

Directiva privind timpul de lucru și aranjamentele de lucru flexibile în administrația publică

2022

RAS MRU 5.4 – Studiu privind stabilirea
standardelor de activitate



ROMÂNIA

Acord pentru Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru Dezvoltarea unui Sistem Unitar de Management al Resurselor Umane în Administrația Publică (P165191)

REZULTATUL 5

Sistemul de management al performanței

Livrabilul 5.4 – Studiu privind stabilirea standardelor de activitate



SECRETARIATUL GENERAL
AL GUVERNULUI



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Februarie 2022

Prezentul raport a fost predat în februarie 2022 în temeiul Acordului pentru Servicii de Asistență Tehnică Rambursabile pentru Dezvoltarea unui Sistem Unitar de Management al Resurselor Umane în Administrația Publică, semnat între Secretariatul General al Guvernului și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare la data de 31 ianuarie 2018. Prezentul raport constituie Livrabilul 5.4, ce face parte din Rezultatul 5 elaborat în cadrul acordului menționat mai sus.

Clauză de limitare a responsabilității

Prezentul raport reprezintă un produs elaborat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare/Banca Mondială. Constatările, interpretările și concluziile exprimate în acest document nu reflectă în mod obligatoriu părerile Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă. Banca Mondială nu garantează acuratețea datelor incluse în prezentul document.

Prezentul raport nu reprezintă în mod obligatoriu poziția Uniunii Europene sau a Guvernului României.

Declarație privind drepturile de autor

Materialele din această publicație sunt protejate prin drepturi de autor. Copierea și/sau transmiterea anumitor secțiuni din acest document în lipsa permisiunii acordate în acest sens poate reprezenta încălcarea legislației în vigoare.

Pentru permisiunea de a fotocopia sau retipări orice secțiune a prezentului document, vă rugăm să trimiteți o solicitare conținând informațiile complete fie: (i) Secretariatului General al Guvernului (Piața Victoriei nr. 1, Sector 1, București, România) fie (ii) Grupului Băncii Mondiale România (Str. Vasile Lascăr nr. 31, et. 6, Sector 2, București, România).

Mulțumiri

Raportul a fost elaborat de o echipă a Băncii Mondiale, condusă de Carolina Rendon (lider al echipei de RAS) și de Zahid Hasnain (lider al echipei de RAS), compusă din Raluca Dimitriu (autor principal), Anca Butnaru și Ramona Moldovan, cu aportul valoros al lui Dimitrie Mihes.

Echipa dorește să le mulțumească lui Roby Senderowitsch (Practice Manager – Guvernanță Practică Globală, Europa și Asia Centrală), Annei Akhalkatsi (Manager de țară), Echipei Guvernanță Operațiuni Europa și Asia Centrală, precum și Echipei de portofoliu pentru România pentru sfaturile, îndrumările și sprijinul lor în general, acordate pentru elaborarea prezentului raport.

Echipa dorește să le mulțumească și oficialilor guvernamentali din cadrul Secretariatului General al Guvernului (SGG), Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) și Ministerului Muncii și Solidarității Sociale (MMSS) pentru colaborarea constructivă, precum și oficialilor din alte instituții guvernamentale care au participat în mod activ la interviuri și focus-grupuri.

Cuprins

| | |
|---|-----------|
| Sumar executiv | 7 |
| 1. Introducere și context..... | 14 |
| 1.1. Informații generale | 14 |
| 1.2. Domeniu de aplicare, grup-țintă și public-țintă pentru recomandările propuse..... | 18 |
| 2. SITUAȚIA ACTUALĂ: Directiva UE privind timpul de lucru și actualele aranjamente de lucru din administrația publică..... | 22 |
| 2.1 Directiva privind timpul de lucru..... | 22 |
| 2.1.1 Ce este Directiva privind timpul de lucru?..... | 22 |
| 2.1.2 Cum a fost DTL transpusă în legislația națională a României?..... | 24 |
| 2.2 Reglementarea timpului de lucru, conform DTL..... | 27 |
| 2.2.1 Timpul normal de lucru..... | 27 |
| 2.2.2 Ore suplimentare | 29 |
| 2.2.3 Monitorizarea timpului de lucru | 33 |
| 2.2.4 Timpul de repaus..... | 35 |
| 2.2.5 Transpunerea DTL în ceea ce privește angajații din administrația publică din România | 41 |
| 3. Flexibilitatea timpului de lucru – Flextime..... | 43 |
| 3.1 Concept și forme de <i>flextime</i> | 43 |
| 3.1.1 Ce este <i>flextime</i> ?..... | 43 |
| 3.1.2 Programul de lucru inegal..... | 44 |
| 3.1.3 Programul de lucru individualizat..... | 47 |
| 3.1.4 Munca în ture | 48 |
| 3.1.5 Munca de tip „on-call” (în regim de gardă) și „standby” (cu disponibilitate imediată)..... | 49 |
| 3.1.6 Munca cu fracțiuni de normă..... | 51 |
| 3.1.7 <i>Kurzarbeit</i> (contractul de muncă cu normă redusă) | 55 |
| 3.1.8 Alte politici inovatoare privind timpul de lucru | 57 |
| 3.1.9 Contracte și aranjamente flexibile „foarte atipice” (abordarea Eurofound)..... | 59 |
| a) Partajarea locului de muncă | 59 |
| b) Contractul de zero ore | 61 |
| c) Partajarea angajaților | 62 |
| d) <i>Crowd employment</i> (angajarea de pe platformele online de „crowd work”)..... | 62 |

| | |
|---|-----------|
| e) Alte tipuri de contracte foarte atipice..... | 63 |
| 3.2 Principalele avantaje ale utilizării formulelor de tipul <i>flextime</i> și principalele limitări în administrația publică românească..... | 65 |
| 3.2.1 Avantajele dovedite ale utilizării formulelor de tipul <i>flextime</i> în administrația publică – considerații generale..... | 65 |
| 3.2.2 Principalele limitări ale utilizării timpului de lucru flexibil în administrația publică din România | 68 |
| 4. Flexibilitatea locului de desfășurare a activității - <i>Flexplace</i> | 71 |
| 4.1 Concept și forme de <i>flexplace</i> | 71 |
| 4.1.1 Ce este <i>flexplace</i> ?..... | 71 |
| 4.1.2 Munca la distanță/telemunca – considerații generale | 72 |
| 4.1.3 Munca la distanță/telemunca în contextul românesc..... | 77 |
| 4.1.4 Telemunca în contextul crizei generate de pandemia de COVID-19 în administrația publică din România | 82 |
| 4.1.5 Munca desfășurată în mai multe spații de lucru. Birouri adaptate în funcție de activitate | 86 |
| 4.2 Privire de ansamblu asupra beneficiilor muncii la distanță și ale flexibilității legate de locul de muncă și principalele limitări în administrația publică din România | 87 |
| 4.2.1 Avantajele dovedite ale utilizării muncii la distanță în administrația publică – considerații generale..... | 87 |
| 4.2.2 Rigidități ale legislației românești actuale legate de munca la distanță/telemuncă..... | 92 |
| 4.2.3 Alte provocări în implementarea muncii la distanță/telemuncii în administrația publică românească | 93 |
| 5. Principalii factori de succes și recomandări-cheie privind folosirea ALF în administrația publică din România | 97 |
| 5.1 Recomandări specifice privind cadrul legal și domeniul de aplicare al contractelor colective de muncă | 97 |
| 5.1.1 Ajustarea cadrului legal pentru a facilita utilizarea ALF în administrația publică din România | 97 |
| 5.1.2 Extinderea domeniului de aplicare a contractelor colective de muncă în sectorul public astfel încât să acopere ALF..... | 100 |
| 5.2 Factori de succes și recomandări specifice pentru administrația publică din România..... | 105 |
| 5.3 Concluzii..... | 112 |

Acronime

| | |
|-------|--|
| ALF | Aranjamente de lucru flexibile |
| ANFP | Agenția Națională a Funcționarilor Publici |
| BIRD | Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare |
| BM | Banca Mondială |
| CJUE | Curtea de Justiție a Uniunii Europene |
| DTL | Directiva privind timpul de lucru |
| GR | Guvernul României |
| INA | Institutul Național de Administrație |
| MFP | Ministerul Finanțelor Publice/Ministerul de Finanțe |
| MMSS | Ministerul Muncii și Solidarității Sociale |
| MRU | Managementul resurselor umane |
| OCDE | Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare |
| RAS | Servicii de asistență tehnică rambursabile |
| ROF | Regulament intern de organizare și funcționare |
| RU | Resurse umane |
| SGG | Secretariatul General al Guvernului |
| SIMRU | Sistem informatizat pentru managementul resurselor umane |
| TFUE | Tratat privind Funcționarea Uniunii Europene |
| TIC | Tehnologia informației și a comunicațiilor |
| UE | Uniunea Europeană |

Sumar executiv

- 1. Prezentul Raport cu privire la Directiva privind timpul de lucru și utilizarea aranjamentelor de lucru flexibile în administrația publică reprezintă Livrabilul 5.4, parte a Rezultatului 5 aferent Serviciilor de Asistență Tehnică Rambursabile (RAS) pentru Dezvoltarea unui Sistem Unitar de Management al Resurselor Umane (MRU) în Administrația Publică din România, ce corespunde Rezultatului 5 din RAS – Sistemul de management al performanței. Prin RAS MRU, Banca Mondială (BM) oferă sprijin Secretariatului General al Guvernului (SGG), Ministerului Muncii și Solidarității Sociale (MMSS) și Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) în reformarea sistemului de MRU în administrație publică. În acest context, raportul se bazează pe activitățile analitice anterioare desfășurate în cadrul acestui RAS, în principal pe *Analiza funcțională a sistemului de MRU*¹ și pe *Analiza sistemului de management al performanței*², care recomandă, printre altele, utilizarea unor aranjamente de lucru flexibile (ALF) ca instrumente de stimulare non-financiară pentru personalul din administrația publică.**
- 2. În conformitate cu domeniul de activitate definit în cadrul RAS MRU, acest raport se concentrează pe implicațiile juridice ale extinderii utilizării ALF în administrația publică, cu accent deosebit pe modul în care Directiva UE privind timpul de lucru (DTL) a fost transpusă la nivel național.** Aranjamentele de lucru la nivel național în România sunt modelate direct de legislația UE deoarece, în conformitate cu Tratatul privind funcționarea UE (TFUE), UE definește cerințele minime la nivel european în materie de condiții de muncă, iar statele membre trebuie să transpună directivele în acest domeniu în legislația națională, având voie să adopte prevederi mai favorabile care să nu depășească condițiile minime stabilite de UE. În acest sens, prezentul raport oferă o analiză a transpunerii *Directivei 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (DTL)* în România, din perspectiva adoptării ALF în administrația publică, cu accent deosebit pe identificarea limitărilor specifice din cadrul legal național actual care ar putea fi ajustate în continuare pentru a facilita utilizarea acestor ALF, având în vedere tendințele recente identificate în alte state membre ale UE.

¹ Livrabilul 1.1 aferent RAS MRU.

² Livrabilul 5.1 aferent RAS MRU.

3. **Deși raportul se concentrează pe cadrul legal aplicabil ALF, acesta include și constatări și recomandări cu privire la modul în care ALF trebuie să fie corelate cu reformele mai ample în materie de MRU, și în special cu reformele aplicate sistemului de management al performanței.** Utilizarea eficientă a ALF pentru a asigura echilibrul dintre viața profesională și cea privată și performanțe sporite necesită nu numai un cadru legal coerent, ci și măsuri clare care să permită instituțiilor, managerilor și angajaților să aplice ALF într-un mod echilibrat, în interesul tuturor părților. De aceea, utilizarea ALF necesită un mediu caracterizat de încredere, în care managerii să nu se concentreze doar pe controlul timpului de lucru, ci să poată și să stabilească obiective individuale, să urmărească progresul, să motiveze angajații și să evalueze rezultatele. În acest sens, ar trebui adoptate reforme specifice la nivelul sistemului de management al performanței în administrația publică din România, după cum se recomandă în Rezultatul 5 aferent RAS MRU.
4. **DTL definește timpul de lucru, perioadele de repaus și orele suplimentare, precum și durata maximă pentru timpul normal de lucru și orele suplimentare și timpul minim de repaus.** DTL nu precizează durata maximă a timpului normal de lucru, ci doar că este vorba de suma dintre timpul normal de lucru și orele suplimentare. Conform DTL, timpul mediu de lucru pentru fiecare perioadă de șapte zile, inclusiv orele suplimentare, nu poate depăși 48 de ore. Este la latitudinea fiecărei legislații naționale să decidă durata maximă a timpului normal de lucru.
5. **DTL a fost transpusă corect, dar (sub anumite aspecte) rigid, în legislația națională din România, în principal în Codul muncii (Legea nr. 53/2003).** La data aderării la UE (2007), România transpusesese deja DTL în Codul muncii și în acte normative specifice care reglementau anumite categorii de angajați (cum ar fi funcționarii publici). În România, durata maximă a timpului de lucru și a orelor suplimentare este de 48 de ore pe săptămână, iar această limită poate fi depășită în mod excepțional dacă media orelor lucrate, calculată pentru o perioadă de referință de patru luni calendaristice, nu depășește 48 de ore pe săptămână, în conformitate cu DTL. Singura chestiune controversată rămâne aplicabilitatea regulilor privind timpul de lucru pe contract și nu pe lucrător, ca în alte țări ale UE (Republica Cehă, Danemarca, Spania, Letonia, Ungaria, Malta, Polonia, Portugalia, România și Slovacia). Pe cale de consecință, în România, un salariat poate avea mai multe contracte de muncă, în timp ce limita de 48 de ore de lucru săptămânale (inclusiv orele suplimentare) s-ar calcula pentru fiecare contract de muncă, depășind limita la nivelul unui lucrător. Cu toate acestea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) nu a adoptat o decizie în acest sens, permițând statelor membre să aplice această regulă într-o manieră flexibilă.
6. **La nivel de economie, în baza prevederilor Codului muncii, România are cel mai mare număr mediu de ore de lucru săptămânale din UE.** Dintre statele membre UE, Olanda are cel

mai redus timp mediu de lucru, cu 29,3 ore/săptămână, media la nivel european fiind de 36,2 ore/săptămână, iar România are o medie de 40,5 ore de lucru săptămânale³.

7. **Prevederile referitoare la timpul de lucru derivate din DTL sunt aplicabile în administrația publică din România, ca și în celelalte state membre UE.** Prevederile privind timpul de lucru sunt pe deplin aplicabile atât personalului contractual, cât și funcționarilor publici din administrația publică, întrucât articolul 538 alineatul (2) și articolul 377 din Codul administrativ fac trimitere expresă la dispozițiile Codului muncii.
8. **În administrația publică din România, principalele provocări care decurg din aplicarea normelor naționale standard privind timpul de lucru vizează orele suplimentare și monitorizarea timpului de lucru.** În ceea ce privește orele suplimentare, spre deosebire de angajații din sectorul privat, în cazul angajaților din sectorul public, acestea pot fi compensate cu timpul liber corespunzător doar în următoarele șaiszeci de zile de la efectuarea lor, întrucât legislația a restricționat plata sporurilor salariale pentru ore suplimentare în sectorul public. Comparativ cu alte sisteme juridice din UE, în România, angajații pot refuza să efectueze ore suplimentare, această regulă fiind mai protectoare pentru angajat. Totuși, în practică, un studiu recent realizat de Institutul Național de Administrație (INA) în 2020 a arătat că angajatorii așteaptă adesea ca angajații să presteze ore suplimentare fără a fi recompensați pentru acestea cu timp liber și fără a putea refuza⁴. În ceea ce privește regulile de monitorizare a timpului de lucru, angajatorul are obligația de a păstra la locul de muncă evidența orelor de lucru efectuate zilnic de către fiecare salariat, evidențiind ora de începere și de încheiere a programului de lucru, și de a transmite această evidență inspectorilor de muncă. În practică, acest lucru este implementat prin utilizarea condicilor de prezență care includ semnăturile angajaților, deși ele nu sunt direct impuse de lege. Această practică reflectă o concentrare sporită pe managementul bazat pe timp în administrația publică din România, în timp ce eforturile ar trebui să se concentreze pe îmbunătățirea orientării către performanță în sistemul administrației publice.
9. **În ceea ce privește perioadele de repaus, durata repausului săptămânal în România este mai rigid stabilită comparativ cu DTL.** Conform Codului muncii, durata repausului săptămânal în România este de 48 de ore, cu o durată zilnică de 12 ore. Acest lucru are ca rezultat efectiv includerea, în cadrul legal din România, a prevederii ca angajații să beneficieze de 60 de ore de repaus neîntrerupt, pentru fiecare interval de 7 zile, în timp ce CJUE a subliniat că 35 de ore de repaus neîntrerupt reprezintă condiția minimă conform DTL. Pot exista derogări de la norma națională în sensul prevederii unei perioade de repaus mai lungi, nu mai scurte. Această prevedere se aplică și angajaților cu fracțiune de normă și, de exemplu, ea limitează posibilitatea acestora de a lucra 2 ore pe zi, de luni până sâmbătă, pentru că, altfel, cu

³ Conform datelor Eurostat, la nivelul întregii economii (sector privat și public, toate tipurile de contracte), în 2019. Disponibil la: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hours_of_work_-_annual_statistics.

⁴ Studiu disponibil la: <http://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2021/01/STUDIU-moduri-de-lucru-flexibile.pdf>.

sâmbăta inclusă, repausul săptămânal minim de 48 de ore nu ar fi respectat. În plus, în administrația publică din România, există posibilități limitate de gestionare a timpului de repaus și a zilelor libere, comparativ cu alte țări din UE, în care măsurile specifice legate de ALF includ posibilitatea de a acumula timp liber, ca urmare a efectuării de ore suplimentare, într-o bancă de timp, sau de a compensa timpul lucrat cu timp liber, ca în Spania.

10. Dincolo de prevederile generale privind timpul maxim de lucru și timpul minim de repaus, formule specifice de muncă flexibilă se pot aplica sub umbrela DTL în legătură cu (i) timpul de lucru și (ii) locul de muncă. Luând în considerare regulile generale stabilite de DTL, formulele *flextime* și *flexplace* sunt din ce în ce mai des adoptate în statele membre UE, dar unele dintre ele sunt reglementate mai rigid sau nu sunt aplicate deloc în România:

- i. **În ceea ce privește programul de lucru flexibil (*flextime*), orice abatere de la programul standard de lucru de la 9 dimineața la 5 după-amiaza, de luni până vineri, ar putea reprezenta o formulă *flextime*,** fie printr-o modificare a programului normal de lucru (în caz de angajare cu fracțiuni de normă, zile libere sau concediu familial), fie printr-o distribuție diferită a orelor de lucru în programul de lucru (program de lucru inegal). Formulele *flextime* specifice utilizate în statele membre ale UE includ:
 - a) *Programul de lucru inegal*, care include un număr variabil de ore de lucru de la o zi la alta. Săptămâna de lucru comprimată este o realitate destul de comună în administrația publică din multe sisteme juridice europene (Austria, Republica Cehă, Danemarca, Estonia, Franța, Italia, Letonia, Malta, Spania). În România, acest ALF este reglementat în mod rigid, deoarece trebuie stipulat în contractele colective de muncă sau în regulamentele interne și în contractul individual de muncă. Totuși, acest ALF a fost cel mai utilizat în administrația publică din România înainte de pandemie, sub forma unui program de lucru mai scurt în zilele de vineri, aproximativ două treimi din personal beneficiind de el⁵.
 - b) *Programul de lucru individualizat* este, la rândul său, obișnuit în sectorul public din țările UE, dar mai puțin utilizat în România, unde este limitat la contractele cu normă întreagă, angajații cu fracțiuni de normă neputând avea acces la acest aranjament. El a fost folosit în administrația publică din România ca măsură de siguranță în timpul pandemiei.
 - c) *Munca de tip „on-call” (în regim de gardă) și „standby” (cu disponibilitate imediată)* este reglementată în multe state membre UE, dar în România nu există prevederi legale în acest sens. În timp ce aranjamentele care presupun muncă în regim de gardă funcționează în practică în unele instituții (se așteaptă ca angajații să rămână disponibili în perioada de repaus), validitatea lor legală este incertă.

⁵ Pe baza studiului realizat de INA în 2020.

- d) *Contractele cu fracțiune de normă* sunt larg răspândite în UE, dar nu și în România, deoarece această formă de contract de muncă nu este încurajată de legislație. Legislația din România reglementează în mod rigid repartizarea timpului de lucru și orele suplimentare pentru contractele cu fracțiune de normă. Alte sisteme juridice includ politici specifice de încurajare a muncii cu fracțiune de normă fie pentru a sprijini participarea femeilor pe piața muncii (cum ar fi în Luxemburg, Germania), fie pentru a facilita munca angajaților aflați la sfârșitul carierei (cum ar fi în Belgia, Finlanda).
- e) *Kurzarbeit* combină șomajul tehnic cu munca cu fracțiune de normă și a fost folosit în România în perioada pandemiei, dar doar în sectorul privat. În Germania, acest sistem poate fi aplicat și în sectorul public.
- f) *Alte forme de „contracte foarte atipice”*⁶ sunt, de asemenea, folosite în administrația publică din alte țări UE, dar nu și în România, precum: *job-sharing* (partajarea locului de muncă) (în Irlanda, Germania, Spania), contractele de muncă de tipul „zero ore” (Norvegia), partajarea angajaților, angajarea de pe platformele de „crowd work” (activitate participativă online).

ii. **În ceea ce privește flexplace, orice îndepărtare de la munca de birou reprezintă o formulă flexibilă, iar telemunca este cea mai utilizată variantă.** Telemunca este definită ca o formulă de muncă la distanță, în care munca se desfășoară prin utilizarea TIC:

- a) Multe țări UE înregistrează procente mari de angajați din sectorul public care au optat pentru aranjamente de tipul telemuncă (cum ar fi Danemarca, Țările de Jos, Estonia, Franța, Luxemburg, Regatul Unit), aproximativ 30% dintre lucrătorii din administrația publică beneficiind de aranjamente de tipul muncii la distanță, de obicei telemuncă.
- b) În România, munca la distanță este reglementată sub două forme: telemuncă și contracte de muncă de la domiciliu. În timp ce cadrul legal face diferența între aceste două forme, în practică este dificil să fie diferențiate. Există și unele rigidități legale legate de reglementarea orelor suplimentare, acestea fiind posibile în cazul telemuncii, dar cu acordul scris al salariatului, ceea ce reprezintă un element de rigiditate față de contractul standard de muncă.
- c) Provocările-cheie pentru formele de lucru de tipul telemuncii în România se referă la slaba capacitate a administrației publice de a evalua volumul de muncă și performanța angajaților, precum și utilizarea limitată a TIC și absența unor proceduri specifice privind telemunca. Dincolo de investițiile în

⁶ Cf. denumiri folosite de Eurofound.

TIC, o utilizare la scară mai largă a telemuncii necesită dezvoltarea capacității manageriale de a evalua performanța și de a încuraja un nivel mai mare de autonomie a angajaților. În prezent, la nivel managerial, se pune un accent sporit pe managementul bazat pe timp și pe controlul direct al activității angajaților. Acest lucru ar explica faptul că, în timp ce telemunca a fost utilizată pe scară largă în administrația publică din România în perioada pandemiei (peste 60% din personalul de execuție beneficiind de aceasta), doar 32% dintre manageri ar fi deschiși să aplice acest sistem în viitor⁷.

11. **Atât ALF bazate pe flextime, cât și cele bazate pe flexplace oferă avantaje clare, dar implică și unele riscuri, mai ales atunci când au la bază formule stabilite de angajator.** S-a dovedit că ALF contribuie la creșterea autonomiei, la o mai mare satisfacție a angajaților ca urmare a unui mai bun echilibru între viața profesională și cea privată și, de asemenea, la creșterea productivității. Cu toate acestea, există și dezavantaje care ar trebui luate în considerare, cum ar fi riscurile ca ALF să mascheze ore suplimentare sau chiar să ducă la scăderea productivității din cauza absenței interacțiunii directe cu colegii de muncă. Prin urmare, este necesar să se găsească un echilibru adecvat între munca la distanță și munca de la birou, pentru a permite un timp rezonabil pentru interacțiune sau pentru a implica angajații în definirea formulelor adecvate de program de lucru flexibil, care să reflecte alegerile lor.
12. **Pentru a facilita o utilizare la scară mai largă a ALF în administrația publică din România, ar trebui eliminate o serie de rigidități legale.** Unele dintre aceste modificări ar putea include: permiterea angajaților cu fracțiune de normă să aibă programe de lucru individualizate, permiterea reducerii repausului minim săptămânal, eliminarea condiționării duratei concediului de odihnă de nivelul de vechime, eliminarea condiției ca programul de lucru inegal să fie inclus în contractul colectiv de muncă/regulamentul intern și contractul individual de muncă pentru a permite mai multă flexibilitate în aplicare, alinierea condițiilor pentru munca cu fracțiune de normă între funcționarii publici și personalul contractual etc. O listă cu modificările propuse este inclusă în Tabelul 3 din raport.
13. **Dincolo de modificările legislative, este importantă și consolidarea capacității partenerilor sociali de a negocia condițiile de muncă.** Deși acest lucru este posibil în teorie, în practică există doar un număr redus de contracte colective de muncă care acoperă ALF, și doar într-o măsură limitată. O reformă în acest domeniu ar trebui să asigure o mai bună calibrare a ALF la nevoile ambelor părți (organizații patronale și angajați).
14. **Nu în ultimul rând, o utilizare mai eficientă a ALF în administrația publică din România depinde de adoptarea unor reforme mai ample ale sistemului de management al performanței.** Utilizarea ALF necesită un mediu de lucru bazat pe încredere, în care

⁷ Având în vedere datele din studiul INA din 2020 referitor la ALF.

flexibilitatea muncii, securitatea angajaților și performanța în muncă sunt reflectate corect. Acest deziderat poate fi realizat prin investiții în dezvoltarea capacității managerilor de a gestiona performanța, așa cum se recomandă în *Livrabilul 5.1* aferent RAS MRU. În plus, pentru aceasta este nevoie de sprijinul unor departamente de RU mai eficiente la nivelul instituțiilor publice și, de asemenea, de investiții specifice în capacități digitale. De asemenea, utilizarea pe scară mai largă a ALF ar corespunde unei culturi a performanței orientate către dezvoltarea angajaților, or acest lucru presupune o schimbare de mentalitate în contextul actual și ar necesita adoptarea unei abordări solide în ceea ce privește managementul schimbării ca parte a procesului de reformă.

1 ● Introducere și context

1.1. Informații generale

15. **Guvernul României (GR) a solicitat Băncii Mondiale sprijin în eforturile de a-și consolida managementul resurselor umane (MRU) în administrația publică prin servicii de asistență tehnică rambursabile (RAS) pentru Dezvoltarea unui sistem unitar de management al resurselor umane.** Principalul obiectiv al activităților îl reprezintă sprijinirea implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP 2014-2020) și a Strategiei privind Dezvoltarea Funcției Publice (SDFP 2016-2020) în România. RAS oferă asistență Secretariatului General al Guvernului (SGG), Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) și Ministerului Muncii și Solidarității Sociale (MMSS) în actualizarea cadrului legal și de reglementare aplicabile MRU, în consolidarea practicilor actuale de MRU, precum și în clarificarea principalelor roluri și responsabilități asociate fiecărei categorii de angajați publici. Scopul este de a contribui în general la îmbunătățirea serviciilor publice în România, a alocării resurselor și a eficienței guvernamentale.
16. **Raportul cu privire la Directiva privind timpul de lucru și utilizarea aranjamentelor de lucru flexibile în administrația publică reprezintă Livrabilul 5.4 aferent RAS MRU, ce corespunde Rezultatului 5 aferent RAS – Sistemul de management al performanței.** RAS MRU include următoarele șase componente: (1) Politici publice; (2) Linii directoare și proceduri pentru MRU; (3) Cadrul de competențe; (4) Sistemul de recrutare; (5) Sistemul de management al performanței și (6) Implicarea părților interesate. Prezentul raport este interconectat cu alte livrabile elaborate în

cadrul acestui proiect, asociate diferitelor rezultate menționate mai sus, având ca scop să contribuie la dezvoltarea capacității sistemului de MRU în administrația publică din România de a atrage, păstra, motiva și mobiliza resurse umane competente.

- 17. Constatările-cheie privind aranjamentele de lucru flexibile (ALF) și recomandările incluse în acest document sunt relevante pentru contextul politicii naționale și au fost elaborate printr-un proces iterativ de consultare cu omologii din cadrul GR.** Deși conceptele prezentate în acest document sunt relevante pentru orice cadru din sectorul public, recomandările sunt formulate ținând cont de provocările naționale și, prin urmare, sunt specifice contextului. Echipa BM s-a angajat într-un proces de colaborare cu omologii din cadrul GR pentru a se asigura că MMSS va avea ownership pentru recomandările propuse și că acestea vor fi atât fezabile, cât și utile pentru toate părțile interesate relevante pe un interval de timp mediu.
- 18. Prezentul livrabil se bazează pe activitatea anterioară realizată în cadrul RAS MRU, în special cea legată de revizuirea sistemului de MRU și analiza sistemului de management al performanței în administrația publică din România.** Prezenta analiză a aranjamentelor de lucru în administrația publică din perspectiva transpunerii Directivei UE privind timpul de lucru se bazează pe analiza funcțională a sistemului de MRU, care a fost realizată în cadrul RAS MRU și care a inclus o evaluare a cadrului de reglementare aplicabil în administrația publică, evidențiind principalele lacune și suprapuneri în mandatele și rolurile instituționale specifice funcțiilor MRU. În plus, raportul actual include recomandări care completează constatările și recomandările incluse în *Analiza sistemului de management al performanței* (Livrabilul 5.1 aferent RAS MRU), care a subliniat că este importantă stimularea performanței prin recompense atât intrinseci, cât și extrinseci și că, la nivelul recompenselor intrinseci, utilizarea aranjamentelor de lucru flexibile constituie un instrument important care ar trebui utilizat pe scară mai largă în administrația publică din România. În această privință, trebuie reținut și faptul că prezentul raport se concentrează în principal pe cadrul legal aplicabil aranjamentelor de lucru și că, pe cale de consecință, dedică o parte a analizei prezentării modului în care este de așteptat să funcționeze managementul bazat pe timp (inclusiv sistemul de monitorizare aplicabil). Dar, întrucât managementul bazat pe timp trebuie să fie completat de o concentrare mai puternică pe managementul bazat pe performanță, raportul actual trebuie citit împreună cu constatările și recomandările specifice incluse în Livrabilul 5.1 menționat mai sus.
- 19. Formele flexibile de lucru au fost introduse pe scară mai largă în administrația publică din întreaga Europă în ultimii douăzeci de ani, odată cu îmbunătățirea cadrului de management al performanței, în condițiile în care se preconizează ca ALF să conducă la condiții de muncă mai bune, la rezultate superioare și la o calitate mai ridicată a muncii.** Aranjamentele de lucru flexibile (ALF) acoperă diferite forme de flexibilitate temporală și spațială care se îndepărtează de munca tipică de birou de la nouă dimineața la cinci după-amiaza. Aceste forme de muncă nestandardizate au fost favorizate de progresele înregistrate de tehnologia informației și a

comunicațiilor, care au creat posibilități flexibile cu privire la unde, când și cum se poate lucra. Studii recente realizate la nivelul UE arată că există o tendință în creștere de a introduce ALF în toată Europa și că angajații din administrația publică au mai multe șanse să beneficieze de unele dintre aceste aranjamente de lucru flexibile în comparație cu angajații obișnuiți din UE28⁸. Această extindere a ALF în sectorul public se corelează cu o concentrare sporită pe îmbunătățirea cadrului de management al performanței, întrucât condițiile de lucru constituie un instrument important în stimularea motivației intrinseci a angajaților din sectorul public.

20. **Deși legislația românească permite administrației publice să aplice ALF, instituțiile au început să recunoască și să internalizeze aceste opțiuni abia în timpul pandemiei de Covid-19.** Codul muncii, Legea nr. 81/2018 și Codul administrativ includ dispoziții care permit diverse forme de flexibilitate în ceea ce privește locul de muncă și timpul de lucru. Cu toate acestea, administrațiile publice de la toate nivelurile administrative (central, teritorial, local) au ezitat să aplice aceste prevederi din diverse motive discutate mai târziu în prezentul raport.
21. **Utilizarea ALF în administrația publică din România se limitează în principal la telemuncă, iar aceasta a fost percepută mai degrabă ca o măsură tranzitorie în contextul pandemiei.** Potrivit unui studiu recent realizat de Institutul Național de Administrație (INA) în 2020⁹, doar 2% dintre respondenți au confirmat că au folosit telemunca înainte de pandemia de Covid-19, la nivelul funcțiilor de execuție, și 3% din cei în funcții de conducere. Pandemia de Covid-19 a impus o schimbare radicală a obiceiurilor de muncă, iar administrația publică a trebuit să se adapteze. În acest context, 60% din personalul de execuție și 46% din personalul de conducere au răspuns că au folosit pentru prima dată telemunca în 2020, în contextul pandemiei (a se vedea capitolul 3 pentru detalii). Alte forme de ALF evidențiate în acest document au o utilizare limitată sau nu au fost identificate în contextul românesc.
22. **Utilizarea pe scară mai largă a ALF în administrația românească este îngreunată de convingerile existente, de rigiditatea legală și de un sistem slab de management al performanței, iar reformele în domeniu ar necesita un proces de învățare și schimbare culturală pe termen lung.** Cultura instituțională în administrația publică din România este extrem de formalistă, axată pe structurile ierarhice de putere¹⁰, sens în care se bazează și pe aranjamente de lucru tradiționale: munca trebuie prestată la sediul angajatorului, de la nouă dimineața la cinci după-amiaza. Rigiditatea legală (bariere de reglementare care nu sunt impuse direct de transpunerea DTL) contribuie, de asemenea, la limitarea formelor flexibile de muncă în administrația publică. În plus, sistemul actual de management al performanței pentru funcționarii publici din România pune accent pe obiectivele administrative iar, în practică, eficacitatea sa este

⁸ Eurofound (2013). Working conditions in central public administration (Condițiile de muncă în administrația publică centrală – n.tr.). Preluat de pe https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/ewco/tn13_03013s/tn1303013s.pdf.

⁹ Studiul a fost realizat de INA în octombrie 2020; 3 285 de răspunsuri au fost primite de la angajați în funcții de execuție și 776 de la personal de conducere.

¹⁰ Elemente de analiză a culturii instituționale în administrația publică din România au fost evidențiate în studiile anterioare elaborate în cadrul RAS MRU: Diagnostic inițial al sistemului de MRU (Rezultatul 1), Definirea unui model de concurs național (Livrabilul 4.1 a), Cadrul de competențe (Livrabilul 3.2), Analiza sistemului de management al performanței (Livrabilul 5.1).

limitată¹¹. În acest context, formele flexibile de muncă nu sunt considerate ca parte a politicii de recompensare a angajaților, iar mediul de lucru nu este legat de o abordare mai largă care să urmărească creșterea motivației personalului. Reformarea sistemului de management al performanței și extinderea utilizării instrumentelor de stimulare a motivației intrinseci vor impune o abordare bazată pe managementul schimbării, care să faciliteze schimbarea culturală și învățarea la toate nivelurile, în special pentru manageri, după cum se evidențiază în Livrabilul 5.1 aferent RAS MRU.

23. Aranjamentele de lucru flexibile pot constitui un pilon important al unui sistem îmbunătățit de management al performanței și pentru atragerea și reținerea talentelor, iar actualele reforme în materie de MRU în administrația publică din România oferă ocazia introducerii acestor schimbări. O reformă a sistemului de management al performanței trebuie să ia în considerare factorii motivaționali, dintre care stimulentele nefinanciare ar trebui să fie prioritare¹². În acest context, ALF reprezintă un factor-cheie de succes pentru „strategiile de recompensă totală”, care includ o varietate de instrumente, altele decât remunerația. Aceste strategii acordă prioritate conținutului muncii, oportunităților de învățare, echilibrului dintre viața profesională și cea privată și aranjamentelor de lucru în general, perspectivelor de carieră¹³. Toate aceste elemente ar trebui luate în considerare în reformarea actualului sistem de management al performanței în administrația publică din România, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru personalul contractual. În timp ce actualele reforme în sistemul de MRU în administrația publică din România se concentrează în principal pe introducerea noului cadru de competențe¹⁴ și a noului sistem de recrutare¹⁵ a funcționarilor publici, acest context oferă oportunitatea unor reforme mai ample ale sistemului de management al performanței și, în acest sens, ale aranjamentelor actuale de lucru. Pentru a sprijini acest proces de reformă, prezentul raport identifică modificările legale necesare care ar trebui operate pentru a facilita utilizarea ALF, incluzând totodată și alte recomandări relevante care ar putea veni în sprijinul acestor reforme, documentate cu exemple relevante din alte state membre ale UE.

¹¹ După cum se evidențiază în Analiza sistemului de management al performanței (Livrabilul 5.1), elaborată în temeiul RAS MRU.

¹² Ibidem. Pentru mai multe detalii, a se vedea Raportul conex privind introducerea salarizării în funcție de performanță în administrația publică din România (elaborat în temeiul RAS MRU, raport conex pentru Livrabilul 5.1).

¹³ Michael Armstrong, *Armstrong's Handbook of Reward Management Practice: Improving Performance Through Reward (Manualul lui Armstrong de practică în materie de management al recompensei: îmbunătățirea performanței prin recompensă – n.tr.)*, ed. a 6-a, Kogan Page Publishers, 2019.

¹⁴ Reforme în curs de implementare, întrucât legislația primară este în vigoare, iar legislația secundară era în curs de elaborare la momentul redactării acestui raport. Modelul noului cadru de competențe a fost dezvoltat în cadrul RAS MRU – Rezultatul 3.

¹⁵ Reforma sistemului de recrutare este, de asemenea, în curs de implementare. Legislația primară este deja aplicabilă, iar legislația secundară era în curs de pregătire la momentul elaborării prezentului raport. Modelul noului sistem de recrutare a fost elaborat în cadrul RAS MRU, ca Livrabilul 4.1.

1.2. Domeniu de aplicare, grup-țintă și public-țintă pentru recomandările propuse

24. Recomandările din prezentul raport urmăresc sprijinirea GR în îmbunătățirea actualelor aranjamente de lucru pentru personalul din administrația publică din România, cu accent deosebit pe cadrul legal aplicabil care reglementează acest domeniu. În acest sens, obiectivul prezentului document este dublu:

- ☛ Să ofere o analiză a transpunerii Directivei Uniunii Europene (UE) privind timpul de lucru (DTL) în România din perspectiva adoptării unor aranjamente de lucru flexibile în administrația publică din România, cu accent deosebit pe identificarea limitărilor specifice din actuala legislație națională care ar putea fi în continuare ajustate pentru a facilita utilizarea acestor forme flexibile de aranjamente de lucru;
- ☛ Să furnizeze recomandări specifice cu privire la modalități suplimentare de facilitare a utilizării aranjamentelor de lucru flexibile, atât din perspectiva timpului de lucru (orele de muncă), cât și a locului de muncă (locațiile pentru desfășurarea activității), pe baza tendințelor și practicilor comune identificate la nivelul UE. În acest sens, analiza a luat în considerare și tendințele recente de adoptare, de către sectorul public, a aranjamentelor de lucru flexibile ca răspuns la pandemia de Covid-19.

Pentru acoperirea acestor obiective, analiza se concentrează pe:

- Marja de libertate a legiuitorului român în a permite reglementărilor actuale să ofere un cadru de utilizare mai extinsă a ALF, în sensul de a nu suprareglementa dincolo de ceea ce DTL impune drept condiții minime și de a respecta limitele stabilite de DTL;
- Aspectele de rigiditate și, uneori, de ilegalitate din interpretările oferite de inspectoratele teritoriale de muncă normelor legale în materie, care constituie un obstacol obișnuit în aplicarea ALF;
- Soluțiile identificate de administrațiile publice din alte state membre UE, care ar putea fi o sursă de inspirație și pentru legiuitorul român;
- Aspectele specifice și practice legate de actuala criză generată de pandemia de COVID-19 și modul în care flexibilitatea normelor privind timpul de lucru poate fi de ajutor în rezolvarea unei situații similare în viitor;
- Soluțiile de organizare flexibilă a muncii, astfel cum sunt permise în contextul legislației actuale, dar care, totuși, sunt rar aplicate de instituțiile publice din România.

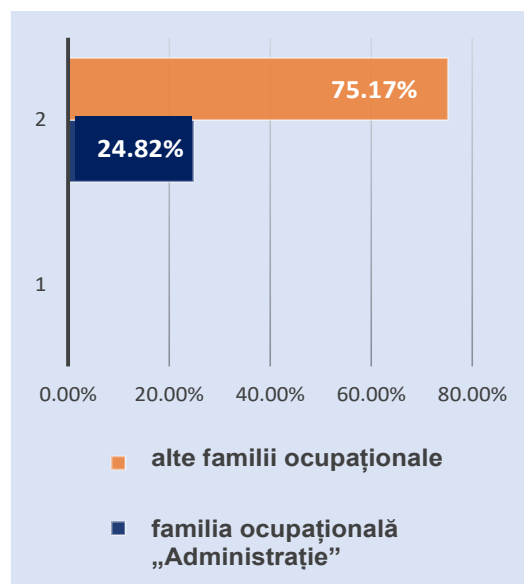
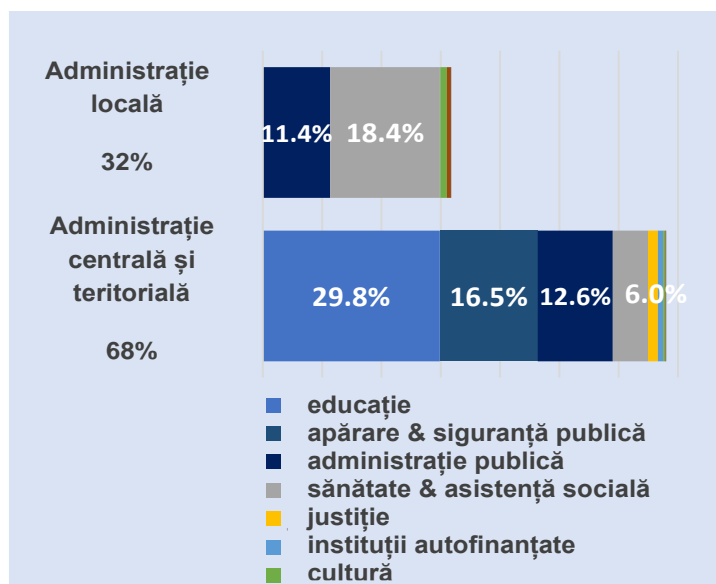
25. **În ceea ce privește populația-țintă, analiza acoperă sectorul public în general, dar recomandări specifice vizează personalul din familia ocupațională „administrație publică”¹⁶**, astfel cum se solicită în cadrul RAS MRU. Analiza transunerii Directivei privind timpul de lucru și revizuirea bunelor practici în materie de ALF sunt relevante pentru întregul sector public, ceea ce înseamnă aproximativ 1,2 milioane de persoane angajate în administrația publică centrală, teritorială și locală. În ceea ce privește recomandările specifice referitoare la aranjamentele de lucru pentru personalul din administrația publică, acestea se adresează familiei ocupaționale administrație publică, cu accent pe funcționarii publici și pe personalul contractual, după cum se reglementează în Legea-cadru a salarizării nr. 153/2017. În total, această familie ocupațională numără aproximativ 302.000 de posturi repartizate pe trei categorii principale de personal: funcționari publici în funcții generale, funcționari publici în funcții specifice și personal contractual. Per ansamblu, personalul din categoria „Administrație” (aproximativ 24% din posturile din sectorul public) este prezent la toate nivelurile administrative (central, teritorial și local) și este clasificat în funcție de ierarhie, nivel de studii și grade profesionale (vechime).¹⁷
26. **În România, ca în majoritatea statelor membre UE, administrația publică include funcționari publici** (cu statut juridic reglementat de Codul administrativ¹⁸ și care îndeplinesc prerogative de putere publică) **și personal contractual** (cu regim juridic reglementat de Codul muncii). În România, personalul din administrația publică este împărțit în mod aproximativ egal între angajați și funcționari publici. Funcționarii publici au raporturi de serviciu cu instituția, în timp ce angajații (personalul contractual) au raporturi de muncă cu aceasta. Diferența constă în faptul că raporturile de serviciu se bazează pe o decizie de numire (act administrativ), în timp ce raporturile de muncă se bazează pe un contract individual de muncă.

FIGURA 1 ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DUPĂ NIVELUL GUVERNĂRII, COMPARAȚIE CU ALTE CATEGORII OCUPAȚIONALE, ȘI TOTALUL POSTURILOR DIN SECTORUL PUBLIC

¹⁶ Conform definițiilor din Legea-cadru a salarizării nr. 153/2017.

¹⁷ Mai multe informații despre posturile din sectorul public pot fi găsite în *Raportul privind cadrul metodologic de monitorizare a politicii salariale în sectorul bugetar* (Livrabilul 2.3 aferent RAS MRU) și, despre familia ocupațională „Administrație publică”, în *Raportul privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică* (Rezultatul 3 aferent RAS MRU).

¹⁸ Aprobat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 555 din 5 iulie 2019.



27. Datele și informațiile utilizate în acest raport includ:

- i. Analiza stadiului actual de implementare a Directivei privind timpul de lucru în ceea ce privește personalul din sectorul public, pe baza datelor agregate de Comisia Europeană și din rapoartele de țară/studii din statele membre UE;
- ii. Rapoarte, studii și analize ale publicațiilor despre ALF din țările membre OCDE și UE, cu accent pe personalul din administrația publică și acoperind experiența pre-pandemie și aranjamentele specifice Covid-19.
- iii. Sesiuni de consultare cu părțile interesate-cheie, în special cu personalul tehnic din MMSS;
- iv. Analiza datelor studiului privind utilizarea ALF în administrația publică din România, implementat de Institutul Național de Administrație (INA) în septembrie 2020.

28. **Publicul-țintă pentru acest raport include actorii instituționali-cheie din România care au un rol în definirea/ajustarea cadrului legal privind aranjamentele de lucru pentru personalul din administrația publică, dar și în operaționalizarea ALF**, ca parte a eforturilor mai ample de îmbunătățire a sistemului de MRU. Raportul are drept scop să informeze cu privire la posibilele ajustări legislative ale cadrului legislativ național și să ofere recomandări privind elementele practice care ar putea sprijini operaționalizarea ALF. În acest sens, toate instituțiile publice, angajații din sectorul public și sindicatele pot fi considerate un posibil public pentru acest raport.

29. Documentul este structurat după cum urmează:

- ☛ Capitolul I prezintă contextul și legătura dintre această analiză și alte evaluări elaborate în cadrul RAS MRU;

- ☛ Capitolul II oferă o scurtă privire de ansamblu asupra transunerii Directivei privind timpul de lucru și asupra consecințelor acesteia pentru aranjamentele generale de lucru din administrația publică din România;
- ☛ Capitolul III se concentrează pe diferitele concepte și forme de aranjamente flexibile din perspectiva programului de lucru, cu exemple din statele membre UE; de asemenea, se evidențiază cele mai importante rigidități existente în cadrul legal românesc;
- ☛ Capitolul IV prezintă diversitatea aranjamentelor flexibile din perspectiva spațiului de lucru în țările UE și identifică provocările din administrația publică din România;
- ☛ Capitolul V evidențiază factorii de succes în implementarea aranjamentelor de lucru flexibile și include recomandări specifice pentru administrația publică din România. În acest sens, oferă și o listă de modificări legale care ar trebui puse în aplicare pentru a facilita utilizarea ALF, precum și îmbunătățiri care ar trebui avute în vedere în contractele colective de muncă.

2. SITUAȚIA ACTUALĂ: Directiva UE privind timpul de lucru și actualele aranjamente de lucru din administrația publică

2.1 Directiva privind timpul de lucru

2.1.1 Ce este Directiva privind timpul de lucru?

30. **Cu privire la cadrul legal aplicabil la nivelul UE, aranjamentele de lucru flexibile sunt legate de transpunerea Directivei 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (DTL).** Această directivă stabilește cerințe minime de securitate și sănătate în materie de organizare a timpului de lucru, în vederea îmbunătățirii mediului de lucru cu scopul de a proteja sănătatea și securitatea lucrătorilor. DTL a fost, în cea mai mare parte, transpusă atât în sectorul public, cât și în cel privat, în toate statele membre.

31. **Spre deosebire de alte directive ale UE care se referă la raporturile de muncă, dar care nu sunt aplicabile în administrația publică¹⁹, DTL nu face distincție între sectorul privat și cel public.** Curtea de Justiție a Uniunii Europene a clarificat într-una dintre deciziile sale că, în lipsa oricărei distincții la nivelul excepției prevăzute la articolul 45 alineatul (4) TFUE, referitoare la

¹⁹ De exemplu, Directivele 98/59/CE privind concedierile colective, 2001/23/CE privind transferurile de întreprinderi și 2002/14/CE privind stabilirea unui cadru general de informare și consultare a lucrătorilor nu se aplică administrației publice *stricto sensu*.

încadrarea în administrația publică, nu contează dacă un lucrător este încadrat ca muncitor, ca referent sau ca funcționar [funcționar public] sau dacă este angajat în temeiul unor prevederi de drept public sau privat. Aceste denumiri juridice pot varia după bunul plac al legiuitorilor naționali și, prin urmare, nu pot oferi un criteriu de interpretare adecvat cerințelor dreptului Uniunii Europene²⁰. În plus, în cauza C-519/09²¹, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a clarificat că articolul 7 alineatele (1) și (2) din Directiva privind timpul de lucru trebuie interpretat în sensul că noțiunea de „lucrător” include angajații cărora li se aplică dreptul public și normele în domeniul securității sociale aplicabile funcționarilor publici, în special în ceea ce privește dreptul lor la concediu anual plătit. Unele state membre exclud anumite categorii specifice de angajați publici (de exemplu, Irlanda, Cipru, Italia)²² de la aplicabilitatea regulilor privind timpul de lucru, dar, în esență, angajații din administrația publică nu sunt, în general, excluși în niciun stat membru. Prin excepție, Portugalia scutește toți lucrătorii care dețin o funcție în sistemul administrației publice²³, iar acest lucru poate fi o problemă în opinia Comisiei Europene²⁴.

- 32. Timpul de lucru este reglementat de prevederile Directivei în antinomie cu timpul de repaus.** Directiva privind timpul de lucru (DTL) se aplică: perioadelor minime de repaus zilnic, repaus săptămânal și concediu anual, pauzelor și timpului de lucru maxim săptămânal și anumitor aspecte ale muncii de noapte, ale muncii în schimburi și ale ritmului de lucru.
- 33. Dispozițiile DTL sunt completate de deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene, care au îmbogățit de-a lungul timpului instituția europeană a timpului de lucru.** În aplicarea DTL, statele membre UE nu s-ar referi doar la funcționarea directivei în sine, ci și la interpretările explicite oferite de CJUE, care clarifică semnificația diferitelor concepte și explică modul în care acestea ar trebui aplicate.
- 34. Dispozițiile DTL stabilesc norme minime, de la care legislația națională este liberă să deroge în favoarea lucrătorilor.** Orice derogare de la regulile stabilite de DTL se poate face numai în mărja permisă de DTL, care stabilește pentru statele membre atât limitele în care pot inova, cât și mijloacele prin care pot face acest lucru (în general prin lege sau contract colectiv de muncă). Potrivit articolului 15, „prezenta directivă nu aduce atingere dreptului statelor membre de a aplica sau de a adopta și aplica acte cu putere de lege și acte administrative

²⁰ Cauza 152/73 *Sotgiu* [1974] CJE 153, para. 5.

²¹ Cauza C-519/09 este o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare adresată Curții Europene de Justiție în temeiul articolului 267 TFUE și privește interpretarea articolului 7 din Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de muncă.

²² În special armata, poliția și alte forțe de securitate, precum și serviciile de protecție civilă, cum ar fi personalul din sistemul penitenciar și pompierii din serviciul public. Astfel de excluderi nu sunt totuși în concordanță cu cerințele Directivei privind timpul de lucru, cu excepția cazului în care transpunerea prevederilor directivei se face prin contracte colective de muncă (Raportul Comisiei Europene privind implementarea, de către statele membre, a Directivei 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de muncă, COM/2017/0254 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2017%3A254%3AFIN>).

²³ Articolul 18a din Legea nr. 7/2009 din 12 februarie (Codul muncii).

²⁴ Raport privind implementarea, de către statele membre a Directivei 2003/88/EC privind anumite aspecte ale organizării timpului de muncă, COM/2017/0254 final - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2017%3A254%3AFIN#footnote13>.

mai favorabile protecției securității și sănătății lucrătorilor sau de a favoriza sau a permite aplicarea unor convenții colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali, care sunt mai favorabile protecției securității și sănătății lucrătorilor”. Dar statele membre depășesc aceste standarde într-o măsură diferită și nu s-a dovedit dacă cei care le-au depășit cu mult au reușit și să atingă mai bine obiectivele de productivitate și eficiență a muncii. Chestiunea este deosebit de sensibilă în administrația publică unde există riscul unei anumite inerții în absența unei autorități de reglementare a pieței care obligă angajatorii din sectorul privat să fie creativi. Dimpotrivă, din studiile realizate în administrația publică din statele membre UE reiese că un grad mai mare de flexibilitate în reglementarea aranjamentelor de lucru este corelat cu o satisfacție mai mare a angajaților, cu o motivație crescută și cu rezultate mai bune²⁵.

- 35. În plus față de DTL, alte două directive relevante au fost adoptate recent pentru a promova echilibrul dintre viața profesională și cea privată și pentru a garanta previzibilitatea și transparența condițiilor de muncă.** Directiva privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată (UE/2019/1158) a fost adoptată în iunie 2019 și urmează să fie implementată de statele membre într-un interval de trei ani. Această directivă extinde dreptul existent de a solicita „ALF” la toți lucrătorii cu copii cu vârsta de până la opt ani și la toți îngrijitorii. Aceasta înseamnă, de exemplu, că părinții și îngrijitorii din unele țări vor putea solicita pentru prima dată aranjamente de tipul telemuncii, deoarece munca la distanță nu a fost unul dintre modelele de muncă flexibilă reglementate de precedentă Directivă privind concediul pentru creșterea copilului (2010/18/UE). În plus, Directiva privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă (UE/2019/1152) își propune să rezolve unele dintre provocările legate de protecția lucrătorilor care desfășoară muncă la distanță. Directiva prevede ca aspectele referitoare la locul de muncă și la ritmul de lucru să fie clarificate în contractul de muncă. Acest lucru are rolul de a asigura predictibilitatea tiparelor legate de programul de lucru și echilibrul dintre viața profesională și cea privată.²⁶

2.1.2 Cum a fost DTL transpusă în legislația națională a României?

- 36. România a transpus complet dispozițiile directivei, iar legislația a fost modificată pentru a se adapta soluțiilor jurisprudențiale ulterioare.** La data aderării la Uniunea Europeană, România transpusesse deja DTL în legislația națională, în principal prin Codul muncii, dar și prin

²⁵ C. Korunka, B. Kubicek, M. Risak, Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN), 2019, *New Way of Working in Public Administration* (Un nou mod de a lucra în administrația publică – n.tr.), https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/Study_New_Way_of_Working_in_Public_Administration.pdf.

²⁶ Eurofound, *Regulations to address work–life balance in digital flexible working arrangements* (Reglementări pentru asigurarea echilibrului dintre viața profesională și cea privată prin aranjamente de lucru flexibile digitale – n.tr.), 2020.

legislație specifică care reglementează anumite categorii de angajați din sectorul public (cum ar fi funcționarii publici). În plus, hotărârile și interpretările oferite de CJUE în acest domeniu au fost reflectate în mod corespunzător de modificarea ulterioară a cadrului legal aplicabil²⁷. Unele aspecte privind timpul de repaus în sectorul public au fost reglementate prin Hotărârea nr. 250/1992 privind concediul de odihnă și alte concedii ale salariaților din administrația publică²⁸ în mod deficitar; modificările succesive ale acestei hotărâri (adoptate inclusiv în 2020²⁹) au asigurat conformitatea sa cu prevederile directivei.

- 37. Un aspect legat de transpunerea DTL la nivelul național ce rămâne controversat, se referă la situația cumulării posturilor/contractelor de muncă de către aceeași persoană.** Comisia Europeană consideră că, în lumina obiectivului directivei de a îmbunătăți sănătatea și securitatea lucrătorilor, limitele timpului de lucru mediu săptămânal și ale repausului zilnic și săptămânal ar trebui să se aplice, pe cât posibil, în cazul fiecărui lucrător. În consecință, limitările privind numărul de ore de lucru săptămânale și acordarea perioadelor de repaus zilnic și săptămânal ar trebui să se aplice tuturor contractelor de muncă îndeplinite cumulativ de un lucrător³⁰. Cu toate acestea, multe țări europene prevăd aplicabilitatea normelor privind timpul de lucru pe contract și nu pe lucrător³¹. România este una dintre acestea³². Drept urmare, în România, un angajat poate avea oricât de multe contracte de muncă cumulate; limita de 48 de ore de muncă efectuate pe săptămână (inclusiv ore suplimentare) trebuie respectată în baza fiecărui contract de muncă, dar, prin cumul, limita este depășită la nivel de lucrător.
- 38. Pe lângă reglementarea deficitară menționată mai sus în ceea ce privește cumulul de posturi, în general, problema cu care se confruntă administrația din România nu este netranspunerea în legislația națională a prevederilor DTL, ci depășirea limitelor minime de protecție impuse de directivă, ca urmare a rigidității excesive a normelor aplicabile. În acest**

²⁷ De exemplu, Legea nr. 12/2015 pentru modificarea Codului muncii a transpus articolul 7 din Directiva privind timpul de lucru, astfel cum a fost el interpretat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauzele C-350/06 și C-520/06, în sensul de a considera concediul medical ca timp efectiv de lucru, în calculul concediului de odihnă. În ceea ce privește angajații din administrația publică, armonizarea legislației s-a realizat abia 5 ani mai târziu, prin Hotărârea Guvernului nr. 411/2016 pentru abrogarea articolului 5 din Hotărârea Guvernului nr. 250/1992 privind concediul de odihnă și alte concedii ale salariaților din administrația publică, din regiile autonome cu specific deosebit și din unitățile bugetare, publicată în Monitorul Oficial nr. 452 din 16 iunie 2016. Astfel, articolul 5, care prevedea că salariații care au lipsit de la serviciu întregul an calendaristic, fiind în concediu medical, nu au dreptul la concediu de odihnă pentru anul respectiv, a fost abrogat.

²⁸ Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 118 din 13 iunie 1995.

²⁹ Pentru a asigura transpunerea corectă a articolului 7 din Directiva 2003/88, și ținând cont de scrisoarea oficială de punere în întârziere a Comisiei Europene nr. 2013/4233, Guvernul României a abrogat și pentru personalul bugetar regula acordării concediului de odihnă anual numai în raport cu perioadele în care salariatul a lucrat efectiv. În acest scop, Guvernul a adoptat Hotărârea nr. 411/2016 pentru abrogarea articolului 5 din Hotărârea Guvernului nr. 250/1992 privind concediul de odihnă și alte concedii ale salariaților din administrația publică, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 452 din 16 iunie 2016. În acest an, Legea nr. 31/2020, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 271 din 1 aprilie 2020, a abrogat articolul 3 alineatul (1) din Hotărârea Guvernului nr. 250/1992, care prevedea că bugetarii care îndeplinesc, prin cumul, două contracte de muncă nu pot beneficia de concediu de odihnă decât de la unitatea în care au funcția de bază.

³⁰ Raportul Comisiei Europene privind implementarea, de către statele membre, a Directivei 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, COM/2017/0254 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2017%3A254%3AFIN>.

³¹ Republica Cehă, Danemarca, Spania, Letonia, Ungaria, Malta, Polonia, Portugalia, România și Slovacia.

³² Conform art. 35 din Codul muncii din România, salariații pot îndeplini mai multe contracte de muncă. Acesta prevede: „Orice salariat are dreptul de a munci la angajatori diferiți sau la același angajator, în baza unor contracte individuale de muncă, beneficiind de salariu corespunzător pentru fiecare dintre acestea”. Singura excepție consacrată de Codul muncii se referă la cazul în care, prin legi speciale, se prevăd incompatibilități între anumite activități.

context, studiul își propune să prezinte diverse reglementări, aplicabile în alte sisteme juridice care, deși respectă și limitele impuse de directivă, permit o mai mare flexibilitate a raporturilor de muncă în administrația publică.

- 39. Transpunerea DTL este relevantă nu numai pentru că stabilește limite minime pe baza cărora statele membre pot opta pentru definirea unor reguli mai stricte, ci și pentru că, în acest cadru, pot fi facilitate sau restrânse diferite forme de ALF la nivel național.** Următoarele secțiuni ale acestui capitol oferă o privire de ansamblu asupra principalelor prevederi legale la nivel național prin care a fost transpusă DTL în ceea ce privește limitele aplicabile timpului de lucru, orelor suplimentare și timpului de repaus, în timp ce diferitele forme specifice de ALF sunt abordate în capitole separate în raport cu organizarea flexibilă a timpului de muncă (capitolul 3) și a locului de muncă (capitolul 4).

2.2 Reglementarea timpului de lucru, conform DTL

2.2.1 Timpul normal de lucru

40. **În sensul DTL, prin „timp de lucru” se înțelege orice perioadă în care lucrătorul se află la locul de muncă,** la dispoziția angajatorului și își exercită activitatea sau funcțiile în conformitate cu legislațiile și practicile naționale (articolul 2.1 din DTL).
41. **În aplicarea dispozițiilor privind timpul de lucru, punctul de referință pentru orice reglementare națională la nivelul UE îl reprezintă contractul de muncă standard,** adică contractul pe durată nedeterminată, cu normă întreagă, în care activitatea se desfășoară la sediul angajatorului. Orice formă flexibilă de contract de muncă este astfel văzută ca o excepție sau ca o abatere de la această regulă și este considerată „atipică”. Deși există sisteme juridice în care contractele atipice sunt utilizate pe scară largă sau au o specificitate puternică³³, contractul standard reprezintă regula.
42. **DTL nu prevede durata maximă a timpului normal de lucru, ci doar suma dintre timpul normal de lucru și orele suplimentare.** Conform DTL, timpul mediu de lucru pentru fiecare perioadă de șapte zile, inclusiv ore suplimentare, nu poate depăși 48 de ore. Rămâne la latitudinea fiecărei legislații naționale să stabilească durata maximă a timpului normal de lucru.
43. **Cu excepția cazului în care se prevede altfel în contractul colectiv de muncă sau în contractul individual de muncă, următoarele nu constituie timp de lucru** (și, prin urmare, nu se iau în considerare la calculul limitelor săptămânale):
- timpul petrecut cu echiparea și dezechiparea la începutul și la sfârșitul programului de lucru;
 - timpul de deplasare la serviciu;
 - pauza de masă;
 - formarea profesională după programul de lucru;
 - orele dedicate activităților sindicale etc.
44. **Abaterea de la regulă se poate face numai în marja permisă de DTL, care stabilește pentru statele membre atât limitele în care pot inova, cât și mijloacele prin care pot face acest lucru** (în general, lege sau contract colectiv de muncă). Potrivit Curții de Justiție a Uniunii Europene

³³ Eurofound folosește denumirea de „contracte deosebit de atipice”.

(CJUE), statelor membre nu li se permite să mențină sau să adopte o definiție mai puțin restrictivă a conceptului de „timp de lucru” decât cea prevăzută la articolul 2 din DTL³⁴. Dacă un stat membru ar putea defini acest concept în mod autonom, atunci întregul edificiu al directivei s-ar prăbuși ca un castel de cărți³⁵, așa cum este cazul, de regulă, pentru toate prevederile minime care sunt definite la nivelul UE și care se așteaptă să fie transpuse în legislațiile naționale ale țărilor UE.

45. În România, timpul de lucru este definit în Codul muncii³⁶. Potrivit articolului 111 din Codul muncii, timpul de muncă reprezintă orice perioadă în care salariatul prestează munca, se află la dispoziția angajatorului și îndeplinește sarcinile și atribuțiile sale, conform prevederilor contractului individual de muncă, contractului colectiv de muncă aplicabil și/sau ale legislației în vigoare³⁷. Referirea la contractul individual sau colectiv de muncă vizează sarcinile și atribuțiile specifice postului care trebuie îndeplinite pe durata timpului de lucru. Nu se poate deroga prin contract de la prevederile legii; de fapt, există un principiu cu aplicare generală, consacrat la articolul 38 din Codul muncii, conform căruia salariații nu pot renunța la niciunul dintre drepturile lor stabilite sau recunoscute de lege. Prin urmare, definirea legală a timpului de lucru este obligatorie și nederogabilă.

46. În corelație cu contractele standard de muncă, în ceea ce privește timpul de lucru, „normalul” este reprezentat de durata unui program complet. Conform Codului muncii din România, sunt reglementate:

- Timpul normal de lucru, care corespunde duratei unui program complet. În principiu, durata normală a timpului de lucru este stabilită la articolul 112 alineatul (1) din Codul muncii la 8 ore pe zi sau 40 de ore pe săptămână, atât în sectorul privat, cât și în administrația publică³⁸;
- Frațiunea de normă. În administrația publică, salariații cu fracțiune de normă pot lucra doar 4 ore/zi, spre deosebire de sectorul privat, unde fracțiunea de normă poate fi orice subdiviziune a programului normal de lucru;
- Orele suplimentare. Orice perioadă lucrată în plus față de timpul normal de lucru constituie ore suplimentare.

47. La nivelul UE, având în vedere prevederile Codului muncii și practicile privind ALF, România are cel mai mare număr mediu de ore de lucru săptămânale. Dintre statele membre

³⁴ CJUE, Cauza C-518/15, Matzak.

³⁵ E. Ales et al., *Working in Digital and Smart Organizations: Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of Labor Relations (Lucrul în instituțiile digitale și inteligente: perspective juridice, economice și instituționale ale digitalizării raporturilor de muncă – n.tr.)*, Springer, 2018, p. 231.

³⁶ Legea nr. 53/2003, republicată în Monitorul Oficial al României, nr. 345 din 18 mai 2011, cu modificările ulterioare.

³⁷ Acest text, în forma sa inițială, prevedea că timpul de lucru reprezintă timpul folosit de salariat pentru îndeplinirea sarcinilor de serviciu. Articolul 111 a fost modificat în 2006, astfel încât definiția timpului de lucru a fost extinsă în conformitate cu DTL. Prin utilizarea noțiunii de „a se afla la dispoziția angajatorului” se înțelege acum că perioadele în care angajatul nu lucrează efectiv, ci așteaptă mărfuri, clienți, pacienți, beneficiari etc., sunt și ele incluse în timpul de lucru.

³⁸ Prin excepție, în anumite domenii medicale sau de cercetare, timpul normal de lucru este de 7 ore/zi sau chiar de 6 ore/zi.

UE, Olanda are cel mai redus timp mediu de lucru cu 29,3 ore/săptămână, media la nivel european este de 36,2 ore/săptămână, iar România are o medie de 40,5 ore de lucru pe săptămână³⁹.

- 48. Prevederile privind timpul de lucru sunt pe deplin aplicabile personalului contractual din administrație.** Articolul 538 alineatul (2) din Codul administrativ face trimitere expresă la prevederile Codului muncii referitoare la personalul contractual, arătând că prevederile Codului administrativ se completează cu cele ale Codului muncii. Cu alte cuvinte, în ceea ce privește timpul de lucru, Codul administrativ este o lege specială în raport cu Codul muncii, deci ori de câte ori nu există prevederi derogatorii, se aplică Codul muncii.
- 49. În cazul funcționarilor publici, situația este aceeași.** Potrivit articolului 377 din Codul administrativ, raportul de serviciu se exercită cu durată normală a timpului de muncă, stabilită de Codul muncii. Prin excepție, articolul 378 alineatul (1) prevede că raportul de serviciu poate fi exercitat cu durată redusă a timpului de muncă la jumătate de normă, caz în care se numește raport de serviciu cu timp parțial. În special, nu este posibilă prestarea activității pentru o fracțiune mai mică de jumătate din timpul de lucru.
- 50. Durată normală a timpului de lucru pentru funcționarii publici este, de obicei, de 8 ore pe zi și 40 de ore pe săptămână.** Pentru orele prestate în afara programului normal de lucru sau în zilele de repaus săptămânal, sărbători legale sau zile declarate nelucrătoare, potrivit legii, funcționarii publici au dreptul la recuperare sau la plată majorată, în condițiile legii (articolul 419 din Codul administrativ).

2.2.2 Ore suplimentare

- 51. Orice perioadă lucrată în plus față de timpul normal de lucru reprezintă ore suplimentare, iar DTL nu prevede o durată maximă pentru orele suplimentare.** DTL precizează doar că timpul mediu de lucru pentru fiecare perioadă de șapte zile, inclusive ore suplimentare, nu trebuie să depășească 48 de ore [articolul 6 litera (b) din DTL].
- 52. În România, în medie, un lucrător poate efectua maxim 8 ore suplimentare de muncă pe săptămână, iar orele suplimentare nu pot fi niciodată impuse unilateral de către angajator.** Durata maximă a orelor suplimentare derivă din prevederea conform căreia durata normală a timpului de lucru este de 40 de ore pe săptămână [articolul 112 alineatul (1) din Codul muncii] și că timpul mediu de lucru, inclusiv ore suplimentare, pentru fiecare perioadă de șapte zile, nu trebuie să depășească 48 de ore [articolul 6 litera (b) din DTL]. Angajatul poate să

³⁹ Pe baza datelor Eurostat, pentru întreaga economie (sectoarele public și privat, toate tipurile de contracte), în 2019. Disponibil la: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hours_of_work_-_annual_statistics.

refuze să efectueze ore suplimentare fără a se expune vreunei sancțiuni disciplinare sau de orice alt fel⁴⁰, în comparație cu alte sisteme juridice din UE (Casetă 1 de mai jos). Norma în România este, așadar, mai protectoare pentru angajat în ceea ce privește orele suplimentare.

Casetă 1 – Libertatea de a refuza efectuarea de ore suplimentare

Alte sisteme juridice nu oferă această libertate absolută de a refuza efectuarea de ore suplimentare, dar prevăd, de exemplu, că:

- salariatul este obligat să efectueze ore suplimentare (**RU**);
- salariatul poate refuza să efectueze ore suplimentare, dar numai motivat (**Portugalia**);
- salariatul este obligat să efectueze ore suplimentare, dacă acest lucru a fost prevăzut în contractul individual de muncă (**Finlanda**).

53. Potrivit legislației românești, partea care ia inițiativa pentru solicitarea de ore suplimentare este întotdeauna angajatorul, iar cererea în sine poate fi formulată fără a se face neapărat o referire explicită la orele suplimentare. Acest lucru a fost stipulat și în practica judiciară, considerându-se că „efectuarea voluntară de ore suplimentare în zilele libere nu poate avea drept obligație corelativă obligația întreprinderii angajatoare de a plăti aceste ore suplimentare”.⁴¹ Instanța a considerat că salariatul nu avea dreptul să fie plătit pentru ore suplimentare deoarece nu s-a făcut dovada unei cereri în acest sens. Noțiunea de „cererea angajatorului” trebuie înțeleasă în sens larg. Nu ar fi necesară o solicitare expresă de a presta ore suplimentare. Angajatorul poate impune sarcini suplimentare față de cele deja existente, a căror îndeplinire ar putea presupune efectuarea de muncă suplimentară corespunzătoare, fără vreo referire la timpul de lucru. Totodată, salariatul care continuă să efectueze ore suplimentare nu pentru că îi cere angajatorul, ci pentru că nu reușește să își realizeze cota de muncă în timpul programului de lucru, nu poate cere compensare cu timp liber pentru orele suplimentare efectuate sau plată pentru acestea; salariatul în cauză poate fi chiar considerat neperformant, după cum se subliniază în analizele cazurilor practice⁴². În termeni concreți însă, ar trebui să fie întotdeauna o chestiune de dezvoltare a capacității manageriale de aplicare a cadrului legal și de a decide cu privire la situațiile în care orele suplimentare sau un număr

⁴⁰ Articolul 120 alineatul (2) din Codul muncii prevede o singură excepție: „Munca suplimentară nu poate fi efectuată fără acordul salariatului, cu excepția cazului de forță majoră sau pentru lucrări urgente destinate prevenirii producerii unor accidente ori înlăturării consecințelor unui accident.”

⁴¹ Curtea de Apel București, Secția a VII-a pentru cauze privind conflictele de muncă și asigurări sociale, Decizia 1341/R din 6 aprilie 2006, în D. Lupașcu, *Culegere de practica judiciară în materie de litigii de muncă*, p. 267, Ed. Universul Juridic, 2006.

⁴² R. Dimitriu, *International Encyclopedia of Laws – Romania (Enciclopedie internațională de legislație – România – n.tr.)*, General editor: R. Blanpain, Ed. Kluwer Law International, 2019, nr. 230-234.

excesiv de ore suplimentare pot fi impuse de circumstanțe sau angajatori fără dovezi explicite în cazuri specifice.

54. **În România, durata maximă de 48 de ore poate fi depășită în mod excepțional cu condiția ca media orelor de lucru, calculată pentru o perioadă de referință de patru luni calendaristice, să nu depășească patruzeci și opt de ore pe săptămână.** Prevederea cuprinsă în Codul muncii din România este conformă DTL, care prevede o perioadă de referință de patru luni. Prin excepție, pentru anumite domenii de activitate, întreprinderi sau profesii, se pot negocia perioade de referință mai mari de patru luni, dar care să nu depășească douăsprezece luni, prin contractul colectiv de muncă aplicabil. Totuși, în România, astfel de perioade de referință nu sunt incluse de obicei în contractele colective de muncă.
55. **Conform Codului muncii, orele suplimentare sunt compensate cu timp liber remunerat în termen de șaiszeci de zile de la efectuarea orelor suplimentare.** Ca regulă generală, salariatul care efectuează ore suplimentare va fi compensat cu zile libere plătite, iar pentru acele zile libere i se vor plăti aceleași salarii care corespund programului normal de lucru. Totuși, dacă nu este posibilă compensarea cu timp liber plătit în următoarele șaiszeci de zile de la efectuarea orelor suplimentare, acestea vor fi recompensate printr-un spor salarial care se adaugă la salariul de bază corespunzător duratei orelor suplimentare. Sporul salarial datorat pentru orele suplimentare se negociază în contractul colectiv de muncă sau, după caz, în contractul individual de muncă, dar nu poate fi mai mic de 75% din salariul de bază. În plus, articolul 122 alineatul (3) din Codul muncii prevede că, în perioada în care activitatea este redusă, angajatorul va avea posibilitatea de a acorda zile libere plătite din care pot fi compensate orele suplimentare care vor fi prestate în următoarele douăsprezece luni. Această inversare între muncă și ore libere este o primă formă de flexibilitate a orelor suplimentare.
56. **Cu toate acestea, pentru lucrătorii din sectorul public din România, reglementări derogatorii succesive au stipulat că orele suplimentare nu pot fi recompensate cu sume suplimentare de bani, ci doar cu timp de repaus compensatoriu.**⁴³ Începând cu anul 2011, în contextul în care, în România, se implementau măsuri de consolidare fiscală, a fost introdusă posibilitatea acordării de timp liber compensatoriu pentru angajații din sectorul public și s-a stipulat că orele suplimentare în sectorul public nu pot fi recompensate cu sporuri salariale. Aceste prevederi sunt încă în vigoare. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018⁴⁴ prevede, la articolul 35, că, în perioada 2019-2021, munca suplimentară efectuată peste durata normală a timpului

⁴³ Această interdicție de compensare cu bani a orelor suplimentare în cazul bugetarilor a fost prelungită până în anul 2021 prin articolul 35 alineatul (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1116 din 29 decembrie 2018, care prevede că, prin derogare de la prevederile Legii-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare, în perioada 2019-2021, munca suplimentară efectuată peste durata normală a timpului de lucru de către personalul din sectorul bugetar încadrat în funcții de execuție sau de conducere, precum și munca prestată în zilele de repaus săptămânal, de sărbători legale și în celelalte zile în care, în conformitate cu reglementările în vigoare, nu se lucrează în cadrul schimbului normal de lucru se vor compensa numai cu timp liber corespunzător acestora.

⁴⁴ Privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1116 din 29 decembrie 2018.

de lucru de către personalul din sectorul bugetar încadrat în funcții de execuție sau de conducere, precum și munca prestată în zilele de repaus săptămânal, de sărbători legale și în celelalte zile în care, în conformitate cu reglementările în vigoare, nu se lucrează se vor compensa numai cu timp liber corespunzător acestora (și niciodată cu bani).

57. În România, 57% din personalul din administrația publică efectuează de obicei ore suplimentare, dar aproape 20% au raportat că acestea nu au fost compensate cu timp liber⁴⁵. Un studiu realizat recent de INA, în 2020, a arătat că orele suplimentare sunt frecvente în rândul personalului din administrația publică și că, în general, personalul primește timp liber în schimbul acestora; totuși, aproape 20% din personal nu este compensat în niciun fel (nici cu timp liber, nici cu sporuri). Managerii subliniază că acest lucru se datorează volumului mare de muncă.

58. Salariații care cumulează două contracte de muncă au dreptul la concediu de odihnă pentru ambele contracte. Abia recent, Legea nr. 31/2020 pentru abrogarea articolului 3 alineatul (1) din Hotărârea Guvernului nr. 250/1992⁴⁶, a eliminat prevederea potrivit căreia salariații care îndeplinesc, prin cumul, pe lângă funcția de bază, cu normă întreagă, o altă funcție, au dreptul la concediu de odihnă plătit numai de la unitatea în care își au funcția de bază. Practic, până în această primăvară, salariații care cumulau două contracte de muncă în administrația publică nu au beneficiat de dreptul constituțional la concediu plătit de la al doilea loc de muncă. **Alte sisteme juridice au optat pentru forme mai flexibile de compensare a orelor suplimentare, precum posibilitatea de acumulare de timp liber, ca urmare a efectuării de ore suplimentare, într-o bancă de timp** (Caseta 2 de mai jos). Prin stabilirea unui împrumut de timp liber și acumularea de timp liber, salariatul beneficiază de o rezervă de timp liber, care poate fi folosită conform propriilor interese. O bancă de timp de lucru, de exemplu, poate fi o combinație de ore de lucru, timp liber câștigat (de exemplu, efectuând ore suplimentare) și plăți suplimentare care au fost transformate în timp liber. Un astfel de aranjament poate permite un echilibru mai bun între interesele instituției și cele legate de viața personală.

Caseta 2 – Compensarea orelor suplimentare cu timp liber – banca de timp

În **Finlanda**⁴⁷, noua legislație privind timpul de lucru, aplicabilă de la 1 ianuarie 2020, oferă celor două părți ale unui contract individual de muncă posibilitatea de a conveni asupra unei „bănci de timp de lucru”. Băncile de

⁴⁵ Studiu privind aranjamentele de lucru flexibile realizat de INA în 2020. Studiul este disponibil la: <http://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2021/01/STUDIU-moduri-de-lucru-flexibile.pdf>.

⁴⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 271 din 1 aprilie 2020.

⁴⁷ Matleena Engblom, *Flash Reports on Labor Law. March 2019 (Scurte rapoarte privind dreptul muncii. Martie 2019 – n.tr.)*, Raport de țară, Finlanda.

timp de lucru au fost incluse în contractele colective de muncă încă de dinaintea acestei date.

Un exemplu practic de utilizare a facilității băncilor de timp îl reprezintă sistemul utilizat de **IPA, în Irlanda**⁴⁸:

Timpul de lucru este de patru săptămâni sau 148 de ore pe lună. Aceste ore sunt ore obligatorii. Începând cu 2004, IPA a introdus facilitatea unei bănci de timp pentru personalul care lucrează ore suplimentare în anumite perioade ale anului. Este posibilă reportarea unui credit maxim de 13 ore de la un exercițiu bugetar la altul, iar aceste ore sunt introduse automat în banca de timp. Prin urmare, rolul managerilor în a opera prompt corecțiile este crucial în această privință.

Pentru ca sistemul Băncii de Timp să funcționeze fără probleme, toate actualizările trebuie introduse corect și prompt în sistem, iar superiorii ierarhici trebuie să urmărească îndeaproape toate corecțiile trimise spre aprobare, în special către sfârșitul unei perioade de timp lucrat flexibil. În acest sens, pentru o funcționare eficientă a sistemului, ar trebui implementat un sistem SIMRU.

Un număr suficient de ore credit acumulate pot fi luate ca o jumătate de zi sau o zi întreagă liberă.

2.2.3 Monitorizarea timpului de lucru

59. Majoritatea țărilor UE au implementat un sistem de monitorizare a timpului de lucru.

Evaluarea respectării limitelor aplicabile timpului de lucru stabilite de DTL presupune implementarea unei modalități de monitorizare a programului de lucru. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat în această privință că Directiva 2003/88/CE trebuie interpretată în sensul că statele membre trebuie să le impună angajatorilor să instituie un sistem obiectiv, fiabil și accesibil care să permită măsurarea timpului lucrat zilnic de către fiecare lucrător.⁴⁹ O analiză a legislației în întreaga Uniune Europeană a condus la concluzia că, în prezent, statele membre ale UE se împart în trei categorii în ceea ce privește această decizie CJUE: unele țări s-au conformat hotărârii CJUE (de exemplu, Spania, Franța și Țările de Jos), altele nu s-au conformat acesteia (de exemplu, Germania, Regatul Unit și Italia) și cele în care conformitatea este neclară (de exemplu, Belgia)⁵⁰. Pe baza prevederilor Codului muncii, se poate considera că România poate fi încadrată în prima categorie.

Caseta 3 – Monitorizarea timpului de lucru în Spania

⁴⁸ Pentru mai multe detalii privind funcționarea practică a sistemului, a se consulta site-ul web al IPA:

<https://www.ipa.ie/fileupload/Intranet/Section%2010%20Flexible%20Working%20Hours%20Guidelines%20to%20Scheme.doc>

⁴⁹ Cauza C-55/18 Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO), 14 mai 2019.

⁵⁰ <https://www.jonesday.com/en/insights/2019/11/daily-registration-of-employee-working-time-in-the>.

În **Spania**, obligația de monitorizare nu a fost prevăzută de lege până în 2019, când CJUE s-a pronunțat cu privire la interpretarea dispozițiilor relevante din DTL. Potrivit Inspectoratului de Muncă, evidența timpului de lucru era necesară din punct de vedere practic, însă Curtea Supremă a decis că nu exista nicio obligație legală pentru angajatori de a ține evidența timpului lucrat de angajați. Totuși, Decretul Regal Lege nr. 8/2019 impune obligația de a ține evidența timpului de lucru. Contractele colective de muncă pot permite instituțiilor să își aleagă în mod liber sistemul de evidență a timpului de lucru zilnic după consultarea reprezentanților lucrătorilor⁵¹.

60. **În România, obligația de monitorizare este consacrată în mod clar în Codul muncii.** Potrivit articolului 119 din Codul muncii, modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 53/2017⁵², angajatorul are obligația de a ține la locul de muncă evidența orelor de lucru efectuate zilnic de fiecare salariat, cu evidențierea orei de începere și de încheiere a programului de lucru, și de a supune această evidență controlului inspectorilor de muncă, ori de câte ori se solicită acest lucru.
61. **Regula aplicată în contextul românesc este destul de rigidă, mai ales în administrația publică; introducerea sa, în 2017, a fost menită să permită inspectorilor de muncă să verifice numărul de ore lucrate zilnic de fiecare angajat.** Totuși, trebuie menționat că nu este necesară o condică de prezență și nici ca aceasta să includă semnătura salariatului; așadar, ar putea fi folosit și un instrument electronic de evidență a programului de lucru. În instituțiile care au introdus carduri de acces, astfel de dispozitive pot fi folosite pentru a monitoriza ora de începere și ora de încheiere a activității. În România, în administrația publică, această prevedere a dus, în general, la reintroducerea condicilor de prezență, modalități învechite și ineficiente de monitorizare a programului de lucru. În plus, acest proces a sporit accentul pe managementul bazat pe timp în administrația publică, în timp ce eforturi suplimentare ar fi trebuit depuse, în paralel, pentru îmbunătățirea managementului performanței, astfel cum se subliniază în Livrabilul 5.1 aferent RAS MRU⁵³.
62. **În sfârșit, în cazul telemuncii, monitorizarea începerii și încheierii programului este obligatorie și în legislația românească, iar focalizarea administrativă actuală a sistemului de management al performanței limitează utilizarea potențială a telemuncii.** Acest lucru se poate face printr-o simplă foaie de pontaj transmisă de angajat, prin mijloace de comunicare

⁵¹ Exemplu de contract colectiv de muncă aplicabil în educație, aplicabil din 2019: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-14973.

⁵² Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 644 din 7 august 2017. Înaintea acestei modificări, se prevedea doar obligația de a ține evidența timpului de lucru, fără a se preciza că este vorba de timpul de lucru zilnic.

⁵³ Analiza sistemului de management al performanței în administrația publică din România.

electronică, angajatorului, sau prin simpla monitorizare a momentului conectării și a celui al deconectării angajatului. Totuși, implementarea unui astfel de sistem necesită și o capacitate sporită de a gestiona munca la distanță și de a se concentra pe rezultatele așteptate; în acest sens, utilizarea telemuncii trebuie să țină cont de necesitatea unei flexibilități suplimentare în monitorizarea timpului de lucru comparativ cu rezultatele așteptate. În consecință, în timp ce, pe hârtie, legislația românească este conformă hotărârii CJUE și telemunca este posibilă, în practică, instituțiile publice încă ezită să aplice telemunca deoarece este dificil de monitorizat timpul de lucru și munca efectuată în concret.

63. În plus, monitorizarea timpului de lucru nu trebuie să reprezinte o intruziune excesivă în viața privată a salariatului (în niciun caz prin instalarea de tehnologie de urmărire, care ar încălca dreptul angajaților la protecția datelor cu caracter personal⁵⁴). În acest sens, formele actuale de monitorizare implică adesea o mai mare monitorizare a activităților decât a timpului de lucru în sine (de exemplu, prin solicitarea unui „Rezumat zilnic al activităților realizate”). Totuși, este important de remarcat faptul că obligațiile unui salariat (spre deosebire de cele ale unui lucrător care desfășoară o activitate independentă) continuă să fie obligații de mijloace, nu de rezultate, și în cele din urmă, timpul de lucru rămâne unitatea de măsură a muncii.

2.2.4 Timpul de repaus

64. Deși timpul de lucru este definit prin lege, timpul de repaus este o noțiune reziduală, care nu are nicio definiție. Conform articolului 2 punctul 2 din DTL, „perioada de repaus” înseamnă orice perioadă care nu este timp de lucru. Rezultă că orice perioadă care nu este timp de lucru este automat timp de repaus⁵⁵ și nu poate exista o „zonă gri” – o perioadă care nu este nici timp de lucru, nici timp de repaus. Timpul de repaus include:

- Repausul zilnic și pauzele de masă,
- Repausul săptămânal,
- Repausul anual (concediul de odihnă),
- Sărbătorile legale.

65. La nivel național, repausul zilnic este perioada de repaus cuprinsă între două zile lucrătoare și trebuie acordat cu respectarea următoarelor reguli:

⁵⁴ După cum se reglementează prin Regulamentul general UE privind protecția datelor (GDPR).

⁵⁵ „Trebuie reamintit faptul că această directivă definește timpul de lucru ca fiind orice perioadă în care salariatul lucrează, la dispoziția angajatorului și își exercită activitatea sau funcțiile în conformitate cu legislațiile și/sau practicile naționale. Mai mult, în schema directivei, acesta este pus în opoziție cu perioadele de repaus, cele două excluzându-se reciproc” [CJUE, Hotărârea Curții din 3 octombrie 2000 - Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap), para. 47].

- Salariații au dreptul, între două zile lucrătoare, la o perioadă de repaus care nu poate fi mai mică de 12 ore consecutive;

- În cazul muncii în schimburi, această perioadă de repaus nu poate fi mai mică de 8 ore între schimburi.

Timpul zilnic de lucru de 12 ore va fi urmat de o perioadă de repaus de 24 de ore, conform articolului 115 alineatul (2) din Codul muncii.

66. În România, DTL a fost transpusă în mod corect, dar rigid în ceea ce privește timpul de repaus. Pe de o parte, reglementarea românească este mai favorabilă decât cea din directivă – de exemplu, numărul minim de ore de repaus neîntrerupt din legislația românească îl depășește pe cel din DTL. Pe de altă parte, reglementarea românească poate fi interpretată ca fiind mai defavorabilă salariatului, dată fiind rigiditatea acesteia. O privire de ansamblu comparativă a unora dintre prevederile din legislația românească cu cele din DTL cu privire la timpul de repaus este inclusă mai jos.

| DTL | Codul muncii |
|--|---|
| Articolul 17 alineatul (4) litera (a): se poate deroga de la dispozițiile privind repausul zilnic în cazul muncii în ture, de fiecare dată când lucrătorul schimbă tura și nu poate beneficia de perioade de repaus zilnic și săptămânal între sfârșitul unei ture și începutul următoarei. | Articolul 135 alineatul (2): în cazul muncii în schimburi, acest repaus nu poate fi mai mic de 8 ore între schimburi (comparative cu regula general de 12 ore menționată în DTL). |
| Articolul 17 alineatul (2): lucrătorii în cauză trebuie să beneficieze de perioade de repaus echivalente compensatorii sau dacă, în cazuri excepționale în care nu este posibil, din motive obiective, să se acorde asemenea perioade de repaus echivalente compensatorii, lucrătorii beneficiază de protecție adecvată. | Nu există dispoziții cu privire la astfel de compensații sau măsuri de protecție. |

67. Pe durata zilei de lucru, personalul are dreptul și la timp de pauză. În conformitate cu articolul 4 din DTL, statele membre iau măsurile necesare pentru ca orice lucrător să beneficieze, în cazul în care timpul de lucru zilnic depășește șase ore, de un timp de pauză ale cărui modalități, în special durata și condițiile în care se acordă, sunt stabilite prin contracte colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali sau, în absența acestora, prin legislația națională. Ora pentru pauza de masă este stabilită în cazul multor instituții publice din România prin regulament

intern⁵⁶. Pauza de masă nu trebuie confundată cu pauzele tehnologice, după cum s-au pronunțat instanțele române⁵⁷.

68. Pandemia de Covid-19 a permis introducerea pauzelor de masă eșalonate, inclusiv în administrația publică, ceea ce reprezintă un pas important în direcția flexibilizării. În contextul crizei generate de pandemia de COVID-19, Ordinul nr. 3577/831/2020 privind măsurile pentru prevenirea contaminării cu noul coronavirus SARS-CoV-2 și pentru asigurarea desfășurării activității la locul de muncă în condiții de securitate și sănătate în muncă pe perioada stării de alertă⁵⁸, prevede anumite restricții cu privire la acordarea pauzei de masă, arătând că, pe perioada stării de alertă, instituțiile vor acorda pauze de masă eșalonat [articolul 1 alineatul (1) litera aa)]. Cu alte cuvinte, pauza de masă nu este lăsată la latitudinea angajatului, ci presupune decizia angajatorului. După încheierea pandemiei, va fi util, totuși, să li se ofere angajaților posibilitatea de a-și stabili propriul interval de timp pentru pauza de masă, ori de câte ori acest lucru este posibil. Codul muncii nu prevede o limită minimă a pauzei de masă⁵⁹, durata acesteia va depinde de părți, iar alegerea orei din zi este un element de flexibilitate a programului de lucru.

69. Timpul de repaus săptămânal presupune un număr de ore neîntrerupte de care salariatul beneficiază în fiecare săptămână. Conform primului paragraf al articolului 5 din DTL, statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că, pentru fiecare perioadă de șapte zile, fiecare lucrător are dreptul la o perioadă minimă de repaus neîntrerupt de 24 de ore, la care se adaugă cele 11 ore de repaus zilnic. Acest text a fost interpretat de CJUE⁶⁰ în sensul că nu permite stabilirea unei perioade de referință sau amânarea repausului săptămânal de la o săptămână la alta („impune ca perioada de repaus să fie asigurată în interiorul fiecărei perioade de șapte zile”). Cu toate acestea, în România repausul săptămânal este acordat timp de patruzeci și opt de ore consecutive⁶¹, de obicei sâmbăta și duminica.

70. Spre deosebire de normele din DTL, durata repausului săptămânal în România este stabilită mai rigid. Conform Codului muncii, repausul săptămânal în România este de 48 de ore, iar repausul zilnic, de 12 ore. Acest lucru are drept consecință efectivă includerea, în cadrul legal din România, a prevederii conform căreia angajații să beneficieze de 60 de ore de odihnă

⁵⁶ Conform articolului 134 alineatul (1) din Codul muncii: În cazurile în care durata zilnică a timpului de muncă este mai mare de 6 ore, salariații au dreptul la pauză de masă și la alte pauze, în condițiile stabilite prin contractul colectiv de muncă aplicabil sau prin regulamentul intern. În unele instituții, lipsa de prevederi clare referitoare la intervalul orar al pauzei de masă a dus la manifestări de indisciplină și nerespectare a programului de lucru de către angajații care au alocat un timp disproporționat pauzei de masă. Dimpotrivă, în alte unități, pauza de masă și intervalul ei de timp ar fi trebuit lăstate la latitudinea fiecărui angajat, asigurându-se astfel un program de lucru mai flexibil.

⁵⁷ Pe baza faptului că pauzele tehnologice, în care salariatul se află la locul de muncă, la dispoziția angajatorului, reprezintă timp de lucru, instanțele au decis uneori ca pauzele de masă oferite de angajator în timpul pauzelor tehnologice să fie tratate ca timp de lucru și plătite corespunzător. S-a arătat astfel că „pauzele tehnologice nu pot fi asimilate unei forme de timp de repaus – pauza de masă – acestea fiind impuse exclusiv de procesul tehnologic specific angajatorului”.

⁵⁸ Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 403 din 16 mai 2020.

⁵⁹ Cu excepția minorilor, în cazul cărora pauzele de masă sunt de cel puțin 30 de minute, conform articolului 134 alineatul (2) din Codul muncii.

⁶⁰ Cauza C-306/16 *Maio Marques da Rosa* împotriva *Varzim Sol*.

⁶¹ Legea nr. 97/2015, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 316 din 8 mai 2015.

neîntreruptă, în fiecare interval de 7 zile. Pe de altă parte, condiția impusă de CJUE ca orele de repaus săptămânal să fie acordate consecutiv, în decursul fiecărei perioade de 7 zile, se traduce în 35 de ore de odihnă neîntreruptă, conform condiției minime prevăzute de DTL. Regulile naționale sunt minime, astfel încât părțile nu ar putea deroga de la ele (adică să flexibilizeze programul de lucru) decât în sensul de a prevedea o perioadă de repaus mai lungă, nu una mai scurtă. Nici la cererea sau cu acordul salariatului, acest interval nu poate fi redus, fragmentat sau reportat pentru săptămâna următoare. Dispoziția în cauză se aplică și contractelor cu fracțiune de normă. Un salariat cu fracțiune de normă care lucrează, conform contractului, 12 ore pe săptămână, nu ar putea lucra 2 ore pe zi, de luni până sâmbătă, deoarece nu s-ar respecta prevederile articolului 137 alineatul (1) din Codul muncii⁶².

- 71. Concediul anual plătit este, de asemenea, inclus în timpul de repaus și este garantat pentru toți angajații.** Durata minimă a acestuia, conform Codului muncii, este de douăzeci de zile pe an, în conformitate cu DTL, care prevede un concediu minim plătit de patru săptămâni pe an. Contractele colective de muncă pot prevedea o durată minimă mai mare a concediului anual. Ca și în alte domenii, cadrul legal românesc conține reglementări foarte detaliate, lăsând o marjă foarte redusă de negociere părților implicate într-un contract de muncă. În esență, ceea ce se poate negocia este doar durata concediului de odihnă anual (egală sau mai mare decât cea stabilită prin contractul colectiv aplicabil) și programarea acestuia.
- 72. În plus, în administrația publică din România, concediul anual plătit este proporțional cu vechimea în muncă și acest lucru a fost semnalat în alte țări UE ca fiind discriminatoriu pe criteriul de vârstă.** Regula este stabilită în România prin Hotărârea Guvernului nr. 250/1992. Cu toate acestea, există multe țări UE în care sunt puse în aplicare politici similare, pentru a încuraja participarea pe piața muncii într-un context de îmbătrânire demografică. Câteva exemple relevante sunt incluse în tabelul de mai jos. În acest sens, dezbaterile actuale gravitează încă în jurul faptului că

TABELUL 1 CORELAȚIE ÎNTRE VECHIME ȘI ZILELE DE CONCEDIU SUPLIMENTAR PLĂTIT ÎN ANUMITE ȚĂRI UE⁶³

| | | Număr standard de zile de concediu anual | De la vârsta de | Zile suplimentare | Lege/contract colectiv de muncă |
|------------------------|----------|--|-----------------|-------------------|----------------------------------|
| Sectorul public | Austria | 25 | 43 | 5 | Legea funcționarilor publici §65 |
| | Germania | 26 | 30 | 3 | Contract colectiv de muncă |
| | | | 40 | 4 | |
| Luxemburg | 32 | 50 | 2 | | |

⁶² Articolul 137 alineatul (1) prevede că repausul săptămânal minim este de 48 de ore consecutive, de regulă sâmbăta și duminica. În acest context, în exemplul dat, cu sâmbăta inclusă, perioada minimă de repaus săptămânal de 48 de ore nu ar fi respectată.

⁶³ Aumayr-Pintar, Christine; Bechter, Barbara, Seniority-based entitlements: Extent, policy debates and research (Drepturi bazate pe vechime: sferă, dezbateri politice și cercetare – n.tr.), Eurofound, 2019.

| | | | | | |
|------------------------------------|----------|----|--------------------|------|--|
| | | | 55 | 4 | Contract colectiv de muncă privind salariile; Legea funcționarilor publici |
| | Norvegia | 25 | 60 | 5 | Contract colectiv de muncă |
| | | | 62 | 8 | |
| | Suedia | 28 | 30 | 3 | Contract colectiv de muncă pentru angajații din sectorul public |
| | | | 40 | 7 | |
| Sectoarele public și privat | Slovacia | 20 | 33 | 5 | Codul muncii, §103 |
| | Slovenia | 20 | 55 | 3 | Legea privind raporturile de muncă (ZDR-1) |
| | Norvegia | 25 | 60 | 5 | Legea concediilor din 1988 |
| | Ungaria | 20 | 25 | 1 | Actul I din Codul muncii (2012) |
| | | | 28 | 2 | |
| | | | La fiecare 2-3 ani | (+1) | |
| | | 45 | 10 | | |

- 73. Dreptul la concediu anual plătit nu poate face obiectul vreunei cesionări, renunțări sau limitări.** Conform cadrului legal aplicabil în România și în conformitate cu DTL, chiar dacă salariatul dorește să renunțe la concediu – de exemplu, în schimbul unor compensații – acest act este nul. Compensația financiară pentru neefectuarea concediului este permisă numai în cazul rezilierii contractului de muncă.
- 74. Angajatorul poate chema salariatul din concediu în cazuri extreme sau pentru situații urgente care necesită prezența salariatului la locul de muncă.** În acest caz, angajatorul are obligația de a suporta toate costurile efectuate de salariat și de familia sa pentru a reveni la muncă, precum și orice eventuală pierdere rezultată din întreruperea concediului.
- 75. Anumite perioade de concediu sunt prevăzute pentru a asigura echilibrul dintre viața privată și cea profesională.** Astfel, pe lângă concediul acordat pentru creșterea și îngrijirea copiilor⁶⁴, a fost introdus concediul de acomodare⁶⁵ - în cazul adopției unui copil, precum și concediul suplimentar pentru salariatele care efectuează procedura fertilizării in vitro⁶⁶.
- 76. Stabilirea zilelor de sărbătoare legală ține de competența legiuitorului național; DTL nu prevede un număr minim de zile nelucrătoare, de unde marea diversitate de abordări în dreptul comparat european.** Sărbători suplimentare pot fi respectate la nivel local, sau pe baza contractelor colective de muncă sau a cutumelor, în timp ce numărul zilelor de sărbătoare legală poate varia de la an la an, în special în țările care nu acordă zile libere pentru a compensa zilele de sărbătoare legală atunci când acestea cad în weekend. Astfel de variații

⁶⁴ Concediul de maternitate (Codul muncii și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005), concediul de risc maternal (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2003), concediul pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani, respectiv 3 ani, în cazul copilului cu handicap (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010), concediul paternal (Legea nr. 210/1999), concediul medical pentru îngrijirea copilului bolnav (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005).

⁶⁵ Legea nr. 57/2016 pentru modificarea Legii nr. 273/2004 privind procedura adopției.

⁶⁶ Articolul 147¹ din Codul muncii, introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/2019, prevede că salariatele care urmează o procedură de fertilizare in vitro beneficiază, anual, de un concediu de odihnă plătit suplimentar, de trei zile. Pentru evoluțiile juridice ulterioare, R. Dimitriu, International Encyclopedia of Laws – Romania, op. cit., p. 245-253.

reprezintă principalul motiv al diferențelor de la an la an în ceea ce privește programul de lucru anual în multe țări⁶⁷.

77. **În România, numărul zilelor de sărbătoare legală nelucrătoare a crescut în ultimii ani; în prezent sunt 15, dar cele care cad într-o zi de weekend nu pot fi acordate într-o zi înlocuitoare**⁶⁸. România se află astfel pe media europeană a sărbătorilor legale nelucrătoare (Cipru, cu 17 zile libere, pare să aibă cele mai multe zile libere⁶⁹). Atunci când, din motive întemeiate, nu au fost acordate zile libere, salariații beneficiază de o majorare a salariului de bază pentru munca prestată în zilele de sărbătoare legală nelucrătoare, care nu poate fi mai mică de 100% din salariul de bază corespunzător muncii prestate în timpul normal de lucru.
78. **Alte sisteme juridice includ reguli mai generoase în ceea ce privește gestionarea timpului de repaus și a zilelor libere, prevăzând, de exemplu, dreptul angajaților de a-și lua zile libere parțiale sau complete din motive personale și având posibilitatea de a compensa cu timp de lucru.** În Spania, de exemplu, guvernul și sindicatele au ajuns la un acord în vederea creării unei rezerve de timp de lucru acumulat pentru a îmbunătăți echilibrul dintre viața profesională și cea privată a lucrătorilor din Administrația Generală a Statului. „Conform acordului, angajații publici ar putea acumula un anumit număr de ore de lucru destinate îngrijirii copiilor minori și persoanele în vârstă sau persoanele cu handicap până la gradul I de rudenie prin consangvinitate sau căsătorie. Aceste ore, dedicate asigurării echilibrului dintre viața profesională și cea privată, nu pot depăși, în medie, 8% din timpul de lucru anual, 85 de ore pe an, și trebuie recuperate în termen de trei luni. Folosirea orelor de echilibrare a vieții profesionale cu cea privată necesită o declarație pe propria răspundere și o justificare adecvată atunci când este necesară o zi de lucru întregă.”⁷⁰.

Caseta 4 – exemple de gestionare a zilelor libere suplimentare

În **Portugalia**, angajații din administrația publică au dobândit, din 2019, dreptul la o zi liberă pentru a-și însoți copiii în prima zi de școală⁷¹.

În **Polonia**, lucrătorii din administrația publică pot beneficia de o zi liberă, fără a-și lua concediu, pentru a rezolva urgențele familiale⁷².

⁶⁷ Eurofound (2016), *Working time developments in the 21st century: Work duration and its regulation in the EU (Evoluția timpului de lucru în secolul 21: Durata muncii și reglementarea acesteia în UE – n.tr.)*. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, p. 50.

⁶⁸ Conform articolului 139 din Codul Muncii: 1 și 2 ianuarie; 24 ianuarie – Ziua Unirii; Vinerea Mare; prima și a doua zi de Paști; prima și a doua zi de Rusalii; 1 mai – Ziua Muncii; 1 iunie – Ziua Internațională a Copilului; 15 august – Adormirea Maicii Domnului; 30 noiembrie – Sfântul Andrei; 1 decembrie (Ziua Națională a României); 25 și 26 decembrie; două zile pentru fiecare sărbătoare religioasă anuală declarată ca atare de cultele religioase legale, altele decât cele creștine, pentru persoanele aparținând acestora.

⁶⁹ Pentru toate zilele de sărbătoare legală în statele europene, a se vedea <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2018/466/13&from=FR>.

⁷⁰ C. Korunka, B. Kubicek, M. Risak, Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN), 2019, *New Way of Working in Public Administration*, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/Study_New_Way_of_Working_in_Public_Administration.pdf, p. 55.

⁷¹ Flash Reports on Labor Law July 2019 (Scurte rapoarte privind dreptul muncii. Iulie 2019 – n.tr.), Raport de țară, Portugalia, 7/2019.

⁷² Eurofound, *Working conditions in central public administration*, 2013 (https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/ewco/tm1303013s/tm1303013s.pdf), p. 21.

În **Irlanda**, Departamentul pentru Afaceri Sociale, Comunitare și Familie a introdus aranjamente care prevăd concediu fără plată în perioada de vară (iulie/august) pentru a permite îngrijirea copiilor în timpul vacanței școlare⁷³.

În administrația publică, în majoritatea sistemelor de drept, sărbătorile legale au reglementări speciale, derogând de la regulile generale, în special cu privire la:

- Concediul sabatic - neplătit (**Belgia, Bulgaria, Cipru, Republica Cehă, Danemarca, Franța, Ungaria, Polonia, Slovacia** etc.) sau plătit (**Austria, Slovenia** etc.). În România, concediul sabatic este reglementat doar pentru învățământul superior;
- Zile libere plătite (**Austria, Cehia, Finlanda, Italia**, etc.⁷⁴);
- Concediu pentru formare profesională, corespunzător unui program de formare profesională, reglementat în România de Codul administrativ.

2.2.5 Transpunerea DTL în ceea ce privește angajații din administrația publică din România

79. Elementele evidențiate în prezentul capitol indică faptul că România a transpus corect, dar rigid, DTL, întrucât cadrul legal național depășește uneori regulile minime, impunând reguli mai stricte decât ar fi fost obligatoriu. De exemplu, DTL prevede că timpul minim de repaus săptămânal este de 24 de ore plus cele 11 ore de repaus zilnic. Codul muncii din România prevede un repaus zilnic de 12 ore și un repaus săptămânal de 48 de ore, astfel încât un lucrător ar trebui să beneficieze, între ultima zi lucrătoare a unei săptămâni și prima zi lucrătoare a săptămânii următoare, de 60 de ore consecutive de repaus (față de 35, conform prevederilor DTL). De reținut faptul că acest interval nu poate fi în mod normal redus, fragmentat sau reportat pentru săptămâna următoare.

80. O problemă-cheie de ordin practic o reprezintă monitorizarea timpului de lucru în administrația publică, care, în multe instituții se face încă prin metode învechite, precum condica de prezență (pe hârtie). Ar fi indicată implementarea unui sistem electronic de monitorizare a timpului de lucru.

81. Un al doilea aspect problematic constă în faptul că, în sectorul public, orele suplimentare nu pot fi compensate cu bani, ci doar cu timp liber, fără posibilitatea de a acumula acele ore suplimentare pe o perioadă mai mare de 60 de zile de la efectuarea lor. Acest timp liber poate fi utilizat doar în termen de 60 de zile de la efectuarea orelor suplimentare. Însă, o altă

⁷³ Peter C. Humphreys, Sile Fleming, Orla O'Donnell, *Flexible and Innovative Working Arrangements in the Irish Public Service (Aranjamente de lucru flexibile și inovatoare în administrația publică din Irlanda – n.tr.)*, p. 16.

⁷⁴ C. Korunka, B. Kubicek, M. Risak, Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN), 2019, *New Way of Working in Public Administration*, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/Study_New_Way_of_Working_in_Public_Administration.pdf.

variantă îmbrățișată pe scară largă în alte sisteme juridice, menită să asigure un echilibru mai bun între viața privată și cea profesională, ar fi posibilitatea de a reflecta timpul liber, ca urmare a efectuării de ore suplimentare, într-o bancă de timp. Angajatul ar putea, astfel, să acumuleze timp liber, pe care l-ar putea folosi în funcție de propriile interese, chiar și după o perioadă mai lungă de timp.

82. **În final, unele reglementări aplicabile în administrația publică privind concediile angajaților, care datează de dinainte de aderarea la Uniunea Europeană, sunt învechite.** În ansamblu, Hotărârea Guvernului nr. 250/1992 ar trebui actualizată în conformitate cu normele actuale privind exercitarea dreptului la odihnă. De exemplu, legarea duratei concediului anual plătit de vechimea în muncă poate fi considerată discriminatorie, dar această situație persistă în multe țări UE, după cum se subliniază în prezentul raport.
83. **Dincolo de aceste prevederi generale privind timpul de lucru, formele specifice de aranjamente de lucru care pot fi aplicate în limitele generale stabilite de DTL și de cadrul național aplicabil sunt analizate în continuare în capitolele 3 și 4 din prezentul raport.** Deși se poate concluziona că transpunerea DTL în România reflectă în mod corect principiile și regulile minime consacrate în directivă, trebuie reținut faptul că diferitele forme de ALF care pot fi utilizate în contextul DTL pot fi afectate, în context național, de reglementarea mai strictă a condițiilor specifice sau de alți factori contextuali, astfel cum se evidențiază în capitolele următoare ale acestui raport.

3. Flexibilitatea timpului de lucru – *Flexitime*

3.1 Concept și forme de *flexitime*

3.1.1 Ce este *flexitime*?

84. **Ținând cont de regulile generale stabilite de DTL privind timpul de lucru și orele suplimentare, *flexitime* reprezintă o variație față de forma standard de îndeplinire a muncii, ce permite efectuarea unui număr variabil de ore de lucru pe zi**, fie prin modificarea numărului normal de ore de lucru (în cazul contractelor cu fracțiuni de normă, zile libere sau concediu familial), fie prin modificarea distribuției acestora în cadrul programului de lucru (program de lucru inegal). Practic, orice îndepărtare de la programul standard de lucru⁷⁵ de la 9 dimineața la 5 după-amiaza, de luni până vineri, poate fi o formulă flexibilă.
85. **Stabilirea programului de lucru îi revine instituției angajatoare**, care va prevedea orele de începere și de încheiere a programului în regulamentul intern de organizare și funcționare (ROF). Flexibilitatea programului de lucru este posibilă:
- ✓ în interesul instituției, ca răspuns la variațiile de activitate;
 - ✓ în interesul angajaților/funcționarilor publici, în special pentru asigurarea echilibrului dintre viața profesională și cea privată.
86. **Trebuie subliniat faptul că, chiar și în cazul programelor de lucru atipice, trebuie să se țină seama de normele generale privind timpul de lucru prevăzute de DTL**. Un salariat nu poate lucra mai mult de 40 de ore pe săptămână (cu excepția cazului în care sunt îndeplinite condițiile pentru ore suplimentare). Între două zile lucrătoare consecutive, vor trebui acordate 12 ore de

⁷⁵ Conform articolului 117 din Codul muncii, programul de muncă este adus la cunoștința salariaților și afișat la sediul angajatorului. Programul de muncă va fi stabilit ținând seama de pauzele de masă, precum și de alte pauze negociate cu angajații sau impuse de lege.

timp de repaus. În plus, (cu excepția cazului în care există autorizația inspectoratului teritorial de muncă⁷⁶) se va respecta repausul săptămânal de 48 de ore. Prin urmare, chiar dacă programul de lucru este inegal sau individualizat, acesta nu va putea afecta timpul de lucru reglementat de normele obligatorii.

3.1.2 Programul de lucru inegal

87. Programul de lucru inegal este un aranjament atipic ce constă într-un număr variabil de ore de lucru de la o zi la alta. În România, conform articolului 113 alineatul (2) din Codul muncii, în funcție de specificul unității sau al muncii prestate, se poate opta pentru o repartizare inegală a timpului de muncă.

88. În România, stabilirea unui program de lucru inegal necesită îndeplinirea unui set cumulativ de condiții. Modul concret de stabilire a programului de lucru inegal în cadrul săptămânii de lucru de 40 de ore, precum și în cadrul săptămânii de lucru comprimate se va negocia prin contractul colectiv de muncă la nivelul angajatorului sau, în lipsa acestuia, va fi prevăzut în regulamentul intern. Programul de lucru inegal poate funcționa numai dacă este specificat în mod expres în contractele individuale de muncă⁷⁷ ale salariaților. Prin urmare, programul de lucru inegal poate funcționa dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

- ✓ să fie stipulat în contractul colectiv de muncă sau, în lipsa acestuia, în regulamentul intern;
- ✓ să fie stipulat în contractul individual de muncă.

89. În România, aceste condiții legale sunt deosebit de rigide și nu au corespondent în DTL.

Directiva nu stabilește condițiile programului de lucru inegal, ci doar limita maximă a numărului de ore săptămânale lucrate, precum și limita minimă a timpului de repaus zilnic și săptămânal. În interiorul acestor limite, legiuitorul român ar fi putut permite aranjamente pentru timp de lucru inegal prin decizie unilaterală a instituției, fără a fi necesară prevederea acestuia în două surse separate, precum și acordul salariatului. Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că includerea unor norme suplimentare față de cele din directivă nu reprezintă „neaplicare”. Normele directivei reprezintă standardul minim în materie; legiuitorul național este liber să adauge altele, conform propriilor obiective. Problema este că impunerea unor norme detaliate, aplicabile fiecărui aspect al timpului de lucru, poate limita drastic orice posibilitate de flexibilizare a acestuia.

90. Reglementările românești sunt și mai stricte în cazul angajaților cu fracțiune de normă. În cazul contractelor de muncă cu fracțiune de normă, DTL nu prevede ca programul de lucru să fie stabilit astfel încât salariații cu fracțiune de normă să presteze muncă zilnic sau săptămânal, ci doar prevede ca timpul de lucru să fie sub limita de 40 de ore pe săptămână sau 170 de ore pe lună. În practică, ar putea fi nevoie ca programul de lucru al lucrătorului cu fracțiune de normă să fie

⁷⁶ Conform dispozițiilor articolului 137 din Codul muncii.

⁷⁷ Conform dispozițiilor articolului 116 din Codul muncii.

distribuit inegal. În România însă, articolul 105 alineatul (1) litera a) din Codul muncii prevede ca contractul de muncă cu fracțiune de normă să cuprindă durata muncii și repartizarea programului de lucru, pe lângă elementele prevăzute la articolul 17 alineatul (3)⁷⁸. Cu alte cuvinte, în cazul salariaților cu fracțiune de normă, contractul individual de muncă cu fracțiune de normă trebuie să prevadă ora începerii activității și ora încheierii acesteia, pentru fiecare zi a săptămânii.

91. **Programul de lucru trebuie consemnat în fiecare zi, cu precizarea orei de începere și de încheiere a programului de lucru, astfel încât inspectorul de muncă să poată verifica dacă a fost respectată interdicția de a efectua ore suplimentare aplicabilă angajaților cu fracțiune de normă.** Nu există posibilitatea unui aranjament flexibil în ceea ce privește programul de lucru, de exemplu prin alocarea spontană de ore de lucru zilnice în funcție de nevoile instituției și ale angajatului, chiar dacă se respectă durata maximă a programului de lucru săptămânal. Inspectorul de muncă poate sancționa o instituție care prevede în contractul de muncă al salariaților cu fracțiune de normă 20 de ore/săptămână repartizarea variabilă a acestora, în funcție de nevoi.
92. **Motivul unei astfel de interpretări a textelor legale constă în eliminarea riscului de nerespectare a interzicerii muncii la negru.** În România, prestarea de ore suplimentare de către angajații cu fracțiune de normă este considerată muncă la negru. Prin urmare, în contractul individual de muncă trebuie să se precizeze că salariatul lucrează într-un interval exact de timp (de exemplu, de la 8.00 la 12.00), nu doar că timpul de lucru este de 4 ore/zi. Așadar, inspectorul de muncă poate verifica salariații prezenți la ora 14.00; în cazul în care, printre aceștia, se numără salariați cu fracțiune de normă în afara programului de lucru stabilit în contract, inspectorul va considera că aceștia efectuează ore suplimentare și va aplica instituției amenzi de 1 000 lei per salariat cu fracțiune de normă care lucrează în afara programului său de lucru. În consecință, deși sunt protejați de munca la negru, angajații cu fracțiune de normă nu pot beneficia de flexibilitate în programul lor de lucru.
93. **Programul inegal poate lua și forma unei săptămâni de lucru comprimate.** Acesta este un aranjament atipic în ceea ce privește timpul de lucru, mai ales în cazul contractelor de muncă cu fracțiune de normă. Practic, într-o astfel de situație, săptămâna de lucru de 5 zile este comprimată prin reducerea numărului de zile lucrătoare și, respectiv, prin creșterea numărului de ore lucrate zilnic, fără a depăși numărul de ore săptămânale stabilit prin contractul de muncă⁷⁹.

Caseta 5 – Săptămâna de lucru comprimată este întâlnită în toate administrațiile publice din statele membre UE

Săptămâna de lucru comprimată este o metodă de flexibilizare a timpului de lucru foarte des întâlnită în administrația publică, în multe sisteme juridice

⁷⁸ Care se referă la dispoziții-cheie care trebuie incluse în contractul de muncă (identitatea părților la contract, locul de muncă, durata muncii etc.).

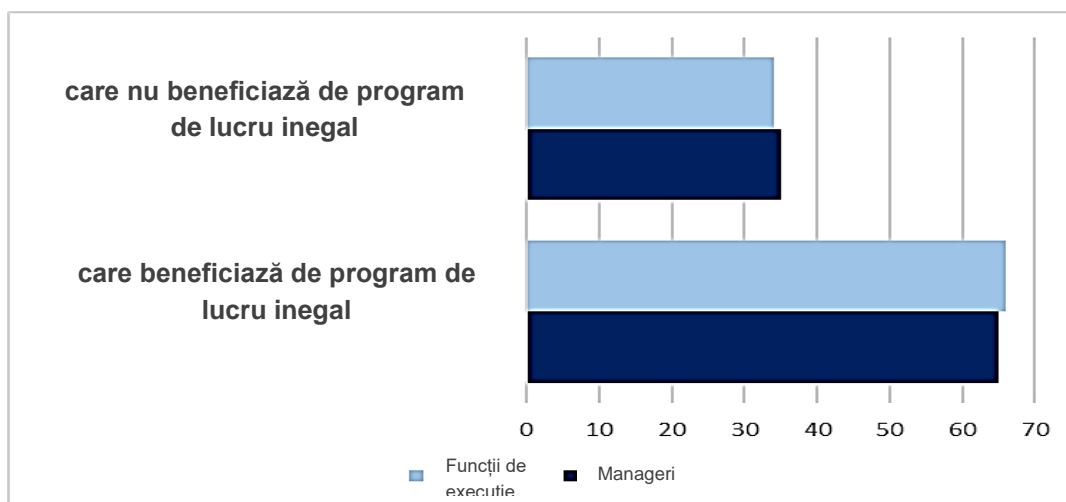
⁷⁹ De exemplu, un angajat cu normă întreagă lucrează timp de patru zile câte zece ore zilnic în fiecare săptămână, în loc de tradiționalele cinci zile de opt ore pe zi. Această situație nu trebuie confundată cu reducerea săptămânii de lucru la 4 zile, conform articolului 52 alineatul (3) din Codul muncii, când salariatul lucrează până la 32 de ore pe săptămână, cu reducerea corespunzătoare a salariului.

europene (Austria, Republica Cehă, Danemarca, Estonia, Franța, Italia, Letonia, Malta, Spania etc.⁸⁰).

Un studiu privind efectele săptămânii de lucru comprimate în **administrația publică din SUA** a arătat, printre cele mai comune motive pentru a introduce orare alternative, următoarele: ridicarea moralului angajaților, sprijinirea echilibrului dintre viața profesională și cea privată a angajaților, creșterea productivității și prelungirea orelor de program⁸¹.

94. **Totuși, chiar și în cazul unui program inegal, trebuie să se țină seama de repausul zilnic și săptămânal.** În conformitate cu Codul muncii, repartizarea inegală a timpului de lucru nu poate conduce la un timp de repaus mai mic de 12 ore/zi sau 48 de ore/săptămână, chiar dacă, în ansamblu, se respectă numărul maxim de ore de lucru. În practică, programul de lucru comprimat poate avea efecte negative asupra echilibrului dintre viața profesională și cea privată a angajaților, atunci când este impus de instituție și nu este ales în mod liber de către lucrător⁸².
95. **În administrația publică din România, programul de lucru inegal reprezintă principala formă de ALF care era deja utilizată înainte de pandemia din 2020.** Potrivit unui studiu realizat de INA în 2020⁸³, aproape două treimi din personalul din administrația publică beneficiau de program de lucru inegal (Figura 2), ceea ce implica, de obicei, un program de lucru mai scurt în zilele de vineri. În general, majoritatea personalului consideră că acest tip de ALF este foarte util pentru motivarea angajaților și asigurarea echilibrului dintre viața profesională și cea privată.

FIGURA 2 % DE ANGAJAȚI CARE BENEFICIAZĂ DE PROGRAM DE LUCRU INEGAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA



⁸⁰ Bettina Kubicek, Christian Korunka, Martin Risak, EUPAN, *New Way of Working in Public Administration*, Preliminary Findings of the Study (Concluzii preliminare ale studiului – n.tr.), 2018, http://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2018/10/EUPAN_WL_Preliminary_Findings_Study_New_Way_of_Working_in_Public_Administration.pdf

⁸¹ A se vedea, Lori L. Wadsworth, *Work-Family Balance and Alternative Work Schedules: Exploring the Impact of 4-Day Workweeks on State Employees (Echilibrul dintre viața profesională și cea de familie și programe de lucru alternative: Analiza impactului săptămânii de lucru de 4 zile asupra angajaților statului – n.tr.)*, decembrie 2016, *Public Personnel Management* 45(4), p. 382-404.

⁸² Un studiu realizat în SUA a arătat că săptămâna de lucru comprimată la patru zile lucrătoare poate avea efecte negative asupra echilibrului dintre viața profesională și cea privată, în special pentru angajații cu copii. Doar pentru angajații care au ales în mod voluntar săptămâna de lucru comprimată măsura a fost percepută ca pozitivă. Wadsworth, L. L., & Facer, R. L. (2016). *Work-family balance and alternative work schedules: Exploring the impact of 4-day workweeks on state employees*. *Public Personnel Management*, 45, p. 382-404.

⁸³ Studiu privind aranjamentele de lucru flexibile, realizat de INA în **noiembrie 2020**.

3.1.3 Programul de lucru individualizat

96. **Programul de lucru individualizat permite variații în ceea ce privește timpul de lucru în fiecare contract individual de muncă; aceasta este cea mai comună formă de flexibilitate a timpului de lucru, utilizată pe scară largă în alte sisteme juridice din UE.** De exemplu, în Cipru, lucrătorii din administrația publică beneficiază de ore flexibile de începere a muncii (deși cu limite), iar în Polonia lucrătorii din administrația publică au posibilitatea de a-și schimba programul de lucru⁸⁴.
97. **Programul de lucru individualizat poate fi aplicat numai cu respectarea prevederilor DTL privind timpul normal de lucru și timpul maxim de lucru.** Prin urmare, chiar dacă instituția stabilește un program de lucru flexibil, trebuie respectată limita de 40 de ore a timpului normal de lucru pe săptămână precum și limita maximă a timpului de lucru.
98. **Programul de lucru individualizat este reglementat în România.** Potrivit articolului 118 din Codul muncii, angajatorul poate stabili programe individualizate de muncă, cu acordul sau la cererea salariatului în cauză. Programul de lucru individualizat presupune o modalitate flexibilă de organizare a timpului de lucru în care durata zilnică a timpului de lucru este împărțită în două perioade:
- ✓ o perioadă fixă în care personalul se află concomitent la locul de muncă (interval fix);
 - ✓ perioadă variabilă, mobilă, în care salariatul își alege orele de sosire și de plecare, respectând timpul zilnic de lucru.
99. **În România, nu există reguli speciale privind programul individualizat în cazul angajaților din administrația publică, dar interpretarea cadrului legal limitează aplicarea acestuia.** În administrația publică românească se aplică prevederile generale privind programul de lucru individualizat. Cu toate acestea, formularea articolului 118 din Codul muncii nu este suficient de largă pentru a include angajații cu fracțiune de normă. Alineatul (4) al articolului 118 prevede că programul individualizat de muncă se aplică cu respectarea dispozițiilor articolelor 112 (privind timpul normal de lucru) și 114 (privind timpul maxim de lucru) – limitând astfel, indirect, aplicabilitatea programului individualizat de muncă la contractele cu normă întreagă, reglementate prin cele două articole. În consecință, inspectorii de muncă consideră că salariații cu fracțiune de normă nu pot avea un program individualizat, ceea ce duce, în practică, la rigiditate în stabilirea programului de lucru.
100. **În plus, articolul 188 din Codul muncii este interpretat de inspectoratele teritoriale de muncă în sensul că, indiferent de instituție, toți salariații trebuie să fie prezenți simultan cel puțin o oră pe zi.** Această interpretare este rigidă și formalistă și nu ar trebui să intre în domeniul de competență al inspectoratelor teritoriale de muncă. În esență, doar conducerea instituției poate decide dacă este într-adevăr necesar ca tot personalul să își îndeplinească atribuțiile simultan,

⁸⁴ Eurofound, Working conditions in central public administration, 2013 (https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/ewco/tn1303013s/tn1303013s.pdf), p. 21.

pentru o anumită perioadă de timp, în fiecare zi. Articolul 118 alineatul (3), care prevede că toți salariații trebuie să fie prezenți simultan la locul de muncă pentru o anumită perioadă de timp, ar trebui interpretat în sensul că perioada fixă ar putea, de asemenea, fi zero, astfel încât un salariat poate să nu vină deloc la muncă într-una din zile, dacă prezența sa nu este necesară, și va compensa această zi liberă în zilele următoare. Spre deosebire de programul inegal, în cazul programului individualizat, numărul specific de ore care trebuie lucrate în fiecare zi nu este stabilit în prealabil în contract.

101. **Pe durata crizei generate de pandemia de COVID-19, o formă specifică de program individualizat a fost introdusă.** Conform articolului 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 70/2020⁸⁵, prin derogare de la prevederile articolului 118 alineatul (1) din Codul muncii, angajatorii din sistemul public și privat cu peste 50 de salariați pot stabili programe de lucru individualizate, cu acordul salariaților în cauză, pentru a asigura un interval de o oră între salariați, la începutul și la sfârșitul programului de lucru, într-un interval de trei ore. Acest program nu este o modalitate de a asigura echilibrul dintre viața profesională și cea privată, ci doar de a limita efectele pandemiei de COVID-19.

3.1.4 Munca în ture

102. **Munca în ture presupune succesiunea a două sau trei ture, în funcție de specificul activității angajatorului.** Potrivit articolului 136 din Codul muncii, munca în ture reprezintă orice mod de organizare a programului de lucru, conform căreia salariații se succed unul după altul pe același tip de muncă potrivit unui anumit program, inclusiv program rotativ, care poate fi de tip continuu sau discontinuu, implicând pentru salariat necesitatea desfășurării unei activități în intervale orare diferite în raport cu o perioadă zilnică sau săptămânală, stabilită prin contractul individual de muncă. Programul continuu presupune existența a trei ture, a câte 8 ore fiecare. O varietate a acestui aranjament o reprezintă munca în ture inegale, specifică activităților de transport în comun, care trebuie să asigure un număr mai mare de mijloace disponibile în orele sau zilele de vârf, programul de lucru fiind, în acest caz, distribuit inegal în timpul săptămânii de lucru. Organizarea de ture, deși rezolvă unele probleme legate de continuitatea activităților angajatorilor, nu ar trebui să afecteze dreptul la odihnă al salariaților, care ar trebui să beneficieze atât de repaus zilnic, cât și săptămânal.
103. **În instituțiile publice și, în special, în instituțiile administrației de stat, munca în ture este mai rar întâlnită.** Cu toate acestea, în timpul crizei generate de pandemia de COVID-19, organizarea muncii în ture a fost folosită pentru a asigura distanțarea socială. De fapt, trecerea

⁸⁵ Ordonanța de urgență nr. 70/2020 privind reglementarea unor măsuri, începând cu data de 15 mai 2020, în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru prelungirea unor termene, pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, a Legii educației naționale nr. 1/2011, precum și a altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial nr. 394 din 14 mai 2020, cu modificările ulterioare.

la munca în ture a fost una dintre recomandările Legii securității și sănătății în muncă⁸⁶ în timpul crizei generate de pandemia de COVID.

3.1.5 Munca de tip „on-call” (în regim de gardă) și „standby” (cu disponibilitate imediată)

104. **Munca de tip „on-call” (în regim de gardă) presupune garantarea disponibilității angajatului de a lucra dacă angajatorul îl contactează în acest sens.** Un angajat care este de gardă nu lucrează, dar este disponibil în cazul în care este nevoie de el.
105. **În timp ce majoritatea sistemelor juridice europene includ reglementări speciale privind munca de tip „on-call” și „standby”, în România nu există prevederi legale referitoare la acest tip de aranjamente de lucru.** Astfel de prevederi permit instituției să ceară salariatului să revină la locul de muncă, în timpul liber, de îndată ce interesele instituției o impun. Astfel de solicitări există în practică în România, dar nu sunt reglementate (există reglementări doar pentru angajații din Poliție). În lipsa reglementărilor, angajatul este liber să părăsească locația sau să consume alcool, ceea ce l-ar face indisponibil pentru a reveni la muncă. Valabilitatea unor prevederi contractuale în România care cer angajaților să rămână la dispoziția instituției, pentru o anumită perioadă, în timpul orelor de repaus, este incertă. În alte state membre UE, acest tip de aranjament de lucru este reglementat în mod clar (a se vedea Caseta 6 de mai jos).
106. **Contractul de muncă în regim de gardă („on-call”) nu se confundă cu contractul de muncă cu program individualizat, reglementat și în România (articolul 118 din Codul muncii).** În esență, în cazul contractului de muncă cu program individualizat: perioada variabilă a timpului de lucru nu afectează timpul zilnic de lucru, iar salariatul alege orele de sosire și de plecare. Dimpotrivă, în cazul contractului de muncă de tip „standby/on-call”:
- ✓ timpul de lucru zilnic/săptămânal diferă în funcție de solicitarea angajatorului;
 - ✓ angajatorul este cel care decide că prezența salariatului la locul de muncă este necesară, transmițându-i solicitarea de a fi prezent la locul de muncă.

Trebuie remarcat, însă, că, în cazul acestor tipuri de contracte, vor trebui respectate prevederile DTL⁸⁷.

Caseta 6 – Munca în schimburi în regim de gardă și cu disponibilitate imediată sunt reglementate în multe state membre UE

⁸⁶ Legea securității și sănătății în muncă, *Ghid pentru adaptarea locurilor de muncă ca urmare a pandemiei de COVID-19*, p. 8.

⁸⁷ Cu toate acestea, din cauza volumului de muncă care fluctuează de la săptămână la săptămână și de la lună la lună, în cazul lucrătorilor în regim de gardă, însăși aplicabilitatea normelor dreptului european al muncii a fost uneori pusă la îndoială. Astfel, în Cauza C-357/89 Raulin [1992], Rec. p. I-1027, pe parcursul celor 8 luni ale contractului, doamna Raulin a lucrat doar 60 de ore, astfel încât instanțele naționale (olandeze) au refuzat să o recunoască drept salariată și să aplica normele protectoare ale dreptului muncii. Însă, Curtea Europeană de Justiție a decis că volumul de muncă prestat efectiv nu este un factor decisiv și că doamna Raulin a răspuns solicitărilor angajatorului de a se prezenta la muncă.

În **Finlanda**, noua lege privind timpul de lucru (2020) prevede, la articolul 4: „În timpul programului de lucru în regim de gardă, angajatul trebuie să fie la dispoziția angajatorului, astfel încât să poată fi chemat la muncă. Timpul în care este în regim de disponibilitate imediată nu este considerat timp de lucru decât dacă angajatul trebuie să stea la locul de muncă sau în imediata apropiere a acestuia. Starea de disponibilitate imediată nu trebuie să interfereze în mod nerezonabil cu beneficierea de timp de repaus de către angajat. Cuantumul indemnizației pentru situații de urgență sau criteriile de determinare a acesteia, precum și condițiile pentru urgență trebuie să fie cunoscute de salariat la momentul încheierii contractului de muncă. Cuantumul compensației trebuie să țină cont de restricțiile privind utilizarea, de către salariat, a timpului de repaus aplicabile în perioada de disponibilitate imediată”.

Ca urmare, în esență, există două perioade de timp:

a) perioada în care salariatul trebuie să fie prezent în unitatea de lucru. Pentru acest interval, unele sisteme juridice prevăd o limită minimă (de exemplu, în cazul **Germaniei**, dacă nu se prevede altfel în contractul de muncă, limita minimă este de 10 ore pe săptămână), în timp ce, în alte sisteme juridice, nu există o limită minimă a acestei durate. Dacă angajatul nu are deloc un program de lucru fix, iar contractul său prevede doar muncă în regim de gardă, acesta devine un contract de zero ore (acesta poate fi întâlnit, de exemplu, în **Olanda**, unde munca în regim de gardă este relativ larg răspândită)⁸⁸.

În ceea ce privește limita maximă a perioadei pe care salariatul poate fi obligat să o petreacă zilnic în unitatea de lucru, este general acceptat că aceasta nu poate fi egală cu durata normală a zilei de lucru, ci trebuie să fie mai mică. Dacă salariatului i s-ar cere să fie prezent în unitate timp de 8 ore pe zi, nu am mai avea de-a face cu un contract de tip „standby” prin care salariatul ar trebui să rămână disponibil, ci cu un contract tipic de muncă, eventual cu solicitări de efectuare de ore suplimentare⁸⁹;

b) perioada în care salariatul se întoarce la locul de muncă pentru a presta munca, la solicitarea angajatorului, cu notificare prealabilă.

Aceste ore nu sunt contabilizate ca „ore suplimentare” (cum se întâmplă cel mai adesea cu orele efectuate în plus) – ci după „intervenție”, prin întoarcerea la serviciu, de acasă.

În **Italia** (chiar din 2003), contractul de muncă de tip „standby” are două variante: cu obligația salariatului de a răspunde oricărei solicitări a angajatorului și cu dreptul acestuia de a nu răspunde anumitor solicitări, cu justificare. Acest tip de contract (*lavoro intermittente*) permite angajatorului să folosească lucrătorul pentru un anumit număr maxim de ore, iar solicitarea trebuie comunicată salariatului cu cel puțin o zi lucrătoare înainte.

În unele sisteme juridice, precum **Lituania**, legea prevede o limită maximă de intervenții/cereri (prin urmare, nu de ore): o dată pe lună, fără a fi nevoie de acordul angajatului, și o altă limită minimă, (o dată pe săptămână) dacă angajatul este de acord. Este vorba de un acord prealabil, nu de acordul angajatului la fiecare cerere de intervenție.

⁸⁸ În acest caz, este posibil ca salariatul să nu lucreze deloc pe toată perioada contractului, dacă prestarea muncii nu se va dovedi necesară.

⁸⁹ În dreptul spaniol, de exemplu, se prevede în mod expres că angajații în regim de gardă pot fi doar angajați cu normă parțială.

Din contră, în alte sisteme de drept, legea se referă nu la numărul maxim de solicitări, ci la durata minimă a unei solicitări. Astfel, atât în sistemul **german**, cât și în cel **olandez**, dacă în contract nu se prevede altfel, se presupune că o solicitare este de cel puțin 3 ore consecutive⁹⁰. În cazul în care angajatorul cheamă angajatul la muncă pentru mai puțin de trei ore consecutive, acesta poate oricum pretinde plata pentru trei ore de muncă⁹¹.

Solicitarea de prezentare la serviciu trebuie comunicată salariatului cu o anumită perioadă de timp în avans, care, în unele sisteme, este prevăzută în contractele colective de muncă și în contractele individuale de muncă, iar în altele este stabilită prin lege. De exemplu, în **Germania**, această solicitare trebuie să ajungă la angajat cu cel puțin 4 zile înainte, precizându-se orele de lucru pe care va trebui să le efectueze, în timp ce, în sistemul **spaniol**, notificarea trebuie făcută chiar și cu 7 zile înainte.

În **Slovenia**, termenii „disponibilitate pentru lucru la domiciliu” (*pripravljenost na delo*) sau „disponibilitate permanentă pentru lucru (*stalna pripravljenost na delo*)” sunt prevăzuți în legislația privind funcționarii publici. „Disponibilitatea pentru lucru” este tratată ca o condiție specială de muncă și, ca atare, a reprezentat o bază pentru plăți suplimentare⁹².

Alte țări care reglementează munca în regim de gardă includ **Estonia, Ungaria, Serbia, Elveția, Turcia și Italia**⁹³.

3.1.6 Munca cu fracțiune de normă

107. **Munca cu fracțiune de normă se referă la posibilitatea de a reduce timpul de lucru săptămânal al unui salariat în diferitele sale forme și reprezintă cea mai răspândită și cea mai veche formă de flexibilitate a timpului de lucru**⁹⁴. Această formulă flexibilă poate fi inițiată fie de către angajat, fie de către angajator, în condiții specifice care sunt reglementate la nivel național, din motive arbitrare sau din motive clar definite (îngrijirea copilului, motive de sănătate etc.).
108. **Din punct de vedere cronologic**, munca cu fracțiune de normă a fost primul aranjament de flexibilizare a timpului de lucru, urmat de *flextime* (program de lucru individualizat) și, mai recent, de mobilitatea temporală asociată cu mobilitatea spațială. Contractele de muncă cu fracțiune de normă răspund nevoii de flexibilizare a timpului de lucru, fiind utile și pentru asigurarea echilibrului dintre viața profesională și cea privată. Astfel, un studiu realizat de Organizația Internațională

⁹⁰ Motivul reglementării duratei minime a unei intervenții îl reprezintă modul de remunerare a salariatului în regim de gardă. Remunerația se aplică orelor de intervenție, fără a ține cont de timpul necesar deplasării către și de la domiciliu. Chiar dacă intervenția a durat efectiv mai puțin, angajatul în regim de gardă va avea dreptul la remunerație pentru cel puțin 3 ore.

⁹¹ B. Waas, *Atypical Employment Relationships: The Position in Germany (Raporturi atipice de muncă: Poziția Germaniei – n.tr.)*, în „Restatement of Labor Law in Europe” (Reformularea dreptului muncii în Europa – n.tr.), Vol. II, B. Waas, G.E. van Voss (eds.), Hart Publishing, 2019, p. 337.

⁹² Polonca Končar, B. Waas, *Atypical Employment Relationships: The Position in Slovenia (Raporturi atipice de muncă: Poziția Sloveniei – n.tr.)*, în „Restatement of Labor Law in Europe”, Vol. II, B. Waas, G.E. van Voss (eds.), Hart Publishing, 2019, p. 823.

⁹³ B. Waas, G.E. van Voss (eds.), *Restatement of Labor Law in Europe*, Vol. II, Hart Publishing, 2019, p. lxxv.

⁹⁴ Definiție cf. studiului EUPAN: ⁹⁴ C. Korunka, B. Kubicek, M. Risak, Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN), 2019, *New Way of Working in Public Administration*, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/Study_New_Way_of_Working_in_Public_Administration.pdf.

a Muncii a subliniat în mod deosebit importanța contractelor cu fracțiune de normă pentru îmbinarea vieții de familie cu viața profesională, în special pentru tineri, vârstnici și femei⁹⁵. Mai mult, Organizația Internațională a Muncii a adoptat Convenția privind munca cu timp parțial nr. 175/1994 și Recomandarea nr. 182/1994 referitoare la munca cu timp parțial.

Caseta 7 – Contractele cu fracțiune de normă sunt încurajate în țările UE

Politicile Uniunii Europene sunt în general în favoarea contractelor cu fracțiune de normă. De exemplu, Comunicarea Comisiei Europene din 2012, bazată pe *Strategia Europa 2020*, „Către o redresare generatoare de locuri de muncă”⁹⁶ arată că, deși programele de lucru reduse duc, adesea, la scăderea productivității, ele contribuie în continuare la menținerea competențelor, a locurilor de muncă și a încrederii, iar costurile acestora sunt în general mai mici decât costul ajutoarelor de șomaj. De altfel, procentul angajaților cu normă întreagă (ca principal tip de contract de muncă) din totalul de angajați la nivel european a crescut în deceniul dintre 2004 și 2014 de la 16% la 19,6%.

Cel mai mare procent de lucrători cu fracțiune de normă se găsește în **Țările de Jos** (50%), urmate de **Germania, Austria, Regatul Unit, Danemarca, Suedia, Belgia și Irlanda**. În schimb, munca cu fracțiune de normă este rar raportată în **Bulgaria** (2,5%) sau **Slovacia** (4,5%).

109. **Contractele de muncă cu fracțiune de normă nu sunt încurajate în România.** Conform legislației române, un angajat cu fracțiune de normă este un angajat al cărui număr de ore normale de lucru, calculate săptămânal sau ca medie lunară, este mai mic decât numărul de ore normale de lucru ale unui angajat cu normă întreagă⁹⁷. Pe parcursul deceniului 2004 - 2015, România a raportat date aproape constante, de 8,8 - 9,0% contracte de muncă cu fracțiune de normă din numărul total de contracte de muncă⁹⁸. După 2016, numărul acestora a început să scadă, ajungând la 5,8% în 2019⁹⁹. Politicile naționale descurajează și supraimpozitează contractele de muncă cu fracțiune de normă¹⁰⁰.

⁹⁵ Lee, S.; McCann, D., Messenger, J.C., *Working Time Around the World: Trends in working hours, laws, and policies in a global comparative perspective (Timpul de lucru în întreaga lume: tendințe în ceea ce privește orele de lucru, legi și politici într-o perspectivă comparativă globală – n.tr.)* (Routledge și OMI), 2007, p. 99.

⁹⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=en&newsId=1270&moreDocuments=yes&tableName=news>.

⁹⁷ Salariatul comparabil este salariatul cu normă întreagă din aceeași unitate, care exercită același tip de raport de muncă, care desfășoară aceeași activitate sau o activitate similară cu cea a lucrătorului angajat cu contract individual de muncă cu fracțiune de normă, ținând cont și de alte considerente, cum ar fi vechimea și calificarea/competențele profesionale. Dacă nu există un salariat comparabil în aceeași unitate, atunci se au în vedere prevederile contractului colectiv de muncă aplicabil sau, în lipsa unui astfel de contract, reglementările legale în domeniu.

Dar nu orice tip de contract de muncă cu fracțiune de normă este relevant – ca formă de timp de lucru flexibil, prin urmare a fost necesară introducerea unei serii de indicatori suplimentari, care să sublinieze motivul alegerii unui astfel de contract: este o alegere liberă sau una impusă de împrejurări independente de voința lucrătorului? Conceptul de „muncă cu fracțiune de normă involuntară” este definit ca referindu-se la acele contracte de muncă cu fracțiune de normă încheiate de salariați care, dacă li s-ar fi oferit oportunitatea, ar fi încheiat contracte cu normă întreagă. Criteriul este mai degrabă subiectiv, iar datele statistice au o valoare aproximativă. Noțiunea de „subangajare” este, de asemenea, folosită pentru a desemna angajarea unei persoane pentru un număr de ore mai mic decât ceea ce aceasta și-ar dori și ar putea să ofere.

⁹⁸ Studiu privind forța de muncă europeană, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics#Part-time_and_fixed-term_contracts.

⁹⁹ Statistici Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem100/default/table?lang=en>.

¹⁰⁰ A se vedea și R. Dimitriu, *Vulnerability of Part Time Employees (Vulnerabilitatea angajaților cu fracțiune de normă – n.tr.)*, „Perspectives of Business Law in the Third Milenium”, vol. 4 nr. 1/2015, p. 111-117. Supraimpozitarea contractelor de muncă cu fracțiune de normă a fost deocamdată abandonată.

110. **Codul muncii din România nu impune un număr minim de ore de lucru.** Dimpotrivă, alte sisteme juridice includ astfel de praguri minime. De exemplu, legea **belgiană** prevede că se pot încheia contracte de muncă pentru un număr de ore egal cu minim 1/3 din orele de lucru săptămânale ale unui angajat cu normă întreagă, aparținând aceleiași categorii profesionale. În plus, ca regulă generală, nicio perioadă nu poate fi mai mică de 3 ore, deși legile speciale prevăd excepții¹⁰¹. Uneori, nu orele lucrate sunt relevante, ci sistemul de plată. În **Cipru**, Curtea Supremă a decis că o persoană angajată în administrația publică în sistem plată cu ora nu îndeplinește cerințele pentru a fi considerată „angajată în sectorul public”¹⁰².

111. **Codul muncii include prevederi rigide cu privire la modul în care contractele de muncă cu fracțiune de normă pot fi traduse în aranjamente specifice în ceea ce privește distribuirea orelor de muncă și efectuarea de ore suplimentare.** Potrivit articolului 105 din Codul muncii, contractul de muncă cu fracțiune de normă cuprinde, pe lângă elementele prezente în orice contract de muncă, următoarele:

- a. durata muncii și repartizarea programului de lucru. Aceasta este o sursă de rigiditate normativă, deoarece, de exemplu, nu se poate stabili un program de lucru de 4 ore pe zi, în medie, fără o identificare precisă a programului de lucru (în ce zile ale săptămânii se desfășoară activitatea și între ce ore);
- b. condițiile în care programul de lucru poate fi modificat;
- c. interdicția de a efectua ore suplimentare, cu excepția cazurilor de forță majoră sau pentru alte lucrări urgente destinate prevenirii producerii unor accidente ori înlăturării consecințelor acestora. Deoarece volumul de muncă fluctuează adesea, considerăm că această interdicție reprezintă un obstacol suplimentar în calea flexibilității interne. În cazul în care salariatul cu fracțiune de normă, în ciuda acestei interdicții, continuă să efectueze – la cererea angajatorului – ore suplimentare, regimul legal al acestor ore va fi implementat integral (articolele 120-124 din Codul muncii), dar fapta angajatorului va fi considerată contravenție conform articolului 260 alineatul (1) litera i) din Codul muncii.

112. **Rigidități se întâlnesc și în interpretarea Codului muncii de către inspectorii de muncă.** Pe de o parte, salariații cu fracțiune de normă pot avea un program de lucru inegal, specificat ca atare în contract, dar, pe de altă parte, inspectorii de muncă apreciază, în general, că aceștia nu pot avea un program individualizat¹⁰³. Această interpretare, pe care o considerăm formalistă, provine din intenția inspectorilor de muncă de a verifica dacă, prin eludarea prevederilor legale, salariații cu fracțiune de normă desfășoară activitatea aferentă timpului standard de lucru.

¹⁰¹ J. Buelens, J. Pearson (eds.), *Standard work: an anachronism? (Munca standard: un anacronism? – n.tr.)*, Intersentia Publishing, 2013, p. 26.

¹⁰² N. Trimikliniotis, C. Demetriou, *Atypical Employment Relationships: The Position in Cyprus (Raporturi atipice de muncă: Poziția Ciprului – n.tr.)*, în „Restatement of Labor Law in Europe”, Vol. II, B. Waas, G.E. van Voss (eds.), Hart Publishing, 2019, p. 112-113.

¹⁰³ Potrivit articolului 118 alineatul (2) din Codul muncii, programele individualizate de muncă presupun un mod de organizare flexibil a timpului de muncă. Dar alineatul (4) face trimitere, în această materie, la articolul 112 din Codul muncii, care se referă la contractele de muncă cu normă întreagă. Rezultă că numai angajații cu normă întreagă pot avea un timp de lucru flexibil, nu angajații cu fracțiune de normă.

113. **În concluzie, deși munca cu fracțiuni de normă este considerată o modalitate de flexibilizare a timpului de lucru, legiuitorul român a reglementat acest tip de raport de muncă mai rigid decât standardele pe care le-ar fi impus DTL.** Prin urmare, în România:

- ✓ programul de lucru al salariatului cu fracțiuni de normă trebuie specificat în mod expres în contract;
- ✓ monitorizarea orei de sosire și de plecare de la locul de muncă trebuie efectuată zilnic;
- ✓ salariatul nu se poate afla la locul de muncă în afara intervalului de timp specificat în contract;
- ✓ permiterea salariatului cu fracțiuni de normă să efectueze ore suplimentare este considerată muncă la negru și se sancționează aspru.

114. **Munca cu fracțiuni de normă este, de asemenea, foarte rar întâlnită în administrația publică românească,** în contrast puternic cu situația din multe state membre ale UE (Caseta 8 de mai jos). Cauzele unei astfel de situații sunt legate de rigiditățile cadrului legal:

- a. În primul rând, la înființarea unui nou post trebuie să se prevadă dacă există „posibilitatea ocupării postului inclusiv prin executarea unui contract individual de muncă cu timp parțial, caz în care trebuie specificată fracțiunea de normă”¹⁰⁴.
- b. În al doilea rând, în cazul funcționarilor publici, există doar posibilitatea unor jumătăți de fracțiuni din timpul normal de lucru, și nu a altor fracțiuni, chiar dacă nu există motive practice de diferențiere prin reglementarea diferită a acestui aspect în ceea ce privește funcționarii publici și personalul contractual.
- c. În al treilea rând, potrivit articolului 378 din Codul administrativ, funcționarii publici pot beneficia de raporturi de serviciu cu timp parțial cu durată redusă a timpului de muncă numai în una dintre situațiile prevăzute de lege, în principal din motive personale sau în situații specifice ce implică probleme de sănătate. De exemplu, pentru posturile de execuție aferente funcției publice, este posibilă exercitarea unui raport de serviciu cu timp parțial „pentru motive familiale sau personale temeinice”. Aceasta presupune ca salariatul să justifice o astfel de cerere, iar instituția să evalueze în ce măsură motivele invocate sunt suficient de întemeiate. Prevederea în cauză depășește cu mult limitele articolului 107 din Codul muncii și acordă instituției dreptul de a se amesteca în viața privată a funcționarului public, făcând o analiză a motivelor personale care ar determina solicitarea de muncă cu fracțiuni de normă. Și într-adevăr, această dispoziție poate afecta dreptul la viață privată. Dimpotrivă, evaluarea instituției ar trebui să fie limitată la măsura în care atribuțiile postului pot fi îndeplinite cu fracțiuni de normă, fără a afecta interesele instituției.

¹⁰⁴ Articolul 540 litera c) din Codul administrativ.

Caseta 8 – Contractele cu fracțiune de normă sunt o formă frecventă de aranjament de lucru flexibil în administrația publică din alte state membre UE

În alte sisteme juridice, munca cu fracțiune de normă este încurajată în sistemul bugetar, în special pentru angajații aflați la sfârșitul carierei. Astfel, în **Belgia**, angajații federali au dreptul de a lucra cu fracțiune de normă de la vârsta de 55 de ani și până la data pensionării. În general, pentru angajații aflați la sfârșitul carierei, contractele cu fracțiune de normă sunt considerate căi de trecere treptată de la viața activă la inactivitate (spre deosebire de pensionarea bruscă, care poate avea efecte psihologice negative).

În **Finlanda**, lucrătorii în vârstă au posibilitatea de a obține o pensie parțială, care compensează parțial pierderea de venituri generată de reducerea timpului de lucru. Un salariat sau o persoană care desfășoară activități independente cu vârsta cuprinsă între 58 și 64 de ani (vârsta generală de pensionare este de 65 de ani) poate primi o pensie parțială în anumite condiții generale: persoana a fost activă în câmpul muncii mult timp, cel puțin cinci ani în ultimii cincisprezece ani; și a avut un loc de muncă cu normă întreagă timp de cel puțin douăsprezece luni în cursul celor 18 luni premergătoare semi-pensionării și nu beneficiază de pensie de muncă. Valoarea pensiei parțiale este de aproximativ jumătate din diferența dintre câștigurile obținute în baza unui contract cu normă întreagă și câștigurile din orele lucrate cu fracțiune de normă¹⁰⁵.

Foarte des, încurajarea muncii cu fracțiune de normă este concepută ca parte a politicilor mai ample de încurajare a muncii femeilor. În **Luxemburg**, de exemplu, 11,8% din totalul angajaților publici lucrează cu jumătate de normă, dintre care 2 535 sunt femei și doar 282 sunt bărbați; 6,4% lucrează 75% din timp, dintre care 1 399 sunt femei și 135 sunt bărbați¹⁰⁶. În mod similar, în **Germania**, 86,8% dintre angajații cu fracțiune de normă sunt femei¹⁰⁷. În această privință, s-a raportat o „creștere puternică a muncii cu fracțiune de normă” în administrația publică¹⁰⁸.

3.1.7 Kurzarbeit (contractul de muncă cu normă redusă)

115. **Kurzarbeit este o combinație de șomaj tehnic și muncă cu fracțiune de normă.** Șomajul tehnic reprezintă o perioadă de suspendare a contractului de muncă, pe durata căreia salariatul nu lucrează, dar primește o indemnizație egală cu o parte din salariu, plătită din bugetul angajatorului sau, potrivit unor reguli speciale, din bugetul asigurărilor de șomaj. Pe durata șomajului tehnic, angajații nu au voie să lucreze, dar *Kurzarbeit* a modificat această regulă:

¹⁰⁵ Markku Temmes, actualizat de Helinä Melkas, *Labor Administration in Finland* (Administrația Muncii în Finlanda – n.tr.), Oficiul Internațional al Muncii Geneva, p. 40.

¹⁰⁶ Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă, (2013) *Central public administration: Working conditions and industrial relations – Luxembourg* (Administrația publică centrală: Condiții de muncă și raporturi de muncă – Luxemburg – n.tr.), p. 3.

¹⁰⁷ Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă. (2013) *Central public administration: Working conditions and industrial relations – Germany* (Administrația publică centrală: Condiții de muncă și raporturi de muncă – Germania – n.tr.), p. 4. Totuși, datele sunt din 2012.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 6.

salariatul poate lucra cu fracțiune de normă, fiind plătit de angajator cu 100% din salariu pentru orele lucrate. Indemnizația de șomaj tehnic se plătește pentru diferența până la 8 ore. De exemplu, salariatul care lucrează 2 ore pe zi va fi plătit de angajator pentru cele 2 ore de muncă și va primi o indemnizație salarială parțială pentru celelalte 6 ore.

116. O astfel de versiune a muncii cu fracțiune de normă este aplicată în Germania. Potrivit unor evaluări¹⁰⁹, în timpul crizei economice, fără utilizarea pe scară largă a muncii cu normă redusă, șomajul aproape s-ar fi dublat față de cât a crescut în realitate. În esență, acest sistem presupune reducerea programului de lucru, în perioadele de criză economică. Orele lucrate sunt plătite ca de obicei. Dar statul contribuie parțial la plata diferenței până la salariul corespunzător unui loc de muncă cu normă întreagă. Sprijinul acordat de stat compensează parțial lucrătorii pentru pierderile de venituri și le permite să păstreze un grad de securitate socială. Angajatorul plătește doar pentru timpul efectiv lucrat. Scăderea veniturilor din cauza orelor de lucru pierdute este compensată parțial de Agenția Federală pentru Ocuparea Forței de Muncă cu echivalentul a 60% din diferența netă de câștig pentru lucrătorii fără copii și 67% pentru cei cu copii. În unele sectoare care beneficiază de negociere salarială colectivă, suplimentul este plătit parțial de către angajator¹¹⁰.

117. Acest tip de aranjament este întâlnit și în Italia dar, în timpul crizei economice din 2008-2009, el a avut efecte mai puțin spectaculoase decât în Germania. Într-adevăr, „într-o încercare de a proteja locurile de muncă, atât Germania, cât și Italia au extins criteriile de eligibilitate, condiționalitate și generozitate ale schemelor preexistente de muncă cu normă redusă finanțate de guvernele lor respective. Dovezile arată că ambele țări au reușit să atingă acest obiectiv, dar este incontestabil faptul că piața muncii din Germania a depășit-o cu mult pe cea italiană. În timp ce gradul de ocupare a forței de muncă din Italia a scăzut semnificativ, în Germania, acesta a continuat să crească în 2008, înregistrând doar o scădere minoră în 2009, și a început să crească din nou din primul trimestru al anului 2010”¹¹¹. De remarcat faptul că, în timpul crizei generate de pandemia de Covid, *Kurzarbeit* este aplicat și în alte țări europene, cum ar fi **Țările de Jos** și **Suedia**¹¹².

118. Acest aranjament inspirat de legislația germană a fost introdus în sistemul juridic românesc în 2020, ca măsură de contracarare a efectelor pandemiei de Covid-19. Această formă de timp de lucru flexibil a fost introdusă în România prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 132/2020 privind măsuri de sprijin destinate salariaților și angajatorilor în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, precum și pentru stimularea creșterii ocupării forței de muncă¹¹³. Acest act normativ prevede

109 Karl Brenke, Ulf Rinne, Klaus F. Zimmermann, Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession (Munca cu normă redusă: Răspunsul Germaniei la Marea Criză – n.tr.), IZA Discussion Paper nr. 5780, iunie 2011.

¹¹⁰ *Idem*, p. 13.

¹¹¹ F.R. Arico, U. Stein (2012), *Was short-time work a miracle cure during the Great Recession? The case of Germany and Italy (A fost munca cu normă redusă soluția-minune la Marea Criză? Cazul Germaniei și al Italiei – n.tr.)*, Comparative Economic Studies, Vol. 54, Nr. 2, p. 297.

¹¹² <https://www.politico.eu/article/how-to-protect-europe-jobs-from-coronavirus/>.

¹¹³ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 720 din 10 august 2020.

posibilitatea reducerii timpului de lucru prin actul unilateral al angajatorului, salariatul fiind plătit conform muncii efective prestate. 75% din diferența de salariu se plătește din bugetul asigurărilor de șomaj.

119. **Kurzarbeit nu este aplicabil în sectorul public din România, spre deosebire de modelul german.** Potrivit articolului 7 alineatul (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 132/2020, această măsură nu se aplică instituțiilor publice. Germania a extins această măsură pentru a acoperi și angajații din sectorul public. De exemplu, Uniunea Asociațiilor Patronale Municipale (VKA) și sindicatele Verdi și Deutscher Beamtenbund (DBB) au convenit asupra unui așa-numit contract colectiv în contextul Covid-19 pentru a reglementa *Kurzarbeit* pentru angajații din serviciul public¹¹⁴.

3.1.8 Alte politici inovatoare privind timpul de lucru

120. **La ora actuală, flexibilitatea timpului de lucru în administrația publică reprezintă o mare preocupare pentru legiuitorii europeni, iar acest lucru a încurajat inovația în reglementarea de noi aranjamente flexibile.** DTL permite astfel de variații ale numărului de ore de lucru săptămânale. DTL prevede că limita maximă de 48 de ore nu trebuie depășită într-o perioadă de referință de 4 luni. În consecință, într-o anumită săptămână, această limită poate fi depășită atâta timp cât media timpului de lucru săptămânal pe 4 luni nu este mai mare de 48 de ore. Mai mult, o perioadă de referință mai lungă poate fi negociată prin contracte colective. Se observă că și Codul muncii din România permite astfel de derogări prin contracte colective de muncă dar, până acum, această posibilitate nu a fost folosită în sectorul public.

Caseta 9 – Aranjamente inovatoare de lucru în administrațiile publice ale statelor membre UE

În **Finlanda**¹¹⁵, o nouă lege privind timpul de lucru a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2020. Legea este general aplicabilă tuturor angajaților din sectorul public și privat. Scopul noii legi este de a moderniza cadrul de reglementare privind noile forme de muncă având în vedere evoluțiile semnificative înregistrate de tehnologie. Ideea este, de asemenea, de a sprijini echilibrul dintre viața profesională și cea privată. A fost introdusă o nouă componentă: timpul de lucru flexibil. Dacă un angajat lucrează cel puțin 50% din programul său de lucru în afara locului de muncă obișnuit, părțile pot conveni asupra unui program de lucru flexibil. Programul de lucru săptămânal este definit în contract, dar angajatul are voie să decidă când să presteze munca și raportează angajatorului programul său de lucru.

¹¹⁴ Matthias Schiermeyer, „Covid-19-Tarifvertrag” zur Regelung der Kurzarbeit, <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.kurzarbeitergeld-im-oeffentlichen-dienst-covid-19-tarifvertrag-zur-regelung-der-kurzarbeit.57de31f6-230b-4a72-8085-f9a89854eefe.html>.

¹¹⁵ Matleena Engblom, Flash Reports on Labor Law. March 2019, Raport de țară, Finlanda, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21149&langId=en>.

Clauza referitoare la timpul flexibil include:

- Zilele săptămânii în care se efectuează munca;
- Zilele săptămânii în care salariatul beneficiază de repaus săptămânal;
- Intervalul fix din zi în care salariatul trebuie să lucreze (de exemplu, între orele 10 și 14 în fiecare zi, urmând ca salariatul să definitiveze ziua de lucru venind mai devreme de ora 10 și/sau plecând mai târziu de ora 14).

Timpul zilnic normal de lucru este scurtat sau prelungit cu un interval flexibil care nu poate depăși patru ore.

În **Letonia**, (începând din 2017) pentru a gestiona echilibrul dintre viața profesională și cea privată a angajaților din sistemul public și pentru a-i motiva să își folosească în mod corespunzător și eficient programul de lucru, aceștia pot opta pentru un program de lucru flexibil, cu începerea programului de lucru în intervalul 7:00-10:00 și sfârșitul programului de lucru în intervalul 15:30-18:30, și cu menținerea timpului normal de lucru zilnic (opt ore) ¹¹⁶.

Încă din ultimul deceniu, în **Irlanda**, modalitățile inovatoare de organizare a timpului de lucru în administrația publică au inclus: săptămâni de lucru fracționate/alternative; mandate și alte forme de muncă periodică; partajarea locului de muncă; program anualizat/individualizat; concediu de maternitate/paternal/pentru creșterea copilului/acomodare prelungit; concediu special; pauze în carieră¹¹⁷. Schemele orare anualizate permit ca timpul de lucru (și plata) angajaților să fie calculat și programat pe o perioadă de un an. Varianta calculării orelor de lucru pe o perioadă relativ lungă, cu menținerea numărului mediu de ore în această perioadă de referință, permițând în același timp variații săptămânale, este promovată implicit de DTL, care prevede că timpul mediu de lucru pentru fiecare perioadă de șapte zile, inclusiv ore suplimentare, nu trebuie să depășește 48 de ore¹¹⁸.

De ani de zile, unele instituții din **Țările de Jos** au introdus programul de lucru variabil ¹¹⁹. Astfel de aranjamente permit angajaților să își personalizeze aranjamentele legate de timpul de lucru mai eficient pentru a răspunde nevoilor lor personale pe o perioadă de douăsprezece luni.

Austria a introdus un model de program flexibil în sectorul public, care permite ca diferite aranjamente privind programul de lucru să fie analizate la nivel local¹²⁰.

¹¹⁶ C. Korunka, B. Kubicek, M. Risak, Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN), 2019, *New Way of Working in Public Administration*, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/Study_New_Way_of_Working_in_Public_Administration.pdf, p. 58.

¹¹⁷ Peter C. Humphreys, Síle Fleming, Orla O'Donnell, *Flexible and Innovative Working Arrangements in the Irish Public Service*, p. 6.

¹¹⁸ Mai multe informații despre schemele orare anualizate sunt disponibile la:

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2003/annualised-hours-in-europe>.

¹¹⁹ Blyton, P. (1996), 'Workplace Flexibility' (Flexibilitatea locului de muncă – n.tr.), în B. Towers (ed.), *The Handbook of Human Resource Management (Manual de management al resurselor umane – n.tr.)*, Oxford: Blackwell.

¹²⁰ Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă (2016), *Working time developments in the 21st century: Work duration and its regulation in the EU*. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, p. 30.

3.1.9 Contracte și aranjamente flexibile „foarte atipice” (abordarea Eurofound)

121. **Există state membre care au depășit cadrul contractelor standard, recunoscând legalitatea contractelor care se abat atât de mult de la standard încât Eurofound le numește „foarte” atipice**¹²¹. Acestea au apărut pe fondul schimbărilor în materie de tehnologie și de management al resurselor umane – care au generat noi forme de ocupare a forței de muncă, cărora nu li se aplică instrumentele tradiționale ale dreptului muncii¹²². Documentele europene de evaluare a situației muncii prestate în statele membre în temeiul unor contracte atipice au început să facă distincția între formele contractuale care se abat de la contractul standard sub un anumit aspect (contract pe durată determinată, muncă cu fracțiune de normă, muncă la domiciliu etc. – contracte care, până la un punct, pot fi analizate folosind instrumentele tradiționale ale dreptului muncii) și cele care se îndepărtează mult mai mult de profilul contractului standard, forme contractuale cu totul noi¹²³. În unele sisteme juridice, aceste contracte „foarte” atipice au apărut în sistemul privat (unde sunt adesea percepute ca generatoare de precaritate) și au fost acceptate în sectorul public doar parțial (tocmai în măsura în care drepturile angajaților nu sunt afectate). Formele contractuale „foarte” atipice includ: partajarea locului de muncă, contractul de zero ore, angajarea de pe platformele de „crowd work” (activitate participativă online) etc. Principalele forme de contracte atipice sunt prezentate pe scurt mai jos.
122. **În România, încheierea de forme contractuale „foarte” atipice nu este încă permisă de cadrul legal.**

a) Partajarea locului de muncă

123. **Partajarea locului de muncă** este un acord prin care angajații nu mai lucrează propria fracțiune din timpul de lucru, ci toți împreună acoperă timpul de lucru corespunzător postului respectiv. Acesta diferă de contractul de muncă cu fracțiune de normă, în care timpul de lucru este împărțit, doi sau mai mulți angajați lucrând în propria fracțiune din timpul de lucru. Timpul de lucru al unuia dintre salariați nu depinde în niciun fel de timpul de lucru al celorlalți salariați.
124. **Partajarea locului de muncă nu este reglementată în prezent în România, deși este folosită în administrația publică din diferite state membre UE (Caseta 10 de mai jos).**

Caseta 10 – Partajarea locului de muncă este o realitate obișnuită în administrația publică din alte state membre UE

¹²¹ O primă evaluare și definiție a acestora poate fi găsită aici: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/studyveryatypicalwork/studyveryatypicalwork_en.pdf Ulterior, aceste evaluări au fost actualizate de Eurofound (<https://www.eurofound.europa.eu/ro/node/52326>).

¹²² R. Dimitriu, *Dreptul muncii. Anxietăți ale prezentului*, Ed. Rentrop și Straton, București, 2016, p. 125 – 139.

¹²³ A se vedea, de exemplu, Riso, S., Eurofound, *Very atypical work: exploratory analysis of the fourth European Working Conditions Survey (Munca foarte atipică: analiză exploratorie a celui de-al patrulea Studiu european privind condițiile de muncă – n.tr.)*, Dublin, 2010, disponibil online: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1010.htm>.

Noile forme de ocupare a forței de muncă sunt considerate uneori a include varietățile extreme ale contractelor atipice obișnuite (de exemplu, contracte de muncă încheiate pe o perioadă mai mică de 6 luni, sau pentru mai puțin de 10 ore pe săptămână).

În **Irlanda**, aceasta este o formă obișnuită de flexibilitate a ocupării forței de muncă în administrația publică. De obicei, partajarea locului de muncă presupune un aranjament prin care doi angajați împart aceeași muncă specifică unei poziții cu normă întreagă, împărțind salariul și beneficiile proporțional cu timpul lucrat. Aceasta se folosește pentru a ajuta oamenii să își îndeplinească responsabilitățile și nevoile ce nu țin de muncă¹²⁴.

În **Germania**, contractul de partajare a timpului de lucru este guvernat de Legea privind contractele cu fracțiune de normă și contractele pe durată determinată [*Teilzeit-und Befristungsgesetz*]. Conform secțiunii 13(1), angajatorul și angajatul pot conveni ca munca să fie împărțită între doi sau mai mulți angajați. Fiecare lucrător are, însă, un contract individual de muncă. Dacă vreunul dintre acești angajați nu poate lucra, ceilalți angajați sunt obligați să îl înlocuiască dacă și-au dat acordul cu privire la o astfel de înlocuire într-un caz punctual. Obligația de înlocuire există dacă contractul de muncă prevede o astfel de obligație pentru motive operaționale imperioase, dar numai cu condiția ca înlocuirea să fie rezonabilă în circumstanțele situației punctuale (deci nu poate exista o obligație generală de înlocuire)¹²⁵.

Acest tip de contract este reglementat și în legislația **italiană** (Decretul 276/2003 – *lavoro ripartito*). Deși nu sunt reglementate expres, variante ale acestui contract pot fi găsite, în practică, în legislația **spaniolă** și **austriacă**¹²⁶.

Există, practic, două acorduri contractuale: cel între angajați, pe de o parte, și angajator, pe de altă parte¹²⁷, și un acord între angajați, privind modul de împărțire a timpului de lucru. Acesta din urmă nu trebuie să îndeplinească vreo cerință formală. Imposibilitatea ajungerii la un acord între angajați atrage răspunderea acestora față de angajator. Cu alte cuvinte, prin încheierea contractului de muncă, salariații și-au asumat obligația de a conveni între ei asupra modului de împărțire a timpului de lucru.

Angajații au dreptul de a decide în mod liber cu privire la modul de împărțire a timpului de lucru, fără nicio intervenție din partea angajatorului. Cu toate acestea, în caz de dezacord între angajați, angajatorul are, în principiu, dreptul de a decide asupra împărțirii timpului de lucru. Se consideră că, dacă angajatorul ar fi fost lipsit de acest drept, atunci relația nu s-ar mai fi bazat pe un contract de muncă, ci pe unul de drept civil, deoarece angajatorului i-ar fi lipsit prerogativa managerială și de supraveghere.

În caz de incapacitate de muncă a unuia dintre salariați, celălalt salariat are, în multe sisteme juridice, obligația de a-l înlocui¹²⁸.

¹²⁴ Peter C. Humphreys, Síle Fleming, Orla O'Donnell, *Flexible and Innovative Working Arrangements in the Irish Public Service*, p. 18.

¹²⁵ B. Waas, *Atypical Employment Relationships: The Position in Germany*, in *Restatement of Labor Law in Europe*, Vol. II, B. Waas, G.E. van Voss, (eds.), Hart Publishing, 2019, p. 338.

¹²⁶ A se vedea, Irene Mandl, „New Forms of Employment” (Noi forme de ocupare a forței de muncă – n.tr.), Eurofound, Conferința Rețelei Europene de Dreptul Muncii, noiembrie 2014 - http://www.labourlawnetworklaborlawnetwork.eu/events/annual_legal_seminar/prm/205/0/index.html, p. 2–9.

¹²⁷ Care, în sistemele juridice care recunosc valabilitatea acestei construcții juridice, are natura unui contract individual de muncă și se supune tuturor regulilor unui astfel de contract.

¹²⁸ Legislația germană privind contractele de muncă cu fracțiune de normă și pe durată determinată prevede că celălalt angajat are obligația de a-l înlocui, dar numai conform înțelegerii dintre aceștia. O astfel de obligație există chiar și în lipsa respectivului acord, pentru motive operaționale urgente care impun prezența la locul de muncă a unuia dintre salariați.

Potrivit legislației italiene, celălalt salariat angajat în sistem de partajare a locului de muncă are obligația de a înlocui salariatul care se află temporar în incapacitate de muncă, fără obligația unui acord prealabil între aceștia în acest sens.

Dar, în **Austria**¹²⁹, obligația de a înlocui salariatul care este incapabil de muncă nu este recunoscută, în interpretarea articolului 1153 ABGB [*Österreich Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*], care prevede obligația de a presta munca personal. Se consideră că salariatul în incapacitate de muncă nu este obligat și nici nu are voie să asigure un înlocuitor. Această regulă este considerată aplicabilă și în cazul contractului privind împărțirea timpului de muncă.

În majoritatea sistemelor juridice, acest tip de contract este guvernat de reguli generale, aplicabile în special în sectorul privat. În **Republica Cehă, Luxemburg și Suedia**, totuși, contractul de partajare a locului de muncă este utilizat și în administrația publică¹³⁰. În **Ungaria**, Codul muncii din 2012 reglementează și acest tip de contract în articolele 193-195.

b) Contractul de zero ore

125. **Un contract utilizat pe scară largă în dreptul comparat este contractul numit „contractul de zero ore” – o varietate a contractului de muncă deosebit de flexibilă, a cărei reglementare nu se regăsește încă în dreptul românesc.** Angajații care lucrează în baza unui astfel de contract nu sunt solicitați să fie prezenți zilnic în instituție. Este posibil ca acest lucru să nu fie necesar chiar deloc. Există însă și posibilitatea ca instituția să ia în considerare ca prezența aceluși specialist să devină, la un moment dat, necesară. Spre deosebire de angajații cu fracțiune de normă, cei care lucrează în baza unui contract de zero ore nu au nicio reprezentare a numărului de ore pe care urmează să le presteze într-o anumită lună. În cadrul unor astfel de aranjamente, angajatorul nu își asumă niciun angajament formal cu privire la numărul de ore disponibile, iar angajatul este zilnic în regim de gardă, de exemplu pentru a acoperi absențe sau posturi vacante. Consecințele negative pentru angajați ale unor astfel de aranjamente includ nesiguranța locului de muncă și alte condiții limitate de muncă și de încadrare în muncă¹³¹. La fel ca în cazul șomajului tehnic, lucrătorul cu contract de zero ore își păstrează calitatea de salariat, precum și dreptul la o remunerație minimă, chiar și în perioadele în care prezența sa nu este necesară.

126. **Plata în temeiul contractelor de zero ore variază de la un sistem juridic la altul.** În unele sisteme juridice plata se face în funcție de numărul de ore pe care le-a presupus intervenția (similar orelor suplimentare). În principiu, salariul unui astfel de angajat poate varia de la salariul minim (prevăzut pentru situația în care nu există solicitări) până la un salariu considerabil, obținut prin calcularea orelor de intervenție. Cu toate acestea, în țări precum **Norvegia**, se aplică principiul „fără plată între solicitări”¹³².

¹²⁹ A se vedea, Rudolf Strasser, *International Encyclopedia for Labor Law and Industrial Relations (Enciclopedie internațională de dreptul muncii și raporturi de muncă – n.tr.)*, 1992, p. 61, pct. 140.

¹³⁰ Bettina Kubicek, Christian Korunka, Martin Risak, EUPAN, *New Way of Working in Public Administration, Preliminary Findings of the Study*, 2018.

¹³¹ Peter C. Humphreys, Síle Fleming, Orla O'Donnell, *Flexible and Innovative Working Arrangements in the Irish Public Service*, p. 17.

¹³² Helga Aune, *Atypical Employment Relationships: The Position in Norway (Raporturi atipice de muncă: Poziția Norvegiei – n.tr.)*, în „Restatement of Labor Law in Europe”, Vol. II, B. Waas, G.E. van Voss (eds.), Hart Publishing, 2019, p. 625.

c) Partajarea angajaților

127. **Acesta este un tip specific de contract cu fracțiune de normă, în care angajatul lucrează pentru doi sau mai mulți angajatori, în baza unui singur contract de muncă.** Instituțiile angajatoare stabilesc între ele, prin contract, procentul în care vor plăti salariul angajatului pe care îl împart. Un astfel de cadru este considerat muncă cu fracțiune de normă din punctul de vedere al angajatorului, întrucât niciunul dintre angajați nu este considerat angajat cu normă întreagă¹³³. Acest tip de contract poate fi găsit în **Ungaria**¹³⁴, **Belgia**, **Germania**¹³⁵, **Luxemburg**¹³⁶, **Franța**¹³⁷.

128. **Deși „partajarea angajaților” nu este reglementată de legislația românească, ca efect al Regulamentului general privind protecția datelor (GDPR), aceasta a început să fie utilizată într-un caz special în sectorul public.** GDPR prevede, la articolul 37 alineatul (3), că „în cazul în care operatorul sau persoana împuternicită de operator este o autoritate publică sau un organism public, poate fi desemnat un responsabil cu protecția datelor unic pentru mai multe dintre aceste autorități sau organisme, luând în considerare structura organizatorică și de dimensiunea acestora”. Dispoziția a fost reluată la articolul 10 alineatul (2) din Legea nr. 190/2018 privind măsuri de punere în aplicare a Regulamentului UE, iar unele instituții publice au făcut uz de aceasta.

d) Crowd employment (angajarea de pe platformele online de „crowd work”)

129. **Ca răspuns la digitalizarea completă a unora dintre activitățile desfășurate pe piața muncii, „crowd employment” presupune punerea în rețea a unui număr de specialiști (telelucrători) conectați la un număr mare de clienți printr-o platformă online.** Munca (care până de curând ar fi fost efectuată de un angajat) este externalizată către o rețea de lucrători, care își desfășoară activitatea prin intermediul mijloacelor electronice¹³⁸, de data aceasta îndepărtându-se radical de contractul de muncă. Clientul se înregistrează pe platformă și distribuie sarcina unuia dintre lucrătorii din baza de date furnizată. Astfel, platforma conectează profesioniști capabili să lucreze online cu clienții serviciilor lor. Pentru „crowd employment” nu există un loc de muncă – în adevăratul sens al cuvântului; există doar sarcini, efectuate online de rețele de lucrători. Activitatea se desfășoară exclusiv în spațiul virtual, adesea anonim, pe baza unui contract de tip „clickwrap” („clic-accept”). Chiar dacă această formă nu este răspândită în administrația publică, ea poate oferi o imagine „a dinamicii actuale a piețelor muncii și a

¹³³ <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/employee-sharing-0>.

¹³⁴ Articolul 195 din Codul maghiar al muncii (2012).

¹³⁵ Marica M-E., *Employee sharing: a new type of employment, opportune in a globalized context (Partajarea angajaților: un nou tip de ocupare a forței de muncă, oportun în context globalizat – n.tr.)*, Lucrările Conferinței Internaționale despre Excelența în Afaceri, vol. 14, nr. 1, p. 1192.

¹³⁶ Codul muncii, articolul L 132-1.

¹³⁷ Irene Mandl, with Maurizio Curtarelli, Sara Riso, Oscar Vargas and Elias Gerogiannis, *New forms of employment* – Eurofound, (2015).

¹³⁸ Alek Felstiner, *Working the Crowd: Employment and Labor Law in the Crowdsourcing Industry (Recurgerea la munca participativă online: ocuparea forței de muncă și dreptul muncii în cazul externalizării activității către platforme participative online – n.tr.)*, *Berkeley Journal of Employment & Labor Law* Vol. 32:1/2011, p. 144-203.

creativității pe care părțile contractuale, precum și responsabilii politici au dezvoltat-o pentru a satisface în special nevoia de flexibilitate sporită atât a angajatorilor, cât și a angajaților”¹³⁹.

e) Alte tipuri de contracte foarte atipice

130. **În dreptul comparat al muncii există multe alte tipuri de contracte foarte atipice, nerecunoscute de legea română.** O scurtă prezentare generală este inclusă mai jos, acestea fiind mai puțin tipice pentru sectorul public din statele membre UE.

- ✓ **Sistemul voucherelor.** În unele sisteme juridice, munca se poate desfășura pe baza voucherelor prin care clienții unei anumite companii pot achiziționa activități desfășurate de angajații acesteia (în **Italia**, *Lavoro occasionale accessorio*; sistemul poate fi întâlnit și în **Belgia**¹⁴⁰).
- ✓ **Managementul interimar.** Acest tip de activitate este desfășurat în principal de manageri cu înaltă calificare, de exemplu cu specializare în managementul crizelor. Aceștia sunt angajați pentru îndeplinirea unor obiective precise, într-un interval prestabilit, prin încheierea de contracte de management care prevăd obligații de rezultat, nu de diligență. Prin introducerea sistemelor de management al calității, organizarea proceselor și gestionarea furnizorilor, managerii interimari reușesc să reorganizeze instituția în momentele dificile. Acest tip de contract nu trebuie confundat cu contractul de management, reglementat în România numai pentru activități economice¹⁴¹, și nici cu contractul de muncă pe durată determinată.
- ✓ **Leasingul de personal.** Întâlnit în **Italia**, acest tip de contract (*contratto di somministrazione di lavoro*) – este un „leasing” de lucrători, pentru nevoi tehnologice, productive sau organizatorice, fără să se aplice regulile angajării de lucrători temporari.¹⁴² Legea enumeră în mod expres domeniile în care este posibil acest tip de leasing.
- ✓ **Punerea în comun a muncii.** Munca salariatului este folosită de mai mulți angajatori, care nu sunt utilizatori ai muncii temporare. Acești angajatori își asumă în solidar obligația de a plăti salariul și beneficiază, prin rotație, de prestarea muncii. Salariatul nu are contracte de muncă cu fiecare dintre angajatori; nu este vorba despre un simplu cumul de posturi, ci despre un singur contract, cu mai mulți angajatori între care se încheie contracte privind distribuirea beneficiilor muncii lucrătorului și modul de suportare a cheltuielilor cu salariul. Un astfel de lucrător poate fi un specialist instruit pentru depanarea/întreținerea anumitor echipamente și pe care mai multe instituții diferite îl folosesc atunci când apar probleme în funcționarea propriului echipament specializat. Pentru fiecare instituție în parte, angajarea unui astfel de specialist ar fi prea oneroasă, așa că se alege împărțirea cheltuielilor cu salariul său. Spre deosebire de partajarea angajaților, în acest caz, un lucrător individual este angajat la comun

¹³⁹ Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN), 2018, *New Way of Working in Public Administration*, op. cit., p. 79.

¹⁴⁰ Andrea Broughton, Isabella Biletta, Mats Kullander, Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă, *Flexible forms of work: 'very atypical' contractual arrangements (Forme flexibile de muncă: contracte „foarte atipice” – n.tr.)*, Dublin 18, Irlanda, 2010, p. 13.

¹⁴¹ Reglementat de Legea contractului de management nr. 66/1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 244 din 13 octombrie 1993.

¹⁴² Directiva privind munca prin agent de muncă temporară (2008/104/CE) definește un cadru general aplicabil condițiilor de muncă ale lucrătorilor temporari în Uniunea Europeană.

de un grup de angajatori și lucrează pentru companiile participante prin rotație (organizarea punerii în comun a muncii)¹⁴³. Acest tip de contract atipic este rezervat lucrătorilor cu înaltă calificare și duce la minimizarea costurilor cu forța de muncă, mai ales în perioadele de criză economică¹⁴⁴.

¹⁴³ Roger Blanpain Frank Hendrickx, *New Forms of Employment in Europe (Noi forme de ocupare a forței de muncă în Europa – n.tr.)*, Wolters Kluwer, 2016, p. 292.

¹⁴⁴ Pentru o analiză empirică a sistemului italian, a se vedea, Guido de Blasio, Sabrina Di Addario *Labor Market Pooling: Evidence from Italian Industrial District (Resursele de pe piața muncii la comun: exemple din industria italiană – n.tr.)*, cu ocazia „Conferinței Economiei Locale și Internaționalizare în Italia”, 2003.

3.2 Principalele avantaje ale utilizării formulelor de tipul *flexitime* și principalele limitări în administrația publică românească

3.2.1 Avantajele dovedite ale utilizării formulelor de tipul *flexitime* în administrația publică – considerații generale

131. **Formulele flexibile de timp de lucru au un efect pozitiv asupra eficienței administrative atunci când sunt legate de flexibilitatea acordată individului și nu se concentrează asupra instituției în ansamblu.** „Studiile au confirmat creșteri substanțiale ale productivității instituționale atunci când sunt introduse formule flexibile de timp de lucru în instituțiile publice”¹⁴⁵. Unele cercetări fac diferența între flexibilitatea favorabilă angajatorului și flexibilitatea favorabilă angajaților, arătând că efectele asupra productivității pe termen lung par să fie asociate cu flexibilitatea temporală orientată către lucrător, mai degrabă decât cu formulele flexibile de timp de lucru orientate către instituție¹⁴⁶. Într-adevăr, cu cât este mai mare autonomia lucrătorului în stabilirea programului de lucru, cu atât mai mare este dedicarea acestuia față de munca prestată. De exemplu, unele studii efectuate în **administrația SUA** arată că săptămâna de lucru comprimată poate duce la îmbunătățiri ale serviciilor care țin derelații cu clienții, la o reducere a absenteismului și a cheltuielilor legate de muncă, precum și a cheltuielilor cu transportul. Cercetările anterioare au arătat o legătură între conflictul muncă-familie și scăderea productivității și a cifrei de afaceri. Prin urmare, creșterea timpului alocat vieții de familie și eliminarea conflictului dintre muncă și familie vor duce, probabil, la creșterea prezenței și, astfel, la economii în ceea ce privește bani agenției¹⁴⁷. În plus, printre efectele pozitive ale flexibilității asupra angajaților din administrația publică se numără: bunăstarea, reducerea nivelului de stres asociat muncii, satisfacția profesională, motivația profesională, angajamentul față de instituție, un mai puternic sentiment de autonomie¹⁴⁸.
132. **Instituțiile în care angajații au raportat un grad mai mare de satisfacție legat de programele alternative de lucru disponibile sunt și cele care au mai mult succes în atingerea obiectivelor.** Un posibil mecanism care ar putea explica aceste efecte constă în faptul că programele alternative de lucru ajută la reducerea numărului de concedii medicale și a zilelor de

¹⁴⁵ C. Korunka, B. Kubicek, M. Risak, *op. cit.*, p. 61.

¹⁴⁶ Eurofound (2012), Organisation of working time: Implications for productivity and working conditions (Organizarea timpului de lucru: Implicații pentru productivitate și condițiile de muncă – n.tr.), https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2012/50/en/2/EF1250EN.pdf.

¹⁴⁷ Lori L Wadsworth, *Work-Family Balance and Alternative Work Schedules: Exploring the Impact of 4-Day Workweeks on State Employees (Echilibrul muncă-familie și programe de lucru alternative: analiza impactului săptămânii de lucru de 4 zile asupra angajaților de la stat – n.tr.)*, decembrie 2016, *Public personnel management* 45(4), p. 382-404.

¹⁴⁸ Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN), 2018, *New Way of Working in Public Administration*.

absență plătită și, prin urmare, conduc la economii cu costul forței de muncă¹⁴⁹. *Flexitime* poate duce la atragerea de personal cu înaltă calificare, altfel ezitant să lucreze în administrația publică tocmai din cauza percepției legate de rigiditatea programului de lucru. Potrivit cercetărilor realizate de Organizația Internațională a Muncii, există multe motive pentru care o instituție poate opta pentru un program de lucru flexibil: o astfel de opțiune poate reduce absenteismul, întârzierile, recurgerea nepermisă la concediu medical sau eschivarea de la responsabilități la locul de muncă și poate crește gradul de ocupare a locurilor de muncă vacante. Această soluție poate duce la reducerea costurilor cu supravegherea și a costurilor administrative, precum și la îmbunătățirea calității muncii/vieții angajaților lor, în locul creșterilor salariale sau a altor beneficii acordate angajaților. În plus, libertatea angajaților de a opta pentru diferite formule în stabilirea propriilor programe de lucru îmbunătățește randamentul profesional și/sau performanța instituțională, iar orizontul de timp al instituției pentru estimarea costurilor cu forța de muncă devine mai lung, ceea ce duce la o actualizare mai redusă a potențialelor reduceri de costuri viitoare asociate unei programări mai flexibile a activității¹⁵⁰.

133. **Un program de lucru flexibil este, de asemenea, asociat cu o mai bună relație angajat-manager**, depinzând totuși de robustețea cadrului de management al performanței. Potrivit unui studiu realizat în 2018 privind raporturile de muncă în administrația publică, programele de lucru flexibile au efecte pozitive în special asupra coeziunii echipei, calității relației manager-angajat și încrederii liderilor în angajați¹⁵¹. Organizarea flexibilă a timpului de lucru este în mod inerent o chestiune de încredere, deoarece salariatul care își organizează, chiar și parțial, programul de lucru singur este, într-o măsură mai mică, sub controlul superiorului său ierarhic. Încrederea este în sine o sursă de satisfacție pentru angajați. Totuși, pentru ca această relație de încredere să funcționeze eficient, programele flexibile de lucru trebuie implementate în paralel cu metodele moderne de evidență a timpului de lucru, fără a adăuga o povară inutilă asupra angajaților sau instituției, iar cadrul de management al performanței ar trebui să favorizeze dialogul periodic manager-angajat, cu accent sporit pe rezultatele așteptate și mai puțin pe evidența timpului de lucru.
134. **În același timp, pledoaria pentru o mai largă utilizare a formulelor de tipul *flexitime* în administrația publică ar trebui să ia în considerare și posibilele riscuri ca angajații să fie dezavantajați, din cauza poziției lor mai slabe în contractul de muncă.** Atunci când analizează punerea în aplicare a aranjamentelor de tipul *flexitime*, CJUE lucrează și pe premisa că lucrătorii sunt partea mai slabă a contractului de muncă și că diferitele forme de flexibilizare ar trebui să asigure un echilibru între flexibilitate și securitate, protejând angajații și împotriva introducerii unilaterale a unor aranjamente specifice ce implică un program de lucru flexibil împotriva voinței

¹⁴⁹ C. Korunka, B. Kubicek, M. Risak, Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN), 2019, *op. cit.*, p. 21.

¹⁵⁰ Lonnie Golden, *The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper (Efectele timpului de lucru asupra productivității și performanței companiei: un rezumat al cercetării – n.tr.)*, OIM, Conditions of Work and Employment Series, Nr. 33 (2011) p. 4, și lucrările indicate de autor.

¹⁵¹ Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN), 2018, *New Way of Working in Public Administration*.

lor¹⁵². În timp ce organizațiile patronale pot decide unilateral ce forme de ALF să adopte și ce marjă de libertate lasă angajaților pentru a opta pentru modele specifice de *flextime*, trebuie reținut faptul că esența ALF constă tocmai în a lăsa angajaților posibilitatea de a face alegeri. Prin urmare, este foarte important să facem diferența între situațiile în care programul de lucru inegal sau individualizat este decis de salariat și situația în care formulele individuale de muncă flexibilă sunt decise de instituție. Impactul pozitiv al programelor flexibile asupra satisfacției angajaților poate fi observat doar atunci când li se oferă acestora un anumit grad de libertate de alegere în ceea ce privește organizarea timpului de lucru. Studiile evidențiază, în acest caz, o serie de dezavantaje asociate flexibilității stabilite de angajator, cum ar fi riscul de a presa angajații să lucreze de fapt mai mult. Această tendință a angajaților de a-și percepe autonomia ca o presiune de a lucra și mai mult este cunoscută sub numele de „paradoxul autonomiei”¹⁵³. Asigurarea unei flexibilități sporite ca parte a autonomiei este, prin urmare, direct legată de furnizarea unui cadru funcțional în care angajații să aibă putere de negociere și să adopte măsuri de reformă mai ample pentru a asigura încrederea manager-angajați. Pentru ca această soluție să funcționeze eficient, cadrul trebuie să asigure o evaluare eficientă a activității din perspectiva performanței¹⁵⁴¹⁵⁵.

Caseta 11 – Efectele formulelor de tipul *flextime*

Studii efectuate în Norvegia, de exemplu, arată o creștere a satisfacției profesionale proporțional cu libertatea angajatului de a-și organiza programul de lucru și de a-și stabili locul de muncă. „Dovezile empirice furnizate de diverse discipline precum psihologia muncii și psihologia organizațională, studii de management sau leadership indică faptul că diferitele forme ale noului mod de lucru au efecte predominant pozitive. În **Lituania și Polonia**, lucrătorii din administrația publică se bucură de un timp de lucru mai bine definit și mai regulat în comparație cu întreaga economie, potrivit Departamentului de Statistică din Lituania și Oficiului Central de Statistică din Polonia¹⁵⁶.

În **Bulgaria, Germania, Spania și Suedia**, lucrătorii din administrația publică au exprimat un grad ridicat de satisfacție față de programul lor de lucru și o autonomie mai mare în a-și decide programul de lucru conform rapoartelor Eurofound.¹⁵⁷

¹⁵² De asemenea, CJUE s-a pronunțat împotriva unor forme specifice de aranjamente de tipul *flextime* care păreau să ofere un nivel redus de protecție angajaților, chiar dacă, în esență, formula nu era contrară prevederilor DTL. Pentru detalii, a se vedea cauzele Matzak C-518/15, Syndicat C-254/18 și CCOO C-55/18. Un articol relevant pe această temă poate fi consultat aici: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2031952520922246>.

¹⁵³ L. L. Putnam et al., Examining the Tensions in Workplace Flexibility and Exploring Options for New Directions (Analiza tensiunilor determinate de flexibilitatea locului de muncă și căutarea de noi posibile direcții – n.tr.) 67 Human Relations 413 (2014).

¹⁵⁴ Recomandări specifice în acest domeniu pentru administrația publică din România sunt incluse în Livrabilul 5.1 aferent RAS MRU.

¹⁵⁵ Marta Glowacka, A little less autonomy? The future of working time flexibility and its limits (Puțin mai puțină autonomie? Viitorul flexibilității timpului de lucru și limitele sale – n.tr.), Sage Journals, 2020.

¹⁵⁶ Eurofound, Working conditions in central public administration, 2013

(https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/ewco/tn1303013s/tn1303013s.pdf), p. 21

¹⁵⁷ Ibidem.

○ cercetare irlandeză¹⁵⁸ indică faptul că, după siguranța locului de muncă, „programul flexibil” este una dintre cele mai atractive caracteristici ale muncii în administrația publică.

3.2.2 Principalele limitări ale utilizării timpului de lucru flexibil în administrația publică din România

135. **Dreptul de inițiativă al salariatului în organizarea programului de lucru se exercită încă timid în instituțiile publice din România.** Flexibilitatea este uneori asociată cu o lipsă de predictibilitate și se traduce în prevederi din ce în ce mai rigide la nivelurile de reglementare.

136. **Principalele cauze ale rigidității în România sunt următoarele:**

- a. **În general, normele legale aplicabile la nivel național pentru timpul de lucru sunt mai stricte decât cele stabilite de DTL.** Acest lucru nu este, *stricto sensu*, contrar directivei, întrucât legislația națională este liberă să includă mai multe norme de protecție în favoarea angajatului, DTL incluzând doar reguli minime. Este inacceptabil să se introducă reguli mai flexibile în legislația națională decât în directivele europene¹⁵⁹, dar este permisă introducerea unora mai stricte. Cu toate acestea, supraprotecția poate duce și la o lipsă de flexibilitate.

TABELUL 2 PRINCIPALELE DISPOZIȚII RIGIDE PRIVIND TIMPUL DE LUCRU DIN LEGISLAȚIA ROMÂNEASCĂ A MUNCII, COMPARATIV CU DTL

| Baza legală | Legislația românească | DTL |
|---|--|---------------------------|
| Codul muncii (CM), art. 137 alin. (1) | Repaus săptămânal: 48 ore | Repaus săptămânal: 24 ore |
| CM, art. 135 alin. (1) | Repaus zilnic: 12 ore | Repaus zilnic: 11 ore |
| CM, art. 116 | Programul de lucru inegal trebuie stipulat în contractul colectiv de muncă sau în regulamentul intern + în contractul individual de muncă. | Nicio condiție |
| CM, art. 118 alin. (4) + art. 112 alin. (1) | Angajații cu fracțiune de normă nu pot avea un program de lucru individualizat | Nicio condiție |
| CM, art. 105 | În cazul unui contract de muncă cu fracțiune de normă, acesta trebuie să includă repartizarea zilnică a programului de lucru. | Nicio condiție |

¹⁵⁸ Peter C. Humphreys, Síle Fleming, Orla O'Donnell, *Flexible and Innovative Working Arrangements in the Irish Public Service*, p. 26.

¹⁵⁹ De exemplu, legislația națională nu ar putea prevedea ca cele 48 de ore de repaus săptămânal să nu fie consecutive, ci stabilite în funcție de voința părților, deoarece o astfel de derogare – chiar dacă ar atrage mai multă flexibilitate – este considerată dezavantajoasă pentru angajat. Salariatul nu poate renunța la niciunul dintre drepturile sale (articolul 38 din Codul muncii), prin urmare, chiar dacă este de acord cu alocarea celor 48 de ore în mod neconsecutiv, un astfel de acord este nul.

| | | |
|---|---|----------------|
| CM, art. 15 ¹ + art. 260 alin. (1) lit. e ³ | În cazul lucrătorilor cu fracțiune de normă, orele suplimentare sunt considerate muncă la negru și se sancționează corespunzător | Nicio condiție |
| CM, art. 122 alin. (1) | Timpul liber compensatoriu poate fi acordat doar în termen de 60 de zile de la efectuarea orelor suplimentare. Nu există o bancă de timp liber. | Nicio condiție |
| Codul administrativ, art. 377, art. 378 alin. (1) | Raportul de muncă al funcționarilor publici se exercită cu normă întreagă și, numai în mod excepțional, cu fracțiune de normă. Singura posibilitate în acest caz o reprezintă jumătate din normă. | Nicio condiție |
| Codul administrativ, art. 378 alin. (2) | Funcționarii publici pot lucra cu fracțiune de normă doar în una dintre puținele situații enumerate de lege. | Nicio condiție |

- b. Domeniul de aplicare al contractelor colective de muncă în sectorul public este foarte limitat.** Odată ce o normă de protecție a fost introdusă în legislația națională, de la ea nu se mai poate deroga prin acordul părților, fie la nivel individual, fie, cu unele excepții, prin contract colectiv de muncă. Contractul colectiv de muncă, contractul individual de muncă și regulamentul intern vor putea cuprinde doar prevederi mai avantajoase pentru salariat decât cele din lege.
- c. Inspectoratele teritoriale de muncă tind să adauge un plus de rigiditate prevederilor legale, în modul în care controlează și constată aplicabilitatea normelor legale¹⁶⁰.** Flexibilitatea raporturilor de muncă este percepută de inspectorii de muncă ca ascunzând diferite forme de muncă la negru.
- d. La nivelul instituțiilor publice, setul de norme deja rigide privind timpul de lucru tinde să fie și mai rigid implementat.** Nu există nicio presiune din partea pieței asupra angajatorilor să aplice dispozițiile legale în mod creativ și să utilizeze pe deplin marja – restrânsă – de libertate pe care o conțin. Un exemplu îl reprezintă reintroducerea condiției de prezență de către multe instituții publice în urma modificării articolului 119 din Codul muncii în 2017, în ciuda absenței unei cerințe de monitorizare pe hârtie a orelor de sosire la/plecare a salariaților de la locul de muncă.
- e. Instituțiile sunt, de asemenea, reticente în a operaționaliza formulele de tip flextime de teama auditului.** Există o oarecare reticență în a implementa forme inovatoare de organizare a muncii – care, prin definiție, ar implica și riscuri – având în vedere că acestea urmează să facă și obiectul unui audit de performanță din partea Curții de Conturi¹⁶¹. În acest sens, consilierii juridici promovează reglementări interne care limitează și mai mult drepturile angajatorilor de a impune forme flexibile de organizare a timpului de lucru și există în general o cultură instituțională care predispozează la rigiditate.

¹⁶⁰ De exemplu, interpretarea articolului 118 alineatele (3) și (4), a articolului 119 din Codul muncii sau a articolului 5 litera b) din Legea nr. 81/2018 este întotdeauna înclinată spre limitarea flexibilității.

¹⁶¹ Conform Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 238 din 3 aprilie 2014.

Regulamentul intern este un act unilateral al angajatorului și, probabil, cel mai eficient instrument de reglementare a raporturilor de muncă la locul de muncă și de conduită în muncă. În sectorul public, acesta tinde să fie subutilizat și elaborat fără grijă, prin simpla reproducere a prevederilor legale. În multe instituții publice, el nu aduce mai multă flexibilitate în reglementarea timpului de lucru.

- f. **Sindicatul organizat în sectorul public nu are nici posibilitatea legală** (de exemplu, dreptul de a renunța la anumite prevederi ale DTL nu este consacrat în legislația națională, deși directiva a permis acest lucru) **și nici dorința de a depune eforturi pentru a asigura flexibilitatea raporturilor de muncă în contractele colective de muncă.** Cu atât mai mult cu cât flexibilitatea este asociată cu lipsa de protecție a angajaților, conform culturii legaliste predominante în administrația publică românească.
137. **Având în vedere aceste provocări, normele naționale ar trebui ajustate pentru a oferi instituțiilor o anumită marjă de libertate în implementarea propriilor politici de personal.** În ceea ce privește interpretarea normelor legale de către inspectoratele teritoriale de muncă, aceasta ar trebui să fie mai puțin formalistă, mai ales în condițiile în care riscul muncii la negru este mai mic în administrația publică decât în sectorul privat. Un set de recomandări specifice este inclus în **capitolul 5** al acestui raport.

4.

Flexibilitatea locului de desfășurare a activității - *Flexplace*

4.1 Concept și forme de *flexplace*

4.1.1 Ce este *flexplace*?

138. **Flexplace acoperă o mare varietate de aranjamente de lucru ce vizează locul de desfășurare a activității.** „*Flexplace* este definit în linii mari ca oferind angajaților diferite grade de control asupra locației în care își desfășoară munca”¹⁶². În acest sens, *flexplace* include telemunca, care reprezintă opțiunea angajaților de a lucra dintr-o altă locație fixă, în afara locației angajatorului, de obicei de acasă. Flexibilitatea locului de desfășurare a activității poate apărea în afara biroului (de exemplu, biroul de acasă), dar și la sediul angajatorului (de exemplu, desk-sharing – partajarea biroului). De asemenea, *flexplace* include noi forme de muncă – așa-numitul „birou virtual”, unde angajaților li se oferă mijloace portabile pentru a-și face treaba oriunde și oricând este cazul.
139. **Dintre opțiunile ce țin de *flexplace*, telemunca este cea mai obișnuită și este utilizată pe scară largă în administrația publică în majoritatea statelor membre UE.** Utilizarea telemuncii era deja în creștere chiar înainte de pandemia de Covid-19 și a devenit noul standard în 2020. Cu toate acestea, incidența sa depinde de mai mulți factori, printre care și tipurile de ocupații. În acest sens, telemunca este cel mai des răspândită în rândul așa-zișilor lucrători „din domeniul cunoașterii”, adică angajații cu înaltă calificare, care ocupă adesea funcții de conducere și profesionale. În schimb, ocupațiile care necesită un grad ridicat de prezență fizică și care se

¹⁶² Hill, J., Hawkins, A., Ferris, M., & Weitzman, M. (2001). Finding an extra day a week: The positive influence of perceived job flexibility on work and family life balance. *Family Relations* (Obținerea unei zile în plus pe săptămână: Influența pozitivă a flexibilității percepute la locul de muncă asupra echilibrului dintre viața profesională și cea de familie. *Relațiile de familie – n.tr.*), 50(1), 49–58.

caracterizează printr-o utilizare scăzută a TIC și/sau o autonomie scăzută prezintă o incidență a telemuncii sub 10%¹⁶³. În acest context, angajații din administrația publică beneficiază într-adevăr de faptul că sarcinile specifice posturilor lor pot fi realizate cu ușurință la distanță, dacă sunt îndeplinite mai multe condiții, după cum se arată în secțiunea privind factorii de succes (**capitolul 5** din acest raport). În consecință, având în vedere faptul că administrația publică este dominată de „lucrători din domeniul cunoașterii”, există o pondere ridicată a lucrătorilor la distanță în administrația publică, în special în țările nordice, în Estonia, Franța, Luxemburg, Țările de Jos, Irlanda și Regatul Unit.

4.1.2 Munca la distanță/telemunca – considerații generale

140. **Munca la distanță este o formulă largă pentru definirea flexibilității spațiale.** În cazul unui contract de muncă la distanță, munca nu se desfășoară la sediul angajatorului, nici la vreunul dintre punctele de lucru ale acestuia, nici măcar într-un loc indicat de către angajator, ci într-un spațiu liber ales de salariat, care poate fi, sau nu, domiciliul său.
141. **Telemunca reprezintă munca la distanță efectuată cu utilizarea TIC.** Dacă la flexibilitatea spațială se adaugă prestarea muncii prin utilizarea tehnologiilor informației, contractul ia o formă specială, și anume contractul de telemuncă.
142. **Există două tipuri de muncă la distanță:**
- Munca la distanță ca formulă de rutină (în mod regulat), desfășurată în baza unei clauze speciale din contractul de muncă, ca unică sau principală modalitate de desfășurare a activității;
 - Munca la distanță situațională, aprobată de la caz la caz, în care orele lucrate nu fac parte dintr-un program de telemuncă aprobat anterior, în curs de desfășurare și obișnuit. Telemunca situațională este uneori denumită și telemunca episodică, intermitentă, neprogramată sau ad-hoc¹⁶⁴.
143. **Cu scopul de a încuraja munca la distanță/telemunca, OIM și UE au promovat contracte specifice, pentru a încuraja statele membre să adopte legislații naționale favorabile în acest domeniu.** Munca de acasă face obiectul Convenției OIM privind munca la domiciliu, 1996, ratificată până acum de 10 state (dintre statele membre UE: Belgia, Bulgaria, Finlanda, Irlanda și Țările de Jos)¹⁶⁵. În ceea ce privește legislația UE, telemunca este reglementată prin Acordul-

¹⁶³Eurofound și Biroul Internațional al Muncii (2017). Working anytime, anywhere: The effects on the world of work (Munca oricând, oriunde: Efectele asupra pieței forței de muncă – n.tr.). Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene și Biroul Internațional al Muncii. Preluat de pe: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/working-anytime-anywhere-the-effects-on-the-world-of-work>.

¹⁶⁴<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/worklife/awareness-communication-materials/brochures/telework.pdf>.

¹⁶⁵https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312322.

cadru european privind telemunca (2002). Statele membre UE au preluat prevederile acestui acord fie în lege, fie în contractele colective de muncă.

- 144. Majoritatea sistemelor juridice europene au implementat posibilitatea muncii la distanță în instituțiile publice cu mult înainte de criza generată de pandemia de COVID-19, fie prin lege, fie prin contracte colective de muncă.** Telemunca este reglementată prin lege în Belgia, Republica Cehă, Ungaria, Luxemburg; prin contracte colective de muncă încheiate la nivel național sau sectorial în Franța, Danemarca, Grecia, Italia, Spania și Suedia; sau prin alte acorduri bipartite sau tripartite în Austria, Finlanda, Germania, Letonia, Țările de Jos, Polonia și Regatul Unit¹⁶⁶. Munca la distanță este cel mai larg răspândită în Scandinavia. Alte țări cu o pondere relativ mare a lucrătorilor la distanță sunt Estonia, Franța, Luxemburg, Țările de Jos și Regatul Unit. În Franța, telemunca a fost introdusă în administrația publică din 2012¹⁶⁷, dar Ordonanța nr. 2017-1387 din 22 septembrie 2017 prevede reguli noi. Ordonanța a eliminat din definiția telelucrătorului condiția desfășurării activității de telemuncă în mod regulat. În plus, potrivit noului act normativ, „Legislația franceză a muncii nu mai impune obligația de a formaliza aranjamentul de telemuncă în contractul de muncă sau într-un amendament la contractul de muncă”¹⁶⁸.
- 145. 30% dintre lucrătorii din administrația publică din țările UE beneficiază de o formă de aranjament ce implică munca la distanță, de obicei telemuncă,** conform datelor Eurofound pentru 2019. Sectoarele cu cele mai mari procente de aranjamente de tip telemuncă sunt sectorul informației și comunicațiilor (61% dintre lucrătorii din sector), activități profesionale și științifice (55%), servicii financiare și de asigurări (44%), activități imobiliare (44%) și administrația publică (30%).¹⁶⁹
- 146. În administrația publică, țările UE promovează telemunca și ca o formă de „muncă inteligentă”, de obicei ca formulă flexibilă pentru cel puțin o zi pe săptămână.** De exemplu, în **Letonia**, din 2017, Ministerul Protecției Mediului și Dezvoltării Regionale a introdus posibilitatea telemuncii pentru până la 20% din timpul de lucru săptămânal (nu mai mult de o zi lucrătoare pe săptămână, dacă este stabilit programul normal de lucru), păstrând și timpul de lucru zilnic sau săptămânal pentru angajatul în cauză. Drept urmare, dacă, în 2017, beneficiau de program de lucru flexibil sau telemuncă circa 4% din numărul total de angajați ai ministerului, în 2018, procentul era deja de 15%¹⁷⁰. Un sistem similar poate fi găsit în **Italia**. Aici, angajatul trebuie să își definească în prealabil ziua de muncă inteligentă din săptămână, cu un maxim de 5 zile în

¹⁶⁶ R. Dimitriu, *Dreptul muncii. Anxietăți ale prezentului*, Ed. Rentrop & Straton, București, 2016, p. 143.

¹⁶⁷ Articolul 133 din legea din 12 martie 2012 introduce telemunca în administrația publică: aceasta se acordă la cererea funcționarului public și cu acordul șefului departamentului. Efectele scontate au fost reducerea absenteismului, creșterea productivității, compatibilitatea dintre viața profesională și cea privată, dar și ușurința relocării serviciilor care duc la relocare. Angajatorul suportă costurile care decurg direct din exercitarea telemuncii, inclusiv elemente de hardware, software, abonamente, comunicații și instrumente, precum și întreținere. Philippe Laurent, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, 2016, p. 81.

¹⁶⁸ Emilie Ducorps-Prouvost, *The new legislation on telework introduced by the reform of French labor Law is not necessarily a step towards simplification (Noua legislație privind telemunca introdusă de reforma dreptului francez al muncii nu este neapărat un pas către simplificare – n.tr.)*, <https://www.soulier-avocats.com/en/the-new-legislation-on-telework-introduced-by-the-reform-of-french-labor-law-is-not-necessarily-a-step-towards-simplification/>.

¹⁶⁹ Eurofound, *Regulations to address work–life balance in digital flexible working arrangements*, 2020, p. 4.

¹⁷⁰ C. Korunka, B. Kubicek, M. Risak, *Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN)*, 2019, *New Way of Working in Public Administration*, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/Study_New_Way_of_Working_in_Public_Administration.pdf, p. 58.

fiecare lună. Lucrătorii din instituțiile publice își stabilesc propriul program de lucru, cu garantarea unui anumit interval fix în regim de gardă, pe durata zilei de muncă inteligentă. Angajații sunt liberi să își folosească propriile dispozitive, cu excepția cazului în care, pentru munca solicitată, trebuie să se conecteze la baza de date a instituției, caz în care Administrația furnizează instrumentele informatice, din motive de securitate¹⁷¹.

147. Telemunca este promovată în principal pentru a asigura echilibrul dintre viața profesională și cea privată. Această legătură dintre telemuncă și echilibrul dintre viața profesională și cea privată este prezentată în cel mai explicit mod posibil în Codul muncii din Lituania. Articolul 52 (Partea 2) prevede că, cu excepția cazului în care angajatorul poate dovedi că permiterea telemuncii ar duce la costuri excesive, angajatele însărcinate, proaspeții părinți, părinții cu copii mici și părinții singuri trebuie să aibă dreptul de a lucra cel puțin o cincime din programul lor standard de lucru de la distanță.

148. Statele membre UE au abordat diferit reglementarea telemuncii în raport cu echilibrul dintre viața profesională și cea privată, după cum arată un studiu recent Eurofound¹⁷²:

- ✓ Abordarea bazată pe un echilibru între promovare și protejare: țările cu legislație specifică care promovează utilizarea TIC pentru a sprijini aranjamentele flexibile de muncă încearcă, de asemenea, să protejeze lucrătorii de consecințele potențial negative ale unei culturi a muncii de tipul „în permanență conectați”. Legislația face acest lucru prin includerea unei prevederi referitoare la „dreptul la deconectare” (Belgia, Franța, Italia și Spania).
- ✓ Abordarea axată pe promovare: țările cu legislație referitoare la utilizarea telemuncii sau a muncii la distanță care stabilește o legătură directă între potențialele beneficii ale formelor flexibile de muncă pentru echilibrul dintre viața profesională și cea privată, dar fără a se ocupa în mod specific de vreo consecință negativă (Germania, Lituania, Malta, Polonia, Portugalia și România).
- ✓ Abordarea bazată pe reglementări generale: țări care au doar o legislație generală care reglementează utilizarea telemuncii sau a muncii la distanță și impactul acesteia asupra echilibrului dintre viața profesională și cea privată, fără a face o legătură directă între cele două (Austria, Bulgaria, Croația, Cehia, Estonia, Grecia, Ungaria, Țările de Jos, Slovacia și Slovenia).

149. În timp ce telemunca poate contribui la îmbunătățirea echilibrului dintre viața profesională și cea privată a angajaților, acești lucrători sunt, de asemenea, mai vulnerabili la un program de lucru prelungit. Concluziile Eurofound¹⁷³ confirmă faptul că, deși telemunca poate facilita echilibrul dintre viața profesională și cea privată, ea poate avea și un impact negativ asupra

¹⁷¹ *Idem.*

¹⁷² Eurofound, *Regulations to address work–life balance in digital flexible working arrangements*, 2020.

¹⁷³ Eurofound, *Regulations to address work–life balance in digital flexible working arrangements*, 2020.

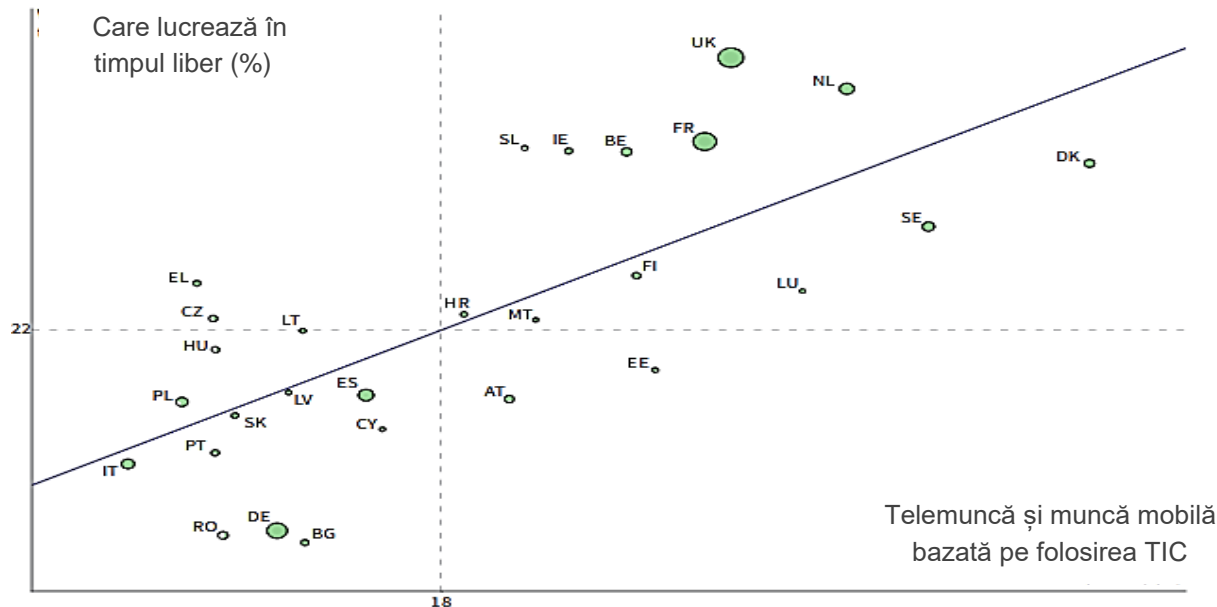
persoanelor. Cercetări recente au confirmat faptul că angajații care recurg la telemuncă în mod frecvent au mai multe șanse să aibă programe de lucru prelungite și să efectueze și ore suplimentare, să aibă mai puține perioade de repaus și programe mai puțin previzibile și mai neregulate. Deși telemunca este adesea văzută ca un mijloc de împăcare a vieții profesionale cu cea de familie și de facilitare a aplicării principiilor noii Directive (UE) 2019/1158 a Parlamentului European și a Consiliului privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor și de abrogare a Directivei 2010/18/UE a Consiliului, ea implică probleme specifice pentru lucrătorii digitali, chiar și pentru cei care lucrează de acasă. În 2019, telelucrătorii europeni care lucrau în mod regulat de acasă cu normă întreagă au lucrat mai mult – 40,8 ore pe săptămână în medie, comparativ cu 39,8 ore pe săptămână pentru cei care nu au lucrat niciodată de acasă¹⁷⁴. Mai mult, în cazul telelucrătorilor, nu mai este clară durata timpului de lucru, precum și, pe cale de consecință, durata timpului de repaus. Numărul de ore efectiv lucrate poate fi cu greu cuantificat, iar timpul liber devine nu doar mai scurt, ci și mai imprevizibil – în comparație cu modul fordist de a desfășura activitatea. „Diluarea” timpului de lucru produce efectul paradoxal de invadare a timpului liber. Delimitarea dintre viața profesională și cea privată nu mai este clară, iar contactul permanent cu angajatorul prin intermediul platformelor online diminuează spațiul de libertate personală al lucrătorului. Mai mult, viața de familie a lucrătorului poate fi afectată nu numai de orele suplimentare neluate în considerare, ci și de faptul că acesta, lucrând la domiciliu, în spațiul dedicat familiei, poate reduce spațiul de care altfel s-ar fi bucurat familia.

150. **O serie de studii¹⁷⁵ efectuate în domeniul sănătății și securității în muncă evidențiază multiplicarea cazurilor de epuizare, anxietate și depresie în rândul lucrătorilor aflați în contact permanent online cu mediul de lucru.** Particularitatea lor constă în faptul că afecțiunea nu poate fi întotdeauna diagnosticată ca boală profesională (legătura cu activitatea desfășurată, precum în cazul bolilor profesionale asociate lucrului cu azbest, nu este evidentă din punct de vedere medical). Iar accidentele de muncă nu au loc întotdeauna în timpul programului de lucru, astfel că încadrarea lor ca accidente de muncă necesită o evaluare medicală diferită de cea efectuată până acum.

¹⁷⁴ M. Sostero et al, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷⁵ R. Dimitriu, *Exercițiul drepturilor colective în contextul digitalizării*, în volumul Conferinței internaționale de dreptul muncii „Noile tehnologii – consecințe asupra raportului de muncă”, Ed. Universul Juridic, 2020, p. 90-99.

FIGURA 3 PROCENTUL DE LUCRĂTORI ÎN EU27 ȘI RU CARE ALEG TICTM ȘI CARE LUCREAZĂ ÎN TIMPUL LIBER (CEL PUȚIN DE CÂTEVA ORI PE LUNĂ)¹⁷⁶



Notă: Cercurile țărilor reprezintă procentul de lucrători raportat la totalul de lucrători în UE27 și MB (UE27 + MB = 100%).

151. **Pentru a răspunde acestor provocări, mai multe state membre au reglementat în mod clar „dreptul la deconectare”.** Germania, Lituania, Malta, Polonia, Portugalia și România au adoptat o legislație care face în mod explicit legătura între potențialele beneficii ale telemuncii și un echilibru mai bun între viața profesională și cea privată, dar fără a menționa dreptul la deconectare. Legislația este, totuși, aliniată la dispozițiile recente ale Directivei privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată. Franța, pe de altă parte, a introdus, în 2016, o prevedere în noul Cod al muncii care face obligatorie includerea unei discuții privind dreptul la deconectare și echilibrul dintre viața profesională și cea privată în cadrul negocierilor colective anuale privind egalitatea de gen și calitatea condițiilor de muncă. Studiul Eurofound realizat în 2020 arată că cele mai obișnuite instrumente pentru implementarea dreptului la deconectare constau în utilizarea unui software care indică angajatorului și angajatului dacă aplicațiile sunt folosite în afara orelor standard de program și oferă avertismente pentru a preveni epuizarea. Unele instituții folosesc, de asemenea, soluții hardware, cum ar fi oprirea serverelor în afara orelor de program¹⁷⁷. Aceste politici sunt esențiale pentru a limita riscul ca angajații să se simtă presați să lucreze mai multe ore, în timp ce acest efort nu ar fi nici măcar înregistrat ca ore suplimentare.
152. **În plus, adaptarea inadecvată a aranjamentelor de tip telemuncă poate duce și la probleme de natură psihologică, cum ar fi izolarea față de colegi.** De exemplu, un studiu realizat în 2019 pe 61 de funcționari publici dintr-o municipalitate olandeză evidențiază că, pentru funcționarii

¹⁷⁶ Idem.

¹⁷⁷ Eurofound, *Regulations to address work–life balance in digital flexible working arrangements*, 2020.

publici, telemunca de la domiciliu, măsurată zilnic, duce la o izolare profesională mai mare și la un angajament instituțional mai mic¹⁷⁸. Într-adevăr, există un anumit risc de izolare a telesalariatului față de colegii de echipă. În România, Legea nr. 81/2018 a încercat să prevină acest risc prin prevederea, la articolul 5 alineatul (2) litera i), că angajatorul trebuie să ia măsuri pentru a se asigura că telesalariatul nu este izolat de restul angajaților și pentru a se asigura că are posibilitatea de a se întâlni cu colegii în mod regulat. Nu se precizează, însă, care ar fi aceste măsuri și, în orice caz, există limite cu privire la ceea ce legiuitorul poate reglementa efectiv atunci când vine vorba de viața privată a persoanei. Neincluderea unei astfel de clauze în contractul de muncă se pedepsește cu amendă, dar nu și nerespectarea acestor măsuri, odată incluse. Regula are un caracter extern și formal, dar, în același timp, este adevărat că legea nu ar putea interveni într-un mod mai intruziv pentru a scăpa oamenii de singurătate. Potrivit unui studiu realizat în mai multe țări europene, printre care și România, pe 4 400 de telesalariați, în perioada martie – aprilie 2020¹⁷⁹, jumătate dintre telesalariații români din sectorul public și privat au declarat că se simt izolați de colegi și doar 27% că se simt încă conectați la munca în echipă. În România, însă, 75% dintre respondenți resimt în special lipsa interacțiunii fizice cu colegii pe durata zilei de lucru, iar 67% dintre subiecți au declarat că lipsa unei delimitări clare între viața de birou și cea de acasă reprezintă o provocare. De asemenea, 42% indică întâlnirile spontane cu colegii printre aspectele care le lipsesc cel mai mult de când lucrează de acasă.

4.1.3 Munca la distanță/telemunca în contextul românesc

153. În România, munca la distanță este reglementată sub două forme diferite:

- a. **Contractul de muncă la domiciliu**, conform Codului muncii, articolele 108-110, și
- b. Activitatea de **telemuncă**, conform Legii nr. 81/2018¹⁸⁰, care reglementează posibilitatea prestării muncii prin utilizarea mijloacelor electronice dintr-un loc de muncă ales de salariat. Telemunca este definită în legislația românească drept o formă de organizare a muncii în care salariații, în mod recurent și voluntar, își desfășoară atribuțiile specifice funcției, ocupației sau profesiei lor, în altă locație decât la locul de muncă organizat de angajator, cel puțin o zi pe lună, folosind tehnologia informației și a comunicațiilor. În România, Legea nr. 81/2018 a scos la lumină o categorie de raporturi de muncă preexistente, dar tacite, sau pe cele care erau deghizate în contracte de muncă la domiciliu¹⁸¹. Dincolo de imperfecțiunile sale, legea privind telemunca a fost binevenită în practică, cel puțin pentru că a dus la conștientizarea unei realități a pieței ascunse sau ignorate până atunci.

¹⁷⁸ H. de Vries, L. Tummers, V. Bekkers, *The Benefits of Teleworking in the Public Sector: Reality or Rhetoric? (Beneficiile telemuncii în sectorul public: realitate sau retorică? – n.tr.)*, Review of Public Personnel Administration 2019, Vol. 39(4) 570–593.

¹⁷⁹ Colliers International, 2020 <https://www.iasig.ro/Telemunca-o-provocare-pentru-cea-mai-mare-parte-dintre-romanii-articol-3,102-63588.htm>.

¹⁸⁰ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 296 din 2 aprilie 2018.

¹⁸¹ Reglementate de Codul muncii, articolele 108-110.

154. **Relația dintre cele două tipuri de contracte este de la general la particular;** dispozițiile legii privind teledunca se completează cu cele generale prevăzute de Codul muncii. Totuși, rămâne greu de înțeles de ce teledunca nu a fost reglementată de Codul muncii, ca o formă de contract atipic, alături de contractul de muncă la domiciliu.
155. **Există patru diferențe importante între cele două aranjamente de lucru ce implică munca la distanță conform legislației românești:**
- Teledunca poate fi efectuată nu numai de la domiciliul telesalariatului, ci și dintr-un alt loc de muncă decât cel organizat de angajator (oriunde în altă parte dar nu la sediul angajatorului sau la punctele de lucru ale acestuia);
 - Teledunca implică utilizarea tehnologiei informației și a comunicațiilor, în timp ce munca de acasă – nu neapărat;
 - Lucrătorul cu contract de muncă la domiciliu își stabilește singur programul de lucru [articolul 108 alineatul (2) din Codul muncii], în timp ce, în cazul teledunicii, programul se stabilește de comun acord între părți [articolul 4 alineatul (1) din Legea nr. 81/2018];
 - Teledunca poate fi efectuată în întregime în altă parte decât la sediul angajatorului (într-o locație care nu este birou) sau poate fi efectuată parțial la sediul angajatorului, parțial în altă parte. Legea română prevede o zi pe lună ca limită minimă pentru activitatea de teledunca, ceea ce este foarte puțin; în majoritatea sistemelor juridice europene, telesariații lucrează de cele mai multe ori dintr-un loc de muncă, altul decât biroul angajatorului. Dimpotrivă, articolul 108 alineatul (1) din Codul muncii prevede că salariații care lucrează la domiciliu își desfășoară activitățile specifice muncii cu normă întreagă la domiciliu (fără posibilitatea de a desfășura și o parte a activității la sediul angajatorului).
156. **Deși, în România, telesariații au în general aceleași drepturi ca cei care lucrează la sediul angajatorului** (de exemplu, au dreptul la tichete de masă¹⁸²), **există unele diferențe notabile care pot descuraja teledunca.** De exemplu, sporul pentru condiții vătămătoare, stabilit conform Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice¹⁸³, nu se acordă telesalariaților. Într-adevăr, sporul pentru condiții vătămătoare depinde de post și de condițiile în care salariatul își desfășoară activitatea. În fapt, articolul 34 alineatul (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu modificările ulterioare¹⁸⁴, mai prevede că sporul se acordă în măsura în care personalul ocupă aceeași funcție și își desfășoară activitatea în aceleași condiții. Întrucât, pe perioada muncii la distanță, persoanele în cauză nu își mai desfășoară activitatea în aceleași

¹⁸² În reglementarea actuală, prevăzută de Legea nr. 165/2018 privind acordarea biletelor de valoare, publicată în Monitorul Oficial nr. 599 din 13 iulie 2018, acordarea de tichete de masă nu mai depinde de prezența angajatului la sediul angajatorului.

¹⁸³ Publicată în Monitorul Oficial nr. 492 din 28 iunie 2017.

¹⁸⁴ Publicată în Monitorul Oficial nr. 1116 din 29 decembrie 2018.

condiții, rezultă că nu au dreptul să primească sporul salarial pentru condiții vătămătoare de muncă, prevăzut la articolul 23 din Legea nr. 153/2017.

157. **Contractele de muncă aferente telemuncii diferă între statele membre în ceea ce privește gradul de control exercitat de angajator.** Contractele în temeiul cărora lucrătorii digitali își desfășoară activitatea se caracterizează printr-o legătură mai puțin puternică cu angajatorul, fie din punct de vedere al autonomiei salariatului, fie din perspectiva posibilităților angajatorului de a controla efectiv activitatea salariatului. În contextul acestei aparente autonomii, obligația telesalariatului de a lucra tinde să înceteze să mai fie o obligație de mijloace, și să devină o obligație de rezultat, odată cu diminuarea obligației corelative a angajatorului de a asigura baza logistică și materială în vederea realizării acestui rezultat¹⁸⁵. În timp ce dreptul de control al angajatorului este mai limitat decât în cazul contractului de muncă tipic, când munca este efectuată la locația angajatorului, răspunderea angajatorului pentru sănătatea și securitatea angajatului la locul de muncă nu este diminuată. În ciuda răspunderii legale asumate, angajatorul nu poate garanta întotdeauna în mod efectiv, prin mijloacele prevăzute de lege și cu respectarea dreptului la viață privată al lucrătorului, că sunt respectate regulile de sănătate și securitate în muncă, sau că durata normală a timpului de lucru este respectată. (A se vedea Caseta 12 de mai jos pentru diferite exemple din statele membre UE).

Caseta 12 – Exemple de grad de control exercitat asupra activității telesalariaților

În **Belgia**, Legea privind munca la domiciliu din 1996 prevede că angajatorul nu are dreptul de a controla sau de a supraveghea munca angajatului. În schimb, în **Finlanda**, aplicabilitatea dreptului muncii la contractul de muncă la domiciliu depinde de măsura în care angajatorul poate exercita controlul în mod efectiv¹⁸⁶.

158. **Deși telesalariații nu au o durată a timpului de lucru diferită față de alți angajați – limita maximă este de 48 de ore pe săptămână, inclusiv ore suplimentare, acest lucru este dificil de monitorizat și controlat în practică.** Desigur, angajatul își poate organiza propriul program de lucru. Totuși, apar probleme în ceea ce privește identificarea orelor suplimentare, deoarece este dificil de ținut evidența orelor lucrate, iar timpul de lucru nu poate fi diferit de cel prevăzut pentru contractul obișnuit de muncă, adică 8 ore pe zi și 40 de ore pe săptămână. Nu în ultimul rând, monitorizarea timpului de lucru și delimitarea precisă a acestuia ridică o serie de dificultăți. De aceea, legiuitorii diferitelor sisteme juridice tind să reglementeze această chestiune în mod deosebit (a se vedea Caseta 13 de mai jos pentru exemple).

¹⁸⁵ Din punct de vedere psihologic, acest lucru poate genera un sentiment de libertate, apreciat pozitiv (într-o abordare oarecum romantică), dar și unul de nesiguranță și frică în ceea ce privește viitorul. Trecând prin toate stările de spirit – de la libertate maximă până la insecuritate extremă – acestor lucrători nu li se pot aplica cu ușurință reglementările standard (ca lucrători standard): în timp ce unii dintre ei aspiră la un grad de protecție poate chiar mai mare decât angajații standard, alții au optat pentru aceste forme de contract tocmai pentru a se sustrage unei „protecții” percepute ca infantilizantă. Lucrătorii digitali nu reușesc uneori să își exercite drepturile colective, iar alteleori pur și simplu nu doresc să facă acest lucru.

¹⁸⁶ Legea privind contractul de muncă nr. 55/2001, cu modificările ulterioare. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2001/en20010055.pdf>.

Caseta 13 – Exemple: sistemul de monitorizare a activității telesalariaților

De exemplu, în **Ungaria**, volumul de muncă al unui telesalariat trebuie ajustat în raport cu cel al unui salariat comparabil, pentru a verifica timpul necesar realizării acestuia, astfel încât să nu se depășească ziua normală de lucru. În sisteme juridice precum **Austria, Republica Cehă, Finlanda** sau **Lituania**¹⁸⁷, prevederile din dreptul muncii referitoare la timpul de lucru nu se aplică salariaților care își desfășoară activitatea de la domiciliu.

159. **În România, potrivit legii, în ambele cazuri reglementate ca muncă la distanță (telesalariați și salariați la domiciliu), angajatorul are dreptul să verifice activitatea salariatului, cu notificare prealabilă.** Contractul de muncă trebuie să precizeze atunci când este posibilă o astfel de verificare. În practică, însă, există o serie de dificultăți în aplicarea acestor dispoziții. De exemplu, dacă telesalariatul își desfășoară activitatea în spațiul privat/public al unui terț (cum ar fi o cafenea), accesul angajatorului poate fi restricționat, depinzând nu numai de acordul telesalariatului, ci și de acordul terțului – proprietar al localului.
160. **Potrivit Legii nr. 81/2018, pe lângă angajator, există și alte entități care exercită acest drept de control.** Astfel, pentru aplicarea și verificarea condițiilor de muncă ale telesalariatului, reprezentanții organizațiilor sindicale la nivel de unitate sau reprezentanții salariaților au acces la locațiile de desfășurare a activității de telemuncă, în condițiile prevăzute în contractul colectiv de muncă, de contractul individual de muncă sau de regulamentul intern, după caz. Prin urmare, pe lângă angajator, la locul de muncă al salariatului au acces și următorii:
- a. **Inspectorii de muncă.** În vederea verificării aplicării și respectării cerințelor legale în domeniul securității și sănătății în muncă și al raporturilor de muncă, reprezentanții autorităților competente au acces la locațiile de telemuncă, în condițiile prevăzute de Legea nr. 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii. Accesul la locul de muncă indicat de salariat nu implică acces la calculatorul folosit de acesta, al cărui conținut rămâne supus confidențialității impuse de angajator. Telemunca poate fi asigurată de oriunde, deci chiar și din afara granițelor propriei țări. Acest lucru complică posibilitatea inspectoratelor de muncă de a asigura controlul condițiilor de muncă; acesta este un aspect cu privire la care se presupune că Autoritatea Europeană a Muncii¹⁸⁸ poate avea un anumit rol;
 - b. **Reprezentanții sindicali.** În scopul aparent de a permite implicarea organizațiilor sindicale în reprezentarea intereselor telesalariaților, Legea nr. 81/2018 prevede

¹⁸⁷ R. Dimitriu, *Dreptul muncii. Anxietăți ale prezentului*, Ed. Rentrop and Straton, 2016, p. 144.

¹⁸⁸ În temeiul Regulamentului (UE) 2019/1149 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 de instituire a unei Autorități Europene a Muncii, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004, a Regulamentului (UE) nr. 492/2011 și a Regulamentului (UE) 2016/589 și de abrogare a Deciziei (UE) 2016/344.

dreptul reprezentanților sindicatelor sau, în lipsa acestora, al reprezentanților salariaților de a avea acces la locul de desfășurare a activității de telemuncă, pentru verificarea condițiilor de muncă, în baza contractului colectiv de muncă, a contractului individual de muncă sau a regulamentului intern, după caz [articolul 9 alineatul (1)]. Dar în raport cu cine se exercită acest drept? Locul unde lucrează salariatul nu este organizat de către angajator; dimpotrivă, el poate fi la domiciliul telesalariatului sau în alt loc ales de acesta din urmă. Prin urmare, angajatorul nu s-ar putea sub nicio formă opune accesului reprezentanților sindicali sau al reprezentanților salariaților la locul de muncă; cel care ar putea face asta este tocmai telesalariatul. Iată de ce, încă o dată, legea impune acordul salariatului pentru exercitarea acestui drept de acces [articolul 9 alineatul (3)]; bineînțeles, salariatul și-ar fi putut da un astfel de acord chiar și în lipsa acestei prevederi legale.

161. **Telesariații pot efectua ore suplimentare, dar reglementările sunt mai rigide în acest caz decât pentru angajații obișnuiți.** La cererea angajatorului și cu acordul scris al salariatului cu normă întreagă, acesta din urmă poate efectua ore suplimentare. Este vorba aici de o derogare de la dreptul comun deoarece, în cazul unui angajat standard, nu este necesar acordul scris; acordul se presupune exprimat prin efectuarea de ore suplimentare. Nerespectarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de 5 000 lei; contravenția constă în acceptarea efectuării de ore suplimentare de către salariat fără acordul său scris. Această regulă se caracterizează prin rigiditate: în timp ce, în cazul unui salariat standard, nu este necesar acordul scris pentru efectuarea de ore suplimentare (acordul fiind subînțeles prin simplul fapt că salariatul a efectuat orele suplimentare), cerințele sunt mai mari în cazul telesalariatului.
162. **Pe lângă rigiditatea reglementării orelor suplimentare în cazul telesalariaților din România, există și o capacitate redusă, la nivel de sistem, în administrația publică, de a evalua efectiv volumul de muncă și performanța angajaților, cu riscul inerent de a pune telesalariații în situația de a presta „ore suplimentare ascunse”.** Toate studiile recente confirmă faptul că telemunca poate duce la situația în care „orele suplimentare ascunse” devin regula, deoarece managerii pot observa în primul rând rezultatele, nefiind, însă, neapărat capabili să evalueze timpul lucrat efectiv¹⁸⁹. În acest sens, rigiditatea actuală în reglementarea orelor suplimentare pentru telesalariații din România ar trebui echilibrată prin investiții în dezvoltarea capacității manageriale de alocare și evaluare a muncii prestate. Acest lucru a fost evidențiat ca o preocupare-cheie în studiul recent realizat de INA, care a confirmat dificultatea managerilor în gestionarea muncii la distanță¹⁹⁰. Studiul nu a evidențiat ca atare dacă telesalariații au lucrat mai multe ore decât de obicei, dar a confirmat că, pentru aranjamentele normale de muncă, orele suplimentare sunt decise de manageri fără acordul angajaților (15% dintre angajați confirmând

¹⁸⁹ OCDE, Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policies make it happen? (Căștiguri în materie de productivitate din telemuncă în era post-COVID-19: cum pot politicile publice să transforme acest lucru în realitate? – n.tr.), 2020, p. 14. Disponibil la: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135250-u15liwp4jd&title=Productivity-gains-from-teleworking-in-the-post-COVID-19-era&_ga=2.264619023.1428259178.1624528013-1707578580.1613735648.

¹⁹⁰ Studiul este disponibil la: <http://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2021/01/STUDIUL-moduri-de-lucru-flexibile.pdf>.

astfel de situații). Pe de altă parte, managerii din administrația publică tind să perceapă telemunca ca o formulă potrivită pentru situații de urgență, deoarece productivitatea personalului este greu de controlat în acest tip de ALF. Studiul INA a relevat că, în timp ce 70% dintre managerii care au participat la sondaj au considerat că munca prestată de telesalariați este satisfăcătoare, 32,3% dintre manageri au remarcat, de asemenea, că telesalariații nu pot lucra eficient de acasă; prin urmare, doar 32% dintre manageri ar recomanda utilizarea telemuncii dincolo de situația creată de pandemie. Această situație este corelată cu minusurile sistemului actual de management al performanței, după cum se subliniază deja în prezentul raport.¹⁹¹

163. Angajații cu fracțiuni de normă pot fi și telesalariați, dar ei nu au voie să efectueze ore suplimentare. Cu toate acestea, telemunca este o mică breșă în sistemul foarte ferm de control al angajaților cu fracțiuni de normă (care nu pot avea un program de lucru individualizat).

4.1.4 Telemunca în contextul crizei generate de pandemia de COVID-19 în administrația publică din România

164. Folosirea telemuncii în România a devenit populară abia în perioada crizei generate de pandemia de COVID, fiind recomandată la scară largă pentru a asigura distanțarea socială¹⁹². Practic, regula era ca toți angajații care puteau lucra de acasă să o facă¹⁹³. De-a lungul timpului, atât în sectorul privat, cât și în cel public, utilizarea telemuncii a fost abordată în trei etape:

- ✓ Înainte de 2018. Înainte de adoptarea Legii privind telemunca, România avea cel mai mic procent de angajați la distanță din Uniunea Europeană, adică 0,3%. România era printre puținele sisteme juridice europene care nu includeau nicio referire la telemuncă, nici în legislație, nici în contractele colective de muncă;
- ✓ Odată cu adoptarea Legii nr. 81/2018, numărul angajaților care își desfășoară activitatea în regim de telemuncă a crescut, în principal în sectorul privat. În 2019, însă, România se afla în continuare pe ultimele locuri în Europa în ceea ce privește munca la distanță.
- ✓ În 2020, în contextul pandemiei, telemunca a reprezentat noul standard care a obligat administrația publică să își adapteze practicile.

165. În timp ce pandemia de Covid-19 a fost un factor principal pentru creșterea procentului de telesalariați în UE, multe state membre UE utilizaseră deja la scară largă această formulă de

¹⁹¹ Detalii furnizate în Livrabilul 5.1 aferent RAS MRU.

¹⁹² De exemplu, Institutul Național de Administrație (INA), subordonat Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, <http://ina.gov.ro/2020/04/telemunca-o-optiune-de-munca-implementata-si-in-sectorul-public/>.

¹⁹³ Acesta era recomandarea generală în toate statele europene. A se vedea, [OECD Policy Responses to Coronavirus \(COVID-19\)](#) Public servants and the coronavirus (COVID-19) pandemic: Emerging responses and initial recommendations [Funcționarii publici și pandemia de coronavirus (COVID-19): noi răspunsuri și recomandări inițiale – n.tr.].

muncă înainte de 2020. Ponderea angajaților care lucrau de acasă în mod regulat sau cel puțin uneori era peste 30% în câteva țări, ce includeau **Suedia, Finlanda și Țările de Jos**, în timp ce procentul era sub 10% în jumătate din statele membre ale UE. Între aceste două extreme, au existat țări precum **Belgia, Franța și Portugalia**, în care ponderea telemuncii varia între 15 și 24%. Țările din nordul Europei au înregistrat cea mai mare creștere a prevalenței telemuncii în ultimul deceniu, deși creșteri considerabile au avut loc și în alte state membre, în special în **Portugalia, Estonia și Slovenia**¹⁹⁴. La nivelul UE, se estimează că 37% dintre angajați au început să lucreze în regim de telemuncă din cauza pandemiei de COVID-19¹⁹⁵.

166. **Dintre țările europene, cele care foloseau deja în mod sistematic telemunca au avut, normal, un avantaj în timpul crizei generate de pandemia de COVID 19.** S-a remarcat faptul că „incidența în rândul statelor membre UE a variat foarte mult, dar a reflectat în mare măsură diferențele preexistente, cu niveluri mai scăzute de telemuncă în statele membre din estul și sudul Europei și cu niveluri mai ridicate în țările nordice și Benelux”¹⁹⁶. Faptul că, în mai multe țări UE, mai mult de jumătate dintre cei care folosesc telemunca în prezent nu au avut o astfel de experiență înainte (în timp ce **România și Bulgaria** au raportat, în 2019, cel mai mic număr de telesalariați), poate avea implicații asupra ocupării forței de muncă, productivității și bunăstării lucrătorilor, cel puțin pe termen scurt și mediu¹⁹⁷.

167. **În România, pe durata stării de alertă, telemunca a putut fi impusă unilateral de către angajatori, dar regula generală prevede acordul părților, angajatorul putând refuza, fără a fi obligat să își justifice refuzul.** Potrivit articolului 3 alineatul (1) litera a), activitatea în regim de telemuncă are la bază acordul de voință al părților și este prevăzută expres în contractul individual de muncă odată cu încheierea acestuia pentru personalul nou angajat sau prin act adițional la contractul individual de muncă existent¹⁹⁸. Prin excepție, pe durata stării de urgență, telemunca a putut fi impusă unilateral de către angajatori, fără a fi nevoie de acordul salariatului. Această prevedere, cuprinsă în Decretul nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență¹⁹⁹ și în Decretul nr. 240/2020 privind prelungirea stării de urgență²⁰⁰, a constituit o instanțiere (în contextul special al pandemiei) a dispoziției generale prevăzute la articolul 48 din Codul muncii, potrivit căreia angajatorul poate schimba unilateral locul de muncă în caz de forță majoră. După 15 mai 2020, a fost restabilită regula aplicabilă în materie, adică necesitatea acordului salariatului pentru desfășurarea activității în regim de telemuncă. Astfel, potrivit articolului 17 din

¹⁹⁴ Comisia Europeană, *Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to (Telemunca în UE înainte și după COVID-19: unde eram și încotro ne îndreptăm – n.tr.)*, https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc120945_policy_brief_-_covid_and_telework_final.pdf.

¹⁹⁵ Eurofound (2020), *Regulations to address work-life balance in digital flexible working arrangements*, Seria Noi forme de ocupare a forței de muncă, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, p. 33.

¹⁹⁶ M. Sostero, S. Milasi, J. Hurley, E. Fernandez-Macias, M. Bisello, *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide? (Capacitatea de a se preta telemuncii și criza COVID-19: o nouă divizare digitală? – n.tr.)*, 2020, Eurofound, p. 27.

¹⁹⁷ Comisia Europeană, *Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to*, https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc120945_policy_brief_-_covid_and_telework_final.pdf.

¹⁹⁸ Desfășurarea activității în regim de telemuncă fără respectarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de 5 000 lei. Refuzul salariatului de a consimți la desfășurarea activității în regim de telemuncă nu poate constitui motiv de modificare unilaterală a contractului individual de muncă și nu poate constitui motiv de sancțiune disciplinară. Aceasta este o aplicare a prevederilor articolului 41 alineatul (1) privind necesitatea acordului părților pentru orice modificare a contractului de muncă.

¹⁹⁹ Publicat în Monitorul Oficial nr. 212 din 16 martie 2020.

²⁰⁰ Publicat în Monitorul Oficial nr. 311 din 14 aprilie 2020.

Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19²⁰¹, pe durata stării de alertă, angajatorul poate dispune, cu acordul salariatului, desfășurarea activității în regim de telemuncă sau munca la domiciliu, schimbarea locului de muncă sau modificarea sarcinilor. În sectorul privat, organizațiile patronale au criticat revenirea la acordul părților și au militat pentru menținerea posibilității de a impune telemunca prin act unilateral al angajatorului, până la sfârșitul pandemiei²⁰². De reținut că nici salariatul nu poate decide unilateral să presteze activitatea în regim de telemuncă. Angajatorul poate respinge o astfel de cerere, fără a fi nevoit să motiveze refuzul.

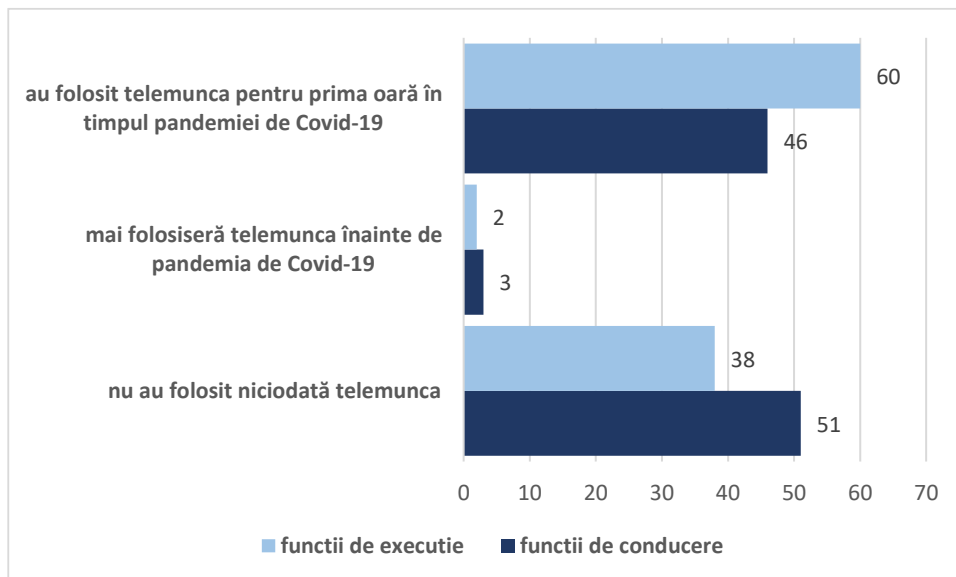
168. **Dimpotrivă, în alte sisteme juridice, refuzul trebuie motivat.** De exemplu, în Franța, angajatorul trebuie să indice motivele refuzului său. Mai exact, acesta trebuie să ofere un motiv obiectiv, care să fie în interesul instituției²⁰³. O astfel de reglementare (adoptată în Franța din 2017, deci fără legătură cu pandemia) ar fi utilă și în cazul instituțiilor publice din România, unde angajatorii resping adesea în mod nerezonabil cererile de muncă la distanță, mai ales dacă obligațiile ar putea fi îndeplinite de la distanță și, în plus, s-ar limita astfel riscul de contagiune.
169. **Pe durata pandemiei de Covid-19, un procent relativ mare de funcționari publici din România a beneficiat de telemuncă.** Un studiu recent realizat de INA a arătat că 62% din personalul de execuție și 49% din personalul de conducere au beneficiat de telemuncă și că aceasta a fost o experiență nouă pentru majoritatea dintre ei, întrucât doar 2% dintre respondenți au confirmat că au folosit telemunca și înainte de pandemie (Figura 4 de mai jos).

²⁰¹ Publicată în Monitorul Oficial nr. 396 din 15 mai 2020.

²⁰² <https://www.concordia.ro/2020/05/14/modificarile-din-parlament-privind-telemunca-cresc-riscul-de-contaminare-la-locul-de-munca/>

²⁰³ Emilie Ducorps-Prouvost, *The new legislation on telework introduced by the reform of French labor Law is not necessarily a step towards simplification*, <https://www.soulier-avocats.com/en/the-new-legislation-on-telework-introduced-by-the-reform-of-french-labor-law-is-not-necessarily-a-step-towards-simplification/>.

FIGURA 4 % DE ANGAJAȚI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA CARE AU FOLOSIT TELEMUNCA ÎN TIMPUL PANDEMIEI²⁰⁴



170. **Printre principalele provocări cu care se confruntă personalul din administrația publică care a beneficiat de telemuncă în perioada pandemiei s-au numărat capacitățile TIC reduse și absența unor proceduri specifice privind telemunca.** În ceea ce privește capacitățile digitale, absența semnăturii electronice a fost considerată unul dintre principalele obstacole pentru munca de la distanță. Alte provocări semnalate de manageri au vizat prevederile legislative rigide, inclusiv lipsa de claritate a cadrului legal privind telemunca și munca la domiciliu, ce decurge și din faptul că aceste forme de muncă nu sunt reglementate în mod expres în Codul administrativ pentru funcționarii publici. În plus, nu există reguli clare de aplicare a prevederilor legale și nici proceduri stabilite la nivel instituțional. Acest lucru este, de asemenea, legat de faptul că ALF sunt percepute ca măsuri pentru situații de urgență și nu spre a fi utilizate în condiții normale.
171. **În ceea ce privește avantajele observate ale telemuncii, personalul de execuție a evidențiat motivație, autonomie și eficiență; există o fractură între personalul de execuție și personalul de conducere cu privire la modul în care a fost perceput impactul asupra productivității²⁰⁵.** În general, atât personalul de execuție, cât și personalul de conducere au raportat că telemunca a crescut motivația personalului, deoarece au simțit că instituția le asigură siguranța; 34% din personalul de execuție a considerat că și-a sporit autonomia în desfășurarea activității într-o măsură mare sau foarte mare. Totuși, în ceea ce privește productivitatea, 34% din personalul de

²⁰⁴ Studiul INA privind folosirea aranjamentelor de lucru flexibile în administrația publică din România, 2020.

²⁰⁵ Pe baza datelor colectate de INA în cadrul studiului realizat în 2020 cu privire la Moduri de lucru flexibile. Disponibil la: <http://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2021/01/STUDIUL-moduri-de-lucru-flexibile.pdf>.

execuție a raportat o productivitate crescută, în timp ce doar 20% din personalul de conducere a fost de aceeași părere.

172. **Întrebați despre tipurile de ALF preferate a fi utilizate în viitor, telemunca a fost prima opțiune.** 42% din personal consideră, într-o măsură mare sau foarte mare, că a beneficia de aranjamente de tip telemuncă pentru una sau două zile pe săptămână ar fi o opțiune bună.

4.1.5 Munca desfășurată în mai multe spații de lucru. Birouri adaptate în funcție de activitate

173. **Birourile adaptate în funcție de activitate desemnează diferite spații de lucru din cadrul biroului adaptate astfel încât să se potrivească cerințelor diferitelor sarcini de lucru, sau așa-numitele „flex-office” (birouri flexibile – n.tr.).** În mod tradițional, în instituțiile publice, angajaților li se alocă un spațiu, și anume un birou, pe care îl folosesc singuri sau îl împart cu unul sau mai mulți colegi. Se pare, însă, că desfășurarea permanentă a activității în același spațiu, indiferent de proiectul derulat și de colegii de echipă (care nu sunt neapărat colegi de birou), generează monotonie și un anumit efect de inerție și rezistență la schimbare în abordarea sarcinilor postului. Așadar, o modalitate de flexibilizare a realizării concrete a muncii, care începe să fie folosită în instituțiile publice, este aceea de a lucra în diverse spații de lucru, în funcție de responsabilitățile momentului și de proiectul în derulare: așa-numitul „mediu de lucru flexibil”. Astfel, angajatul nu își desfășoară întreaga activitate în același spațiu, ci, în funcție de echipa fiecărui proiect, precum și de atribuțiile concrete, își schimbă periodic locul de desfășurare a activității.
174. **Birourile adaptate în funcție de activitate pot duce la îmbunătățirea lucrului în echipă și la descentralizarea activității în administrația publică.** În plus, există efecte asupra relațiilor interumane, după cum arată o serie de studii de sociologie economică. „În administrație și în întregul sector public al unei economii, scopul oricărei activități presupune existența unei rețele specifice de relații interumane, definite printr-un model instituțional formal, dar aceste relații nu epuizează toate legăturile dintre angajați”²⁰⁶. *Flexplace* ajută la armonizarea organizării formale cu cea informală. Prin această formă de organizare a activității, în schimbul biroului pe care îl pierd, angajații vor câștiga spații mai potrivite pentru munca pe care o desfășoară, mai multe spații de colaborare în care se pot conecta cu colegii de muncă²⁰⁷. Acest tip de organizare a muncii, implementat experimental în **Suedia**, a dus la rezultate promițătoare. Posturile de lucru au fost împărțite într-o zonă de interacțiune în plan deschis și o zonă de semi-liniște în plan deschis. Angajații puteau alege orice zonă de lucru și orice post de lucru, dar li s-a cerut să elibereze postul de lucru de bunurile personal până la sfârșitul zilei dacă lipseau de la respectivul post mai mult de două ore. În total, 26/29 intervievați au fost mulțumiți atât de biroul flexibil adaptat în

²⁰⁶ C. Manole, *Managementul resurselor umane în administrația publică*, Ed. ASE, București, 2006, p. 45.

²⁰⁷ Ian Morley, *Adopting agile work environments can help reduce property footprint by 40%* (Adoptarea unor medii de lucru flexibile poate duce la reducerea amprentei proprietăților cu 40% - n.tr.), <https://serraview.com/activity-based-working-how-it-can-work-for-the-public-sector>.

funcție de activitate, cât și de procesul de proiectare și implementare, raportând că procesul le-a influențat satisfacția legată de mediul de lucru²⁰⁸.

4.2 Privire de ansamblu asupra beneficiilor muncii la distanță și ale flexibilității legate de locul de muncă și principalele limitări în administrația publică din România

4.2.1 Avantajele dovedite ale utilizării muncii la distanță în administrația publică – considerații generale

175. **Munca la distanță este adesea asociată cu beneficii considerabile atât pentru instituție, cât și pentru angajați.** Potrivit unui studiu recent realizat în **Slovenia**, soluțiile de tip *flexispace* au efecte pozitive și motivează angajații să își îmbunătățească concentrarea pe munca efectuată, cresc satisfacția profesională, stimulează angajații să crească productivitatea, au un efect pozitiv asupra echilibrului dintre viața profesională și cea personală, cresc calitatea serviciilor și/sau a produselor, stimulează loialitatea față de instituție și au un impact mai bun asupra eficienței instituției²⁰⁹.

176. **Munca la distanță și *flexplace* în general presupun o serie de avantaje deja dovedite în practică, în multe țări UE:**

a. **Oportunități sporite de a echilibra viața profesională cu cea de familie**²¹⁰.

Această formă de muncă reduce cheltuielile de bani și de timp prin mutarea la și de la sediul angajatorului. Lucrătorii au libertatea de a-și alege locul de muncă și de a valorifica timpul de lucru, optimizând astfel relația dintre viața profesională și cea personală.

Caseta 14 – Italia: majoritatea telesariaților sunt mulțumiți de aranjamentele lor de lucru

După introducerea telemuncii în **Italia**, până la 94% dintre „lucrătorii inteligenți” (adică telesalariații) din primul semestru al anului 2018 s-au declarat dispuși să sugereze astfel de moduri de lucru inovatoare colegilor lor. De asemenea, ei au susținut că se simt mai responsabili și mai autonomi în

²⁰⁸ Linda Victoria Rolfö, *Relocation to an activity-based flexible office – Design processes and outcomes (Relocarea către birouri flexibile adaptate în funcție de activitate – proiectare și rezultate – n.tr.)*, „Applied Ergonomics”, Vol. 73, noiembrie 2018, p. 143 ff.

²⁰⁹ *Idem*, p. 75.

²¹⁰ Gajendran, R. S., & Harrison, D. A., *The good, the bad, and the unknown about telecommuting: Meta-analysis of psychological mediators and individual consequences (Ce e bine, ce e rău și ce nu știm despre telemuncă: meta-analiză a mediatorilor psihologici și consecințe individuale – n.tr.)*, p. 7.

raport cu obiectivele administrației. Un grad mai ridicat de motivație și satisfacție personală se numără printre răspunsurile preferate ale respondenților. Principalii factori de succes declarați de către angajați sunt: un echilibru mai bun între viața profesională și cea privată; motivație și satisfacție personală crescute; un grad mai ridicat de responsabilizare și autonomie; o abordare a muncii orientată către rezultate; mai puțin stres cu naveta; noi instrumente de colaborare²¹¹.

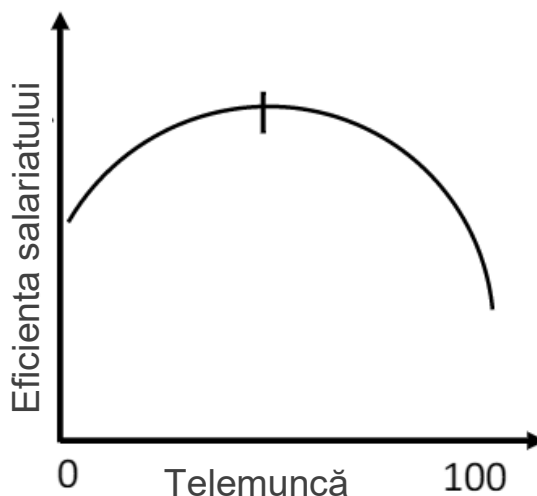
b. **Productivitate crescută.** În special, în recentul Semestrul european 2020: Recomandări specifice fiecărei țări, Comisia Europeană afirmă că „digitalizarea, comerțul electronic, e-guvernarea și e-sănătatea, crearea de noi modele de afaceri și aplicarea pe scară mai largă a sistemelor de lucru la domiciliu și de telemuncă pot duce, la rândul lor, la creșterea productivității”²¹². Cu toate acestea, în practică, un studiu recent OCDE a confirmat că beneficiile în materie de productivitate rezultate din telemuncă trebuie corelate cu stabilirea unui volum adecvat de telemuncă, deoarece, în timp ce satisfacția lucrătorilor se îmbunătățește cu niveluri scăzute până la moderate de telemuncă, motivația acestora poate suferi de pe urma unui volum „excesiv” de telemuncă, din cauza lipsei de interacțiune profesională față în față, a singurătății sau a unei contopiri între viața privată și cea profesională²¹³. În acest sens, studiul a evidențiat că eficiența lucrătorilor și telemunca sunt într-o relație în formă de U inversat, după cum se arată mai jos.

²¹¹ C. Korunka, B. Kubicek, M. Risak, Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN), 2019, *New Way of Working in Public Administration*, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/Study_New_Way_of_Working_in_Public_Administration.pdf, p. 59.

²¹² Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 500 final.

²¹³ OCDE, Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policies make it happen? (Căștiguri în materie de productivitate din telemuncă în era post COVID-19: Cum pot politicile publice să facă acest lucru să se întâmple? – n.tr.), 2020. Disponibil la: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135250-u15liwp4jd&title=Productivity-gains-from-teleworking-in-the-post-COVID-19-era&_ga=2.264619023.1428259178.1624528013-1707578580.1613735648.

FIGURA 5 TELESALARIATUL ȘI EFICIENȚA: O RELAȚIE ÎN FORMĂ DE „U” ÎNTORS²¹⁴

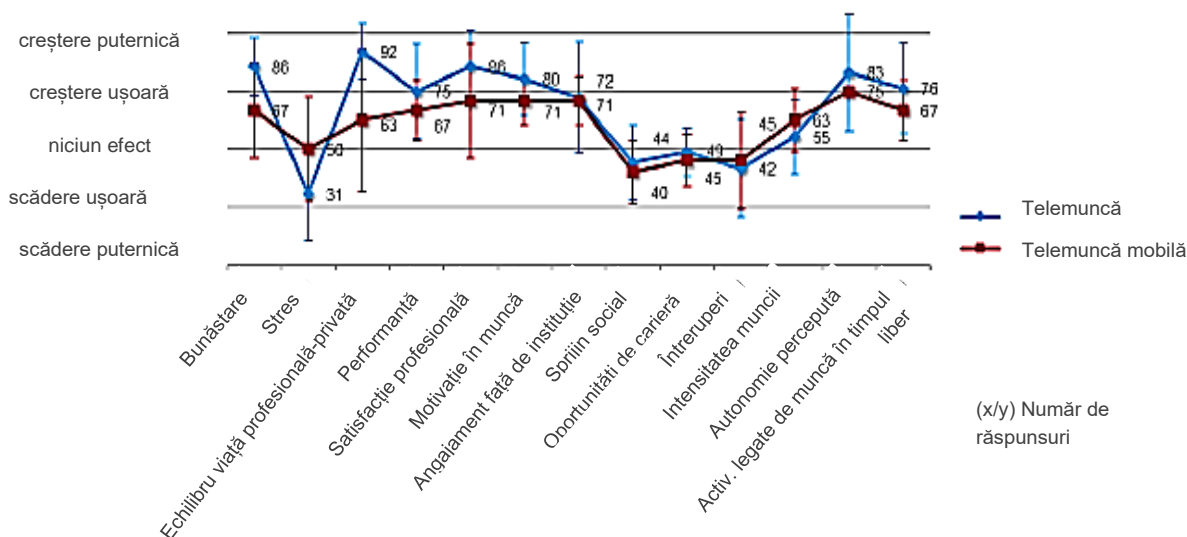


- c. **Reducerea timpului petrecut în trafic.** Telesalariații își permit să locuiască departe de instituție, folosind alte criterii în alegerea casei (chirie, locuință, poluare, apropierea de instituțiile de învățământ pentru copii, curățenie, posibilitatea organizării unei gospodării rurale etc.) – criterii care nu sunt neapărat favorizate dacă deplasarea de la domiciliu la instituție trebuie făcută zilnic. În plus, reducerea numărului de mașini în trafic duce la o reducere a emisiilor de carbon.

Un nivel mai ridicat de autonomie și responsabilitate și satisfacție profesională sporită. Una dintre caracteristicile esențiale ale contractului de telemuncă este reducerea elementului de subordonare. În consecință, criteriile tradiționale de diferențiere între munca ca angajat și cea ca lucrător independent nu mai sunt pe deplin aplicabile. Munca la distanță conferă un sentiment mai puternic de responsabilitate față de procesele de lucru în comparație cu angajații care nu lucrează în regim de telemuncă. Telesalariații beneficiază de o autonomie funcțională superioară angajaților obișnuiți, relația cu angajatorul fiind mediată predominant de tehnologia de comunicare virtuală. Totuși, după cum s-a văzut, lucrătorul este în continuare angajat și trebuie să respecte sarcinile primite. Cu excepția regulilor derogatorii prevăzute de Legea nr. 81/2018, telesalariatul este supus în totalitate Codului muncii. O evaluare recentă realizată de EUPAN a evidențiat că cel mai mare impact al telemuncii este perceput a fi autonomia profesională, satisfacția profesională și echilibrul între viața profesională și cea privată (Figura 6 de mai jos).

214 Extras din OCDE, Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policies make it happen?, 2020. Disponibil la: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135250-u15liwp4jd&title=Productivity-gains-from-teleworking-in-the-post-COVID-19-era&_ga=2.264619023.1428259178.1624528013-1707578580.1613735648.

FIGURA 6 EVALUĂRILE EXPERȚILOR EUPAN: EFECTELE TELEMUNCII ȘI ALE TELEMUNCII MOBILE ASUPRA ANGAJAȚILOR (MODALITĂȚI ȘI ABATERI STANDARD CALCULATE PENTRU TOATE ȚĂRILE PARTICIPANTE, INTERVAL: 1-100)²¹⁵



d. **Telemunca poate sprijini și integrarea persoanelor cu dizabilități.** În expunerea de motive a Legii nr. 81/2018²¹⁶, s-a estimat că telemunca crește șansele de a asigura o mai bună integrare a persoanelor cu dizabilități pe piața muncii. Într-adevăr, telemunca are potențialul de a face diferența în această privință²¹⁷. În acest context, trebuie menționat faptul că, în România, sunt foarte puține persoane cu dizabilități angajate în instituțiile publice. De exemplu, în 2018, Ministerul Finanțelor, Ministerul Mediului, Ministerul Energiei, Ministerul Culturii, Ministerul Comunicațiilor, Ministerul Turismului, Ministerul pentru Românii de Pretutindeni sau Ministerul Apelor și Pădurilor nu aveau angajați persoane cu dizabilități²¹⁸. Prin raportare la întreaga piață a muncii, România avea, în 2019, 823.956 de

²¹⁵ C. Korunka, B. Kubicek, M. Risak, Rețeaua Europeană pentru Administrație Publică (EUPAN), 2019, *New Way of Working in Public Administration*, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/Study_New_Way_of_Working_in_Public_Administration.pdf, p. 46.

²¹⁶ <http://www.cdep.ro/proiecte/2017/400/00/0/em499.pdf>.

²¹⁷ Concluziile Consiliului privind piețe ale forței de muncă mai incluzive: îmbunătățirea ocupării forței de muncă în rândul persoanelor aflate în-o poziție vulnerabilă pe piața forței de muncă (10): „Pentru persoanele cu handicap, noile tehnologii, inclusiv utilizarea inteligenței artificiale, au un mare potențial, cu condiția să fie accesibile, la un preț abordabil, să fie favorabile incluziunii și să nu conducă la practici discriminatorii”. De reținut faptul că norme speciale dedicate ocupării forței de muncă de către persoane cu dizabilități au fost adoptate recent prin Hotărârea Guvernului nr. 546/2020 privind modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial nr. 638 din 21 iulie 2020.

²¹⁸ <https://romanioliberal.ro/social/persoanele-cu-dizabilitati-nu-isi-gasesc-loc-in-institutiile-publice-724206>.

persoane cu dizabilități, dintre care doar 30.271 erau angajați, adică aproximativ 7,25%, cu mult sub media europeană. Prin comparație, procentul persoanelor cu dizabilități angajate este de 52-54% (**Suedia, Finlanda, Elveția**), 50% în **Luxemburg** și 40-45% în **Norvegia, Regatul Unit și Țările de Jos**²¹⁹.

- e. **Posibilitatea asigurării distanțării sociale în timpul crizei generate de pandemia de COVID-19.** Telemunca – recomandată la scară largă de oficiali în perioada pandemiei – permite nu numai protecția lucrătorilor care lucrează de acasă, ci și a celor care vin la sediul instituției, asigurându-se că aceștia din urmă nu lucrează în spații aglomerate.
- f. **Birourile flexibile adaptate în funcție de activitate și munca la distanță duc la optimizarea costurilor instituțiilor publice, la economii de timp și, adesea, la îmbunătățirea performanței muncii.** Potrivit unei declarații a reprezentanților Guvernului României²²⁰, pentru angajator, telemunca va duce, probabil, la reducerea costurilor cu închirierea spațiilor, utilitățile, consumul de combustibil și parcul auto. În plus, există un potențial de creștere a productivității, datorită autogestionării. S-a demonstrat că birourile flexibile adaptate în funcție de activitate și munca la distanță cresc performanța prin creșterea calității muncii în echipă și a comunicării²²¹ și sunt asociate cu niveluri mai ridicate de autonomie percepută.
- g. **În cazul relocării instituției publice, munca la distanță permite, cel puțin parțial, continuarea activităților** cu același personal, ceea ce reduce necesitatea efectuării de cheltuieli cu recrutarea de noi angajați și pregătirea profesională a acestora.

177. **Beneficiile evidențiate mai sus conduc la concluzia că instituțiile guvernamentale ar beneficia cu siguranță de pe urma extinderii utilizării telemuncii.** Totuși, un astfel de rezultat nu poate fi obținut prin simpla recomandare a muncii la distanță. Întrucât, în prezent, orientarea administrativă predomină în administrația publică românească, în detrimentul unui sistem de management al performanței orientat spre dezvoltare, acest lucru favorizează inerția actuală a factorilor de decizie din administrația publică, care preferă aranjamentele standard de lucru, mai ușor de monitorizat și controlat.

178. **În plus, aranjamentele actuale din administrația publică din România nu permit în mod efectiv prestarea muncii la distanță cu eficiență maximă deoarece asociază și telemunca cu**

²¹⁹ Conform Proiectului „PRO-PACT – Promovarea ONG-urilor și partenerilor sociali prin advocacy, capacitate și training”, implementat de Centrul de Dezvoltare Socială T&CO prin Programul Operațional Capacitate Administrativă în perioada 18 aprilie 2018 – 17 august 2019.

²²⁰ <https://www.gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/activitatea-de-tele-munca-munca-la-distanța-folosind-tehnologia-informatiei-i-comunicatiilor-va-fi-reglementata-i-in-romania>

²²¹ Linda Victoria Rolfö, *Relocation to an activity-based flexible office – Design processes and outcomes*, „Applied Ergonomics”, Vol. 73, noiembrie 2018, p. 141-150.

măsuri excepționale. Pe durata stării de urgență, mulți lucrători din administrația publică au lucrat în regim de telemuncă și există dovezi că acest lucru a dus adesea la întâzieri sau la neîndeplinirea unora dintre sarcini²²². Studiile arată, însă, că eficiența mai scăzută a angajaților nu a rezultat neapărat într-o mare măsură din telemunca în sine, ci mai degrabă a fost generată de un anumit sentiment de stare provizorie: angajații lucrau temporar la distanță, cu gândul că după încetarea stării de urgență, vor reveni la activitatea „normală”, la sediul instituției. Atunci când telemunca își va pierde caracterul excepțional, aranjamentul de tip *flexispace* nu va fi integrat organic în toate activitățile administrației publice.

4.2.2 Rigidități ale legislației românești actuale legate de munca la distanță/telemuncă

179. **Deși cadrul legal actual din România s-a dovedit eficient în timpul pandemiei, acesta prezintă totuși o serie de rigidități care ar trebui eliminate pentru a încuraja telemunca:**

- a. **Legea nr. 81/2018, care prevede că locul în care se desfășoară activitatea trebuie stabilit de la început** în contractul de muncă, iar zilele în care munca se desfășoară la domiciliul salariatului trebuie stabilite și în scris. Salariatul nu poate decide spontan să lucreze în altă parte, într-o anumită zi, ci trebuie să schimbe contractul de muncă pentru aceasta. Astfel, contractul de telemuncă trebuie să conțină perioada și/sau zilele în care telesalariatul își desfășoară activitatea la un loc de muncă organizat de angajator, precum și locația (locațiile) în care se desfășoară activitatea de telemuncă, astfel cum au convenit părțile.
- b. **Telesalariații pot efectua ore suplimentare numai dacă își exprimă în prealabil acordul scris în acest sens.** Aceasta este o derogare de la Codul muncii deoarece, în cazul unui salariat standard nu este necesar niciun acord scris; acordul se presupune dat prin efectuarea de muncă suplimentară.
- c. **Codul muncii nu prevede posibilitatea utilizării „muncii la distanță situaționale”, în funcție de nevoile instituției.** Pentru a lucra în regim de telemuncă, lucrătorul trebuie să fie încadrat ca atare, prin încheierea contractului de telemuncă, înregistrat în Revisal²²³. Prin urmare, o decizie spontană, de ultimă oră, nu poate reprezenta, legal, baza efectuării muncii la distanță.
- d. **Monitorizarea numărului de ore lucrate este foarte strictă.** Angajatorul are, *de iure*, obligația de a ține, la locul de muncă, evidența orelor de lucru efectuate zilnic de fiecare salariat, evidențind ora de începere și de încheiere a programului de lucru, și de a transmite această evidență inspectorilor de muncă, ori de câte ori se solicită acest lucru. *De facto*, inspectoratele teritoriale de muncă au solicitat chiar monitorizarea pe hârtie a începerii și încheierii zilei de muncă, chiar și în cazul telesalariaților. Totuși,

²²² M. Diaconescu, D. C. Niculae, I. Croitoru, Auditul public intern din România în contextul pandemiei COVID-19, 2020, p. 3.

²²³ Baza de date cu toate contractele de muncă, gestionată de Inspekția Muncii.

astfel de practici s-au diminuat în timpul pandemiei, când comunicațiile electronice au devenit larg acceptate. Această monitorizare strictă nu se aplică în cazul muncii la domiciliu (care nu este obligatoriu să fie efectuată folosind tehnologia informației), unde programul de lucru poate fi stabilit de către angajat, deci un element de flexibilitate.

180. **Având în vedere rigiditățile enumerate mai sus, cadrul de reglementare al telemuncii în România, deși este conform DTL, nu e pe deplin aliniat la definițiile Eurofound.** Versiunea românească a telemuncii, înțelesă ca desfășurarea muncii dintr-un loc de muncă fix, altul decât sediul angajatorului, NU coincide cu sensul dat de Eurofound unei noi forme de ocupare a forței de muncă. Telemunca, astfel cum este reglementată de legea română, nu este o „formă atipică de prestare a muncii”, în sensul dat de Eurofound. În schimb, munca mobilă bazată pe TIC este calificată de Eurofound ca o formă flexibilă de prestare a muncii, fără a identifica locul de muncă încă de la începutul contractului.

4.2.3 Alte provocări în implementarea muncii la distanță/telemuncii în administrația publică românească

181. **Utilizarea telemuncii depinde, evident, de gradul de digitalizare al fiecărei țări și de modul în care locurile de muncă din diferite sectoare specifice se pot presta telemuncii.** De aceea, telemunca s-a răspândit diferit în țările UE. Disponibilitatea diferitelor sisteme publice de a crea locuri de muncă într-un mod care să asigure posibilitatea de a lucra în regim de telemuncă este, de asemenea, diferită. Unele studii arată, de exemplu, că, în administrația publică, în cazul a peste două treimi din posturi munca poate fi prestată în regim de telemuncă²²⁴, dar nu toate țările europene au profitat de această posibilitate în aceeași măsură. Posibilitatea desfășurării activității în regim de telemuncă depinde, în principal, de tehnologiile disponibile pentru comunicarea la distanță și de interacțiunea acestora cu diferitele tipuri de conținut specific sarcinilor (fizic, intelectual sau social)²²⁵. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că telemunca este mai răspândită în **Suedia, Finlanda și Țările de Jos**. Multe alte țări UE înregistrează procente mai mici de ocupații compatibile cu telemunca, indiferent de sector, organizând și gestionând, în același timp, munca specifică fiecărei ocupații într-un mod care este mai puțin favorabil telemuncii²²⁶.
182. **Potrivit legislației românești, în temeiul unui aranjament de tip telemuncă, angajatorul are obligația de a furniza mijloacele ce țin de tehnologia informației și a comunicațiilor și/sau să asigure echipamentul de lucru necesar desfășurării activității, cu excepția cazului în care părțile convin altfel.** Prin urmare, dacă nu se prevede altfel, echipamentul electronic, inclusiv calculatorul, este pus la dispoziție de către angajator, împreună cu întreaga bază materială

²²⁴ M. Sostero et al., op. cit, p. 47.

²²⁵ Idem, p. 52

²²⁶ Idem, p. 17.

necesară desfășurării activității. Nerespectarea prevederilor referitoare la obligația angajatorului de a asigura mijloacele necesare, cu excepția cazului în părțile convin altfel, se sancționează cu amendă de 2.000 lei. În plus, conform Legii nr. 81/2018 privind telemunca, instituția angajatoare are obligația de a instala, verifica și întreține echipamentele de lucru necesare, cu excepția cazului în care părțile convin altfel.

183. **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 132/2020 a acordat angajatorilor dreptul de a acorda un sprijin financiar angajaților, în valoare de 2.500 lei, pentru achiziționarea de echipamente informatice necesare desfășurării activității în regim de telemuncă, dar numai în sectorul privat.** Instituțiile publice se confruntă în continuare cu probleme bugetare care le limitează capacitatea de a furniza echipamentele necesare sau mijloacele de a oferi sprijin financiar pentru achiziționarea acestora. În plus, achiziția unor astfel de echipamente ar fi trebuit bugetată în avans, iar acest lucru a fost imposibil în cazul crizei generate de pandemia de COVID-19, care nu a putut fi prevăzută.
184. **Utilizarea limitată a semnăturii electronice este o barieră importantă în calea telemuncii.** Având în vedere faptul că multe instituții publice din România nu au implementat semnătura electronică, semnarea documentelor pe hârtie se menține în cazul telemuncii, chiar și în contextul pandemiei de Covid-19²²⁷.
185. **Un al doilea obstacol important este legat de accesibilitatea formării relevante pentru a facilita telemunca.** În România, instituția angajatoare are obligația de a asigura condiții pentru ca telesalariatul să beneficieze de o pregătire suficientă și adecvată, însă această obligație este rareori îndeplinită în practică. Utilizarea pe scară largă a telemuncii a deschis, de asemenea, posibilitatea apariției unor forme de discriminare digitală, determinate de accesul inegal la tehnologia informației, pe fondul unui nivel redus de pregătire digitală în anumite regiuni și pe anumite grupe de vârstă.
186. **În al treilea rând, astfel cum s-a subliniat deja pentru alte forme de ALF, telemunca depinde, de asemenea, într-o foarte mare măsură de calitatea cadrului de management al performanței și în special de relația de încredere dintre manageri și angajați.** Liderii echipelor virtuale sunt importanți, deoarece astfel de lideri pot reduce senzația de înstrăinare prin asigurarea de comunicații de înaltă calitate și încredere²²⁸. În esență, organizarea muncii nu poate rămâne aceeași ca în modelul tradițional, iar conducerea instituției va trebui să dezvolte noi abilități de conducere în relația cu subordonații. Monitorizarea activității desfășurate de aceștia nu se poate realiza folosind mijloace identice cu cele folosite în cazul celor care lucrează la sediul instituției/locul de muncă organizat de angajator, iar conducerea va trebui să implementeze noi politici eficiente, fără a afecta dreptul la viață privată al telesalariaților.

²²⁷ *Idem*, p. 8.

²²⁸ H. de Vries, L. Tummers, V. Bekkers, *The Benefits of Teleworking in the Public Sector: Reality or Rhetoric?*, *Review of Public Personnel Administration* 2019, Vol. 39(4), p. 578.

Caseta 15 – Exemple: sistemul de monitorizare a activității telesalariaților

Un studiu privind aplicarea telemuncii în **Belgia** a arătat posibilitatea adaptării cu succes a telemuncii în instituțiile publice. S-a susținut că sectorul public ar putea să nu fie factorul decisiv care afectează acceptarea telemuncii dacă sunt îndeplinite următoarele trei condiții:

- ✓ În primul rând, telemunca este mai potrivită pentru lucrătorii profesioniști care manifestă un grad mai mare de discreție, îndeplinind sarcini complexe în structuri mai puțin ierarhizate;
- ✓ În al doilea rând, telemunca are nevoie de sprijin strategic din partea conducerii și de comunicare transparentă despre programul care urmează să fie adoptat cu succes;
- ✓ În sfârșit, instituțiile publice și agențiile guvernamentale ar trebui să își regândească radical regulile instituționale, astfel încât cele existente, ce țin de controlul birocratic, care se bazează pe prezența fizică și vizibilitatea lucrătorilor, să nu intre în conflict cu noile practici de control aplicabile aranjamentelor de tip telemuncă (de exemplu, autocontrolul, controlul social, utilizarea corectă a instrumentelor electronice). Mai important, ar trebui dezvoltată o relație de încredere între telesalariaț și supraveghetor. Dacă aceste condiții sunt îndeplinite, telemunca în instituțiile publice va spori avantajele birocrăției tradiționale, cum ar fi predictibilitatea, responsabilitatea și controlul asupra lucrătorilor²²⁹.

187. **În România, sistemul de management al performanței în administrația publică are o sferă limitată pentru stimularea angajaților, inclusiv prin aranjamente de lucru flexibile.** *Analiza sistemului de management al performanței realizată în cadrul RAS MRU²³⁰ a evidențiat faptul că „sistemele de management al performanței de succes sunt acelea care aliniază obiectivele angajaților cu cele instituționale, diferențiază în mod echitabil între tipuri și niveluri de performanță, motivează personalul prin combinația corectă de stimulente și asigură oportunități adecvate de dezvoltare și progresie profesională. Implementarea și funcționarea eficace a acestora necesită o conducere hotărâtă și dedicată, atât la nivel politic, cât și tehnic, precum și un grad ridicat de integrare în cultura și practica instituțională.”* În contextul administrativ românesc, aceste elemente sunt diluate de accentul pus pe procesul anual de evaluare. În acest cadru, stimulentele nefinanciare nu sunt utilizate strategic și practic de către manageri, iar condițiile de muncă sunt considerate doar în mod excepțional ca parte a sistemului de motivare.

²²⁹ Laurent Taskin, Paul Edwards, „The Possibilities and Limits of Telework in a Bureaucratic Environment: Lessons From the Public Sector” (Posibilitățile și limitele telemuncii într-un mediu birocratic: lecții din sectorul public – n.tr.), în *New Technology Work and Employment* 22 (3/2007), p. 195 – 207, apud Sungjoo Choi, *Managing Flexible Work Arrangements in Government: Testing the Effects of Institutional and Managerial Support* (Gestionarea aranjamentelor de lucru flexibile la nivelul Guvernului: testarea efectelor sprijinului instituțional și managerial – n.tr.). Public personnel management (2017)

²³⁰ Livrabilul 5.1, predat în 2020.

5. Principalii factori de succes și recomandări-cheie privind folosirea ALF în administrația publică din România

5.1 Recomandări specifice privind cadrul legal și domeniul de aplicare al contractelor colective de muncă

5.1.1 Ajustarea cadrului legal pentru a facilita utilizarea ALF în administrația publică din România

188. **Potențialul de flexibilitate în organizarea muncii în administrația publică este considerabil.**

Unele dintre opțiuni sunt deja permise de legislația românească, în timp ce altele rezultă din dreptul comparat. Pe termen mediu, cadrul legal ar trebui ajustat pentru a încuraja introducerea/utilizarea pe scară largă a formulelor de ALF implementate cu succes în alte state membre, cum ar fi:

- ✓ Repartizarea inegală a timpului de lucru;
- ✓ Programul de lucru individualizat;
- ✓ Săptămâna de lucru comprimată;
- ✓ Diferitele forme de muncă cu fracțiuni de normă, inclusiv în administrația publică;
- ✓ O distribuție sinusoidală a timpului de lucru săptămânal, care să coreleze oscilațiile timpului de lucru cu volumul de muncă, cu ore de vârf în perioadele de activitate intensă și reduceri ale timpului de lucru în perioadele mai liniștite;
- ✓ Timpul de lucru variabil, salariatul părăsind locul de muncă mai devreme sau mai târziu, în funcție de nevoile specifice activității, dar respectând numărul maxim de 40 de ore pe săptămână, calculate ca medie pe o perioadă de referință de 4 luni;

- ✓ Telemunca și birourile adaptate în funcție de activitate.

189. **Criza generată de pandemia de Covid-19 a forțat administrația publică să se îndepărteze brusc de inerția anterioară și să experimenteze formule de lucru flexibile în sectorul public, iar reformele ulterioare trebuie să se bazeze pe această experiență.** Au fost adoptate o serie de noi acte normative pentru a limita răspândirea virusului și pentru a asigura distanțarea socială la locul de muncă. Indirect, aceste noi reglementări au produs efecte și asupra organizării muncii, au crescut gradul de autonomie a conducerii instituțiilor publice, au permis implementarea unor programe flexibile și a programelor specifice muncii în regim de telemuncă, depășind astfel o serie de inerții resimțite anterior în sectorul public. Au fost create goluri în programul de lucru „monolitic”²³¹ (de la 9 dimineața la 5 după-amiaza) care a caracterizat multe dintre instituțiile românești și s-a descoperit potențialul multor posturi din administrația publică de a permite desfășurarea activității în regim de telemuncă. De exemplu, prin efectul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 70/2020, aprobată prin Legea nr. 179/2020, a fost creată posibilitatea individualizării programului de lucru pentru a se asigura un interval de o oră între salariați, la începutul și la sfârșitul programului de lucru, în interiorul unei perioade de trei ore. Telemunca a devenit larg acceptată în instituțiile administrației publice, iar trecerea la munca în schimburi²³² a fost permisă în timpul crizei generate de pandemia de COVID.

190. **Utilizarea pe scară largă a ALF în administrația publică este în primul rând împiedicată de cadrul legal actual, care este compatibil cu DTL, dar presupune o abordare rigidă.** Timpul de lucru trebuie să fie reglementat de legiuitorul național în limitele stabilite de DTL. Legislația românească respectă aceste limite și poate fi calificată ca fiind conformă cu prevederile directivei. Totuși, modul în care DTL a fost transpusă se caracterizează printr-o rigiditate care împiedică aplicarea unor noi modalități de organizare a timpului de lucru în instituțiile publice. Principalele elemente de rigiditate au fost deja evidențiate pe parcursul acestui raport. Per ansamblu, normele privind aranjamentele de lucru au rămas relativ rigide pe două niveluri:

- ✓ la nivel general, din cauza regulilor stabilite de Codul muncii atât pentru sectorul public, cât și pentru cel privat,
- ✓ la nivelul specific al sectorului bugetar, mai ales ca urmare a normelor impuse de Codul administrativ.

191. **Pe parcursul acestui raport au fost identificate o serie de modificări legislative care ar putea duce la o flexibilizare sporită a aranjamentelor de lucru în administrația publică, după cum este rezumat mai jos.** Toate aceste propuneri ar fi compatibile cu dispozițiile DTL.

TABELUL 3 PROPUNERI DE SCHIMBĂRI ÎN CADRUL LEGAL APLICABIL

| Propunere | Motive |
|-----------|--------|
|-----------|--------|

²³¹ În sensul că nu a permis modificări ale programului standard de la 9 dimineața la 5 după-amiaza.

²³² Recomandată de Legea securității și sănătății în muncă, Ghid pentru adaptarea locurilor de muncă ca urmare a pandemiei de COVID-19, p. 8.

| | |
|---|---|
| <p>Reducerea perioadei minime legale de repaus săptămânal. În prezent, aceasta este de 48 de ore; la acestea se adaugă cele 12 ore de repaus minim zilnic, rezultând un minim obligatoriu de 60 de ore consecutive de repaus, în fiecare săptămână. Acest lucru depășește cu mult prevederea DTL.</p> | <p>DTL prevede o perioadă minimă de repaus săptămânal de 24 de ore, plus repausul zilnic de 11 ore = minim 35 de ore consecutive de repaus</p> |
| <p>Includerea în art. 119 din Codul muncii a modului de monitorizare a programului de lucru prestat de telesalariați (cu prevederea posibilității de monitorizare electronică).</p> | <p>CJUE, Cauza C-55/18 — Deutsche Bank S.A.E.: Statele membre trebuie să solicite angajatorilor să instituie un sistem obiectiv, fiabil și accesibil care să permită măsurarea timpului lucrat zilnic de către fiecare lucrător.</p> |
| <p>Prin derogare de la art. 122 alin. (1) din Codul muncii, prevederea posibilității de acumulare a timpului liber obținut în compensarea orelor suplimentare efectuate, la solicitarea salariatului.</p> | <p>Posibilitatea salariatului de a beneficia de zile libere compensatorii este prevăzută în alte sisteme juridice și este utilă pentru echilibrarea intereselor profesionale cu cele familiale. Măsura este cu atât mai utilă în administrația publică unde, în prezent, orele suplimentare sunt compensate exclusiv cu timpul liber, și nu cu sporuri salariale (art. 35 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018)</p> |
| <p>Prevederea duratei concediului de odihnă independent de vechimea în muncă, în administrația publică.</p> | <p>În administrația publică, concediul de odihnă se acordă conform Hotărârii Guvernului nr. 250/1992, în funcție de vechimea în muncă. Reglementarea este discutabilă în ceea ce privește respectarea regulilor de nediscriminare pe criterii de vârstă.</p> |
| <p>Reformularea art. 9 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 250/1992 în sensul de a permite salariaților necăsătoriți să beneficieze de programarea concediului de odihnă în conformitate cu interesele vieții personale.</p> | <p>În prezent, art. 9 alin. (2) se aplică în administrația publică exclusiv persoanelor căsătorite.</p> |
| <p>Oferirea posibilității de a avea un program de lucru individualizat angajaților cu fracțiune de normă.</p> | <p>În prezent, doar salariații cu normă întreagă pot beneficia de program individualizat (art. 118 coroborat cu art. 112 din Codul Muncii).</p> |
| <p>Oferirea posibilității de a stabili un program de lucru inegal, variabil de la săptămână la săptămână, conducerii instituției publice.</p> | <p>În prezent, programul de lucru inegal poate funcționa numai dacă modul concret de repartizare a orelor de lucru este stabilit prin contractul colectiv de muncă sau prin regulamentul intern [art. 116 alin. (1) din Codul muncii]. Acest lucru împiedică instituția să modifice distribuția orelor de lucru, în funcție de volumul de muncă.</p> <p>Nu există posibilitatea unei organizări flexibile a programului de lucru, de exemplu prin alocarea spontană a orelor de lucru zilnice în funcție de nevoile instituției și ale angajatului, chiar dacă se respectă durata maximă a programului de lucru săptămânal.</p> |

| | |
|--|---|
| Revizuirea art. 118 alin. (3) din Codul muncii astfel încât să interzică interpretarea restrictivă a impunerii prezenței simultane a salariaților în fiecare zi timp de cel puțin o oră. | De exemplu, programele de lucru individualizate ar putea fi utilizate de către angajați prin comprimarea săptămânii de lucru în 4 zile, cu respectarea duratei de 40 de ore/săptămână. |
| În cazul salariaților cu fracțiune de normă, eliminarea obligației de a prevedea în contract repartizarea orelor de lucru [art. 105 alin. (1) a) din Codul muncii] | Aceasta este o sursă de rigiditate reglementară, deoarece, de exemplu, nu se poate stabili un program de lucru de 4 ore pe zi, în medie, fără o identificare exactă a programului de lucru (în ce zile ale săptămânii se desfășoară activitatea, precum și între ce ore). |
| Eliminarea interzicerii efectuării de ore suplimentare de către salariații cu fracțiune de normă [art. 105 alin. (1) lit. c) din Codul muncii] | Întrucât volumul de muncă fluctuează adesea, această interdicție reprezintă un obstacol suplimentar în calea flexibilității interne. |
| Extinderea posibilității funcționarilor publici de a lucra cu fracțiune de normă | Art. 378 din Codul administrativ este restrictiv: funcționarii publici cu fracțiune de normă pot lucra doar jumătate din timpul normal de lucru, și nu alte fracțiuni. În plus, munca cu fracțiune de normă poate fi prestată doar în unul dintre cazurile limitate prevăzute de lege. |
| Reglementarea angajării de lucrători în regim de gardă și cu aplicarea formulelor de partajare a locului de muncă în administrația publică, pentru anumite domenii, în care nu este posibilă estimarea personalului necesar de la început. | Asigurarea unor posibilități mai largi de flexibilitate a politicii de resurse umane. |
| Reglementarea telemuncii împreună cu munca la domiciliu, în Codul muncii, ca variante ale muncii la distanță. | Necesitatea îmbunătățirii tehnicii legislative. |
| Flexibilizarea normelor privind telemunca, cuprinse în Legea nr. 81/2018 | În prezent, locul în care se desfășoară activitatea trebuie stabilit de la început în contractul de muncă, iar zilele în care se desfășoară munca la domiciliul salariatului trebuie stabilite și în scris. Practic, nu există nicio posibilitate de a folosi „munca la distanță situațională”, în funcție de nevoile instituției. În plus, spre deosebire de lucrătorii obișnuiți, telesalariații pot lucra ore suplimentare numai dacă își dau în prealabil acordul scris în acest sens. |

5.1.2 Extinderea domeniului de aplicare a contractelor colective de muncă în sectorul public astfel încât să acopere ALF

192. **Utilizarea formulelor flexibile de lucru în administrația publică este adesea o chestiune de negociere colectivă.** De fapt, implementarea DTL a fost parțial realizată prin contracte colective de muncă în țări precum: **Belgia, Grecia, Spania, Finlanda, Franța, Irlanda, Italia, Țările de Jos,**

Suedia²³³. În **Danemarca**, DTL a fost inițial transpusă exclusiv prin contracte colective de muncă, ceea ce a fost considerat excesiv de Comisia Europeană, care a semnalat acest lucru într-o scrisoare oficială. Prin urmare, a fost necesară adoptarea unei legislații suplimentare care să acopere toți angajații²³⁴. Pentru exemple relevante, a se vedea Caseta 16 de mai jos.

Caseta 16 – UE: utilizarea contractelor colective de muncă pentru a adopta formule de lucru flexibile relevante în administrația publică

Majoritatea statelor membre folosesc contractele colective pentru a atinge obiectivele de flexibilitate benefice atât instituțiilor publice, cât și angajaților acestora.

În aproximativ o treime din statele membre, negocierile colective sectoriale reprezintă cel mai important mecanism de configurare a timpului de lucru în administrația publică. În **Cipru** și **Malta**, de exemplu, sindicatele și reprezentanții Guvernului au semnat un contract colectiv pentru toți angajații și funcționarii publici din sectorul public. În unele țări, acordurile sectoriale permit ajustări suplimentare la niveluri inferioare: în **Danemarca**, de exemplu, acordurile la nivel local privind durata muncii ar putea deroga de la standardele sectoriale²³⁵.

În **Portugalia**, conform Codului muncii²³⁶, numărul de ore suplimentare care pot fi prestate anual este de 150–175, în funcție de mărimea unității, dar contractele colective de muncă pot prevedea o limită de 200 de ore pe an. În ceea ce privește orele suplimentare compensate cu timp de repaus adecvat, **Germania** și **Danemarca** permit derogarea prin contract colectiv atât în sectorul privat, cât și în cel public²³⁷.

În **Malta**, contractul colectiv aplicabil în administrația publică aduce o îmbunătățire a măsurilor favorabile familiei prin munca la distanță și măsuri ce presupun *flexitime*. Aceste evoluții pozitive sunt menite să:

- ✓ reducă exodul de creiere din sectorul public;
- ✓ să compenseze pentru obligațiile și responsabilitățile crescute după aderarea Maltei la UE;
- ✓ să crească rata de participare a femeilor în sectorul public²³⁸.

²³³ Christian Welz, *Industrial relations - Transposition of EU labor law directives through collective agreements at national level (Raporturi de muncă – Transpunerea directivelor UE privind dreptul muncii prin contracte colective de muncă la nivel național – n.tr.)* (2020), <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef20009.pdf>, p. 39.

²³⁴ Christian Welz, *op. cit.*, p. 48

²³⁵ Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă (2016), *Working time developments in the 21st century: Work duration and its regulation in the EU*. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, p. 30.

²³⁶ Legea nr. 7/2009.

²³⁷ Christian Welz, *op. cit.*, p. 70.

²³⁸ Eurofound, *Working conditions in central public administration*, p. 41-42 (https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/ewco/tn1303013s/tn1303013s.pdf).

În **Republica Cehă**, unele regimuri de lucru precum programul de lucru flexibil pot fi – și sunt de obicei – prevăzute și/sau negociate în contractele colective²³⁹.

În plus, în multe sisteme juridice europene, contractele colective reglementează și regimul de muncă al telesalariaților. În **Luxemburg**, există un contract colectiv național, universal aplicabil. În **Danemarca, Finlanda, Suedia și Norvegia**, există contracte colective în această privință în mai multe sectoare care ating un nivel ridicat de acoperire. În **Irlanda**, contractele colective care promovează teledemunca și impactul pozitiv pe care aceasta îl poate avea asupra echilibrului dintre viața profesională și cea privată există într-o gamă largă de sectoare. Acestea sunt adesea promovate prin circulare guvernamentale²⁴⁰.

De asemenea, dreptul de refuz (constând în neaplicarea unora dintre regulile prevăzute de DTL) se exercită prin contracte colective de muncă. Germania și Țările de Jos impun un contract colectiv, precum și consimțământul lucrătorului individual, pentru ca o refuzul să fie valabil²⁴¹.

Uneori, însă, contractele colective de muncă au depășit limitele permise de DTL, riscând să ofere mai puțină protecție angajaților. În Slovenia²⁴², actele juridice care reglementează funcționarii publici prevăd în mod expres că perioadele inactive din timpul de gardă efectuat la locul de muncă nu trebuie tratate ca timp de lucru. În **Danemarca**, legislația permite partenerilor sociali să convină asupra faptului că perioada de repaus poate fi inclusă în timpul de gardă efectuat la locul de muncă, iar unii dintre partenerii sociali din sectorul sănătății au folosit această posibilitate²⁴³. Astfel de prevederi sunt discutabile din perspectiva Comisiei Europene, atunci când vine vorba de respectarea cerinței de a trata timpul de gardă ca timp de lucru²⁴⁴. Dar, în esență, participarea partenerilor sociali și implicarea lor efectivă în reglementarea organizării timpului de lucru al angajaților din administrația publică este considerată salutară.

193. **DTL acordă o importanță deosebită instrumentelor de negociere colectivă**, lăsând partenerilor sociali libertatea de a reglementa singuri, în plus față de sau prin derogare de la normele stabilite prin lege, organizarea muncii, programul de lucru sau contractele aplicabile în fiecare instituție. Astfel, potrivit articolului 18, derogările de la dispozițiile directivei sunt admisibile prin contracte colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali la nivel național sau regional sau, în conformitate cu normele stabilite de acestea, prin contracte colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali la un nivel inferior.

²³⁹ Aleš Kroupa, Štěpánka Lehmann, Petr Pojer, Soňa Veverková, *Working Conditions and Industrial Relations in the Central Public Administration: Conducting in-depth case studies in Member States which have joined the EU since 2004. Case Study Report: Czech Republic (Condiții de muncă și raporturi de muncă în administrația publică centrală. Studii de caz aprofundate în statele membre care au aderat la UE după 2004. Raport de studiu de caz: Republica Cehă - n.tr.)*, (<http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/06/Case-study-report-Czech-Republic.pdf>), p. 31.

²⁴⁰ Eurofound (2020), *Regulations to address work-life balance in digital flexible working arrangements*, Seria Noi forme de ocupare a forței de muncă, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, p. 11.

²⁴¹ Christian Welz, *op. cit.*, p. 39.

²⁴² Contractul colectiv de muncă aplicabil în sectorul public (Monitorul Oficial al Sloveniei, nr. 57/08, 23/09, 19/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/16) Articolul 46.

²⁴³ Contractul colectiv de muncă privind timpul de lucru aplicabil personalului sanitar angajat la nivel de regiuni Anexa 5, Contract comentat privind timpul de repaus zilnic și săptămânal aplicabil personalului sanitar Secțiunea 4, Contractul colectiv de muncă aplicabil medicilor angajați la nivel de regiuni Secțiunea 29.

²⁴⁴ Raport privind punerea în aplicare, de către statele membre, a Directivei 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, COM/2017/0254 final - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2017%3A254%3AFIN#footnote13>

194. **În sistemul juridic românesc, Codul muncii permite și intervenția partenerilor sociali, prin negocieri colective, în configurarea unora dintre regulile privind timpul de muncă.** De exemplu, potrivit articolului 115 alineatul (1), pentru anumite sectoare de activitate, unități sau profesii, o durată zilnică a timpului de muncă mai mică sau mai mare de 8 ore poate fi stabilită prin negocieri colective sau individuale ori prin acte normative specifice. De asemenea, perioada de referință în care se calculează limita de 48 de ore de muncă pe săptămână (inclusiv ore suplimentare) poate fi mai mare de 4 luni, dacă o astfel de dispoziție este inclusă în contractul colectiv de muncă respectiv. Conform articolului 113 alineatele (3) și (4), pentru anumite activități sau profesii stabilite prin contractul colectiv de muncă aplicabil, se pot negocia, prin contractul colectiv de muncă respectiv, perioade de referință mai mari de 4 luni, dar care să nu depășească 6 luni. Sub rezerva respectării reglementărilor privind protecția sănătății și securității în muncă a salariaților, din motive obiective, tehnice sau de organizare a muncii, contractele colective de muncă pot prevedea perioade de referință și mai mari, de până la maxim 12 luni.
195. **Cu toate acestea, în România, partenerii sociali reprezentativi din instituțiile publice au folosit la scară redusă aceste posibilități și mecanisme de negociere voluntară.** La nivel de sector, mai sunt în vigoare doar Contractul Colectiv de Muncă încheiat în domeniul sanitar (2019-2021)²⁴⁵ și cel în învățământul preuniversitar (2019-2021)²⁴⁶. De altfel, contractele colective încheiate la nivelul unității bugetare nu includ elemente noi privind timpul de lucru, în raport cu cele deja prevăzute în legislație.
196. **În România, negocierea colectivă are limitele sale, parțial din cauza supra-reglementării, a nivelului scăzut de sindicalizare în administrația publică și a capacității limitate a actorilor-cheie.** Potrivit articolului 487 din Codul administrativ, autoritățile și instituțiile publice pot încheia, anual, cu sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici sau cu reprezentanții funcționarilor publici acorduri privind măsuri referitoare la: constituirea și utilizarea fondurilor destinate îmbunătățirii condițiilor la locul de muncă, sănătatea și securitatea în muncă, programul zilnic de lucru, perfecționarea profesională, alte măsuri decât cele prevăzute de lege, referitoare la protecția celor aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale²⁴⁷. Legislația²⁴⁸ aplicabilă anterioară permitea, de asemenea, acoperirea condițiilor de muncă prin sistemul de negocieri colective. Prin urmare, contractele colective încheiate în sectorul bugetar pot include prevederi referitoare la condițiile de muncă, inclusiv timpul de lucru, dar de cele mai multe ori nu fac acest lucru. Contractele colective de muncă nu au explorat suficient posibilitatea de a acoperi programul de lucru. Într-adevăr, negocierile colective se desfășoară timid și în domenii destul de marginale. Rezultatele lor acoperă un număr din ce în ce mai mic de angajați²⁴⁹. Un motiv care

²⁴⁵ <http://dialogsocial.gov.ro/wp-content/uploads/2019/11/CCM-1206-04.11.2019-la-nivel-de-sector-bugetar-sanatate-pe-anii-2019-2021.pdf>

²⁴⁶ <http://dialogsocial.gov.ro/wp-content/uploads/2019/04/CCM-435-17.04.2019-Invatamant-preuniversitar.pdf>

²⁴⁷ Singura chestiune care nu poate fi negociată este cea a salariilor, domeniu reglementat exclusiv prin lege. Astfel, prin contractele colective de muncă încheiate în sectorul bugetar, nu pot fi negociate sau cuprinse clauze privind beneficiile în numerar și în natură, altele decât cele prevăzute de legislația în vigoare pentru categoria respectivă de personal (articolul 138 din Legea dialogului social).

²⁴⁸ Codul administrativ a fost adoptat în anul 2019 – OUG 57/2019. Legislația anterioară referitoare la funcția publică menționa această posibilitate și la articolul 72 din Legea nr. 188/199, abrogată prin Codul administrativ. Codul muncii permite acest lucru și pentru personalul contractual.

²⁴⁹ A se vedea, Raluca Dimitriu, *The relationship between legislation and the collective agreement in labor law. Some European options (Relația dintre legislație și contractul colectiv de muncă în dreptul muncii. Câteva opțiuni europene – n.tr.)*, „Tribuna Juridică” vol. 8, nr. 3/2018, p. 647-648.

explică rolul mai puțin important jucat de dialogul social în reglementarea timpului de lucru este faptul că există deja o legislație abundentă în acest domeniu. Uneori, există o relație directă între maturitatea și vigoarea partenerilor sociali și gradul de detaliere al reglementărilor legale. Când forța partenerilor sociali scade, una dintre primele reacții sociale constă în (supra)legalizare. Dacă angajații și sindicatele lor nu dispun de suficientă forță pentru a impune în mod direct angajatorului recunoașterea anumitor interese, legea poate face acest lucru direct. Dar și reversul poate fi adevărat: cu cât reglementările sunt mai detaliate, cu atât rămâne mai puțin loc pentru negocierile colective, mai ales într-un sistem care nu permite derogarea de la lege decât dacă aduce beneficii angajaților.

197. **Având în vedere că, la nivel de instituție, pot fi negociate soluții personalizate în ceea ce privește ALF, este importantă creșterea gradului de conștientizare și dezvoltarea capacității de negociere colectivă în domeniu.** În acest sens, ar fi indicat să existe o campanie de conștientizare la nivelul sindicatelor din administrația publică cu privire la oportunitățile oferite de flexibilitatea raporturilor de muncă, precum și la opțiunile oferite de DTL pentru a realiza o schimbare de paradigmă în negocierea colectivă în acest sector. În realitatea socială post-pandemie din România, rolul relațiilor colective ar trebui amplificat, inclusiv prin utilizarea exemplelor de bune practici din sistemele juridice care includ sindicate cu o puternică tradiție în administrația publică.

5.2 Factori de succes și recomandări specifice pentru administrația publică din România

198. **Un ghid publicat recent de OIM²⁵⁰ evidențiază cinci dimensiuni-cheie ale timpului de lucru flexibil care ar trebui luate în considerare pentru a asigura un aranjament echilibrat atât pentru angajați, cât și pentru instituții.** Atunci când sunt reflectate în mod corespunzător de cadrul legal și procedural, aceste cinci dimensiuni permit folosirea *flextime* pentru a maximiza beneficiile pentru ambele părți:

- ✓ Timp de lucru sănătos – programul de lucru prelungit în mod regulat trebuie evitat pentru a preveni efectele negative asupra sănătății pe termen scurt și lung, rate mai mari de absenteism.
- ✓ Timp de lucru productiv – un timp de lucru echilibrat asigură o motivație mai puternică și o productivitate mai mare a angajaților.
- ✓ Timp de lucru favorabil familiei – ALF trebuie să reflecte un echilibru adecvat între muncă și viața privată; de exemplu, orele de lucru „nestandardizate”, seara, noaptea, reduc compatibilitatea dintre viața profesională și cea privată.
- ✓ Egalitatea de gen prin timpul de lucru – aranjamentele privind timpul de lucru trebuie să fie neutre din punct de vedere al genului.
- ✓ Alegere și influență în ceea ce privește timpul de lucru – angajații ar trebui să beneficieze de un anumit grad de libertate de alegere în ceea ce privește programul de lucru astfel încât acesta să se potrivească atât nevoilor personale, cât și obiectivelor instituționale.

199. **Având în vedere dimensiunile enumerate mai sus, ALF trebuie integrate în politicile mai largi specifice sistemului de MRU și trebuie corelate cu reformele preconizate la nivelul sistemului de management al performanței, pentru a asigura un echilibru adecvat la nivel individual și instituțional.** Flexibilizarea aranjamentelor de lucru poate fi un instrument important în pachetul de angajare, relevant pentru atragerea persoanelor potrivite în administrația publică, pentru reținerea și motivarea personalului existent, pentru stimularea performanței la nivel individual și de echipă. În acest sens, ALF trebuie discutate în contextul politicilor de MRU aplicabile pentru anumite categorii de personal din administrația publică. O modalitate de a face acest lucru este planificarea ALF ca parte a strategiei de „recompensă totală” a fiecărei instituții și legarea acesteia de reformele specifice MRU aplicabile la nivel de sistem. Acest lucru a fost menționat și în *Analiza sistemului de management al performanței* elaborată în cadrul RAS MRU²⁵¹.

²⁵⁰ OIM, Guide to developing balanced working time arrangements (Ghid de elaborare a unor aranjamente echilibrate privind timpul de lucru – n.tr.), 2019, p. 9.

²⁵¹ Livrabilul 5.1 aferent RAS MRU.

Strategiile care includ recompense totale au rolul de a motiva personalul printr-un combinație de stimulente financiare și nefinanciare, care include și condițiile de muncă.

I. Asigurarea unei legături clare între îmbunătățirea sistemului de management al performanței și utilizarea ALF ca stimulente non-financiare

200. **În primul rând, integrarea ALF în politicile mai largi specifice sistemului de MRU necesită investiții pentru dezvoltarea autonomiei angajaților și pentru dezvoltarea relațiilor manageri-angajați.** Întrucât managerii dețin rolul-cheie în a da echipelor și indivizilor posibilitatea de a lucra în mod autonom, acest lucru trebuie să se traducă printr-o deplasare clară de la concentrarea pe proces și cuantificarea timpului petrecut pentru finalizarea activității specifice către concentrarea pe rezultate. Acesta este principalul factor de succes în implementarea „programului de lucru bazat pe încredere” în Țările de Jos²⁵², de exemplu, unde nu există niciun drept sau obligație în ceea ce privește munca flexibilă, iar modelul individual depinde de un acord între supervisor și angajat cu privire la așteptările legate de rezultatele care ar trebui oferite. În acest caz, un alt principiu general al noilor moduri de lucru în Țările de Jos este acela că funcționarii publici nu au un loc de muncă alocat, aceștia putând alege un loc de muncă care se potrivește sarcinii specifice (acasă, la birou). Studiul EUPAN²⁵³ la care se face referire de mai multe ori în acest raport arată că implementarea ALF depinde de sprijinul strategic primit, ceea ce înseamnă că „supervizorii ar trebui să vadă flexibilitatea locului de muncă ca pe un obiectiv important care este benefic eficienței instituționale generale”. Flexibilitatea aranjamentelor de lucru necesită noi moduri de control și comunicare în care încrederea devine o condiție prealabilă. În acest context, ar putea fi necesare modernizări ale sistemului de management al performanței.²⁵⁴
201. **Introducerea ALF trebuie să fie însoțită de investiții în competențele managerilor și în dezvoltarea unor medii bazate pe încredere, altfel există un risc ridicat de eșec și frustrare.** Cazul **Belgiei** este un exemplu pentru modul în care mediile bazate pe încredere din sectorul public pot determina succesul sau eșecul ALF²⁵⁵: Telemunca a fost implementată în două agenții publice – într-o agenție federală responsabilă cu politica economică și în agenția federală responsabilă cu managementul RU din sectorul public. În primul caz, telemunca a fost introdusă pentru toți cei 177 de angajați din departamentul de RU al agenției. În acea instituție, structura controlului se baza masiv pe prezență fizică și vizibilitate și mai puțin pe rezultate. Echipa managerială nu a comunicat în mod susținut obiectivele proiectului-pilot și nu a oferit un suport vizibil. Proiectul-pilot a eșuat. În cea de-a doua agenție, munca la distanță a fost pilotată cu scopul de a îmbunătăți condițiile de muncă și de a face munca mai atractivă, deoarece salariile nu erau deosebit de atractive în comparație cu sectorul privat. În acest caz, telemunca a fost introdusă în paralel cu

²⁵² EUPAN, *New Way of Working in Public Administration*, 2018, p. 106.

²⁵³ EUPAN, *New Way of Working in Public Administration*, 2018.

²⁵⁴ Taskin, L., & Edwards, P. (2007). The possibilities and limits of telework in a bureaucratic environment: Lessons from the public sector. *New Technology, Work, and Employment*, 22, 195–207.

²⁵⁵ Ibidem.

îmbunătățiri ale sistemului de management al performanței, mai ales prin introducerea unei noi metode de evaluare bazată pe discuții regulate între angajat și supervisorul său, pentru evaluarea competențelor individuale. Tot personalul chestionat în cadrul proiectului-pilot a menționat noțiunea de încredere pentru a explica cum și-au organizat munca acasă. Implementarea telemuncii a avut efecte pozitive în acest caz. Devenind mai autonomi, angajații și-au sporit interacțiunile electronice atunci când au lucrat de acasă. Acest exemplu este foarte relevant pentru modul în care sistemul de management al performanței, suportul managerial, tipul de control exercitat și mediul de încredere pot afecta introducerea ALF. Recomandări specifice privind dezvoltarea capacității manageriale în administrația publică și evoluția de la un mediu bazat pe control la un accent mai puternic pe managementul performanței sunt incluse în raportul BM privind *Analiza sistemului de management al performanței în administrația publică din România*²⁵⁶.

202. **În administrația publică din România, introducerea ALF ar trebui implementată în contextul reformei etapizate a sistemului de management al performanței.** Având în vedere actualul impuls pentru realizarea de reforme în serviciul public din România, acest lucru poate oferi oportunitatea planificării de reforme integrate ale sistemului de management al performanței, care includ ALF ca parte a pachetului de motivare. În acest sens, pilotarea și lansarea de noi forme de ALF ar trebui aliniate cu implementarea *Foii de parcurs* propuse pentru sistemul de management al performanței²⁵⁷.

II. Pentru implementarea cu succes a ALF, departamentele de RU trebuie să fie modernizate, iar personalul de RU trebuie să facă tranziția către roluri specializate.

203. **Pentru a asigura capacitățile necesare pentru implementarea ALF, departamentele de RU trebuie implicate și instruite.** Departamentele de RU ar trebui să joace un rol esențial în instituțiile publice, dar, în prezent, sunt limitate la un rol mai degrabă tranzacțional. Rolul structurilor de RU trebuie clarificat și modernizat, iar personalul care lucrează în aceste unități trebuie să treacă la roluri specializate²⁵⁸. Serviciul de RU ar trebui să fie capabil să planifice operaționalizarea ALF, să antreneze și să îndrume managerii și personalul în utilizarea ALF și să monitorizeze procesul. Perspectivele de utilizare a ALF și a formelor specifice de ALF ar trebui să fie adaptate pentru a reflecta particularitățile instituționale/sectoriale, iar unitățile de RU trebuie să fie capabile să planifice acest proces ca parte a strategiei de RU în instituția respectivă. Cercetări recente arată că, printre factorii-cheie care influențează capacitatea managerilor de a sprijini ALF, se numără (i) o structură de RU capabilă, care oferă sprijin la nivel de conducere și supraveghere și (ii) competențele personalului de RU ca agenți de influență²⁵⁹.

²⁵⁶ Livrabilul 5.1 aferent RAS MRU.

²⁵⁷ Livrabilul 5.3 aferent RAS MRU.

²⁵⁸ Recomandări specifice privind dezvoltarea rolurilor departamentelor de RU în administrația publică din România sunt incluse în *Analiza capacității departamentelor de RU*, Livrabilul 2.4 aferent RAS MRU.

²⁵⁹ „Implementation of flexible working arrangements: The role of HR in supporting supervisors” (Implementarea aranjamentelor de lucru flexibile: Rolul RU în sprijinirea supervisorilor – n.tr.), Human Resource Management International Digest, 2020, Vol. 28 No. 4, p. 35-37.

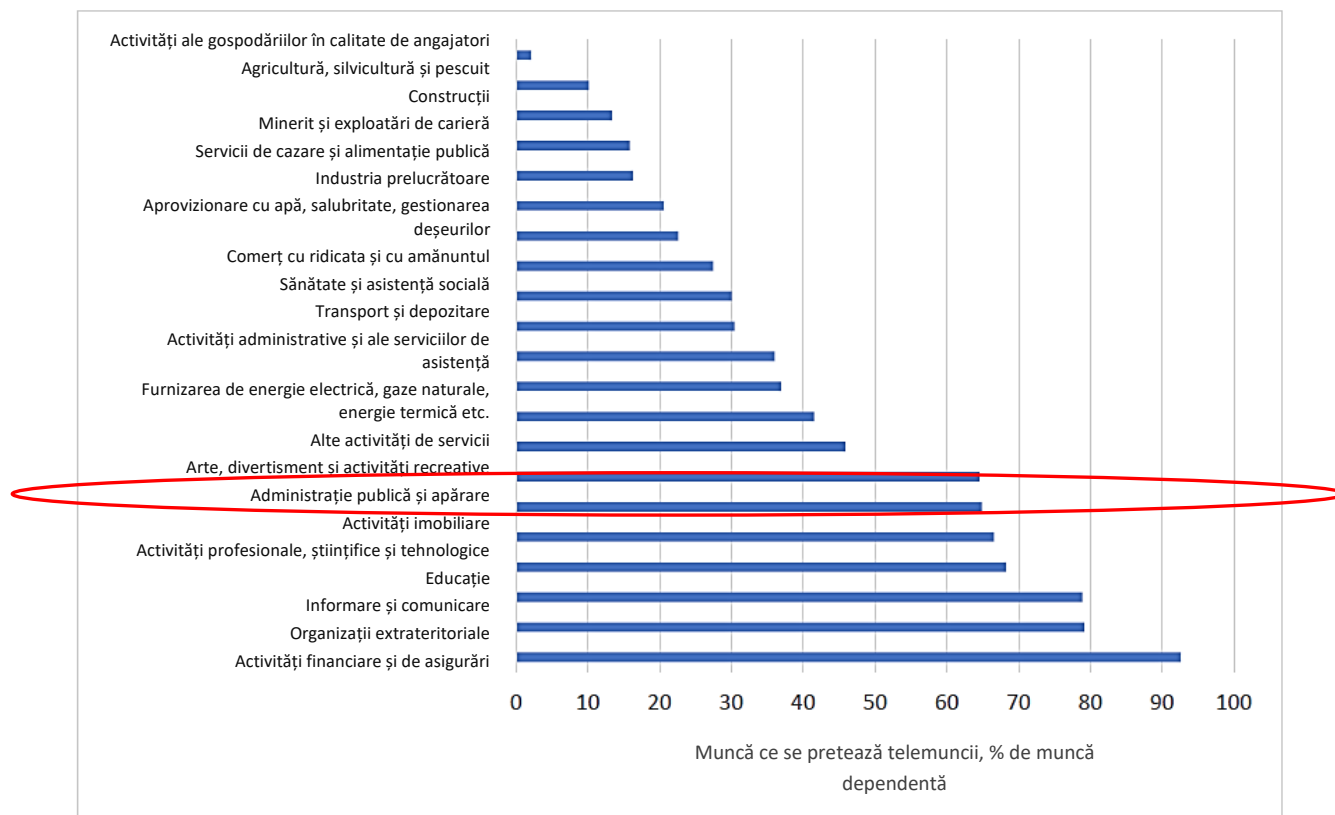
III. Asigurarea investițiilor adecvate în capacități digitale

204. **Digitalizarea este o condiție prealabilă pentru implementarea eficientă a ALF.** Capacitățile digitale acoperă atât infrastructura tehnică (hardware, conexiune la internet, acces la sisteme IT și fluxuri de lucru complet digitale), cât și competențele IT. Utilizarea ALF pe durata pandemiei de Covid-19 a arătat diferențele de capacitate între statele membre. Administrațiile publice care investiseră deja în capacități digitale au fost, evident, mai bine poziționate pentru gestionarea crizei. Elemente precum capacitatea rețelei interne, sisteme *cloud* și familiaritatea cu instrumentele de videoconferință au permis personalului să lucreze productiv de acasă²⁶⁰. În acest sens, **Estonia** a demonstrat utilitatea investițiilor sale de dinainte de criză în tehnologiile de învățământ la distanță, în timp ce **Danemarca** a arătat cât de eficient poate fi mediul de lucru digitalizat.
205. **Administrația publică are un potențial ridicat de a se preta telemuncii, dar sunt necesare investiții pentru a elimina decalajul digital actual.** Un studiu recent realizat împreună de CE și Eurofound a arătat, de exemplu, că peste 60% din posturile din administrația publică din UE pot fi ocupate de potențiali telesalariați²⁶¹. Totuși, capacitățile diferă considerabil de la un stat membru la altul. Acesta este unul dintre principalele motive pentru care România s-a clasat pe ultimul loc în ceea ce privește procentul de telesalariați pe durata crizei generate de pandemia de Covid-19.

²⁶⁰ OCDE, Public servants and the Coronavirus (Covid-19) pandemic: emerging responses and initial recommendations, 2020.

²⁶¹ Prin capacitatea de a se preta telemuncii, studiul se referă la „fezabilitatea tehnică, despre care se susține că depinde în mod esențial de tehnologiile disponibile pentru comunicarea la distanță și de interacțiunea acestora cu diferitele tipuri de conținut specific sarcinilor (fizic, intelectual sau social)”. Raportul tehnic comun al Comisiei Europene și al Eurofound, *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?*, 2020.

FIGURA 7 POTENȚIALUL DE A SE PREȚA TELEMUNCII, UE, 2020²⁶²



Sursa: SFM, grupul COVID. Notă: exclusiv angajați

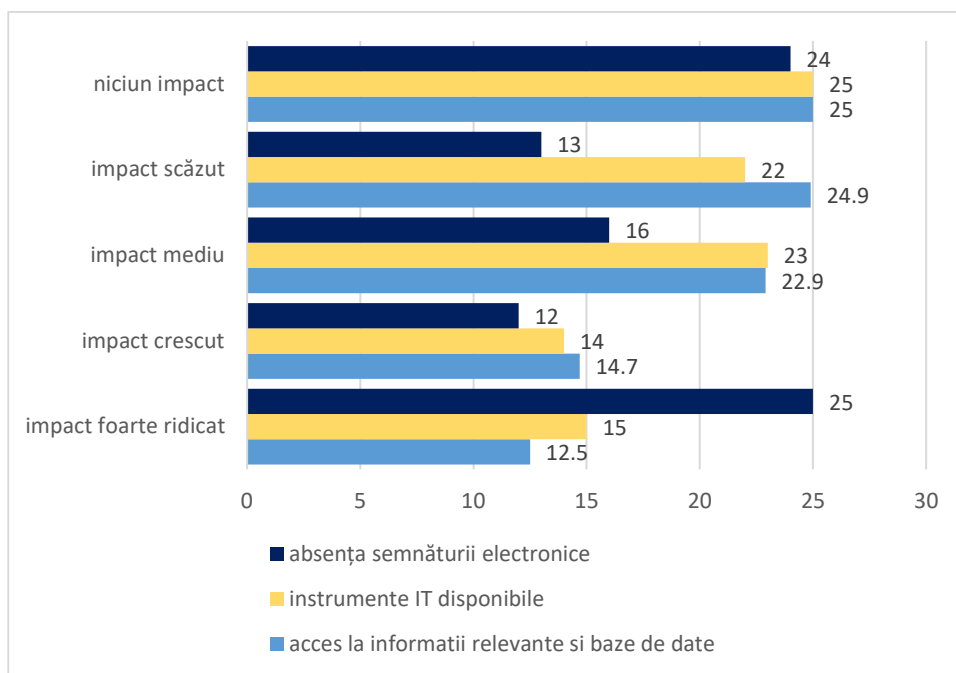
206. În timp ce administrația publică are acest potențial ridicat de a se preta telemuncii, utilizarea telemuncii în România este în principal îngreunată de capacitățile digitale actuale. Dintre angajații din administrația publică care au folosit telemunca în 2020, aproape 40% au raportat că absența semnăturii electronice le-a afectat activitatea într-o măsură mare sau foarte mare, în timp ce aproape 30% au confirmat că munca lor a fost afectată într-o măsură mare sau foarte mare de disponibilitatea instrumentelor IT (Figura 8).

Pentru a valorifica potențialul ALF, România trebuie să investească în digitalizarea administrației publice, ceea ce ar implica reorganizarea proceselor operative. Un prim pas constă în identificarea resurselor IT existente și utilizarea lor eficientă și în înțelegerea principalelor lacune la nivel sectorial și instituțional. Acest lucru va ajuta, de asemenea, la evitarea suprapunerilor. Al doilea pas ar fi asigurarea unei formări specifice a personalului cu privire la instrumentele existente pentru a asigura continuitatea activității pe durata aplicării ALF. Utilizarea dispozitivelor tehnice și a instrumentelor și platformelor pentru colaborare virtuală va avea succes dacă personalul este instruit corespunzător. Pe termen mediu și lung, un al treilea pas critic ar fi o

²⁶² Raportul tehnic comun al Comisiei Europene și al Eurofound, *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?*, 2020.

reorganizarea proceselor specifice administrației publice folosind noi instrumente digitale. Acest lucru nu va avea consecințe pozitive doar în ceea ce privește introducerea ALF, ci și cu privire la productivitatea generală a întregului sector public, deoarece competențele digitale sunt esențiale pentru viitorul muncii.

FIGURA 8 % DE PERSONAL CARE A DECLARAT CĂ S-A CONFRUNTAT CU PROVOCĂRI LEGATE DE RESURSELE IT PE DURATA DESFĂȘURĂRII ACTIVITĂȚII ÎN REGIM DE TELEMUNCĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA, DATE DIN 2020²⁶³



IV. Respingerea ALF din cauza aderenței la formele tradiționale de lucru

207. **Utilizarea ALF este, de asemenea, îngreunată de ideile adânc înrădăcinate care leagă eficiența de formele tradiționale de lucru.** În România, ideea conform căreia flexibilitatea timpului de lucru este o abordare de care beneficiază în primul rând angajatorul a afectat întreaga construcție a legiuitorului. În aplicarea acestei legislații, inspectorii de muncă au continuat și amplificat acest mod de a privi flexibilitatea, văzând în orice măsură luată la nivelul angajatorului în sensul flexibilizării programului de lucru o formă de eludare a prevederilor legale sau chiar o încălcare a normelor de dreptul muncii referitoare la orele suplimentare. Prin urmare, instituțiile publice au fost în general reticente în a promova politici de flexibilizare a aranjamentelor de muncă, în contextul unei atitudini în general ostile față de flexibilitate. Adesea, în relația dintre protecția angajaților și eficiența activității, instituțiile tind să acorde prioritate primei.

²⁶³ Idem.

208. **Rezistența la ALF ar putea fi depășită în practică prin promovarea unor forme specifice de flexibilizare care sunt deja posibile în cadrul legal actual, cum ar fi „dreptul la telemuncă” pentru un anumit număr de ore pe săptămână.** Detaliile aranjamentului ar putea fi ajustate în funcție de nevoile sectoriale/instituționale, iar reprezentanții personalului ar trebui să poată conveni cu instituțiile angajatoare asupra celui mai potrivit format de implementare. „Dreptul la telemuncă” este, de exemplu, aplicat cu succes de guvernul metropolitan din Tokyo, Japonia. Acest lucru este, de asemenea, în concordanță cu una dintre recomandările incluse în *Toolkit on teleworking in public administrations*, elaborat de Consiliul Europei²⁶⁴, care vorbește despre întocmirea unui contract de telemuncă la nivel instituțional, pentru a conveni asupra modalităților de desfășurare a activității, de către angajați, în regim de telemuncă frecventă sau recurentă. Contractul se încheie între angajat și supervisorul direct și menționează numărul estimat de zile în care angajatul va lucra de acasă, instrumentele de comunicare, echipamentele și modalitățile de raportare. Instituțiile vor trebui să facă o distincție clară între angajații care lucrează în regim de telemuncă ad-hoc și cei care fac acest lucru în mod regulat și să pregătească un contract de telemuncă pentru angajații care lucrează de acasă în mod regulat sau recurent. Setul de instrumente propune, de asemenea, un format pentru acest contract în anexele sale.
209. **Ar trebui desfășurate campanii de conștientizare pentru a facilita introducerea ALF ca „noi aranjamente normale” de lucru.** Pandemia de Covid-19 a fost denumită uneori un „experiment neplanificat”²⁶⁵, în care administrațiile publice și organizațiile private deopotrivă au trebuit să își adapteze rapid modalitățile de lucru. Pentru administrația publică din România, această experiență a demonstrat faptul că unele forme de flexibilizare sunt posibile și că acestea nu afectează productivitatea personalului atunci când sunt asigurate condiții adecvate de către instituții și manageri. Având în vedere faptul că, în sectorul public românesc, cultura instituțională este marcată de o aderență puternică la programul tradițional de muncă, sfârșitul pandemiei este perceput ca o revenire la „munca normală”. Totuși, această experiență recentă ar trebui analizată în vederea planificării introducerii diferitelor forme de ALF ca o „nouă normalitate”, în care instituțiile și angajații trebuie să definească cele mai potrivite tipuri de aranjamente de lucru, în mod treptat. Pentru ca această schimbare să aibă loc, trebuie să aibă loc o schimbare de mentalitate, dincolo de investițiile necesare în infrastructura TIC, în dezvoltarea cadrului de management al performanței și în competențe. Această schimbare de mentalitate poate fi susținută prin campanii adecvate de conștientizare, treptate și conforme cu modificările propuse de cadrul legal, după cum se propune în prezentul raport.
210. **În ultimul rând, promovarea ALF poate fi susținută și prin promovarea bunelor practici și a inovației, astfel cum s-a identificat în alte state membre.** Acest lucru poate dovedi modul în care factorii de succes pot fi valorificați, prezentând în același timp adaptări personalizate care s-ar potrivi în contextul românesc. În acest sens, experiența finlandeză este un bun exemplu pentru

²⁶⁴ Consiliul Europei, *Toolkit on Teleworking in Public Administrations (Instrumentar pentru telemuncă în administrația publică – n.tr.)*, 2020, p. 30.

²⁶⁵ [OECD Policy Responses to Coronavirus \(COVID-19\)](#) *Public servants and the coronavirus (COVID-19) pandemic: Emerging responses and initial recommendations*.

modul în care ALF pot fi combinate cu inovația. *Work 2.0 Lab* în Finlanda este un nou mediu de lucru și de învățare colaborativ, disponibil tuturor agențiilor și funcționarilor publici la nivel guvernamental. În acest format, munca flexibilă este legată de munca de colaborare între departamente și instituții și de actualizări permanente în ceea ce privește munca digitală. Acest laborator de inovare sprijină munca desfășurată în spații de colaborare, munca inteligentă și digitală, învățarea colaborativă și crearea de rețele între sectoare și departamente izolate²⁶⁶. Administrația publică din România ar putea beneficia de valorificarea ALF ca mijloace ale unei metode mai colaborative de conectare a echipelor din departamente și organizații. Implementarea în etape a ALF ar putea fi legată de sectoare sau proiecte specifice în cazul cărora ALF pot oferi un format mai bun pentru munca în echipă. Rezultatele acestor proiecte-pilot inițiale ar trebui prezentate pentru a obține sprijin și credibilitate.

5.3 Concluzii

211. **Acest capitol a oferit o serie de recomandări cu privire la modul în care factorii de succes în aplicarea ALF ar putea fi adaptați în administrația publică din România.** Principalele măsuri se bazează pe trei piloni-cheie:

- i. Adaptarea cadrului legal, pentru a permite o utilizare pe scară mai largă a ALF, asigurând în același timp claritatea necesară, pentru a evita (i) posibilele interpretări limitative din partea instituțiilor de control (inspectorii de muncă) și (ii) posibilele situații în care flexibilizarea ar putea duce la aranjamente de muncă împovărătoare sau chiar dezechilibrate care ar dezavantaja angajatul. În sprijinul acestei idei, o listă cu modificări legale specifice care ar putea sprijini utilizarea pe scară mai largă a ALF în administrația publică din România a fost inclusă în prima secțiune a acestui capitol.
- ii. Consolidarea capacității partenerilor sociali și încurajarea unei utilizări mai extinse a negocierilor colective în cazul condițiilor de muncă în administrația publică. După cum se evidențiază în acest capitol, în timp ce contractele colective pot acoperi condițiile de muncă, cele încheiate în sectorul bugetar din România nu includ, de obicei, astfel de prevederi. Având în vedere cultura puternic formalistă din administrația publică din România, există o preferință puternică pentru suprareglementare și aceasta trebuie echilibrată prin creșterea gradului de conștientizare și dezvoltarea capacității partenerilor sociali de a se angaja în negocieri colective privind ALF. Un astfel de demers poate asigura o calibrare adecvată a ALF la nevoile ambelor părți la contractul de muncă, creând un echilibru corespunzător între interesele individuale de flexibilitate, pe de o parte, și securitate, pe de altă parte. Situația post-pandemie ar putea oferi oportunitatea

²⁶⁶ Pentru mai multe informații, a se vedea: <https://oecd-opsi.org/innovations/work-2-0-lab/>.

de a realiza această schimbare, deoarece experiența recentă avută cu ALF oferă deja lecții importante, după cum se subliniază în acest raport.

iii. Corelarea introducerii ALF cu reforme mai ample și investiții în:

- a) dezvoltarea cadrului de management al performanței pentru personalul din administrația publică. Aceasta presupune redefinirea sistemului de management al performanței, în corelație cu reformele în materie de MRU deja inițiate odată cu introducerea noului cadru de competențe²⁶⁷ propus, prin propunerea ALF ca parte a stimulentei non-financiare disponibile în instituțiile publice. Totuși, acest proces nu necesită doar o remodelare a cadrului de performanță, ci și investiții clare în dezvoltarea capacității manageriale de gestionare a performanței, astfel cum se recomandă în Livrabilul 5.1 aferent RAS MRU.
- b) reformarea departamentelor de RU din instituțiile publice pentru a asigura tranziția acestora la roluri specializate și dezvoltarea capacității lor de îndrumare a angajaților și de sprijinire a utilizării noilor forme de ALF ca parte a noului sistem de management al performanței.²⁶⁸
- c) dezvoltarea capacităților digitale în administrația publică, reorganizarea proceselor administrației publice folosind noi instrumente digitale și formarea angajaților pentru a le permite să utilizeze soluțiile digitale.
- d) însoțirea reformelor în materie de MRU (inclusiv în domeniul ALF) de către un proces clar de management al schimbării, de măsuri de comunicare și formare specifice, pentru a crește gradul de conștientizare și capacitatea personalului din administrația publică de a se adapta la noile forme de muncă, într-un mediu în schimbare. Acest proces poate fi facilitat prin adoptarea de inițiative specifice care să demonstreze cum poate arăta succesul (cum ar fi dreptul la telemuncă pentru un număr minim de zile pe lună) și prin prezentarea bunelor practici din alte țări UE.

212. Utilizarea pe scară largă a ALF nu este un scop în sine, ci mai degrabă un instrument pentru obținerea unei mai bune performanțe în sectorul public și, în acest sens, reformele în materie de condiții de muncă nu ar trebui să se limiteze niciodată la modificări ale cadrului legal, ci ar trebui să completeze reformele mai ample în materie de MRU, astfel cum s-a produs în cadrul RAS MRU. Flexibilitatea locului de muncă (indiferent de formula de flexibilizare – *flextime*, *flexplace* sau ambele) ar trebui să servească întotdeauna scopului ambelor părți ale contractului de muncă (instituția angajatoare și angajat), contribuind la îmbunătățirea performanței. Cu alte cuvinte, asigurarea unei utilizări mai extinse a ALF nu înseamnă doar

²⁶⁷ Elaborat în cadrul Rezultatului 3 aferent RAS MRU.

²⁶⁸ Conform propunerilor din Livrabilul 2.4. aferent RAS MRU.

asigurarea cadrului legal adecvat și propunerea unei politici specifice de tip *flextime* la nivel instituțional, ci și concentrarea eforturilor pe dezvoltarea continuă a unui „sentiment de încredere și respect reciproc între angajator și angajat, a unei culturi de sprijin la locul de muncă și a unui sentiment ideal de control asupra locului de muncă și a condițiilor de muncă”²⁶⁹. Pentru ca acest lucru să se întâmple, reformele în materie de ALF în administrația publică din România trebuie să facă parte dintr-o combinație mai largă de măsuri în sistemul de MRU, care ar putea fi etapizate, astfel cum se propune în cadrul RAS MRU. În acest sens, recomandările incluse în prezentul raport ar trebui să fie luate în considerare din perspectiva setului mai larg de măsuri elaborate în cadrul Rezultatului 5 aferent RAS MRU și a instrumentelor specifice de implementare propuse în acel cadru (ghiduri pentru manageri, ghiduri pentru departamentele de RU), iar planurile de etapizare²⁷⁰ pot oferi, de asemenea, un cadru adecvat pentru reformele în materie de ALF.

²⁶⁹ Marta Glowacka, A little less autonomy? The future of working time flexibility and its limits, *European Labour Law Journal*, mai 2020.

²⁷⁰ Rezultatul 5 aferent RAS MRU include mai multe livrabile al căror scop este să îndrume și să sprijine instituțiile publice în implementarea reformelor la nivelul sistemului de management al performanței. Aceste livrabile includ, de asemenea, linii directoare și planuri de implementare.



Competența face diferența!

Proiect selectat în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă cofinanțat de Uniunea Europeană, din Fondul Social European