



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

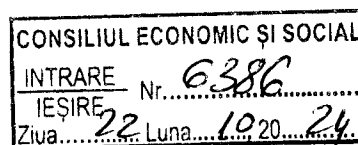
Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)

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)

Biroul permanent al Senatului

Bp. 503, 29.10.2024



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea

și completarea Legii nr.367/2022 privind dialogul social

(b503/02.10.2024)

Biroul permanent al Senatului

580, 11.11.2024

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 Legii nr.367/2022 privind dialogul social (b503/02.10.2024)*.

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 22.10.2024, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea motivare:

- conform propunerii legislative, la art. 64 alin. (1), după lit. d) se introduce o nouă literă, lit.e), cu următorul cuprins: „asociațiile în componența cărora se regăsesc persoane juridice care au calitate de angajatori pot adera în numele și pentru acestea la o organizație patronală deja constituită.” Această propunere nu poate fi susținută, atât din motive ce țin de logica dialogului social, măsura propusă echivalând cu recunoașterea unor organizații, înființate în baza Ordonanței Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații, cu modificările și completările ulterioare, drept organizații patronale, fără a se reorganiza în baza

Legii nr.367/2022 privind dialogul social, cu modificările și completările ulterioare, organizații care pot avea orice scop și natură, inclusiv instituții publice, nu ale mediului privat, în linie cu construcția dialogului social tripartit, cât și în raport cu riscul să invalideze și jalonul specific din PNRR, închis cu succes;

- prin modificarea propusă, de asimilare cu patronatele a ONG-urile, structurilor asociative li se conferă toate drepturile din Legea nr. 367/2022 în dialogul social bi-și tripartit, cu structurile aferente, cu o asimilare a acestora de partea angajatorilor din mediul privat, element contrar logicii fundamentale a dialogului social tripartit, unde cele trei părți reprezentate sunt: statul, reprezentanții legitimi ai mediului privat și reprezentanții angajaților. Pe de-o parte, statul nu poate fi reprezentat și din partea mediului privat în toate instanțele de dialog social tripartit, iar, pe de altă parte, dialogul social este bazat pe legitimitatea partenerilor sociali, consolidată pe un set de reguli formale, inclusiv în instanță;
- prin inițiativa legislativă se poate afecta chiar natura conceptului de reprezentativitate, unul dintre conceptele fundamentale ale construcției Legii dialogului social și a negocierilor colective. Cu privire la afectarea conceptului de reprezentativitate, la nivel de sector negocierea este purtată de către „organizațiile/federațiile patronale legal constituite și reprezentative potrivit legii;
- în mod particular, proiectul lasă loc de amestecare a angajatorilor privați cu cei de stat în structuri mixte de ONG-uri, cu scopul negocierilor colective. Având în vedere că, potrivit legii, sunt reprezentative la nivel sectorial *„organizațiile patronale care au ca membri patroni ale căror unități cuprind cel puțin 10% din efectivul angajaților/ lucrătorilor sectorului de negociere colectivă, cu excepția angajaților/ lucrătorilor din sistemul bugetar”*, devine astfel evident că există o imposibilitate de determinare a reprezentativității în acest caz, toți angajații membrilor acestor asociații fiind din sistemul bugetar. Chiar și dacă prin derogarea propusă, asociațiile în cauză ar fi asimilate organizațiilor patronale, acestea tot nu ar putea dobândi reprezentativitate și deci încheia contracte/ acorduri colective conform dispozițiilor Legii dialogului social;
- o astfel de modificare poate echivala cu o modificare fundamentală a structurii partenerilor sociali, păstrând aceleași mecanisme specifice dialogului social, ceea ce ar denatura în mod substanțial scopul și natura acestuia. Atât persoanele juridice de drept public, cât și cele de drept privat, au libertatea de asociere în organizații non-guvernamentale, potrivit Ordonanței Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații, cu modificările și completările ulterioare, însă acestea nu trebuie confundate cu rigorile Legii dialogului social, din care decurg o serie de

drepturi și obligații specifice. Aceasta este rațiunea reglementării separate a celor două tipuri de entități, nu doar la nivel național, dar și și reflectată inclusiv la nivel european, unde partenerii sociali au alte drepturi și obligații decât asociațiile;

- legislația actuală prevede un cadru distinct pentru cele două tipuri de forme de asociere, respectiv: asociații și fundații, reglementate prin Ordonanța Guvernului nr. 26/2000, și organizațiile patronale, reglementate prin Legea nr.367/2022. Această separare este fundamentată pe diferențe esențiale privind scopul, structura, drepturile și obligațiile fiecărei categorii. Prin propunerea de a permite asociațiilor, constituite în baza ordonanței mai sus invocate, să adere, în numele membrilor lor angajatori, la organizații patronale, se estompează această distincție fundamentală;
- potrivit Legii nr. 367/2022, organizațiile patronale sunt structuri de asociere care reprezintă în mod specific interesele economice ale angajatorilor în cadrul dialogului social și al negocierilor colective. În acest sens, legea dialogului social reglementează o formă specifică de obținere a personalității juridice și a reprezentativității, și, totodată, reglementează obligații minime statutare specifice organizării în scopul participării în dialogul social;
- pe de altă parte, nimic nu împiedică angajatorii să se organizeze în conformitate cu Legea nr. 367/2022, fiind din această perspectivă asigurată libertatea de asociere prin actuala formă legislativă. Acest lucru înseamnă că inclusiv entitățile juridice care fac parte din asociații sau fundații au libertatea de a se organiza în baza Legii nr. 367/2022 ca organizație patronală sau să se afilieze direct la o organizație patronală deja constituită, dacă doresc să fie reprezentate în procesul de dialogul social;
- în egală măsură, în baza dreptul la libera asociere, o asociație sau fundație nu este constituită în mod fundamental din angajatori sau persoane juridice, putând fi în egală măsură membrii unei asociații persoane fizice, inclusiv simpli salariați. Așadar, prin însuși modul de constituire există o diferență fundamentală între o asociație sau fundație, pe de o parte, și o organizație patronală, pe de altă parte;
- legislația actuală asigură un echilibru între cele trei părți esențiale ale dialogului social tripartit: statul, reprezentanții legitimi ai angajatorilor din mediul privat și reprezentanții angajaților. Prin includerea asociațiilor ca parte a organizațiilor patronale, se poate crea un dezechilibru, afectând eficacitatea procesului de negociere. Acest lucru este contrar principiilor fundamentale care stau la baza dialogului social în România și în Uniunea Europeană, unde partenerii sociali sunt definiți clar și au roluri distincte și bine reglementate. Astfel, orice încercare de a

introduce în acest proces structuri care nu sunt supuse acelorași reguli și standarde ar putea compromite eficiența dialogului social;

- mai mult decât atât, în cadrul unor instituții precum Consiliul Economic și Social (CES), există reprezentare distinctă pentru cele două categorii de persoane juridice, respectiv pentru organizațiile patronale, pe de o parte, și pentru societatea civilă (reprezentată de asociații sau fundații), pe de altă parte. O astfel de modificare legislativă poate dezechilibra principiul fundamental al funcționării CES, în sensul în care asociațiile sau fundațiile ar fi dublu reprezentate și nu ar mai exista criteriul echilibrului între cei trei parteneri ai dialogului civic;
- alegerea de a utiliza o „scurtătură” prin menținerea statutului de asociație și aderarea, în același timp, la o organizație patronală existentă, reprezintă o modalitate de a evita cerințele stricte impuse de legislația specifică organizațiilor patronale. Legea dialogului social oferă un cadru clar pentru constituirea organizațiilor patronale, stabilind norme care asigură legitimitatea și reprezentativitatea acestora în procesul de dialog social, or. propunerea legislativă ar crea un precedent, în care diferite structuri asociative care nu respectă aceste rigori să poată beneficia de aceleași drepturi în dialogul social, fără a respecta cadrul legal special;
- România este parte la numeroase convenții internaționale în domeniul muncii, inclusiv convențiile Organizației Internaționale a Muncii, care pun accent pe definirea clară a partenerilor sociali și a reprezentativității acestora. Măsura propusă, în speță de a include asociații ca parte a organizațiilor patronale ar putea intra în contradicție cu aceste angajamente internaționale, ceea ce ar putea atrage critici și posibile sancțiuni din partea organismelor internaționale;
- România și-a asumat prin PNRR modificarea Legii dialogului social, acest capitol fiind închis prin adoptarea Legii nr. 367/2022, cu modificările aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 42/2023. A modifica prevederile legislative de o manieră esențială, prin redefinirea actorilor dialogului social, reprezintă o încălcare a principiului ireversibilității reformelor, fiind o modificare de esență a sistemului instituit prin reforma dialogului social și care a făcut deja obiectul evaluării de către Comisia Europeană, fiind considerat a fi îndeplinit;
- în același timp, modificarea propusă, deși nu este operată direct asupra Legii nr. 367/2022, reprezintă o modificare de substanță a cadrului legal privind dialogul social în România. Reamintim că adoptarea unui cadru modern privind dialogul social, în linie cu recomandările Organizației Internaționale a Muncii și ale altor organisme internaționale, a reprezentat una dintre obligațiile asumate prin PNRR,

îndeplinite cu succes (Jalonul 449). Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de Redresare și Reziliență reglementează la art. 24 alin. (3) principiul ireversibilității reformelor;

- adoptarea noii legislații privind dialogul social a avut în vedere încurajarea dezvoltării unor parteneri sociali legitimi și cu capacitate operațională dezvoltată de ambele părți. Astfel, întreaga filosofie a Legii nr. 367/2022 încurajează implicarea angajatorilor în dialogul social exclusiv prin organizații patronale, în scopul creșterii gradului de asociere al acestora în structuri patronale legitime, dedicate dialogului social, diferite de formele asociative prevăzute de Ordonanța Guvernului nr.26/2000, al căror scop rămâne unul complet diferit. Totodată, există prevederi specifice pentru angajații din mediul bugetar, cu respectarea drepturilor acestora, la fel cum organizațiile non-guvernamentale au alte prerogative, conform cadrului legal care le guvernează;
- astfel, conferirea statutului de organizație patronală unei asociații constituite în baza altei legi reprezintă o măsură contrară sistemului instituit prin reforma dialogului social și evaluat deja de Comisia Europeană ca fiind îndeplinit. Un stat membru trebuie să confirme, la depunerea fiecărei cereri de plată, faptul că țintele și jaloanele îndeplinite anterior nu au fost revocate, aceasta fiind o condiție pentru depunerea cererilor de plată pentru Mecanismul de Redresare și Reziliență. Or, măsura propusă prin proiectul de lege reprezintă o modificare ce contravine principiului ireversibilității reformelor;
- propunerea legislativă poate genera consecințe negative asupra mediului economic și implicit asupra dialogului social. Poate contribui la diluarea procesului de reprezentare patronală cu efecte directe și imediate asupra dialogului social la nivel de sector și la nivel de unitate dacă se abordează proiectul legislativ din perspectiva impactului asupra negocierilor colective;
- integrarea asociațiilor de întreprinderi în dialogul social poate genera confuzie între tipurile de dialog existente atât la nivel european, cât și la nivel național. Dialogul social și civic sunt două noțiuni structural diferite, astfel că la nivelul comisiilor de dialog social central și județean sau la nivelul Consiliului Național Tripartit pentru Dialog Social (CNTDS) pot fi generate confuzii, care vor afecta negativ dialogul în esență, dar și procesul de reprezentare patronală. De altfel, soluția legislativă nu menționează nimic despre efectele măsurilor propuse asupra unor instituții precum CNTDS;

- din perspectivă economică, proiectul de lege nu generează un impact bugetar imediat, însă, pe termen lung, pot fi generate consecințe negative pe fondul unor ambiguități în ceea ce privește legitimitatea și dreptul de a negocia contracte colective de muncă, a acoperirii cu contracte colective de muncă în contextul directivei cu privire la salariul minim, dar și din perspectiva socială;
- propunerea legislativă nu abordează toate efectele legislative care sunt generate de aceasta și nici nu asigură o sinergie cu structura de care se bucură partenerii sociali legitimi ai dialogului social. Consolidarea dialogului social trebuie să presupună înființarea de organizații patronale, și nu structuri hibrid de reprezentare, așa cum sunt cele propuse prin intermediul inițiativei legislative.

Președinte,
Bogdan SIMION

