



PROGRAMUL DE COOPERARE ELVEȚIANO-ROMÂN
SWISS-ROMANIAN COOPERATION PROGRAMME

IMPACTUL LEGISLAȚIEI MUNCII ȘI A DIALOGULUI SOCIAL ADOPTATE ÎN ANUL 2011 - CERCETARE SOCIOLOGICĂ ȘI JURIDICĂ

Rezumatul concluziilor finale

Impactul modificărilor legislative asupra relațiilor colective de muncă pe timp de criză. O analiză sociologică

Drd. Ștefan Guga

Central European University, Budapesta

În ciuda schimbărilor semnificative, modificarea din 2011 a cadrului legislativ al relațiilor colective de muncă s-a făcut fără vreun studiu de impact, multe dintre argumentele pro și contra noii legislații prezentate la vremea respectivă fiind mai degrabă pur ipotetice. O evaluare de impact exhaustivă nu a fost realizată nici ex post, problema lipsei datelor acutizându-se de la adoptarea noii legislații până în prezent. Posibilitatea realizării oricărei analize de impact este, așadar, sever limitată de lipsa datelor și de caracterul discutabil al informațiilor disponibile. Chiar dacă susținătorii legislației existente în prezent au insistat asupra efectelor de transparentizare pe care Legea 62/2011 trebuia să le aducă, acestea au fost relativ reduse. Adoptarea noii legislații a coincis cu o opacizare suplimentară a realității relațiilor colective de muncă, aceasta fiind deopotrivă o consecință și o cauză a modului în care a evoluat dialogul social în această perioadă. General vorbind, absența informațiilor face ca orice proces de consultare și negociere între partenerii sociali să se desfășoare cu dificultate, facilitând eludarea de facto a dialogului social și transformarea acestuia într-un proces strict formal, fără o contribuție reală la luarea deciziilor și fără consecințe semnificative pentru ajustarea reciprocă a intereselor partenerilor sociali.

Cercetarea care stă la baza acestui raport a fost concepută pentru a umple o parte din acest gol de informații privitoare la relațiile de muncă din România după schimbarea legislativă. Raportul cuprinde, pe de o parte, o analiză critică a datelor secundare existente — de la datele statistice oficiale până la diversele tipuri de informații din rapoarte periodice publicate de instituțiile și organizațiile care se ocupă cu monitorizarea relațiilor de muncă. Cercetarea a vizat însă în primul rând colectarea de date noi care să arate ce stă în spatele acestor cifre și relatări oficiale și să pună în prim-plan funcționarea în practică a dialogului social și mai puțin aspectele formale ale acestuia. În acest scop, în perioada decembrie 2014 – august 2015 am realizat 34 de interviuri în profunzime cu reprezentanți ai părților implicate în dialogul social. Interviurile au vizat în primul rând problemele concrete cu care se confruntă organizațiile sindicale și patronale reprezentate de persoanele intervievate, cauzele acestor probleme, precum și identificarea cât mai precisă a rolului jucat de legislație în generarea acestor probleme.





PROGRAMUL DE COOPERARE ELVEȚIANO-ROMÂN
SWISS-ROMANIAN COOPERATION PROGRAMME

Per ansamblu, calitatea scăzută și chiar absența totală a oricărei forme reale de dialog propriu-zis reprezintă cea mai semnificativă problemă practică a instituției dialogului social. Calitatea dialogului social depinde de măsura în care există un echilibru între forțele părților implicate sau, altfel spus, de măsura în care toate părțile au în mod real și net de pierdut prin neimplicare. Neîndeplinirea acestei precondiții are la bază slăbiciunea organizațională a actorilor implicați, deopotrivă de partea sindicală și de cea patronală. Raportul arată că slăbiciunea organizațională era o problemă majoră încă dinaintea adoptării noii legislații, fiind agravată atât de criza economică, cât și de schimbarea cadrului legislativ. Schimbarea de legislație din 2011 a impus un cadru instituțional favorabil organizațiilor puternice și funcțional într-un context în care ele predomină, acesta fiind nefavorabil organizațiilor slabe și în mare parte nefuncțional într-un context în care acestea predomină. Consecința imediată a fost accentuarea disfuncționalităților anterioare ale dialogului social și introducerea unora noi, această deteriorare ducând la o slăbire și mai accentuată a părților implicate.

Lipsa substanței și caracterul predominant formal al dialogului social tripartit sunt cele mai pregnante probleme la toate nivelurile la care acesta se manifestă (de la Comisiile de Dialog Social la Consiliul Economic și social sau Consiliul Național Tripartit pentru Dialog Social). Aceste probleme nu țin în mod nemijlocit de conținutul legislației, ci mai degrabă de faptul că prevederile legislative nu sunt puse în practică. Indirect, însă, schimbarea de legislație din 2011 a accentuat acest caracter formal al dialogului social tripartit, având în vedere magnitudinea schimbărilor, precum și faptul că acestea au fost impuse simultan, fără a se avea în vedere eventualele probleme de implementare și fără definirea unor mecanisme care să permită monitorizarea și ajustarea funcționării cadrului instituțional existent. Formalismul dialogului social tripartit este determinat de slăbiciunea organizațională a părților sindicale și patronale implicate, autoritățile statului profitând de această slăbiciune pentru a simplifica procesul de luare a deciziilor prin eludarea efectivă a dialogului social. Chiar dacă legislația asigură din punct de vedere formal un cadru instituțional pentru contribuția organizațiilor sindicale și patronale în procesul decizional, deciziile se iau unilateral, fără vreun aport semnificativ și sistematic al dialogului social tripartit.

Impactul schimbării de legislație asupra evoluției dialogului bipartit la nivel de sector a fost direct și imediat, numărul de contracte colective de muncă la nivel de ramură/sector înregistrând o scădere bruscă și semnificativă, dispărând complet în mediul privat și diminuându-se sever în mediul bugetar. Acest lucru s-a datorat mai ales introducerii condiției ca unitățile membre ale organizațiilor patronale semnatare să cuprindă mai mult de jumătate din numărul total de angajați din sectorul respectiv de activitate, precum și faptului că trecerea de la ramuri la sectoare s-a făcut fără a lua în calcul realitățile organizatorice existente. Și numărul contractelor colective la nivel de grup de unități





PROGRAMUL DE COOPERARE ELVEȚIANO-ROMÂN
SWISS-ROMANIAN COOPERATION PROGRAMME

a înregistrat o scădere, chiar dacă nu la fel de semnificativă ca în cazul contractelor la nivel de sector. Din moment ce contractele la nivel de sector au fost practic eliminate în mediul privat, rămânând excepționale chiar și în mediul bugetar, și din moment ce contractele la nivel de grup de unități nu numai că nu s-au înmulțit, ci sau împuținat, se poate spune că unul dintre efectele majore ale schimbării de legislație a constat într-o descentralizare în realitate mult mai radicală decât pare la prima vedere din textul legii. Chiar dacă descentralizarea a afectat și mediul bugetar, efectele s-au făcut simțite mai ales în mediul privat, unde aceasta a fost practic totală, dacă excludem prezența cel mult sporadică a contractelor la nivel de grup de unități. Descentralizarea nu a vizat obținerea unei mai bune coordonări pe verticală a nivelurilor de negociere colectivă — problema „piramidei contractelor” fiind de fapt o problemă de coordonare, și nu neapărat una de centralizare — ci înlăturarea completă a relațiilor de muncă transsectoriale și cvasicompletă a celor sectoriale. Cu alte cuvinte, nu s-a încercat soluționarea problemei lipsei de coordonare pe verticală, ci eliminarea ei, coordonarea pe orizontală căzând totodată drept victimă colaterală a acestor măsuri.

În locul unei implementări graduale, care ar fi permis monitorizarea impactului și ar fi lăsat organizațiilor sindicale și patronale precum și practicilor dialogului social în sine suficient timp pentru adaptare, un întreg pachet de măsuri de descentralizare a fost implementat în bloc și imediat, vizând aspecte majore ale organizării și dialogului social la toate nivelurile și, în consecință, având un efect de șoc asupra organizațiilor implicate, ducând la o agravare, și nu la o ameliorare, a multor probleme deja existente. Măsurile de descentralizare nu au fost însoțite de adoptarea unor mecanisme compensatorii. Eliminarea negocierilor contractului colectiv la nivel național nu a fost însoțită de o ameliorare a dialogului tripartit, organizațiilor confederale trebuind să apeleze la mecanisme informale și parainstituționale în încercarea de a obține rezultate care în mod normal ar trebui obținute prin intermediul instituțiilor de dialog social. Eliminarea negocierilor la nivel național nu a fost însoțită nici de o facilitare a relațiilor la nivel sectorial, ci de o îngreunare a acestora. La nivel de unitate, dispariția contractelor colective de la nivelurile superioare a impus nevoia de adaptare a organizațiilor sindicale, negocierile colective nemaiputându-se baza pe existența drepturilor negociate anterior la nivel național și sectorial. Capacitatea de a realiza această adaptare nu a fost uniform distribuită în rândul acestor organizații. Mai mult, restrângerea drastică a negocierilor la nivelurile superioare nu a fost compensată printr-o facilitare a negocierilor la nivel de unitate. Dimpotrivă, legislația adoptată în 2011 a impus noi restricții organizării angajaților la acest nivel. Aceste restricții au avut efecte neglijabile sau pozitive doar în cazul acelor organizații sindicale care beneficiau de o poziție de negociere puternică în fața angajatorului, în celelalte situații efectele negative ale modificărilor la nivel național și sectorial fiind dublate de cele de la nivel de unitate





PROGRAMUL DE COOPERARE ELVEȚIANO-ROMÂN
SWISS-ROMANIAN COOPERATION PROGRAMME

economică. General vorbind, la acest nivel modificările legislative nu numai că nu au atenuat impactul crizei economice asupra angajaților, ci chiar au agravat consecințele acesteia.

Pe baza acestei evaluări, raportul conține recomandări privitoare la: îmbunătățirea monitorizării și generării de informații despre relațiile colective de muncă; introducerea unor mecanisme care să permită organizațiilor sindicale și patronale să sancționeze în mod real și eficient încălcarea unilaterală a prevederilor legislative existente; transparentizarea, democratizarea și creșterea mizelor dialogului social tripartit; scăderea sau eliminarea pragului de 50%+1 necesar pentru înregistrarea unui contract colectiv la nivel de sector, precum și revizuirea mecanismului de extindere a unui asemenea contract; regruparea sectoarelor economice în conformitate cu realitățile organizatorice și economice existente; scăderea pragului de 50%+1 pentru obținerea reprezentativității organizațiilor sindicale la nivel de unitate; reevaluarea pragului de minimum 15 salariați din aceeași unitate pentru constituirea unui sindicat; asigurarea prin lege a condițiilor de viabilitate a instituției reprezentanților salariaților; eliminarea restricțiilor impuse negocierilor colective în sectorul bugetar; reconsiderarea reglementărilor declanșării conflictelor colective de muncă și a grevei; înăsprirea sancțiunilor în cazul nerespectării contractelor colective de muncă și a legislației în vigoare.

Raportul subliniază că orice eventuală schimbare legislativă trebuie să aibă în vedere necesitatea demarării unui proces de întărire organizațională a părților implicate în dialogul social. Fiind vorba de un proces, este nevoie de o anumită viziune pe termen mediu și lung în ce privește modificarea cadrului instituțional existent. Deși anumite schimbări legislative sunt necesare pentru a lăsa în mod real suficient spațiu de manevră organizațiilor sindicale și patronale în vederea întăririi organizaționale, nu poate fi vorba ca legislația să asigure de la sine desfășurarea acestui proces. Din acest punct de vedere, rolul legislației este de a permite, și nu de a garanta, schimbarea de legislație fiind o condiție necesară nu și suficientă. Simpla adaptare a cadrului instituțional la un asemenea context în care organizațiile participante sunt slabe ar produce inevitabil alte tipuri de disfuncționalități. Nu poate fi vorba de a transforma cadrul instituțional existent într-unul croit pentru niște organizații slabe, ci de a face schimbări care să permită desfășurarea unui proces de întărire a acestora. Schimbarea de legislație nu poate, așadar, să se substituie acțiunilor strategice întreprinse de organizațiile sindicale și patronale. Orice schimbare legislativă trebuie să fie însoțită de o schimbare de strategie din partea acestor organizații, în direcția aceluiași proces de întărire organizațională. O schimbare a legislației în absența unei asemenea schimbări de strategie ar aduce cel mult o ameliorare temporară a situației, riscând ca pe termen lung sau chiar mediu să ducă la situație nu foarte diferită de cea din prezent.





Dialogul social – elemente juridice definitive

Av. Camelia Constantin

SCA CINCAN & CONSTANTIN

Adoptat în anul 2011, Codul Dialogului Social (CDS) a menținut, dar a și adăugat noi restrângeri în exercitarea drepturilor fundamentale, precum libertatea de asociere, dreptul de negociere colectivă și corelativ de acțiune colectivă, inclusiv dreptul la grevă.

Principiul *libertății de asociere* garantează salariaților posibilitatea de a-și înființa liber sindicate. Legea limitează însă acest drept, prin impunerea unui **număr excesiv de membri**, respectiv de 15 persoane din aceeași unitate, **pentru constituirea unui sindicat**. Este afectată, astfel, libertatea sindicală, în condițiile în care economia se bazează pe întreprinderi mici și mijlocii, cu o medie între 5 și 26 de salariați (www.insse.ro). De asemenea, excluderea unor angajați ce dețin funcții de demnitate publică, magistrați și personal militar de la dreptul de a avea un sindicat este o înfrângere adusă spiritului Constituției, denaturând însăși esența libertății de asociere.

Existența unui dialog social eficient se bazează pe **dreptul la informare și consultare a tuturor organizațiilor sindicale, cu privire la activitatea întreprinderilor**, garanția valorificării sale fiind data prin legea 467/2006, ce transpune dispozițiile Directivei 2002/14/CE. Contrar acestei legi, CDS reglementează doar posibilitatea invitării sindicatelor reprezentative la sedințele organelor de conducere ale angajatorului, precum și dreptul acestora de a obține informații cu privire la negocierea contractelor colective de muncă. Deși textul CDS este restrictiv, întrucât **exclue din procesul informării și consultării sindicatele nerepresentative**, acest drept este în continuare asigurat de legea 467/2006. Atributul reprezentativității le conferă organizațiilor sindicale sau patronale statutul de partener social cu drept de reprezentare a membrilor lor, în cadrul dialogului social instituționalizat. La nivelul confederațiilor și federațiilor, obținerea reprezentativității nu suportă schimbări semnificative față de vechea legislație (*excepții fiind: excluderea angajatorilor ce au personal bugetar din calculul reprezentativității confederațiilor patronale, interesele acestor angajatori fiind, astfel, înlăturate din dialogul social tripartit; înlocuirea ramurilor cu sectoare de activitate, vechea structură neavând corespondent în norma actuală*). Modificările importante se regăsesc la nivelul angajatorului, unde reprezentativitatea este obținută de sindicatul ce are peste jumătate plus unu din salariați, aspect de natură a **diminua pluralismul sindical**. Acolo unde nu întâlnim sindicat reprezentativ, se conferă putere reprezentanților salariaților ce negociază împreună cu mandatarii federațiilor reprezentative, dacă au în unitate sindicate afiliate. Definirea acestor reprezentanți ai salariaților, trasată în Codul Muncii, este în neconcordanță cu textul CDS, rezultând o **suprapunere a celor ce reprezintă angajații**, astfel încât membri de sindicat pot fi forțați, în același timp, să își desemneze și reprezentanți. Condițiile impuse de Codul Dialogului Social pentru înregistrarea





PROGRAMUL DE COOPERARE ELVEȚIANO-ROMÂN
SWISS-ROMANIAN COOPERATION PROGRAMME

contractelor colective de muncă **crează premisele unui eșec în aplicarea acestor contracte**, întrucât legea separă procesul negocierii – la care pot participa organizațiile reprezentative – de etapa finală a semnării și înregistrării convențiilor colective, adică de scopul acestor negocieri, golind de conținut atributul reprezentativității. **Interzicerea contractului colectiv la nivel național** îngrădește însăși libera asociere, dar și dreptul garantat constituțional, la negocieri colective, excluderea unor astfel de negocieri conturându-se într-un grav abuz al statului. Legiuitorul nu a ținut cont de situația majorității întreprinderilor ce au sub 21 de salariați (unde negocierea colectivă nu este obligatorie), lipsind de o protecție socială minimă pe angajații ce lucrează în astfel de entități.

Codul Dialogului Social **a menținut obligativitatea negocierii colective la nivelul angajatorului** unde sunt încadrați cel puțin 21 de salariați. Deși intenția este aceea de a asigura un dialog social la acest nivel, în mare, finalitatea urmărită este una iluzorie. Obligația de a iniția sau de a accepta demararea negocierii colective cade doar în sarcina angajatorului. Cealaltă parte – sindicatul sau salariații – nu are nicio obligație corelată cu o sancțiune. Cu un grad redus de sindicalizare, angajații, din diverse motive, inclusiv teamă, nu își mandatează cu ușurință reprezentanții, și ca atare negocierea colectivă nu are loc.

Dreptul constituțional la negociere colectivă și mai ales protejarea efectelor obligatorii ale convențiilor colective, suferă o nouă înfrângere ca urmare a noilor prevederi, potrivit cărora efectele contractului colectiv de muncă la nivel de sector de activitate **sunt limitate doar asupra întreprinderilor membre ale organizațiilor patronale semnate**. Extinderea efectelor contractului pentru întreg sectorul, printr-un Ordin al Ministrului Muncii, este neadecvată, statul devenind actorul principal în negocierea colectivă și iluzorie, deoarece până la acest moment nu a existat o astfel de situație. Legislația actuală conține o serie de prevederi contrare principiilor internaționale și constituționale, reglementând restrictiv și conflictele colective de muncă, și cu precădere greva. Condiționarea declanșării unui conflict colectiv de muncă de existența unui contract colectiv și relaționat de acesta **afectează direct libertatea sindicală, dreptul la acțiuni colective fiind o componentă a acesteia**. Codul Dialogului Social folosește în definirea unor instituții precum înființarea sindicatelor, reprezentativitatea, contractele colective de muncă sau conflictele colective de muncă, noțiunea de *unitate*. Terminologic, unitatea reprezintă o persoană juridică ce angajează forță de muncă. Angajator poate fi însă și persoana fizică. **Exprimarea folosită de CDS este neadecvată** și induce, în aparență, ideea că aceste instituții sunt legate strict de angajatorul persoană juridică. În realitate, aplicarea legii referitoare la exercitarea unor drepturi esențiale precum libertatea sindicală, negociere colectivă sau grevă nu poate fi raportată decât în sensul recunoașterii depline a acestor principii, inclusiv la nivelul angajatorilor persoane fizice.





PROGRAMUL DE COOPERARE ELVEȚIANO-ROMÂN
SWISS-ROMANIAN COOPERATION PROGRAMME

În concluzie, este necesară adoptarea unei atitudini ferme din partea organizațiilor sindicale sau patronale, atunci când prin lege sunt limitate drepturi de natură constituțională. De *lege ferenda*, în asemenea cazuri, se impune modificarea legislației, după consultarea partenerilor sociali, Statul Român fiind obligat să asigure cadrul legal de exercitare liberă și deplină a drepturilor fundamentale, precum libertatea de asociere, dreptul la negociere colectivă și acțiune colectivă.

Proiect co-finanțat printr-un grant din partea Elveției prin intermediul Contribuției Elvețiene pentru Uniunea Europeană extinsă

