

FEDERAȚIA "SOLIDARITATEA SANITARĂ" DIN ROMÂNIA

CENTRUL DE CERCETARE ȘI DEZVOLTARE SOCIALĂ "SOLIDARITATEA"



București,
str. Lipsicani, nr. 53, et. IV, cam. 3

Telefon: 0721246491
www.solidaritatea-sanitara.ro
Email: solidaritateasanitara@yahoo.fr

Galăț, str. col Nicolae Holban, nr. 10 bis
Telefon: 0336/106365

Fax: 0336/109281
www.cercetare-sociala.ro
Email: contact@cercetare-sociala.ro



Către: Ministerul Sănătății



În atenția domnului Dacian Julien CILOȘ, Prim-Ministru, Ministru al Sănătății

Studiul privind procedurile aplicabile pentru elaborarea Ordonanței de urgență privind corecțiile aduse la salarizarea personalului plătit din fondurile publice¹

Draft 12.05.2016

Expert
ROTILĂ Viorel

I. INTRODUCERE

1. Aspecte prealabile

Acest document investighează situațiile specifice sectorului sanitar din perspectiva salariilor aflate în plată, indicând amploarea problemelor numite discriminări salariale/ilegalități, și analizează efectele diferitelor modele de corecții propuse până la acest moment în cadrul grupului de lucru pentru corectarea salarizării personalului plătit din fondurile publice.

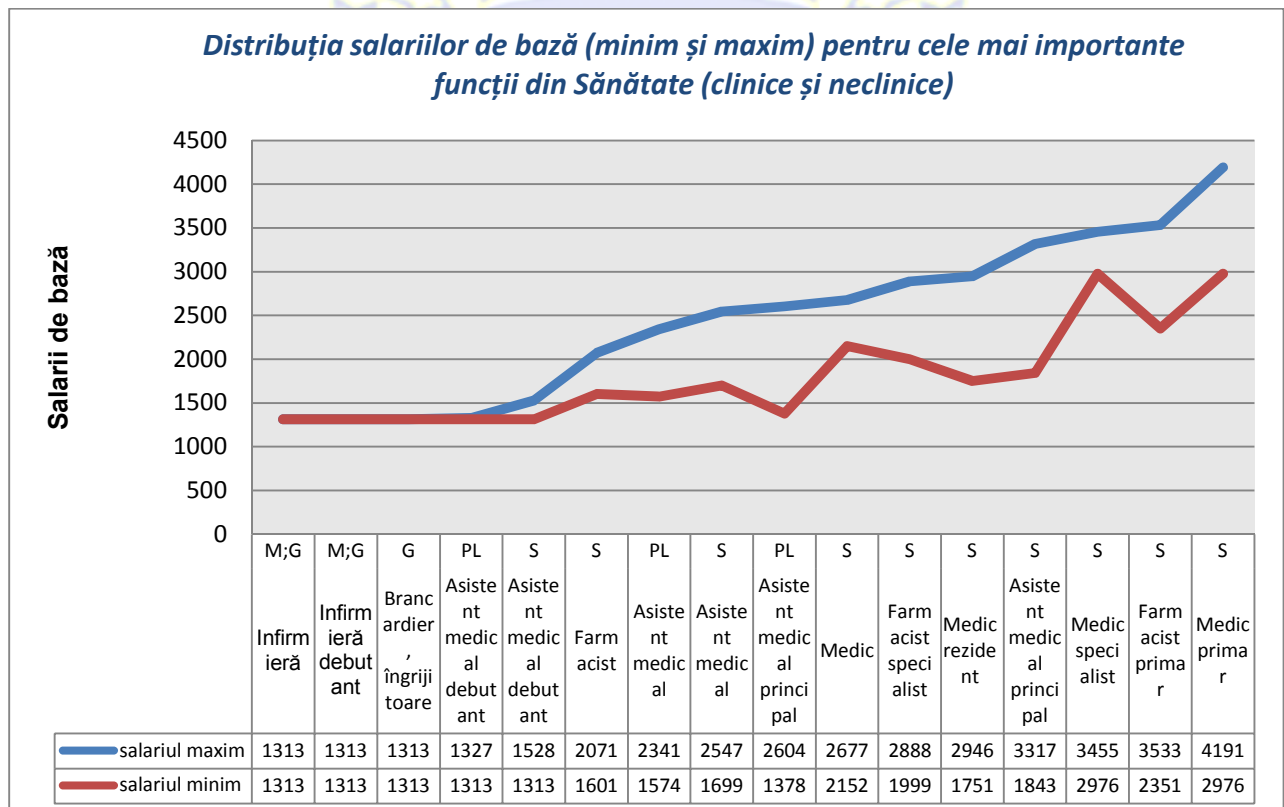
Raportul dintre salariul de bază minim și maxim constituie un indicator relevant al unui sistem de salarizare, el măsurând gradul de coeziune al unui sistem de salarizare. De regulă, sindicatele militează pentru reducerea ecarterului dintre salariul maxim și cel minim, acest tip de acțiune fiind pontată la creșterea echității unui sistem de salarizare. Dat fiind contextul specific sistemului de salarizare din sectorul sanitar în genere, la care se adaugă situațiile existente la nivelul României, noi considerăm că la acest moment este necesară o creștere a ecarterului dintre salariul maxim și cel minim, posibilă, evident, doar prin creșterea salariilor de-a lungul ierarhiei salariale.

În conformitate cu principiile comune oricărui sistem de salarizare, preluate și în partea introductivă a legii nr. 284/2010, unul din criteriile de ierarhizare îl constituie nivelul de studii, el indicând atât efortul depus de fiecare salariat în pregătirea profesională (utilă angajatorului) cât și, mai ales, nivelul de competență cu care angajatul își exercită atribuțiile specifice. În aceste condiții, diferențele mari între nivelele de studii trebuie

¹ Studiul, aflat în desfășurare concomitent cu activitatea grupului de lucru, este elaborat în cadrul Centrului de Cercetare și Dezvoltare Socială „Solidaritatea”/Federația „Solidaritatea Sanitară”, de un colectiv coordonat de conf. univ. dr. Viorel Rotilă și compus din următorii experți, cu rol de consilieri: Gabriel Predica (analist programator), Vasile Andrieș (expert resurse umane și salarizare), Traian Palade (lect. univ.).

să reflecte în mod proporțional asupra sistemului de salarizare. Analiza distribuției studiilor indică în mod clar faptul că Sănătatea trebuie să fie sectorul cu diferențele cele mai mari între salariul minim și cel maxim. În condițiile în care salariul minim este deja cunoscut, este evident că această necesară diferențiere se poate face doar prin expandarea grilei de salarizare pe verticală, adică prin creșterea nivelului salariilor odată cu creșterea în ierarhie.

În principiu, ierarhia salarială din Legea 284/2010 constituie un punct de raportare, încadrarea în sistemului ei putând accentua diferențierile. Din păcate însă, principiile inițiale de la care s-a pornit corecția sistemului de salarizare tind să reducă și mai mult aceste diferențe, crescând nivelul pericolului care amenință sistemul public de sănătate de a rămâne fără specialiști.



Câteva precizări metodologice

Pentru a putea sesiza toate suprapunerile nedorite de salarizare între diferitele categorii profesionale (cu alte cuvinte, afectarea și mai mult a ierarhiei salariale) este necesară să operăm pentru toate categoriile de personal cu patru variabile diferite (acolo unde le sunt aplicabile toate trei):

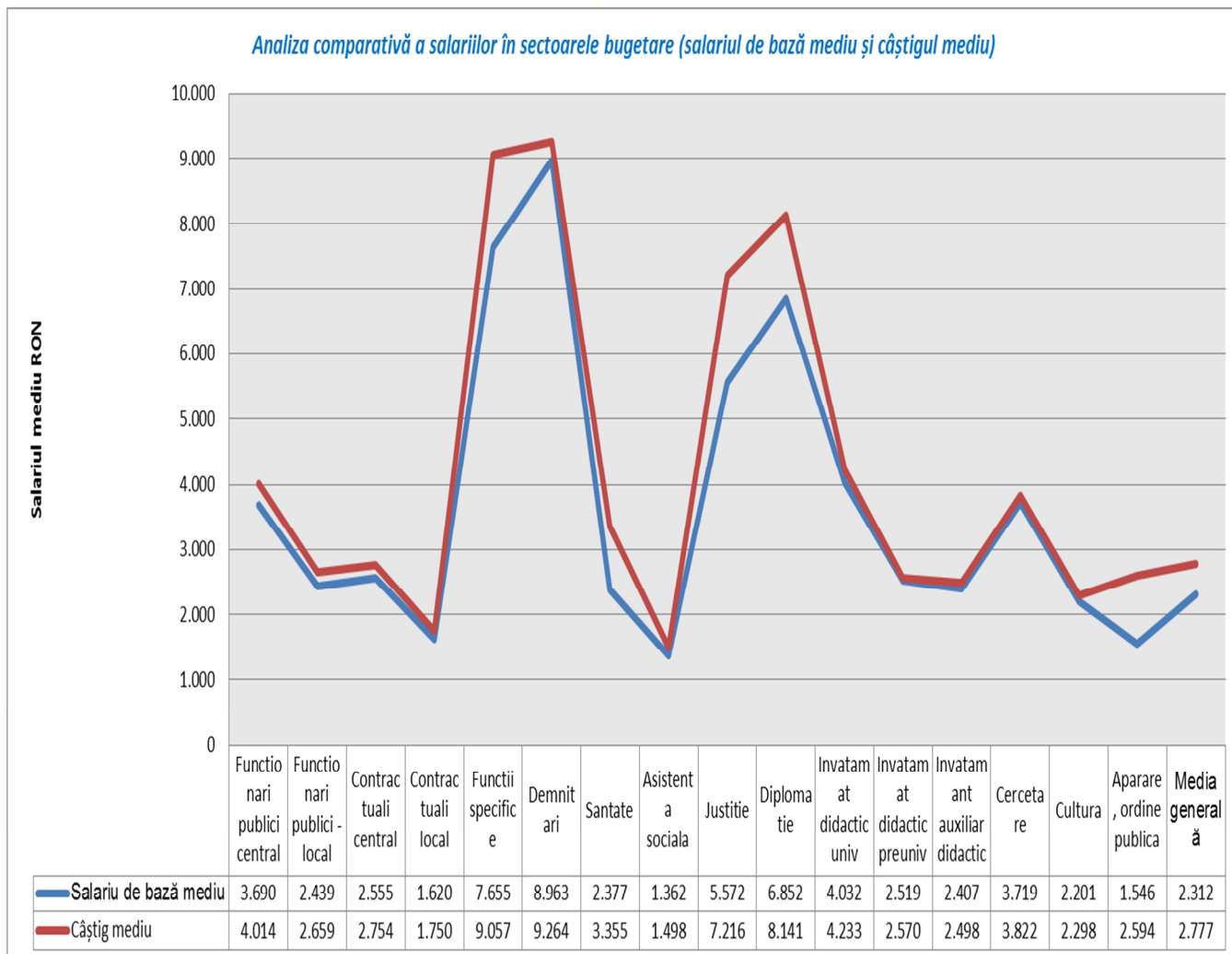
- Salariul maxim (înțelegând prin asta nivelul maxim de salarizare, corespunzător gradației maxime).
- Salariul minim (înțelegând prin asta nivelul minim de salarizare, corespunzător gradației 0)
- Salariul debutantului în profesie (cu încadrarea sa între cele două nivele limită ale gradațiilor, respectiv minim și maxim);
- Abaterile sub salariul minim.

Observația tehnică cea mai importantă vizează însă necesitatea stabilirii unui standard de raportare (un document excel predefinit, care să permită doar completări) și reluarea procedurii de indexare corectă a

situației existente, pentru a putea calcula costurile și impactul oricărei intervenții (la acest moment datele existente – datorită modalității de culegere a lor - permițând doar o estimare grosieră a situației).

2. O abordare etică a diferențelor intersectoriale. Repartiția banilor disponibili între sectoarele de activitate – Sănătatea necesită o alocare prioritară

Analiza comparativă a nivelului de salarizare între diferitele sectoare bugetare relevă faptul că Sănătatea se află pe unul dintre ultimele locuri:



Figură 1 Analiza comparativă a salariilor în sectoarele bugetare (salariul de bază mediu și câștigul mediu). Sursă informații: Ministerul Muncii (pentru Sănătatea nu include personalul nemedical)

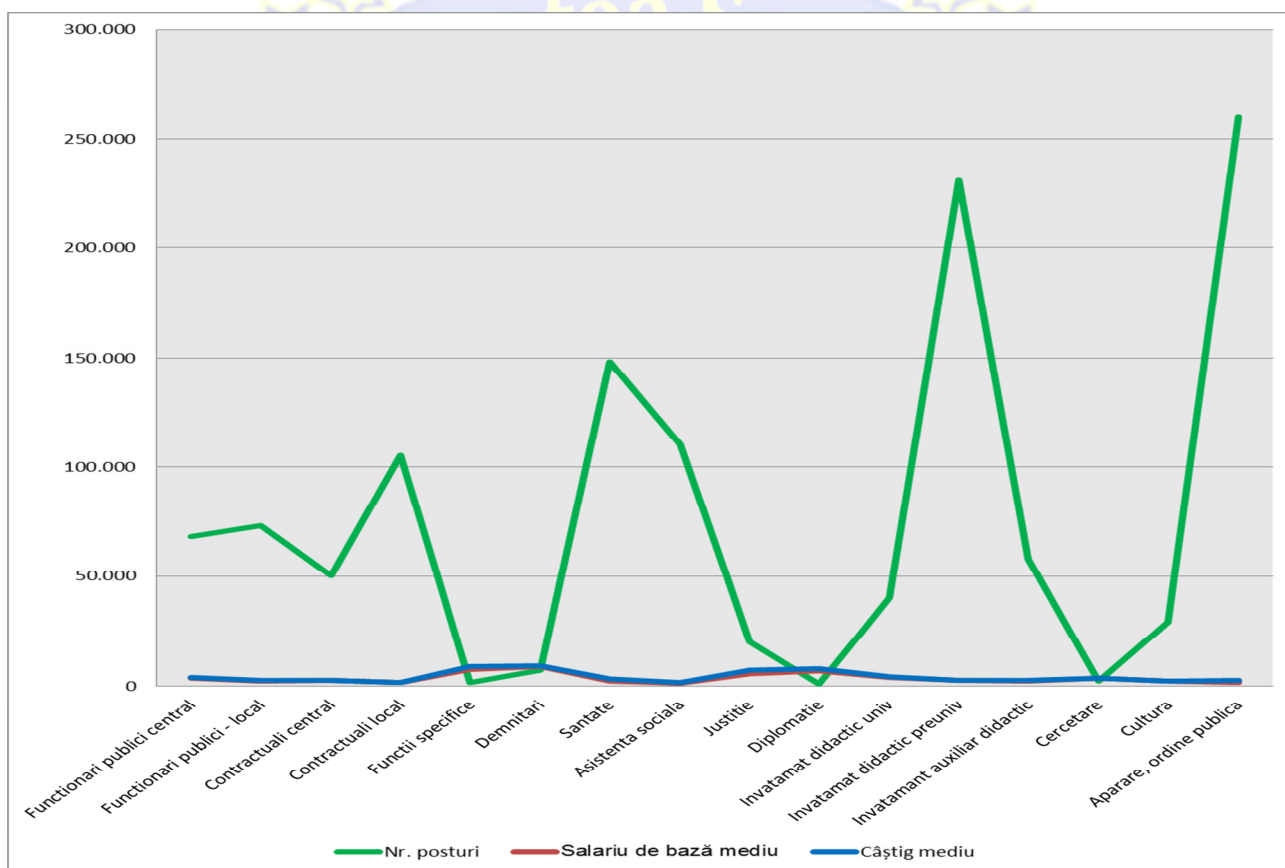
Dacă ponderăm rezultatele din diagrama de mai sus cu impactul a două variabile foarte importante în stabilirea salarizării, respectiv nivelul de studii² și specificul locurilor de muncă, devine evident faptul că Sănătatea se află de fapt pe ultimul loc din această perspectivă.

² Două aspecte esențiale trebuie reținute în acest sens:

- În Sănătate există salariații cu nivelul cel mai mare de studii din toate sectoarele de activitate (bugetare și nebugetare): medicii. În acest sens, avem în vedere faptul că media duratei studiilor universitare ale acestora (incluzând rezidențiatul) este de 10 ani.
- Categoria care reprezintă peste 50% dintre salariații din Sănătate, asistentele medicale, are nivelul de studii peste medie, majoritatea având studii postliceale iar o parte însemnată chiar studii superioare.

Având în vedere condițiile de muncă din sănătate și ritmul de muncă (majoritatea unităților fiind în de tip activitate continuă), ce necesită compensarea salariaților cu sporuri specifice, putem constata că per ansamblu, acestea nu conduc la o diferență semnificativă între media salariilor de bază și câștigul mediu comparativ cu alte sectoare, faptul fiind datorat, iarăși, construcției deficitare a sistemului de salarizare, care afectează negativ în cea mai mare parte această categorie de salariați.³

În condițiile în care nivelul mediu al salariilor din Sănătate este foarte mic deși salariații din Sănătate au incluse în salariul de bază și două „sporuri” specifice⁴, respectiv sporul de prevenție și prima de stabilitate⁵, este evident faptul că există o problemă fundamentală cu nivelul de salarizare al acestora, ce trebuie îndreptată, amplasarea problemei constituind un criteriu important pentru stabilirea sumelor ce trebuie acordate Sănătății în cadrul acțiunilor corective.



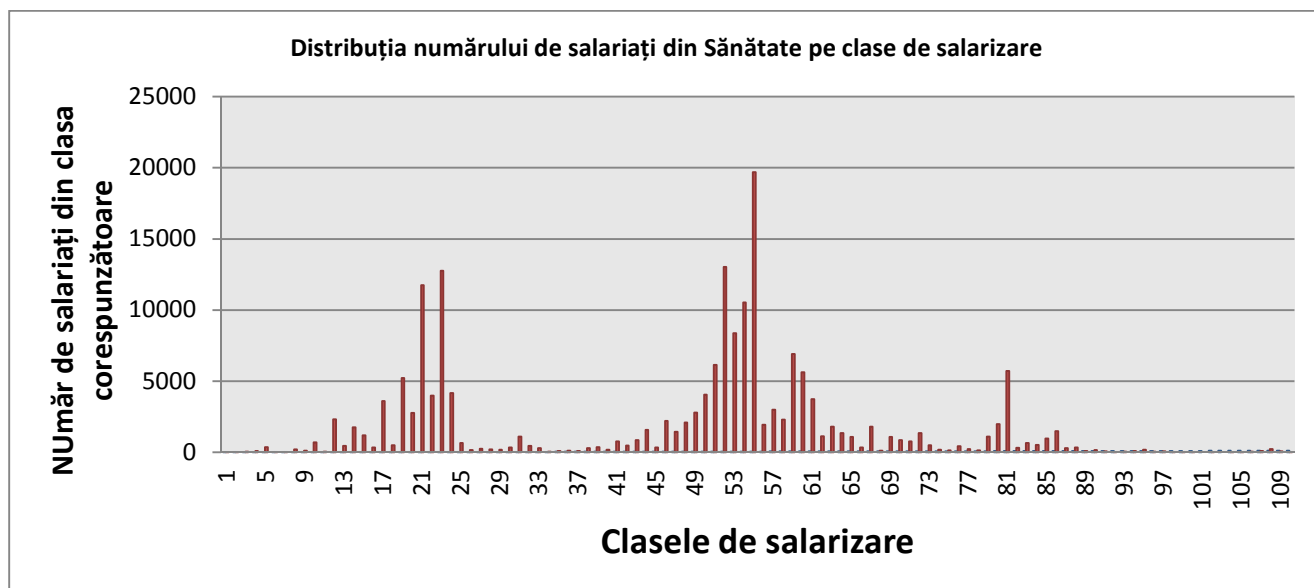
Figură 2 Analiză comparativă: număr posturi versus salariile medii (pe sectoare)

3. Distribuția salariaților din Sănătate pe clase de salarizare

³ Considerăm că această situație este datorată în special situației de ilegalitate în care se găsește salariul de bază, în condițiile în care sporurile nu sunt raportate la acesta.

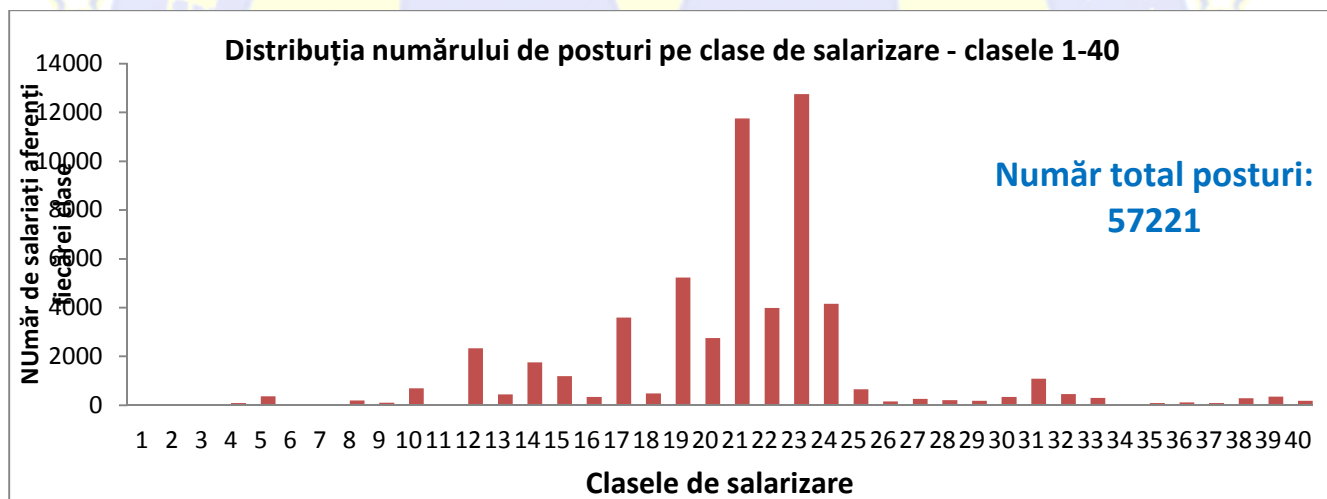
⁴ În continuare, utilizăm formula „sporuri” specifice pentru a desemna sporul de prevenție și prima de stabilitate. Existența unei prime de stabilitate justifică punerea între ghilimele a termenului sporuri.

⁵ După cum indicăm mai jos, în secțiunea *Introducerea gradațiilor pentru vechimea în sectorul public de sănătate*, aceste „sporuri” (sporul de prevenție și prima de stabilitate) determină un salariul minim din Sănătate mai mare decât cel la nivel național.

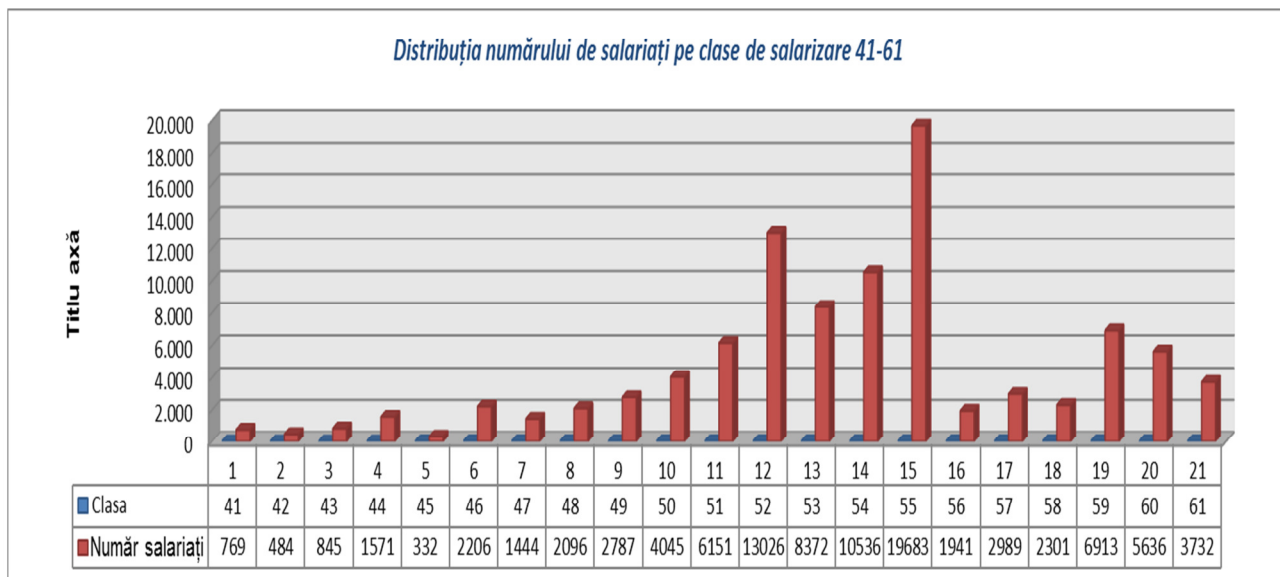


Figură 3 Distribuția numărului de salariați din Sănătate pe clase de salarizare - perspectiva generală (include: personalul nemedical și clasele aferente vechimii în muncă)

Creșterea salariilor pe modelul prag, până la clasa 40, va determina în mod clar o alunecare a curbei la stânga, perturbând și mai mult posibilitatea de a ne îndrepta către normalitate (modelul gaussian).



Figură 4 Distribuția numărului de posturi pe clase de salarizare - clasele 1-40 (include: personalul nemedical și clasele aferente vechimii în muncă)



Figură 5 Distribuția numărului de posturi din Sănătate pe clase de salarizare 41-61 (include: clasele aferente vechimii și personalul nemedical). Numărul total de posturi: 97859.

Având în vedere gradul ridicat de dispersie a salariilor în plată pentru fiecare clasă de salarizare,⁶ figura oferă informații utile doar în abordarea intervalelor de 9 clase (pornind de la clasa aferentă salariului de bază) pentru profesiile cu numărul cel mai mare de salariați. Din această perspectivă, intervalul prezentat în figura de mai sus reprezintă așezarea pe clase de salarizare pentru cca. 61% din personalul medical (cca. 54% din toți salariații din sectorul public de sănătate), acțiunile corective asupra salariilor angajaților din acest interval având impactul cel mai mare.

2. PARTEA II-A: ELIMINAREA DISCRIMINĂRILOR SALARIALE

Teza fundamentală: în Sănătate creșterea salariilor nu se poate face înainte de eliminare discriminărilor salariale

Nerespectarea acestei reguli echivalează cu încercarea de-a construi o casă pe un teren instabil, lipsind formele necesare de stabilizare. Pentru a demonstra necesitatea acestui demers vom indica problemele pe care le ridică nerespectarea acestei reguli.⁷

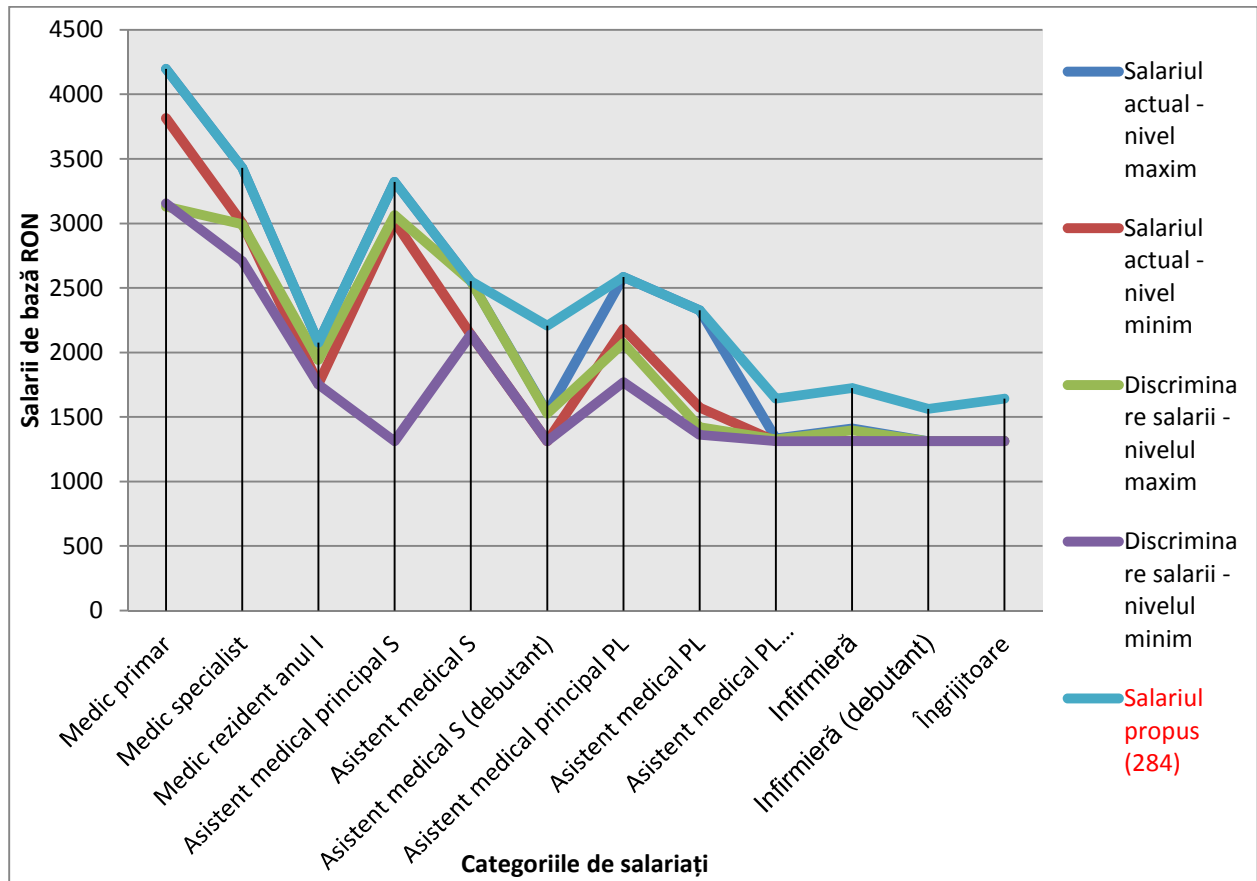
1) Creșterea unora dintre salarii înainte de eliminarea discriminărilor salariale le va accentua pe acestea din urmă, crescând gradul de anomie al sistemului

Analiza de ansamblu indică următoarea situație în cazul spitalelor clinice.⁸

⁶ Determinat de faptul că încadrarea salariilor în plată pe clasele de salarizare din legea 284/2010 s-a făcut strict nominal, preluându-se doar clasele ce revin fiecărei funcții.

⁷ Argumentul reducerii la absurd constituie aici una din bazele demonstrației.

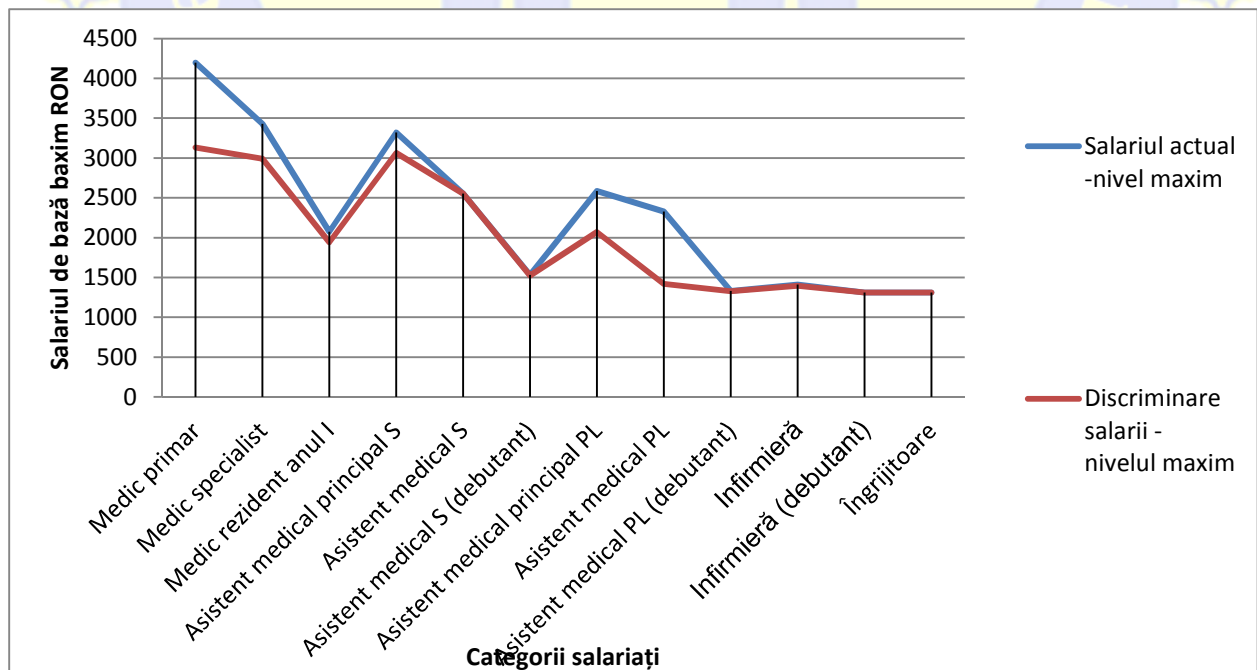
⁸ Pentru simplificare am operat cu exemplul spitalelor clinice, efectuând comparații între situații similare. Este evident că abordarea celei de-a doua categorii de spitale indică cel puțin un nivel similar al problemelor.



Pentru o mai mare vizibilitate a problemelor abordăm separat situațiile:

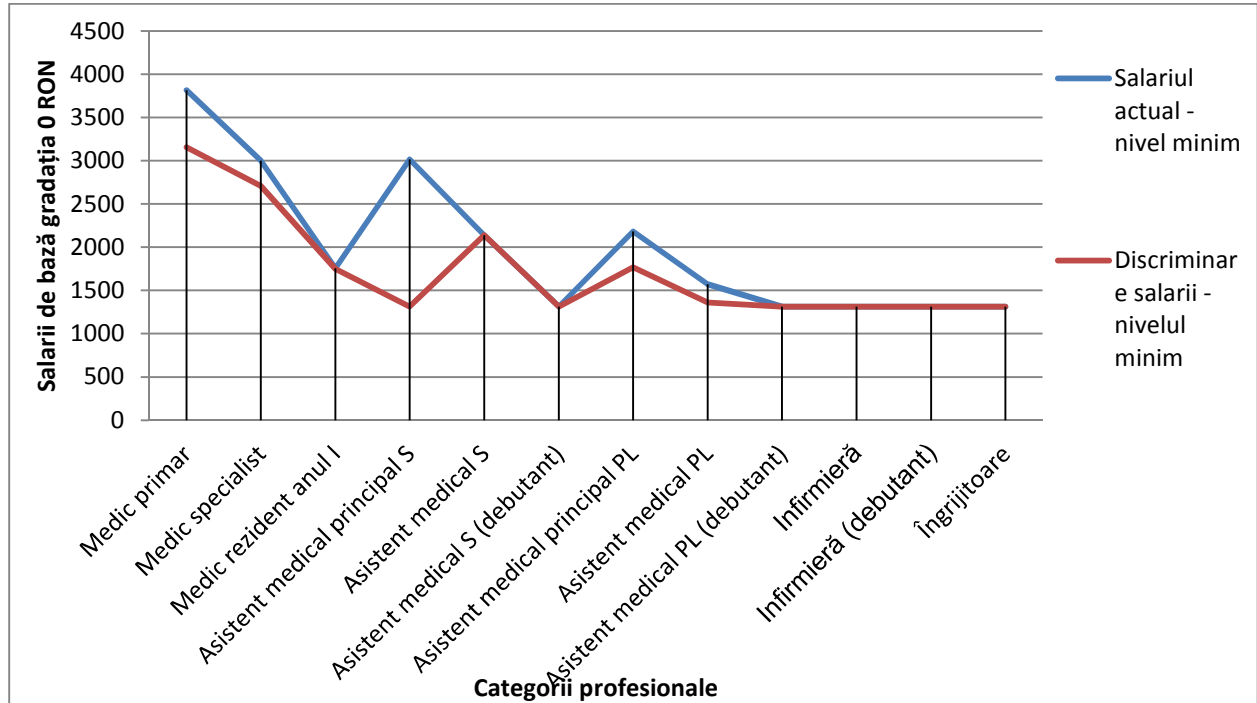
A) Evidențierea problemelor existente

a. Analiza discriminărilor salariale raportat la nivelul maxim al salariilor (gradația 5) pe categorii profesionale



Două categorii profesionale înregistrează nivelul cel mai ridicat de discriminare salarială raportat la gradația maximă: asistentele medicale absolvente de postliceală și medici.

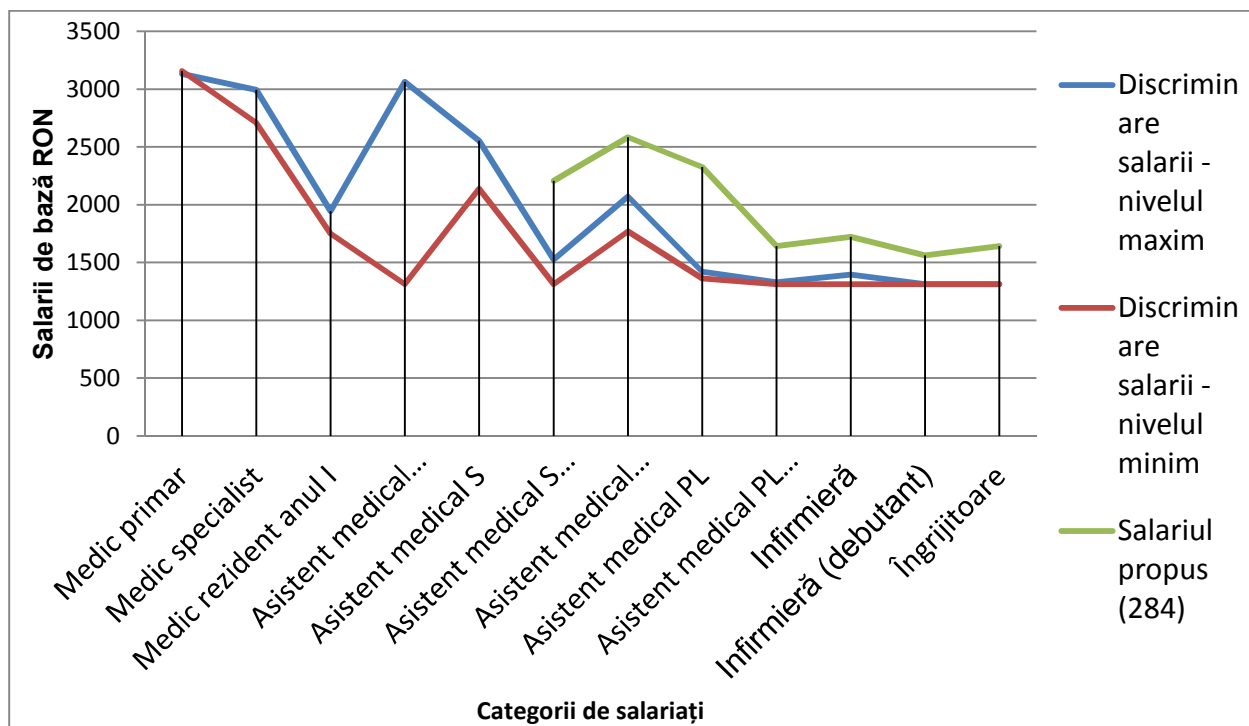
- b. Analiza discriminărilor salariale raportat la nivelul minim al salariilor (gradația 0) pe categorii profesionale



Analiza salariilor aflate la gradația 0 adaugă la cele două categorii enumerate anterior o a treia: asistentele medicale absolvente de studii superioare.

- B) Indicarea problemelor suplimentare ce riscă să fie create

Varianta 1: Efectul aplicării legii 284/2010 la primele 21 de clase de salarizare



Dacă nu se elimină discriminările salariale liniile trasate cu roșu și cu albastru își păstrează același nivel, instituindu-se totodată noile nivele corespunzătoare liniei verzi. Graficul evidențiază gradul de amplificare a discriminărilor salariale: mulți salariați din partea dreaptă a lui (aflați mai sus în ierarhia instituită de clasele de salarizare) vor avea salariile mai mici decât cei din partea dreaptă a graficului. După cum vom vedea, acest grafic are valoarea de model, el fiind aplicabil în toate situațiile în care se recurge la creșterea salariilor pe model prag (până la un anumit nivel).

PARTEA A III-A Creșterea salariilor (pe un model construit conform legii 284) doar pentru categoriile de personal aflate în partea de jos a piramidei salariale va determina apariția unor noi inechități

1) O evaluare prealabilă

Având în vedere situația de fapt, caracterizată de următoarele elemente:

- Ierarhizarea salariilor stabilită de legea 284/2010 se face prin intermediul claselor de salarizare,⁹ (cărora le corespund coeficienții aferenți);
- Încadrarea salariilor în plată în clasele de salarizare s-a făcut în mod forțat, strict formal, respectiv doar pe criteriul corespondenței dintre funcții și locul ei în grilele din anexele la legea 284/2010, fără ca ierarhia claselor să aibă drept corespondent o ierarhizare a salariilor;

Din punct de vedere teoretic putem identifica următoarele tipuri de probleme (cu valoare de ipoteze de cercetare):

⁹ Cărora le corespund anumiți coeficienți, aceștia din urmă contribuind la stabilitatea valorii finale a salariului de bază pe formula: salariul de bază = coeficientul*valoarea de referință.

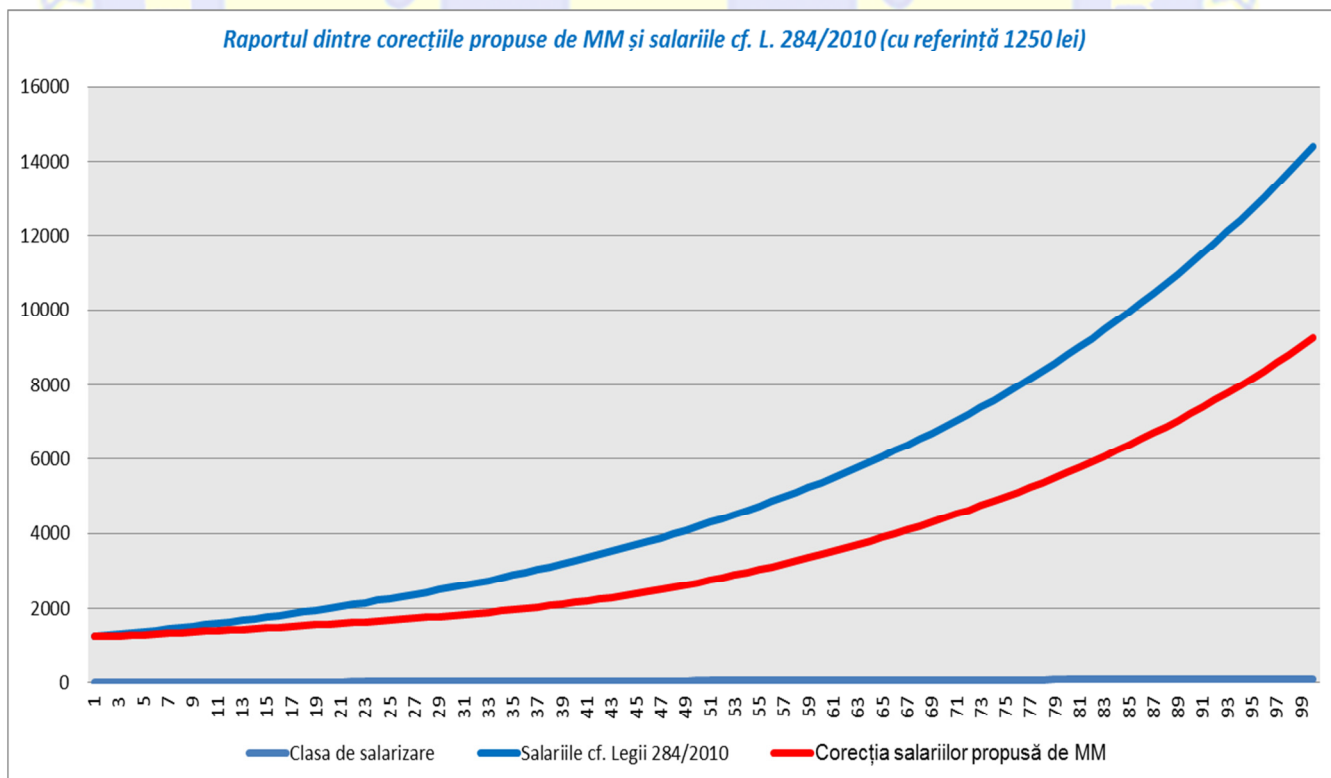
- a) Vor exista salariați aflați în partea de deasupra pragului de creștere care vor avea salariile mai mici decât salariați aflați sub pragul de creștere (care beneficiază de creșterile salariale). Aceste probleme se vor ivi pe următoarele modele:
- Amplasarea problemelor categoriilor de funcții aflate deasupra pragului de creștere este direct proporțională cu apropierea de prag;
 - Amplasarea problemelor raportate la numărul de salariați afectați depinde de raportul dintre nivelul de stabilire a pragului și existența în imediata lui vecinătate (deasupra pragului) a unei zone de condensare a numărului de salariați (mulți salariați aflați într-un interval mic al unor trepte de salarizare).
- b) Se vor introduce diferențe foarte mari de salarizare în cadrul aceleiași profesii, în cazul funcțiilor „segmentate de prag de creștere”.

Vom verifica în continuare dacă ipotezele noastre sunt confirmate de analiza datelor.

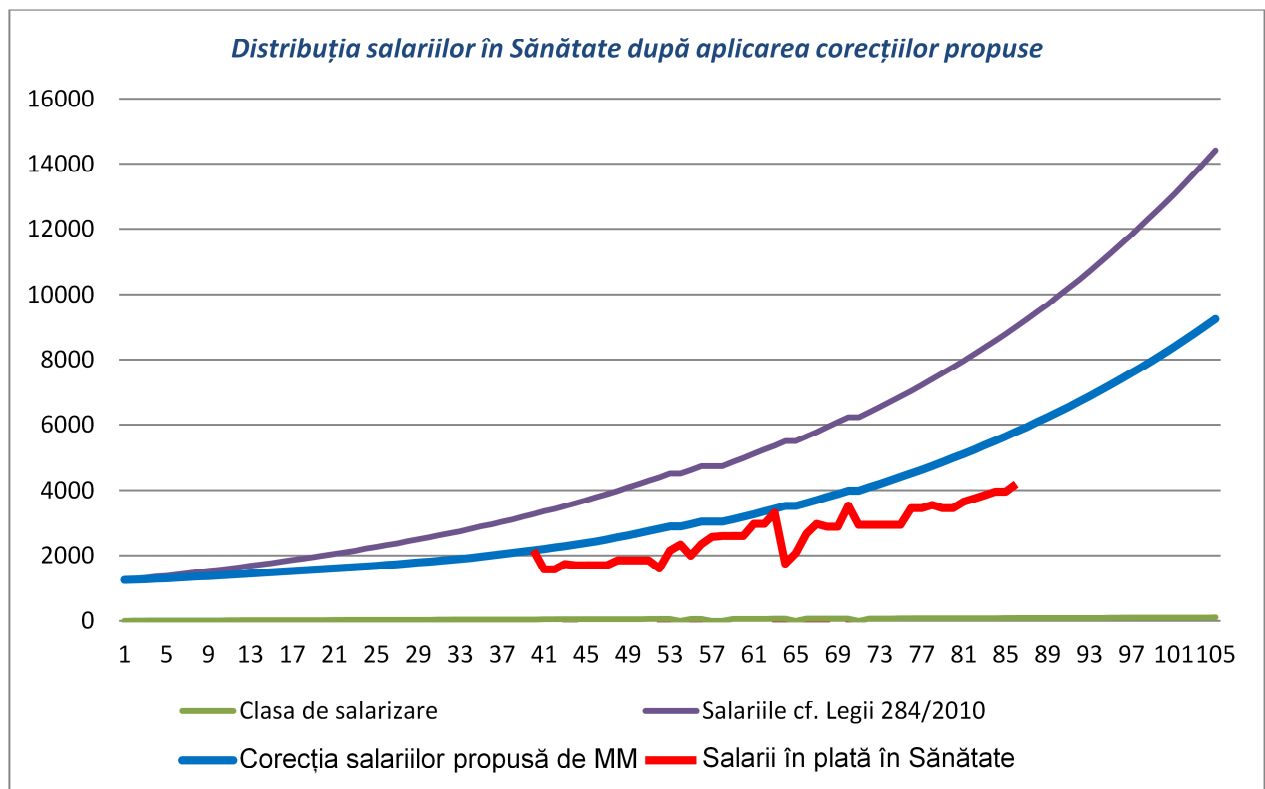
2) Dificultățile tehnice (lipsa datelor de încredere și proiectarea unor modele eronate) pot determina abordări greșite.

a) Reducerea raportului dintre salariul maxim și salariul minim de la 15/1 la 10/1 nu poate fi făcută prin intermediul corecțiilor

Figura de mai jos evidențiază posibilitatea existenței unei intenții de reducere a raportului dintre salariul maxim și salariul minim de la 15/1 la 10/1. Un astfel de model ridică o serie de probleme, cea mai importantă constituind-o „reducerea salariului mediu ideal”, cu un puternic impact negativ asupra salariaților din sectorul sanitar.



Figură 6 Raportul dintre salariile ce ar rezultat prin corecțiile propuse de MM și salariile cf. L. 284/2010 (cu referință 1250 lei); analiza doar până la clasa 100. Se evidențiază dorința ascunsă de a reduce de facto raportul dintre salariul maxim și cel minim de la 15/1 la 10/1



Figură 7 Distribuția salariilor în Sănătate după aplicarea corecțiilor. Până la clasa 40 conform corecțiilor - cu albastru. De la clasa 40 în sus linia albastră stabilește tendința de creștere ce ar trebui urmată în continuarea celei inițiale.

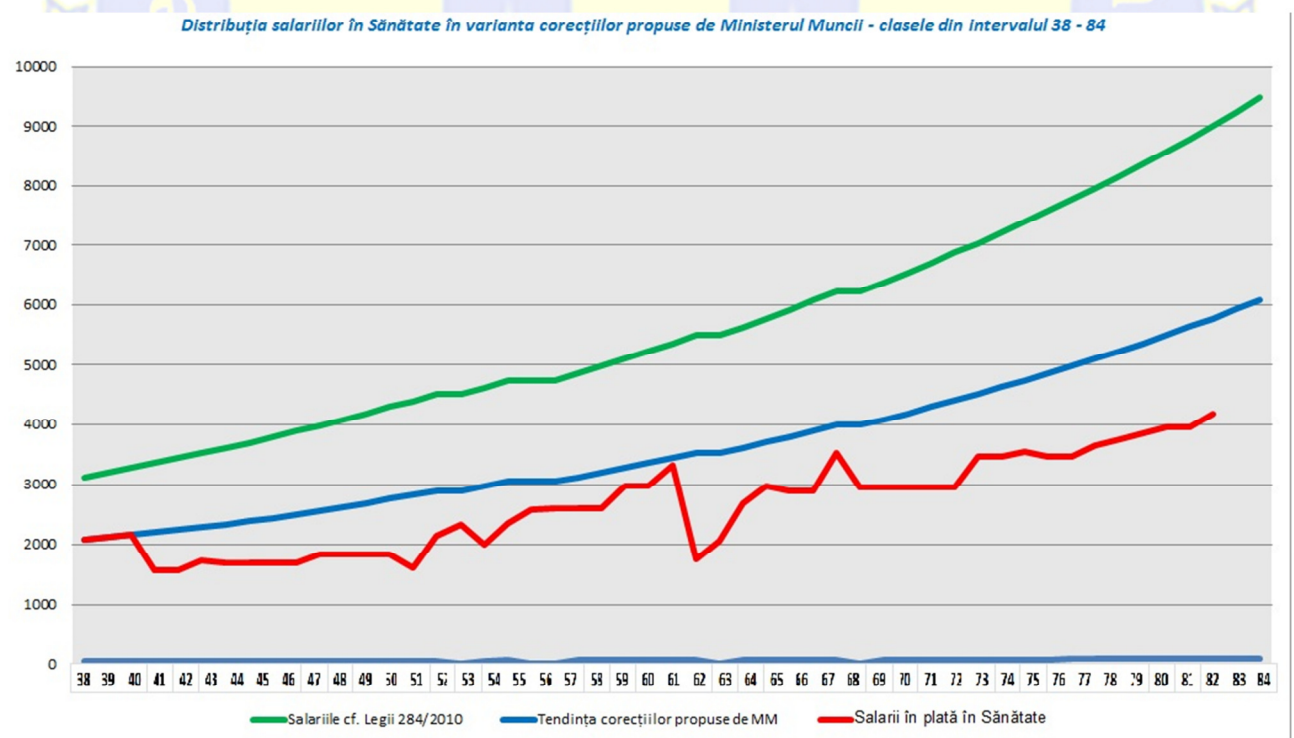
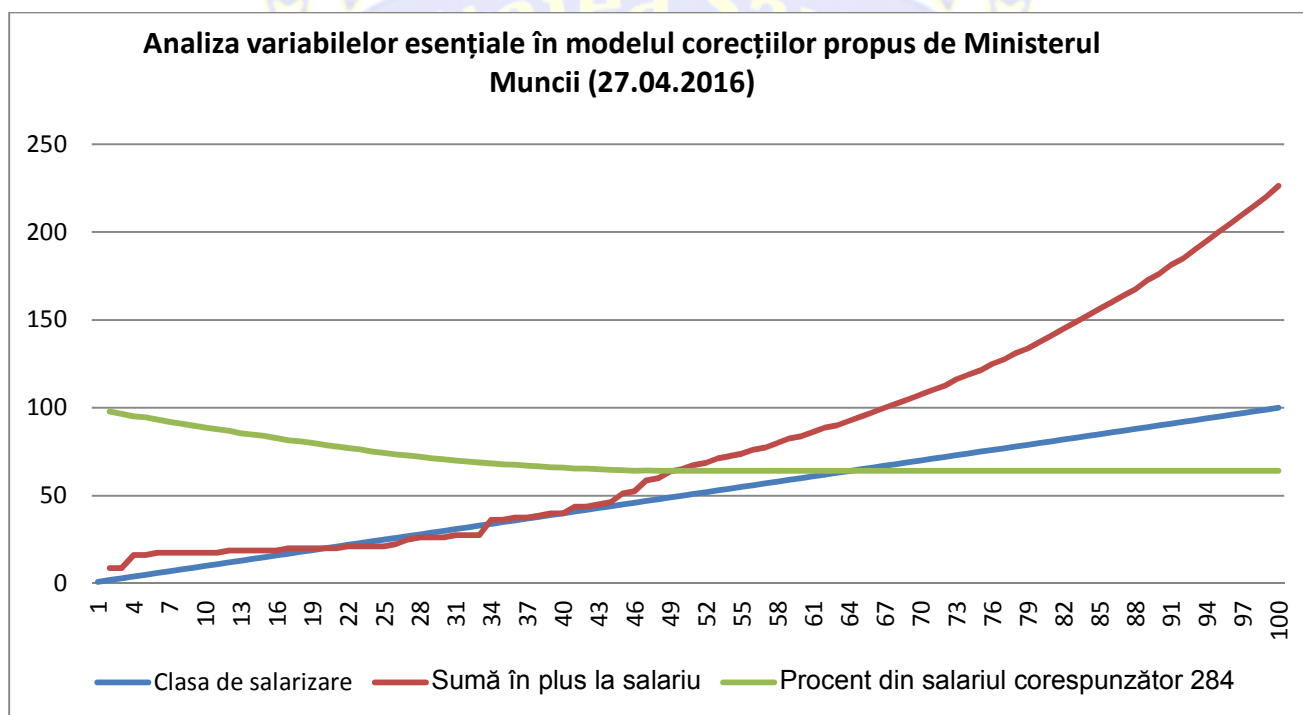


Figura de mai sus reflectă două tipuri de distanțe ce riscă să fie create prin intermediul transpunerii intențiilor inițiale asumate în cadrul măsurilor de corecție a salariilor:

- Distanța dintre nivelul de salarizare în plată (menținut și după luna august 2016) și „idealul legal” reprezentat de nivelul prevăzut de legea 284/2016 (luând în considerare ca referință de 1250).
- Distanța dintre ierarhia revăzută prin intermediul măsurilor de corecție și salariul în plată pentru cca 70% dintre salariații sectorului public de sănătate (funcțiile peste clasa 40).

Estimarea situației pe bazele de date prezentate de Ministerul Sănătății indică faptul că în situația creșterii salariilor conform algoritmului prezentat de Ministerul Muncii¹⁰ până la clasa 40, vor exista 40.000 de salariați din întregul sector sanitar (incluzând personalul nemedical) care vor rămâne cu salariile în plată mai mici decât cel aferent clasei 40, aceștia ajungând în situația de discriminare salarială.



Figură 8 Analiza variabilelor esențiale în modelul corecțiilor propus de Ministerul Muncii (27.04.2016)

b) Multipla afectare a salariilor medii și mari

După cum putem constata din analiza figurilor de mai sus, modelul propus de Ministerul Muncii constituie o dublă defavorizare a angajaților cu salarii medii și mari:

- Scăderea mai mare a coeficienților peste clasa 40 (media este de 64%, față de media scăderii salariilor până în clasa 40= 80%)
- Aplicarea noului model doar până la clasa 40.

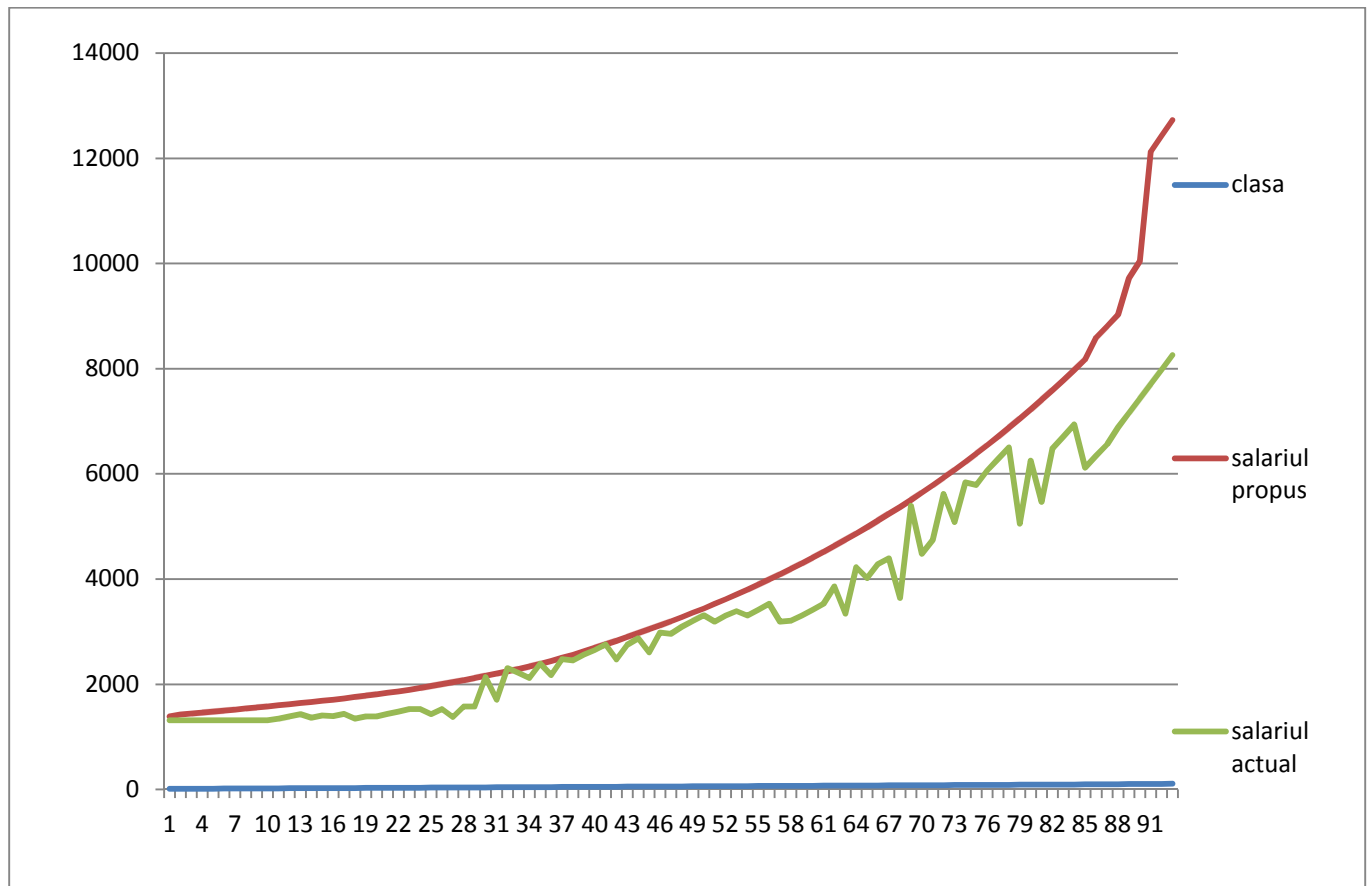
Cu alte cuvinte, salariații peste clasa 40 sunt afectați de o scădere mai mare a nivelului ideal, dar nici măcar acest model nu le este aplicabil.¹¹ În aceste condiții este lesne de înțeles că un astfel de model nu este de acceptat din perspectiva efectelor sale.

3) Creșterea salariilor doar pentru categoriile din partea de jos a grilei va determina alte suprapuneri de salarii

¹⁰ O creștere efectuată după eliminarea discriminărilor salariale, conform stadiului discuțiilor în data de 9.05.2016.

¹¹ Este lesne de prevăzut că modelul riscă să stabilească în cazul lor un nou ideal de salarizare, mult mai scăzut față de cel anterior.

Analiza datelor privitoare la Sănătate din informațiile furnizate în data de 27.04.2016 cu titlul *coeficienți*, are următoarea transpunere grafică:



În măsura în care datele corespund realității¹² ele reflectă o situație ce necesită o intervenție urgentă. Menționăm că analiza comparativă cu datele din câteva județe au condus la alte salarii aferente diferitelor categorii de personal și diferitelor clase.

Această constatare ne-a condus la necesitatea analizei câtorva dintre clasele de salarizare, în special a celor care sugerează că salariații ar avea de pierdut în varianta creșterii salariilor. Rezultatele ar putea sugera amplexarea problemelor, respectiv necesitatea constituirii unei baze de date sigure, înainte de a trece la repartizarea pe sume.

Am luat în considerare procedura aplicată în stabilirea claselor, respectiv preluarea claselor corespunzătoare din Legea 284/2010 (cu adăugarea claselor aferente gradațiilor) și păstrarea salariilor existente.

a) Gradul de dispersie

În discuție este gradul de dispersie al salariilor în plată în jurul diferitelor clase de salarizare. Problema poate fi abordată în două modalități:

¹² Aspectul bazelor de date specifice Sănătății relevă necesitatea implementării urgente a unei forme standardizate de gestionare a resurselor umane. Din punctul nostru de vedere idealul îl constituie implementarea serviciului de management resurse umane, respectiv crearea unor calificări/specializări în domeniu.

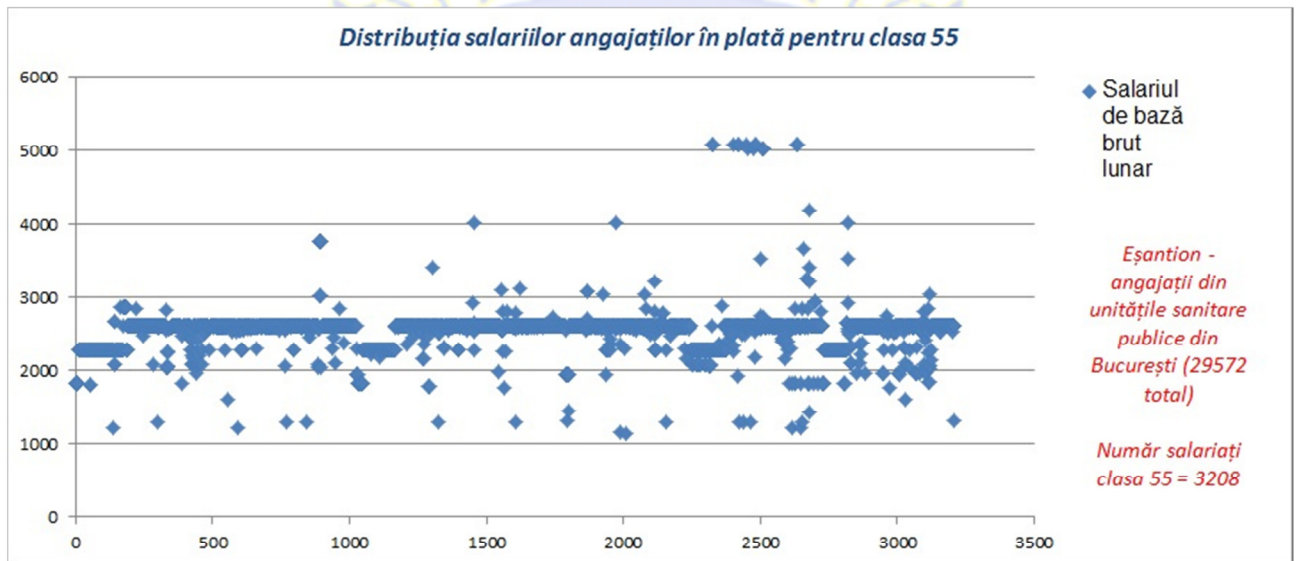
- a) Gradul de dispersie al salariilor în plată
- b) Gradul de dispersie al salariilor peste clasa 40 după eliminare discriminărilor salariale

Vom începe cu primul punct:

Gradul de dispersie al salariilor în plată

Deoarece baza de date centralizată nu permite evaluare la nivel național, am utilizat ca eșantion angajații din unitățile sanitare publice din București = 29572 posturi.

Vom începe cu clasa 55 = 3208 salariați. Analiza distribuției salariilor în plată.



Se poate observa că referința inițială nu acoperă toate situațiile dacă o luăm în considerare ca fiind la nivelul maxim, putând fi întâlnite cazuri cu un nivel mai mare de salarizare, însă cele mai multe cu un nivel mai mic și mult mai mic de salarizare.

Este evident că varianta aplicării unei creșteri salariale ce ia ca punct de raportare clasele (respectiv coeficienții) de salarizare din legea 284/2010 va determina un impact diferit asupra diferitelor categorii de salariați din Sănătate, în funcție de distanța la care se află fie de nivelul maxim actual corespunzător clasei fie (de dorit) față de nivelul rezultat în urma creșterilor salariale.

În același timp însă, variațiile foarte mari față de nivelul considerat maxim (cu o marjă de eroare) corespunzător pentru o clasă evidențiază odată în plus riscul introducerii unor noi distorsiuni în sistemul de salarizare. Vom exemplifica acest lucru în continuare.

Presupunem o creștere a salariilor până la clasa 40, acestea revenindu-i un salariu de bază de 2136 RON (acesta devenind astfel un punct de referință). Ce se întâmplă cu salariații aflați în clasele superioare?

Reprezentarea grafică a situației raportat la nivelul salariului stabilit pentru clasa nr. 40:

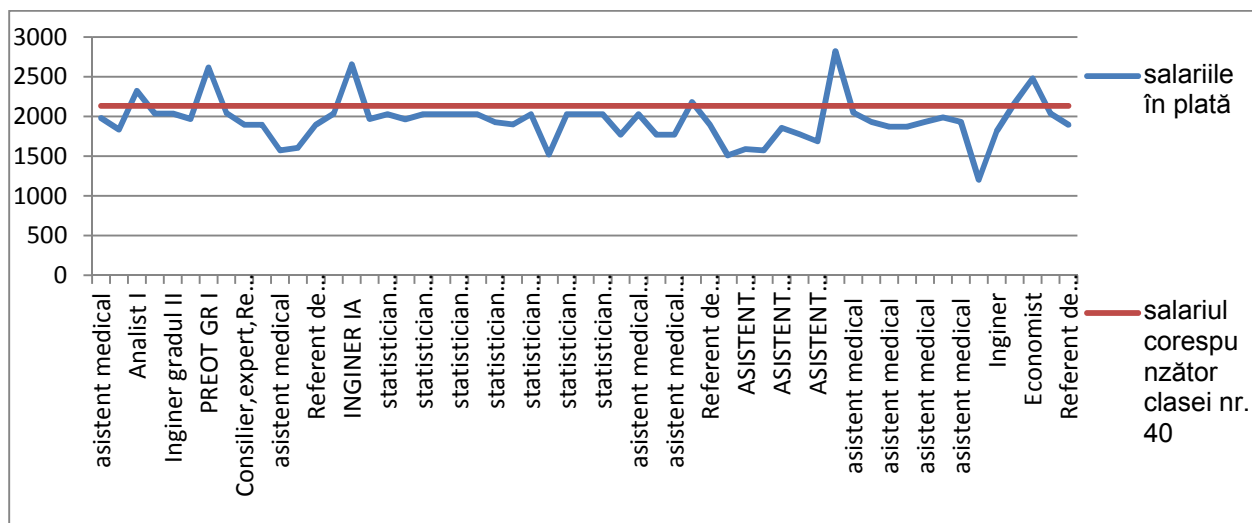
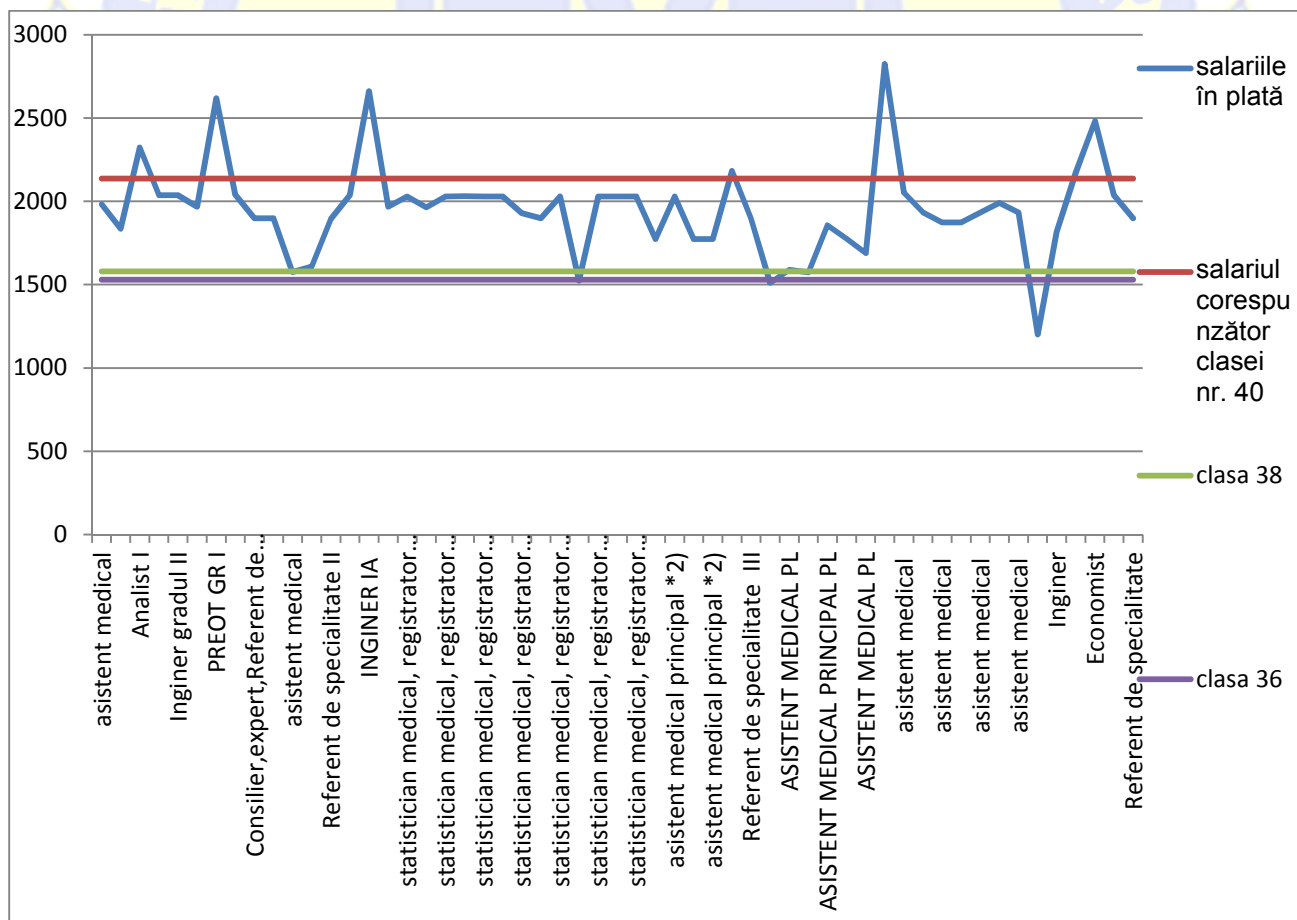


Figure 1 Salariile în plată pentru clasa 41, raportat la salariul corespunzător clasei nr. 40 (include și discriminările salariale)

Este evident faptul că majoritatea salariaților aflați în clasa de salarizare nr. 41 vor avea salarii inferioare celui stabilit pentru clasa nr. 40.

Putem explora amploarea diferențelor în două sensuri:

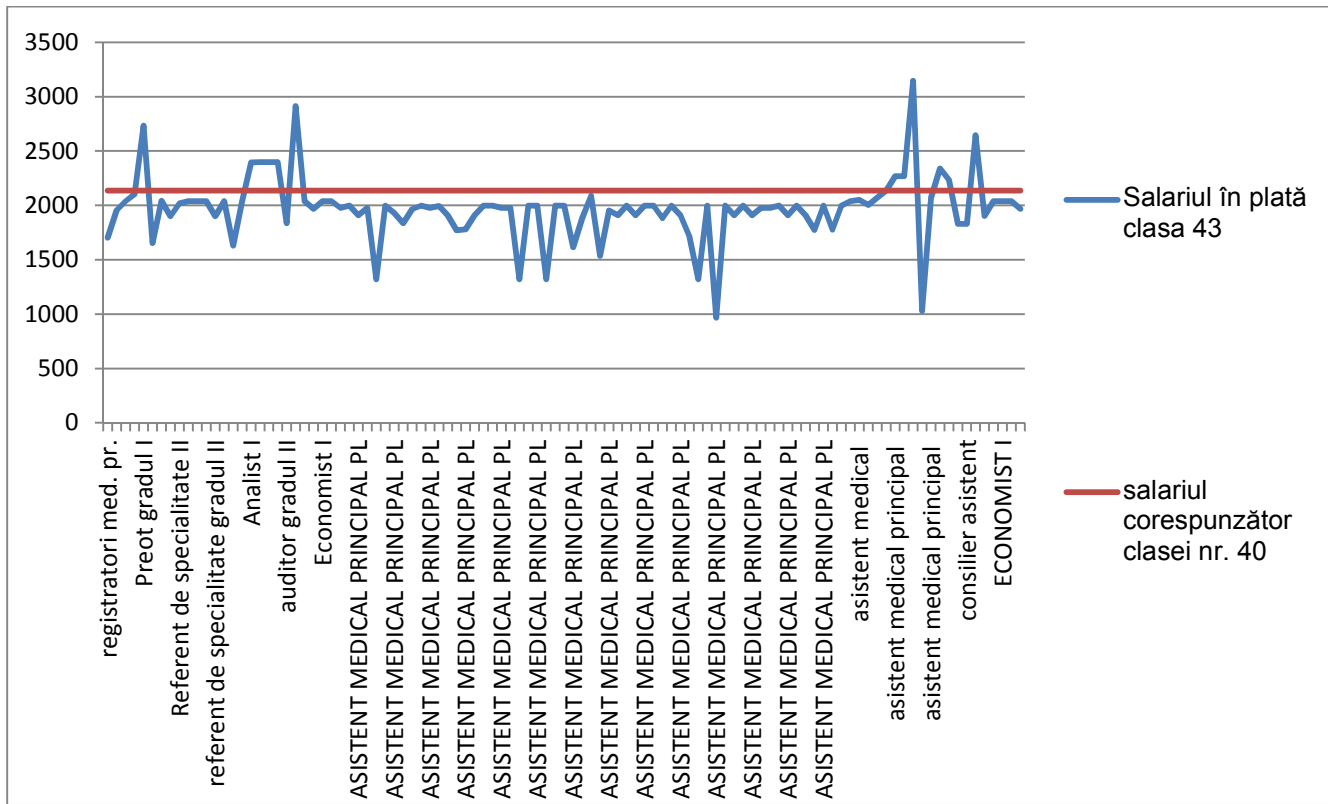
a) Diferențele dintre clasa de salarizare nr. 41 și clasele mai mici de salarizare



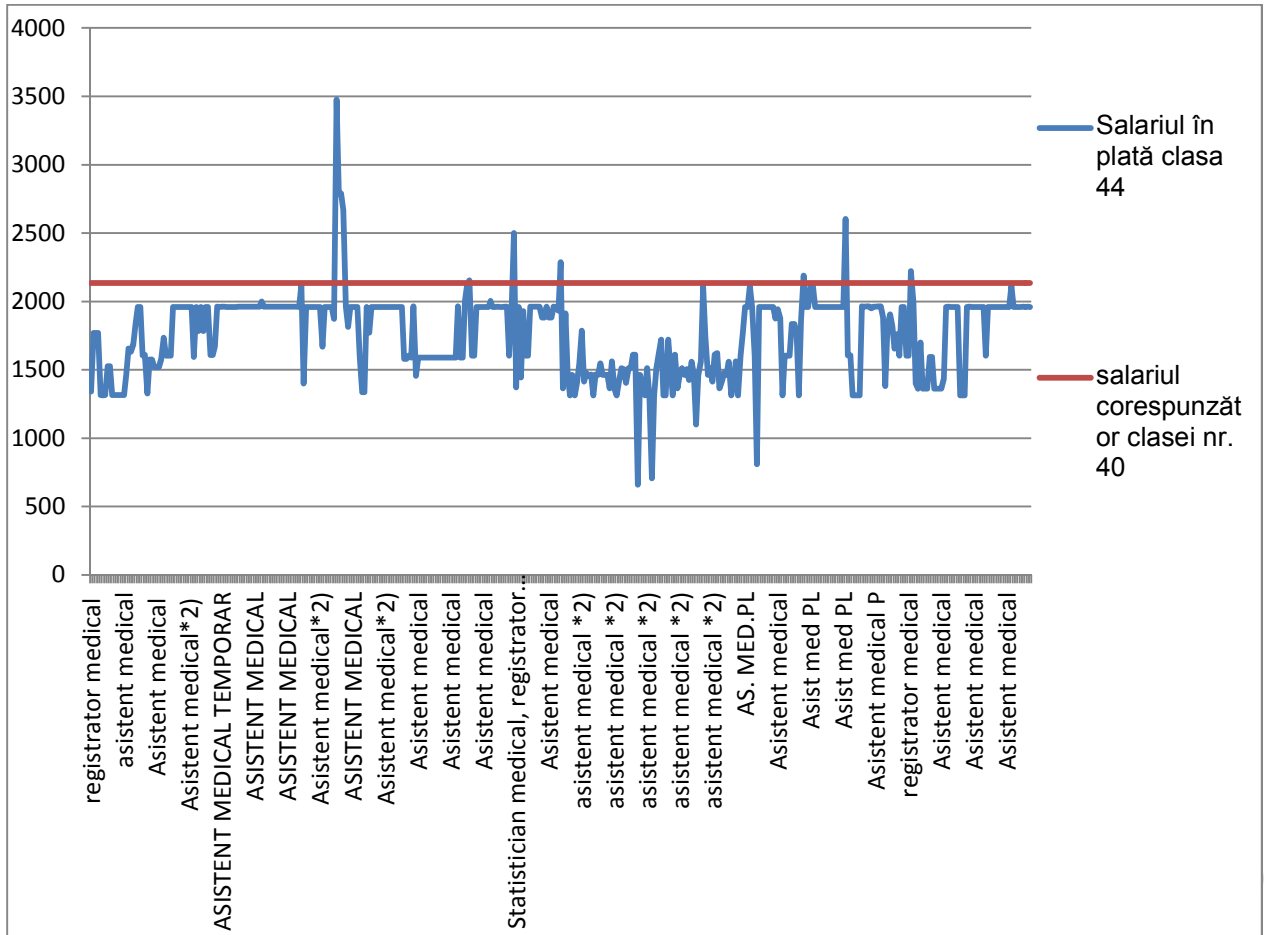
Sunt evidente câteva suprapuneri cu clasa nr. 38, în unele cazuri ele extinzându-se și asupra clasei nr. 36.

b) Diferențele dintre clasa de salarizare nr. 40 și câteva dintre clasele mai mari de salarizare

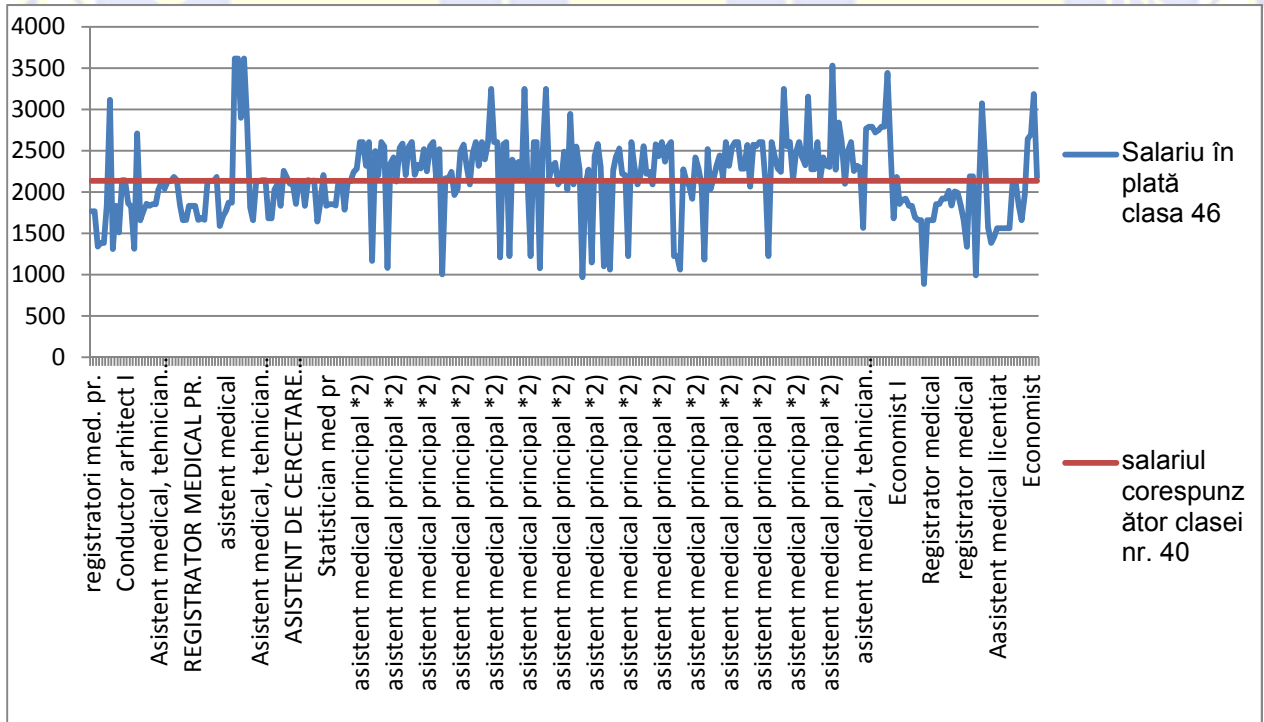
Clasa nr 43 – un exemplu al distorsiunilor existente, care afectează modelele de creștere salarială propuse. Pentru o imagine mai intuitivă, redăm mai jos distribuția clasei nr. 43 pe salariile în plată:



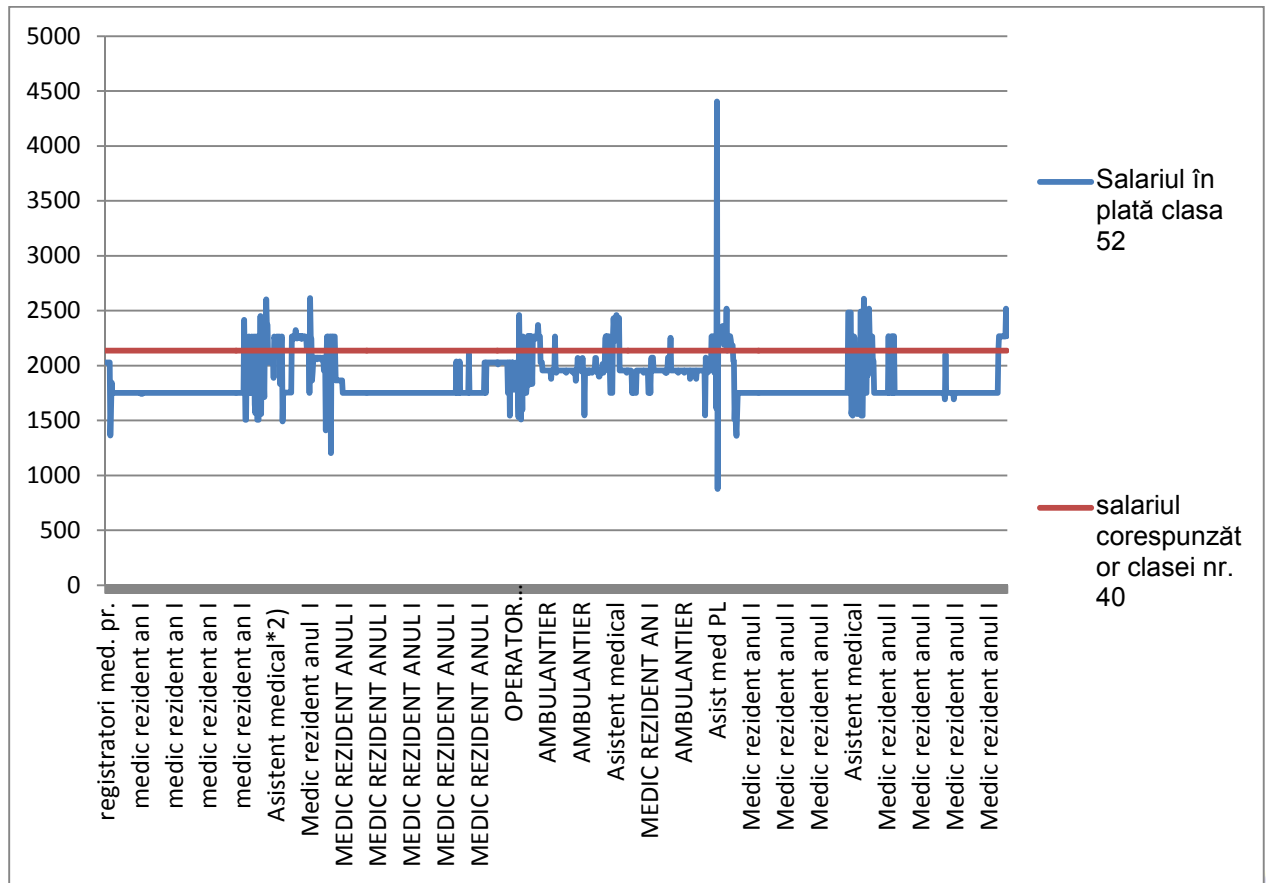
Reprezentarea grafică a raportului dintre clasa 40 (salariu crescut) și clasa 44 (salariul în plată)



Reprezentarea grafică a raportului dintre clasa 40 (salariu crescut) și clasa 46 (salariul în plată)



Reprezentarea grafică a raportului dintre clasa 40 (salariu crescut) și clasa 52 (salariul în plată):



Situația clasei 54 (2088 posturi în eșantion)

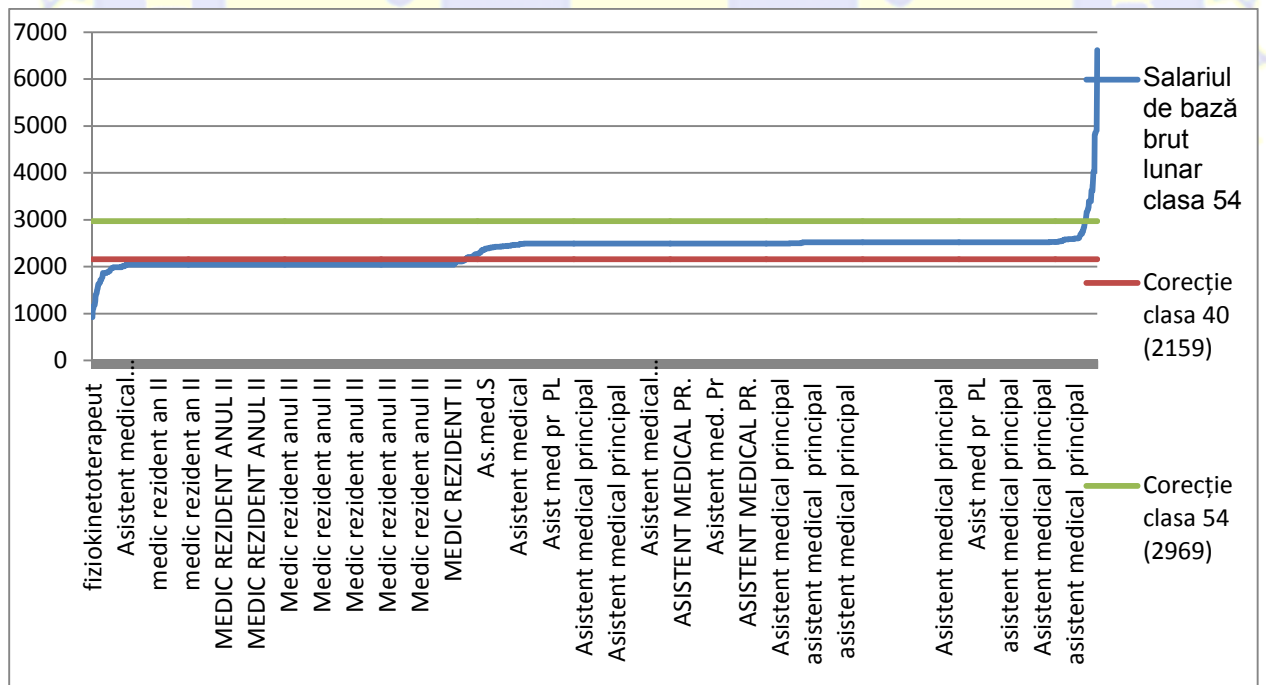


Figure 2 Situația clasei 54 (2088 posturi în eșantion), raportat la nivelul de creștere propus pentru clasa 40 și la nivelul care ar rezulta pentru clasa 54 (dacă s-ar continua modelul de creștere propus pentru baza piramidei).

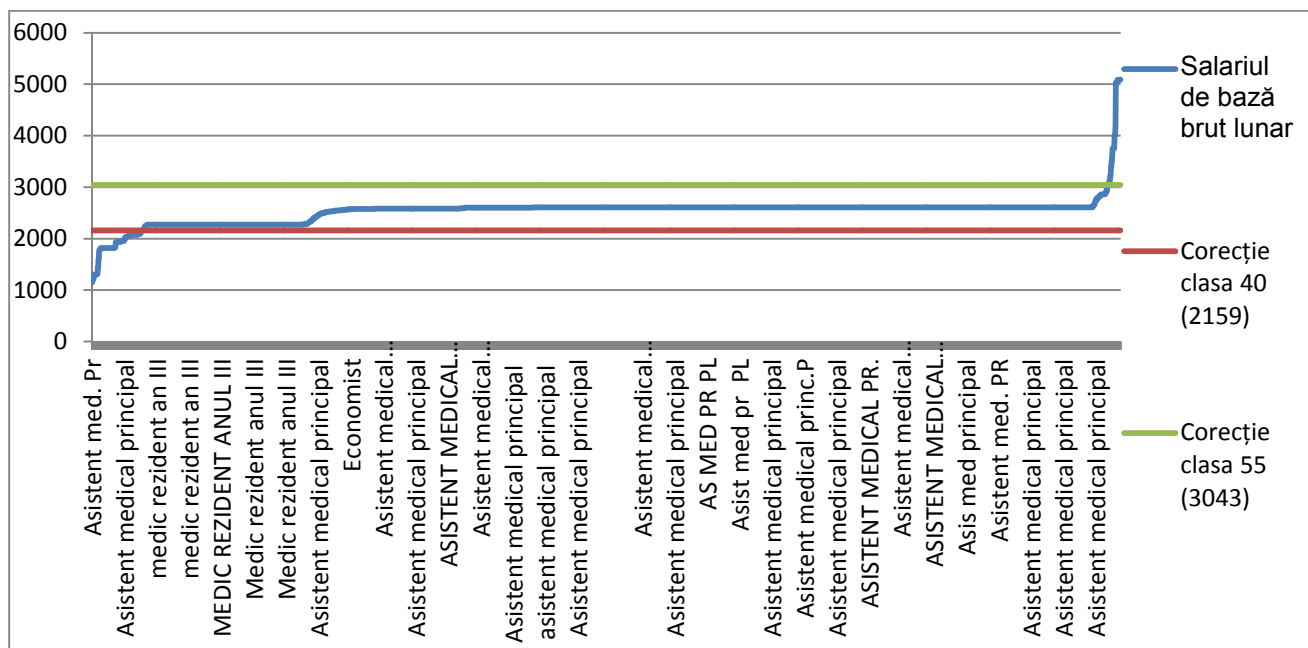
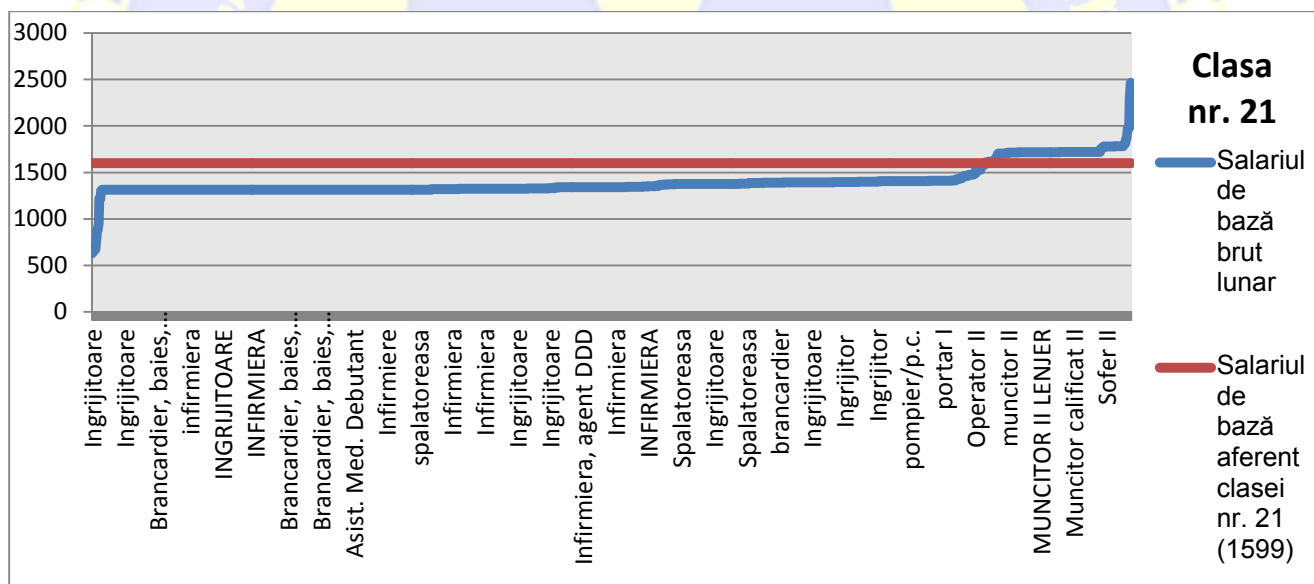
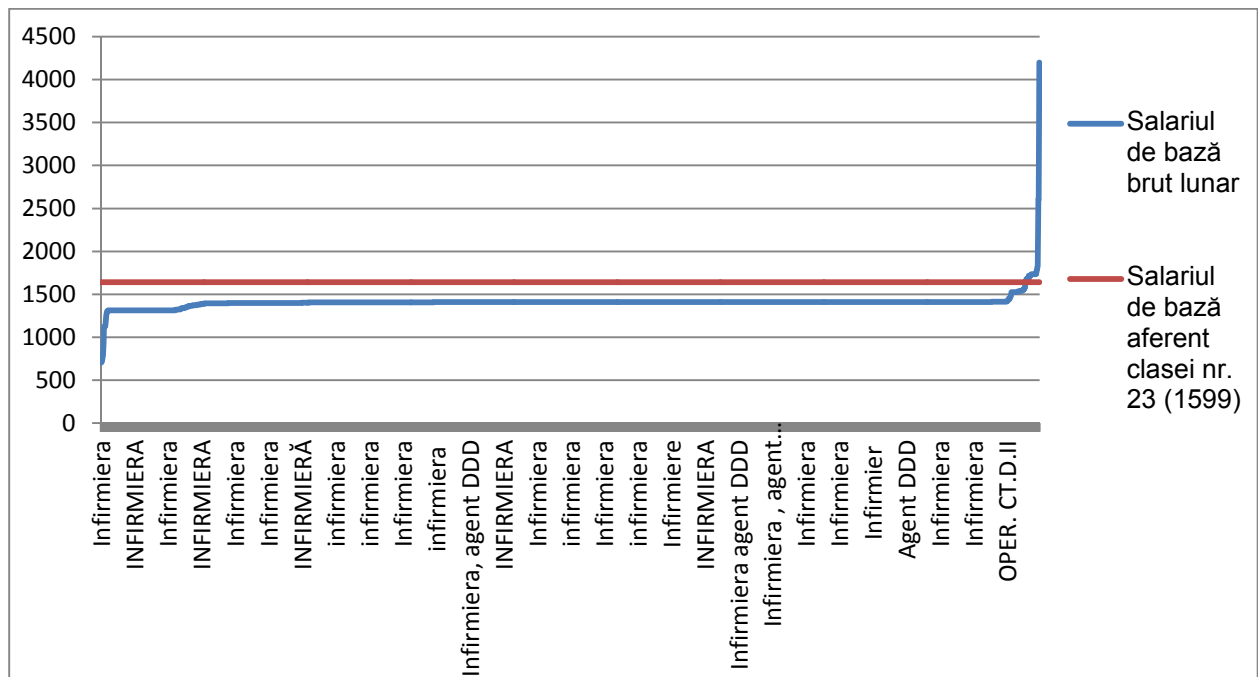


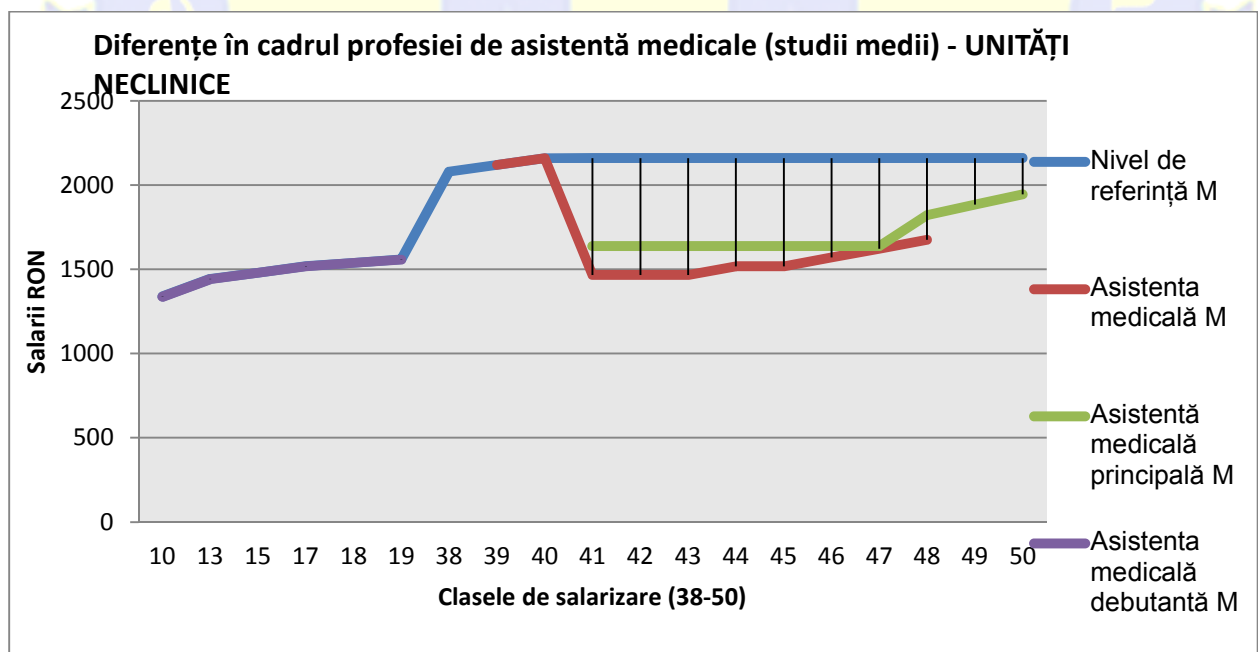
Figure 3 Situația clasei 55 (3208 posturi în eșantion), raportat la nivelul de creștere propus pentru clasa 40 și la nivelul care ar rezulta pentru clasa 55 (dacă s-ar continua modelul de creștere propus pentru baza piramidei).





Orice suprapunere de salarii între categorii din zone diferite ale grilei de salarizare înseamnă *de facto* desființarea grilei pe acest interval.

b) Comparația între salariați/salariate aparținând aceleiași categorii profesionale
Asistentele medicale cu studii medii din spitalele neclinice. Consecințe:

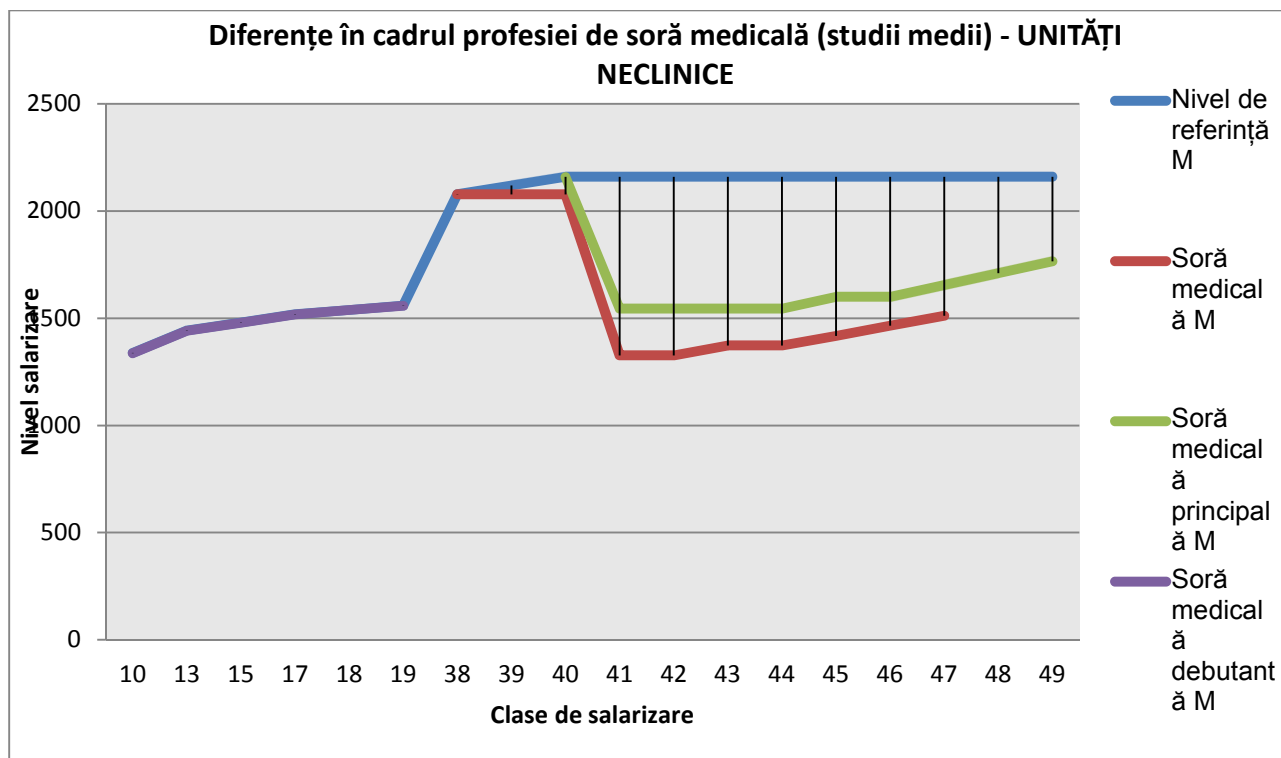


a1) Asistentele medicale M (cu studii medii) cu gradația 0 vor avea salariile mai mari decât:

- Aceleași asistente medicale cu gradații mai mari (vechime mai mare); modelul generează o ruptură în cadrul unei categorii profesionale aflată pe aceeași treaptă;
- Toate asistentele medicale M (studii medii) cu grad principal.

a2) Unele asistente medicale debutante vor avea salariul mai mare decât unele asistente medicale.

a) Soră medicală (studii medii) spitale neclinice. Consecințe:



B1) Sora medicală cu gradația 0 va avea salariul mai mare decât:

- Colegele de pe aceeași treaptă profesională dar cu vechime mai mare (mai multe gradații)
- Colegele cu grad principal de la gradația 1 în sus.

B2) Sora medicală principală cu gradația 0 va avea salariul mai mare decât restul colegelor de pe aceeași treaptă profesională

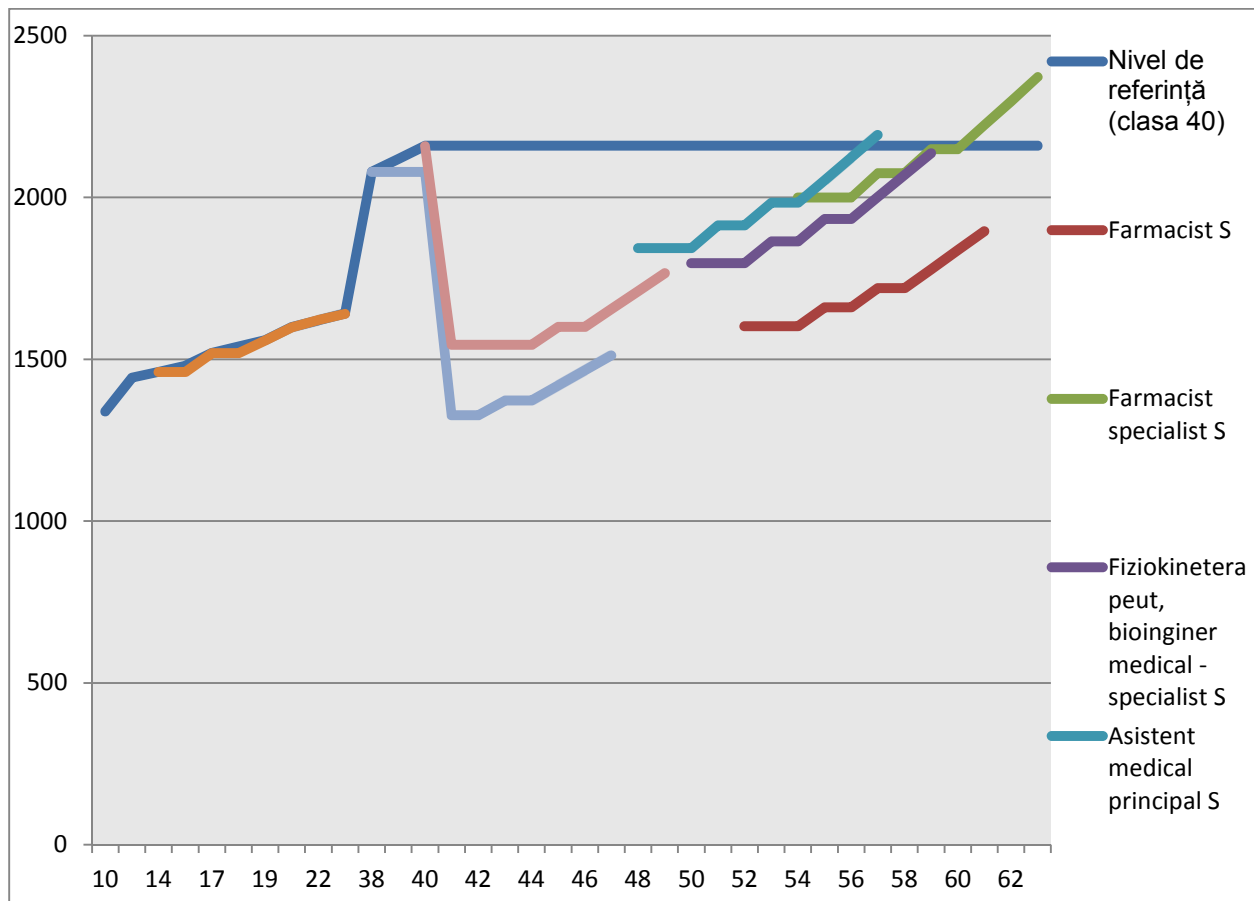
B3) Sora medicală debutantă va avea salariu mai mare decât:

- Toate colegele medicale de pe treapta soră medicală
- Dacă are gradația maximă – decât unele colege soră medicală cu gradul principal.

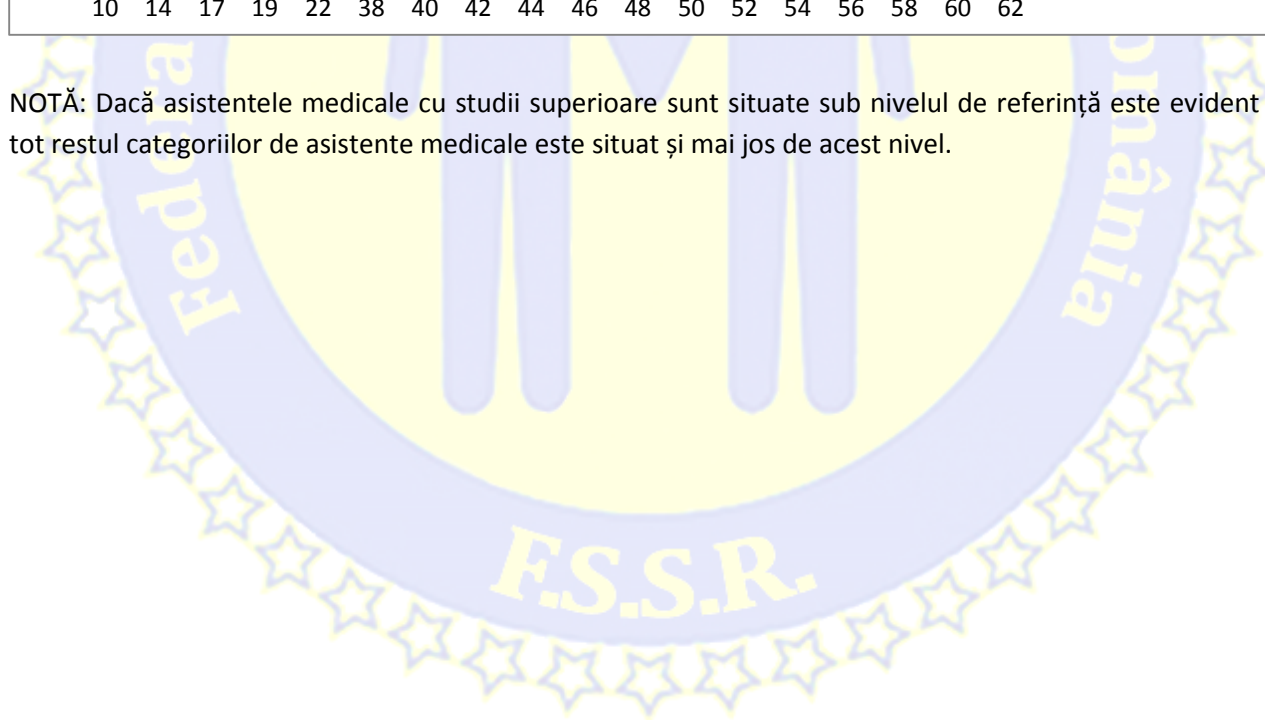
4) Comparația între salariați aparținând unor categorii profesionale diferite¹³

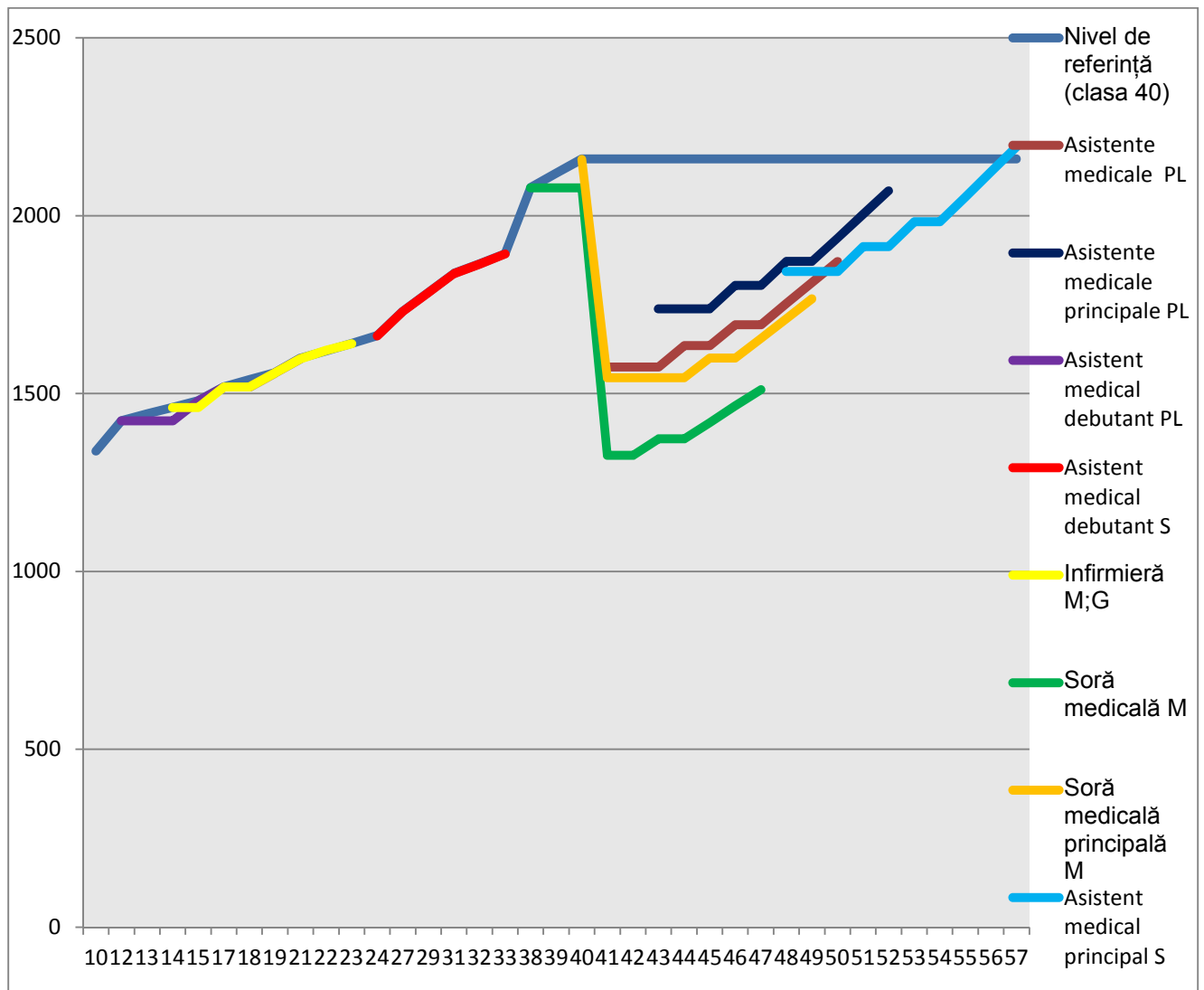
a) Comparația între câteva funcții din UNITĂȚI NECLINICE:

¹³ Selecția comparațiilor este făcută pe principiul evidențierii discrepanțelor maxime.



NOTĂ: Dacă asistentele medicale cu studii superioare sunt situate sub nivelul de referință este evident că tot restul categoriilor de asistente medicale este situat și mai jos de acest nivel.





4. Argumentul zonelor de ruptură

După cum putem observa, introducerea unui model de corecție bazat pe grilele specifice legii 284/2010 și pe limitarea acestor corecții la un anumit plafon introduce o zonă de ruptură în salarizarea bugetară, generând un alt tip de disfuncționalitate¹⁴, ce poate fi caracterizat tot prin înlăturarea caracterului de sistem de salarizare. În condițiile în care actul normativ privind eliminarea corecțiilor se elaborează în contextul legii 284/2010, este evident că-i sunt aplicabile principiile acestuia din urmă. Or, introducerea unei zone de ruptură contrazice principiile legii 284/2010.

5. Alte probleme

Alegerea modelului creșterii limitate a salariilor (tip prag) ridică și problema variațiilor peste acest prag induse de variația claselor între care un salariat poate evolua. Cel puțin două întrebări sunt relevante în acest sens (exemplele le construim tot pentru creșterea până la clasa 40):

¹⁴ Menținând totodată pe unele din cele existente deja.

1. Modelul ia în considerare doar încadrarea de bază (corespunzătoare gradației 0) sau situarea pe clase incluzând gradațiile?!
Pentru a înțelege natura problemei o explicităm printr-o altă întrebare: Presupunând că un salariat va fi încadrat în clasa 39 în august 2016, având gradația 0, iar la începutul anului 2017 trece la gradația 1, cum va fi salarizat?
2. De asemenea, cum se raportează acest model la clasele suplimentare acordate pentru funcțiile de conducere? Presupunând că un salariat va fi încadrat în clasa 38 în august 2016, iar la începutul anului 2017 este trecut pe o funcție de conducere pentru care are dreptul la 4 clase suplimentare, cum va fi el salarizat?
3. După cum se poate observa, toate aceste modele ridică problema unor clase suplimentare, respectiv a stabilirii diferențelor dintre clase. Pentru exemplele date la punctele 1 și 2, ce diferență dintre două clase va trebui să avem în vedere:
 - Diferența standard, de 2,5%? Într-o astfel de variantă creșterea de la clasa 39 la clasa 42 (pentru exemplul nr. 1) va conduce în fapt la o creștere mult mai mare a salariilor?
 - O altă diferență? În această variantă, care ar putea fi acea diferență, dacă operăm cu o modificare diferită a coeficienților aferenți diferitelor nivele ale claselor?

a) Aplicarea legii 284/2010 doar pentru anumite categorii de salariați constituie în sine o abordare cu caracter discriminatoriu

Apelul la solidaritatea salariaților din partea superioară a grilei cu cei din partea inferioară a ei este greșit, riscând să aibă un efect dezastruos asupra salariaților. Rostul unei ierarhii este de a asigura o salarizare în funcție de merit, invocarea solidarității drept criteriu de suspendare a meritului constituind de fapt o anulare a ierarhiei. Spre exemplu, dacă angajaților cu salariile foarte mici le aplicăm prevederile Legii 284/2010 raportat la o valoare de referință de 1250, în timp ce restul salariaților nu beneficiază de aceeași măsură înseamnă că de fapt anulăm principiile legii 284, respectiv construim un pachet de beneficii sociale (parte a programului anti-sărăcie) în cadrul sistemului de salarizare.

b) Ce se întâmplă cu sporurile dacă sunt crescute salariile de la baza grilei?!

Întrebarea vizează oricare dintre variantele de creștere a salariilor mici (creșterea până la clasa 21 ori creșterea până la clasa 40 sau orice alt model de acest tip).

La această întrebare până acum s-au evidențiat două tipuri de răspunsuri posibile:

- a) Sporurile se aplică la salariile de bază
- b) Se menține mecanismul aplicabil la ora actuală pentru salariile în plată.

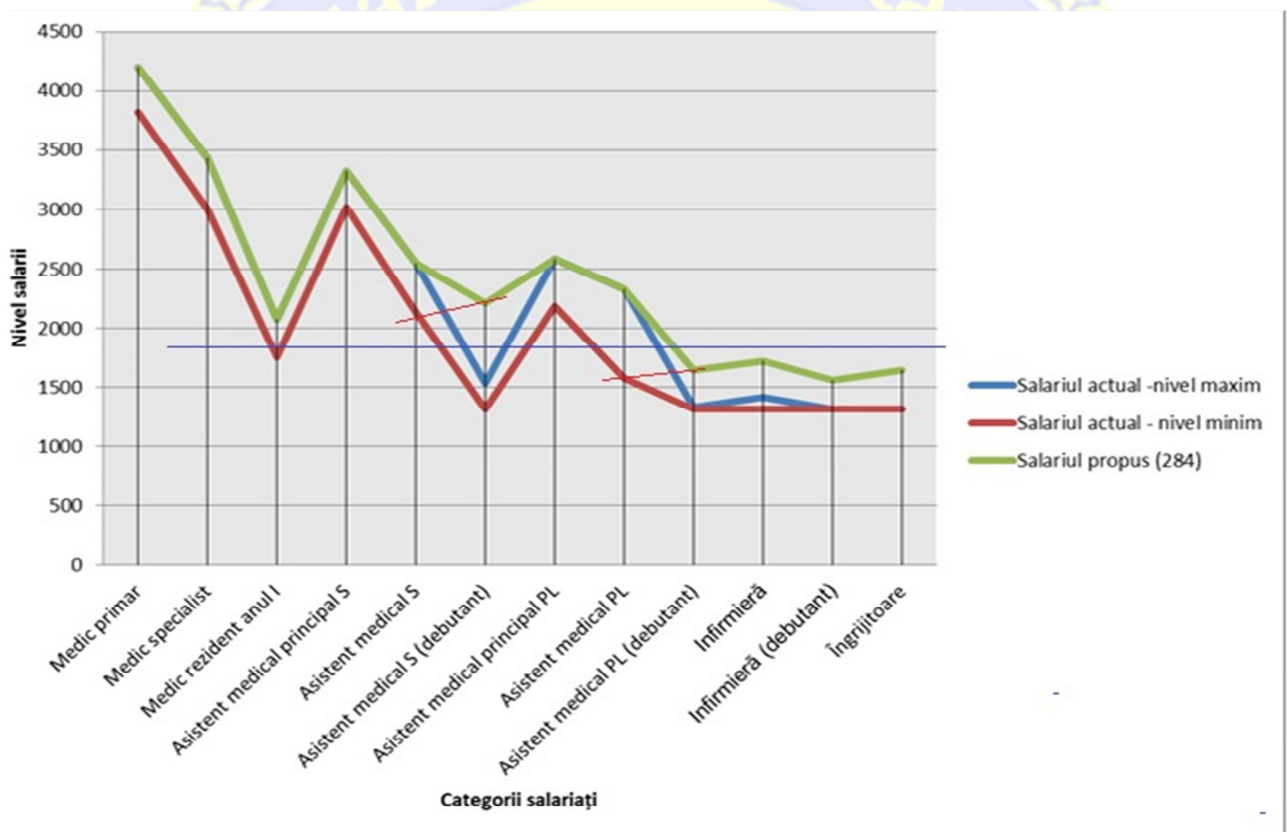
c) Modificarea intervalului dintre clase de salarizare

Modificarea intervalului dintre clase (înlocuirea pasului 2,5% dintre două clase de salarizare) – variantă propusă în cadrul negocierilor - generează o modificare majoră a ceea ce înseamnă o clasă de salarizare în sistemul legii 284/2010. Efectul l-a constitui introducerea unui nou sens al termenului „clasă de salarizare”, generând ambiguitatea prevederilor legale.

d) Combinarea celor două sisteme de salarizare (sistemul actual – al salariilor în plată – și sistemul instituit de legea 284/2010) generează distorsiuni

Combinarea celor două sisteme de salarizare înseamnă în principiu amestecul a două ierarhii diferite, estimarea ivirii unor probleme fiind rezonabilă. Această evaluare însă este aplicabilă doar sistemului de sănătate, deoarece intenția de corecție vizând întregul sector bugetar este evident că suntem în situația combinării unei noi ierarhii salariale (cea prevăzută de legea 284/2010) cu mai multe ierarhii anterioare, specifice diferitelor sectoare.

Chiar dacă ne raportăm la nivelele standard de salarizare (considerând că eliminăm discriminările în primă instanță) rămâne în continuare problema unor noi distorsiuni. Acest fapt este exemplificat de următorul grafic:



Graficul indică cel puțin câteva efecte nedorite:

- Salariul unei asistente medicale PL debutante ar putea fi mai mare decât al aceleași asistente medicale după finalizarea perioadei de debut;
- Salariul unei asistente medicale S debutante ar putea fi mai mare decât al aceleași asistente medicale după finalizarea perioadei de debut;

Salariul unei asistente medicale S debutante ar putea fi mai mare decât al unui medic rezident anul

e) Aplicarea gradațiilor

a) Varianta neaplicării gradațiilor pentru unele salarii este în afara legii

În economia textului legii 284/2010 aplicarea gradațiilor este un drept al salariaților, având caracter obligatoriu. În acest sens, existența unor salarii identice pentru mai multe gradații, adică lipsirea de efect a gradațiilor încalcă un drept fundamental al angajaților: dreptul la diferențiere salarială în funcție de vechime.¹⁵

b) Eliminarea discriminărilor salariale trebuie să includă și diferențele generate de aplicarea unor sisteme diferite pentru vechimea în muncă, respectiv:

- Sporul (exprimat procentual) pentru vechimea în muncă;
- Acordarea gradațiilor pentru vechimea în muncă

f) Ce facem cu salariile de merit?!

Unele diferențe salariale sunt induse de salariile de merit, care au fost menținute în toți acești ani datorită sistemului juridic. În principiu, putem considera că menținerea salariilor de merit este efectul unei greșite interpretări a legii, consecința constituind-o eliminarea lor.

g) Salariile debutanților constituie o mică problemă a sistemului de salarizare

Nu trebuie numărați debutanții deoarece au durată mică de ședere în această situație. Ei nu constituie o problemă importantă.¹⁶ Pentru ei trebuie făcut un alt tip de calcul la impactul financiar – doar pentru restul lunilor pe care le mai are de lucrat (trebuie aflat câte luni de muncă vor avea în august 2016). Dacă generăm diferențe majore între debutanți și restul categoriile este o eroare majoră, cu impact negativ mare și pozitiv extrem de mic.

¹⁵ De remarcat faptul că acest drept are trei dimensiuni diferite:

- a) Dreptul (subiectiv; personal) la creșterea salariului cu două clase odată cu intrarea într-un nou interval al vechimii în muncă. Această dimensiune are un caracter patrimonial, îndreptățind salariatul la obținerea recompensei: creșterea salariului cu două clase.
- b) Dreptul la recompensă pentru stabilitatea în muncă, în general – în raport cu aceasta având caracterul unei stimulări.
- c) Dreptul (contextual) la recunoașterea socială a diferenței față de categoriile de salariați cu un nivel mai mic de vechime.

¹⁶ Pare o problemă de timp comunist, abordată pentru a raporta corectarea salariilor la un număr cât mai mare de salariați.

PARTEA A IV-A MODELE PROPUSE DE CORECTARE A SALARIILOR

Discuții prealabile

Orice creștere salarială realizată prin aplicarea unui procent egal la salariile existente are drept rezultat, din punctul de vedere al creșterii inegală a salariilor (din punctul de vedere al puterii de cumpărare, care este același cu cel al cheltuielilor salariale), direct proporțională cu locul ocupat în ierarhia salarială. În această condiții, maximizarea „impactului demografic”¹⁷ (exprimat în număr de salariați care beneficiază de creștere salarială) în condițiile unei sume prestabilite se consideră în general că este posibilă doar prin creșterea salariilor mici, acest tip de combinând creșterile procentuale mari ale salariilor individuale cu minimumul de cheltuieli posibile pentru o măsură de acest tip. Așadar, impactul social tinde să fie unul optim în cazul unei astfel de măsuri.

Acest tip de abordare este însă corect doar într-o variantă ideală, având un caracter mai curând teoretic, capabilă să genereze o orientare (una dintre multele posibile) în abordarea problemei creșterilor salariale. Ea este net depășită de orientarea către maximizarea profitului social, exprimat, în cazul angajaților din Sănătate, prin creșterea calității serviciilor medicale oferite pacienților. În acest context paradigma creșterilor salariale stă sub semnul următoarei variabile: creșterea calității serviciilor medicale este dependentă de satisfacția față de calitatea vieții profesionale¹⁸ a angajaților care au nivelul cel mai mare de contribuție la prestarea serviciilor medicale.

Intervenția pentru normalizarea situației din Sănătate trebuie să vizeze și zona salarială. Acest timp de intervenție trebuie orientată pe două direcții, enumerate în ordine procedurală:

- Măsurile reparatorii (obligatorii)
- Aplicarea unui model de corecție (creștere) salarială.

Prezentăm în continuare fiecare direcție de intervenție, împreună cu măsurile pe care le considerăm necesare.

A. Măsurile reparatorii (obligatorii)

1. Eliminarea discriminărilor salariale este condiția obligatorie pentru a putea demara o abordare corectă a corecțiilor salariale

Așa cum am demonstrat în cadrul secțiunii dedicată acestei probleme, primul pas (obligatoriu) trebuie să-l constituie eliminarea discriminărilor/ilegalităților salariale. Evident, eliminarea discriminărilor implică și acordarea sporului de doctorat, acesta intrând în aceeași categorie.

În partea a II-a a prezentului studiu am indicat argumentele de strategie salarială ce demonstrează necesitatea eliminării discriminărilor salariale. În completare, atașăm la prezenta analiză studiul dedicat acestei teme¹⁹, care a fost prezentat încă de anul trecut Ministerului Muncii, în care demonstrăm dreptul legal al salariaților la eliminarea discriminărilor salariale.

¹⁷ Identic cu cel electoral și cu o viziune de tip socialist asupra recompensei muncii.

¹⁸ Satisfacția angajaților față de nivelul de salarizare – înțeles în special ca o formă de recunoaștere a rolului social – fiind una dintre variabilele importate ale calității vieții profesionale.

¹⁹ Studiul poate fi găsit și la adresa:

https://www.academia.edu/19466351/O_argumenta%C8%9Bie_juridic%C4%83_privind_eliminare_discrimin%C4%83_rilor_salariale_%C3%AEn_sectorul_sanitar sau aici (în cadrul unui volum dedicat problemelor legate de discriminare):

2. Gărzile medicilor trebuie să fie incluse în măsurile de eliminare a discriminărilor/ilegalităților salariale

Analiza situației concrete a timpului de lucru în sectorul sanitar²⁰ a indicat numeroasele probleme existente în cazul gărzilor efectuate de medici în unitățile publice de sănătate. Documentul în care demonstrăm situația juridică a gărzilor medicilor și drepturile legale ale acestora are caracter public, fiind totodată transmis anterior Ministerului Muncii și Ministerului Sănătății. Pentru claritatea abordării, acest document se constituie anexă la prezentul studiu.

3. De eliminarea discriminărilor salariale trebuie să beneficieze și asistentele medicale de la cabinetele medicilor de familie

Este de notorietate faptul că finanțarea cabinetelor medicilor de familie este realizată prin intermediul contractelor cu CNAS, este evident faptul că asistentele medicale angajate în cadrul acestor cabinete medicale au același statut cu angajații din spitalele publice.²¹ În aceste condiții, este evident că aceste salariale au calitatea de angajați bugetari și trebuie să fie incluse în strategia de corecție a salariilor, pornind de la pasul inițial obligatoriu: eliminarea discriminărilor salariale.

4. Raportarea sporurilor la salariile de bază constituie al doilea pas procedural al corecției

Din punctul nostru de vedere, care coincide cu cel legal, restaurarea legalității în salarizarea angajaților din sectorul bugetar impune reinstituirea expresă a dreptului salariaților la raportarea procentuală a sporurilor la salariul de bază. Atașăm prezentului document studiul care demonstrează dreptul legal al salariaților la raportarea sporurilor la salariul de bază.²²

5. Corecțiile salariale trebuie făcute în funcție de salariul de bază

Modele de creștere a salariilor de la baza piramidei²³ centrate pe clasele salariale și raportul pe care acestea îl au cu fiecare funcție, care includ în ele și clasele suplimentare aferente gradațiilor de vechime, sunt eronate. Cu alte cuvinte, având în vedere cele susținute de reprezentanții Ministerului Muncii la întrunirea grupului de experți din data de 9.05.2016, respectiv că după eliminarea discriminărilor salariale²⁴ va fi luată în considerare creșterea salariilor până la clasa 40, incluzând și clasele aferente gradațiilor de vechime în muncă este eronat, cel puțin din următoarele motive:

- Un sistem de salarizare (asemenea oricărui sistem) poate fi construit doar pe elementele esențiale, fără a include în construcția sa de bază elementele accidentale.

<http://cercetare-sociala.ro/index.php/studii-ghiduri/ghiduri/item/65-unele-forme-de-discriminare-ale-salariatilor-din-sanatate-abordari-conceptuale-si-solutii-juridice>

²⁰ Un studiu dedicat acestei probleme poate fi găsit aici: [file:///C:/Users/GL-01/Downloads/CCDSS Studiu asupra timpului de muncă în sectorul sanitar din Romania. Analiză de caz gărzi medicilor.pdf](file:///C:/Users/GL-01/Downloads/CCDSS%20Studiu%20asupra%20timpului%20de%20munc%C4%83%20in%20sectorul%20sanitar%20din%20Romania.%20Analiz%C4%83%20de%20caz%20g%C4%83rzi%20medicilor.pdf)

²¹ Reamintim faptul că și spitalele publice își realizează majoritatea veniturilor prin intermediul contractelor încheiate cu CNAS.

²² Studiul poate fi găsit la adresa:

[https://www.academia.edu/19465889/Salaria%C8%9Bii din sectorul public de s%C4%83n%C4%83tate au dreptul la raportarea procentual%C4%83 a sporurilor la salariul de baz%C4%83?auto=download](https://www.academia.edu/19465889/Salaria%C8%9Bii_din_sectorul_public_de_s%C4%83n%C4%83tate_au_dreptul_la_raportarea_procentual%C4%83_a_sporurilor_la_salariul_de_baz%C4%83?auto=download) sau aici (în cadrul unui volum dedicat problemelor legate de discriminare): <http://cercetare-sociala.ro/index.php/studii-ghiduri/ghiduri/item/65-unele-forme-de-discriminare-ale-salariatilor-din-sanatate-abordari-conceptuale-si-solutii-juridice>

²³ Modelul de lucru/exercițiu constituindu-l creșterea salariilor până la clasa 40.

²⁴ Subliniem acest aspect, el constituind o condiție obligatorie pentru introducerea corecțiilor.

- Dacă se merge pe corecțiile aplicate funcțiilor ce se regăsesc doar până la clasa 40 - inclusiv clasele aferente vechimii – se ajunge la un sistem ce are un puternic caracter discriminatoriu, în intervalul 32 – 40 fiind mai avantajați salariații care nu au vechime în muncă, în dauna celor cu vechime în muncă aflați pe funcții similare.
- Un astfel de model introduce o a treia formulă de recompensă financiară pentru vechimea în muncă pentru salariații aflați sub pragul limită, respectiv cea aferentă valorii claselor salariale aflate sub acest prag.²⁵ Așadar, consecința o va constitui complicarea (inutilă) a sistemului de calcul al vechimii în muncă:
 - o Vechimea exprimată în clase de salarizare (până la clasa 40), nivelul maxim (raportat la vechiul sistem de calcul) fiind echivalent cu cca. 11% din salariul de bază;
 - o Vechimea stabilită înainte de 2009 (introdusă în salariul de bază) exprimată în procente, raportată la salariul de bază din anul 2009 („de referință”) – 25% din acel salariu de bază la nivelul maxim;
 - o Vechimea stabilită după 2009 raportat la salariul de bază din 2009 (introdusă în salariul de bază), calculată sub formă de clase (diferența dintre clase = 2,5%), însă exprimată în procente raportate la salariul de bază din 2009 = 24,5% din acel salariu de bază la nivelul maxim.

Dacă un salariat se găsește în august 2016 în clasa 39 cu gradația 1 iar la sfârșitul anului 2016 trece la gradația 2, pe modelul propus el ar trece la clasa 41, riscând astfel să-i scadă salariul la nivelul salariului în plată.

6. Introducerea gradațiilor pentru vechimea în sistemul public de sănătate. Salariul minim din Sănătate

Datorită introducerii primei de stabilitate²⁶ și a sporului de prevenție în salariul de bază în Sănătate există un salariu minim diferit de cel existent la nivel național, diferența fiind de 263 lei (depășind, după cum se poate observa, o clasă salarială).

Dată fiind natura acestei diferențe (respectiv că ea încorporează două „sporuri” specifice sistemului sanitar) ea trebuie menținută și în cadrul corecțiilor salariale aflate în curs de negociere. Din această perspectivă, considerăm că varianta menținerii unei diferențe de o clasă de salarizare dintre salariul minim la nivel național și salariul minim din Sănătate poate fi luată în considerare ca variantă de lucru (chiar dacă ea reprezintă o pierdere de 13 lei pentru salariați). Această variantă impune însă ca abordările de tipul *creșterii doar a salariilor de la baza piramidei salariale* să opereze în cazul sectorului sanitar cu un plafon mai ridicat, corespunzător diferenței față de restul sectoarelor bugetare.

O variantă alternativă, pe care o propunem ca fiind soluția optimă, o constituie înlocuirea primei de stabilitate și a sporului de prevenție cu un sistem de recompensă a activității în unitățile sanitare publice similar celui din sector învățământ, un sistem menit să recompenseze vechimea în aceste unități. Evident, un astfel de sistem presupune introducerea a două categorii diferite de gradații (prima corespunzătoare

²⁵

²⁶ Prima de stabilitate a fost prevăzută de HG 578/2008, în general acordându-se două prime de stabilitate pe an la nivelul salariului minim (corespunzător funcției) din grila de salarizare. Pentru a calcula cuantumul acesteia am utilizat formula: sal. min./6 . Pentru a calcula ponderea acesteia din salariul de bază am utilizat formula: $\text{valoarea lunară a primei de stabilitate} = (\text{sal. min./6}) * (100/\text{sal. max.})$. Așadar, pentru rațiuni de calcul prima de stabilitate poate fi transformată în valori procentuale raportat la salariul de bază, media valorii calculată în acest mod (raportată la toate funcțiile din sectorul sanitar) constituind-o nivelul de 11,5% din salariul de bază.

vechimmii în muncă iar cea de-a doua corespunzătoare vechimmii în unitățile sanitare publice), acordarea celei de-a doua categorii de gradații urmând a avea caracter suplimentar față de nivelele actuale/prevăzute în legea 284/2010. La limită, în condițiile în care intervalul dintre două gradații specifice vechimmii în unități sanitare publice este de cel puțin o clasă de salarizare, poate fi luată în discuție varianta alternativă a finanțării acestui sistem pe baza sporului de prevenție.

În aceste condiții, considerăm ca fiind necesară introducerea următorului model:

Având în vedere faptul că stabilitatea și prevenția reprezintă 22,5% ($11\% + (\text{sal. min}/6) \cdot 100/\text{sal. max.}$) din salariul de bază, este evident că asta înseamnă 8 clase de salarizare suplimentară, alocate pe intervalele propuse mai jos.²⁷

Funcția	Nivelul studiilor	Vechimea în Sănătate	Unități clinice					
			Salariile de bază - lei Gradația					
			0	1	2	3	4	5
Medic primar	S	peste 40 ani						89
		30-40 ani						88
		20-30 ani						87
		15-20 ani					85	86
		10-15 ani				82	83	84
		5-10 ani			79	81	82	83
		3-5 ani		76	78	80	81	82
		0-3 ani	72	75	77	79	80	81
Asistent medical principal	PL	peste 40 ani						63
		30-40 ani						62
		20-30 ani						61
		15-20 ani					59	60
		10-15 ani				56	57	58
		5-10 ani			53	55	56	57
		3-5 ani		50	52	54	55	56
		0-3 ani	46	49	51	53	54	55
Infirmieră, agent DDD	M;G	peste 40 ani						31
		30-40 ani						30

²⁷ Cu caracter orientativ, pentru câteva dintre funcții – aceste reprezentând peste 50% dintre salariații din Sănătate.

		20-30 ani						29
		15-20 ani					27	28
		10-15 ani				24	25	26
		5-10 ani			21	23	24	25
		3-5 ani		18	20	22	23	24
		0-3 ani	14	17	19	21	22	23

7. De corecțiile salariale trebuie să beneficieze toate categoriile de salariați din Sănătate, inclusiv personalul nemedical

Excluderea personalului nemedical (denumiți generic TESA) din categoria salariaților care vor beneficia de corecțiile salariale este greșită: personalul nemedical trebuie să beneficieze de exact același timp de corecții ca personalul medical. Analiza diferitelor date din prezentul studiu este coerentă cu această perspectivă, ea incluzând și evaluarea situației personalului nemedical.

B. Modelul de creștere salarială și de construcție a unui nou sistem de salarizare în Sănătate

1. Corecțiile salariale trebuie să fie aplicate tuturor claselor de salarizare din Sănătate

Algoritmul de corecție a salariilor, în sensul apropierei acestora de un model ierarhic coerent, trebuie aplicat tuturor claselor de salarizare din sectorul public de sănătate. Analizele prezentate în secțiunile specifice indică existența unui grad accentuat de anomie în ceea ce ar trebui să fie *sistemul salarizării din Sănătate*, intervenția de tip prag, așa cum a fost propusă, sub aparența creșterii salariilor mici accentuând de fapt problemele.

2. Corecțiile salariale trebuie să genereze un model unitar la nivelul tuturor salariaților din Sănătate

Pentru a asigura o creștere procentuală discret mai mare a salariilor de la baza piramidei, în acord cu strategia aprobată în CNT, poate fi luată în considerare aplicarea unui model de corecție cu procente descrescătoare (discret) proporțional cu creșterea în ierarhie, cu condiția însă ca această măsură să asigure apropierea în mod egal a salariaților de nivelul stabilit prin legea 284/2010²⁸, fiind admisă o variație de cel mult 10% (a modificărilor procentuale a coeficienților de salarizare) între categoriile salariale (față de cca. 47% cât este introdus prin modelul propus).

3. Principala variabilă trebuie s-o constituie corecție medie de la nivelul întregului sistem

Pe datele disponibile până în acest moment considerăm că media este situată la cca 80% (cu o abatere în plus de cca. 10% pentru salariații până în clasa 40).

²⁸ Raportat la referința 1250.

4. Identificarea tuturor resurselor disponibile trebuie să precedă stabilirea nivelului corecției

Acest tip de demers, solicitat de noi în mod expres în cadrul CNT, constituie o modificare a modului de abordare a problemei. Având în vedere specificul finanțării salariilor din sistemul public de sănătate, combinat cu impactul anticipat al intervențiilor pe zona eficientizării cheltuielilor publice de sănătate²⁹ și cu introducerea Sănătății în sectoarele prioritate, estimăm că resursele disponibile/disponibilizate permit finanțarea modelului corecțiilor propuse de noi.

Anexe:

1. Studiul „O argumentație juridică privind eliminarea discriminărilor salariale în sectorul sanitar”
2. Memoriul privind situația juridică a gărzilor medicilor.
3. Studiul „Salariații din sectorul public de sănătate au dreptul la raportarea sporurilor la salariul de bază”.

12.05.2016

Președinte,
Rotilă Viorel

A blue ink signature is written over a circular stamp. The stamp contains the text "FEDERAȚIA «SOLIDARITATEA SANITARĂ» din România" around the perimeter and a central logo depicting two stylized human figures.

²⁹ Cazul Hexi Pharma constituie doar unul dintre exemple.

O argumentație juridică privind eliminarea discriminărilor salariale în sectorul sanitar

Rotilă Viorel

Conferențiar univ. dr., Universitatea „Dunărea de Jos” Galați, Romania,

Jurist

viorelrotila@yahoo.com

Abstract

Având în vedere faptul că rezultatele cercetărilor noastre au indicat faptul că existența discriminărilor salariale afectează aproape jumătate dintre respondenți, demonstrarea juridică a dreptului de a nu fi discriminați din acest punct de vedere constituie un important sprijin pentru angajații/angajatele din sănătate. Din aceste considerente, în rândurile de mai jos demonstrăm juridic faptul că Legea 71/2015 elimină discriminările salariale din întregul sector bugetar. Suplimentar, considerăm că eliminarea discriminărilor salariale este posibilă și în contextul prevederilor legale anterioare apariției Legii nr. 71/2015, salariații aflați în această situație având dreptul la despăgubiri.

Keywords: *discriminări salariale, legea 71/2015, sănătate.*

I. Eliminarea discriminărilor salariale în sectorul sanitar în baza prevederilor legii nr. 71/2015

OUG nr. 83/2014, așa cum a fost aprobată (cu modificări și completări) prin Legea nr. 71/2015 prevede la art. 1, alin. 5.1 următoarele:

*(5¹) Prin excepție de la prevederile alin. (1) și (2), **personalul din aparatul de lucru al Parlamentului și din celelalte instituții și autorități publice, salarizat la același nivel, precum și personalul din cadrul Consiliului Concurenței și al Curții de Conturi, inclusiv personalul prevăzut la art. 5 din aceste instituții, care beneficiază de un quantum al salariilor de bază și al sporurilor mai mici decât cele stabilite la nivel maxim în cadrul aceleiași instituții sau autorități publice pentru fiecare funcție/grad/treaptă și gradație, va fi salarizat la nivelul maxim dacă își desfășoară activitatea în aceleași condiții.** (s.n.)*

Raportat la aceste prevederi se ridică următoarele întrebări:

1. *Sunt aplicabile aceste prevederi tuturor salariaților din unitățile bugetare?*
2. *Dacă sunt aplicabile, care sunt salariații care ar trebui să beneficieze de ele?*
3. *Dacă sunt aplicabile și stabilim care sunt salariații vizați, cum ar trebui să beneficieze, respectiv care sunt salariile de referință: salariile de la nivelul unității sau salariile de la nivelul sectorului?*

Răspunsurile noastre, bazate pe interpretarea actelor normative, sunt următoarele:

1. Prevederile art. 1, alin. 5.1 din OUG 83/2014 (completată și aprobată prin Legea 71/2015) se aplică tuturor salariaților din sectorul bugetar. În acest sens, indicăm următoarele argumente:

1.1. Interpretarea sistematică:

Pentru a stabili domeniul de aplicare a aliniatului în discuție este necesară identificarea sensului formulei „și din celelalte instituții și autorități publice”. Considerăm că stabilirea înțeleșului pe care legiuitorul l-a avut în vedere se face prin raportare la legea cadru privind salarizarea personalului bugetar (Legea nr. 284/2010).

Legea 284/2010 stabilește la art. 2 domeniul de aplicare al acesteia, astfel:

(1) Dispozițiile prezentei legi se aplică:

a) *personalului din autorități și instituții publice, respectiv Parlamentul, Administrația Prezidențială, autoritatea judecătorească, Guvernul, ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, autorități ale administrației publice locale, alte autorități publice, autorități administrative autonome, precum și instituțiile din subordinea acestora, finanțate integral din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale;*

b) *personalului din autorități și instituții publice finanțate din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale;*

c) *personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii;*

d) *persoanelor care sunt conducători ai unor instituții publice în temeiul unui contract, altul decât contractul individual de muncă.*

(2) *Dispozițiile prezentei legi nu se aplică Băncii Naționale a României, Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor și Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private.*

(3) *Intră în categoria personalului din sectorul bugetar personalul încadrat pe baza contractului individual de muncă, personalul care ocupă funcții de demnitate publică și personalul care ocupă funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, precum și personalul care beneficiază de statute speciale, inclusiv funcționarii publici și funcționarii publici cu statut special.*

Prima observație este că acest articol este singurul care stabilește domeniul de aplicare a legii, interpretarea făcându-se „fără rest sau excepții”. Din această perspectivă, după cum se poate observa, legiuitorul folosește sintagma *personalul din autorități și instituții publice* într-un sens general, desemnând totalitatea angajaților/personalului din sectorul bugetar. Ceea ce înseamnă că prevederile art. 1 alin. 5.1 din OUG 83/2014 (completată și aprobată prin Legea nr. 71/2015) se aplică tuturor salariaților din sectorul bugetar.

1.2. Interpretarea logică

1.2.1. Interpretarea logică ”reductio ad absurdum¹”:

Dacă presupunem interpretarea contrară, respectiv că prevederile alin. 5.1 din art. 1 al OUG 83/2014 (completată și aprobată prin Legea 71/2015) se aplică doar unei anumite categorii de salariați din sectorul bugetar, prevăzuți în Legea 284/2010, atunci sunt posibile două consecințe:

- Fie legiuitorul ar fi recunoscut discriminarea salarială doar pentru anumite categorii de salariați din sectorul bugetar și ar fi eliminat-o prin Legea 71/2015. Această variantă ar presupune că legiuitorul a asumat încălcarea principiului egalității de tratament față de toți salariații, prevăzut de art. 5 din Codul Muncii, ceea ce este absurd.

- Fie legiuitorul ar fi recunoscut discriminarea salarială pentru toți angajații din sectorul bugetar dar ar fi dispus eliminarea ei doar pentru anumite categorii de salariați. Și această varian-

¹ ”Reductio ad absurdum” – ”Procedeul reducerii la absurd”.

tă ar presupune că legiuitorul a asumat încălcarea principiului egalității de tratament față de toți salariații, prevăzut de art. 5 din Codul Muncii, ceea ce este absurd.

1.2.2. Interpretarea logică: Nu este posibilă o altă interpretare, per a contrario, aceasta este interpretarea corectă.

Dacă vom presupune o altă interpretare, respectiv că prevederile alin. 5.1 din art. 1 al OUG 83/2014 se aplică doar unei anumite categorii de salariați din sectorul bugetar, prevăzuți în Legea 284/2010, putem constata că nu pot fi identificate anumite categorii de salariați din sectorul bugetar, excluzând alte categorii, deoarece formulării acestui alineat (*personalul ... din celelalte instituții și autorități publice*) nu-i corespunde nicio anexă din Legea 284/2010, respectiv nicio familie ocupațională sau categorie profesională, în condițiile în care anexele structurează salariații din sectorul bugetar pe diferite categorii. Singura excepție o constituie „ANEXA nr. VI-II: REGLEMENTĂRI SPECIFICE personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii ...”. După cum se poate observa, subiecții acestei anexe constituie o parte bine identificată (*autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii*) din categoria generală *instituții și autorități publice*. Este evident că nu doar la această categorie se referă alin. 5.1 în discuție, având în vedere diferența specifică (*finanțate integral din venituri proprii*). *Per a contrario*, singura interpretare posibilă este prin raportare la alin. 2 al Legii 284/2010, pe care am indicat-o la punctul a).

1.3. Principiul interpretării în limitele legii („Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”²)

Formularea juridică cu caracter general „*personalul din celelalte instituții și autorități publice*” vizează toate categoriile de personal care se încadrează în această definiție, fără a crea distincții între ele. Prin aplicarea principiului de drept „Ubi eadem est ratio, eadem solutio esse debet” (unde se aplica același raționament, se aplică aceeași soluție) se dovedește irefutabil faptul că intenția legiuitorului este ca **personalul** din aparatul de lucru al Parlamentului și **din celelalte instituții și autorități publice, salarizat la același nivel**, precum și personalul din cadrul Consiliului Concurenței și al Curții de Conturi, inclusiv personalul prevăzut la art. 5 din aceste instituții, **care beneficiază de un quantum al salariilor de bază și al sporurilor mai mici decât cele stabilite la nivel maxim în cadrul aceleiași instituții sau autorități publice pentru fiecare funcție/grad/treaptă și gradație, să fie salarizat la nivelul maxim dacă își desfășoară activitatea în aceleași condiții.** (s.n.)

1.4. Aplicarea metodei istorice

Istoria apariției actului normativ indică cu prisosință intenția inițiatorilor proiectului/amendamentelor ca textul de lege să elimine discriminarea salarială din sistemul bugetar. În acest sens trebuie reținute următoarele:

- Inițiatorul acestui alineat (amendamentul la OUG nr. 83/2014) în Camera Deputaților, deputatul Adrian Solomon, a adus următoarea motivare pentru introducerea lui: „*Pentru clarificarea textului și eliminarea discriminării între persoane care ocupă aceleași funcții, în aceleași condiții de studii și vechime.*”³ Observăm că, în motivarea sa, inițiatorul face o referire cu carac-

² *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* – acolo unde legea nu distinge, nici noi nu trebuie să distingem.

³ Camera Deputaților, Raportul comun asupra proiectului de lege, <http://www.cdep.ro/comisii/munca/pdf/2015/rp191.pdf>

ter general la discriminare (*persoane care ocupă aceleași funcții, în aceleași condiții de studii și vechime*), fără a limita la anumite sectoare sau zone bugetare).

- Inițiatorul acestui aliniat (amendamentul la OUG nr. 83/2014) în Senat, senatorul Liviu Marian Pop, a adus următoarea motivare pentru introducerea lui: *Pentru eliminarea discriminărilor apărute ca urmare a evoluției legislative necorelate cu realitatea.*⁴ Argumentele de mai sus sunt aplicabile astfel și în acest caz.

Suplimentar, chiar dacă am admite această intenție a legiuitorului doar față de o anumite speță, în timp ce situația este aplicabilă întregului sector bugetar, suntem în situația aplicabilității unui principiu de drept: „*Ubi eadem est ratio eadem solutio esse debet*”⁵. Cu alte cuvinte, legiuitorul nu poate admite discriminarea în general și s-o rezolve doar într-un domeniu limitat deoarece se pierde caracterul sistematic al unei intervenții și se accentuează aspectul de discriminare față de zonele în care nu ar fi intervenit.

2. Aplicabilitatea prevederilor art. 1, alin. 5.1 al OUG 83/2014 (completată și aprobată prin Legea 71/2015) se aplică tuturor salariaților din sectorul bugetar

Prevederile art. 1, alin. 5.1 al OUG 83/2014 (completată și aprobată prin Legea 71/2015) se aplică tuturor salariaților din sectorul bugetar care beneficiază de un quantum al salariilor de bază și al sporurilor mai mici decât cele stabilite la nivel maxim în cadrul aceleiași instituții sau autorități publice pentru fiecare funcție/grad/treaptă și gradație. Cu alte cuvinte, toți salariații care au salariul mai mic decât colegii lor care îndeplinesc aceleași condiții. Ceea ce înseamnă că și toți salariații din Sănătate care se află într-o astfel de situație.

O lămurire suplimentară în același sens considerăm că este furnizată de prevederile art. 5, alin. 1.¹ din OUG nr. 83/2014 (completată și aprobată prin Legea 71/2015):

Prin nivel de salarizare în plată pentru funcțiile similare se înțelege același quantum al salariului de bază cu cel al salariaților având aceeași funcție, în care au fost incluse, după data de 31 decembrie 2009, sumele aferente salariului de încadrare, precum și sumele aferente sporurilor de care au beneficiat înainte de această dată, dacă salariatul angajat, numit sau promovât îndeplinește aceleași condiții de studii - medii, superioare, postuniversitare, doctorale, de vechime și își desfășoară activitatea în aceleași condiții, specifice locului de muncă la data angajării sau promovării.

După cum putem constata, referința o constituie *nivel de salarizare în plată pentru funcțiile similare*.

3. Conceptul de ”salarizare maximă”. Prin salarizare maximă se înțelege nivelul maxim al salariului la nivelul cel mai general stabilit de lege.

În acest sens, trebuie reținute următoarele argumente:

Formularea din alin. 5.1, art. 1 al OUG nr. 83/2014 (completată și aprobată prin Legea 71/2015) este: ” ... în cadrul aceleiași instituții sau autorități publice”. Interpretarea sensului acestei formulări poate fi făcută (doar) prin trimitere la art. 2, lit. a) din Legea nr. 284/2010.

O mare parte din unitățile bugetare fac parte din a doua categorie, *instituțiile din subordinea acestora*. Dacă legiuitorul ar fi dorit ca în cadrul procesului de eliminare a discriminărilor salariale referința pentru salariul maxim s-o constituie salariile maxime de la nivelul unităților ar fi făcut acest lucru referindu-se la a doua categorie, respectiv cea a instituțiilor din subordine. Suplimentar, și în acest caz este aplicabilă reducerea la absurd: dacă presupunem interpretarea

⁴ Senatul României, *Raportul asupra proiectului de lege*, <https://www.senat.ro/legis/PDF/2015/15L021CR.pdf>

⁵ „Ubi eadem est ratio eadem solutio esse debet” – ”Unde se aplică același raționament, se aplică aceeași soluție”.

contrară atunci rezultatul îl constituie menținerea discriminărilor salariale între salariații aparținând diferitelor unități bugetare (care îndeplinesc aceleași condiții). Această variantă ar presupune că legiuitorul a asumat încălcarea principiului egalității de tratament față de toți salariații, prevăzut de art. 5 din Codul Muncii, ceea ce este absurd.

În aceste condiții, este evident că pentru salariații din Sănătate se aplică salariul maxim aflat în plată de la nivelul sectorului, nu cel de la nivelul unității. Ceea ce înseamnă că prevederile art. 1, alin. 5.1 al OUG nr. 83/2014 (completată și aprobată prin Legea 71/2015) elimină și diferențele de salarizare dintre diferitele unități, referința constituind-o salariul maxim aflat în plată la nivelul sectorului pentru fiecare *funcție/grad/treaptă și gradație*. Cu alte cuvinte, prevederile art. 1, alin. 5.1 al OUG 83/2014 (completată și aprobată prin Legea 71/2015) au două consecințe (care indică și procedura aplicabilă):⁶

- Eliminarea discriminărilor salariale dintre unitățile bugetare (care îndeplinesc aceleași condiții)⁷, respectiv dintre salariații angajați în diferite unități bugetare (care îndeplinesc aceleași condiții).
- Eliminarea discriminărilor salariale dintre salariații (care îndeplinesc aceleași condiții) din cadrul aceleiași unități bugetare.

II. Eliminarea discriminărilor salariale înainte de apariția Legii nr. 71/2015

Din punctul nostru de vedere eliminarea discriminărilor salariale trebuie luată în considerare și înainte de apariția Legii nr. 71/2015, existând temeiul legal pentru aceasta. Salarizarea diferențiată, în condițiile în care angajații au același nivel de pregătire și vechime în muncă și lucrează în aceleași condiții, încalcă principiul de dreptul muncii *plată egală pentru muncă de valoare egală*, prevăzut de art. 5 din Codul Muncii. În discuție este salarizarea angajaților care prestează o muncă de valoare egală, fără a interveni diferențieri ce vizează anumite criterii obiective (funcția îndeplinită, condițiile de muncă, cantitatea și calitatea muncii etc.). În această situație sunt aplicabile interpretările privind acordarea sporului de doctorat, fiind relevant articolul ”*Despre o soluție de eliminare a discriminării între magistrați în ceea ce privește acordarea sporului salarial pentru titlul științific de doctor*”.⁸

Anexă:

Câteva răspunsuri la interpretările adverse⁹

1. Punct de vedere: *Prevederile art. 1 alin. 5¹ al OUG nr. 83/2014 (completată și aprobată prin Legea nr. 71/2015) trebuie interpretate ca vizând personalul din aparatul de lucru al Parlamentului și personalului din celelalte instituții și autorități publice salarizat la același nivel cu personalul din aparatul de lucru al Parlamentului. Suplimentar, prevederea este aplicabilă doar personalului prevăzut în Anexa nr. 1 a Legii nr. 284/2010 (anexă în care se găsește personalul din aparatul de lucru al Parlamentului), nefiind aplicabilă, spre exemplu, personalului din Sănătate, care este menționat la Anexa nr. 3 a aceleiași legi.*

⁶ Pentru eliminarea discriminărilor prin aplicarea prevederilor alin. 5.1, art. 1 al OUG 83/2014 (completată și aprobată prin Legea 71/2015), trebuie urmați următorii pași procedurali:

- Identificarea salariilor maxime pentru fiecare funcție/grad/treaptă și gradație de la nivelul unităților bugetare (care îndeplinesc aceleași condiții) cu cel mai mare nivel de salarizare;
- Aplicarea creșterilor salariale corespunzătoare acestor salarii maxime.

⁷ Reținem aici situația de fapt conform căreia, datorită incapacității financiare, există o serie de unități bugetare care în 2009 aveau salarizarea sub nivelul maxim, deși majoritatea salariaților aveau evaluarea la maxim.

⁸ Alexandru Bleoancă, Iolanda Mioara Grecu, *Despre o soluție de eliminare a discriminării între magistrați în ceea ce privește acordarea sporului salarial pentru titlul științific de doctor*, Curierul Judiciar, nr. 3, 2015, pp. 170-175.

⁹ Redăm în continuare interpretările diferite de cele menționate în prezentul articol, care ne-au fost transmise ca răspuns la solicitarea eliminării discriminărilor salariale în baza interpretării pe care am oferit-o.

Răspunsul nostru:

1. Interpretarea textului de lege ca referindu-se la *personalul din aparatul de lucru al Parlamentului precum și personalul din celelalte instituții și autorități publice salarizat la același nivel* este eronată din următoarele motive:

a) Textul de lege invocat este un paragraf din art. 1, alin. 5¹ al OUG nr. 83/2014, așa cum a fost aprobată (cu modificări și completări) prin Legea nr. 71/2015, respectiv: „*personalul din aparatul de lucru al Parlamentului și din celelalte instituții și autorități publice, salarizat la același nivel*”. După cum se poate constata, subiectul prevederii îl constituie *personalul din aparatul de lucru al Parlamentului și din celelalte instituții și autorități publice*, acest personal (situat pe diferite trepte de salarizare) trebuind să îndeplinească condiția de a fi salarizat la același nivel, respectiv la nivele comparative.

b) Interpretare conform căreia prevederea se aplică „*personalului din aparatul de lucru al Parlamentului*” și personalului „*din celelalte instituții și autorități publice, salarizat la același nivel, cu personalul din aparatul de lucru al Parlamentului*” încalcă regulile interpretării gramaticale, ratând virgula (și rolul acesteia) care separă formula *salarizat la același nivel* de prima parte a textului juridic. Cu alte cuvinte, această interpretare putea fi adusă în discuție doar în condițiile în care textul legal avea următoarea formă: „*personalul din aparatul de lucru al Parlamentului precum și personalul din celelalte instituții și autorități publice salarizat la același nivel*”. Ceea ce nu este cazul, textul de lege fiind clar în această privință.

c) Nivelul de salarizare al *personalului din aparatul de lucru al Parlamentului* nu constituie punctul de referință pentru identificarea categoriilor de salariați cărora li se aplică prevederile acestui aliniat. Formula explicită a textului este următoarea: „*personalul salarizat la același nivel din aparatul de lucru al Parlamentului și din celelalte instituții și autorități publice*”.

2. Faptul că salarizarea personalului din aparatul de lucru al Parlamentului este prevăzută la Anexa nr. I din Legea nr. 284/2010 în timp ce salarizarea personalului din sistemul sanitar este prevăzută la Anexa nr. III din aceeași lege este irelevant în speță. Mai mult decât atât, legiuitorul nu face referire la anexele legii nr. 284/2010. În acest sens, trebuie reținute următoarele:

a) A introduce anexele legii nr. 284/2010 în interpretarea aliniatului în discuție înseamnă „a crea drept”, deoarece legiuitorul nu se referă nici direct, nici implicit la ele. În interpretarea legii nu putem crea drept.

b) Stabilirea nivelelor de salarizare în construcția legii nr. 284/2010 nu este bazată pe Anexe, ci pe *clasele* și pe *coeficienții de salarizare*, acestea dând aspectul unitar de salarizare al sectorului bugetar, ce constituie principalul obiectiv al legii. A admite că nu pot fi făcute comparații și corespondențe, bazate pe *clasele* și pe *coeficienții de salarizare*, între diferitele anexe înseamnă a contrazice atât spiritul cât și textul legii.

c) Se poate consta că argumentul nu are nicio importanță chiar și dacă admitem interpretarea opusă, respectiv că textul de lege s-ar referi la *personalul din aparatul de lucru al Parlamentului* și personalului *din celelalte instituții și autorități publice salarizat la același nivel cu personalul din aparatul de lucru al Parlamentului*, deoarece numărul anexeii nu consacră un nivel de salarizare. Nivelele de salarizare sunt doar cele consacrate de art. 10, alin. 2 din Legea nr. 284/2010, respectiv *clasele* și *coeficienții de ierarhizare*, aceștia aplicându-se tuturor anexelor din această lege. Cu alte cuvinte, referința formulei *salarizat la același nivel* n-o pot constitui de-

cât clasele și coeficienții de ierarhizare. Devine astfel evident că, chiar și în cazul acestei interpretări restrictive, respectiv că textul de lege se referă la *personalul din aparatul de lucru al Parlamentului* și personalului *din celelalte instituții și autorități publice salarizat la același nivel cu personalul din aparatul de lucru al Parlamentului*, prevederea legală trebuie aplicată la toate categoriile de salariați care au același nivel de salarizare (clase și coeficienți de salarizare), altminteri fiind obligați să considerăm că o parte a textului de lege nu produce efecte, ceea ce este absurd.

Prevederile din Legea nr. 284/2010, Anexa I, specifice salarizării personalului din aparatul de lucru al Parlamentului, are următoarea structură:

Nr. crt.	Funcția	Nivelul studiilor	Funcții publice de stat ^{*)}	
			Clasa	Coeficient de ierarhizare
1.	Consilier parlamentar	S	70	5,50
2.	Expert parlamentar	S	67	5,10
3.	Consultant parlamentar	S	54	3,70
4.	Șef cabinet	S	50	3,35
5.	Șef cabinet, referent parlamentar (stenodactilograf)	SSD	48	3,19
6.	Șef cabinet, referent parlamentar (stenodactilograf)	PL	46	3,04
7.	Șef cabinet, referent parlamentar (stenodactilograf)	M	41	2,69

Tabel 1

După cum se poate constata, este vorba de următoarele clase de salarizare: 41, 46, 48, 50, 54, 67 și 70. Analiza comparativă cu Anexa nr. III, *FAMILIA OCUPAȚIONALĂ DE FUNCȚII BUDGETARE "SĂNĂTATE"* indică următoarele corespondențe:

Clasa de salarizare	Frecvența ei în Anexa nr. III
41	9
46	7
48	10
50	9
54	6
67	1
70	7
Total	49

Tabel 2

După cum putem observa, chiar și dacă am admite interpretarea conform căreia art. 1, alin. 5¹ din OUG nr. 83/2014, așa cum a fost aprobată (cu modificări și completări) prin Legea nr. 71/2015 se referă la *personalul din aparatul de lucru al Parlamentului și personalului din celelalte instituții și autorități publice salarizat la același nivel cu personalul din aparatul de lucru al Parlamentului* prevederea legală se aplică la 49 de cazuri în care este vorba de același nivel de salarizare (aceleași clase de salarizare). Ceea ce demonstrează cel puțin următoarele:

- Anexele la Legea nr. 284/2010 sunt irelevante în speță.
- Prevederea este aplicabilă și altor categorii de salariați din sectorul bugetar, chiar și în cea mai restrictivă interpretare a ei.

d) Singura alternativă la interpretarea nivelului de salarizare ca referindu-se la clasele și coeficienții de salarizare (ce poate fi luată în discuție; care însă nu este susținută de prevederile legale) este să considerăm că prin nivel de salarizare ar trebui să înțelegem fie salariile de bază din anul 2009 fie salariile brute din același an. În fiecare din aceste ipoteze rezultatul este același, putând fi identificate în Sănătate nivele identice de salarizare cu cele ale personalului din aparatul de lucru al Parlamentului.

2. Punct de vedere: *Personalul din unitățile sanitare publice se încadrează la litera (b) a alineatului 2, art. 2, din Legea nr. 284/2010. Deoarece nu figurează la același alineat (a), respectiv la aceeași categorie cu personalul din aparatul de lucru al Parlamentului nu-i este aplicabilă sintagma legală același nivel de salarizare.*

Răspunsul nostru:

1. Personalul unităților sanitare publice nu poate fi încadrat la art. 2, alin. 1, litera (b) din Legea nr. 284/2010 deoarece acest alineat prevede următoarele: „*personalului din autorități și instituții publice finanțate din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale*”. După cum se poate observa, este vorba de unitățile care realizează venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat. Unitățile sanitare publice nu beneficiază de subvenții. Prin venituri proprii se înțeleg banii efectiv încasați de la persoane, nu cei încasați de la bugetul consolidat al statului. Pentru aceste motive încadrarea juridică este total eronată.

2. Unitățile sanitare publice intră în mod clar la teza enunțată de art. 2 alin. 1 litera (a) din Legea 284/2010 fiind „*finanțate integral din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale*”; după cum se poate constata, în această enumerare sunt incluse toate bugetele ce fac parte din bugetul consolidat al statului. Regula o constituie finanțarea spitalelor din Fondul Național Unic al Asigurărilor Sociale de Sănătate (în calitate de fond special), prin contractele încheiate cu CNASS, excepțiile constituindu-le finanțarea de la finanțarea de la bugetul de stat (este vorba de bugetul Ministerului Sănătății) și bugetele locale.

3. **Punct de vedere:** *Deoarece personalul din sistemul public sanitar este o dată exceptat la art. 1 alin. 5 din OUG 83/2014, a doua excepție în același act normativ ar fi împotriva logicii și a tehnicii legislative.*

Răspunsul nostru:

A considera că excepția pe care o face art. 1 alin. 5 din OUG nr. 83/2014, așa cum a fost aprobată (cu modificări și completări) prin Legea nr. 71/2015, pentru personalul din cadrul sistemului public sanitar exclude posibilitatea excepției de la art. 1 alin. 5¹ din același articol reprezintă o interpretare eronată a legii din următoarele motive:

- a) Cele două excepții au referenți diferiți. Astfel:

➤ art. 1 alin. 5 se referă la întregul personal din cadrul sistemului public sanitar;

➤ art. 1 alin. 5¹ se referă la salariații din cadrul sistemului public sanitar care sunt discriminați, adică la salariații *care beneficiază de un quantum al salariilor de bază și al sporurilor mai mici decât cele stabilite la nivel maxim în cadrul aceleiași instituții sau autorități publice pentru fiecare funcție/grad/treaptă și gradație.*

b) Art. 1 alin. 5 conține o normă de trimitere la OUG 70/2014, de la prevederile căreia (creșterea salariilor cu 100 lei) există excepții (salariații care în anul 2015 beneficiază de o creștere salarială datorită creșterii salariului minim pe economie). Ceea ce ne conduce la situația în care cel puțin acestor salariați nu le este aplicabilă excepția prevăzută la art. 1 alin. 5, fiindu-le aplicabilă cea de la alin. 5¹.

c) Dacă am admite că nu sunt posibile mai multe excepții (fapt cu care nu suntem de acord) ar trebui să admitem și faptul că salariaților din sectorul public sanitar nu le este aplicabilă nici excepția prevăzută la art. 1 alin. 3 din același act normativ (*În cazul schimbării condițiilor în care își desfășoară activitatea, personalul beneficiază de drepturile corespunzătoare noilor condiții, la nivelul acordat pentru funcțiile similare în plată din instituția/autoritatea publică în care acesta este încadrat.*), ceea ce este absurd. Mai mult decât atât, în situația în care admitem imposibilitatea cumulării mai multor excepții de către anumite categorii de salariați din sectorul public sanitar ar trebui să stabilim o ierarhie a excepțiilor. Ceea ce înseamnă că ar trebui să stabilim, spre exemplu dacă le este aplicabilă excepția prevăzută la alin. 3 sau cea stabilită la alin. 5. Or, raportat la exemplul dat, aplicarea ambelor excepții este singura coerentă cu textul legal funcțiile similare în plată beneficiind deja de majorarea salarială la care trimite alin. 5.

d) Dacă am admite că nu sunt posibile mai multe excepții (fapt cu care nu suntem de acord), în condițiile excepției de la art. 1 alin. 5 ar trebui să admitem și faptul că salariaților din sectorul public sanitar nu le este aplicabilă nici excepția prevăzută la art. 1 alin. 11 din același act normativ, ceea ce ar însemna să lipsim textul de lege de efecte, ceea ce contravine principiului de drept "Actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat" (Legea trebuie interpretată în sensul producerii efectelor ei și nu în sensul neaplicării ei).

Bibliografie

Bleoancă, Alexandru; Grecu, Iolanda Mioara. *Despre o soluție de eliminare a discriminării între magistrați în ceea ce privește acordarea sporului salarial pentru titlul științific de doctor*, Curierul Judiciar, nr. 3, 2015, pp. 170-175.

Legea nr. 71/2015, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 233 din 6 aprilie 2015.

OUG nr. 83/2014, Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 18 decembrie 2014.

OG 127/2000, Republicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 166 din 7 martie 2014.

Legea nr. 284/2010, Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 877 din 28 decembrie 2010.

FEDERAȚIA "SOLIDARITATEA SANITARĂ" DIN ROMÂNIA



Membră a CNS „Cartel Alfa”,
afiliată la EUROFEDOP
Site: www.solidaritatea-sanitara.ro
E-mail: solidaritateasanitara@yahoo.fr

București, Sector 3, Str. Lipsani
nr. 53, et. IV, cam. 3.
Telefon: 0737028094
0336/106.365
Fax: 0336/109.281



Către:

MINISTERUL SĂNĂTĂȚII CABINET MINISTRU Nr. N.B. <u>1401</u> Ziua <u>12</u> Luna <u>02</u> Anul <u>2015</u>
--

Ministerul Sănătății

Domnului Nicolae Băncioiu, Ministru

FEDERAȚIA "SOLIDARITATEA SANITARĂ" DIN ROMÂNIA INTRARE IEȘIRE Nr. <u>B.18</u> Ziua <u>12</u> Luna <u>02</u> Anul <u>2015</u>
--

Având în vedere discuțiile purtate între reprezentanții Federației „Solidaritatea Sanitară” din România și cei ai Ministerului Sănătății pe tema timpului de lucru al medicilor și a drepturilor aferente, vă transmitem argumentele juridice care stau la baza interpretărilor și solicitărilor avansate de noi.

Reamintim faptul că solicitările noastre au vizat reclasificarea tuturor contractelor individuale de muncă ale medicilor care efectuează gărzi, în sensul includerii în programul normal de muncă (extins de facto), respectiv recunoașterea următoarelor drepturi pentru această categorie de salariați, membri ai sindicatelor federației, aferente orelor de gardă:

- Dreptul la beneficiul suplimentar de cel puțin 75% pentru depășirea timpului legal de muncă aferent unui CIM (aplicabil în situațiile în care sporul actual este sub 75%) - echivalentul¹ plății pentru orele suplimentare (art. 123, alin. 2 din Codul Muncii);
- Dreptul la sporul de noapte de 25% pentru orele din gardă lucrate în timpul nopții;
- Dreptul la toate sporurile aferente locului de muncă (în medie de 30%).
- Dreptul la limitarea numărului de ore de muncă obligatorii.

Amintim pe această cale faptul că reprezentanții celor două părți au căzut de acord asupra unui prim punct, respectiv asupra faptului că pentru orele de muncă de noapte desfășurate în cadrul gărzilor ce fac parte din programul normal de lucru medicii au dreptul să beneficieze de sporul de noapte de 25%, urmând să clarificăm restul punctelor din solicitările noastre.

Toate orele de gardă constituie timp de muncă

1. Definirea timpului de muncă

Modalitatea de definire a timpului de muncă de către OMS 870/2004 este incorectă, fiind caducă din punct de vedere juridic, ea trebuind reinterpretată din perspectiva altor prevederi

¹ Prin echivalent înțelegem trimiterea la prevederea legală cea mai apropiată. Având în vedere faptul că orele de gardă au caracter obligatoriu pentru medici, este evident că nu suntem în situația orelor suplimentare, ci într-o situație cel puțin echivalentă din perspectiva beneficiilor la care au dreptul legal medicii aflați în aceste situații.

legale aplicabile. Clarificarea acestui aspect este deosebit de relevantă, deoarece ea are un impact semnificativ asupra întregii structuri a actului normativ în discuție.

Analiza comparativă a prevederilor OMS 870/2004 și ale Directivei 2003/88/EC este relevantă

- a) OMS 870/2004, anexa nr. 1 art. 1: *Timpul de muncă reprezintă timpul pe care salariatul îl folosește pentru îndeplinirea sarcinilor de muncă.*
- b) Directiva 2003/88/EC (în continuare Directiva), art. 1, pct. 1: *prin „timp de lucru” se înțelege orice perioadă în care lucrătorul se află la locul de muncă, la dispoziția angajatorului și își exercită activitatea sau funcțiile, în conformitate cu legislațiile și practicile naționale.*

Interpretarea prevederilor Directivei în privința medicilor, în ceea ce privește timpul de muncă în gărzi, este dată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (în continuare Curtea). Într-o comunicare a Parlamentului European (28.02.2014)² Comisia Uniunii Europene (în continuare Comisia). Își exprimă punctul de vedere pe această temă, interpretând prevederile Directivei din perspectiva Curții: „în cauza *SIMAP*³, Curtea de Justiție a reținut dintr-o trimitere a unui tribunal spaniol că „serviciul permanent” pe parcursul căruia medicilor li se cere să rămână prezenți la locul de muncă trebuie să fie considerat în ansamblul său ca timp de lucru, în sensul Directivei privind timpul de lucru.”⁴ Comisia indică în sprijinul aceste interpretări și o altă cauză în care Curtea s-a pronunțat în acest sens: „În cauza *Jaeger*⁵, Curtea a confirmat că perioadele de serviciu permanent în care lucrătorii trebuie să rămână la locul de muncă, dar în timpul cărora se pot odihni dacă nu sunt solicitați, trebuie, de asemenea, să fie considerate în totalitate ca timp de lucru și nu pot fi considerate perioade de odihnă”⁶, citând din considerentele Curții: „Trebuie luate în considerare următoarele observații făcute de Curte la punctul 65 din Hotărârea în cauza *Jaeger*: «Trebuie adăugat faptul că, după cum a hotărât Curtea la punctul 50 din Hotărârea în cauza *Simap*, spre deosebire de un doctor de gardă, care trebuie să poată fi în permanență contactat, dar nu trebuie să fie prezent în centrul de sănătate, un doctor care trebuie să stea la dispoziția angajatorului într-un loc stabilit de acesta pe întreaga perioadă de gardă este supus unor constrângeri apreciabil mai mari, dat fiind că trebuie să stea departe de familia sa și de mediul său social și are mai puțină libertate în gestionarea timpului în perioada în care serviciile sale profesionale nu sunt necesare.»”⁷ În contextul acestor precizări este firească concluzia Comisiei: „Potrivit Directivei 2003/88/CE, toată perioada de serviciu permanent în care un lucrător trebuie să rămână la locul de muncă trebuie considerată drept timp de lucru.”⁸

După cum se poate observa, OMS 870/2004 operează cu o definiție greșită a timpului de muncă, aceasta fiind inadecvată atât raportat la definiția stabilită de Codului muncii cât și la prevederile Directivei 2003/88/EC. Având în vedere principiul supremației dreptului european asupra celui național, este evident că trebuie să luăm în considerare doar definiția dată de

² http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/cm/866/866776/866776ro.pdf (CM\1025138RO.doc; PE464.843v04-00)

³ Cauza C-303/98.

⁴ Comunicare, p. 4.

⁵ *Jaeger*, cauza C-151/02, Hotărârea din 9 septembrie 2003, punctele 60 și 61.

⁶ Comunicare, p. 4.

⁷ Comunicare, p. 5.

⁸ Comunicare, p. 5.

Directivă și elaborată în continuare de precizările Curții în momentul în care ne raportăm la prevederile OMS 870/2004.

Regimul juridic al orelor de gardă aferente „programului normal de lucru”

Pentru a stabili numărul orelor aferente „programului normal de lucru” ne raportăm la art. 4, alin. 1 din OMS 870/2004⁹, putând consta existența a două categorii de medici, în funcție de unitățile sanitare în care lucrează:

- Medici care își desfășoară activitatea curentă în zilele lucrătoare cu o durată a timpului de muncă de 6 ore, având obligația de a efectua 20 de ore de gardă lunar în cadrul „programului normal de lucru” (art. 4, alin. 1, lit. a);
- Medici care își desfășoară activitatea curentă în zilele lucrătoare cu o durată a timpului de muncă de 5 ore, având obligația de a efectua 40 de ore de gardă lunar în cadrul „programului normal de lucru” (art. 4, alin. 1, lit. b);

Dată fiind formularea textului de lege, coerentă și cu alte prevederi legale¹⁰, putem vorbi în mod cert de existența unui număr de ore de gardă care sunt considerate timp de muncă și fac parte din „programul normal de lucru”. Ceea ce înseamnă că nu poate exista nicio discuție privind faptul că salariații au toate drepturile și obligațiile aferente „timpului normal de lucru”.

Regimul juridic al orelor de gardă ce depășesc media zilnică de 7 ore a programului de lucru

În această secțiune vom demonstra că toate orele de gardă fac parte din programul normal de lucru. Principalul argument în acest sens are următoarea structură: dacă orele de gardă sunt obligatorii atunci ele fac parte din programul normal de lucru.

Orele de gardă au caracter obligatoriu

Conform prevederilor art. 58.1 din OMS 870/2004 toate orele de gardă au caracter obligatoriu pentru medici:

Art. 58.1 Refuzul medicilor de a respecta programul de lucru, de a acorda consultații interdisciplinare și de a respecta graficele de gărzi întocmite lunar de conducerea secțiilor,

⁹ Pentru claritatea argumentației redăm conținutul prevederilor legale menționate: „Art. 4 (1) În unitățile sanitare publice cu paturi medicii care lucrează în secțiile sau compartimentele cu paturi asigură activitatea în cadrul timpului de muncă de 7 ore în medie pe zi, în program continuu sau divizat astfel:

a) pentru spitale clinice, universitare, institute și centre medicale clinice, spitale de urgență, spitale județene, spitale de monospecialitate, spitale municipale, spitale orășenești, centre medicale:

- activitate curentă de 6 ore în cursul dimineții în zilele lucrătoare;
- 20 de ore de gardă lunar;

b) pentru spitale de boli cronice, spitale comunale și sanatorii:

- activitatea curentă de minimum 5 ore în cursul dimineții în zilele lucrătoare;
- 40 de ore de gardă lunar.”

¹⁰ Art. 3, alin. 1-3 din Legea nr. 284/2010, ANEXA nr. III: FAMILIA OCUPAȚIONALĂ DE FUNCȚII BUGETARE "SĂNĂTATE", CAPITOLUL II: Reglementări specifice personalului din sănătate, din unitățile de asistență medico-socială și din unitățile de asistență socială/servicii sociale. Din prevederile acestui articol reiese cu claritate faptul că legiuitorul subînțelege existența unor ore de gardă aferente „programului normal de lucru”.

laboratoarelor și a compartimentelor și aprobate de conducerea unității sanitare constituie abatere disciplinară.¹¹

Deoarece orele de gardă au caracter obligatoriu pentru medici atunci ele fac parte din programul normal de lucru. Mai mult decât atât, instituție abaterii disciplinare presupune în mod obligatoriu raporturile de muncă de natură salarială, respectiv faptul că orele de gardă în discuție trebuie să fie timp de lucru. Ea nu poate fi exercitată împotriva refuzului de a efectua ore suplimentare (care, prin definiție, presupune acordul salariatului), ceea ce presupune faptul că toate orele de gardă fac parte din programul normal de lucru.

Teoretic sunt posibile doar două interpretări alternative, ambele având consecințe absurde sau ilegale:

- Fie orele de gardă în discuție sunt considerate a fiind desfășurate în afara programului normal de lucru. Această interpretare ne conduce la situația unor ore suplimentare obligatorii, ceea ce reprezintă o încălcare a prevederilor art. 120, alin. 2 din CM în domeniu. De asemenea, o astfel de interpretare se încadrează la prevederile art. 4, alin. 2 din CM, având caracterul de muncă forțată.¹² Or, conform alin. 1 al aceluiași articol munca forțată este interzisă.
- Fie orele de gardă în discuție le considerăm drept „altceva” decât timp de muncă¹³, ceea ce încalcă prevederile Directivei, așa cum au fost prezentate anterior.

Un argument suplimentar pentru faptul că orele de gardă nu sunt ore suplimentare (deci fac parte din programul normal de lucru) îl reprezintă faptul că România nu utilizează mecanismul excluderii voluntare.¹⁴ Această situație juridică este evidențiată de Raportul Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul regiunilor privind punerea în aplicare de către statele membre a Directivei 2003/88/CE („directiva privind timpul de lucru”) (2010): „*Unsprezece state membre declară că nu au permis utilizarea excluderii voluntare în legislația lor de transpunere: este vorba despre Austria, Danemarca, Finlanda, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburg, Portugalia, România și Suedia.*”¹⁵

Singura interpretare posibilă din punct de vedere juridic în contextul prevederilor legale aplicabile o reprezintă natura specială a contractului individual de muncă al medicilor, respectiv:

- În ceea ce privește durata timpului lunar de muncă, ea este alcătuită dintr-o perioadă fixă de timp, în medie de 7 ore/zi, și o perioadă variabilă de timp, reprezentată de orele de gardă desfășurate în afara primei perioade.

¹¹ Este relevant pentru ansamblul discuției faptul că această prevedere a fost introdusă prin Ordinul Ministerului Sănătății nr. 1067/2012.

¹² Pentru claritatea argumentării redăm prevederile art. 4, alin. 1-2 din CM:

(1) *Munca forțată este interzisă.*

(2) *Termenul muncă forțată desemnează orice muncă sau serviciu impus unei persoane sub amenințare ori pentru care persoana nu și-a exprimat consimțământul în mod liber.*

¹³ Nu putem stabili care a fost intenția legiuitorului în acest sens în momentul elaborării OMS 870/2004, însă putem constata cu claritate că nu există o instituție corespunzătoare unor astfel de intenții în legislația muncii.

¹⁴ *Excluderea voluntară* este o derogare prevăzută la articolul 22 alineatul (1) din Directiva privind timpul de lucru, prin intermediul căreia un stat membru poate să aleagă să îi permită unui angajator să îi solicite unui lucrător individual acordul de a lucra de bunăvoie un număr de ore care depășesc limita fixată de directivă (48 de ore pe săptămână în medie).

¹⁵ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282010%290802_/com_com%282010%290802_ro.pdf, p. 7.

- În mod corespunzător, programul normal de lucru al medicilor include toate orele de gardă.¹⁶
- Durata normală a timpului de muncă derogă de la prevederile art. 112 alin. 1 din CM, interpretată prin prisma prevederilor art. 2, alin. 1 din OMS 870/2004. Introducerea în OMS 870/2004, în 2012, a art. 58.1, a stabilit în mod clar natura juridică a orelor de gardă, acestea devenind timp de lucru obligatoriu.¹⁷

Orele de gardă nu pot considerate ore suplimentare sau cumul

În cele de mai sus am argumentat faptul că orele de gardă nu pot fi considerate ore suplimentare, raportându-ne la prevederile generale în domeniu. Prevederile speciale în domeniu stipulează același lucru, menționând, suplimentar, faptul că ele nu pot fi considerate cumul de funcții. În acest sens, sunt relevante prevederile art. 42, alin. 1 din OMS 870/2004:

Art. 42 (1) Orele de gardă nu sunt considerate ore suplimentare și nici cumul de funcții.

Având în vedere faptul că deja am demonstrat că orele de gardă constituie timp de lucru din punct de vedere legal, în continuare trebuie să încadrăm juridic acest timp de muncă raportându-ne la prevederea anterior menționată. Reținem în acest sens că în conformitate cu prevederile CM raporturile de muncă cu același angajator pot fi exercitate fie prin intermediul unui singur CIM, care poate include ore suplimentare, fie prin intermediul cumulului de funcții, ce presupune existența a două contracte individuale de muncă (în practică unul dintre ele fiind considerat de bază). Orice altă variantă excede cadrul relațiilor de muncă, ținând de raporturile juridice de drept civil. Raportat la prevederilor art. 42, alin. 1 din OMS 870/2004 este evident faptul că, în cazul orelor de gardă, nu este aplicabilă nici instituția cumulului de funcții și nici instituția orelor suplimentare.

În aceste condiții singura instituție în care pot fi încadrate orele de gardă o reprezintă norma legală de muncă/programul normal de lucru. Ceea ce înseamnă, în mod evident, faptul că toate orele de gardă fac parte din programul normal de lucru.

Programul normal de lucru al medicilor care efectuează gărzi derogă de la prevederile generale privind timpul de lucru

Având în vedere cele demonstrate până în acest moment, respectiv faptul că orele de gardă constituie timp de lucru și fac parte din programul normal de lucru, în continuare se pune problema stabilirii duratei lunare a muncii, respectiv a timpului de lucru aferent programului normal de lucru.

Este evident că programul normal de lucru al medicilor, în actualul context legislativ, este alcătuit din:

¹⁶ Acestea fiindu-le aplicabile toate drepturile și obligațiile aferente programului normal de lucru.

¹⁷ Suntem într-o situație similară Austriei, care a stabilit timpul de lucru la medicilor la media de 60 de ore pe săptămână fără acordul acestora. A se vedea în acest sens Raportul Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind punerea în aplicare de către statele membre a Directivei 2003/88/CE („Directiva privind timpul de lucru”), http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282010%290802_/com_com%282010%290802_ro.pdf. Cu mențiunea, că în România nu există o limitare superioară a timpului de lucru al medicilor.

- O parte fixă, respectiv 7 ore/zi în medie, alcătuită, după caz, din: programul de lucru dimineața de 5 sau 6 ore, o oră contravizită (în cazurile stabilite) și în 20 sau 40 ore de gardă (cu caracter de completare a mediei de 7 ore/zi). Această parte este echivalentul legal al programului de 40 ore/săptămână, raportat la reducerea legală a timpului zilnic de lucru la 7 ore.
- O parte variabilă, reprezentantă de orele de gardă „din afara programului normal de lucru” (în fapt și în drept ele sunt în cadrul programului normal de lucru extins), stabilite conform graficului de gărzi. Pentru aceste ore prestate peste limita timpului legal de muncă aferent unui contract standard medicii au dreptul la o plată cel puțin echivalentă cu sporul pentru ore suplimentare, prin raportare la cea mai apropiată prevedere juridică (CM).

Orelor de gardă le sunt aplicabile toate obligațiile și drepturile specifice programului normal de lucru

Până acum am demonstrat următoarele:

- Orele de gardă constituie timp de lucru;
- Toate orele de gardă fac parte din programul normal de lucru.
- În cazul medicilor care efectuează ore de gardă programul normal de lucru derogă de prevederile generale aplicabile timpului de lucru.

În aceste condiții, concluzia evidentă este că tuturor orelor de gardă le sunt aplicabile toate drepturile și obligațiile specifice programului normal de lucru.

Orele de gardă rezultate din extinderea programului normal de lucru beneficiază de plată suplimentară

Data fiind faptul că suntem în situația unei extinderi a programului normal de lucru, care nu presupune acordul salariatului, având în vedere necesitatea respectării principiilor de protecție a muncii, pentru perioada care depășește „programul normal de lucru” (în medie câte 7 ore de zi) salariații au dreptul la un beneficiu, care trebuie să fie cel puțin la nivelul prevăzut pentru munca suplimentară (minim spor de 75% raportat la prevederile CM).

Cu alte cuvinte, ele sunt comparabile cu orele suplimentare în ceea ce privește beneficiile la care au dreptul salariații pentru depășirea limitei legale de lucru aferente unei norme, păstrând totodată caracterul de timp normal de lucru în ceea ce privește restul drepturilor salariale.

Timpul de lucru aferent orelor de gardă constituie vechime în muncă și în specialitate

În condițiile în care am demonstrat deja faptul că toate orele de gardă constituie timp de lucru, aferent unui contract individual de muncă, concluzia firească este că acest timp de lucru trebuie luat în considerare la calcularea vechimii în muncă și în specialitate. În acest sens, avem în vedere prevederile art. 16, alin. 4 din CM: *Munca prestată în temeiul unui contract individual de muncă constituie vechime în muncă*. Este indiscutabil că principalul izvor juridic pentru prestarea orelor de gardă îl constituie contractul individual de muncă.

Abordarea acestei probleme trebuie să țină cont de prevederile art. 42, alin 2 din OMS 870/2004¹⁸:

(2) Orele de garda nu constituie vechime în muncă și în specialitate.

Este evident faptul că formularea încalcă principiul dreptului salariatului la recunoașterea activității prestate ca vechime în muncă și în specialitate, având în vedere că orele de gardă constituie timp de lucru. În acest sens, trebuie să avem în vedere obligația angajatorului de a constitui un registru special de evidență a salariaților, prevăzută la art. 34 din CM. Alin. 5 al art. 34 din CM stipulează în mod explicit drepturile salariatului în domeniu:

La solicitarea salariatului sau a unui fost salariat, angajatorul este obligat să elibereze un document care să ateste activitatea desfășurată de acesta, durata activității, salariul, vechimea în muncă, în meserie și în specialitate.

Din cuprinsul acestui aliniat putem observa următoarele:

- Drepturile explicite ale salariatului, din care fac parte atestarea vechimii în muncă și în specialitate.
- Obligațiile implicite ale angajatorului, printre acestea numărându-se înregistrarea și certificarea duratei activității, a vechimii în muncă și în specialitate.

Considerăm că dreptul angajatorului la certificarea vechimii în muncă și în specialitate face parte din drepturile fundamentale, fiind exclusă varianta unor excepții de la acestea. Ceea ce demonstrează faptul că art. 42, alin 2 din OMS 870/2004 vine în contradicție cu legislația generală în materie, el nefiind aplicabil. De altfel, având în vedere modificarea CM în ceea ce privește definirea timpului de muncă¹⁹ și aplicarea legislației U.E. începând cu anul 2007, considerăm că suntem în situația abrogării implicite a prevederilor acestui aliniat.

Argumente suplimentare

Principala observație pe care o facem este că art. 42 din OMS 870/2004 este un exemplu de nerespectare a tehnicii legislative prin definiția negativă pe care o dă orelor de gardă în cadrul aliniatelor 1 și 2 și prin lipsa de coerență cu întregul cuprins al actului normativ. Vom demonstra în continuare aceste aspecte, arătând problemele ridicate de OMS 870/2004 încă de la publicarea lui, la care se adaugă modificările introduse de-a lungul timpului.

După cum se poate observa în cuprinsul actului normativ orele de gardă sunt clasificate în două situații distincte:

- a. Ore de gardă prestate în completarea timpului normal de lucru (art. 4, alin. 1)
- b. Ore de gardă prestate suplimentar față de timpul normal de lucru.

¹⁸ Pentru claritatea argumentării, având în vedere faptul că în continuare ne raportăm la întregul articol 42 din OMS 870/2004, îi redăm conținutul:

(1) Orele de garda nu sunt considerate ore suplimentare și nici cumul de funcții.

(2) Orele de garda nu constituie vechime în muncă și în specialitate.

(3) Orele de garda efectuate în afara programului normal de lucru și salarizate conform prevederilor prezentului regulament se includ în veniturile salariale brute lunare în funcție de care se determină numărul de puncte realizat în fiecare luna, pe baza cărora se determină cuantumul pensiei.

¹⁹ Așa cum am arătat în secțiunea Definierea timpului de muncă.

a) **Orele de gardă prestate în completarea timpului normal de lucru** constituie timp de lucru aferent unui contract individual de muncă, antrenând toate drepturile corespunzătoare în favoarea salariatului, inclusiv dreptul de a fi considerate vechime în muncă și în specialitate. Este evidentă eroare de tehnică legislativă în cazul alin. 2, art. 42 în condițiile în care timpul normal de lucru se întregeste cu un număr de ore de gardă, conform alin. 1 al art. 4. Altfel spus, dacă aplicăm principiul *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, faptul că alin. 2 al art. 42 prevede²⁰ că „*Orele de gardă nu constituie vechime în muncă și în specialitate.*” are drept consecință o scădere a vechimii în muncă și în specialitate a medicilor proporțional cu orele de gardă care le întregesc programul de lucru, ceea ce este aberant. Cu alte cuvinte, prevederile alin. 2 al art. 42 afectează și o parte a timpului normal de lucru, respectiv orele de gardă desfășurate în cadrul programului norma de lucru.

Consecința evidentă a aplicării prevederilor acestui alineat ar trebui s-o constituie diminuarea vechimii în muncă și în specialitate aferente contractului individual de muncă pentru toți medicii care efectuează ore de gardă cu 20, respectiv 40, de ore pe lună, adică considerarea contractelor individuale de muncă ale acestei categorii de salariați ca fiind contracte cu timp parțial.

În practică, nu se ține cont de această interpretare, aplicându-se în fapt prevederile generale în materie²¹. Cu alte cuvinte, practica a constatat faptul că prevederile acestui articol sunt contradictorii cu principiile generale din legislația muncii, optând pentru respectarea principiilor.

b) **Orele de gardă prestate în afara timpului normal de lucru** sunt de fapt timp de lucru din cadrul unui program normal de lucru cu caracter special, ce derogă de la legislația în materie. Cu alte cuvinte, toate orele de gardă fac parte din timpul normal de lucru, unele dintre ele având un caracter special, respectiv de extindere a programului normal de lucru.²² Completăm argumentele anterioare cu următoarele:

- Calculul drepturilor bănești aferente acestor ore de gardă se face prin raportare la prevederile contractului individual de muncă. Prin urmare, drepturile bănești sunt drepturi salariale, deci orele de gardă prestate în afara timpului normal de lucru fac parte din timpul de muncă. Sporul acordat pentru orele de gardă trebuie considerat un beneficiu acordat salariaților similar celui pentru orele suplimentare, fără a avea însă acest caracter. De altfel, faptul că acest spor este situat între 25 și 75%²³ în condițiile în care art. 123, alin. 2 din CM prevede sporul minim de 75% constituie un argument suplimentar în acest sens.
- Orele de gardă desfășurate în afara timpului normal de muncă nu sunt prin nimic diferite în ceea ce privește organizarea muncii față de orele de gardă care fac parte din timpul normal de lucru. Motiv pentru care ele constituie timp de muncă.
- Conform alin. 3 al art. 42, drepturile salariale aferente orelor de gardă prestate în afara timpului normal de lucru sunt luate în considerare la punctajul lunar pe baza căruia se calculează cuantumul pensiei. În ipoteza în care ar fi fost vorba de un contract civil sau alt tip de contract (ipoteză nesusținută de altfel de niciuna din prevederile legale în vigoare) aceste lucru nu ar fi fost posibil. Deci orele de gardă prestate în afara timpului normal de

²⁰ Fără a distinge între cele două categorii diferite de ore de gardă, cărora le corespund situații juridice diferite în cadrul acestui act normativ.

²¹ Deși suntem în situația unei prevederi speciale, putând fi luată în considerare derogarea de la prevederile generale.

²² Așa cum am demonstrat la regimul juridic al orelor de gardă.

²³ Ne raportăm la prevederile art. 2, alin. 3 din Anexa nr. III, Capitolul II, Legea nr. 284/2010.

lucru fac parte din timpul de muncă. Având în vedere că este vorba de un timp de muncă este evident că medicul beneficiază de toate drepturile legale aferente timpului de muncă.

- Relațiile cu colegii, șefii ierarhici și subordonații sunt cele specifice relațiilor de muncă.
- Reducerea la absurd ne arată că dacă orele de gardă ce depășesc timpul normal de lucru nu sunt considerate timp de lucru și nu sunt evidențiate ca atare în cadrul CIM atunci activitatea medicului în această perioadă excede cadrului legal de exercitare a activității, nefiindu-i aplicabile prevederile CIM și legislației incidente. Ceea ce înseamnă fie că nu există un cadru contractual fie că suntem în situația unui contract nenumit și cu un caracter mai curând implicit, ceea ce este greu de admis.

Limitarea timpului de lucru al medicilor

Tema pe care o abordăm în această secțiune, coerent cu argumentele anterioare, o constituie limitarea obligațiilor în ceea ce privește timpul de lucru al medicilor, aferent unui contract individual de muncă. În România este întâlnită o situație extrem de gravă, ce nu are echivalent în nicio țară a Uniunii Europene. Gravitatea acestei situații este atât de mare încât putem considera că în România medicii sunt obligați la muncă forțată datorită cadrului legislativ care reglementează această situație (în totală contradicție cu legislația UE aplicabilă).

Din această perspectivă, este evidentă necesitatea stabilirii unei limite a programului de lucru (extins) al medicilor, respectiv a numărului de ore/săptămână aferent unui contract individual de muncă. În acest sens, propunem ca limita maximă să fie echivalentul a 60 de ore/săptămână, după cum urmează:

- 35 ore/săptămână (echivalentul a 7 ore/zi, respectiv 40 de ore/săptămână) programul standard de lucru;
- 20 de ore/săptămână aferente orelor de gardă, considerate în acest moment „suplimentare”. Aceste ore pot fi efectuate numai cu acordul medicului și numai în condițiile în care beneficiază de cele 3 categorii de sporuri menționate (echivalentul sporului pentru ore suplimentare, sporul pentru munca de noapte și sporurile pentru condițiile de muncă).

Sporul de noapte pentru „orele de gardă suplimentare”

Prevederile speciale aplicabile

Art. 17 din Legea 284/2010

Personalul care, potrivit programului normal de lucru, își desfășoară activitatea în timpul nopții, între orele 22,00 și 6,00, beneficiază pentru orele lucrate în acest interval de un spor pentru munca prestată în timpul nopții de 25 % din salariul de bază, dacă timpul astfel lucrat reprezintă cel puțin 3 ore de noapte din timpul normal de lucru.

Reținem faptul că formularea legală este „personalul”, fapt care indică aplicarea acestor prevederi tuturor categoriilor de personal, deci inclusiv medicilor care efectuează ore de noapte. Cu alte cuvinte, prevederea legală nu distinge între diferitele categorii de personal, ceea ce înseamnă că medicii care efectuează gardă se au dreptul la beneficiile prevăzute de acest articol.

Menționăm faptul că apariția legii 284/2010, care include această prevedere, anulează orice dubiu în ceea ce privește modalitatea în care trebuie interpretate prevederile OMS nr. 870/2004.

Legea nr. 284/2010, ANEXA nr. III: FAMILIA OCUPAȚIONALĂ DE FUNCȚII BUGETARE "SĂNĂTATE", CAPITOLUL II: Reglementări specifice personalului din sănătate, din unitățile de asistență medico-socială și din unitățile de asistență socială/servicii sociale

Art. 1 *În unitățile sanitare, de asistență socială și de asistență medico-socială, unde activitatea se desfășoară fără întrerupere, în 3 ture, personalul care lucrează lunar în toate cele 3 ture, precum și personalul care lucrează în două ture în sistem de 12 cu 24 poate primi, în locul sporului pentru munca prestată în timpul nopții, prevăzut la art. 16¹¹ din prezenta lege, un spor de 15 % din salariul de bază pentru orele lucrate în cele 3, respectiv două ture.*

Reținem și aici faptul că formularea legală este „personalul”, fapt care indică aplicarea acestor prevederi tuturor categoriilor de personal, deci inclusiv medicilor care efectuează ore de noapte, fapt care demonstrează că sporul de tură trebuie luat în considerare și în cazul medicilor.

Art. 3

(1) *Personalul sanitar cu pregătire superioară care efectuează gărzii pentru asigurarea continuității asistenței medicale în afara normei legale de muncă și a programului normal de lucru de la funcția de bază se salarizează cu tariful orar aferent salariului de bază.*

(2) *Gărzile efectuate de personalul sanitar cu pregătire superioară pentru asigurarea continuității asistenței medicale în afara normei legale de muncă și a programului de lucru de la funcția de bază în zilele lucrătoare se salarizează cu un spor de până la 75 % din tariful orar al salariului de bază, dar care nu poate fi mai mic de 25 %.*

(3) *Gărzile efectuate de personalul sanitar cu pregătire superioară, pentru asigurarea continuității asistenței medicale în afara normei legale de muncă și a programului de lucru de la funcția de bază, în zilele de repaus săptămânal, de sărbători legale și în celelalte zile în care, potrivit dispozițiilor legale, nu se lucrează, se salarizează cu un spor de până la 100 % din tariful orar al salariului de bază, dar care nu poate fi mai mic de 50 %.*

(4) *Procentul concret al sporului prevăzut la alin. (2) și (3) se aprobă trimestrial de comitetul director.*

După cum se poate observa, sporul prevăzut la alin. 2 al art. 3 este un spor pentru munca suplimentară, așa cum este definit de art. 123 din Codul Muncii.

(Art. 123 (1)) *În cazul în care compensarea prin ore libere plătite nu este posibilă în termenul prevăzut de art. 122 alin. (1) în luna următoare, munca suplimentară va fi plătită salariatului prin adăugarea unui spor la salariu corespunzător duratei acesteia.*

(2) *Sporul pentru munca suplimentară, acordat în condițiile prevăzute la alin. (1), se stabilește prin negociere, în cadrul contractului colectiv de muncă sau, după caz, al contractului individual de muncă, și nu poate fi mai mic de 75% din salariul de bază.)*

După cum se poate observa din textul de lege, acordarea sporului pentru ore suplimentare nu exclude acordarea altor sporuri, acesta având un caracter special, de compensare.

Ceea ce evidențiază faptul că medicii care efectuează serviciu de gardă beneficiază de spor de muncă suplimentară, însă nu beneficiază de toate celelalte drepturi salariale aferente (sporurile aferente locului de muncă) și de sporurile aferente muncii de noapte.

Situația este cu atât mai evidentă în cazul orelor de gardă aferente normei legale de muncă, pentru care medicii au dreptul să beneficieze de sporurile aferente lucrului de noapte.

Din formularea textului legal este evident faptul că aplicarea prevederilor art. 3 din ANEXA nr. III, CAPITOLUL II, la Legea nr. 284/2010 nu exclude aplicarea prevederilor art. 1 din aceeași anexă, respectiv prevederile art. 17 din Legea nr. 284/2010 și, cu atât mai puțin, prevederile art. 125 și 126 din Codul Muncii.

În concluzie,

Orele de gardă desfășurate în afara normei legale de muncă sunt considerate ore de muncă, medicii care le efectuează trebuind să beneficieze de toate drepturile aferente, inclusiv de cele aferente muncii de noapte. Cu atât mai mult, medicii care efectuează ore de gardă în cadrul normei legale de muncă au dreptul la aceste beneficii.

Varianta în care orele de gardă desfășurate în afara "programului normal de lucru" sunt considerate ore suplimentare²⁴

Dacă am considera orele de gardă desfășurate în afara „programului normal de lucru” ca fiind ore suplimentare atunci lor le sunt aplicabile toate sporurile aferente locului de muncă și prevăzute pentru programul normal de lucru pentru următoarele considerente:

- a) Prevederile legale privind acordarea sporului pentru orele suplimentare nu exclude acordarea altor sporuri.
- b) Dacă nu se acordă toate sporurile pentru orele suplimentare se încalcă principiul „la muncă egală, salariu egal”.²⁵
- c) Salariul este definit de art. 160 din CM: „Salariul cuprinde salariul de bază, indemnizațiile, sporurile, precum și alte adaosuri.” Formula generică „sporuri” face evident faptul că în salariul este inclus și sporul pentru munca de noapte.

În actuala interpretare pentru orele de gardă efectuate „în afara programului normal de lucru” salariații beneficiază doar de un spor ce poate fi asimilat, în principiu, spor pentru muncă suplimentară, în funcție de perioada din săptămână în care sunt desfășurate orele de gardă.²⁶

Ceea ce ne conduce la următoarele situații în fapt:

- Un salariat care efectuează orele suplimentare de noapte (cel puțin 3 ore) beneficiază de aceeași plată cu un salariat care efectuează aceleași ore suplimentare în timpul zilei. După

²⁴ Menționăm că nu achiesăm la această interpretare, punctul nostru de vedere fiind că orele de gardă considerate „suplimentare” fac parte din extensia programului normal de lucru al medicilor, dat fiind caracterul obligatoriu pentru salariat al orelor de gardă, pentru care au dreptul să beneficieze cel puțin de un spor echivalent celui pentru ore suplimentare.

²⁵ Principiul este prevăzut de următoarele acte normative: art. 1 alin. 2 lit. i) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată („Principiul egalității între cetățeni, al excluderii privilegiilor și discriminării sunt garantate în special în exercitarea următoarelor drepturi: ... dreptul la ... la un salariu egal pentru muncă egală”; art. 159 alin. (3) din Codul muncii („La stabilirea și la acordarea salariului este interzisă orice discriminare pe criterii de sex, orientare sexuală, caracteristici genetice, vârstă, apartenență națională, rasă, culoare, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, handicap, situație sau responsabilitate familială, apartenență ori activitate sindicală”) și de art. 7 alin. 1 lit. c) din Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, republicată („Prin egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați în relațiile de muncă se înțelege accesul nediscriminatoriu la: (...) venituri egale pentru muncă de valoare egală.”).

²⁶ Indicăm izvorul juridic și cuantumul acestor sporuri în secțiunile corespunzătoare acestor abordări.

cum putem constata, o astfel de abordare nu este coerentă cu principiul protejării muncii de noapte (inclusiv prin intermediul unor beneficii), având un evident caracter de discriminare.

- Un salariat care efectuează ore suplimentare în cadrul unui loc de muncă ce este încadrat în condiții deosebit de periculoase sau în condiții grele de muncă beneficiază de aceeași plată cu un salariat care efectuează același număr de ore în condiții normale de muncă. Este evident și în acest caz faptul că sunt încălcate principiile de protecție a muncii (inclusiv prin intermediul acordării unor beneficii), situația fiind în mod clar una discriminatorie.
- Un salariat care-și desfășoară activitatea din cadrul „programului normal de lucru” în timpul nopții și/sau condiții deosebit de periculoase de muncă sau în condiții grele de muncă beneficiază de sporurile de noapte și de cele aferente condițiilor de muncă, în timp ce același salariat care efectuează ore suplimentare la același loc de muncă nu beneficiază de aceste sporuri.

În speță, nu poate fi reținut un caracter compensatoriu exhaustiv al sporului pentru ore suplimentare (respectiv care să înlocuiască toate celelalte măsuri de protecția a muncii/beneficii/sporuri) din următoarele motive:

- o Sporul pentru ore suplimentare are un caracter special, fiind acordat în mod egal indiferent de condițiile de muncă și de perioada din zi în care sunt efectuate.
- o Măsurile de protecție a muncii (inclusiv beneficiile) au caracter cumulativ, fiecare din ele fiind tratate ca instituții separate (salariatul de noapte, condițiile de muncă respectiv orele suplimentare).

Izvoarele juridice alternative²⁷

Având în vedere faptul că la acest moment o parte a elementelor de salarizare în sistemul sanitar este stabilită conform salariilor existente în anul 2009, considerăm oportun să abordăm problema și din această perspectivă.

Prorogarea abrogării legislației aplicabile în 2009

Deși art. 48, alin. 1, pct. 17 din Legea nr. 330/2009 abrogă Ordonanța de Urgență nr. 115/2004 (aprobată prin Legea nr. 125/2005), cu modificările și completările ulterioare (în continuare OUG 115/2004) (cu excepția unor articole), această abrogare este anulată parțial, în ceea ce privește anumite aspecte (inclusiv cele care fac obiectul prezentului articol) de prevederile OUG 1/2010, art. 5, lit. b). Redăm *in extenso* conținutul articolului:

Art. 5 (1) Începând cu luna ianuarie 2010, personalul aflat în funcție la 31 decembrie 2009 își păstrează salariul, solda sau, după caz, indemnizația lunară de încadrare brut/brută avute la această dată, fără a fi afectate de măsurile de reducere a cheltuielilor de personal din luna decembrie 2009 prevăzute la art. 10 din Legea nr. 329/2009, care se calculează după cum urmează:

a) la salariul de bază, solda/salariul funcției de bază sau, după caz, indemnizația lunară de încadrare corespunzătoare funcțiilor avute la data de 31 decembrie 2009 se adaugă cuantumul sporurilor și indemnizațiilor care se introduc în acesta/aceasta, prevăzute în notele la anexele la

²⁷ Prin izvoare juridice alternative înțelegem situația în care se consideră că prevederile Legii 284/2010 privind sporul pentru munca de noapte nu sunt aplicabile (este prorogată aplicarea acestor prevederi), fiind aplicabilă legislația din 2009, așa cum prevăd următoarele acte normative: OUG 1/2010, Legea 285/2010, Legea 283/2011, OUG 84/2012, OUG 103/2013 și OUG 83/2014.

Legea-cadru nr. 330/2009, numai personalului care a beneficiat de acestea, în măsura în care își desfășoară activitatea în aceleași condiții;

b) sporurile, indemnizațiile și alte drepturi salariale prevăzute în anexele la Legea-cadru nr. 330/2009 care nu se introduc în salariul de bază, solda/salariul funcției de bază sau, după caz, indemnizația lunară de încadrare se acordă în aceleași cuantumuri de la 31 decembrie 2009, numai personalului care a beneficiat de acestea, în măsura în care își desfășoară activitatea în aceleași condiții, cu respectarea prevederilor art. 23 din Legea-cadru nr. 330/2009. (s.n.)

După cum putem constata, sporurile care nu se introduc în salariul de bază (sporul de noapte nu este introdus în salariul de bază²⁸) se acordă în aceleași cuantumuri de la 31 decembrie 2009.

În concluzie, suntem în situația în care abrogarea prevederilor legale valabile în anul 2009 este prorogată (în ceea ce privește anumite aspecte)²⁹ până la momentul aplicării Legii 284/2010. Cu alte cuvinte, prorogarea intrării în vigoare a Legii 284/2010 determină în mod implicit și pe o perioadă echivalentă prorogarea abrogării³⁰ OUG nr. 115/2004.

Prevederile OUG 115/2004

În primul rând reținem următoarea prevedere:

Art. 9 Personalul care, potrivit programului normal de lucru, își desfășoară activitatea în timpul nopții, între orele 22,00 și 6,00, beneficiază pentru orele lucrate în acest interval de un spor de 25% din salariul de bază, pentru munca prestată în timpul nopții, dacă efectuează cel puțin 3 ore de muncă de noapte.

După cum putem observa, prevederea art. 9 din OUG 115/2004 este identică cu prevederea art. 17 din Legea 284/2010, argumentele aduse de noi anterior pe tema Legii 284/2010 fiind valabile și în acest caz.

Chiar dacă vom lua în considerare prevederile Legii nr. 330/2009³¹ în materie reținem următoarele prevederi:

²⁸ Sunt introduse în salariul de bază sporul de vechime în muncă, salariul de merit, sporul de prevenție și cuantumul lunar aferent primelor de stabilitate. A se vedea în acest sens prevederile Notei la Anexa nr. II.2 din Legea 330/2009, primul paragraf, respectiv prevederile art. 5 din OUG 1/2010.

²⁹ Menționăm că pentru tema acestui articol, respectiv sporul de noapte, există două posibilități alternative: fie considerăm că Legea 284/2010 este aplicabilă în ceea ce privește sporul de noapte fie este prorogată abrogarea OUG nr. 115/2004.

³⁰ OUG 115/2004 a fost în principiu abrogată de Legea 330/2009.

³¹ Menționarea prevederilor Legii 330/2009 trebuie înțeleasă în sensul „chiar dacă” (chiar dacă am considera aplicabile prevederile acestei legi), având în vedere faptul că aplicarea lor a fost anulată prin prevederile OUG 1/2010, art. 5, lit. b). redăm in extenso conținutul articolului:

Art. 5 (1) Începând cu luna ianuarie 2010, personalul aflat în funcție la 31 decembrie 2009 își păstrează salariul, solda sau, după caz, indemnizația lunară de încadrare brut/brută avute la această dată, fără a fi afectate de măsurile de reducere a cheltuielilor de personal din luna decembrie 2009 prevăzute la art. 10 din Legea nr. 329/2009, care se calculează după cum urmează:

a) la salariul de bază, solda/salariul funcției de bază sau, după caz, indemnizația lunară de încadrare corespunzătoare funcțiilor avute la data de 31 decembrie 2009 se adaugă cuantumul sporurilor și indemnizațiilor care se introduc în acesta/aceasta, prevăzute în notele la anexele la Legea-cadru nr. 330/2009, numai personalului care a beneficiat de acestea, în măsura în care își desfășoară activitatea în aceleași condiții;

b) sporurile, indemnizațiile și alte drepturi salariale prevăzute în anexele la Legea-cadru nr. 330/2009 care nu se introduc în salariul de bază, solda/salariul funcției de bază sau, după caz, indemnizația lunară de încadrare se acordă în aceleași cuantumuri de la 31 decembrie 2009, numai personalului care a beneficiat de acestea, în măsura în care își desfășoară activitatea în aceleași condiții, cu respectarea prevederilor art. 23 din Legea-cadru nr. 330/2009.

Art. 18 Personalul care, potrivit programului normal de lucru, își desfășoară activitatea în timpul nopții, între orele 22,00 și 6,00, beneficiază pentru orele lucrate în acest interval de un spor pentru munca prestată în timpul nopții de 25% din salariul de bază, dacă timpul astfel lucrat reprezintă cel puțin 3 ore de noapte din timpul normal de lucru.

După cum se poate observa, chiar și în această variantă dreptul personalului care își desfășoară activitatea în timpul nopții beneficiază de sporul de 25% pentru munca prestată în timpul nopții.

În concluzie, medicii care efectuează gardi au următoarele drepturi, conform legislației în vigoare:

- *Dreptul la beneficiul suplimentar de cel puțin 75% pentru depășirea timpului legal de muncă aferent unui CIM (aplicabil în situațiile în care sporul actual este sub 75%) - echivalentul³² plății pentru orele suplimentare (art. 123, alin. 2 din Codul Muncii);*
- *Dreptul la sporul de noapte de 25% pentru orele din gardă lucrate în timpul nopții;*
- *Dreptul la toate sporurile aferente locului de muncă (în medie de 30%).*
- *Dreptul la limitarea numărului de ore de muncă obligatorii.*

Cu stimă,

Președinte,
Rotilă Viorel



³² Prin *echivalent* înțelegem trimiterea la prevederea legală cea mai apropiată. Având în vedere faptul că orele de gardă au caracter obligatoriu pentru medici, este evident că nu suntem în situația orelor suplimentare, ci într-o situație cel puțin echivalentă din perspectiva beneficiilor la care au dreptul legal medicii aflați în aceste situații.

Salariații din sectorul public de sănătate au dreptul la raportarea procentuală a sporurilor la salariul de bază

Rotilă Viorel

Conferențiar univ. dr., Universitatea „Dunărea de Jos” Galați, Romania,

Jurist

viorelrotila@yahoo.com

Abstract

Modificarea prevederilor legale aplicabile salarizării angajaților din sectorul bugetar începând cu anul 2009 a determinat suspendarea aplicării acestor principii generale de salarizare (salariul de bază și sporurile aplicate la salariul de bază) în sectorul bugetar, generând un spațiu juridic ce nu respectă cadrul general al muncii salariale. Efectul concret îl constituie atât desființarea salariului de bază cât și modificarea caracterului juridic al sporurilor. Noi arătăm că întregul cadru general al legislației aplicabilă salariaților bugetari consacră dreptul angajatului la un salariu de bază (excluzând posibilitatea a două salarii de bază) și la cuantificarea procentuală a sporurilor, respectiv la raportarea acestora la salariul de bază. Prin analiza cadrului normativ al salarizării bugetarilor în acest articol demonstrăm că interpretarea expresiei quantumul sporurilor consacrată de prevederile legale în vigoare este cea de cuantificare procentuală a sporurilor și de raportare a acestora la salariul de bază actual, salariații din sănătate având astfel dreptul la raportarea sporurilor la salariile de bază.

Keywords: discriminare salarială, sporuri salariale, salariu de bază, quantumul sporurilor, salariați sănătate, sistem de salarizare, principii de salarizare.

1. Introducere

1.1. Scurtă expunere a situației de fapt

Principiile generale de salarizare aplicabile muncii salariate în România sunt prevăzute în Codul Muncii (Legea nr. 53/2003 - care constituie sediul materiei), fiind axate pe două coordonate esențiale: **salariul de bază și sporurile la salariul de bază**. Cu alte cuvinte, orice salariat are dreptul la un salariu de bază și la o serie de sporuri raportate la salariul de bază (calculate ca procent din salariul de bază), care au un rol compensator pentru diferitele situații speciale în care salariatul muncește: munca de noapte, munca în timpul zilelor libere și sărbătorilor legale, munca în anumite condiții de muncă. Raportarea sporurilor la salariul de

bază (calcularea lor ca procent din salariul de bază) este un drept al salariatului, el fiind consfințit de Codul Muncii și preluat în toate contractele individuale de muncă.

Modificarea prevederilor legale aplicabile salarizării angajaților din sectorul bugetar începând cu anul 2009 a determinat suspendarea aplicării acestor principii generale de salarizare (salariul de bază și sporurile aplicate la salariul de bază) în sectorul bugetar, generând un spațiu juridic ce nu respectă cadrul general al muncii salariale. Efectul concret îl constituie atât desființarea salariului de bază cât și modificarea caracterului juridic al sporurilor. În consecință, în acest moment în sectorul bugetar există următoarele elemente de salarizare:

- **Salariul de bază** – cu rol mai curând simbolic raportat la rolul pe care ar trebui să-l dețină în cadrul sistemului de salarizare.

- **Salariul de bază din 2009** – constituie un sistem de referință pentru calculul sporurilor salariale, utilizabil în situațiile în care salariul de bază actual este mai mare decât cel din anul 2009. Situațiile cele mai frecvente sunt datorate creșterii salariului minim.¹

- **Sporurile la salariul de bază** – se calculează raportat la salariul de bază din 2009. Pentru salariații care s-au angajat ulterior anului 2009 raportarea se face tot la salariul de bază din 2009, operându-se cu o ficțiune juridică: salariul pe care noul angajat l-ar fi avut în anul 2009 dacă ar fi fost angajat (exprimată sub forma salariilor comparative din același loc de muncă)

- **Cuantumul net al sporurilor** (din 2009).

Angajații din sectorul bugetar sunt salarizați efectiv cu salariul de bază și cuantumul sporurilor din anul 2009, restul elementelor având doar rolul un puncte secundare de orientare în calcularea salariilor.

Putem constata următoarele efecte:

a) Salariul de bază nu mai are caracterul juridic al salariului de bază deoarece îi lipsește una din caracteristicile esențiale: punct de reper pentru calculul sporurilor la salariu. Este evident că suntem în situația desființării salariului de bază, generându-se în fapt „două salarii de bază”:

i) **Salariul de bază echivalent celui din 2009** („vechiul salariu de bază”) – la care se aplică sporurile. Este numit impropriu salariu de bază deoarece îi lipsesc două caracteristici esențiale:

a) Nu constituie punct de reper pentru a verifica încadrarea salariatului peste salariul minim brut pe economie (nu este referențial pentru a verifica respectarea acestui drept de protecție socială a muncii salariale);

b) În foarte multe cazuri este situat sub valoarea salariului minim brut pe economie;

c) Nu este consacrat legal în calitate de salariu de bază.

➤ **Salariul de bază actual** („noul salariu de bază”), care nu mai are caracteristicile specifice salariului de bază deoarece:

¹ Creșterea salariului minim a avut ca efect creșterea salariului de bază pentru categorii întregi de salariați, sporurile aferent fiind acordate în cuantumul pe care-l aveau (sau l-ar fi avut) în anul 2009.

- a) Sporurile (neincluse în salariul de bază nu se raportează la el);
- b) Este utilizat împotriva salariatului în ceea ce privește verificarea respectării prevederilor legale privind salariul de bază minim brut pe economie (este utilizat ca referențial), fără ca această raportare să-i consolideze calitatea de salariu de bază.
- b) Sporurile la salariul de bază au fost lipsite de una din caracteristicile juridice esențiale: raportarea lor (procentuală) la salariul de bază, ele fiind acordate într-un quantum net, adică în sumă fixă, indiferent de salariul de bază.
- c) Salariul minim brut pe economie și-a pierdut caracterul de salariu minim. Salariații care au beneficiat de creșterea salariului de bază datorită creșterii salariului minim brut pe economiei nu beneficiază și de raportarea sporurilor la acest salariu de bază.

Cumularea acestor efecte ne conduce inevitabil la următoarea concluzie: salarizarea în sectorul bugetar nu respectă principiile generale de salarizare, afectând în felul acesta caracterul unitar al principiilor generale ce definesc Dreptul Muncii, la ora actuală fiind în situația existenței a două spații juridice diferite din perspectiva principiilor utilizate pentru stabilirea salarizării: spațiul public și cel privat. Din această perspectivă, se poate remarca discriminarea salariaților din sectorul bugetar față de cei din mediul privat, determinată de aplicarea incorectă a principiilor de drept.

1.2. Structura logică a lucrării

Vom recurge la următoarea structură logică pentru a demonstra desființarea ordinii juridice a muncii în privința salariaților bugetari și pentru a arăta modalitatea de restaurare a ei:

1.2.1. Actele normative aplicabile până în anul 2011 (inclusiv) în materia salarizării bugetarilor prevăd raportarea procentuală a sporurilor la salariul de bază.

Principala problemă în interpretarea și aplicarea legii este determinată din interpretarea eronată a expresiei *quantumul sporurilor*. Vom demonstra că interpretarea sensului juridic al expresiei *quantumul sporurilor* trebuie să se facă raportat la întregul context juridic aplicabil fiecărui act normativ care recurge la această exprimare, arătând astfel că sensul corect este cel de cuantificare procentuală a sporurilor și de raportare a lor la salariul de bază. Suplimentar, vom arăta că interpretarea alternativă, respectiv sporurile exprimate în sume fixe, nu numai că nu reiese din prevederile legale în vigoare dar constituie și o încălcare a unor principii obligatorii care guvernează legislația muncii.

1.2.2. Exceptarea raportării procentuale a sporurilor la întregul salariul de bază începând cu anul 2012, respectiv apariția a două salarii de bază sunt neconstituționale, încalcă tratatele internaționale în domeniu și nu respectă principiul ierarhiei actelor normative.

Vom demonstra că prevederea introdusă prin art. 11 pct.11 din Legea nr. 283/2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar: „în anul 2012 ... sporurile, majorările salariilor de bază ... se stabilesc fără a lua în calcul drepturile incluse în salariul de bază...”, reluată într-o serie de acte

normative ulterioare, este neconstituțională, încalcă tratatele internaționale în domeniu și nu respectă principiul ierarhiei actelor normative. În acest sens, vom arăta următoarele:

1.2.2.1. Constituția consacră principiul stabilirii unui *quantum procentual* al sporurilor și raportarea acestora la salariul de bază.

- Salariul de bază este un drept consacrat prin Constituție și tratatele internaționale, fiind corelativul obligatoriu al muncii prestate.

- Sporurile la salariu fac parte din măsurile de protecție socială stabilite în Constituție (art. 41) și în tratatele internaționale la care România este parte. Ele au un caracter compensatoriu pentru diferitele situații în care salariații sunt nevoiți să-și desfășoare activitatea (noapte, zile libere, anumite condiții de muncă, depășirea programului normal de muncă etc.). Fiecare dintre criteriile care stau la baza unor categorii generale de sporuri își au izvorul în textul constituțional, în cadrul măsurilor de protecție socială (art. 41, alin. 2). Spre exemplu:

- Sporul pentru lucru în zilele libere legale - *repausul săptămânal* (art. 41, alin. 2) stabilit ca regulă în zilele libere legale;
- Sporurile pentru condiții de muncă - *prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale* (art. 41, alin. 2)
- Sporul pentru munca de noapte - *securitatea și sănătatea salariaților* (art. 41, alin. 2).

1.2.2.2. Legea organică, Codul Muncii, consacră și ea principiul stabilirii unui *quantum procentual* al sporurilor și raportarea acestora la salariul de bază

- Sistemul juridic al legislației muncii, având drept punct de reper Codul muncii, consacră principiul calculării sporurilor ca procent din salariul de bază, excluzând formulele de compensare în cotă fixă.

- Raportul dintre salariul de bază și sporurile la acesta este unul dinamic, incluzând diferite ajustări cu caracter de principii de acordare a sporurilor:

- Ajustarea sporurilor în funcție de încadrarea în anumite condiții (ex. acordarea unui spor pentru condiții de muncă proporțional cu timpul lucrat în acele condiții);
- Variația valorii pecuniare a sporurilor în funcție de variațiile salariilor de bază.

1.2.2.3. Legea specială de salarizare a bugetarilor (legea 284/2010) respectă și ea principiul stabilirii unui *quantum procentual* al sporurilor și raportarea acestora la salariul de bază

- Legea 284/2010 exprimă în mod expres sporurile în formă procentuală și indică faptul că acestea trebuie raportate (procentual) la salariul de bază;

- Legea 284/2010 consacră următoarele sensuri ale termenului **quantum**:

- Atunci când folosește termenul **quantum** este vorba de exprimarea procentuală a sporurilor.

- Atunci când se referă la rezultatul aplicării sporurilor (exprimate procentual) la salariul de bază, adică la suma de bani rezultată, este folosită în mod expres formula **cuantum net**.

-În consecință, Legea 284/2010 stabilește și forma de interpretare a termenului *cuantum* în legislația conexasă, respectiv cea de suspendare a aplicării prevederilor ei.

2. Sistemul juridic al salarizării aplicabil salariului de bază și sporurilor la salariul de bază

2.1. Constituția României

Câteva din principiile de salarizare își au izvorul în art. 41 din Constituția României.² Chiar dacă textul constituțional nu prevede *in terminis* dreptul la un salariul de bază, putem considera că acesta poate fi dedus din formulare legală. În mod cert, alin. 2 al art. 41 din Constituție prevede dreptul la măsuri de protecție socială, acestea privind „*securitatea și sănătatea salariaților ... repausul săptămânal ... prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale ... precum și alte situații specifice, stabilite prin lege*”. Sporurile la salariu sunt incluse într-una sau alta din prevederi, ele fiind astfel drepturi constituționale. În consecință, există posibilitatea de a ataca toate prevederile legale care desființează/modifică caracterul juridic al sporurilor ce țin de protecția socială ca fiind neconstituționale.

2.2. Codul Muncii

2.2.1. Natura juridică a sporurilor

Stabilirea caracteristicilor pe care le trebuie să le îndeplinească salariul este prevăzut de art. 160 din Codul Muncii: „*Salariul cuprinde salariul de bază, indemnizațiile, sporurile, precum și alte adaosuri*”. După cum putem observa, dreptul general al angajatului la un salariu trebuie înțeles ca drept al acestuia la toate părțile componente ale salariului, în speță, ca drept al angajatului la salariul de bază și la sporurile aferente acestuia, salariul de bază și sporurile la salariul de bază făcând parte din drepturile salariale.

2.2.2. Natura juridică a salariului de bază

² ARTICOLUL 41

(1) *Dreptul la muncă nu poate fi îngrădit. Alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă este liberă.*

(2) *Salariații au dreptul la măsuri de protecție socială. Acestea privesc securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe țară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale, formarea profesională, precum și alte situații specifice, stabilite prin lege.*

(3) *Durata normală a zilei de lucru este, în medie, de cel mult 8 ore.*

(4) *La muncă egală, femeile au salariu egal cu bărbații.*

(5) *Dreptul la negocieri colective în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective sunt garantate.*

Prevederea art. 160 din Codul Muncii este clară în privința caracterului de sine stătător la salariului de bază. Mai mult decât atât, Codul muncii consacră în mai multe articole caracterul salariului de bază ca punct de orientare/raportare a sporurilor:

- Art. 17, alin. 3, lit. k) stabilește obligația informării salariatului, înaintea angajării, privitor la salariul de bază, modificarea acestuia putându-se face doar prin act adițional. Prevederea stabilește astfel caracterul de element esențial al Contractului individual de muncă pentru salariul de bază.

- Art. 53, alin. 1 prevede stabilirea indemnizației pe durata reducerii sau întreruperii temporare a activității ca procent din salariul de bază.

- Art. 123 alin. 2 stabilește raportarea sporului pentru munca suplimentară la salariul de bază.

- Art. 126 lit. b) prevede stabilirea sporului pentru munca prestată în timpul nopții prin raportare la salariul de bază.

- Art. 142 alin. 2 prevede stabilirea sporului pentru munca prestată în zilele de sărbătoare legală prin raportare la salariul de bază.

- Art. 150, alin. 1 stabilește salariul de bază ca unul dintre reperle minime obligatorii pentru indemnizația de concediu.

- Art. 164 prevede existența salariului de bază minim brut pe țară, instituind astfel o limită minimă obligatorie pentru stabilirea salariilor de bază. Având în vedere natura juridică a salariului de bază minim brut pe țară, respectiv caracterul de protecție a veniturilor salariaților împotriva scăderii sub un anumit nivel, este evident faptul că prevederea consacră totodată salariul de bază ca punct de referință esențial pentru monitorizarea respectării drepturilor minime ale salariaților.

După cum putem constata, salariul de bază este un element de referință esențial în raport cu care se calculează celelalte drepturi salariale, orice afectare a acestuia conducând la imposibilitatea calculării drepturilor salariale, respectiv la calcularea lor în mod eronat.

2.2.3. Având în vedere cele menționate anterior considerăm că se impun următoarele concluzii:

- Orice angajat are dreptul la un salariul de bază, menționat în contractul individual de muncă, acesta constituind punctul de referință pentru calcularea drepturilor salariale;

- Sporurile prevăzute în Codul Muncii trebuie raportate (procentual) la salariul de bază.

2.3 Legea nr. 284/2010

2.3.1. Analiza prevederilor legii 284/2010 trebuie să fie precedată de un răspuns adecvat la o întrebare fundamentală: **Prevederile art. 162, alin. 3 din Codul Muncii³ instituie o derogare a sistemului de salarizare a bugetarilor de la principiile generale de salarizare?** În speță, este vorba de o derogare de la principiile ce stabilesc obligația construcției salariului pe salariu de bază și sporuri, respectiv a raportării sporurilor ca procent din salariul de bază?

Nu împărtășim o astfel de interpretare. Vom demonstra în continuare că chiar dacă am admite o astfel de interpretare principiile în cauză sunt prevăzute și în legea specială, respectiv în legea nr. 284/2010, aceste principii fiind aplicabile și salariaților din sectorul bugetar. Ceea ce înseamnă că legea specială se menține în cadrul general al principiilor de dreptul muncii, prevăzute în Codul Muncii. În acest sens, putem constata următoarele:

a) Legea nr. 284/2010 privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar respectă principiile construcției salariului pe salariu de bază și sporuri, respectiv principiul raportării procentuale a sporurilor la salariul de bază, neabătându-se de la cadrul legislativ al dreptului muncii. Art. 5, lit. b) prevede în mod distinct salariul de bază ca element central al sistemului de salarizare⁴. Art. 9, alin. 2 confirmă rolul salariului de bază, completându-l cu cel al sporurilor și a restului elementelor de salarizare;⁵ totodată, putem observa că acest articol confirmă existența unui sistem de salarizare, bazat pe principii de funcționare care includ și raportul dintre salariul de bază și sporuri.

b) Secțiunea 3 a capitolului nr. III, *Sporuri*, consacără raportarea procentuală a sporurilor la salariul de bază, aceasta reieșind cu claritate atât din modalitatea concretă în care legiuitorul raportează diferitele sporuri la salariile de bază⁶ cât și din modalitatea de limitare a cuantumului sporurilor.⁷

Dacă vom considera că legea nr. 284/2010 are caracterul de lege organică⁸ atunci este evident faptul că nu se poate deroga de la prevederile ei prin acte normative inferioare.

³ (3)Sistemul de salarizare a personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral sau în majoritate de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale și bugetele fondurilor speciale se stabilește prin lege, cu consultarea organizațiilor sindicale reprezentative.

⁴ Legea nr. 284, art. 5, lit. b)stabilirea salariilor de bază, a soldelor funcțiilor de bază/salariilor funcțiilor de bază și a indemnizațiilor lunare de încadrare, ca **principal element al câștigului salarial** (s.n.).

⁵ Legea nr. 284, art. 9, alin. (2) Sistemul de salarizare cuprinde salariile de bază, soldele/salariile de funcție și indemnizațiile lunare de încadrare, sporurile, premiile, stimulentele și alte drepturi în bani și în natură, corespunzătoare fiecărei categorii de personal din sectorul bugetar.

⁶ Articolele 17 (sporul de noapte de 25%) și 19 din Legea nr. 284/2010.

⁷ Art. 22, alin. 1 și 2 din Legea nr. 284/2010.

⁸ Un prim punct de vedere: *Legea nr. 284/2010 a fost adoptată în regim de lege organică și prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Camerei Deputaților și a Senatului, potrivit art.114 alin.(1) din Constituția României, republicată, în considerarea Deciziilor Curții Constituționale nr.548/2008 și 786/2009, se apreciază că, prin obiectul său de reglementare, se încadrează în categoria legilor ordinare.* (http://www.avocatnet.ro/content/forum%7CdisplayTopicPage/topicID_409073/Legea-284-2010-lege-organica.html)

În concluzie: *întregul cadru general al legislației aplicabilă salariaților bugetari consacră dreptul angajatului la un salariul de bază (excluzând posibilitatea a două salarii de bază) și la cuantificarea procentuală a sporurilor, respectiv la raportarea acestora la salariul de bază.*

2.3.2. Poate deroga legiuitorul de la principiile generale de salarizare?

În principiu da, însă doar îndeplinind o condiție esențială: prin acte normative de același nivel juridic cu actul normativ care constituie sediul materiei pentru aceste principii, Codul Muncii. În acest sens, avem în vedere caracterul de lege organiză a Codului Muncii. Așa cum am indicat anterior, modificarea caracterului juridic al salariului de bază și a sporurilor la salariul de bază a fost făcută printr-o ordonanță de urgență (OUG nr. 1/2010). Or, în conformitate cu prevederile art. 115, alin. 1 din Constituție, Guvernul poate fi abilitat să emită ordonanțe de urgență doar în domeniile care nu fac obiectul legilor organice. Ceea ce înseamnă că nu este vorba de o normă de derogare, ci de un conflict între prevederile unei legi organice și cele ale unui act normativ

Mai mult decât atât, alin. 6 al art. 115 din Constituție⁹ interzice în mod expres orice modificare prin OUG a drepturilor și libertăților prevăzute în Constituție. Or, dreptul la muncă și la protecția socială a muncii (art. 41) face parte din drepturile constituționale.

3. Drepturile legale de care sunt lipsiți salariații bugetari în actualele condiții

3.1. Dreptul de a beneficia de prevederile legale aplicabile salariului minim pe economie, respectiv la protecția socială specifică acestuia

Forma de interpretare și aplicare a prevederilor legale a condus la apariția a două salarii de bază:

➤ **„Salariul de bază cu unele sporuri incluse”** („noul salariu de bază”) – este utilizat în calculul încadrării salariatului peste salariul de bază minim brut pe economie. Cu alte cuvinte, pentru a verifica dacă un angajat este salarizat peste salariul de bază minim brut pe economie este luat în considerare salariul de bază cu sporurile incluse, în condițiile în care este obligatorie raportarea salariului de bază (fără sporuri incluse) la salariul minim brut pe economie, în conformitate cu prevederile art. 164 alin. 2 din Codul Muncii.¹⁰

➤ **„Salariul de bază fără sporurile incluse”** („vechiul salariu de bază”) este cel la care se raportează, procentual, sporurile neincluse în salariul de bază propriu-zis. În multe cazuri acest „salariu de bază” este situat sub nivelul salariului minim brut pe economie, ceea ce-i anulează caracterul de salariul de bază.

⁹ (6) *Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.*

¹⁰ (2) *Angajatorul nu poate negocia și stabili salarii de bază prin contractul individual de muncă sub salariul de bază minim brut orar pe țară.*

3.2. Dreptul de a beneficia de creșterea salariului de bază propriu-zis și de efectele acesteia

Raportarea sporurilor la „vechiul salariul de bază” a condus la ruperea relației legale dintre sporuri și salariul de bază, creșterea salariului de bază propriu-zis fiind lipsită de efectele firești asupra salariului brut.

4. Modificarea sistemului de salarizare aplicabil sectorului bugetar

4.1. Abaterea de la principiile juridice ale salarizării: actele normative care interzic raportarea procentuală a sporurilor la salariul de bază actual

4.1.1. Discuții privind prevederile legale aplicabile

La acest moment, cea mai mare parte a elementelor de salarizare în sistemul bugetar este stabilită conform salariilor existente în anul 2009, nefiind aplicabile prevederile Legii 284/2010. Principala problemă o ridică faptul prevederile Legii 284/2010 privind sporurile nu sunt aplicabile (este prorogată aplicarea acestor prevederi), sporurile fiind stabilite sub forma unui quantum la nivelul prevăzut de legislația din 2009. Izvorul juridic al acestei situații îl constituie următoarele acte normative: OUG 1/2010, Legea 285/2010, Legea 283/2011, OUG 84/2012, OUG 103/2013 și OUG 83/2014.

4.1.1.1. Actele normative care interzic expres raportarea procentuală a sporurilor la salariul de bază actual

Pentru evidențierea prevederilor legale care au condus la nerespectarea principiilor de dreptul muncii în sectorul bugetar procedăm în continuare la indicarea, *in extenso*, a celor mai importante dintre ele:

➤ Art. 11, alin. 1 din OUG 37/2008 (pct. 2.11 din Legea nr. 283/2011) „În anul 2012, indemnizațiile, compensațiile, sporurile, majorările salariilor de bază și alte drepturi acordate potrivit actelor normative în vigoare se stabilesc fără a lua în calcul drepturile incluse în salariul de bază conform prevederilor art. 14 din Legea nr. 285/2010 și ale art. 10 din prezenta ordonanță de urgență.”

➤ Art. 1 din OUG 19/2012:

(1) *Quantumul brut al salariilor de bază/soldelor funcției de bază/salariilor funcției de bază/indemnizațiilor de încadrare de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice se majorează în două etape, astfel:*

a) *cu 8%, începând cu data de 1 iunie 2012, față de nivelul acordat pentru luna mai 2012;*

b) *cu 7,4%, începând cu data de 1 decembrie 2012, față de nivelul acordat pentru luna noiembrie 2012.*

(2) **Quantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut, solda lunară brută/salariul**

lunar brut, indemnizația brută de încadrare, de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice, se majorează potrivit alin. (1), în măsura în care personalul își desfășoară activitatea în aceleași condiții.(s.n.)

➤ Art. 1 din OUG 84/2012: *În anul 2013 se mențin în plată la nivelul acordat pentru luna decembrie 2012 drepturile prevăzute la art. 1 și art. 3-5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2012 privind aprobarea unor măsuri pentru recuperarea reducerilor salariale, aprobată cu modificări prin Legea nr. 182/2012.*

➤ Art. 3 din OUG 103/2013: *În anul 2014, indemnizațiile, compensațiile, sporurile, majorările salariilor de bază prin acordarea de clase de salarizare suplimentare și alte drepturi acordate potrivit actelor normative în vigoare se stabilesc fără a lua în calcul drepturile incluse în salariul de bază conform prevederilor art. 14 din Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice și ale art. 10 al art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar, precum și pentru instituirea altor măsuri financiare în domeniul bugetar, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 283/2011.*

➤ Art. 3 din OUG 83/2014: *În anul 2015, indemnizațiile, compensațiile, sporurile, majorările salariilor de bază prin acordarea de clase de salarizare suplimentare și alte drepturi acordate potrivit actelor normative în vigoare se stabilesc fără a lua în calcul drepturile incluse în salariul de bază conform prevederilor art. 14 din Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice și art. 10 al art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar, precum și pentru instituirea altor măsuri financiare în domeniul bugetar, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 283/2011.*

Din prezentarea acestor acte normative putem constata următoarele:

- existența unor prevederi exprese privind neraportarea sporurilor la salariul de bază;
- faptul că OUG nr. 1/2010 și Legea 285/2010 nu fac parte dintre aceste prevederi.

4.1.1.2. Amânarea aplicării prevederilor legii 284/2010 înseamnă și amânarea aplicării principiilor de salarizare stabilite în cadrul ei?

Răspunsul pozitiv la această întrebare echivalează cu a admite că este posibilă existența unui sistem de salarizare în absența unor principii care să-i stabilească modalitatea de funcționare și sensul de interpretare a prevederilor sale, ceea ce este absurd. Există o alternativă la această interpretare, care ocolește problema sesizată anterior: **prorogarea abrogării principiilor de salarizare valabile în anul 2009**. Deși art. 48 alin. 1 pct. 17 din Legea nr. 330/2009 abrogă Ordonanța de Urgență nr. 115/2004 (aprobată prin Legea nr. 125/2005), cu modificările și completările ulterioare (în continuare OUG nr. 115/2004) (cu excepția unor

articole), această abrogare este anulată parțial, în ceea ce privește anumite aspecte (inclusiv cele care fac obiectul prezentului articol) de prevederile OUG nr. 1/2010 art. 5 lit. (b).

După cum putem constata, sporurile care nu se introduc în salariul de bază se acordă în aceleași cuantumuri de la 31 decembrie 2009. Ceea ce înseamnă că suntem în situația în care abrogarea prevederilor legale valabile în anul 2009 este prorogată (în ceea ce privește anumite aspecte)¹¹ până la momentul aplicării Legii 284/2010. Cu alte cuvinte, prorogarea intrării în vigoare a Legii 284/2010 determină în mod implicit și pe o perioadă echivalentă prorogarea abrogării¹² OUG nr. 115/2004.

4.1.1.3. Dacă răspunsul la întrebarea anterioară este DA, atunci suntem în situația unei norme de trimitere la legislația aplicabilă în anul 2009

Dacă admitem că aplicarea legii nr. 284/2010 este prorogată și în ceea ce privește aplicarea principiilor ei și dacă admitem că nu poate exista un sistem de salarizare fără principii care să-i stabilească regulile de aplicare și de interpretare, atunci suntem în situația prorogării abrogării prevederilor legale aplicabile în anul 2009. Ceea ce impune analiza principiilor de salarizare în sectorul bugetar, în vigoare la acea dată.

5. Modificarea sistemului de salarizare aplicabil sectorului bugetar: erori de interpretare

5.1. Semnificația formulei „cuantumul sporurilor”

În ceea ce privește tema acestui articol, respectiv obligația raportării procentuale a sporurilor la salariul de bază, principala problemă o constituie modalitatea de interpretare a termenului *cuantum*. În acest sens, sunt posibile două interpretări:

a) Prin *cuantum* se înțelege suma ce se acorda salariatului în 2009 prin raportarea sporului la salariul de bază din anul 2009. Este înțelesul pe care i l-au dat instituțiile statului în aplicarea prevederilor legale atât în cazul sporurilor ce fac parte din salariul de bază cât și a celor ce nu fac parte din salariul de bază. Dacă vom considera această interpretare ca fiind corectă atât în cazul sporurilor introduse în salariul de bază cât și în acela al sporurilor care constituie o parte separată a salariului de bază consecința o constituie suspendarea implicită a sistemului de salarizare general aplicabil, inclusiv sectorului bugetar.

b) În cazul sporurilor ce nu fac parte din salariul de bază prin cuantum se înțelege valoarea procentuală a sporului (valabilă în anul 2009) care se raportează la salariul de bază actual. Este interpretarea pe care o susținem, demonstrând totodată că această interpretare este coerentă cu principiile de drept aplicabile legislației muncii în materie.

¹¹ Menționăm că pentru tema acestui articol, respectiv sporul de noapte, există două posibilități alternative: fie considerăm că Legea 284/2010 este aplicabilă în ceea ce privește sporul de noapte fie este prorogată abrogarea OUG nr. 115/2004.

¹² OUG 115/2004 a fost în principiu abrogată de Legea 330/2009.

Suplimentar față de interpretarea sistematică a prevederilor legale, considerăm că însuși formularea textului de lege în discuție legitimează această interpretare. Astfel, lit. b) a art. 5 din OUG 1/2010 prevede: *sporurile...se acordă în aceleași quantumuri de la 31 decembrie 2009*. După cum putem observa, subiectul îl constituie mărimea sporurilor și nu rezultatul aplicării acestora asupra salariilor de bază. Singura formulă de cuantificare a sporurilor valabilă în anul 2009 este cea procentuală. Vom demonstra în continuare faptul că legea cadru privind salarizarea în sectorul bugetar aplicabilă la momentul publicării OUG 1/2010, respectiv legea 330/2009, în ceea ce privește sporurile ce nu fac parte din salariul de bază prin expresia *quantumul sporurilor* consacră cuantificarea procentuală a acestora, respectiv aplicarea lor procentuală la salariul de bază.

5.1.1. Legea 330/2009

În principiu, putem considera că izvorul interpretărilor eronate ce au condus la anularea unor principii fundamentale de salarizare în sectorul bugetar îl constituie legea 330/2009. Se consideră că această lege operează două modificări fundamentale:

- Introducerea unor sporuri în salariul de bază;
- Acordarea sporurilor ca sumă fixă, raportat la sumele rezultate din aplicarea procentuală a acestora la valoarea și salarizarea din anul 2009.

Dacă prima modificare o acceptăm (sub beneficiul de inventar), cu a doua modificare nu suntem de acord, aceasta nefiind coerentă cu prevederile legale. Astfel, textul legal care constituie izvorul de drept în domeniu este art. 30, alin. 5, lit. b) „*sporurile prevăzute în anexele la prezenta lege rămase în afara salariului de bază, soldei funcției de bază sau, după caz, indemnizației lunare de încadrare se vor acorda într-un quantum care să conducă la o valoare egală cu suma calculată pentru luna decembrie 2009*”. După cum putem observa, prin quantum se înțelege valoarea procentuală, legea stabilind că valoarea procentuală a sporurilor (quantumul lor) se stabilește astfel încât rezultatul aplicării sporurilor să fie identic cu quantumul net al acestora din 2009. Considerăm că acesta este punctul de pornire pentru interpretările eronate acordate expresiei *quantumul sporurilor*, ratându-se interpretarea unitară pe care legea 330/2009 o dă acestei expresii. Vom indica mai jos argumente suplimentare în favoarea interpretării pe care-o susținem.

Legea 330/2009 consacră interpretarea formule *quantumul sporurilor* ca formă de exprimare/cuantificare procentuală a acestora.

➤ Art. 30, alin. 5, lit. b) *sporurile prevăzute în anexele la prezenta lege rămase în afara salariului de bază, soldei funcției de bază sau, după caz, indemnizației lunare de încadrare se vor acorda într-un quantum care să conducă la o valoare egală cu suma calculată pentru luna decembrie 2009*. După cum am arătat anterior, prin quantum se înțelege valoarea procentuală, legea stabilind că valoarea procentuală a sporurilor (quantumul lor) se stabilește astfel încât rezultatul aplicării sporurilor să fie identic cu quantumul net al acestora din 2009. Cu alte cuvinte, este vorba de o obligație de rezultat, care prevede calcularea sporurilor astfel încât

aplicarea lor procentuală la salariul de bază să conducă la o valoare egală cu suma calculată pentru luna decembrie 2009 și nu de o modificare a modului de exprimare a sporurilor, respectiv în procente aplicabile la salariul de bază. Acest înțeles rezultă și din interpretarea sistematică a textului de lege:

➤ În Nota la Anexa nr. II.2 din lege, la pct. 1, lit. b) găsim următorul text „... stabilite de Ministerul Sănătății, **cuantumul sporului este de 50-100% din salariul de bază.**”(s.n.).

➤ Anexa nr. II.8, art. II, pct. 1 *Persoanele salarizate conform prezentei anexe beneficiază și de următoarele categorii de sporuri:*

- **sporul pentru activitate desfășurată în zone izolate, în cuantum de până la 20%;**

- **sporul pentru condiții periculoase sau vătămătoare, în cuantum de până la 15%.**(s.n.).

- Anexa nr. III, secțiunea III – Sporuri, art. 10, lit. b) „...**cuantumul sporului este de 50-100% din salariul de bază**” (s.n.)

➤ ...și enumerarea acestor exemple poate continua.

Toate aceste exemple dovedesc fără tăgadă că prin *cuantumul sporurilor* legiuitorul înțelege exprimarea lor procentuală și raportarea lor la salariul de bază.

Subliniem faptul că pentru sectorul sanitar există un argument suplimentar: în baza prevederilor legii nr. 330/2009 a fost elaborat Regulamentul de sporuri, ca anexă la Ordinul Ministerului Sănătății nr. 547/26 mai 2010. Toate sporurile din Regulamentul de sporuri sunt exprimate procentual, ele raportându-se la salariul de bază. Trebuie remarcat faptul că acest Ordin a fost publicat în Monitorul Oficial posterior publicării OUG 1/2010, contribuind astfel la sublinierea sensului pe care trebuie să-l aibă sporurile, respectiv la faptul că acestea se exprimă procentual și se raportează la salariul de bază.

5.1.2. OUG nr. 1/2010

Al doilea izvor (în ordinea cronologică a apariției) al interpretării eronate a modului de calcul al sporurilor îl constituie OUG nr. 1/2010, în special prevederile art. 5 din aceasta:

Art. 5 (1)Începând cu luna ianuarie 2010, personalul aflat în funcție la 31 decembrie 2009 își păstrează salariul, solda sau, după caz, indemnizația lunară de încadrare brut/brută avute la această dată, fără a fi afectate de măsurile de reducere a cheltuielilor de personal din luna decembrie 2009 prevăzute la art. 10 din Legea nr. 329/2009, care se calculează după cum urmează:

*a)la salariul de bază, solda/salariul funcției de bază sau, după caz, indemnizația lunară de încadrare corespunzătoare funcțiilor avute la data de 31 decembrie 2009 se adaugă **cuantumul sporurilor** și indemnizațiilor care se introduc în acesta/aceasta, prevăzute în notele la anexele la Legea-cadru nr. 330/2009, numai personalului care a beneficiat de acestea, în măsura în care își desfășoară activitatea în aceleași condiții;*

*b) sporurile, indemnizațiile și alte drepturi salariale prevăzute în anexele la Legea-cadru nr. 330/2009 care nu se introduc în salariul de bază, solda/salariul funcției de bază sau, după caz, indemnizația lunară de încadrare **se acordă în aceleași cuantumuri de la 31 decembrie 2009**, numai personalului care a beneficiat de acestea, în măsura în care își desfășoară activitatea în aceleași condiții, cu respectarea prevederilor art. 23 din Legea-cadru nr. 330/2009. (s.n.)*

Textul de lege care constituie izvorul juridic în materie îl constituie articolul anterior amintit. Analiza acestui articol ne arată faptul că legiuitorul folosește expresia *cuantumul sporurilor* în două sensuri diferite:

a) Pentru a se referi la sporurile introduse în salariul de bază (art. 5, alin. 1, lit. a). Trebuie să observăm faptul că formula textului de lege este: „*la salariul de bază se adaugă ... cuantumul sporurilor și indemnizațiilor care se introduc în acesta...*, prevăzute în notele la anexele la Legea-cadru nr. 330/2009...”. Ceea ce înseamnă că este vorba în mod evident de o normă de trimitere la legea 330/2009, în funcție de care se stabilește sensul acestei expresii. Legea 330/2009 utilizează două formule de exprimare în domeniu:

- În salariul de bază „*sunt cuprinse salariul de merit, sporul de confidențialitate, sporul de stabilitate, sporul de dispozitiv, **cuantumul lunar al primelor de stabilitate**, sporul de vechime în muncă*”. Această formă apare în toate locurile în care este menționată introducerea sporurilor în salariul de bază¹³, respectiv în toate „notele la anexele la Legea-cadru nr. 330/2009”. După cum putem observa, legiuitorul folosește termenul *cuantum* doar atunci când se referă la primele de stabilitate, pentru sporuri folosind termenul consacrat de sporuri, respectiv la cuantumuri ale diferitelor salarii. Ceea ce înseamnă că acesta este domeniul de referință și pentru expresia *cuantumul sporurilor* din art. 5, alin. 1, lit. a) din OUG 1/2010.
- *Cuquantum net* – atunci când se referă la cuantumul net al salariilor (de bază) și indemnizațiilor, stabilite prin raportare la coeficienții de ierarhizare (alin.3 al art. 4 din Anexa nr. V; Anexa nr. V.3, secțiunea A, art. 1, alin. 3 etc.).
- După cum putem observa, în fiecare dintre cazuri legiuitorul când se referă la salariul de bază utilizează expresia *cuantum* indicând sume și nu procente, respectiv menținând termenul sporuri. Ceea ce înseamnă că acesta trebuie să fie și înțelesul acestui termen din prevederea legală conexă – OUG 1/2010.

b) Pentru a se referi la sporurile care nu sunt introduse în salariul de bază (art. 5, alin. 1, lit. b) utilizează formula *cuantumul sporurilor* referindu-se la exprimarea procentuală a acestora (a se vedea argumentația de la punctul din acest material privitor la Legea nr. 330/2009)

În consecință, interpretarea expresiei *cuantum* din OUG nr. 1/2010 se face diferit în funcție de domeniul de legiferare astfel:

¹³ Anexa nr. I.2, punctul 1 al Notei la art. II; nota la Anexa nr. II.2 etc.

-Lit. a) din alin. 1 al art. 5 – prin *cuantumul sporurilor* se înțelege o sumă fixă, doar în ceea ce privește sporurile introduse în salariul de bază (ca rezultatul aplicării sporurilor, exprimate procentual, la salariul de bază).

-Lit. b) din alin. 1 al art. 5 – prin *cuantumul sporurilor* se înțelege exprimarea procentuală a sporurilor care nu sunt introduse în salariul de bază. **Ceea ce înseamnă că și interpretarea corectă a OUG 1/2010 este în sensul menținerii sistemului de salarizare bazat pe salariul de bază (cu unele sporuri incluse, conform prevederilor Legii nr. 330/2009) și sporurile la salariul de bază exprimate procentual.**

5.1.2.1. Abrogarea și respingerea OUG 1/2010. Efecte

a) Abrogarea și respingerea OUG 1/2010 are ca efect și anularea celor două modalități de înțelegere ale expresiei *cuantumul sporurilor*, în vigoare fiind la această dată doar înțelesul consacrat de legea 284/2010. Dacă avem în vedere faptul că legea nr. 285/2010 preia implicit prevederile OUG nr. 1/2010 în materie (care, la rândul lor, au ca bază prevederile legii 330/2009 – și ea abrogată de Legea nr. 284/2010), așa cum am arătat anterior, atunci este evident că aceste prevederi trebuie interpretate în sensul consacrat de Legea nr. 284/2010.

b) Abrogarea OUG nr. 1/2010 produce efecte doar pentru viitor. Totuși, se ridică problema în ce măsură prevederile ei sunt în continuare aplicabile.

c) OUG nr. 1/2010 a fost respinsă de Legea 30/2012. În acest context, se ridică problema consecințelor acestei respingeri.

5.1.3. Legea nr. 285/2010

Obiectul principal al acestei legi îl constituie creșterea salariilor cu 15%, ca măsură reparatorie (parțial) a reducerii anterioare a acestora cu 25%. În cuprinsul legii sunt menționate modalitățile efective de implementare a acestor reparații: creșterea salariilor de bază cu 15% (și a sporurilor incluse în salariile de bază) și creșterea sporurilor cu 15%.

În domeniul sporurilor și a modalității de calcul și acordare a acestora Legea nr. 285/2010 conține două texte de referință:

a) art. 1, alin. 2: „*Incepand cu 1 ianuarie 2011, **cuantumul sporurilor, indemnizatiilor, compensatiilor si al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut, solda lunara bruta/salariul lunar brut, indemnizatia bruta de incadrare, astfel cum au fost acordate personalului platit din fonduri publice pentru luna octombrie 2010, se majoreaza cu 15%, in masura in care personalul își desfășoară activitatea in aceleași condiții.*** (s.n.). Observăm că subiectul acestei reglementări îl constituie *cuantumul sporurilor incluse în salariul de bază*, care conțineau deja, în baza legii nr. 330/2009, exprimarea în sume, ca părți ale salariului de bază. Cu alte cuvinte, legiuitorul a făcut următorii pași procedurali:

- a inclus unele sporuri în salariul de bază, acestea devenind parte integrantă a salariului de bază (însă o parte identificabilă atât prin legea 330/2009 cât și prin legea nr. 285/2010);
- a identificat partea din salariul de bază care reprezintă sporurile introduse în acesta cu formula *cuantumul sporurilor*; cu alte cuvinte, în contextul acestei legi legiuitorul folosește într-un sens special expresia *cuantumul sporurilor*, referindu-se de fapt la o parte a salariului de bază.

De reținut faptul că chiar și în acest caz, formula *cuantumul sporurilor* nu consacră de fapt exprimarea sporurilor în sume fixe în loc de exprimarea lor procentuală.

b) Art. 5, alin. 2: „*In anul 2011, indemnizatiile, compensatiile, **sporurile**, primele, ajutoarele, plățile compensatorii, compensatiile lunare pentru chirie și alte drepturi acordate potrivit actelor normative în vigoare **se stabilesc în raport cu nivelul bazei de calcul al acestora pentru luna octombrie 2010, majorat cu 15%**”(s.n.). După cum putem constata, în privința sporurilor care nu au fost incluse în salariul de bază textul de lege prevede următoarele:*

- O normă de trimitere la OUG 1/2010, actul normativ aplicabil în materia modului de calcul a sporurilor în intervalul ianuarie – octombrie 2010. Ceea ce înseamnă că modul de calcul al sporurilor prevăzut de OUG 1/2010 devine modul de calcul al sporurilor prevăzut de legea nr. 285/2010. Am arătat anterior și vom demonstra fără tăgadă în continuare că modalitatea de calcul a sporurilor ce nu fac parte din salariul de bază o constituie cuantificarea lor procentuală, respectiv raportarea lor procentuală la salariul de bază.
- Majorarea sporurilor cu 15%.

5.1.4. OUG 19/2012¹⁴

Situația este identică și în cazul acestui act normativ, fapt reflectat de prevederile art. 1, alin. (2)**Cuquantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut, solda lunară brută/salariul lunar brut, indemnizația brută de încadrare, de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice, se majorează potrivit alin. (1), în măsura în care personalul își desfășoară activitatea în aceleași condiții.**(s.n.)

5.2. Sensul formulei cuantumul sporurilor în legislația muncii aplicabilă în acest moment

În principiu, distorsiunile apărute în salarizarea angajaților bugetari au ca izvor prevederile OUG 1/2010 și Legea 285/2010. Deoarece legea cadru care stabilea salarizarea în sectorul bugetar la acel moment era legea nr. 330/2009, consacrand și înțelesul unor termeni, ne-am raportat mai întâi la ea. Însă, după cum vom demonstra, începând din anul 2010 legea care

¹⁴ Ordonanța de Urgență nr. 19/2012 privind aprobarea unor măsuri pentru recuperarea reducerilor salariale.

stabilește principiile de salarizare și sensul unor termeni este Legea nr. 284/2010, ea făcând obiectul unei abordări separate. Mai mult decât atât, legislația salarizării personalului bugetar este guvernată de principiile stabilite prin legea organică în domeniu, respectiv Codul Muncii.

5.2.1 Codul Muncii

Folosirea termenului *quantum* nu consacră, prin ea însăși, interpretarea ei ca sumă, excluzând-o pe cea procentuală. În acest sens, trebuie reținut faptul că la art. 34, alin. 3 din Codul Muncii este folosită formula „...salariul, sporurile și *quantumul* acestora...” în contextul în care forma de cuantificare a sporurilor în cadrul acestui act normativ este în mod invariabil cea procentuală. Sensul acestui termen este determinat de fiecare dată în funcție de contextul în care apare, utilizarea lui alături de *sporuri* dându-i evident sensul de înțeles procentual al acestora.

5.2.2 Legea nr. 284/2010¹⁵

Legea 284/2010 consacră interpretarea formulei *quantumul sporurilor* ca formă de exprimare/cuantificare procentuală a acestora. În acest sens, sunt relevante următoarele exemple:

- Anexa nr. I, Capitolul II, SECȚIUNEA 11: K. Administrația publică sanitar-veterinară și pentru siguranța alimentelor, pct. II, lit. a, paragraful nr. 8: *Cuantumul sporurilor se aprobă...*, în condițiile în care anterior referirea este la sporuri exprimate procentual.
- Secțiunea I, art. 2, alin. 1, litera c) este utilizată formula „...*sprijin lunar la salarizare în quantum de 65 % din salariile de bază...*” iar la punctul 2) ... *un sprijin lunar la salarizare în quantum de 80 % din salariul de bază...*
- Art. 7, alin. 1, litera b) „...*stabilite de Ministerul Sănătății, quantumul sporului este de 45-85 % din salariul de bază.*”

În același timp, reținem că în momentul în care se raportează la sume legiuitorul utilizează formula *quantum net*.

6. Eliminarea raportării procentuale a sporurilor la salariul de bază conduce la discriminare

Locurile de muncă înregistrează diferite particularități în privința nivelului de salarizare, care nu țin de cadrul legal al salarizării însă exercită o influență asupra salarizării angajaților. Cel mai evident exemplu este cel al unităților sanitare publice, în cadrul cărora salarizarea depinde de o variabilă suplimentară: nivelul veniturilor realizate de spitalele publice prin contractele cu Casele Județene de Asigurări Sociale de Sănătate. Datorită fluctuațiilor acestei variabile există

¹⁵ Chiar dacă Legea nr. 284/2010 este posteroară apariției OUG 1/2010, putem considera că ea stabilește interpretarea aplicabilă expresiei *quantumul sporurilor*, mai ales în condițiile în care se înscrie în cadrul trasat deja de Codul Muncii.

numeroase situații în care nivelul de salarizare al tuturor salariaților dintr-o unitate sanitară nu era situat, în anul 2009, la maximul grilei de salarizare (pentru salariații care aveau evaluările la foarte bine) pe motiv de deficit financiar. Practica interpretării prevederilor legale în sensul menținerii salariilor din anul 2009 până în prezent a generat perpetuarea unei situații cu un profund caracter de discriminare între salariații unităților sanitare afectate de un nivel redus al veniturilor și salariații unităților sanitare care nu au avut o astfel de problemă.

6.1. Legiuitorul a admis faptul că aplicarea acestei interpretări conduce la discriminare

Recunoașterea discriminării derivată din interpretarea cadrului legislativ mai sus amintit în sensul eliminării raportării procentuale a sporurilor la salariul de bază a fost realizată de legiuitor prin intermediul Legii nr. 71/2015.¹⁶ Adoptarea acestui act normativ considerăm că are *de facto* efectul retroactivării prevederilor sale în sensul obligației de recunoaștere a discriminărilor introduse prin intermediul legislației în discuției și a reparării salariaților pentru daunele suferite.

Privitor la tema în discuție, respectiv obligația raportării sporurilor la salariul de bază, efectul principal al Legii nr. 71/2015 îl constituie consacrarea legală a efectelor negative, inadmisibile în contextul cadrului juridic general, a interpretării adverse, constituind un argument în favoarea interpretării pe care o oferim în cadrul acestui articol.

6.2. Câteva consecințe ale admiterii interpretării alternative

Dacă am admite derogarea de la principiile generale ce guvernează salarizarea am fi în situația admiterii unei discriminări evidente a salariaților din sectorul bugetar față de restul salariaților. În speță considerăm relevantă decizia unei instanțe din România care trimite la normele europene în domeniu:

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, legat de aplicarea art. 14 privind interzicerea discriminării, a apreciat că diferența de tratament devine discriminare în sensul acestui articol, atunci când se induc distincții pe situații analoage fără să se bazeze pe o justificare obiectivă și rezonabilă. Instanța europeană a decis în mod constant că pentru o asemenea încălcare să se producă "trebuie stabilit că persoanele plasate în situații analoage și comparabile, în materie, beneficiază de un tratament preferențial și că această distincție nu-și găsește nicio justificare obiectivă și rezonabilă". În acest sens, Curtea a apreciat, prin jurisprudența sa, că statele contractante dispun de o anumită marjă de apreciere pentru a determina dacă și în ce măsură diferențele de situații analoage sau comparabile sunt de natură să justifice distincțiile de tratament juridic aplicate (CEDO, 18 februarie 1991, Fredin c. Suediei, par. 60; 23 iunie 1993, Hoffman c. Austriei, par. 31, 28 septembrie 1995, Spadea et Scalabrino c. Italiei). De altfel, în cauza Thlimmenos c. Greciei din 6

¹⁶ Problema am abordat-o în articolul *O argumentație juridică privind eliminarea discriminărilor salariale în sectorul sanitar* din prezentul volum.

aprilie 2000, Curtea a concluzionat că "dreptul de a nu fi discriminat garantat de Convenție este încălcat și atunci când statele tratează în mod diferit persoane aflate în situații analoage, fără a oferi justificări obiective și rezonabile, dar și atunci când statele omit să trateze diferit, tot fără justificări obiective și rezonabile, persoane aflate în situații diferite, necomparabile"¹⁷.

Considerăm că putem vorbi de existența discriminării în ambele aspecte menționate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului:

- *Tratarea în mod diferite a situațiilor analoage și comparabile:*

- Salariații din sectorul privat beneficiază de principiile salariului de bază, respectiv de cuantificarea procentuală a sporurilor și raportarea acestora la salariul de bază în constituirea salariului brut, în timp ce salariaților din sectorul bugetar le este refuzat acest drept.
- Salariații din sectorul privat beneficiază de un singur salariul de bază în raportarea acestuia la salariul minim brut pe economie, în timp ce salariaților din sectorul bugetar le este refuzat acest drept.

- *Omiterea tratării în mod diferențiat a persoanelor aflate în situații diferite.* Dovada de netăgăduit în acest sens o constituie efectele creșterii salariului minim brut pe economie: eliminarea diferențelor de studii, vechime etc. dintre categorii întregi de salariați.

7. Câteva aspecte privind practica judiciară

Ținând cont de practica instanțelor din România în materia discriminării salariale se naște următoarea întrebare: *Aplicarea acestor interpretări conduce la norme create pe cale judiciară?*

Considerăm că nu suntem într-o astfel de situație deoarece atât salariile de bază cât și sporurile, exprimate în procente, sunt prevăzute în norme legale. Salariile de bază sunt evidențiate distinct inclusiv în cadrul contractelor individuale de muncă. Sporurile la salariu de bază sunt acordate în baza prevederilor legale, problema de fond constituind-o acordarea sporurilor în quantumul care rezultă din aplicarea prevederilor legale în anul 2009 și nu ca raportare procentuală la actualul salariu de bază. Exprimarea sporurilor în quantum fix dovedește (suplimentar) faptul că acestea sunt prevăzute inclusiv în cadru prevederilor legale care prorogă aplicarea Legii nr. 284/2010.

¹⁷ Curtea de Apel Târgu-Mureș, Secția comercială, de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1442/R din 16 decembrie 2010

7.1 Câteva aspecte juridice suplimentare care susțin necesitatea menținerii sistemului de salarizare fundamentat pe salariul de bază și raportarea procentuală a sporurilor la acesta

a) Modul de calcul al salariilor creează incertitudine, salariații fiind în dificultate de a cunoaște nivelul salarizării

Dacă admitem ipoteze eliminării raportării sporurilor la salariile de bază suntem în situația în care angajații nu cunosc nivelul de recompensă pentru munca depusă, ceea ce afectează natura juridică a contractelor pe considerentul incertitudinii privind contra-prestația angajatorului. În absența respectării principiilor de salarizare prevăzute de legislația muncii, mai ales în cazurile în care modificările legislative în discuție au survenit ulterior angajării, este afectat un element esențial al contractelor individuale de muncă ale salariaților bugetari. O astfel de ipoteză trebuie respinsă în favoarea interpretării care contribuie la menținerea coerenței principiilor de salarizare.

b) Stabilirea salariilor raportat la locurile de muncă nu îndeplinește condițiile necesare pentru a avea caracterul juridic al unui sistem de salarizare.

Specificul salarizării angajaților din sectorul bugetar îl constituie faptul că salariații au garantat un anumit nivel de salarizare, acesta neputând varia în funcție de alte variabile. Raportat la prevederile art. 130 CM, normarea muncii în sectorul bugetar se face în baza normei de timp, la care se adaugă atribuțiile corespunzătoare fișei postului. Elementele de normare a muncii constituie singurele variabile ce pot induce variații ale salariului de bază. În consecință, modificarea salariilor în funcție de alte variabile, cum ar fi nivelul încasărilor unei unități bugetare excede calității de salariat bugetar. Situația este aplicabilă unora dintre angajații unitățile sanitare publice, cărora le-au fost opuse deficitele financiare determinate de realizarea parțială a contractelor cu Casele Județene de Asigurări Sociale de Sănătate ca motiv pentru menținerea salariilor la un nivel mai mic decât cele ale angajaților din alte unități sanitare.

8. Ipoteza absenței regulamentului de sporuri

Această ipoteză ia în considerare abrogarea regulamentului de sporuri valabil până în anul 2009 inclusiv (OMS nr. 721/2005) și a OMS 547/2010 ca o consecință a abrogării Legii 330/2009. Nu putem fi de acord cu această ipoteză din următoarele considerente:

- a) Construcția salariului pe cele două elemente esențiale, salariul de bază și sporurile raportate (calculate ca procent din) salariul de bază constituie un drept al salariatului de la care nu se poate deroga. Legea trebui interpretată în sensul de a produce efecte, existența unui regulamentului de sporuri fiind o condiție necesară pentru respectarea legalității.
- b) Dreptul salariaților la categoriile de sporuri din regulamentele de sporuri este prevăzut și în legislația actuală, respectiv în Legea nr. 284/2010.

- c) Având în vedere contextul juridic general, Regulamentul de sporuri elaborat în baza legii nr. 330/2009 nu pot fi considerat ca fiind abrogat în mod implicit. Ipoteza alternativă o constituie prorogarea abrogării regulamentului de sporuri valabil până în anul 2009 inclusiv.

Concluzii

Analiza cadrului normativ al salarizării bugetarilor a demonstrat faptul că interpretarea expresiei *quantumul sporurilor* consacrată de prevederile legale în vigoare este cea de cuantificare procentuală a sporurilor și de raportare a acestora la salariul de bază actual, salariații din sănătate având astfel dreptul la raportarea sporurilor la salariile de bază. Salariul de bază este un element de referință esențial în raport cu care se calculează celelalte drepturi salariale, orice afectare a acestuia conducând la imposibilitatea calculării drepturilor salariale, respectiv la calcularea lor în mod eronat. Întregul cadru general al legislației aplicabilă salariaților bugetari consacră dreptul angajatului la un salariul de bază (excluzând posibilitatea a două salarii de bază) și la cuantificarea procentuală a sporurilor, respectiv la raportarea acestora la salariul de bază.

Bibliografie

Constituția României

Legea nr. 53/2003 (Codul Muncii), Republicată în Monitorul Oficial nr. 345/2011.

OUG nr. 115/2004, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 1138/2004.

Legea nr. 125/2005, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 416/2005.

OMS nr. 721/2005, Publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 668/2015.

OUG nr. 37/2008, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 276/2008.

Legea nr. 330/2009, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 762/2009.

OUG nr. 1/2010, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 62/2010.

Legea nr. 284/2010, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 877/2010.

Legea nr. 285/2010, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 878/2010.

Legea nr. 30/2012, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 180/2012.

OMS nr. 547/2010, Publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 370/2010.

Legea nr. 283 /2011, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 887/2011.

OUG nr. 19/2012, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 340/2012.

OUG nr. 84/2012, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 845/2012.

OUG nr. 103/2013, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 703/2013.

OUG nr. 83/2014, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 925/2014.

Legea nr. 71/2015, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 233/2015.

Decizia nr. 1442/R/2010, Curtea de Apel Târgu-Mureș, Secția comercială, de contencios administrativ și fiscal.

Notă: Articolul a fost publicat în volumul colectiv: *Unele forme de discriminare ale salariaților din sănătate; abordări conceptuale și soluții juridice. Ghid de bune practici*, Editura Sodalitas, Galați, 2015