

EXPUNERE DE MOTIVE

Lege privind dialogul social

Prezenta inițiativă legislativă are ca obiect de reglementare dialogul social în România și își propune să restabilească bazele unui dialog social real în România, cu respectarea drepturilor lucrătorilor recunoscute prin documentele internaționale în materie.

1. Descrierea situației actuale

În cei șapte ani de la adoptarea prin asumarea răspunderii în Parlament a Legii Dialogului Social nr. 62/2011, situația lucrătorilor din România s-a deteriorat.

Practic, deși România a înregistrat constant în această perioadă un nivel de creștere economică peste media europeană, în principal prin efortul oamenilor muncii, de această creștere nu au beneficiat tocmai cei care au contribuit cel mai mult la ea, lucrătorii.

Negocierea colectivă, unul dintre principalele mecanisme de redistribuire echitabilă a rezultatelor economice, a fost distrusă prin efectele acestei legi. Acest lucru se poate vedea prin:

1. Concentrarea salariilor în jurul salariului minim

În momentul actual, peste o treime din totalul salariaților cu normă întreagă sunt încadrați la nivelul salariului minim pe economie.

Lipsa negocierilor reale care să împingă creșterile de salarii pe grilă în sus a făcut ca de la an la an, cu fiecare creștere a salariului minim, numărul celor plătiți la acest nivel să crească. În 2011, înainte de adoptarea legii nr. 62/2011, la salariul minim erau încadrați aproximativ 8% dintre angajați, cam aceeași proporție care este în prezent în Germania. Între timp, numărul acestora a devenit de 5 ori mai mare.

Acest lucru are consecințe nu doar în prezent, prin lipsa posibilității de a asigura un trai decent, ci și pentru viitor:

- Pensii mici la finalul perioadei active, care de multe ori nu depășesc pensia socială;
- Distrugerea sănătății și afectarea vieții personale și/sau de familie pentru că de multe ori insuficiența veniturilor obligă mulți lucrători să muncească în plus, prin ore suplimentare, în timpul sărbătorilor legale sau alte activități aducătoare de venit;

- Lipsa perspectivelor de dezvoltare economică, deoarece în aceste condiții are loc o migrație continuă, în special a personalului calificat.

2. Dispariția coeficienților și aplatizarea grilelor de salarizare

Dacă în sistemul public, prin efectul legislației, s-au putut menține totuși ierarhizările salariale în funcție de diferite criterii – experiență, nivel de pregătire, responsabilități – în sectorul privat, acest lucru nu se poate realiza în lipsa instrumentelor negocierii colective care să asigure o creștere măcar echitabilă, dacă nu proporțională, a celorlalte salarii, odată cu creșterea salariului minim.

Astfel, în sectorul privat, peste jumătate din contractele individuale de muncă sunt încadrate cu salariul minim sau mai mic. În același timp, 8 din 10 români au un salariu de bază net de sub 2050 de lei.

Concret, avem de-a face cu egalizarea salariilor în cazul multor salariați care au calificări și nivel de experiență diferite și care ocupă posturi cu cerințe foarte diferite.

Acest lucru are loc practic automat, odată cu eliminarea coeficienților de salarizare din contractual colectiv de muncă la nivel național și din contractele colective de muncă sectoriale din mediul privat. În mod firesc, această egalizare produce nemulțumire de partea salariaților mai calificați, alimentând și mai mult fluctuația de personal cu care se confruntă întreprinderile.

3. Distribuția inequitabilă a rezultatelor economice între capital și muncă

Ponderea remunerării salariaților în PIB a scăzut semnificativ după 2008 și a rămas până în prezent la un nivel mult inferior perioadei pre-criză.

Ușoara revenire în 2017, în special ca efect al creșterii salariilor din sectorul bugetar, nu schimbă semnificativ această situație. Nicio altă țară din Europa Centrală și de Est nu a înregistrat o traiectorie atât de puternic descendentă a ponderii remunerării salariaților în PIB în ultimul deceniu.

Acesta este un indicator relevant pentru a înțelege în ce măsură salariații beneficiază de pe urma creșterii economice la care contribuie în mod direct și arată modul profund inequitabil al distribuției rezultatelor creșterii economice între cei care muncesc și reprezentanții capitalului, acționarii.

Comaniile păstrează o proporție mai mare de venituri, ca profit, în detrimentul salariilor și este necesară reînnoirea negocierilor colective pentru a obține salarii mai echitabile.

Aceștia sunt câțiva dintre indicatorii care arată deteriorarea situației salariaților din România. Mai sunt și alții: nivelul sărăciei în muncă, inegalitățile sociale, creșterea ratei de profitabilitate pe unitatea orară de muncă.

Recomandările Comisiei Europene, Consiliului Europei, Organizației Internaționale a Muncii sunt toate în sensul modificării Legii nr. 62/2011 a dialogului social pentru eliminarea obstacolelor care împiedică funcționarea negocierilor colective:

- **Recomandările specifice de țară ale Comisiei Europene:** "(13) În România, cadrul pentru negocierile colective nu favorizează funcționarea armonioasă a sistemului de relații de muncă. Dialogul social este caracterizat de un nivel scăzut de negociere colectivă, în special la nivel de sector, și de o participare redusă a sindicatelor și a organizațiilor patronale. Pragurile ridicate de reprezentativitate și definirea vagă a sectoarelor se numără printre principalele obstacole în calea unui dialog social mai eficient. S-au înregistrat puține progrese până în prezent în privința modificărilor legislative care vizează îmbunătățirea cadrului instituțional."
- **Avizul Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2018:** Consiliul RECOMANDĂ ca, în perioada 2018-2019, România să întreprindă acțiuni astfel încât:
 - să finalizeze reforma venitului minim de incluziune;
 - să îmbunătățească funcționarea dialogului social;
 - să se asigure că salariul minim se stabilește pe baza unor criterii obiective;
 - să îmbunătățească programele de actualizare a competențelor și oferirea unui învățământ general de calitate, în special pentru romi și pentru copiii din zonele rurale;
 - să îmbunătățească accesul la asistență medicală, inclusiv prin favorizarea tratamentului ambulatoriu.
- **România a ratificat** *Convenția nr. 87 a Organizației Internaționale a Muncii privind libertatea de asociere și protecția dreptului de organizare*, cât și *Convenția nr. 98 privind dreptul de organizare și negociere colectivă*. De asemenea, *Convenția privind Reprezentarea lucrătorilor (nr. 135)* și *Convenția de negociere colectivă (nr. 154)*. Conform Constituției României, acestea au prioritate în aplicare față de legislația internă. În Memorandumurile de comentarii tehnice din 2011, 2012, 2015 și aprilie 2018, Biroul Internațional al Muncii oferă asistență și expertiză pentru modificarea legislației în acord cu Recomandările și Convențiile internaționale privind munca.

4. Realitatea statistică arată o diluare semnificativă a dialogului social în România

Secțiunea sintetizează blocajele majore în desfășurarea negocierilor colective la nivel de unitate-companie, sector sau național și deficiențele actualei legislații, precum și

principalele propuneri pentru deblocare, în conformitate și cu orientările cuprinse în Memorandumurile tehnice ale Biroului Internațional al Muncii.

După adoptarea Legii nr. 62/2011 putem constata o înrăutățire a dialogului social și o scădere semnificativă a numărului contractelor la toate nivelurile, în special la nivel de sector de activitate, unde nu mai există, practic, contracte colective de muncă. Toate eforturile partenerilor sociali în toți acești șapte ani de a încheia un contract de muncă la nivel de sector de activitate au avut ca rezultat, în cel mai bun caz, un contract de grup de unități.

În același timp, Legea nr. 62/2011 a fost adoptată prin asumarea răspunderii și fără ca proiectul să fie supus dezbaterilor parlamentare și să fie discutat în mod real cu partenerii sociali îndreptățiți, cărora li se adresează. Au existat, ulterior adoptării, mai multe documente care au atras atenția cu privire la potențialul impact negativ asupra dialogului social din România.

Realitatea oferită în cifre arată un declin evident al dialogului social, locul unui dialog real sau al acțiunilor de protest organizate în mod legal de sindicate fiind adeseori luat de mișcări spontane de protest ale lucrătorilor. Astfel, dacă în 2010 existau 17 ramuri de activitate acoperite de contracte colective, astăzi nu mai există niciun sector în care să se fi încheiat contract colectiv de muncă. Mai mult, în șapte sectoare de activitate din economia națională nu există nicio federație sindicală și nicio federație a angajatorilor care să-și fi dobândit reprezentativitatea, în timp ce în 10 sectoare există doar federații sindicale reprezentative, iar în alte trei doar federații ale angajatorilor reprezentative. Așadar, în cel puțin 20 de sectoare de activitate nu există astăzi parteneri legitimi care ar putea începe negocierea unui contract colectiv la nivel de sector, nefiind îndeplinite nici măcar premisele negocierii sectoriale.

La nivel de unitate, constatăm, în egală măsură, o scădere semnificativă a numărului de contracte colective de muncă încheiate cu sindicate, preponderente fiind contractele colective de munca încheiate cu reprezentanții salariaților. Astfel, în 2016, doar 15% din contracte erau încheiate cu o organizație sindicală reprezentativă. În egală măsură, situația a fost și este creată și prin reglementarea unui procent de reprezentativitate la nivel de unitate mult prea ridicat (50% plus unu), dar și de excluderea reprezentanților lucrătorilor ce fac parte din altă organizație sindicală decât sindicatul reprezentativ, de la negocierea colectivă. Mai mult, prin modalitatea de reglementare a reprezentării la negociere a lucrătorilor, în situația în care nu există sindicat reprezentativ, este afectat principiul reglementat de art. 5 din Convenția OIM nr. 135/1971, privind protecția reprezentanților lucrătorilor în întreprinderi și înlesnirile ce se acordă acestora.

Totodată, am asistat la o restrângere a conflictelor colective legal organizate (de la 73 în 2010, la doar 30 în 2016). Fenomenul la care asistăm este însă acela al înlocuirii acțiunilor legale de protest cu conflicte spontane inițiate de lucrători, conflicte ce se dezvoltă într-un cadru nereglementat și neorganizat.

Impactul acestei stări de fapt a dialogului social este acela că în lipsa unor contracte colective, asistăm la o aplatizare în mod excesiv a ierarhiilor salariale în sectorul concurențial. La 31 martie 2018, aproximativ 41% din contractele individuale de muncă cu timp complet erau încheiate cu un salariu de bază egal cu salariul minim.

În ce privește libera asociere a lucrătorilor constatăm faptul că:

Legea actuală impune unele restricții în ce privește libera asociere sindicală, prin limitarea categoriilor de lucrători care au dreptul să se asocieze în sindicat, pe de o parte, iar pe de altă parte prin condiționările impuse la constituirea sindicatelor, prevedere ce restrânge libertatea de constituire a unui sindicat pentru peste 1,2 milioane de lucrători, în special de la unitățile cu sub 15 angajați.

Legea limitează dreptul de asociere, deoarece un sindicat poate fi înființat numai de cel puțin 15 salariați, care trebuie să fie angajați ai aceleiași întreprinderi.

Având în vedere că economia României se bazează predominant pe întreprinderile mici și mijlocii - 92,5% din întreprinderile active din România au sub 15 salariați, iar 95% dintre companiile înregistrate în România au mai puțin de 10 salariați – pentru aproximativ un sfert dintre salariați, legea interzice exercitarea dreptului fundamental de asociere, garantat de Constituția României și tratatele internaționale ratificate.

Este de notat faptul că există diferențe semnificative la nivel sectorial: spre exemplu, între industria textilă (unde 68,2% dintre întreprinderi au sub 15 salariați) și comerț (unde 95,1% dintre întreprinderi au sub 15 salariați). Tuturor acestor angajați, legislația adoptată în 2011 le restrânge libertatea de a constitui organizații la alegerea lor, lipsindu-i de o protecție minimă a drepturilor ce izvorăsc din raporturile de muncă pe angajații care lucrează în astfel de entități. Avocatul Poporului a apreciat că prevederea care impune un număr de cel puțin 15 angajați din aceeași unitate pentru constituirea unui sindicat „conduce la suprimarea dreptului la asociere sau ar fi sinonimă cu o asemenea suprimare”.

Mai mult, prin faptul că doar angajații cu contract de muncă au dreptul să fie reprezentanți de sindicat, legea interzice acest drept altor categorii de lucrători, precum zilierii (care activează în 14 sectoare de activitate), lucrătorii pe cont propriu sau cei angajați în noi tipuri de relații de muncă (spre ex. platforme digitale). Sunt aproximativ 1.500.000 de lucrători pe cont propriu, iar aproape jumătate dintre aceste

persoane sunt în afara sistemului de protecție socială, fiind și categoria socială cea mai puțin protejată și cea mai expusă riscului de sărăcie.

Astfel, prin prevederile sale, actuala Lege nr. 62/2011 împiedică o mare parte dintre lucrători să formeze sau să adere la un sindicat pentru a-și promova drepturile colectiv.

În ce privește libertatea părților de a negocia la nivel național:

Legea interzice încheierea contractului colectiv de muncă la nivel național. Ultimul contract național a fost eliminat abuziv în 2011, prin voința guvernului, fără a prelua însă în legislația națională prevederile sale, rezultatul unui îndelungat proces de dialog social bipartit a partenerilor naționali.

În ce privește negocierea contractelor colective la nivel de sector de activitate:

Pentru a avea un contract colectiv la nivel de sector, organizațiile sindicale care participă la masa negocierilor trebuie să reprezinte peste 50% dintre salariații din întregul sector. În același timp, și organizațiile de angajatori participante la negociere trebuie să aibă 50% +1 dintre salariații din întregul sector.

Astfel, condițiile impuse de lege pentru încheierea de contracte colective la nivel de sector/ramură de activitate sunt exagerate și nerealiste.

Practic, la acest nivel, contractele colective de muncă au dispărut complet, atât din sectorul privat, cât și din cel public, numărul scăzând brusc de la 47 de contracte semnate între 2005 și 2010 (o medie anuală de 8 contracte) la 0 între 2011 și 2017.

În ce privește reprezentarea lucrătorilor de către organizațiile legal constituite:

Pentru a negocia contractul colectiv de muncă la nivel de unitate-companie, și, în cazul în care negocierea se blochează, să poată declanșa conflictul de muncă, un sindicat trebuie să aibă membri peste 50%+1 dintre lucrători. Pragul este dificil de atins, iar dintre lucrătorii care pot fi membri de sindicat este de ajuns un număr mic să se retragă la presiunile (directe sau indirecte) ale angajatorului pentru ca sindicatul să nu atingă sau să își piardă statutul de reprezentativ.

În plus, actuala Lege nr. 62/2011 limitează posibilitatea de acțiune a sindicatului nereprezentativ: acesta poate negocia contractul colectiv numai dacă este afiliat la o federație reprezentativă în sectorul de activitate, iar la negociere participă și reprezentanții salariaților. Dacă însă nu se ajunge la un acord cu angajatorul, sindicatul nu are dreptul să declanșeze conflictul de muncă (greva), fiind astfel lipsit de principalul instrument pentru promovarea intereselor colective ale membrilor. În

schimb, chiar dacă sindicatul nu este de acord, contractul colectiv poate fi înregistrat oricum, doar cu semnătura reprezentanților salariaților.

Astfel, legea favorizează reprezentanții salariaților în raport cu sindicatele. În absența unei proceduri clare, transparente și validate pentru alegerea lor – spre deosebire de sindicate care trebuie să parcurgă un traseu anevoios pentru a obține personalitatea juridică – reprezentanții angajaților sunt de cele mai multe ori persoane apropiate de conducere, care semnează contracte colective de muncă fără să aibă loc o negociere reală. Ceea ce este îngrijorător este că aceste contracte preiau în general prevederi legale sau stipulează drepturi ipotetice (spre exemplu, cu formulări de tipul “salariații pot beneficia de...”, fără a include și condițiile în care se concretizează presupusul beneficiu).

Constatam că 9 din 10 contracte colective de muncă încheiate în ultimii ani au fost înregistrate cu semnătura reprezentanților salariaților, fiind instrumente lipsite de conținut în ceea ce privește beneficiile pentru lucrători. Principala lor funcție este în schimb aceea de a asigura așa-zisa pace socială pentru angajator, pentru a da bine în fața finanțatorilor și partenerilor de afaceri și pentru a împiedica o negociere reală cu salariații.

Comitetul de experți al OIM, în observațiile din 2012 și 2015, a exprimat îngrijorare cu privire la tratamentul legislativ general al discriminării, în special în ceea ce privește absența sancțiunilor pentru discriminarea anti-sindicală în noua legislație. Experții au remarcat absența unor proceduri eficiente și rapide de remediere în materie de drept și de practică, disponibile victimelor discriminării anti-sindicale.

Totodată, România s-a angajat să respecte libertatea de asociere și obligațiile de negociere colectivă în conformitate cu *Statutul OIM, Declarația de la Philadelphia și Convențiile 87, 154, 98 și 135 ale OIM*.

2. Schimbări preconizate

Prezentul proiect de act normativ își propune să restabilească bazele unui dialog social real în România, cu respectarea drepturilor lucrătorilor recunoscute prin documentele internaționale în materie.

Proiectul de act normativ vizează în principal:

- Reducerea numărului de membri necesari pentru ca un sindicat să fie înființat, de la 15 la 3 membri din aceeași unitate sau 10 membri din unități din același domeniu de activitate, cu scopul de a da cât mai multe șanse salariaților de a se organiza în sindicate pentru a-și apăra mai bine și mai eficient drepturile și interesele economice și sociale.

- Includerea unei prevederi astfel încât dreptul de a forma și/sau adera la un sindicat să fie recunoscut tuturor categoriilor de lucrători, nu doar strict celor angajați cu contract de muncă.
- Includerea posibilității ca negocierea colectivă să se poată desfășura și la nivel național, dacă părțile doresc.
- Includerea posibilității de a declanșa conflicte de muncă și la nivel național.
- Modificarea condițiilor pentru încheierea contractelor colective la nivel de sector, astfel încât să reflecte situația reală și să fie posibil de îndeplinit.
- Recunoașterea dreptului organizațiilor sindicale de a iniția conflict de muncă la nivel de sector și grup de unități.
- Aplicarea erga omens a contractului colectiv de muncă sectorial dacă federațiile sindicale și federația angajatorilor participante la negociere au reprezentativitate.
- Modificarea prevederilor legii astfel încât reprezentanții salariaților să poată fi parteneri la negocierea colectivă numai în unitățile unde nu există sindicate constituite.
- Includerea unor prevederi clare de interzicere a oricărui tip de ingerință în activitatea organizațiilor sindicale și a oricărui tip de măsură de discriminare pe criteriul apartenenței sindicale sau activităților sindicale, împreună cu sancțiuni eficiente.
- Reducerea pragului pentru reprezentativitate la nivel de unitate la 35%, conform recomandărilor Organizației Internaționale a Muncii.
- Modificări în reglementarea conflictelor colective pentru a asigura, pe de o parte, o uniformizare terminologică, apărând probleme de interpretare în acest sens în practică, iar pe de altă parte, de a asigura cadrul legislativ pentru desfășurarea conflictelor colective și de a descuraja în acest fel acțiunile spontane de protest ale lucrătorilor.

Prezenta reglementare este menită să contribuie la flexibilizarea constituirii partenerilor sociali, la dezvoltarea dialogului social, la deblocarea negocierii colective la nivel de sector de activitate și național și la asigurarea dreptului de a declanșa conflicte de muncă organizațiilor sindicale îndreptățite să participe la negocierea colectivă. Apreciem ca modul de reglementare propus de actualul proiect va avea drept consecință dezvoltarea unui dialog real, transparent și constructiv, precum și creșterea nivelului de trai și asigurarea păcii sociale.

3. Alte informații

Având în vedere cele prezentate, supunem Parlamentului spre dezbateră și adoptare prezenta propunere legislativă, în regim de urgență.

Într-întâlnire
Adrian-Octavian Dohotaru
