



PROGRAMUL DE COOPERARE ELVEȚIANO-ROMÂN
SWISS-ROMANIAN COOPERATION PROGRAMME

ABORDAREA PROVOCĂRILOR GENERATE DE NOUA LEGISLAȚIE A MUNCII ȘI A DIALOGULUI SOCIAL ÎN ROMÂNIA

Impactul legislației muncii și a dialogului social adoptate în anul 2011

Rezultatele preliminare ale cercetării sociologice

Drd. Ștefan Guga
Central European University, Budapesta

Problema datelor

- În momentul de față, dispunem de puține date agregate care să ne ofere o perspectivă de ansamblu asupra situației relațiilor colective de muncă, iar datele de care dispunem sunt discutabile.
 - o Exemplul ratei de sindicalizare (pentru cele 5 confederații reprezentative): la data obținerii reprezentativității (sfârșitul lui 2012 – începutul lui 2013), rata restrânsă de sindicalizare era de aproximativ 30%, în scădere cu aproximativ 3% față de 2008 și continuând descreșterea continuă de dinainte de 2008, în același ritm de aproximativ 1% pe an. Având în vedere caracteristicile pieței muncii din România, unde o mare parte a populației ocupate nu este inclusă în categoria salariaților, un indicator mai adecvat este rata extinsă de sindicalizare, care se situează undeva la aproximativ 20%.¹ Nu dispunem de date valide privitoare la densitatea organizării patronale.
- Anumiți indicatori foarte importanți nu pot fi verificați.
 - o Exemplul ratei de acoperire a contractelor colective de muncă.
- Anumiți indicatori ascund realități extrem de relevante.
 - o Exemplul dezechilibrului dintre rata de sindicalizare în sectorul public versus rata de sindicalizare în sectorul privat.
- Autoritățile statului nu mai raportează anumite date începând cu 2011.
 - o Exemplul tipului de revendicări în cazul conflictelor de muncă.

¹ Definițiile acestor indicatori sunt disponibile în "Social Dialogue Indicators: international Statistical Inquiry 2008-09. Technical Brief." <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/TUM/TUD%20and%20CBC%20Technical%20Brief.pdf>.

- Datele existente nu sunt adaptate la noile realități de pe piața muncii și la noua legislație privind relațiile individuale și colective de muncă.
 - o Exemplul instituției reprezentanților salariaților.
- Lipsa datelor și a informațiilor are un impact direct asupra dialogului social, în special asupra celui tripartit, afectând atât calitatea conținutului acestuia cât și măsura în care partenerii sociali beneficiază de recunoaștere reciprocă (exemplul reprezentativității *de jure* versus reprezentativității *de facto* a confederațiilor sindicale și patronale la nivel național).
- Lipsa datelor și informațiilor este în același timp un simptom și o cauză a calității scăzute a dialogului social.
- Generarea de date și informații valide, comprehensive și adaptate realităților relațiilor de muncă trebuie să fie prioritară, atât pentru a avea un dialog social funcțional, cât și pentru a putea dezbate schimbarea cadrului instituțional al relațiilor colective de muncă.
- Generarea unor astfel de date și informații nu poate cădea în sarcina unui terț, ci trebuie să fie o preocupare a instituțiilor statului, în primul rând, dar și a organizațiilor sindicale și patronale.

Cercetarea

- Se bazează parțial pe cercetările anterioare despre relațiile colective de muncă, însă fără a ascunde problema datelor agregate. Deosebirea principală față de cercetările anterioare este că ne-a interesat în primul rând realitatea care stă în spatele acestor cifre.
- Până la data prezentării rezultatelor preliminare, am realizat 29 de interviuri în profunzime cu 2 experți în relațiile colective de muncă, 3 reprezentanți ai organizațiilor patronale și 24 de reprezentanți ai organizațiilor sindicale (de la toate nivelurile de organizare, din sectorul public și din sectorul privat, din sectoare economice cu profil diferit).
- Deși intenția noastră a fost să avem pe cât posibil un echilibru între organizațiile sindicale și cele patronale, reprezentanții celor din urmă nu au manifestat același interes față de cercetare. (Lucru confirmat și în alte rapoarte de cercetare pe aceeași temă.)
- Interviurile au vizat în primul rând:
 - o Problemele concrete cu care se confruntă organizațiile sindicale și patronale.
 - o Cauzele acestor probleme și rolul legislației în generarea acestor probleme.
 - o Diferențierea dintre problemele generate de noua legislație și problemele existente înaintea adoptării noii legislații, precum și impactul legislației asupra problemelor vechi.

Concluziile de ansamblu

- Legislația are atât un impact direct cât și unul indirect asupra dialogului social. Deși legislația actuală este în multe privințe nefavorabilă unui dialog social funcțional, este absolut necesar ca schimbarea acesteia să fie însoțită de o reconsiderare a strategiilor de organizare internă (atât pe orizontală, cât și pe verticală) și de poziționare reciprocă a organizațiilor patronale și sindicale. Fără o asemenea schimbare de strategie, schimbarea de legislație nu ar aduce mai mult decât o ameliorare temporară și incrementală ducând, în timp, la o revenire la *status quo*-ul din prezent.

- Instituția dialogului social nu poate fi funcțională și nu poate avea substanță fără ca partenerii sociali să fie situați într-o relație de dependență reciprocă, în care deciziile unilaterale luate de unul dintre parteneri să fie descurajate de un potențial conflict (costurile unei eventuale decizii unilaterale trebuie să fie mai mici decât cele ale unor decizii bi- sau trilaterale). Existența conflictului potențial este o condiție absolut necesară unui dialog social funcțional.
- Această condiție nu este îndeplinită în momentul de față decât în situații excepționale.
- Legislația nu poate garanta această condiție, însă trebuie să permită în mod real ca partenerii să asigure existența acesteia. Trebuie să lase partenerilor sociali un spațiu de manevra suficient (în funcție de realitățile existente la un moment dat) pentru a asigura această condiție.
- Problema de ansamblu: slăbiciunea partenerilor sociali — atât slăbiciunea lor internă, cât și slăbiciunea în relație cu partenerii de dialog — ceea ce se traduce în lipsa condițiilor esențiale pentru funcționarea dialogului social.
- Schimbarea cadrului legislativ și instituțional trebuie să vizeze în primul rând întărirea partenerilor sociali. Legislația existentă este adecvată unui context în care partenerii sociali sunt deja puternici și este nefavorabilă unui *proces de întărire* a acestora.
- Deși atât organizațiile patronale, cât și cele sindicale sunt slabe, prioritatea constă în întărirea organizațiilor sindicale, din moment ce în absența unor sindicate puternice angajatorii nu au niciun interes semnificativ să se organizeze sub forma unor organizații patronale (procesul de organizare sindicală precedă dpdv cronologic celui de organizare patronale).
- Schimbarea cadrului legislativ trebuie să ia în calcul atât schimbările relațiilor individuale și colective de muncă de după izbucnirea crizei din 2009/2010 și a adoptării noii legislații în 2011, cât și problemele structurale ale acestor relații de dinainte de criză și de schimbarea legislației.
- Recomandările reieșite din cercetare vizează facilitarea unui asemenea proces de întărire a organizațiilor sindicale și patronale. Recomandările vizează în primul rând indicarea unor scopuri generale și nu schimbări precise, din moment ce acestea din urmă trebuie să constituie obiecte de dezbatere și negociere între partenerii sociali. De asemenea, recomandările formează un tot unitar, fiind strâns legate unele de celelalte.

Dialogul social tripartit

- Consecința directă a slăbiciunii partenerilor sociali constă în caracterul predominant formal și chiar decorativ al dialogului social tripartit (DST) la toate nivelurile.
- Statul profită de slăbiciunea actorilor sociali pentru a centraliza puterea de decizie. Deciziile se iau unilateral, fără vreo contribuție semnificativă a DST.
- Acest caracter formal al DST duce la:
 - o Dezinteresul partenerilor sociali față de DST, din moment ce acestea nu produc rezultate semnificative pentru interesele reprezentate de organizațiile sindicale și patronale. Se poate spune chiar că este în interesul partenerilor să fie dezinteresați de DST.

- Slăbirea și mai accentuată a organizațiilor confederale, din moment ce opțiunea de a menține participarea în structurile de DST în aceste condiții erodează legitimitatea acestor organizații în fața celor neimplicați direct în DST și mai ales în fața membrilor de la bază.
- Favorizarea căutării unor și apelului la mecanisme alternative, în special la înțelegeri bazate pe relații și angajamente informale și/ sau parainstituționale, incompatibile cu ideea de bază a dialogului social.
- Recomandări privitoare la cadrul instituțional al DST:
 - Introducerea unei mize reale în DST și găsirea unor mecanisme instituționale prin care partenerii sociali să fie implicați în mod real în procesul de luare a deciziilor și defavorizarea deciziilor unilaterale.
 - Transformarea DST într-un proces cât mai deschis și democratic, mai ales față de cei neimplicați direct.
- Deși aceste probleme existau și înainte de 2011, noul cadru instituțional (în special transformarea CES într-o structură de „dialog civic” și formarea CNTDS) tind să favorizeze un DST formal, centralizat și în mare parte opac.

Dialogul social bipartit la nivel de sector / grup de unități

- Între 2011 și 2014 au fost încheiate 4 contracte la nivel de sector, dintre care 2 sunt valabile la data prezentării.²
 - Numărul de contracte la nivel de sector (sau ramură economică) a scăzut semnificativ (1 sau 2 contracte pe an de la adoptarea noii legislații, față de o medie de 7,67 contracte pe an între 2005 și 2010).
 - Contractele care s-au semnat după 2011 acoperă numai sectoare din domeniul bugetar, neexistând nici un contract la nivel de sector în domeniul privat, spre deosebire de situația de dinainte de 2011, când exista un relativ echilibru între public și privat în această privință.
- Între 2011 și 2014 au fost încheiate 21 de contracte colective la nivel de grup de unități, dintre care 11 sunt valabile la data prezentării.
 - Numărul de contracte la nivel de grup de unități a scăzut la o medie de 5,25 între 2011 și 2014, față de 7,17 între 2005 și 2010.
 - Între 2011 și 2014 s-au semnat doar 3 contracte la nivel de grup de unități în sectorul privat, toate expirate la data prezentării.
- Relațiile colective de muncă în sectorul privat în momentul de față sunt practic complet descentralizate.
- În momentul de față, încheierea de contracte la nivel de sector este excepțională, chiar și în sectorul public, iar în cel privat este practic imposibilă. De asemenea, la nivel de grup de unități, încheierea contractelor colective în sectorul privat este mai degrabă excepțională.

² Datele oferite de Ministerul Muncii, la cererea Ado Sah Rom.

- Față de negocierea și încheierea contractelor la nivel de sector, există o serie de obstacole legislative *cumulative*:
 - o Condiția pentru înregistrarea unui CCM la nivel de sector (numărul de angajați din unitățile membre ale organizațiilor patronale semnatare este mai mare decât 50% + 1 din numărul total al angajaților din sectorul de activitate).
 - o Mărimea și structura sectoarelor economice (dezechilibre interne majore).
 - o Costuri zero în cazul renunțării unilaterale din partea unui angajator. Inexistența unor mecanisme prin care organizațiile sindicale să pună presiune pe angajatori și pe organizațiile patronale. Această problemă este valabilă și la nivel de grup de unități, unde contractele au putut fi încheiate după 2011 (mai ales în domeniul privat) numai în condiții excepționale.
- Recomandări privitoare la dialogul social bipartit la nivel de sector / grup de unități:
 - o Reevaluarea condiției pentru înregistrarea unui CCM la nivel de sector și stabilirea unui prag conform cu realitățile economice și organizatorice existente.
 - o Reevaluarea structurii sectoarelor economice, astfel încât să se țină cont de dezechilibrele interne acestora și de relațiile colective de muncă la nivel de unitate.
 - o Oferirea unor posibilități prin care organizațiile sindicale să poată pune presiune pe angajatori, astfel încât retragerea unilaterală a angajatorului din relațiile colective la nivel de sector sau grup de unități să nu poată fi făcută cu costuri zero (Bineînțeles, acest lucru privește foarte mult și situația la nivel de unitate).

Dialogul social bipartit la nivel de unitate

- Numărul de contracte colective la nivel de unitate a scăzut dramatic înaintea adoptării noii legislații a muncii, cel mai probabil datorită crizei economice, și a înregistrat o tendință de revenire începând cu 2012: de la 11729 de contracte în 2008, la 10569 în 2009, 7718 în 2010, 7473 în 2011 și 9477 în 2014.
- Scăderea cea mai accentuată s-a înregistrat în sectorul public, unde în 2014 s-au semnat 10,6% din CCM-urile și actele adiționale la nivel de unitate, față de 22,7% în 2008. De asemenea, în sectorul public nu s-a înregistrat o revenire după 2012, numărul de contracte continuând să scadă.
- Această înrăutățire a situației în sectorul public este dublată de faptul că obiectul negocierilor colective a fost mult restrâns prin lege, în momentul de față organizațiile sindicale având un spațiu de manevră extrem de restrâns. La fel ca în cazul DST, statul ca angajator poate lua decizii unilaterale fără ca organizațiile sindicale să poată să descurajeze în mod semnificativ acest lucru.
- Din punct de vedere cantitativ în sectorul privat situația pare că se ameliorează. Potrivit interviurilor, comparativ cu situația de dinainte de 2010/2011, contractele colective de muncă la nivel de unitate încheiate după 2011 sunt mai puțin favorabile angajaților, lucru plauzibil dacă ținem cont de schimbarea poziției angajaților pe piața muncii (ca urmare a crizei, a schimbării legislației muncii și a intervențiilor statului pe piața muncii prin măsurile de

austeritate și a descentralizării radicale a relațiilor colective de muncă). Nu există niciun motiv pentru a crede că această situație se va îmbunătăți de la sine în viitorul apropiat.

- Nu există date și informații solide despre modul în care funcționează instituția reprezentanților salariaților. Din interviuri reiese că reprezentanții nu sunt aleși decât în situații excepționale și, chiar și atunci, poziția acestora nu le permite să reprezinte în mod eficient interesele celor care i-au ales.
- Recomandări privitoare la dialogul social bipartit la nivel de unitate:
 - o Eliminarea constrângerilor asupra negocierilor colective în sectorul public.
 - o Scăderea pragului de 50% + 1 pentru obținerea reprezentativității organizațiilor sindicale. În afara unor situații excepționale, acest prag favorizează organizațiile sindicale puternice, având efecte pozitive *doar unde acestea există deja și defavorizează formarea de noi organizații sindicale*, care nu pot beneficia de susținerea membrilor pe parcursul procesului de atingere a pragului de reprezentativitate.
 - o Reevaluarea pragului de 15 angajați din aceeași unitate pentru constituirea unui sindicat la un nivel adecvat structurii reale a economiei (i.e., ponderea foarte mare a întreprinderilor mici).
- De asemenea, este necesară reconsiderarea cadrului legislativ pentru declanșarea conflictelor colective și a grevei, din nou, având în vedere că existența *amenințării* (chiar și numai potențiale) cu declanșarea unui conflict colectiv este o condiție esențială pentru dialogul social la toate nivelurile. Numărul conflictelor a înregistrat o scădere accentuată după adoptarea noii legislații, chiar și în comparație cu tendința de scădere existentă înainte de 2010/2011 (de la 116 în 2008 și 73 în 2010 la 35 în 2011 și 19 în 2014) iar numărul grevelor este sau tinde spre zero începând cu 2010. Recomandări în privința conflictelor colective și a reglementării grevei:
 - o Reconsiderarea posibilității declanșării conflictelor colective în perioada în care contractul colectiv de muncă este valabil;
 - o Reevaluarea reglementărilor pentru declanșarea grevei și participarea la grevă.

04.06.2015

Ștefan Guga
stefan.guga@gmail.com