



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)

Nr. 3582/18.06.2025

Biroul permanent al Senatului

Bp. 196, 26-06. 2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind plafonarea

sporurilor și cumulului de drepturi salariale în sectorul bugetar

Biroul permanent al Senatului

(b196/29.05.2025)

L. 243, 2. 09. 2025

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 privind plafonarea sporurilor și cumulului de drepturi salariale în sectorul bugetar (b196/29.05.2025)*.

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 18.06.2025, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- propunerea legislativă instituie introducerea unui plafon maximal de 30% pentru toate sporurile, compensațiile, indemnizațiile, primele și adaosurile aplicabile individual fiecărui salariat bugetar, fără distincție între domenii, funcții sau condiții de muncă. În plus, se instituie un mecanism de sancționare pentru plata peste plafon, cu recuperarea sumelor și răspunderea ordonatorului de credite. Or, inițiativa legislativă ridică probleme de ordin juridic, încălcând principiul constituțional al egalității în drepturi. Aplicarea unui plafon unic de 30% pentru toate categoriile

profesionale, diferite ca risc, responsabilitate și complexitate a atribuțiilor, indiferent de specificul funcției sau de sectorul în care activează, reprezintă o măsură inechitabilă. Astfel, se ajunge ca personalul care își desfășoară activitatea în condiții extreme, cum sunt medicii din secțiile ATI, magistrații, militarii, pompierii sau personalul de intervenție silvică – să fie tratat salarial identic cu funcționarii care activează în domenii administrative fără expunere profesională majoră. Acest tip de reglementare uniformizatoare ignoră realitățile specifice ale fiecărui domeniu de activitate și produce un efect de nivelare care încalcă atât principiul proporționalității, cât și logica salarizării diferențiate în funcție de condițiile de muncă;

- propunerea legislativă este lipsită de o fundamentare juridică și metodologică solidă. Se omite complet faptul că majoritatea sporurilor și indemnizațiilor sunt acordate în baza unor reglementări speciale, fie prin legi sectoriale, fie prin regulamente și contracte colective de muncă negociate legal în temeiul legislației naționale și internaționale privind dialogul social. Lipsa unei abordări integrative și a unui mecanism de armonizare cu aceste reglementări generează un conflict normativ grav și un risc crescut de contestații în justiție, întrucât angajații afectați vor avea temeiuri legale pentru a ataca măsura în instanță;
- propunerea legislativă nu are în vedere deciziile pronunțate de Curtea Constituțională prin care s-a confirmat constituționalitatea unor prevederi din Legea-cadru nr. 153/2017 (indemnizația pentru titlul științific de doctor). Se ignoră complet jurisprudența constantă a Curții Constituționale a României, care a confirmat constituționalitatea unor drepturi salariale ca parte integrantă a pachetului de retribuire legal acordat. Drepturi precum indemnizația pentru titlul științific de doctor, sporurile pentru condiții de muncă periculoase sau deosebite ori compensarea muncii prestate în regim de incompatibilitate, sunt stabilite legal și justificate în mod obiectiv. O plafonare impusă abrupt, fără o analiză juridică prealabilă a cadrului constituțional și fără o evaluare riguroasă a impactului asupra normelor existente, riscă nu doar să fie declarată neconstituțională, ci și să aducă prejudicii bugetului public prin costuri suplimentare generate de litigii;
- Legea dialogului social nr. 367/2022, republicată, cu modificările și completările ulterioare, consacră dreptul partenerilor de dialog social de a negocia liber clauzele salariale, inclusiv sporurile și indemnizațiile aplicabile la nivel de sector sau unitate, or, propunerea legislativă intervine în mod direct în acordurile juridice încheiate între partenerii sociali, inclusiv în contractele colective în vigoare. Plafonul impus, dacă va fi aplicat retroactiv sau fără excepție, poate conduce la anularea unor drepturi deja negociate și la conflicte sociale majore;

- propunerea legislativă este de natură să contribuie la reducerea deficitului prin limitarea sporurilor, însă, cu toate acestea, modalitatea de realizare este una superficială. Practic, propunerea legislativă nu este integrată cu alte acte normative care aduc atingere, în mod direct sau indirect, salarizării în sistemul bugetar, astfel că este practic imposibil de implementat;
- inițiativa legislativă nu ține cont de legislația dialogului social și de contractele colective de muncă existente în momentul de față. Pot fi situații în care, la nivelul contractului colectiv, nivelul sporurilor este mai mare decât procentul prevăzut la nivelul proiectului de act normativ, astfel că acesta intervine în acordul părților, fiind de natură să încalce elemente importante de drept inclusiv reformele asumate și implementate la nivelul PNRR;
- măsura propusă poate duce la un impact social negativ asupra salariaților din sectorul bugetar și a calității serviciilor publice. Mai mult, în lipsa unei metodologii clare de plafonare a sporurilor, instituțiile publice vor întâmpina dificultăți în punerea în practică a noilor reglementări, ducând la o aplicare neuniformă pentru fiecare sector de activitate;
- sistemul bugetar se poate confrunta cu nemulțumiri în rândul angajaților (proteste, greve) și cu o scădere a atractivității carierei bugetare în domenii de interes național (apărare și securitate națională, sănătate, educație, justiție);
- plafonarea sporurilor poate duce la încărcarea instanțelor de judecată cu un număr mare de procese, întrucât salariații afectați pot contesta această măsură;
- propunerea legislativă poate genera și inechitate între funcții, întrucât nu are în vedere specificul și riscurile asociate diferitelor posturi, ajungându-se în situația în care angajații cu sarcini complexe, periculoase și de importanță majoră să fie remunerați similar cu cei din funcții administrative mai puțin solicitante;
- se omite reglementarea unor excepții esențiale pentru domeniile esențiale în care se asigură continuitatea serviciilor în interes public, cum sunt sănătatea, asistența socială, ordinea publică sau apărarea, unde activitatea se desfășoară în regim permanent (24/7), implicând riscuri ridicate, muncă în ture și responsabilitate socială majoră. Propunerea nu prevede posibilitatea prin excepție a raportării plafonului de 30% la nivelul ordonatorului principal de credite, așa cum este stipulat în art. 25 alin. (2) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, care oferă un cadru mai flexibil, adaptat specificului acestor domenii: *„Prin excepție de la prevederile alin. (1), pentru instituțiile din sistemul sanitar și de asistență socială și cele din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională, suma sporurilor, compensațiilor,*

adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor, inclusiv cele pentru hrană și vacanță, acordate cumulativ pe total buget pentru fiecare ordonator principal de credite nu poate depăși 30% din suma salariilor de bază, a soldelor de funcție/salariilor de funcție, soldelor de grad/salariilor gradului profesional deținut, gradațiilor și a soldelor de comandă/salariilor de comandă și a indemnizațiilor lunare, după caz.”

- măsurile instituite constituie o limitare nejustificată a drepturilor salariale prevăzute de lege pentru sectorul bugetar:
 - actualul cadru legal (Legea-cadru nr. 153/2017) prevede în mod distinct sporuri și compensații pentru condiții speciale de muncă, iar aceste drepturi nu sunt facultative, ci au caracter obligatoriu acolo unde condițiile sunt îndeplinite;
 - plafonarea la 30% anulează în fapt aceste drepturi, deoarece nu permite plata integrală a tuturor elementelor salariale prevăzute prin actele normative în vigoare;
- discriminează personalul care lucrează în diferite condiții de muncă (condiții deosebite de muncă, periculoase sau vătămătoare etc.) sau în regim de continuitate. Personalul medical – incluzând medici, asistenți medicali, infirmieri, brancardieri, personal auxiliar – care desfășoară activitate în diferite condiții de muncă (condiții deosebite de periculoase, periculoase, vătămătoare etc.) și care asigură continuitatea serviciilor medicale este în mod direct defavorizat financiar. Prin aplicarea strictă a plafonului de 30%, acest personal nu mai poate fi remunerat proporțional cu: efortul suplimentar (gărzi, ture), cu timpul de muncă desfășurat în afara programului normal (weekend-uri, sărbători legale), cu riscurile profesionale semnificative asociate activității medicale. Această limitare creează o situație în care munca efectuată în condiții mai dificile este plătită mai puțin decât munca desfășurată în condiții normale, ceea ce contravine principiului echității salariale;
- în acest context, se instituie o inechitate structurală între categoriile de personal care lucrează în regim de tură și cele care desfășoară activitate în regim normal. Domenii vitale precum sănătatea, asistența socială, ordinea publică, sistemul penitenciar și apărarea presupun, prin natura lor, un regim de lucru neîntrerupt, iar drepturile salariale asociate acestui tip de activitate sunt parte integrantă a compensării legale pentru disconfortul, riscul și uzura psihofizică suportate;
- prin urmare, includerea acestor sporuri și compensații în plafonul general de 30% produce o discriminare, afectând exact acele categorii profesionale a căror prezență continuă și disponibilitate permanentă sunt indispensabile pentru funcționarea statului și siguranța cetățenilor;

- propunerea legislativă poate avea un impact negativ major asupra atractivității profesiei medicale și a retenției personalului. Introducerea unui plafon fix de 30% pentru toate formele de compensare salarială, indiferent de natura activității, are un efect demotivant și descurajator asupra personalului medical și auxiliar. În condițiile în care munca în sistemul de sănătate presupune un grad ridicat de solicitare fizică și emoțională, responsabilitate continuă, precum și riscuri profesionale semnificative, limitarea drastică a veniturilor legale nu poate decât să contribuie la scăderea atractivității carierei medicale în sistemul public. Această măsură riscă să accelereze exodul medicilor și al celorlalți profesioniști fie către sectorul privat, fie către alte țări, unde condițiile de muncă și de remunerare sunt mai competitive. În lipsa unui cadru salarial stimulat și echitabil, statul român va continua să piardă specialiști esențiali, deja greu de înlocuit, în contextul deficitului major de resursă umană medicală în multe zone ale țării, mai ales în mediul rural și în specialitățile deficitare;
- această direcție contravine angajamentelor asumate de România prin strategiile naționale și europene privind consolidarea resursei umane în sănătate. Documente programatice precum Strategia Națională de Sănătate, Planul de Acțiune privind Resursa Umană în Sănătate sau obiectivele PNRR (Componenta Sănătate) prevăd explicit necesitatea:
 - motivării adecvate a personalului medical;
 - îmbunătățirii condițiilor de muncă;
 - stabilizării și retenției profesioniștilor în sistemul public;
- aplicarea unei plafonări rigide, fără excepții pentru domeniul sanitar, anulează efectul acestor politici, subminează eforturile de reformă și reduce capacitatea sistemului public de a răspunde nevoilor reale ale populației;
- propunerea legislativă creează riscul ca salariații din sănătate să piardă drepturi legale sau să fie privați de beneficii esențiale, ceea ce afectează suplimentar motivația și echitatea salarială într-un sector deja supus unei presiuni constante. În condițiile în care acordarea voucherelor de vacanță are ca scop declarat refacerea capacității de muncă a salariaților, iar acordarea acestora este condiționată de plafonul de venit net lunar (sub 8.000 lei), includerea acestor beneficii în plafonul de 30% individual afectează negativ exact acele categorii de personal supuse unui nivel ridicat de solicitare profesională și contravine scopului legal al acordării acestora, anume asigurarea refacerii capacității de muncă a angajaților;
- în plus, indemnizația de hrană, în cuantum de 347 lei brut/lună în domeniul sănătății, este un drept salarial garantat, nicidecum un beneficiu suplimentar facultativ.

Încorporarea acestuia în plafonul cumulativ conduce la diminuarea reală a veniturilor și la restrângerea accesului la alte drepturi salariale;

- măsurile propuse pot genera o contradicție între obligațiile legale ale instituțiilor și resursele financiare permise:
 - unitățile sanitare au, potrivit legii, obligația de a asigura permanența și continuitatea actului medical, inclusiv prin organizarea de gărzii medicale, ture de noapte, activitate în weekend și sărbători legale. Aceste activități nu sunt optionale, ci rezultă din necesitatea asigurării continue a serviciilor medicale, în interes public și în sprijinul pacienților. Cu toate acestea, propunerea legislativă limitează drastic posibilitatea acoperirii financiare a acestor forme de muncă. Această limitare produce un efect paradoxal: instituțiile sanitare sunt obligate prin lege să asigure servicii continue, dar nu mai dispun legal de cadrul financiar pentru a remunera corect și complet personalul care le asigură. Practic, se creează o contradicție între obligația legală de funcționare a sistemului și mijloacele financiare disponibile în baza acestei propuneri legislative;
 - abordarea propunerii legislative denotă o necorelare între realitățile din sistemul sanitar și reglementarea financiară propusă. În practică, unitățile sanitare vor fi puse în situația de a alege între două opțiuni inacceptabile: fie nu respectă obligația legală de a asigura continuitatea asistenței medicale prin serviciul de gardă (ceea ce ar periclita grav accesul la servicii medicale), fie încalcă plafonul impus și riscă sancțiuni pentru ordonatorii de credite și recuperarea sumelor plătite;
 - această situație de blocaj administrativ și financiar poate avea consecințe directe asupra calității și continuității actului medical, afectând pacienții și echilibrul întregului sistem de sănătate publică;
- propunerea legislativă este lipsită de o fundamentare juridică și metodologică solidă. În domeniul învățământului:
 - statul român nu a aplicat încă majorările salariale conform Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2023 pentru stabilirea unor măsuri privind salarizarea personalului din sistemul național de învățământ de stat;
 - propunerea de plafonare a unor drepturi salariale care sunt prevăzute în acte normative în vigoare este de natură să genereze un conflict normativ grav și un risc crescut de contestații;
 - astfel cum este formulată propunerea de la art. I alin. (1), se poate ajunge la întoarcerea la valoarea salariului unui cadru didactic la nivelul anului 2017 și chiar, în unele cazuri înainte de acest an.

- trebuie amintit faptul că în sistemul de învățământ indemnizația de hrană se calculează ca drept salarial la nivelul anului 2018 și se acordă direct proporțional cu timpul lucrat, iar sporul de suprasolicitare neuropsihică se acordă la nivelul anului 2018 și, din procentul de 10% s-a ajuns la aproximativ 6,5%;
- comparația cu învățământul de particular este neavenită, în condițiile în care toate unitățile de învățământ particular beneficiază de costul standard per capita de la bugetul de stat la fel ca învățământul de masă;
- de asemenea, reamintim că Legea educației naționale nr.1/2011 prevedea o alocare bugetară de 6% din PIB până în anul 2023, procent care nu a fost alocat niciodată;
- este necesar a se avea în vedere mențiunile din Legea învățământului preuniversitar nr. 198/2023, art.134: *„Finanțarea cheltuielilor pentru educație, la nivelul sistemului național de învățământ preuniversitar și superior, cu toate componentele sale, reprezintă, anual, minimum 15% din cheltuielile bugetului general consolidat.”*. Plafonarea impusă în propunerea legislativă, fără o analiză juridică prealabilă a cadrului constituțional și fără o evaluare riguroasă a impactului asupra normelor existente, riscă nu doar să fie declarată neconstituțională, ci și să aducă prejudicii bugetului public;
- trebuie menționat faptul că, oricum, aceste sporuri sunt plafonate prin ”ordonanțele-trenuleț” la quantumul lunii decembrie 2018, prin urmare procentul aflat în plată este mult mai mic decât cel reglementat prin actele normative în vigoare;
- legislația este destul de clară în legătură cu acordarea sporurilor, neputând fi cumulate de aceeași persoană pentru o anumită activitate. Astfel, un angajat din sistemul de sănătate sau asistență socială primește un singur spor pentru condițiile de muncă acordat în baza unui regulament de sporuri, în funcție de factorii de risc specificați în buletinele de determinare prin expertizare a locurilor de muncă, eliberate de instituțiile abilitate, iar, pentru că salariatul respectiv lucrează în ture, mai are dreptul la alt spor, respectiv cel de lucru în ture sau spor de noapte, dacă lucrează în intervalul de timp 22:00 – 6:00, iar, pentru activitatea desfășurată în zilele de sâmbătă, duminică și sărbători legale, mai are dreptul la alt spor;
- în plus, în acest moment, pentru cea mai mare parte a bugetarilor, plafonul de 30% din salariul de bază se aplică. O mică parte a salariaților din sectorul bugetar care depășește acest plafon beneficiază de prevederi legale speciale care le permite cumularea unor sporuri, or, pentru plafonarea în aceste cazuri speciale trebuie făcută o analiză amănunțită și anulate sporurile numai pentru aceia în cazul cărora acestea nu se justifică, având în vedere importanța activității desfășurate pentru societate;

- raportat la aspecte ce țin de forma proiectului legislativ, menționăm că orice propunere legislativă care conduce la modificarea condițiilor de salarizare a angajaților din sectorul public se impune să fie avansată exclusiv cu consultarea partenerilor sociali și doar în urma unei serioase analize de impact – în cazul de față, privind, de pildă, efectul asupra derulării proiectelor cu fonduri europene, a asigurării serviciilor medicale sau a celor de permanență, care implică munca de noapte –, ambele elemente lipsind în prezenta propunere legislativă;
- de asemenea, expunerea de motive aduce argumente bazate pe prezumții ideologice, despre originea deficitului național în sporurile și indemnizațiile angajaților din sistemul public, ca și despre caracterul de beneficiu nemeritat al sporurilor;
- în egală măsură, norma propusă intră în contradicție legislativă, de exemplu, cu art. 16 din Legea-cadru nr.153/2017, cu modificările și completările ulterioare, care prevede o majorare a salariului de încadrare, în cazul personalului care lucrează cu fonduri europene, cu 50% (adică mai mult decât maximum propus prin completarea legii), și cu art. 20 alin. (2) al aceluiași act normativ (*„Sporul de noapte nu se ia în calcul la determinarea limitei sporurilor, compensațiilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor prevăzute la art. 25”*), rezultând că același spor nu se ia în considerație în calculul unei limite (cea de la art. 25), dar se ia în calcul pentru o altă limită (cea de la noul art. 26¹);
- în aceeași logică juridică, completarea propusă generează un paralelism legislativ: art. 25 din Legea-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare, are drept titlu *„Limitarea sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor și a altor drepturi”*, în timp ce noul articol, art. 26¹, din propunerea legislativă, se referă la *„Cuantumul cumulat al sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor, majorărilor și indemnizațiilor, inclusiv cele pentru hrană și vacanță, precum și altor drepturi în bani și/sau în natură acordate cumulat”*, punându-se problema, în aplicarea legii, așa cum va fi fost ea completată, care dintre cele două articole de limitare a sporurilor este incident;
- paralelismul legislativ este interzis, conform art. 16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare: alin. (1) *„În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.”* și alin. (2) *„În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice”*, iar jurisprudența Curții

Constituționale statuează că existența unor asemenea paralelisme conduce la încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituția României, în componența sa privind calitatea legii (de exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 242 din 3 iunie 2020, par. 78-89).

**Președinte,
Sterică FUDULEA**

