

Către: Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale
Domnului ministru Petre-Florin MANOLE

Stimate domnule ministru,

Blocul Național Sindical, în calitate de confederație sindicală reprezentativă la nivel național, formulează prezentul punct de vedere asupra proiectului de *ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare și unele măsuri aplicabile personalului contractual plătit din fonduri publice*, aflat în faza de consultare publică.

1. Cu privire la suspendarea transferurilor și detașărilor până la 31 decembrie 2026

Proiectul de ordonanță de urgență instituie, prin articolele III - VI, o suspendare generalizată a procedurilor de transfer și detașare a funcționarilor publici și a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice, pe o perioadă de aproape doi ani. Măsura are un caracter extrem de restrictiv, vizând nu doar limitarea de noi transferuri și detașări, ci și încetarea tuturor detașărilor aflate în curs, în termen de 10 zile de la intrarea în vigoare a actului normativ.

Această reglementare afectează grav principiile care guvernează cariera funcționarilor publici, consacrate de Codul administrativ – în special principiul stabilității și cel al mobilității în cadrul funcției publice. Transferul și detașarea reprezintă mecanisme legale esențiale pentru flexibilizarea carierei, pentru echilibrarea nevoilor de personal între instituții și pentru asigurarea unei bune funcționări a administrației publice. Eliminarea acestor instrumente echivalează cu blocarea posibilității funcționarilor de a-și dezvolta cariera, de a accede la posturi compatibile cu pregătirea lor profesională și de a răspunde nevoilor reale de personal din administrație.

Din perspectivă socială, efectul direct este creșterea gradului de blocaj în sistemul administrativ. Funcționarii publici și personalul contractual aflați în

proceduri de transfer sau detașare sunt privați de șansa de a ocupa un post mai potrivit calificării și competențelor lor, iar instituțiile care se confruntă cu lipsă de personal nu mai pot folosi aceste instrumente pentru a-și acoperi deficitul. În lipsa angajărilor prin concurs (de asemenea suspendate), se creează riscul accentuării deficitului de resurse umane în administrația publică, cu efect direct asupra calității serviciilor oferite cetățenilor.

Potrivit Notei de fundamentare, măsura suspendării transferurilor și detașărilor este justificată prin „contextul măsurilor fiscal-bugetare actuale” și prin obiectivul de limitare a cheltuielilor bugetare permanente pentru menținerea sustenabilității finanțelor publice. Se motivează că, în lipsa acestei suspendări, ar exista riscul creșterii cheltuielilor și al dezechilibrelor bugetare. Totodată, se invocă necesitatea ca posturile vacante să fie ocupate prin transfer doar în situații punctuale, determinate de deficit de personal, cu termene stricte (30 zile).

Din perspectiva noastră, această justificare este insuficientă și nefundamentată în raport cu realitatea administrativă. Transferurile și detașările nu generează cheltuieli bugetare suplimentare semnificative. Acestea presupun, în esență, redistribuirea personalului existent între instituții, nu crearea unor posturi noi sau majorarea salariilor. Argumentul economisirii bugetare nu este valid, deoarece costurile salariale rămân identice, indiferent de instituția unde funcționarul își desfășoară activitatea.

Blocarea mobilității profesionale contravine chiar obiectivului de eficientizare invocat de Guvern. Nota de fundamentare afirmă că transferul în interesul serviciului a fost introdus pentru a permite acoperirea rapidă a nevoilor urgente de resurse umane. Prin suspendarea acestui mecanism până în 2026, se anulează un instrument pe care chiar l-a considerat indispensabil pentru buna funcționare a administrației.

Suspendarea mobilității limitează drastic șansele de dezvoltare profesională și accesul la posturi vacante compatibile cu pregătirea și competențele angajaților. În contextul în care ocuparea prin concurs a posturilor vacante este de asemenea suspendată, blocarea transferurilor și detașărilor riscă să lase instituțiile

subdimensionate, crescând presiunea asupra personalului existent și afectând calitatea serviciilor publice.

În concluzie, deși se justifică măsura prin necesitatea de a limita cheltuielile, suspendarea generală și prelungită a transferurilor și detașărilor nu realizează economii reale și creează un dezechilibru major între interesul bugetar și drepturile funcționarilor. Considerăm că această restricție este disproporționată și ineficientă, iar soluția rezonabilă ar fi limitarea punctuală și condiționată a acestor proceduri, nu suspendarea lor totală până în 2026.

2. În ceea ce privește încetarea tuturor detașărilor în termen de 10 zile și decizia unilaterală a angajatorului

Potrivit proiectului de ordonanță, în termen de 10 zile de la intrarea în vigoare a actului normativ, conducătorii autorităților și instituțiilor publice sunt obligați să dispună încetarea tuturor detașărilor în curs, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru personalul contractual. Ulterior, conducătorul instituției unde persoana se află detașată decide dacă aceasta poate rămâne prin transfer în interesul serviciului pe postul ocupat temporar sau dacă raportul de muncă/serviciu încetează de drept.

Persoanele detașate se află într-un raport de muncă/serviciu valabil, în baza unui act administrativ sau a unui contract legal. Încetarea automată în 10 zile, fără o analiză individualizată și fără garanția rezervării postului de origine, expune funcționarii și salariații la pierderea locului de muncă din cauze independente de conduita lor profesională. Decizia finală rămâne exclusiv la latitudinea angajatorului, fără drept real de contestare, ceea ce încalcă principiile de stabilitate și securitate juridică.

Nota de fundamentare afirmă că angajatorii au „obligația de a decide” dacă păstrează persoana prin transfer, dar nu stabilește criterii obiective sau transparente de selecție. În lipsa unor garanții, hotărârea se poate transforma într-un act discreționar, cu risc crescut de abuz sau influențe politice.

În prezent, numeroși funcționari și salariați se află detașați pentru a acoperi lipsa de personal din administrația publică (de exemplu, în instituții unde posturile nu

au fost ocupate prin concurs). Încetarea bruscă a acestor detașări va duce, pe de o parte, la *subdimensionarea unor structuri esențiale*, iar pe de altă parte, la *incertitudinea profesională a persoanelor detașate*, care pot fi obligate să revină în posturi inexistente sau să rămână fără loc de muncă.

Se invocă art. 53 din Constituție pentru a justifica restrângerea drepturilor, dar restrângerea trebuie să fie proporțională cu scopul urmărit. O încetare generală, imediată și fără criterii clare nu poate fi considerată proporțională, în lipsa unui impact bugetar al detașărilor. Mai mult, detașările nu generează costuri suplimentare semnificative, ci doar redistribuie personalul acolo unde este nevoie.

Apreciem că măsura este disproporționată, arbitrară și lipsită de fundament economic real. Ea riscă să creeze haos administrativ și nesiguranță profesională, afectând stabilitatea carierei funcționarilor și calitatea serviciilor publice.

3. Cu privire la pierderea rezervării postului la suspendarea raportului de serviciu din motive personale

Proiectul de OUG modifică art. 512 alin. (9) și art. 514 alin. (1) lit. j) din Codul administrativ, în sensul în care postul funcționarului public nu mai este rezervat atunci când suspendarea raportului de serviciu se face prin acordul părților sau pentru desfășurarea unei activități în cadrul unor organisme sau instituții internaționale (la inițiativa funcționarului), stabilind și un plafon maxim de doi ani pentru astfel de situații.

În Nota de fundamentare, se justifică aceste modificări prin necesitatea de a evita „blocarea posturilor” pe perioade lungi și de a asigura o diferențiere între motivele obiective și cele „de lungă durată” ale suspendării. În viziunea inițiatorilor, posturile rezervate prin suspendări ar limita flexibilitatea instituțiilor și ar împiedica ocuparea lor cu personal activ.

Această modificare contravine regimului juridic al funcției publice și a principiului stabilității, consacrat de art. 373 lit. i) din Codul administrativ, ce presupune că funcționarul are garanția păstrării postului în caz de suspendare legală a raportului de serviciu. Limitarea acestei garanții la anumite cazuri și eliminarea

rezervării postului pentru motive personale (studii, sănătate, motive familiale) reduce drastic protecția juridică a funcționarului și transformă suspendarea într-un risc major de pierdere a locului de muncă.

Eliminarea rezervării postului pentru motive de suspendare acceptate deja de angajator prin acord constituie o restrângere nejustificată a acestui drept. Funcționarul nu se poate întoarce în funcția sa, deși suspendarea a fost aprobată legal, ceea ce echivalează cu o concediere indirectă.

Funcționarii nu se vor mai simți protejați să solicite suspendarea raportului de serviciu pentru a rezolva probleme personale (îngrijirea unui membru de familie bolnav, continuarea studiilor, situații de sănătate proprie). Teamă de a pierde postul va descuraja folosirea acestui drept legal, afectând echilibrul între viața profesională și cea personală.

În mediul privat, Codul muncii permite suspendarea contractului pentru motive familiale sau educaționale, iar salariatul are dreptul să revină pe post. În sectorul public, prin această modificare, protecția este mai slabă, deși stabilitatea ar trebui să fie superioară. Se susține că rezervarea posturilor „blochează” instituțiile. În realitate, instituțiile pot angaja temporar personal pe durată determinată pentru a acoperi lipsa. Soluția nu este eliminarea protecției funcționarului, ci crearea unor mecanisme flexibile de suplinire.

Funcționarii cu expertiză, în special cei care accesează stagii internaționale, vor migra către sectorul privat sau către instituții internaționale unde au garanții mai solide. Administrația publică românească va pierde tocmai personalul cu valoare adăugată.

4. În legătură cu limitarea la maximum 2 ani a suspendării pentru activități în instituții sau organisme internaționale și pierderea garanției rezervării postului

Proiectul modifică art. 514 alin. (1) lit. j) și art. 512 alin. (9) din Codul administrativ, stabilind că funcționarul public poate desfășura activități în organisme sau instituții internaționale pentru maximum 2 ani și că, în aceste situații, postul nu mai este rezervat (decât în cazurile prevăzute expres la art. 513 alin. (1) lit. c) –

misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituții ale Uniunii Europene sau în alte organisme sau instituții de drept public internațional, *ca reprezentant al autorității sau instituției publice sau al statului român*).

Din perspectiva dreptului funcționarului la carieră și dezvoltare profesională, participarea prin inițiativă personală (de ex. obținerea unui post în cadrul unui organism ONU sau Consiliul Europei) nu este mai puțin legitimă decât participarea ca reprezentant al statului. Ambele contribuie la profesionalizarea administrației și la consolidarea competențelor. Eliminarea rezervării postului doar pentru cei care merg pe cont propriu echivalează cu o sancțiune. Aceeași activitate – de exemplu, la o instituție a UE – beneficiază de protecția rezervării postului dacă este realizată ca reprezentant al României, dar nu și dacă este obținută prin selecție individuală. Diferența de tratament nu are o justificare obiectivă și proporțională.

Majoritatea mandatelor sau contractelor de muncă la organisme internaționale au o durată mai mare (3–5 ani). Limitarea la 2 ani face imposibilă compatibilitatea cu aceste programe și **nu rezolvă problema de fond a „blocării posturilor”**. Instituțiile pot gestiona lipsa temporară prin angajări pe perioadă determinată sau redistribuiri interne. Eliminarea rezervării nu aduce economii, ci doar produce insecuritate profesională.

Măsura limitării suspendării pentru activități în organisme internaționale la maximum 2 ani și eliminarea rezervării postului nu realizează economii bugetare și nu aduce echilibru instituțional, ci descurajează mobilitatea internațională și slăbește capacitatea României de a fi reprezentată la nivel global. În acest context, apreciem că soluția rezonabilă ar fi menținerea rezervării postului pentru întreaga durată a misiunii internaționale (în limitele stabilite de regulamentele respective), cu posibilitatea angajării temporare pe post a altor persoane, nu eliminarea completă a acestei garanții.

5. În ceea ce privește regimul cumulului pensiei cu salariul și obligativitatea suspendării pensiei

Proiectul introduce la art. 517 alin. (2)–(2³) Cod administrativ și la art. VII din ordonanță reguli noi privind raportul dintre pensie și continuarea activității. Astfel, funcționarii publici și personalul contractual care au primit decizia de pensionare pot continua activitatea până la 70 de ani, dar doar cu **suspendarea plății pensiei**. Reluarea pensiei după încetarea activității nu se face retroactiv, ci doar din momentul încetării raportului de muncă/serviciu.

Se motivează această măsură prin necesitatea „corelării cu Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii”, eliminarea cumulului pensiei cu salariul și înlăturarea inechităților, invocând și decizii ale ÎCCJ. Se susține că menținerea în activitate trebuie să fie compatibilă cu suspendarea pensiei, pentru a evita „dublarea” veniturilor din fonduri publice.

Pensia este un drept câștigat, rezultat al contribuțiilor plătite de persoană în timpul vieții active (art. 47 alin. 2 din Constituție). Suspendarea obligatorie a pensiei pentru a putea continua activitatea înseamnă privarea de un drept patrimonial dobândit. CEDO (cauza *Stec și alții c. Regatul Unit*) a stabilit că pensia este un „bun” protejat de art. 1 Protocolul 1 la CEDO. Suspendarea necondiționată a pensiei echivalează cu o ingerință asupra acestui bun.

Persoanele cu înaltă calificare (în IT, juridic, sănătate, administrație financiară) vor prefera să activeze în mediul privat, unde pot cumula pensia cu salariul, ceea ce va lăsa administrația publică și mai vulnerabilă.

Guvernul susține că elimină „dublarea” veniturilor. În realitate, pensia este plătită oricum din bugetul de asigurări sociale, iar salariul din bugetul instituției angajatoare. Cumulul nu creează o dublare de cheltuieli pentru aceeași sursă, ci o suprapunere de drepturi din fonduri diferite.

În domenii unde lipsa de personal este acută (sănătate, educație, financiar), menținerea pensionarilor în activitate este vitală. Dacă aceștia refuză să suspende pensia, vor ieși definitiv din sistem, lăsând posturi vacante care oricum nu pot fi ocupate prin concurs (concursurile fiind suspendate).

Un aspect esențial care riscă să genereze confuzie în practică este noțiunea de „**menținere în activitate**”. În cazul personalului contractual, această sintagmă

poate fi interpretată relativ simplu, ca prelungirea derulării aceluiași contract individual de muncă, în baza acordului părților. Totuși, pentru funcționarii publici nu există un contract individual de muncă, ci un raport de serviciu, guvernat de statut și de principiul ocupării prin concurs. Normele metodologice de aplicare ale Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii fac trimitere la menținerea activității în baza aceluiași contract/raport, ceea ce nu se suprapune însă peste specificul statutului funcționarului public.

Ordonanța, în forma actuală, nu distinge între cele două situații și creează un vid de reglementare: pentru un funcționar public trecut în pensie, „*menținerea în activitate*” nu poate însemna pur și simplu reluarea raportului de serviciu fără concurs, întrucât aceasta ar contraveni principiului constituțional al ocupării funcțiilor publice prin concurs. În lipsa unei prevederi exprese, există riscul ca practica să fie neunitară: unii angajatori să considere că este suficient acordul părților pentru menținerea în funcție, iar altele să impună organizarea unui nou concurs.

Pentru a evita insecuritatea juridică, propunem să se prevadă în mod explicit, în corelare cu Legea nr. 360/2023 și cu normele de aplicare ale acesteia, că **„menținerea în activitate” se referă la continuarea raportului juridic existent**, fără obligația încetării și reluării prin concurs, și să stabilească procedura distinctă aplicabilă funcționarilor publici. Altfel, există un risc de blocaj administrativ și de multiplicare a litigiilor privind interpretarea acestei norme.

În plus, sintagma introdusă de ordonanță – **„cu condiția suspendării plății pensiei”** – reprezintă o adăugare la Legea nr. 360/2023. Prin această inserție, ordonanța modifică substanța dreptului la pensie. Pensia, odată dobândită, nu poate fi condiționată sau suprimată prin acte administrative subsecvente, întrucât ar însemna ca dreptul patrimonial să fie transformat într-un drept condiționat de o condiție impusă de angajator.

6. Cu privire la înghețarea ocupării posturilor vacante în administrația publică până în 2026

Potrivit art. VII din proiectul de ordonanță, ocuparea posturilor vacante sau temporar vacante din administrația publică centrală și locală, inclusiv din

instituțiile și autoritățile publice autonome, se suspendă până la 31 decembrie 2026, cu excepția cazurilor expres prevăzute (posturi unice, personal contractual în servicii sociale esențiale, situații de urgență etc.).

Fără recrutare de personal tânăr, instituțiile vor depinde exclusiv de angajații actuali, mulți dintre care se apropie de pensionare. Aceasta va accentua decalajul între administrația publică și nevoile societății moderne.

Înghetarea posturilor transmite semnalul că administrația publică este un sector „închis” pentru cel puțin doi ani. Absolvenții universităților cu specializări în administrație, drept, finanțe sau IT vor fi nevoiți să migreze către sectorul privat.

Serviciile publice de bază riscă să nu mai fie funcționale. Posturile unice – chiar dacă exceptate teoretic – nu acoperă în practică multitudinea de situații din teren. Una dintre condițiile asumate prin PNRR este modernizarea și digitalizarea administrației publice, ceea ce necesită personal calificat în IT și management de proiect. Înghetarea posturilor blochează recrutarea de specialiști exact în sectoarele esențiale pentru implementarea reformelor.

Deși aparent măsura reduce cheltuielile cu personalul, în realitate ea generează costuri suplimentare prin externalizarea serviciilor către firme private, prin întârzieri în implementarea proiectelor europene (ce pot duce la pierderea de fonduri) și prin creșterea volumului de litigii.

În acest sens, apreciem că o soluție adecvată ar fi o reglementare diferențiată, care să permită ocuparea posturilor esențiale pe baza unor criterii obiective (deficit de personal, implementare proiecte europene, digitalizare), în locul unei interdicții generale care afectează uniform toate instituțiile, indiferent de situația lor reală.

Având în vedere cele formulate mai sus, vă rugăm să analizați propunerile prezentate, în vederea integrării acestora în forma finală a actului normativ.

Cu aleasă considerație,

Dumitru Costin
Președinte