, chiar dacă nu se plătesc contribuții pentru perioada respectivă, există o probabilitate crescută ca statul să internalizeze costuri salariale marginale mai ridicate;
- sistemele publice de pensii și de asigurări sociale se bazează pe relația proporțională dintre contribuții și prestații. Orice extindere a efectelor juridice ale vechimii asupra unor perioade necontributive adaugă tensiune într-un sistem deja supus presiunilor demografice, financiare și de ocupare. Impactul poate părea indirect, dar pe termen mediu se poate traduce în așteptări privind recunoașterea unor drepturi salariale sau de carieră care utilizează vechimea drept criteriu, fără ca echivalentul contributiv să existe. Standardele Organizației Internaționale a Muncii privind definirea voluntariatului pledează tocmai pentru menținerea unei linii clare între sfera muncii plătite și cea a muncii voluntare, inclusiv pentru a evita confuzii în statisticile forței de muncă și, prin extensie, în calculele actuariale;
- dintr-o perspectivă strict economică, propunerea legislativă necesită îmbunătățiri majore, fiind necesară realizarea unei evaluări de impact bugetar și macroeconomic însoțite de scenarii de adopție, cu ipoteze explicite privind elasticitatea ofertei de voluntariat la stimulente juridice și cu cuantificarea efectelor salariale indirecte în sectorul public pentru a nu genera costuri ascunse pentru contribuabili;
- propunerea contravine chiar principiilor fundamentale ale Legii voluntariatului nr. 78/2014. Art.4 lit.a) stabilește expres că voluntariatul este o activitate de interes public, neremunerată și bazată pe o decizie liber consimțită, iar art.4 lit.e) prevede în mod clar că activitatea de voluntariat nu substituie munca plătită. În aceste condiții, recunoașterea voluntariatului ca „vechime în muncă” deplasează această activitate din sfera participării civice în sfera raporturilor de muncă, ceea ce este de natură să afecteze regimul juridic propriu al voluntariatului;
- prin asimilarea voluntariatului cu vechimea în muncă, proiectul estompează distincția legală dintre activitatea voluntară și munca salariată. Dacă legea stabilește că voluntariatul nu poate substitui munca plătită, este dificil de susținut, în același

timp, că aceeași activitate produce unul dintre efectele juridice esențiale ale muncii salariate, respectiv vechimea în muncă. O asemenea soluție generează o contradicție internă între normele aplicabile aceleiași materii;

- Codul muncii este explicit în ceea ce privește legătura dintre vechimea în muncă și munca prestată în temeiul unui contract individual de muncă. Art. 16 alin. (5) prevede fără echivoc că „munca prestată în temeiul unui contract individual de muncă constituie vechime în muncă”. Așadar, legiuitorul a ancorat noțiunea de vechime în muncă într-un temei juridic precis, și anume existența unui contract individual de muncă. Voluntariatul nu se desfășoară în baza unui contract individual de muncă, ci în baza unui contract de voluntariat, care are o natură juridică distinctă;
- totodată, Codul muncii definește contractul individual de muncă prin trei elemente cumulative: prestarea muncii, sub autoritatea angajatorului și în schimbul salariului. Art. 10 prevede că salariatul se obligă să presteze muncă pentru și sub autoritatea unui angajator, în schimbul unei remunerații denumite salariu. În lipsa remunerației, nu mai sunt întrunite elementele specifice raportului de muncă în sensul Codului muncii. Prin urmare, acordarea vechimii în muncă pentru o activitate pe care legea o califică în mod expres ca neremunerată slăbește legătura dintre efectul juridic urmărit și temeiul său legal;
- propunerea legislativă nu ține seama suficient de faptul că Legea voluntariatului conține deja o normă de protecție menită să prevină utilizarea voluntariatului în locul muncii remunerate. Art. 10 alin. (1) din Legea nr. 78/2014 interzice încheierea contractului de voluntariat în scopul de a evita încheierea unui contract individual de muncă ori a unui contract cu titlu oneros. În acest context, atașarea efectului juridic al vechimii în muncă unei activități de voluntariat poate crea tocmai stimulentele pe care legea actuală urmărește să îl evite, respectiv utilizarea voluntariatului ca substitut funcțional al muncii salariate;
- inițiativa legislativă poate încuraja, în plan practic, apariția unor situații abuzive din partea unor organizații-gazdă, care ar putea prefera voluntari în locul angajaților. Dacă activitatea de voluntariat ar produce vechime în muncă, ar putea apărea o presiune crescută pentru ocuparea unor posturi sau îndeplinirea unor sarcini recurente prin intermediul voluntarilor, întrucât organizația ar beneficia de muncă prestată fără salariu, iar voluntarul ar putea accepta în considerarea unui avantaj juridic asociat, în mod tradițional, muncii salariate. O asemenea consecință ar contraveni art. 4 lit. e) din Legea voluntariatului;
- în acest mod, se creează riscul unei ficțiuni juridice, prin atribuirea unui efect specific muncii salariate unei activități care, prin definiție, nu are această natură.

Vechimea în muncă nu reprezintă un simplu beneficiu simbolic, ci un concept juridic utilizat în multiple raporturi de dreptul muncii și de securitate socială. Extinderea sa asupra voluntariatului este de natură să afecteze coerența întregului cadru normativ;

- măsurile propuse depășesc sfera unei simple recunoașteri simbolice și prevăd că voluntariatul ar urma să fie asimilat și ca perioadă necontributivă. Propunerea legislativă arată că activitatea de voluntariat ar constitui „*vechime în muncă, fiind asimilată ca perioadă necontributivă*”, iar această recunoaștere ar interveni doar pentru activitate de minimum un an. Această soluție confirmă că inițiativa nu se limitează la valorizarea experienței civice, ci urmărește să producă efecte specifice raporturilor de muncă și, potențial, efecte colaterale în materia asigurărilor sociale, fără o fundamentare suficient dezvoltată. Tocmai această referire la „*perioadă necontributivă*” evidențiază riscul de extindere a efectelor propunerii și în alte domenii juridice, inclusiv în materia pensiilor și a stagiilor de cotizare. În sistemul public de pensii funcționează, ca regulă, principiul contributivității, iar drepturile se corelează cu contribuțiile de asigurări sociale plătite. În aceste condiții, asocierea voluntariatului cu vechimea în muncă și, simultan, cu o perioadă necontributivă poate genera confuzii serioase în raport cu regimul stagiilor recunoscute de lege. Chiar dacă textul nu clarifică integral aceste efecte, el deschide o breșă normativă susceptibilă să producă interpretări extinse și neunitare;
- propunerea legislativă nu reglementează mecanismul concret de evidență și recunoaștere a acestei „*vechimi în muncă*”. Această lacună confirmă, încă o dată, dificultatea de a integra o asemenea soluție în arhitectura juridică existentă. Simplul fapt că textul prevede că activitatea de voluntariat ar constitui și vechime în muncă, respectiv perioadă necontributivă, nu este însoțit de elementele necesare privind circuitul juridic al acestei recunoașteri: evidență, verificare, înscriere, probă, control și valorificare. Astfel, textul nu indică cine constată, cine înregistrează, cine certifică și în ce sistem oficial se operează această perioadă. Nu rezultă dacă evidența ar reveni organizației-gazdă, unui inspectorat teritorial de muncă, unei autorități centrale, casei de pensii sau unei alte instituții. În lipsa unei autorități competente expres desemnate, textul rămâne dificil de aplicat și creează incertitudine juridică;
- vechimea în muncă produce consecințe juridice importante și, din acest motiv, ar trebui să fie susținută de o evidență oficială clară. Propunerea legislativă nu precizează dacă această perioadă s-ar înscrie într-un registru distinct, într-un sistem deja existent sau dacă s-ar dovedi exclusiv prin înscrisuri emise de organizația-

gazdă. De asemenea, dacă vechimea în muncă este tratată ca un efect juridic specific raporturilor de muncă, ar fi fost necesară și o clarificare expresă a modului în care această soluție se corelează cu evidențele oficiale privind activitatea profesională. În lipsa unei asemenea corelări, soluția rămâne declarativă și susceptibilă să genereze dificultăți de aplicare.

- totodată, diferite organizații-gazdă ar putea emite documente în standarde diferite, cu conținut neuniform, în absența unui control real al autorităților. În aceste condiții, aceeași noțiune de „vechime” ar putea fi recunoscută în mod diferit de la caz la caz. Propunerea legislativă nu precizează nici dacă vechimea s-ar dovedi prin contractul de voluntariat, prin certificatul de voluntariat, prin raportul de activitate, printr-o adeverință specială sau printr-o înregistrare într-un registru național. În forma actuală, acesta instituie un efect juridic major, fără a reglementa în mod suficient cine îl administrează și cum se reflectă el în evidențele oficiale, ceea ce îl face imprecis și apt să genereze dificultăți administrative și litigii. O normă care produce efecte juridice importante ar necesita, în mod firesc, și reglementarea clară a instrumentelor de probă corespunzătoare;
- în esență, proiectul deplasează voluntariatul din registrul cetățeniei active în registrul relațiilor de muncă, ceea ce este dificil de conciliat cu filosofia Legii nr. 78/2014. Voluntariatul trebuie protejat ca formă de participare civică liberă și neremunerată, nu transformat într-un substitut al muncii salariate. Exact această graniță este apărută de art.4 lit.a) și lit.e) din lege, iar proiectul tinde să o relativizeze;
- argumentul central este unul de principiu: este dificil de conciliat, pe de o parte, calificarea voluntariatului ca activitate neremunerată care nu substituie munca plătită și, pe de altă parte, recunoașterea unuia dintre principalele efecte juridice rezervate muncii salariate, respectiv vechimea în muncă. Aceasta reprezintă contradicția de fond a inițiativei și principalul motiv pentru care proiectul nu este oportun;
- în cadrul juridic actual, activitatea persoanelor fizice autorizate (PFA) sau a întreprinderilor individuale (ÎI), de exemplu nu este considerată drept vechime în muncă și nu reprezintă nici măcar vechime în specialitate în condițiile necontributivității pe perioada avută în vedere. Considerarea ca vechime în muncă, în schimb, a voluntariatului ar conduce la distorsionarea ordinii juridice generale, prin recunoașterea de către stat a unei activități voluntare imposibil de cuantificat ca volum zilnic și contribuție profesională în defavoarea aceleiași activități desfășurate de un profesionist înregistrat juridic;

- astfel, în condițiile în care perioada de probă este, de pildă, considerată ca vechime în muncă, dar este limitată în timp și plătită, în timp ce voluntariatul nu are aceste elemente restrictive, ba dimpotrivă, devine relevant doar în măsura în care este de lungă durată, există riscul, neevaluat de către inițiator, ca, în contradicție cu prevederile exprese ale legii, avantajul dobândirii unei vechimi în muncă să fie utilizat pentru încurajarea muncii neplătite ca voluntariat mascat;
- nu în ultimul rând, activitatea de voluntariat nu se înregistrează într-un registru public, precum REGES, în care să fie evidențiată clar durata de desfășurare a activității și perioada, astfel încât aceasta să poată fi verificată și luată în calcul de către Casa Națională de Pensii Publice la stabilirea vechimii în muncă;
- în Expunerea de motive nu se argumentează necesitatea obiectivă a intervenției legislative în raport cu realitățile sociale și nici modul cum scopul vizând „*încurajarea implicării civice*” poate fi atins prin oferirea de avantaje competitive față de alți potențiali lucrători;
- soluția propusă apare ca disproporționată în raport cu scopul declarat al inițiatorului. Dacă obiectivul este încurajarea participării civice și creșterea prestigiului voluntariatului, acest rezultat poate fi atins prin consolidarea mecanismelor deja existente: certificatul de voluntariat, raportul de activitate, recunoașterea experienței profesionale și/sau în specialitate, precum și valorizarea competențelor dobândite în contexte non-formale. Nu rezultă că ar fi necesară transformarea voluntariatului în vechime în muncă pentru atingerea acestor finalități.

Președinte,
Sterică FUDULEA



Digitally signed
by Fudulea
Sterica
Date:
2026.03.30
16:35:42 EEST