



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

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

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34 Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

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

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

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

Nr. 1756/12.03.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ (b42/20.02.2025)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ (b42/20.02.2025)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 12.03.2025, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- per ansamblu, măsura propusă contravine principiilor stabilității funcției publice, proporționalității și egalității de tratament, nu are o justificare clară în raport cu scopul urmărit (creșterea performanței administrative), având un caracter punitiv excesiv;
- totodată, inițiativa legislativă introduce discriminări între funcționarii publici și alte categorii de personal bugetar, fiind afectate grav dreptul la muncă și securitatea juridică a funcționarilor publici;

- mecanismul propus este ineficient, având în vedere că evaluarea anuală a performanței este deja reglementată în Codul administrativ și se bazează pe realizarea obiectivelor și îndeplinirea atribuțiilor;
- referitor la introducerea ca element obligatoriu al procesului de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici a evaluării cunoștințelor teoretice privind actele normative care reglementează activitățile a căror îndeplinire este cerută conform fișei postului, de precizat faptul că verificarea acestora este stabilită ca și condiție pentru ocuparea unei funcții publice, care se realizează de către fiecare autoritate sau instituție publică în cadrul concursului de recrutare;
- în condițiile în care verificarea acestora se realizează în etapa de selecție la care funcționarul public a fost declarat admis, în cadrul concursului de ocupare a funcției publice, contravine dispozițiilor legale enunțate, care reglementează unica modalitate de verificare și evaluare a cunoștințelor teoretice exclusiv la momentul ocupării unei funcții publice. Această propunere pleacă de la premisa eronată de reverificare a cunoștințelor teoretice ale funcționarilor publici în afara limitelor impuse de actuala legislație;
- evaluarea performanțelor profesionale trebuie să fie o procedură prin care se evaluează rezultatele obținute în activitatea desfășurată și nicidecum o procedură care reiterează probe din concursul de ocupare a unei funcții publice, cu privire la testarea cunoștințelor teoretice din acte normative;
- soluția legislativă nu respectă prevederile art.6 alin.(1) și (2) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora soluțiile pe care le cuprinde proiectul de act normativ *„trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”*, respectiv *„pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiența legislației în vigoare.”* Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art.31 din aceeași lege, nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare și evaluărilor statistice realizate și nici informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării propunerii;

- atât timp cât pentru ocuparea funcției publice nu au fost necesare cunoștințe de specialitate juridică, o bună cunoaștere teoretică legislativă nu poate fi considerată ca fiind un criteriu pentru evaluarea performanțelor profesionale individuale și a realizării obiectivelor individuale;
- pentru aprecierea gradului de atingere a obiectivelor individuale ale funcționarilor publici, se stabilesc indicatori de performanță, iar stabilirea obiectivelor individuale și a indicatorilor de performanță trebuie să aibă în vedere corelarea cu atribuțiile și obiectivele instituției în care își desfășoară activitatea funcționarul public;
- prin evaluarea rezultatelor obținute de funcționarul public în activitatea sa, se verifică, în mod implicit, și capacitatea funcționarului public de a utiliza acte normative pentru buna desfășurare a activităților pe care le are de realizat;
- prin actuala procedură de evaluare, se evaluează, în mod implicit, nu numai deținerea de cunoștințe teoretice, ci și modul de transpunere a acestora în realizarea sarcinilor de serviciu, prin calitatea lucrărilor realizate;
- art. 458 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ se prevede că:
 - funcționarii publici au dreptul și obligația de a-și îmbunătăți în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională;
 - autoritățile și instituțiile publice au obligația de a asigura participarea fiecărui funcționar public la cel puțin un program de formare și perfecționare profesională o dată la doi ani, organizat de Institutul Național de Administrație sau de alți furnizori de formare profesională, în condițiile legii.
- programele de formare profesională se finalizează cu un examen care certifică însușirea cunoștințelor necesare desfășurării activității profesionale;
- în aceste condiții, impunerea unei evaluări suplimentare, prin verificarea scrisă a cunoștințelor teoretice actualizate privind actele normative ce reglementează activitățile specifice funcției publice, reprezintă o măsură redundantă. Aceasta poate genera discontinuități în desfășurarea activității funcționarilor publici și nu oferă garanția unei creșteri efective a eficienței activităților administrative.
- deși legislația prevede obligativitatea angajatorului de a asigura participarea pentru fiecare funcționar public la cel puțin un program de formare și perfecționare profesională o dată la doi ani, acest lucru nu se întâmplă, constatându-se că preocuparea în a investi în pregătirea resursei umane este minimă, aproape inexistentă, un aspect ce ar fi necesar a fi avut în vedere în situația unor propuneri/proiecte de acest gen;

- cu toate că obiectivul declarat este creșterea performanței și asigurarea unei bune cunoașteri a legislației, măsurile propuse ridică serioase probleme de oportunitate, metodologie și efecte asupra sistemului administrației publice;
- referitor la dominarea testării memoriei în detrimentul evaluării reale a competențelor, menționăm:
 - principala problemă a modificării propuse constă în introducerea unui test scris obligatoriu, al cărui rezultat poate duce la obținerea calificativului „*nesatisfăcător*”, ceea ce atrage după sine riscul eliberării din funcția publică;
 - această abordare reduce evaluarea performanței profesionale la un exercițiu de memorare mecanică a legislației, fără a lua în considerare capacitatea funcționarilor de a aplica normele în situații concrete;
 - argument logic (*ad absurdum*): dacă acceptăm că performanța unui funcționar public se reduce la capacitatea de a memora texte legislative, atunci am putea considera că un funcționar cu o memorie excepțională, dar incompetent în luarea deciziilor, ar trebui să fie mai bine evaluat decât unul cu experiență practică solidă. Aceasta este o concluzie absurdă și nefuncțională;
 - principiul „*Memoria nu înlocuiește competența*” (*Memoria non substituit peritiam*): în administrație este mai important să înțelegi, interpretezi și aplici corect legislația decât să o memorezi textual;
- referitor la eliminarea altor criterii relevante pentru evaluare, modificarea propusă plasează rezultatul testului scris ca factor determinant în evaluare, ignorând alte criterii esențiale precum:
 - capacitatea de luare a deciziilor;
 - competențele de management și leadership;
 - aptitudinea de a lucra în echipă;
 - capacitatea de a gestiona situații de criză.
- din perspectiva principiului „*Evaluarea trebuie să fie complexă*” (*Judicium debet esse integrum*), evaluarea profesională trebuie să fie multidimensională, reflectând competențele reale și performanțele efective ale funcționarilor;
- referitor la riscul eliminării abuzive a funcționarilor publici, menționăm:
 - propunerea creează un mecanism periculos prin care un funcționar poate fi eliberat din funcție exclusiv pe baza unui test de memorie, chiar dacă are rezultate excelente în activitatea sa practică;
 - conform art. 519 din Codul administrativ, obținerea unui calificativ „*nesatisfăcător*” permite concedierea în termen de cinci zile, ceea ce deschide calea unor abuzuri și presiuni asupra angajaților;

- principiul „*Testul nu trebuie să fie un instrument de eliminare*” (*Examinatio non est instrumentum repressiois*): scopul evaluării trebuie să fie îmbunătățirea performanței, nu eliminarea discreționară a personalului;
- referitor la impactul negativ asupra funcționarilor de conducere și a celor implicați în proiecte complexe, precizăm:
 - modificările afectează în special funcționarii de conducere și pe cei care lucrează cu proiecte europene, unde legislația aplicabilă este extrem de vastă și în continuă schimbare;
 - nu este realist să se pretindă ca aceștia să memoreze volume mari de reglementări (regulamente complexe, ghiduri și legislație internațională) fără a avea acces la surse de consultare, evaluarea acestora pe baza unui test scris rigid nu reflectă competențele reale;
- referitor la încălcarea principiilor europene privind administrația publică, menționăm:
 - modificările propuse contravin tendinței generale la nivel european de a evalua funcționarii publici pe baza competențelor aplicate, și nu a capacității de memorare;
 - Uniunea Europeană promovează o administrație bazată pe eficiență, inovare și adaptabilitate, iar testele de memorie sunt considerate o metodă învechită;
 - principiul „*Evaluarea trebuie să fie orientată spre competență, nu spre memorare*” (*Valet scientia applicata, non memoria*): o administrație modernă trebuie să pună accent pe înțelegere și aplicare, nu pe reproducerea mecanică a informațiilor;
- modificările propuse încalcă principiile unei evaluări echilibrate, moderne și eficiente a funcționarilor publici, transformând procesul într-un test de memorie care poate genera abuzuri și distorsiuni grave în sistem. O reformă a evaluării trebuie să urmărească consolidarea competențelor reale, nu impunerea unor examene rigide de memorare;
- în propunerea legislativă nu se constată:
 - introducerea unei evaluări bazate pe studii de caz și problematizare, similară testelor din interviurile de angajare pentru funcționarii publici;
 - menținerea unei abordări echilibrate, în care testarea cunoștințelor teoretice să fie doar un element auxiliar, nu factorul determinant;
 - corelarea propunerii legislative cu proiectele existente la nivelul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pentru a asigura coerență și evitarea suprapunerilor inutile;
- trebuie subliniat faptul că introducerea în procesul de evaluare a unei testări scrise privind gradul de cunoaștere a legislației actualizate suplimentar față de evaluarea

performanțelor deja existentă în legislația specifică, iar propunerea este fundamentată doar pe presupunerea, nedemonstrată statistic și nesusținută științific, că personalul din administrația publică nu cunoaște legislația prevăzută în fișa postului;

- contrar motivației inițiatorului, care identifică lipsa evaluării cunoștințelor teoretice în procesul de evaluare, capacitatea de autoperfecționare și de valorificare a cunoștințelor dobândite este deja un criteriu de evaluare conform nr. crt. 4 din pct. VII al art. 29 din Anexa nr. 6 la Ordonanța de urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Astfel, se introduce o dublă măsură în ceea ce privește evaluarea, verificarea cunoștințelor teoretice suprapunându-se cu criteriile deja stabile în procesul de evaluare a performanței. De altfel, abordarea curentă în domeniul evaluării face ca o testare scrisă a cunoașterii legislației din fișa postului să fie total depășită și inutilă, având în vedere existența art. 485¹ și Anexa nr. 8 din Codul administrativ, care prevăd stabilirea unor competențe generale și specifice fiecărei funcții publice. Stabilirea acestui cadru de competențe a condus la implementarea unei fișe de post standardizate (a se vedea Anexa 8 la Codul administrativ), care nu mai cuprinde enumerarea legislației pe care trebuie să o aplice ocupantul. Din contră, standardul creat, care se aplică din anul 2025, atribuie fiecărui funcționar competențele necesare ocupării funcției;
- în expunerea de motive a propunerii legislative se afirmă că funcționarii apelează nejustificat pentru sfaturi și interpretări la structurile juridice din instituții, afirmație nedemonstrată statistic. Pentru buna funcționare a unei instituții, între structurile funcționale trebuie să existe o relație cel puțin de colaborare, care să aibă ca efect eficiența în aplicarea legislației și aplicarea prerogativelor de putere publică. Legislația se schimbă atât de des și se întâlnesc frecvent contradicții între acte normative egale ca putere, încât a devenit aproape imposibilă aplicarea la nivel de excelență a legislației în activitatea zilnică a funcționarului. Astfel, considerăm că, dimpotrivă, este nevoie de îndeplinirea de către angajator a obligației de asigurare a perfecționării funcționarilor. Această obligație este cuprinsă în Codul Administrativ, dar în ultimii 3-4 ani a fost neglijată sau chiar eliminată de către ”ordonanțele-trenuleț” prin interzicerea cheltuielilor în legătură cu perfecționarea;
- din punct de vedere al eficienței acestei metode de testare, în condițiile unei legislații stufoase, a modificărilor constante, precum și a soluțiilor informatice de acces permanent la legislația la zi, reproducerea unor texte de lege de către funcționarul public contravine oricărei operativități și productivități a activității. Inclusiv în facultățile de drept, principiul nu este reproducerea legislației, ci să știi unde să cauți și cum să aplici practic. De asemenea, rolul compartimentelor juridice poate fi atât de a îndruma în activitate și de a aduce la cunoștință modificări legislative de interes

diverselor compartimente de specialitate, cât și competența legală de avizare a actelor adoptate, când e cazul. De subliniat este faptul că metoda de testare propusă prin raportare la atribuțiile fișei postului nu poate asigura corectitudinea, transparența și obiectivitatea unui proces de evaluare, lăsând instrumentul la îndemâna evaluatorului. Se propune implementarea testării anuale a funcționarilor public (deja testați prin intrarea în corpul funcționarilor publici), doar a funcționarilor publici, în mod vădit discriminatoriu față de alte categorii de personal bugetar (din sistemul de ordine și apărare, din sistemul de justiție ori chiar sănătate și educație) și fără vreo justificare de legalitate a demersului. Mecanismul propus se poate dezvolta într-un instrument subiectiv de presiune și intimidare a funcționarilor publici, afectând stabilitatea în funcția publică;

- impunerea evaluării anuale scrise, care obligă funcționarii publici să memoreze și să reproducă sute de pagini din legislație, care, așa cum știm, este în continuă modificare, ajustare, completare etc., este o măsură abuzivă și total nepotrivită, menită să descurajeze salariații și interesul acestora pentru funcția publică;
- concursul pentru ocuparea unei funcții publice presupune studiul intens al actelor normative care reglementează domeniul de activitate, iar angajarea presupune cunoașterea și reproducerea legislației la un nivel foarte înalt, astfel încât să fie posibilă obținerea punctajului necesar promovării concursului;
- toate instituțiile publice au în structură servicii juridice care au obligația de a verifica pentru legalitate toate actele/ documentele emise în cadrul acesteia. Toate aceste acte/ documente sunt întocmite de toți funcționarii publici din serviciile care au atribuția de a transpune în acestea, legislația aplicabilă. Formarea juridică este una specială și se regăsește în instituțiile publice în serviciile de specialitate, iar aplicarea și respectarea legislației este atributul funcției publice și este general valabilă pentru o instituție a statului;
- evaluarea pe o scară de la 1 la 5, unde un calificativ de 3 poate însemna pierderea postului, reflectă o politică de excludere pe baza unor criterii de performanță complet distorsionate;
- considerăm că abordarea carierei funcționarilor publici doar prin prisma cunoașterii la virgulă a legislației nu este neapărat ceea ce este necesar. Funcționarul public ar trebui să fie un profesionist care să fie aplecat și spre latura umană și să știe să lucreze digitalizat, iar lipsa cronică a resurselor din bugetele instituțiilor publice destinate formării profesionale continue precum și a celor destinate eficientizării activității lipsește uneori cu desăvârșire sau este deosebit de mică și nu permite accesarea de către toți funcționarii publici, așa cum prevede legislația, respectiv cel puțin odată la

doi ani. Această măsură ridică întrebări cu privire la echilibrul dintre responsabilitățile individuale și cele instituționale în asigurarea formării profesionale;

- instituirea unei astfel de evaluări doar pentru o anumită categorie profesională dintr-o instituție a statului este discriminatorie și creează nemulțumiri pentru aceasta vis-a-vis de ceilalți angajați care pot lucra în instituții care au o responsabilitate mai mare față de cetățean sau față de stat și nu sunt supuși unor astfel de teste;
- totodată, testarea cunoștințelor din legislație contravine înseși principiilor care conduc studiul juridic, respectiv faptul că ținta studierii și cunoașterii legislației este de fapt interpretarea și aplicarea ei corectă, și nu reproducerea cu fidelitate a acesteia;
- impunerea obligativității unui mecanism de redare mecanică a unui text de lege nu doar că reduce actul de administrare la o execuție lipsită de discernământ, automată, dar și anulează și orice nuanță interpretativă necesară aplicării corecte și echitabile a normativelor instituite de un legiuitor de bună credință;
- propunerea legislativă ridică o serie de conflicte cu legislația europeană care se referă la încălcarea demnității umane (art. 1 din Carta drepturilor fundamentale a UE), la încălcarea principiului egalității în fața legii (art. 20 din Carta drepturilor fundamentale a UE), la nediscriminarea (art. 21 din Carta drepturilor fundamentale a UE), dreptul la condiții de muncă echitabile și corecte (art. 31 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene), întinderea și interpretarea drepturilor și principiilor (art. 52 din Carta drepturilor fundamentale a UE), incompatibilitatea cu reglementările interne care garantează dreptul de acces la funcția publică în mod egal și fără discriminare pentru toți cetățenii UE (art. 45 din Tratatul privind funcționarea UE), transparența și responsabilitatea în procesul decizional (Directiva 2003/98/CE privind accesul la informațiile din sectorul public);
- de asemenea, proiectul legislativ este contrar dispozițiilor Convenției Europene a Drepturilor Omului (enunțate în art. 9 - libertatea de gândire și de conștiință; art. 10 – libertatea de exprimare, art. 17 – interzicerea abuzului de drept, art. 1 din Protocolul 12 la Convenție – interzicerea generală a discriminării).

Președinte,

Sterică FUDULEA