



Către: Natalia PLUGARU
Ministra Muncii și Protecției Sociale

Nr. 98 din 21 iulie 2026

Ref.: Aviz asupra proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (consolidarea cadrului normativ privind garanțiile sociale)

Stimată Doamnă Ministră,

Vă salutăm din numele Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (în continuare „AmCham Moldova”).

Prin prezenta, supunem atenției dumneavoastră, opinia AmCham asupra proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (consolidarea cadrului normativ privind garanțiile sociale), precum urmează:

I. Poziția AmCham privind durata minimă a concediului anual

AmCham susține trecerea de la exprimarea concediului anual în zile calendaristice la exprimarea acestuia în zile lucrătoare, în măsura în care modificarea reprezintă o conversie neutră a dreptului existent, iar nu o majorare implicită a duratei minime a concediului.

Pentru programul standard de cinci zile pe săptămână, cele 28 de zile calendaristice prevăzute în prezent corespund unei perioade de patru săptămâni complete, respectiv 20 de zile lucrătoare. În consecință, propunem stabilirea duratei minime a concediului anual la 20 de zile lucrătoare și înlocuirea corespunzătoare, în cuprinsul Proiectului, a pragului de 22 de zile.

Stabilirea unei durate de 22 de zile lucrătoare nu reprezintă o simplă conversie tehnică, ci o majorare a numărului de zile de absență plătită pentru salariații care activează potrivit programului standard. Dacă o asemenea majorare este urmărită ca opțiune de politică socială, aceasta trebuie examinată și fundamentată distinct, inclusiv prin evaluarea impactului economic și bugetar asupra angajatorilor și autorităților publice.

II. Incertitudini juridice și absența unui cadru normativ de referință

1. Din perspectiva noastră, Proiectul nu soluționează două aspecte esențiale pentru o reglementare completă a concediilor acordate în zile lucrătoare:
 - semnificația noțiunii de „zi lucrătoare” în contextul acordării concediilor; și
 - raportarea duratei minime garantate a concediului anual, exprimate în zile lucrătoare, la diversitatea regimurilor de muncă aplicabile în unitățile angajatoare și/sau pentru salariați concreți.



Proiectul pare calibrat în principal pentru programul repartizat pe cinci zile pe săptămână. Efectele asupra muncii în ture, timpului parțial repartizat pe mai puține zile, săptămânii de șase zile și evidenței globale nu sunt însă reglementate explicit.

Absența unor soluții clare pentru aspectele menționate va genera instabilitate și imprevizibilitate în aplicare, litigii de muncă, nemulțumiri individuale și colective ale angajaților, inechități structurale la acordarea concediilor, blocaje operaționale și cheltuieli suplimentare pentru angajator.

A. Ambiguitatea noțiunii de „zi lucrătoare” în contextul acordării concediului anual

Proiectul prevede acordarea concediului anual în zile lucrătoare și, în anumite dispoziții, utilizează noțiunea de „săptămână lucrătoare” de concediu neîntrerupt, fără ca aceste noțiuni să fie definite în Codul muncii, nici cu caracter general, nici în contextul specific al concediilor.

În lipsa unei definiții legale, noțiunea de „zi lucrătoare” poate fi interpretată în cel puțin două moduri, fiecare producând consecințe diferite asupra modului de consumare a dreptului anual la concediu:

- Zile lucrătoare raportate la un reper general de cinci zile – interpretare care ar rezulta dacă legiuitorul intenționează ca cele 22 de zile să fie calculate uniform după o săptămână de luni până vineri, indiferent de graficul salariatului.
- Zile lucrătoare individuale – potrivit unei interpretări ce reiese din programul de muncă concret al salariatului, ar trebui să fie considerate zile lucrătoare numai zilele în care salariatul prestează sau ar fi trebuit să presteze muncă potrivit programului său individual. În această ipoteză, celelalte zile ale săptămânii, în care salariatul nu datorează prestații de muncă, ar trebui să fie considerate nerelevante pentru consumul zilelor de concediu garantat salariatului prin lege.

Munca în schimburi ilustrează dificultățile practice care pot apărea din lipsa unei reguli uniforme privind zilele lucrătoare în contextul concediilor. Dacă un salariat are, într-o anumită săptămână, trei ture planificate, regula trebuie să arate dacă o săptămână de concediu consumă trei zile potrivit graficului său sau cinci zile potrivit unui reper general. Cum numărul și durata turelor pot varia, legea trebuie să stabilească atât unitatea de consum, cât și mecanismul de echivalare a dreptului anual.

Dificultăți suplimentare apar atunci când programul de lucru al salariatului include ocazional zile de sâmbătă sau duminică. Dacă salariatul ar urma să lucreze într-o astfel de zi în săptămâna concediului, iar pentru scopurile acordării concediului se aplică noțiunea de Zile lucrătoare standard, tratamentul acelei zile rămâne fără soluție: concediul, fiind acordat și plătit doar în zile lucrătoare standard, nu poate fi acordat sâmbăta sau duminica, deoarece acestea nu sunt „zile lucrătoare” la general, deși pentru salariat în acest caz concret este vorba de o zi lucrătoare.

Considerațiile sunt relevante și pentru săptămâna de șase zile, programele cu zile de repaus diferite de sâmbătă și duminică, timpul parțial, evidența globală și alte regimuri care diferă de programul repartizat pe cinci zile.



Pe de altă parte, optarea pentru conceptul de zile lucrătoare individuale, deși mai favorabilă salariaților, va genera, în lipsa unor reguli suplimentare de ajustare, propriile inechități și dezechilibre practice:

- a. Inconveniențe operaționale semnificative pentru angajator. Un salariat care lucrează 3 zile pe săptămână și utilizează întreaga rezervă concedială într-o singură perioadă (situație relativ frecventă în mediul rural) ar lipsi efectiv din unitate aproximativ 7,3 săptămâni, respectiv aproape două luni (22 zile de rezerva concedială: 3 zile de lucru pe săptămână = 7,3). Absențe de asemenea durată creează dificultăți semnificative în organizarea fluxurilor de muncă și fie vor genera costuri suplimentare de forță de muncă pentru angajatori, fie vor crea tensiuni la acceptarea cererilor de concediu de acest gen.
- b. Rezultate diferite în funcție de distribuția zilelor de muncă. La un fond fix de 22 de zile, un program regulat de două zile pe săptămână ar conduce la 11 săptămâni de absență, iar unul de cinci zile la 4,4 săptămâni. Diferența confirmă că legea trebuie să precizeze durata protejată în săptămâni și modul de conversie în zile pentru fiecare distribuție regulată.

B. Necesitatea unui mecanism de ajustare a duratei concediului în funcție de regimul de muncă efectiv al salariatului

Odată cu înlocuirea unității de măsură a concediului anual din zile calendaristice în zile lucrătoare, în special în cazul în care pentru acordarea concediului se vor utiliza zilele lucrătoare individuale, apare necesitatea determinării și ajustării duratei efective a concediului pentru salariații care nu activează în cadrul unei săptămâni standard. În lipsa unor reguli de ajustare, aplicarea uniformă a unei durate minime fixe de X zile lucrătoare de concediu poate conduce la rezultate efective diferite în funcție de programul de muncă al salariatului. Salariați aflați în situații comparabile din perspectiva timpului efectiv de muncă vor ajunge să beneficieze de perioade de repaus anual efectiv (săptămâni calendaristice cu lipsă permisă de la muncă) diferite. Va fi, astfel, afectat obiectivul tratamentului echitabil al salariaților.

Pentru a ilustra aceste efecte, poate fi luat cazul unui salariat care lucrează 3 zile pe săptămână, câte 11 ore pe zi, și al unui salariat care lucrează 5 zile pe săptămână, câte 7 ore pe zi. Deși ambii prestează aproximativ același volum săptămânal de muncă, acordarea fiecăruia dintre ei a unui concediu de 22 de zile lucrătoare, fără ajustări, ar conduce la perioade efective de repaus diferite. Aplicând zilele lucrătoare individuale la acordarea concediului, primul salariat se va odihni, pe parcursul anului, disproporționat mai mult decât al doilea (22 zile lucrătoare de rezervă concedială / 3 zile lucrate pe săptămână = 7.3 săptămâni calendaristice de repaus). Al doilea salariat va avea în această situație 4,4 săptămâni calendaristice de repaus. În asemenea situații, durata concediului exprimată în zile lucrătoare nu mai reflectă în mod necesar o perioadă comparabilă de odihnă, iar salariații cu normă de muncă deplină, care prestează mai mult timp de muncă într-un an, sunt și dezavantajați.

Aceeași problemă, dar cu sens invers, apare în cazul salariaților care lucrează 6 zile pe săptămână. Aplicând formula de calcul a timpului de repaus anual efectiv - 22 de zile lucrătoare de rezervă concedială: 6 zile lucrate pe săptămână – obținem 3,67 săptămâni calendaristice de repaus pentru acești salariați. Astfel, dacă rezerva concedială va constitui un număr fix de zile lucrătoare, fără să se prevadă o ajustare corespunzătoare în funcție de programul de muncă săptămânal, perioada efectivă



de repaus anual de care vor beneficia acești salariați va fi mai redusă decât cea a salariaților care lucrează săptămâna standard.

Tabelul de mai jos demonstrează cum, la un fond de 22 de zile lucrătoare, repausul efectiv exprimat în săptămâni calendaristice variază extrem în funcție de regimul de muncă:

I Fond nominal în Proiect	II / Regim de muncă (zile/săptămână)	III / Repaus efectiv (săptămâni calendaristice): I / II	Observație
22	2 zile/săptămână	11,0	Cel mai avantajat
22	3 zile/săptămână	7,3	Avantajat
22	5 zile/săptămână	4,4	Reper
22	6 zile/săptămână	3,7	Sub reperul UE de 4 săptămâni

Experiența altor state europene relevă că exprimarea concediului în zile lucrătoare este, de regulă, însoțită de reguli privind calculul și ajustarea duratei concediului pentru diferite regimuri de muncă (ilustrată mai jos). Exemplul României, unde asemenea reguli nu au fost elaborate, confirmă riscul descris mai sus și evidențiază importanța existenței unor reguli clare de calcul pentru evitarea lacunelor de aplicare și a interpretărilor divergente.

În Proiect, art. 113 din Codul muncii include o referire la „durata normală a timpului de muncă” ca bază pentru acordarea rezervei concediale. Coroborată cu definiția din art. 95 din Codul muncii, potrivit căreia durata normală a timpului de muncă „nu poate depăși 40 de ore pe săptămână”, această formulare ar putea fi interpretată în sensul că durata minimă garantată a concediului este raportată la o săptămână de lucru de 40 de ore și că ar permite ajustări atunci când durata muncii prestate diferă de acest reper. Totuși, apreciem că această referire nu este clară și nici suficientă pentru a fundamenta un mecanism de ajustare a rezervei concediale, din cel puțin trei motive:

- Prevederea nu este explicită. Este necesar un exercițiu de interpretare pentru a deduce că sintagma respectivă permite majorarea sau diminuarea rezervei concediale în funcție de programul de muncă.
- Prevederea nu oferă o soluție tranșantă nici pentru situațiile pe care ar urma să le reglementeze. Durata normală a timpului de muncă nu reprezintă o valoare fixă, ci un plafon („nu poate depăși 40 de ore pe săptămână”). În consecință, și un program de 20 de ore pe săptămână s-ar putea încadra în noțiunea de durată normală a timpului de muncă, ceea ce permite interpretarea că rezerva concedială nu este susceptibilă de ajustare, indiferent de reducerea programului de lucru. Astfel, un salariat care lucrează doar luna și vinerea, câte 4 ore pe zi, ar putea argumenta că are dreptul la același concediu anual plătit ca un salariat cu normă întreagă.
- Norma nu poate fi aplicată în mod consecvent programelor de muncă variabile. Aceasta nu oferă soluții adecvate în cazul evidenței globale a timpului de muncă, unde timpul de muncă este calculat pe perioade extinse, de până la un an, și nici în cazul muncii în ture cu program glisant (de exemplu, rotații de tip 11/22 (24), unde numărul zilelor lucrătoare și durata muncii săptămânale variază de la o săptămână la alta.

III. Modele comparate de reglementare a concediului în zile lucrătoare

Experiența statelor care exprimă durata concediului anual în zile lucrătoare confirmă necesitatea existenței unor mecanisme de ajustare a dreptului la concediu în funcție de programul de muncă al salariatului, astfel încât durata efectivă a repausului anual să fie echivalentă pentru toate categoriile de lucrători:

- **Austria.** Durata minimă legală a concediului anual este exprimată în zile lucrătoare, având ca reper săptămâna de lucru de 6 zile. Din rațiuni declarate de asigurare a egalității între salariații cu program deplin (6 zile) și cei cu program redus (5 zile și mai puțin), durata garantată de lege a concediului se calculează proporțional cu timpul anual de muncă al salariatului respectiv, potrivit formulei: numărul de zile lucrate pe săptămână $\times$ durata concediului exprimată în săptămâni calendaristice (5) = numărul de zile de concediu cuvenite. Astfel, un salariat care lucrează 3 zile pe săptămână beneficiază de 15 zile lucrătoare de concediu. Deși numărul nominal de zile diferă, durata efectivă a concediului rămâne identică: atât salariatul cu normă întreagă, cât și cel cu program redus beneficiază de 5 săptămâni calendaristice de repaus anual.
- **Germania.** Legea federală a concediilor (BUrlG, §3) stabilește o durată minimă anuală a concediului de 24 de zile lucrătoare, definite ca toate zilele calendaristice care nu sunt duminici sau sărbători legale, astfel încât durata garantată a concediului este raportată expres la săptămâna de muncă de 6 zile. Ulterior, Curtea Federală de Muncă (Bundesarbeitsgericht, BAG), prin jurisprudența sa de referință (hotărârea în cauza 9 AZR 406/17), a statuat că acest concediu nominal de 24 de zile lucrătoare trebuie ajustat proporțional în funcție de variațiile timpului de muncă al salariatului pe parcursul anului și de numărul de zile lucrătoare săptămânale aplicabile acestuia.
- **Luxemburg.** Pentru salariații cu program de muncă parțial (redus) sau cu programe de muncă atipice, concediul se calculează pro rata, raportat la orele lucrate săptămânal. Guvernul publică tabele oficiale de conversie pentru calcularea duratei concediului, în funcție de lunile lucrate și de numărul de ore lucrate lunar de fiecare salariat.

Exemplele altor state arată că simpla exprimare a concediului în zile lucrătoare nu poate fi considerată o reglementare completă, aplicabilă în mod adecvat tuturor contextelor de organizare a muncii. Prin urmare, pentru a asigura coerența normativă și aplicarea uniformă a dreptului la concediu în funcție de diversele forme de organizare a timpului de muncă, Proiectul ar trebui să dezvolte în mod expres un mecanism de ajustare similar, care să permită corelarea duratei concediului cu programul efectiv de muncă al salariatului.

IV. Observații asupra altor intervenții din Proiect

A. Durata de 22 de zile și impactul economic

AmCham consideră necesar reglementarea unui prag de 20 zile lucrătoare în sensul proiectului de lege. Pentru un program de cinci zile, 28 de zile calendaristice luate ca patru săptămâni complete includ,

Document semnat electronic. Pentru verificarea semnăturii a se accesa: <https://msign.gov.md>.

de regulă, 20 de zile programate de muncă. Prin urmare, 22 de zile nu reprezintă o conversie strict neutră, ci o majorare a repausului anual, al cărei impact trebuie cuantificat.

Evaluarea trebuie să acopere costul salarial și al indemnizațiilor, provizioanele pentru concedii neutilizate, înlocuirea personalului sau orele suplimentare, impactul asupra bugetelor publice și adaptarea sistemelor HR/payroll.

Menționăm că până la adoptarea noului Cod al muncii în anul 2003 și trecerea la conceptul de zile calendaristice, concediul anual se acorda salariaților pe o durată de cel puțin 24 zile lucrătoare (**luîndu-se drept bază săptămîna de muncă de șase zile**)¹.

B. Articolul 115– divizarea concediului

Propunem următoarea redacție a art. 115 alin. (5): „Concediul de odihnă anual poate fi acordat integral sau, în baza unei cereri scrise a salariatului, poate fi divizat în părți, una dintre care va avea o durată de cel puțin două săptămîni lucrătoare de concediu neînterupt, **cu excepția cazului în care salariatul și angajatorul convin altfel**”.

Soluția păstrează ca regulă perioada neînteruptă de două săptămîni, dar permite flexibilitatea convenită atunci când continuitatea activității și opțiunea salariatului o justifică, fără reducerea duratei totale a concediului, fapt care corespunde art. 8 alin. (2) din Convenția OIM nr. 132.

C. Articolul 124¹ – concediul paternal

Conversia celor 15 zile calendaristice în 15 zile lucrătoare ar extinde material concediul paternal la aproximativ trei săptămîni. Recomandăm păstrarea unității actuale dacă autorul nu urmărește și nu fundamentează separat această majorare.

D. Calculul indemnizației și actele subordonate

Considerăm necesar discutarea, concomitent cu promovarea proiectului de lege, a modificărilor la hotărârea Guvernului nr. 1223/2004 privind aprobarea Nomenclatorului profesiilor și funcțiilor cu condiții de muncă vătămătoare, activitatea cărora acordă dreptul la concediu de odihnă anual suplimentar plătit și durata zilei de muncă redusă a personalului medico-sanitar. În lipsa ajustării acestei hotărâri, pentru personalul medical se va crea o neconcordanță normativă și practică, în care concediul anual de bază va fi calculat în zile lucrătoare, iar concediul suplimentar pentru condiții vătămătoare va continua să fie exprimat în zile calendaristice, ceea ce va genera dificultăți de aplicare, evidență, planificare și salarizare, în special pentru personalul care activează în ture. Prin urmare, solicităm modificarea corespunzătoare a HG nr. 1223/2004, astfel încât durata concediului suplimentar plătit acordat personalului medico-sanitar să fie exprimată și aplicată în aceeași unitate de calcul ca și concediul anual de bază, respectiv în zile lucrătoare, cu precizarea metodologiei de evidență pentru salariații care lucrează în ture.

¹ Art. 72, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96449&lang=ro



Solicităm și revizuirea HG nr. 426/2004 prin introducerea unei metodologii clare de calcul al salariului mediu și al indemnizației de concediu în condițiile exprimării concediului în zile lucrătoare, inclusiv pentru salariații care activează în ture, astfel încât modificarea unității de calcul să nu conducă la diminuarea drepturilor salariale ale angajaților.

E. Dispozițiile tranzitorii

Potrivit art. XX alin. (2), zilele de concediu acumulate și neutilizate până la intrarea în vigoare a legii urmează să fie acordate și calculate în zile calendaristice până la epuizarea soldului existent.

Considerăm necesară explicarea mecanismul practic de evidență și administrare simultană a două categorii de solduri de concediu (exprimate în zile calendaristice și, respectiv, în zile lucrătoare).

De asemenea, este oportună clarificarea situației în care după intrarea în vigoare a legii salariatul va deține concomitent solduri de concediu calculate în regimuri diferite și care din acestea vor fi prioritare.

V. Deficiențele analizei de impact din nota de fundamentare a Proiectului

Întrucât modificarea modalității de calcul și acordare a concediului afectează în mod direct activitatea angajatorilor, fapt care impune elaborarea Analizei Impactului de Reglementare, ultima se apreciază ca fiind incompletă, din următoarele motive:

1. Nu conține o evaluare suficientă a costurilor și beneficiilor, în sensul art. 13 alin. (1) din Legea nr. 235/2006 și art. 30 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 100/2017. Trebuie evaluate atât efectele nivelului de 22 de zile, cât și costurile de adaptare a evidenței, salarizării și organizării muncii pentru programele atipice.

Spre exemplu, pentru un program clasic de luni până vineri (40 de ore pe săptămână), impactul financiar negativ se dezvoltă pe mai multe paliere:

1.1. Costul direct al forței de muncă (plătești mai mult pentru mai puțin timp lucrat)

În regimul actual, o săptămână completă de concediu consumă 7 zile calendaristice, dar oprește activitatea/producția pentru 5 zile lucrătoare. Prin fracționarea standard (de exemplu, 4 perioade de câte 7 zile), cele 28 de zile calendaristice acoperă 20 de zile lucrătoare de absență plătită de angajator.

Matematica proiectului de lege: stabilirea noului prag la 22 de zile lucrătoare înseamnă că angajatorul este obligat prin lege să ofere și să plătească 2 zile lucrătoare suplimentare de odihnă în fiecare an pentru fiecare salariat.

Activitate/producție pierdută: Un an standard are aproximativ 250 de zile lucrătoare. Pierderea a 2 zile suplimentare înseamnă o scădere automată cu 0,8% a timpului total de lucru



generat de un angajat, în timp ce salariul anual total calculat și achitat angajaților rămâne neschimbat.

1.2. Creșterea provizioanelor contabile privind concediile neutilizate

Companiile sunt obligate prin standardele naționale de contabilitate (pct. 851 din SNC Capital propriu și datorii) să înregistreze în bilanț un provizion (datorie) pentru zilele de concediu acumulate și neutilizate de către angajați.

Creșterea fondului de la 20 la 22 de zile lucrătoare mărește automat această datorie financiară din bilanțul firmei cu 10% pe an.

În cazul încetării contractelor de muncă (demisii, concedieri), valoarea compensațiilor în bani pe care angajatorul trebuie să le achite va fi semnificativ mai mare, deoarece baza de calcul este raportată la zile lucrătoare plătite integral.

1.3. Costul orelor suplimentare sau al personalului de înlocuire

Când un angajat lipsește încă 2 zile de la serviciu, volumul său de muncă nu dispare. Pentru a menține ritmul de producție la același nivel, angajatorul are două opțiuni costisitoare:

- Plata orelor suplimentare (overtime): distribuirea muncii către colegii rămași la birou, care vor trebui plătiți cu sporuri de ore suplimentare (care conform legii sunt mult mai scumpe decât tariful unei ore normale).
- Supracontractarea: Angajarea de personal temporar sau permanent (creșterea statelor de personal) pentru a acoperi golurile de productivitate, generând costuri suplimentare de recrutare și training.

Astfel, pentru o companie medie cu 100 de angajați, această modificare legislativă adaugă 200 de zile lucrătoare plătite în plus pe an în care nu se produce nimic (echivalentul salariului integral al unui angajat suplimentar care ar sta acasă un an întreg, dar ar fi plătit).

Prin urmare, solicităm ca proiectul să fie ajustat astfel încât conversia din zile calendaristice în zile lucrătoare să fie neutră din punct de vedere financiar și operațional pentru angajatori (20 zile lucrătoare), fără extinderea implicită a duratei minime a concediului anual, iar orice majorare a dreptului la concediu să fie analizată separat, cu evaluarea impactului bugetar și economic asupra angajatorilor.

2. Asumă facil că majoritatea salariaților activează în regim de 5 zile lucrătoare pe săptămână, fără a avea în vedere categoriile semnificative de salariați și unități cu programe atipice (timp parțial, muncă în ture, săptămână de 6 zile, evidență globală a timpului de muncă). Această omisiune afectează consistența analizei de impact.



3. Nu cuprinde documentarea comparată impusă de art. 27¹ alin. (2) din Legea nr. 100/2017, deși există modele europene direct relevante, unele dintre care au fost menționate mai sus.
4. Nu abordează modul de încorporare în cadrul normativ existent și măsurile de implementare (art. 30 alin. (1) lit. h) și i) din Legea nr. 100/2017), respectiv modul în care conversia se corelează cu regimurile speciale de muncă și de evidență a timpului de muncă.

În consecință, în lipsa completării notei de fundamentare cu o analiză de impact adecvată, Proiectul nu corespunde exigențelor legale aplicabile.

Vă mulțumim pentru colaborare și vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice informații suplimentare.

Cu respect,

Mila Malairău

Director Executiv

A.P. „Camera de Comerț Americană din Moldova”