

# Studiu comparativ privind dialogul social în administrația publică din România și Norvegia



*Informează-te*

*Consultă-te*

*Negociază*



**Îmbunătățirea dialogului social pentru funcționarii publici**

Proiect finanțat printr-un grant acordat de către Guvernul Norvegiei prin intermediul Granturilor Norvegiene 2009-2014, în cadrul Programului Muncă Decentă și Dialog Tripartit

## **Studiu comparativ privind dialogul social în administrația publică din România și Norvegia**

**Autori:** Constantin Victor Ogneru, sociolog  
Dan Nitu, sociolog

**Colaborare în realizarea studiului:** Victor Bădoiu, sociolog, Agenția Națională a Funcționarilor Publici  
Dr. Inger Marie Hagen, Fafo și Asociația Autorităților Locale și Regionale din Norvegia (KS) au contribuit cu date și considerații referitoare la sistemul administrativ norvegian și procesul de dialog social.

**Proiect:** *Îmbunătățirea dialogului social pentru funcționarii publici*

**ID:** MISTE - 2012/104611

**Promotor:** Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP)

**Parteneri:** Asociația Autorităților Locale și Regionale din Norvegia (KS)

Asociația Municipiilor din România (AMR)

**Sursa de finanțare:** proiect finanțat printr-un grant acordat de către Guvernul Norvegiei prin intermediul Granturilor Norvegiene 2009-2014, în cadrul Programului Muncă Decentă și Dialog Tripartit

**Manager Proiect:** Laura Boricean, ANFP

**Editor:** *Agenția Națională a Funcționarilor Publici*

**Tel:** (+40) 374 112 745

**Fax:** (+40) 374 115 722

**[www.anfp.gov.ro](http://www.anfp.gov.ro)**

**[comunicare@anfp.gov.ro](mailto:comunicare@anfp.gov.ro)**

**București**

**Decembrie 2014**

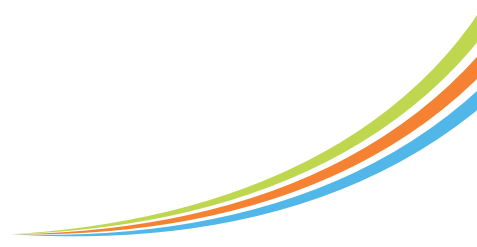
Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a  
Agenției Naționale a Funcționarilor Publici

# **Studiu comparativ**

**privind dialogul social în administrația publică din România și Norvegia  
finanțat printr-un grant acordat de către Guvernul Norvegiei prin intermediul Granturilor  
Norvegiene 2009-2014 în cadrul Programului Muncă Decentă și Dialog Tripartit**

**Decembrie 2014**

**București**



# CUPRINS

<b>Cuvânt înainte</b> .....	5
<b>Introducere</b> .....	7
<b>Capitolul 1</b>	
<b>Dialog social și muncă decentă - definiții și forme de manifestare</b> .....	11
<b>Capitolul 2</b>	
<b>Cadrul instituțional al dialogului social în România și Norvegia</b> .....	17
2.1. Scurt istoric privind dialog social .....	17
2.2. Cadrul legal și experiențe în dialog social .....	21
2.2.1. Practica dialogului social .....	25
2.2.2. Reprezentarea partenerilor sociali .....	26
2.2.3. Munca decentă, obiect al dialogului .....	28
2.2.4. Sindicate, patronate și rata de sindicalizare .....	30
2.2.5. Eficiența dialogului social .....	36
2.2.6. Negocierea colectivă și contractul/acordul colectiv .....	38
2.3. Negocierea colectivă în cadrul autorităților și instituțiilor publice .....	40
<b>Capitolul 3</b>	
<b>Analiza comparată a modelelor românesc și norvegian</b> .....	45
3.1 Actori .....	45
3.2 Structuri și instituții .....	52
3.3 Mecanisme .....	57
<b>Capitolul 4</b>	
<b>Rezultate ale dialogului social în cele două sisteme</b> .....	61
<b>Capitolul 5</b>	
<b>Strategii de dezvoltare a dialogului social</b> .....	69
<b>Concluzii și recomandări</b> .....	75
<b>Referințe bibliografice</b> .....	77

## ANEXE



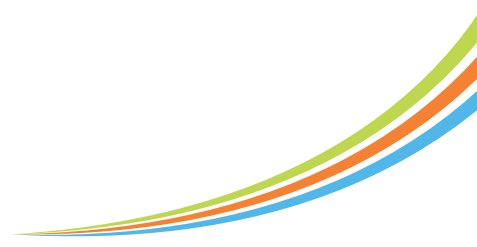


## Cuvânt înainte

Prezentul raport este realizat în cadrul proiectului **“Îmbunătățirea dialogului social pentru funcționarii publici”**, proiect implementat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) în parteneriat cu Asociația Autorităților Locale și Regionale din Norvegia (KS) și Asociația Municipiilor din România (AMR). Proiectul este finanțat printr-un grant acordat de către Guvernul Norvegiei prin intermediul Granturilor Norvegiene 2009-2014, în cadrul Programului Muncă Decentă și Dialog Tripartit având ca obiectiv îmbunătățirea structurilor și a practicilor specifice dialogului social pentru funcționarii publici, respectiv întărirea rolului comisiilor paritare stabilite în cadrul autorităților și instituțiilor publice.

Studiul a fost realizat în perioada ianuarie-iunie 2014 de către experți sociologi contractați de către Asociația Municipiilor din România (AMR) în colaborare cu experți de la Fafo Institute for Labour and Social Research – Norway . Informațiile au fost obținute din multiple surse: analiza secundară a datelor furnizate de cercetări pe domeniul de interes realizate de instituții publice și private, consultarea literaturii de specialitate, studii și analize ale Comisiei Europene, analiza datelor obținute ca urmare a realizării online și offline (print) a unui număr de 45 de interviuri semistructurate (aprilie-iunie 2014) cu angajați/funcționari publici implicați în organizarea și funcționarea comisiei de dialog social și a comisiei paritare la nivel de instituție a prefectului, primărie și consiliu județean (instituții/autorități publice beneficiare ale proiectului). Nu în ultimul rând, în cadrul unei vizite de studiu în Norvegia, activitate distinctă în cadrul proiectului, care a avut ca obiectiv, printre altele, cunoașterea rolului și a modului în care se realizează dialogul social în Norvegia, a fost posibilă confruntarea informațiilor obținute cu noi surse, precum și compararea de către echipa mixtă de experți (norvegieni și români) a modelelor din cele două țări.

Autorii





## Introducere

Conceptul de “dialog social” este asociat în ambele modele (român și norvegian) cu trecerea de la o cultură a conflictului la o cultură a parteneriatului și a încrederii, dar luând în considerare interesele comune ale partenerilor sociali implicați în cadrul unui proces mai larg de “concertare socială”, în vederea creșterii bunăstării sociale, cum este cazul modelului nordic.

Ce lipsește modelului românesc este modalitatea efectivă de implementare, recunoașterea reciprocă a intereselor și a rolului celuilalt, colaborarea și comunicarea eficientă între parteneri și recunoașterea dialogului social ca soluție potențială la conflictele de muncă sau de interese între participanții la dialog.

În diverse situații, dialogul social poate consta numai în schimb de informații între actorii implicați sau poate lua forma unei consultări în vederea identificării unor poziții optime de abordare a unor probleme ori, mai mult, poate reprezenta un proces de negociere. Eficacitatea dialogului social depinde în mare măsură de calitatea sistemului relațiilor de muncă existent și a factorului politic decident implicat în această relație. Acesta din urmă este practic factorul care face diferența.

Norvegia nu este membră a Uniunii Europene, dar este parte a pieței unice a UE prin intermediul Acordului Spațiului Economic European din 1994 care stabilește condițiile cadru pentru companii și relațiile de muncă. Regulile pieței unice privind libera circulație, concurența, ajutorul de stat, precum și normele minime privind drepturile angajaților din piața unică se aplică în Norvegia, care este obligată să pună în aplicare noua legislație acceptată la nivelul UE. Regula principală este că Uniunea decide standardul minim, dar țările membre pot avea standarde mai ridicate.

România este membră a Uniunii Europene începând cu anul 2007, fiind obligată să se alinieze la standardele europene. În cazul României vorbim mai degrabă de o reducere a decalajelor sociale și economice față de țările membre avansate.

Între România și Norvegia există diferențe semnificative în ceea ce privește dezvoltarea relațiilor de muncă și a dialogului social, precum și în ceea ce privește eficiența participării angajaților la locul de muncă.

Tabel 1 (Snapshot)

Romania		Norvegia	
Cheltuieli cu educația ca pondere în PIB	3.29%	Cheltuieli cu educația ca pondere în PIB	7%
Cost/elev	500 euro	Cost/elev	2500 euro
Număr angajați sector public	~ 1.2 mil.	Număr angajați sector public	~ 600 mii
Populație	~19 mil	Populație	~5 mil
Produs intern brut	169,4 miliarde USD	Produs intern brut	499,7 miliarde USD
Speranța de viață	74,56 ani	Speranța de viață	81,45 ani
PIB pe cap de locuitor	8.437,43 USD	PIB pe cap de locuitor	99.635,87 USD

Sursa: Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, date prelucrate, an de raportare 2012

Modelul social norvegian este caracterizat de existența unor organizații patronale și sindicale bine reprezentate la nivel național și local, printr-o strânsă cooperare între guvern, patronate și sindicate, precum și printr-o puternică codeterminare și participare la nivelul de decizie al companiilor. Modelului românesc de dialog social, în ciuda cadrului instituțional existent, îi lipsește eficacitatea implementării principiilor parteneriatului social, îi lipsesc spiritul de solidaritate, comunicare și încredere reciprocă, responsabilități comune patronatului și sindicatelor, aspecte care - luate împreună - sunt de natură să garanteze drepturilor angajaților, precum și un mediu stabil și previzibil pentru companii.

Prezentăm mai jos, sintetic, principalele caracteristici ale celor două modele:

Tabel 2


ROMÂNIA	NORVEGIA
Stat al inerției sociale <sup>1</sup>	Stat al bunăstării sociale
Administrația publică s-a preocupat și de administrarea economiei	Administrația publică a fost preocupată de îmbunătățirea bunăstării sociale
Schimbare de paradigmă de la administrarea economiei la administrare publică	Rafinare a paradigmei statului bunăstării sociale
Dialog social supus deciziilor unilaterale ale guvernului ca partener social	Dialog social bazat pe cooperare, co-determinare, comunicare între parteneri
Dialog social bazat pe suprareglementare	Dialog social bazat pe meta-reguli, norme, cutume
Inițiativă privată sindicală privind rezolvarea unor probleme practice apărute ca efect al creșterii migrației forței de muncă (e.g. BNS)	Implicarea guvernului și parlamentului în identificarea și promovarea diverselor soluții
Grad de sindicalizare în scădere	Grad mare de sindicalizare
Fluctuație mare a gradului de sindicalizare în ultimii 25 ani	Stabilitate și continuitate în ceea ce privește gradul de sindicalizare

Scopul acestui raport este dublu. În primul rând, pentru a explora sistemul relațiilor de muncă în două regimuri de bunăstare socială diferite și, în al doilea rând, pentru a compara experiența dialogului social, reprezentarea funcționarilor publici și implicarea în procesul de îmbunătățire a dialogului social în România, precum și pentru a sublinia bunele practici norvegiene capabile să aducă plus valoare activității de dialog social în administrația publică românească.

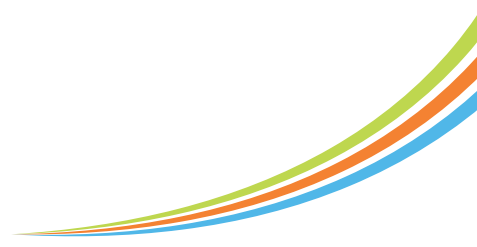
Pentru a înțelege mai bine cele două sisteme, trebuie precizat încă de la început că modul de încadrare a funcției publice și aranjamentele instituționale din sectorul public sunt complet diferite în cele două țări.

În primul rând, sectorul public din Norvegia este mult mai extins decât cel din România și este organizat pe trei paliere: municipalități, administrație regională, stat și regiune, comparativ cu România unde există două paliere: funcționari publici și înalți funcționari publici. În cazul Norvegiei diferențierile se fac atât după rol, cât și după structură. În România, singura diferențiere este în funcție de rol. În Norvegia, funcțiile de stat sunt cele

<sup>1</sup> Am utilizat termenul de "inerție socială" pentru "moștenire socială" înțelesă ca paradigmă a dezvoltării sociale: decidenții politici reiterează în strategia de dezvoltare socio-economică comportamente moștenite din epoca statului planificării (direcțiile de evoluție sunt stabilite în mod unilateral, nu există consultări sau dezbateri, deciziile sunt luate de către un singur grup fără a fi implicați în cadrul dialogului social și partenerii sociali etc.). Comparativ, Norvegia poate fi considerată un stat al „democrației sociale” unde factorul decident este conștient de potențialul de dezvoltare prin coparticiparea și implicarea în luarea deciziilor de dezvoltare a partenerilor sociali. Un exemplu în acest sens este adus de Siri Relling, consilier al Departamentului Internațional din Landsorganisasjonen i Norge (LO Norvegia): „În unele țări din Europa de Est și, de asemenea, din Balcanii de Vest, guvernele sau angajatorii se folosesc de criza economică drept scuză pentru întreruperea totală a dialogului social. Aceștia spun că, în aceste momente, este prioritară abordarea economică și financiară, că trebuie luate decizii care, poate, nu sunt populare, dar că nu au altă opțiune. Din experiența norvegiană constat că sindicatele pot accepta anumite schimbări pentru a fi atinse obiectivele financiare și pentru creșterea competitivității, cu condiția ca drepturile lucrătorilor să fie protejate și locurile de muncă asigurate” (<http://www.financiarul.ro/2013/03/25/siri-relling-lo-norvegia-guverne-si-angajatori-se-folosesc-de-criza-economica-pentru-a-intrerupe-dialogul-social/>, accesat în 28.03.2014).



mai stabile, recrutarea făcându-se exclusiv prin nominalizare în baza unui ordin regal. La nivelul administrației centrale există un corp al funcționarilor publici propriu-ziși, categorie care corespunde într-o anumită măsură categoriei funcționarilor publici din România. Există însă diferențe semnificative. În Norvegia nu se face distincție la nivelul funcțiilor publice între corpul birocratic al administrației și angajații serviciilor publice centrale. În România, statutul de funcționar public este acordat exclusiv personalului din administrație, nu și din serviciile publice centrale (e.g. sănătate, învățământ). Din acest punct de vedere, corpul funcționarilor publici din România se aseamănă mai degrabă cu funcțiile de stat din Norvegia. Pe de altă parte, la nivelul funcțiilor de stat din Norvegia (în care intră și episcopii, de exemplu) sunt recrutați oameni care au puteri sporite de decizie, prin aceasta asemănându-se categoriei înalților funcționari publici din România. În fine, la nivelul municipalităților, angajații din sectorul public nu au statut de funcționari, regulile de recrutare și de selecție fiind aceleași ca în mediul privat. Cu toate acestea, angajații din sectorul municipalităților sunt incluși într-o categorie aparte, fiind considerați angajați ai sectorului public și sunt protejați printr-o legislație specială (dedicată sectorului municipalităților). "Funcția publică" la nivelul municipalităților include și categorii de angajați care în România constituie personal contractual, nu funcționari publici.



## CAPITOLUL 1

### Dialog social și muncă decentă - definiții și forme de manifestare

*Premise:* Dialogul social este reglementat în România prin Legea nr. 62/2011, iar prin H.G. nr. 833/2007 este instituționalizată comisia paritară. În Norvegia, dialogul social nu este reglementat expres, din punct de vedere operațional și instituțional acest proces desfășurându-se cu precădere pe baza de reguli, cutume îndelung exersate, fiecare dintre părți fiind interesată în derularea lui în condiții optime.

În ceea ce privește munca decentă, în acest capitol, sunt prezentate reglementări existente la nivelul României și Norvegiei. Principalul act legislativ care reglementează drepturile angajatului este Legea privind mediul de lucru. Scopul acestui act este de a asigura condiții de siguranță fizică și organizatorică precum și egalitatea de tratament în rândul muncitorilor, dar și faptul că mediul de lucru este sănătos și plăcut.

Sunt comparate metodologiile de operaționalizare a conceptului de muncă decentă. În România este utilizată metodologia ILO, pe 10 dimensiuni. În Norvegia este aplicată o metodologie proprie, care nu corespunde niciunui standard internațional. În acest capitol sunt prezentate modurile în care sunt definite și înțelese dialogul social și munca decentă, fiind comparate cele două puncte de vedere asupra conceptelor analizate.

### Dialog social

În cazul României, sunt reglementate prin lege modalitățile de consultare și dialog permanent între partenerii sociali, activități realizate cu scopul de a asigura stabilitatea și pacea socială.

Participarea funcționarilor publici la dialogul social este asigurată de sindicatele reprezentative constituite în temeiul dreptului constituțional la asociere. În esență, libertatea sindicală cuprinde o componentă individuală și una colectivă (dreptul funcționarului public de a face parte dintr-un sindicat, dreptul de constituire și de stabilire a propriilor reguli de organizare).

Organizația Internațională a Muncii utilizează următoarea formulare pentru dialogul social: este procesul voluntar prin care reprezentanții salariaților, ai patronatelor și ai guvernului schimbă informații și opinii, se consultă, negociază și ajung la acorduri în probleme de interes comun<sup>2</sup>.

În accepțiunea europeană, dialogul social presupune dezbateri, consultări, negocieri și acțiuni comune întreprinse de organizațiile reprezentative ale partenerilor sociali (angajatori și salariați). Art. 138 al tratatului CE instituie consultarea partenerilor sociali la nivel comunitar cu privire la toate inițiativele din domeniul ocupării și protecției sociale<sup>3</sup>.

În alte părți găsim următoarea definiție: "toate tipurile de dialog formal, implicând discuții, consultări, negocieri și acțiuni comune, derulat între reprezentanții angajatorilor și reprezentanții alesi ai lucrătorilor asupra condițiilor de muncă și a locului de muncă"<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Mainpillars/Socialdialogue](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Socialdialogue), accesat în 14.02.2014

<sup>3</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_dialogue](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_dialogue), accesat în 25.02.2014

<sup>4</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, Working conditions and social dialogue, [www.eurofound.europa.eu/.../1/ef0821en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/.../1/ef0821en.pdf), accesat în 28.03.2014

Legea dialogului social nr. 62/2011<sup>5</sup> definește dialogul social ca fiind „procesul voluntar prin care partenerii sociali se informează, se consultă și negociază în vederea stabilirii unor acorduri în probleme de interes comun”.

În contextul unui proces deficitar al dialogului social între partenerii sociali, una dintre confederațiile patronale reprezentative la nivel național – Uniunea Generală a Industriașilor din România (UGIR-1903) - spune despre dialogul social că “este de natură pur formală, guvernat de reglementari deficitare sau incomplete, permite legitimarea de construcții patronale obediente forțelor politice aflate la putere, este marcat de abuzuri și imixtiune politică și administrativă”.

Confederația sindicală Cartel Alfa, care reunește 45 de federații profesionale din domeniul privat și public și care reprezintă interesele (conform celor declarate pe site-ul propriu<sup>6</sup>) a peste un milion de salariați, definește dialogul social astfel: toate formele de negociere, de consultare sau simplul schimb de informații între partenerii sociali, Guvernul, Sindicatul și Patronatele, asupra unor chestiuni de interes comun, legate de politicile economice și sociale.

Poate fi lesne observat că obiectul discuțiilor și/sau negocierilor este definit în manieră diferită de fiecare organizație în parte. Se pleacă de la ideea de “interes comun” (definiția ILO) și se ajunge la “politici economice și sociale” (înțelegerea Cartelului Alfa), trecând prin “domeniul ocupării și protecției sociale” (definiția CE). Legea românească a preluat conceptul ILO. Este evident că, în funcție de modul în care este definit obiectul dialogului social sunt structurate și aranjamentele instituționale. Iar starea de confuzie privind acest lucru generează disfuncții în sistemul de relații privind consultări și negocieri între partenerii sociali.

În cazul Norvegiei, se face o distincție clară între dialogul bipartit și cel tripartit, distincție care este consacrată la nivel formal și în România, dar care s-a metamorfozat în alte aranjamente (de pildă, dialogul tripartit este pur formal - în sensul că este numai formalizat, fără a se derula efectiv - și vizează toate aspectele ce sunt supuse reglementării, nu acțiuni sau inițiative pentru dezvoltarea unei comunități, iar dialogul bipartit este purtat între Guvern și celelalte părți). Astfel, în Norvegia, chestiunile legate de condițiile de muncă fac obiectul exclusiv al dialogului bipartit, obiectivul major al acestui demers fiind pacea socială. Lucrurile sunt stricte din acest punct de vedere, greva fiind interzisă odată ce este încheiat un acord. Pe de altă parte, dialogul tripartit vizează teme de larg interes pentru întreaga societate. De pildă, chestiunile salariale nu fac niciodată obiectul consultării sau negocierii tripartite, fiind obiectul exclusiv al discuțiilor între angajatori și angajați, prin intermediul organizațiilor reprezentative. În Norvegia nu este legiferat un salariu minim, acest prag fiind stabilit în cadrul negocierilor dintre sindicate și patronate. În schimb, România legiferează un salariu minim, fapt care transformă dialogul tripartit într-unul bipartit, între Guvern și partenerii sociali în privința acestei chestiuni, presiunile asupra Guvernului din partea sindicatelor fiind îndreptate spre un nivel mai ridicat al salariului minim, în timp ce patronatele exercită presiuni pentru un nivel mai scăzut.


## **Muncă decentă**

Conceptul de muncă decentă a fost propus de Organizația Internațională a Muncii în anul 2000 din dorința de a formula un obiectiv politic internațional de promovare a îmbunătățirii condițiilor de muncă, dincolo de respectarea drepturilor sociale fundamentale.

Conceptul de muncă decentă descrie „oportunități pentru femei și bărbați pentru a obține o muncă decentă și productivă în condiții de libertate, echitate, securitate și demnitate umană” (ILO, 2006).

<sup>5</sup> Republicată în Monitorul Oficial, nr. 625, din 31 august 2012

<sup>6</sup> <http://www.cartel-alfa.ro/default.asp?nod=2>, accesat în 26.02.2014



Noțiunea de muncă decentă presupune existența oportunităților de angajare pentru toate persoanele active și în căutare de lucru. Prin urmare, un element esențial al muncii decente este măsura în care este angajată populația activă. Un aspect important al muncii decente este faptul că angajații ar trebui să beneficieze de locuri de muncă „avantajoase”.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions definește condițiile de muncă astfel: “condiții privind mediul de muncă și aspectele non-salariale în termenii unui angajat și ai condițiilor de angajare; acest lucru include teme precum organizarea muncii și activitățile la locul de muncă, instruire, abilități și acces la locuri de muncă, siguranță și bună dispoziție, precum și timpul de lucru și echilibrul muncă-timp liber”<sup>7</sup>. Deși definiția pare mai restrictivă, sunt avute în vedere în special chestiunile legate de sănătatea și siguranța ocupațională, elemente ce definesc munca decentă.

O referință cheie în materie de muncă decentă este Directiva Consiliului European din 12 iunie 1989 care prezintă cadrul pentru introducerea măsurilor de încurajare a îmbunătățirii sănătății și siguranței lucrătorilor la locul de muncă. Mai exact, este avută în vedere eliminarea riscurilor ocupaționale. Directiva menționată recomandă consultarea angajator-angajați în privința condițiilor de muncă definite pe următoarele dimensiuni: (1) sănătate și siguranță, (2) instruire și învățare pe tot parcursul vieții, (3) aranjamente privind timpul de lucru, (4) organizarea muncii, (5) intensitatea muncii.

Crearea de locuri de muncă, primul obiectiv de bază al Agendei privind munca decentă, implică “o economie care generează oportunități pentru investiții, antreprenoriat, dezvoltarea competențelor, crearea de locuri de muncă și mijloace de existență durabile” (OIM, 2006). Al doilea obiectiv este garantarea drepturilor la locul de muncă - “Toți lucrătorii, în special lucrătorii defavorizați sau săraci, au nevoie de reprezentare, de participare, precum și de legi adecvate, care sunt puse în aplicare și care să lucreze pentru, nu împotriva, intereselor lor” (OIM, 2006). Al treilea obiectiv, extinderea protecției sociale, ia în calcul: evoluția condițiilor de muncă, echilibrul muncă-viață, ore de lucru, compensarea veniturilor pierdute și accesul la asistență medicală. Al patrulea obiectiv este promovarea dialogului social - “dialogul social, care implică puternic și independent organizațiile angajaților și patronatele, este esențial pentru creșterea productivității și evitarea disputelor la locul de muncă, precum și pentru a construi societăți de coeziune” (OIM, 2006).

În România, conceptul de muncă decentă este recunoscut (oficializat) și asumat; astfel, potrivit informațiilor de pe pagina web a Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, munca decentă reprezintă în sine o strategie ce se bazează pe dezvoltarea durabilă și, în egală măsură, un element esențial în ceea ce privește construcția unei societăți corecte, incluzive, echitabile. În acest context, se consideră că „accentul trebuie să fie pus pe crearea locurilor de muncă, pe dialog social, protecție socială, egalitatea de șanse între femei și bărbați, precum și pe respectarea drepturilor la locul de muncă”<sup>8</sup>.

Potrivit sursei citate mai sus, munca decentă constă în patru piloni: ocuparea productivă și liber aleasă, dreptul la muncă, incluzând standardele fundamentale ale muncii, protecția socială și dialogul social. Aceasta ia în considerare, de asemenea, egalitatea de șanse. Deși se dorește a fi o politică publică afirmativă, munca decentă se află încă în stadiul declarativ, al unei deziderabilități instituționale. Nu este întâmplător faptul că acest concept (și înțelesurile sale operaționale) este foarte puțin cunoscut în administrația publică din

<sup>7</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, Working conditions and social dialogue, [www.eurofound.europa.eu/.../1/ef0821en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/.../1/ef0821en.pdf), accesat în 28.03.2014

<sup>8</sup> Pentru conformitate, a se consulta informațiile de pe pagina web a Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice (disponibile prin accesarea link-ului <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/c-o-r/munca/ocuparea-formarea-profesionala-si-mobilitatea-forței-de-munca/628-munca-decenta-perspective-ale-organizatiei-internationale-a-muncii>), accesat în 08.06.2014.



România, fiind pus semnul egalității între muncă decentă și salarizare și reducând, astfel, toate dimensiunile conceptului la drepturile salariale.

Politicele de creare de locuri de muncă din România funcționează în contextul unei economii informale extinse, specializare a forței de muncă asimetrică - în special pentru angajații concediați de la companiile de stat și o importantă forță de muncă necalificată situată în zonele rurale.

Prin comparație, în Norvegia conceptul de muncă decentă este definit într-un model propriu, specific Norvegiei. Din 2008 agenda OIM privind munca decentă, este privita de guvernul norvegian ca baza a strategiei coordonată de Norvegia privind eforturile de a promova munca decentă atât la nivel național cât și internațional. Există preocupări pentru asigurarea accesului egal la muncă, au fost adoptate reglementări referitoare la mediul de lucru, securitate și siguranță în muncă etc. Noi reglementări privind munca temporară au fost introduse în 2013; principiul egalității între angajații temporari și cei cu normă întreagă a fost încorporat în cadrul legal norvegian.

## Forme ale dialogului social

Legea nr. 467/2006<sup>9</sup> privind stabilirea cadrului general de consultare a angajaților reglementează două forme ale dialogului social: informarea și consultarea. Pe lângă cele două forme identificate mai sunt negocierea și acordul, la care se mai poate adăuga și conflictul de muncă.

În prezent, dialogul social din România are, la nivel formal, două componente majore:

- dialog social tripartit (Guvern, sindicate, angajatori)
- dialog social bipartit (sindicate, angajatori).

*Dialogul social bipartit* poate avea forma unui dialog autonom (sindicate - patronate), fără implicarea Guvernului în organizarea acestuia sau este înțeles ca dialog între sindicate-patronate manifestat în cadrul negocierii colective obligatorii (reglementate prin lege) sau sub forma consultării între Guvern – sindicate sau Guvern – patronate pentru soluționarea unor probleme de interes economic și social.

*Dialogul social tripartit* se manifestă la diferite niveluri și ia forma consultării și a informării reciproce, iar în formă avansată de parteneriat social, a negocierii.

În România, dialogul social tripartit se desfășoară în cadrul structurilor instituționalizate de consultare tripartită (Consiliul Național Tripartit pentru Dialog Social, comisiile de dialog social) constituite la nivel național, central și local în baza Legii nr. 62/2011 privind dialogul social, precum și în alte cadre de consultare, precum comisiile de lucru parlamentare sau structuri tripartite constituite ad-hoc. În forma sa avansată, dialogul social tripartit se referă la negocierea și încheierea acordurilor sociale.

*Dialogul civic* constituie o formă de dialog între reprezentanții societății civile (parteneri sociali, organizații ale societății civile organizate, respectiv fundații, asociații meșteșugărești, ale pensionarilor, etc.), precum și o formă de dialog direct între Guvern sau





administrație cu ONG-urile prin intermediul unei Platforme ONG sau a altor tipuri de rețele de consultare.

Deși termenul de "dialog civic" nu este definit în legislația națională, prin adoptarea Legii nr. 62/2011 privind dialogul social a fost modificată structura și organizarea Consiliului Economic și Social, astfel încât acesta să devină dintr-o structură tripartită de dialog social la nivel național, o structură de dialog civic (între reprezentanții societății civile și autorități), similară Comitetului Economic și Social European. Astfel, organizațiile societății civile organizate participă, alături de partenerii sociali, la procesul de consultare în cadrul CES.

În cazul Norvegiei, se fac mențiuni în legislație privind dialogul social, dialogul bipartit și tripartit, fără a fi reglementate mecanisme de derulare a acestor forme. Reiterăm aici faptul că, în ceea ce privește dialogul social, în Norvegia primează cutumele, însă, încălcarea acordurilor deja semnate este ilegală. Din acest punct de vedere, Norvegia are un sistem economic cvasicorporatist, reprezentanții tuturor părților interesate fiind implicați în deciziile publice sau private (la nivel de companii). Atât cadrul legal cât și acordurile colective stabilesc structuri formale care permit muncitorilor să fie reprezentați și auziți. Sindicatele la nivel de întreprindere și reprezentanții lor joacă un rol important în sistemul participativ norvegian și în structurile de reprezentare a lucrătorilor prevăzute de legislație, cum ar fi reprezentarea în consiliile de administrație ale companiei. Acordurile de bază reglementează drepturile și obligațiile reprezentanților lucrătorilor cat și conducerii societății în ceea ce privește participarea și co-determinarea (informare, consultare și negociere). Ele stabilesc, de asemenea, organismele de participare oficiale. Acordurile de bază între sindicate și asociațiile patronale furnizează direcții, dispoziții pe baza cărora se vor constitui comisii de cooperare (comitete) și în sectorul privat<sup>10</sup>. Cea mai distinctivă caracteristică a modelului norvegian al dialogului social este separarea clară a temelor legate de muncă de temele ce privesc o comunitate sau întreaga societate. Astfel, chestiunile privind condițiile de muncă și salarizarea fac obiectul exclusiv dialogului bipartit între patronate și sindicate, Guvernul jucând în cel mai rău caz rolul de mediator. Dialogul tripartit se concentrează pe politici și procese relevante pentru viața profesională și piața forței de muncă. Se adaugă în ecuație rolul guvernului și al politicii pentru a consolida acțiunile legale și financiare. Cu toate acestea, atât sindicatele cât și organizațiile patronale subliniază, de asemenea, importanța dialogului social cu privire la condițiile de muncă și de dezvoltare a companiei în general. Se susține că succesul unor astfel de măsuri co-operative depinde de posibilitatea părților de a ancora dialogului social la nivel de întreprindere.

Angajatorii și angajații se întâlnesc în mod regulat în cadrul așa-numitului Comitet de contact privind politica veniturilor (Kontaktutvalg for inntektspolitikken) al Guvernului în cadrul căruia sunt discutate problemele cu importanță pentru stabilirea remunerației. Mai mult, Comitetul de Calcul tehnic pentru negocierile salariale (Teknisk beregningsutvalg for Inntektsoppgjørene, TBU) generează și prezintă statistici cu privire la evoluțiile salariale și alte statistici relevante anterioare negocierilor salariale anuale. Comitetul TBU este un comitet național având reprezentanți din cadrul organizațiilor patronale și sindicale, din cadrul autorităților naționale și din cadrul Biroului de Statistică din Norvegia (Statistisk sentralbyrå, SSB).

Spre deosebire de Norvegia, în România atenția a fost îndreptată spre reglementarea unor tipuri de relații și a cadrului de desfășurare a acestora, nu pe conținutul dialogului sau pe natura relației.

În fine, un alt aspect important al construcției dialogului social în Norvegia este reprezentat de actorii implicați. Majoritatea sindicatelor sunt grupate în patru confederații, LO, UNIO, YS și Akademikerne. În timp ce UNIO și Akademikerne reprezintă în primul rând pe cei mai

10 Fafo 2013, p50



calificați angajați există o competiție directă între membrii sindicatelor LO și YS.

Pe de altă parte, există cinci actori principali ai angajatorilor care reprezintă două companii din sectorul privat, doi reprezintă sectorul public și o una reprezintă membrii din ambele sectoare (în special publice, mai exact foști angajați în sectorul de stat)<sup>11</sup>.

Acordurile de bază naționale sunt negociate între confederațiile sindicale și asociațiile patronale naționale. Pe de altă parte există acorduri separate între diferite asociații patronale naționale și confederații sindicale. De exemplu, LO are acorduri de bază separate cu NHO, principala asociație a angajatorilor din sectorul privat, Virke (fostă HSH), principala asociație a angajatorilor din sectorul serviciilor private, și Spekter, asociație patronală care reprezintă în primul rând, organismele privatizate.

În România, numai o parte a angajatorilor s-a organizat în patronate și, în plus, acest segment este extrem de fărâmițat în federații patronale mici și în multe cazuri chiar concurente. Aceeași situație este întâlnită și în mișcarea sindicală. Cu toate acestea, segmentul sindical are o istorie mai lungă, fapt care a permis constituirea imediat după căderea regimului comunist a patru mari confederații naționale. Acest lucru a îngreunat derularea unui dialog social eficace și eficient. Mai mult, concurența dintre diferite confederații sindicale a condus la afiliere politică disimulată și chiar la acte de corupție. Trebuie menționat aici că la începutul anilor 1990 exista încă un important patrimoniu al unicei confederații sindicale existente în timpul comunismului – UGSR (Uniunea Generală a Sindicatelor din România) pentru câștigarea căruia au intrat în concurență mai multe organizații sindicale mari. Mișcările de protest ample din anii 1990 aveau un pregnant caracter politic și reprezentau instrumente pentru promovarea unor interese private.

Mișcarea patronală s-a dezvoltat mult mai timid și a luat amploare după destructurarea sectorului economic de stat, proces care a condus treptat și la diminuarea ratei sindicalizării. În momentul de față, România nu are organizații patronale și sindicale cu adevărat reprezentative, eventualele negocieri ale Guvernului fiind mai degrabă cu grupuri de interese și nu cu parteneri sociali. Pe acest fond, a devenit foarte importantă reglementarea și supravegherea de către stat, prin autorități de specialitate, a respectării de către angajatori a prevederilor legale. Prin urmare, modelul românesc nu este, în fapt, unul al dialogului social, ci mai degrabă unul de stat jandarm.

---

<sup>11</sup> Fafo 2013, p29

## CAPITOLUL 2

### Cadrul instituțional al dialogului social în România și Norvegia

*Premise:* În ceea ce privește România, sindicatele create în perioada anilor 1990 s-au confruntat cu numeroase provocări generate de schimbările din economie: privatizarea întreprinderilor, confruntarea cu un alt tip de management; schimbările din structura economiei, în special dezvoltarea și diversificarea sectorului serviciilor; diminuarea până la dispariție a industriei prelucrătoare și a întreprinderilor cu număr mare de muncitori; înființarea a zeci și sute de mii de întreprinderi mici și mijlocii unde sindicatele nu s-au putut constitui; șomajul în creștere. Se poate vorbi de o formă incipientă de dialog social abia la sfârșitul anilor '90 când sindicatelor li se alătură asociațiile patronale ca partener social. Adaptarea relațiilor industriale la noile condiții de piață au dus la apariția unor lacune în care dialogul social nu a fost eficace sau chiar a fost suspendat. În ultimii aproape 25 de ani, relațiile industriale au fost marcate de diverse conflicte de muncă spontane sau organizate - legale sau nelegale - în care procentul de participare a salariaților a fost variabil și revendicările diverse. Uneori greva, ca formă de protest, a fost considerată un mijloc inefficient pentru soluționarea cererilor și, ca urmare, salariații au considerat necesar să-și exprime nemulțumirile prin proteste, manifestații, demonstrații, pichetări ale instituțiilor statului. Astfel, putem aprecia faptul că s-a adăugat și componenta politică în cadrul dialogului social.

Norvegia are o istorie destul de îndelungată a dialogului social. Participarea la locul de muncă și cooperarea în creșterea productivității și restructurarea industrială completată de o concertare la (vârf) nivel central au fost caracteristicile cheie ale relațiilor industriale norvegiene; acestea s-au modelat începând cu anii 1930 și continuând în perioada post-război. În toată această perioadă post-război, dualitatea menționată mai sus a fost fundamentală: muncitorii au contribuit la eforturile companiilor de creștere industrială și la creșteri salariale moderate, iar, în schimb, muncitorii au beneficiat de aceste creșteri, au obținut drepturi și și-au asigurat mediul de lucru. Acest dualism a stat la baza reformelor sistemului de negocieri și a democrației industriale dezvoltate în cursul anilor 1960 și 1970<sup>2</sup>. Până la acea dată, Norvegia se confrunta cu numeroase conflicte sociale generate, în parte, și de o rată mare de sărăcie în rândul populației. Factorii politici și civici au decis atunci coalizarea tuturor forțelor pentru a genera programe menite să fundeze un stat al bunăstării.

#### 2.1. Scurt istoric privind dialogul social

Din punct de vedere istoric, există diferențe semnificative între România și Norvegia în ceea ce privește activitatea de inițiere, organizare și structurare a dialogului social. Norvegia a emis prima reglementare menită să asigure angajații împotriva riscurilor de sănătate în perioada 1892-1893. Construcția instituțională a dialogului social în Norvegia s-a făcut prin efortul comun al partenerilor, care au înțeles că împreună și prin participare directă pot să realizeze un nivel acceptabil al bunăstării sociale, în timp ce în România instituțiile și structurile dialogului social nu au fost elaborate unitar. În cazul României, nevoia reală a partenerilor sociali determinată de nivelul de dezvoltare a relațiilor de muncă nu a contat pentru factorul politic decident atunci când a ales să reglementeze modelul de dialog social nu după o concepție proprie, ci ca o preluare a unor forme și modele împrumutate. Pe parcursul ultimilor 50 de ani, afacerile și industria norvegiană și-au urmat cursul firesc al evoluției, în timp ce în România relațiile industriale, economia în ansamblu ei, a trecut prin schimbări structurale dramatice: de la economia de piață la economia centralizată și, începând cu 1990, revenirea la economia de piață. Per ansamblu, ambele țări au cunoscut o schimbare a relațiilor industriale: a existat o mișcare de la industriile primare și

secundare către industria terțiară, însă fără ca aceasta să fie însoțită, în cazul României, de o întărire a mecanismului de coordonare și cooperare dintre partenerii sociali.

## România

Primii pași în inițierea activităților specifice de dialog social în România au fost făcuți în 1893, când hamalii din Portul Brăila au declanșat una dintre primele greve importante din România. Revendicările acestora au vizat, cum era de așteptat: salarii mai mari și condiții de muncă mai bune.

Prima asociație profesională organizată în România a fost Casa de prevedere și economii a lucrătorilor tipografi. Aceasta a fost înființată de către Asociația lucrătorilor tipografi din București în octombrie 1858 și a funcționat până în 1871. Primul sindicat muncitoresc din România se înființează în 1905- Sindicatul Lucrătorilor Tâmplari. Organizația patronală a Uniunii Generale a Industriașilor din România - UGIR 1903 primește replica în 1906 când este adoptat Statutul General al Mișcării Sindicale și se constituie Comisia Generală a Sindicatelor din România.. Dezvoltarea uniunilor sindicale s-a accentuat între anii 1919 și 1921, iar după 1924, în baza Legii nr. 21/1924 (una dintre cele mai moderne legi la acea dată din Europa) s-a trecut la reorganizarea sindicatelor ca entități juridice.

În perioada de după cel de-al doilea Război Mondial, UGSR era sindicatul național unic care asigura legătura între Partidul Comunist Român și angajații din industrie; în același timp asigura și transferul unor beneficii către membrii săi.

În perioada comunistă, atât prin Codul Muncii din 1970, cât și prin cel din 1973 (modificat abia în anul 2003) au promovat abolirea pluralismului sindical, eliminarea tuturor formelor de dialog social (mai ales sub formă de negociere colectivă), eliminarea libertății în ceea ce privește încheierea unui contract de muncă și interzicerea tuturor formelor de protest social, în special dreptul la grevă. Mai mult, în perioada comunistă statul a fost în același timp angajator și reprezentant al oamenilor muncii, cadru în care nu putea avea loc niciun dialog.

Pe fondul tranziției de la proprietatea publică la cea privată începută în anii 1990, statul a jucat din nou un dublu rol: cel de angajator și cel de autoritate. Această suprapunere de roluri a creat confuzii și a făcut imposibilă o dezvoltare a dialogului social în adevăratul sens al cuvântului.

Redefinirea instituțională a organizațiilor sindicale după 50 de ani de comunism s-a făcut de către salariații din întreprinderi utilizându-se de legislația încă în vigoare la acea dată.

Prima lege care pune bazele dialogului social în România a fost Legea nr. 13/1991<sup>12</sup> privind contractul colectiv de muncă unic la nivel național, abrogată 5 ani mai târziu de Legea nr. 130/1996<sup>13</sup>, în care se vorbește pentru prima dată de partenerii sociali, organizații patronale și sindicale reprezentative participante în cadrul procesului de negociere și încheierea contractului colectiv de muncă.

Schimbările continue prin care a trecut România în perioada anilor 1990 - 2000 a făcut ca în relațiile industriale confruntarea să fie primordială, iar dialogul social constituia doar modul în care se soluționau conflictele dintre partenerii sociali. În câteva cuvinte, economia României și dezvoltarea relațiilor industriale de la începutul anilor 1990 pot fi descrise prin două procese complexe: tranziția la economia de piață și aderarea la Uniunea Europeană.

<sup>12</sup> Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 32 din 9.02.1991

<sup>13</sup> Legea nr.130/1996 privind contractul colectiv de munca, republicată în Monitorul Oficial nr. 184 din 19 mai 1998



## Norvegia

Despre Norvegia se poate spune că a devenit treptat una dintre cele mai bogate țări din lume, iar astăzi poate fi descrisă ca o economie deschisă, avansată și bazată pe schimbul de mărfuri.

Implicarea angajaților, cooperarea în creșterea productivității și restructurarea industrială - completate de managementul participativ - sunt câteva dintre caracteristicile cheie ale relațiilor industriale care au fost modelate în anii 1930 și în perioada de după război.

Primul act legislativ a intrat în vigoare în 1892; acest act a avut ca scop protecția lucrătorilor împotriva riscurilor pentru sănătate și a fost introdus în timpul „perioadei paternaliste”. Primul contract colectiv de muncă la nivel național a intrat în vigoare în 1907 în industria metalelor și a fost urmat de altele în anii următori. Primul act referitor la conflictul de muncă a fost înființat în 1915. În anii dintre cele două războaie activitatea privitoare la dialogul social a fost marcată de tulburări politice și sociale.

Cadrul și regulile de baza privind relațiile de muncă au fost stabilite pînă după al doilea război mondial iar de atunci acestea nu au fost niciodată puse sub semnul întrebării în mod fundamental. Cu toate acestea, nu se poate spune că sistemul a ajuns la forma sa finală. Industria metalelor a semnat primul acord colectiv național în 1907, iar alte acorduri au fost semnate în anii următori.

Aceste acorduri stabileau, printre altele, nu numai recunoașterea reciprocă între mișcarea sindicală și patronat, ci și nivelul salariului minim.

Un sistem cooperativ al relațiilor industriale a devenit instituționalizat în 1935, odată cu semnarea primului Acord Cadru de către organizația patronală Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) (azi Confederația Norvegiană a Întreprinderilor, NHO) și Arbeidernes Faglige Lands Organisasjon (azi Confederația Sindicatelor Norvegiene, LO). Acest acord a fost ulterior parte în toate acordurile colective semnate între părți.

După al cel de-al doilea Război Mondial, țara a început efortul de reconstrucție, iar sindicatele și asociațiile patronale s-au alăturat acestui efort împreună cu partidele politice pînă în 1965 cu Partidul Laburist pe post de lider. Sistemul ca întreg a fost în măsură să încorporeze modificările în câmpul muncii, să crească nivelul educației, să se transforme într-un regim de producție post-industrială, precum și o economie dependentă de petrol. Și, de asemenea, foarte important - noile sindicate au o relație mai puțin apropiată față de Partidul Laburist.

Fără contribuția directă, activă și participativă a angajaților nu se putea asigura productivitatea și profitabilitatea întreprinderilor. În schimbul acestui efort, angajații au beneficiat de pe urma creșterii economice, au dobândit drepturi și condiții de muncă mai sigure. Cooperarea și managementul participativ au stat la baza reformelor în sistemul de negocieri și a democrației industriale dezvoltate în cursul anilor 60 și 70 ai secolului trecut.<sup>14</sup>

Norvegia are o puternică tradiție democratică cu valori colective și egalitariste relativ puternice, cu un nivel relativ ridicat de încredere reciprocă între organizațiile din sectorul public, este orientată spre consens și are acorduri corporatiste bine dezvoltate, cu participarea integrată în elaborarea politicilor pentru organizațiile de interes.

---

<sup>14</sup> Fafo-report 2013:09, p11

Sectorul public din Norvegia este extins ca urmare a unui stat al bunăstării sociale dezvoltat. O caracteristică fundamentală a modelului social norvegian este de bunăstare pe baza de impozit universal servicii și scheme de beneficii<sup>15</sup>. În plus, educație la toate nivelurile este considerată o responsabilitate publică și este gratuită. Accesului universal și gratuit la educație are ca rezultat o forță de muncă înalt calificată. Principalele sistemele de securitate socială sunt subsumate unei Scheme de Asigurare Națională.

Toți rezidenții sau angajații din Norvegia sunt asigurați obligatoriu în baza acestei scheme de impozitare și finanțare.

Din punct de vedere istoric, Norvegia este o societate omogenă, cu multe norme și valori comune membrilor ei și un nivel scăzut de conflict. Aceste caracteristici sunt reflectate în sistemul politic administrativ<sup>16</sup>. Politicienii și funcționarii publici de la nivel central împărtășesc norme și valori universale (ce vizează întreaga societate), iar relația între aceste categorii se bazează pe încredere. Parlamentul are înclinație spre decizii de consens și colective, iar relația sa cu Executivul este în mod tradițional bună și este bazată, de asemenea, pe încredere. Majoritatea cetățenilor au încredere în ambele instituții, precum și în actori politici. Sistemul este caracterizat în mod tradițional de „meta-reguli” de construire a unor norme puternice și instituții de socializare și mai puțin de reguli formale detaliate și sisteme de stimulare<sup>17</sup>.

Stilul de politică norvegian este caracterizat prin compromisuri și a produs largi programe de reformă axate pe măsurile de întreținere, modernizare și eficiență cu scopul de a menține un sector public mare, mai degrabă decât marketizare, privatizare și reduceri de personal din sectorul de stat.

Pentru a face regulile și reglementările administrative mai flexibile, în 1980 a început un proces de descentralizare structurală internă. Agențiilor obișnuite li s-au dat o mai mare autonomie în ceea ce privește resursele de personal și financiare și de asemenea într-o oarecare măsură în problemele de politică importante.

### **Observații:**

*Procesele de reformă ale administrației publice din Norvegia pot fi caracterizate ca procese de stratificare, combinând administrația publică veche cu noul management public și cu reforme guvernamentale, toate ducând la forme de organizare complexe și hibride.*

*Dezvoltarea serviciului public în cele mai multe state est-europene s-a limitat la elaborarea și adoptarea legislației, iar adoptarea legilor serviciului public în cazul României nu a rezolvat problemele de instabilitate și de politizare și rareori a condus la dezvoltarea unui sistem de lucru, de dezvoltare a carierei pe termen lung. Atunci când instituțiile politice au fost reformate și instituțiile din administrațiile le-au urmat în eficiență.*

*Modelul Norwegian este caracterizat de existența și funcționarea unor organizații puternice, atât din partea angajaților, cât și din partea angajatorilor. Se poate spune că sistemul norvegian este un sistem bine reglementat, a contractelor colective de muncă, cu o clauză de pace, care rămâne în vigoare în afara perioadei de negociere la fiecare doi ani. Relațiile dintre aceste organizații au fost exersate și construite în decursul mai multor decenii. Dialogul social are o tradiție îndelungată în ceea ce privește acordurile colective și reglementări*

15 Ibidem, p13

16 Christensen, T. and B. G. Peters (1999). Structure, Culture and Governance: A Comparative Analysis of Norway and the United States. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

17 Idem

publice ale conflictelor industriale. Prin comparație, dialogul social din România a cunoscut și perioade când acesta a fost suspendat ca urmare a neînțelegerilor cu privire la elaborarea și implementarea noilor reglementări în domeniul relațiilor industriale și ale dialogului. Instituționalizarea dialogului social, negocierile și acordurile sociale încheiate și respectate în mare parte de partenerii sociali au avut efecte benefice asupra cooperării și „păcii sociale” în întreprinderile industriale. În România, lipsa de comunicare între participanții la dialog social, nerespectarea principiului „păcii sociale” și neînțelegerile în privința acordurilor negociate nu sunt rezolvate pe calea medierii. Greva ca formă extremă de protest a fost considerată un mijloc ineficient pentru soluționarea cererilor. Lipsa instituției medierii din cadrul relațiilor industriale a dus la „promovarea” de către mișcarea sindicală a dimensiunii politice (în sens concurențial) în cadrul conflictului de muncă. În Norvegia, factorii politici au ales să se implice în coalizarea tuturor forțelor pentru a genera programe menite să fundamenteze un stat al bunăstării sociale sau să reacționeze solidar la provocările aduse de criza economică sau de problemele apărute ca urmare a creșterii imigrației ori de a găsi soluții la fenomenul de globalizare a piețelor.

## 2.2. Cadrul legal și experiențe în dialog social

Dacă în Norvegia se poate vorbi de dialog social instituționalizat (nu în mod necesar prin adoptarea unor legi, cât prin instituirea unor proceduri de lucru de la sine înțelese) începând cu anii `30, în cazul României, după perioada 2000-2003, cadrul legal al dialogului social este completat cu noul Cod al muncii (Legea nr. 53/2003). Perioada anilor 1990-2000 poate fi considerată una de acomodare, când s-a practicat un tip de dialog social de intervenție, ad-hoc, de răspuns în situații de criză. Pe fondul tranziției de la proprietatea publică la cea privată începută în anii 1990, statul încă aflat pe poziția angajatorului a jucat și rolul de legiuitor, ceea ce a făcut ca sub aspectul reglementării să apară situația nefirească a suprapunerii de roluri. Pe acest fond, dialogul social nu a existat în sens propriu, iar atunci când avea loc era purtat între doi parteneri, stat vs. sindicate, și pe o gamă restrânsă de teme, de obicei în materie salarială. În România, structurile specifice dialogului social au la bază un melanj de valori și mecanisme culturale moștenite, dar și împrumutate, care, transpuse în cadrul legislativ, au ajuns să suprareglementeze domeniul, fiind creată o mulțime de instituții responsabile cu implementarea dialogului social, fără ca acesta să aibă loc efectiv.

**Aglomerarea de structuri (situație existentă în România) nu aduce cu sine și o cultură a dialogului social, ci mai degrabă o creștere a concurenței ca urmare efectelor reformei legislative. În Norvegia, instituțiile sunt responsabile cu implementarea dialogului social, implementare care are un puternic fundament în cultură, norme, credințe. Ceea ce le diferențiază față de instituțiile din România sunt mecanismele de implementare specializate și exersate în colaborare cu toți partenerii sociali, precum și faptul că actorii principali au idei și reprezentări comune despre muncă, performanța economică și distribuție a rezultatelor.**

### România

Principala reglementare în care sunt stipulate drepturile și obligațiile partenerilor implicați în relațiile de muncă este Codul Muncii aprobat prin Legea nr. 53/2003 cu modificările și completările ulterioare. La nivelul administrației publice, dialogul social este reglementat în România prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, iar prin H.G. nr. 833/2007 este instituționalizată comisia paritară. În ceea ce privește organizarea și funcționarea cadrului instituțional al dialogului social din administrația publică au fost identificate, pe lângă Legea nr. 188/1999, un număr de 13 acte normative care reglementează organizarea și funcționarea dialogului social, 7 reglementări cu privire la organizarea și funcționarea comisiei paritare și 7 reglementări care permit monitorizarea procesului decizional public. Lista detaliată se află în cadrul Anexei 6.

Organizarea și funcționarea cadrului instituțional până la reforma legislativă din 2011 a traversat cel puțin cinci etape diferite:

1. *Etapa minimalist liberală* – pe baza legislației interbelice încă în vigoare în anii 1990 au fost înființate/ reînființate organizații sindicale și patronale. Temeiul juridic în baza căruia între anii 1990 și 1991 s-au creat un număr de 27 de confederații sindicale este reprezentat de prevederile Legii nr. 21/1924 pentru persoane juridice (asociații și fundații) și Decretul nr. 52/1945 privitor la persoane fizice și juridice precum și legea sindicatelor profesionale (Legea nr. 52/1945 abrogată de Legea nr. 54/1991<sup>18</sup> cu privire la sindicate). Organizațiile patronale s-au dezvoltat mai greu și au urmat evoluția transferului de capital de la nivelul statului la nivel privat, având ca temei juridic Hotărârea de Guvern nr. 503/1991<sup>19</sup>. Prima lege care pune bazele dialogului social în România a fost Legea nr. 13/1991<sup>20</sup> privind contractul colectiv de muncă unic la nivel național, abrogată 5 ani mai târziu de Legea nr. 130/1996<sup>21</sup>, în care se vorbește pentru prima dată de partenerii sociali, organizații patronale și sindicale reprezentative participante în cadrul procesului de negociere și încheierea contractului colectiv de muncă.
2. *Etapa de construcție a platformei instituționale* în domeniul dialogului social până în 2003, când Codul muncii precedent era încă în vigoare. Bazele platformei instituționale în domeniul dialogului social au fost puse în anul 1997, prin înființarea primelor 15 comisii consultative de dialog social la nivelul principalelor ministere, în baza Hotărârii Guvernului nr. 89/1997<sup>22</sup> privind înființarea, organizarea și funcționarea comisiilor consultative de dialog social în cadrul unor ministere și al prefecturilor. Adoptarea Legii nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social<sup>23</sup> a creat un cadru instituțional tripartit – guvern, patronate, sindicate - la nivel național, cu rol consultativ. În același an s-au înființat Comisiile de Dialog Social - CD în cadrul ministerelor și prefecturilor. (HG nr. 314/2001<sup>24</sup> care a abrogat H.G. nr.89/1997.)
3. *Perioada guvernată de noul Cod al muncii până la aderarea României la Uniunea Europeană 2003-2007*. Perioada 2001-2003 constituie punctul în care sectorul de stat este depășit de sectorul privat din punct de vedere al numărului de angajați, lucru ce a determinat schimbarea raporturilor de muncă, fapt ce poate fi înțeles ca o nouă etapă în dezvoltarea dialogului social în România. Astfel, în 2003, din totalul angajaților, 63,2 % dintre salariați lucrau în sectorul privat și produceau 70,4 % din produsul intern brut. În această perioadă, dialogul social s-a îmbunătățit fiind impuse aprobarea obligatorie a deciziilor publice de către comisiile tripartite din autorități și instituții publice.
4. *Perioada de relativă stabilitate legislativă, între 2007 și 2010*. Aceasta este, de fapt, perioada de funcționare și aplicare a prevederilor ultimului contract colectiv încheiat la nivel național. Chiar și în ultimul contract colectiv de muncă încheiat la nivel național nu au fost incluse clauze speciale privind angajații migranți, cu toate că fenomenul este în creștere. Blocul Național Sindical (BNS)<sup>25</sup> a înființat un birou de informare a partenerilor sociali pentru a crește gradul de conștientizare a problemelor de migrație în rândul membrilor de sindicat.

18 Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 164 din 7.08.1991

19 Publicată în Monitorul Oficial nr. 175 din 26 august 1991

20 Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 32 din 9.02.1991

21 Legea nr.130/1996 privind contractul colectiv de muncă, republicată în Monitorul Oficial nr. 184 din 19 mai 1998

22 Hotărâre nr.89 din 31 martie 1997 privind înființarea, organizarea și funcționarea comisiilor consultative de dialog social în cadrul unor ministere și al prefecturilor publicată în Monitorul Oficial. nr. 57 / 4 apr. 1997

23 Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 141 din 07.07.1997

24 Hotărâre nr.314 din 15 martie 2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea comisiilor de dialog social în cadrul unor ministere și al prefecturilor, publicată în Monitorul Oficial nr. 142/22 mar. 2001 prin care s-au înființat, pe lângă comisii de dialog social la unele ministere, comisiile de dialog social la nivel teritorial, la nivelul județelor.

25 Blocul Național Sindical (înființat în noiembrie 1991) este una dintre cele cinci mari confederații sindicale reprezentative din România, având în componența sa aproximativ 320.000 de membri de sindicat (cf. propriilor declarații), lucrători din companii private și din sectorul public. BNS este afiliat la [Confederația Europeană a Sindicatelor](#) și la [Confederația Internațională a Sindicatelor](#), are un reprezentant în [Comitetul Economic Social European](#) și este membru al [Consiliului Economic și Social](#) din România. De asemenea, are reprezentanți în toate structurile de dialog social de la nivel național și local.



5. *Etapa 2011 - prezent* este reprezentată de reformă legislativă în domeniul muncii și al dialogului social. Schimbările introduse au rezolvat problema suprapunerilor din cadrul contractului colectiv de muncă la nivel național, dar nu a fost identificată o soluție eficientă în ceea ce privește transferul responsabilității semnării unui contract colectiv la nivel de unitate și a altor efecte apărute în urma acestui demers<sup>26</sup>.

În România, dialogul social are o structură piramidală, la nivel național, de sector, de ramură și la nivel de entitate (publică sau privată). La nivel național există ambele forme de dialog social: bipartit și tripartit, care implică confederațiile sindicale și patronale reprezentative, iar principalul instrument al dialogului social la acest nivel este Consiliul Economic și Social (CES), care constituie însă expresia dialogului tripartit. La nivel de sector există, de asemenea, forme bipartite și tripartite de dialog social, parteneri ai dialogului fiind în acest caz federații patronale și sindicale sectoriale sau naționale, precum și ministerele de resort. Principalele instrumente de dialog social la acest nivel sunt comisiile constituite în cadrul ministerelor, care au rol consultativ în privința inițiativelor legislative. La nivel de ramură (e.g. industria panificației sau alte industrii) partenerii sociali pot încheia acorduri colective (specifice). Este în fapt primul nivel la care se trece dincolo de rolul consultativ și se discută în termeni de negociere. La nivel de entitate, dialogul social este purtat între sindicate sau reprezentanți aleși ai salariaților și management.

Este de remarcat faptul că există la nivelul partenerilor sociali un deficit de personal specializat în negocieri și, implicit, în problematică, Guvernul decidând ordinea de zi a dialogului social. Deși, potrivit legii, partenerii sociali pot avea inițiativă legislativă prin intermediul CES, acest lucru nu s-a întâmplat până acum, iar eventualele propuneri au fost dizolvate în multiple acte normative, pierzându-se caracterul unitar al propunerii. Singurele domenii în care a funcționat dialogul social au fost negocierea Contractului Colectiv de Muncă Unic la nivel național (singurul document negociat la nivel național, deci singura situație în care la nivel național este depășit statutul de rol consultativ) și negocierea salariului minim pe economie.


## Norvegia

În Norvegia, principalul act normativ cu privire la drepturile angajaților este Legea privind mediul de lucru. Scopul acestui act este de a asigura condiții sigure de muncă fizice și organizatorice și a egalității de tratament între lucrători, precum și pentru a se asigura că mediul de lucru constituie o bază pentru o situație de muncă sănătos și semnificativ.

Aceasta reglementează aspecte cum ar fi mediul de lucru (sănătate și securitate la locul de muncă), timpul de lucru și timpul liber, protecția împotriva discriminării, angajarea și concedierea, precum și preluarea de întreprinderi. În ceea ce privește problemele mediului de lucru, angajatorii, precum și angajații au drepturi; angajatorii trebuie să se asigure că dispozițiile prevăzute în temeiul actului sunt respectate, în timp ce angajații trebuie să coopereze în proiectarea, implementarea și monitorizarea activității de a munci într-un mediu sigur și sănătos. Reiterăm aici că, spre deosebire de România, în Norvegia nu există o lege privind strict dialogul social. Prevederile legii privind mediul de lucru pot fi, în anumite cazuri, exceptate în principal prin acorduri și contracte colective. Este cazul când angajatorul, angajatul sau sindicatele nu pot conveni asupra condițiilor de angajare ce se pot situa sub standardele prevăzute în acest act.

Legea privind mediul de lucru se aplică tuturor angajaților - atât din mediul privat, cât și din domeniul public, cu excepția sectorului maritim și pescuitului (reglementat de legi specifice). În cazul funcționarilor publici, dispozițiile privind condițiile de angajare și de

<sup>26</sup> Potrivit art. 129 din Legea 62/2011, negocierea colectivă este obligatorie numai la nivel de unitate, cu excepția cazului în care unitatea are mai puțin de 21 de angajați.



protecție împotriva concedierii, din cadrul legii privind mediul de lucru, sunt reglementate printr-o lege dedicată funcționarilor publici. Legea Vacanțelor anuale prevede că toți angajații au dreptul la vacanța anuală și indemnizație de concediu. Dreptul colectiv de muncă este reglementat de Legea privind Litigiile de muncă care se aplică atât în sectorul privat, cât și în sectorul municipal. Actul face o distincție de principiu între litigiile de interes și dispute cu privire la drepturile cuprinse anterior în convențiile colective.

Un act similar este Legea Litigiilor pentru funcționari publici, care se aplică în sectorul de stat pentru înalți funcționari publici, poliție, judecători etc. Pentru a preveni potențialele aspecte negative ale imigrației (discriminare, dumping, exploatare, etc.), în 1993 a fost adoptată Legea privind aplicarea generală a acordurilor salariale.

Drepturile sociale ale angajaților sunt reglementate de Legea Asigurărilor naționale, aceste probleme fiind rezolvate între angajatul individual și autorități.

Angajații municipali și angajatorii intră sub incidența aceluiași prevederi ale legii muncii ca și cei din sectorul privat. Cu toate acestea există două acte care se aplică în special în sectorul de stat. Prima este Legea Litigiilor pentru funcționari publici, care autorizează negocierea colectivă și reglementează procedurile de reconciliere și de arbitraj. A doua este Legea funcționarilor publici.

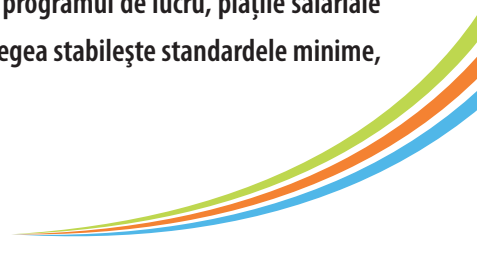
Dincolo de participare și reprezentare la locul de muncă, reprezentarea angajaților în consiliile de administrație ale companiilor este reglementată de Legea Societăților cu Răspundere Limitată și Legea Societăților Publice cu Răspundere Limitată. Deși există alte acte relevante, majoritatea dispozițiilor juridice în acest domeniu se bazează pe principiile acestor acte. Angajații au dreptul de a cere reprezentare la nivel de board, în companii care au avut o medie de 30 de angajați în cursul a trei ani. În companiile cu mai mult de 50 de angajați, angajații au dreptul la o treime din membrii consiliului de administrație și un minim de doi reprezentanți. Reprezentanții salariaților sunt aleși de către și de la angajați.

Legea privind mediul de lucru prevede și un set extins de sisteme de reprezentare a angajaților în ceea ce privește sănătatea și securitatea, întreprinderile au obligația legală de a numi un inspector privind siguranța la locul de muncă. Întreprinderile cu mai puțin de 10 angajați pot avea un acord scris de a nu deține/angaja un inspector privind siguranță în muncă.

Egalitatea de gen este reglementată de Legea privind egalitatea între femei și bărbați.

### **Reglementări ale dialogului social în sectorul de stat din Norvegia**

În contextul dialogului social, termenii și condițiile de angajare ale personalului din cadrul serviciului public sunt reglementate de legi și acorduri colective, iar liniile directoare sunt prevăzute în Manualul de personal pentru sectorul de stat. Legea angajaților funcționari publici reglementează numirea și eliberarea din funcție a funcționarilor publici. Actul normativ face distincție între funcționari publici (tjenestemenn) angajați în sectorul de stat și funcționari superiori (embetsmenn) care sunt desemnați să lucreze în slujba regelui/ guvernului. Legea privind Litigiile pentru funcționari publici (sau Litigii în sectorul public) autorizează negocierea colectivă și reglementează procedurile de reconciliere și de arbitraj. Legea pentru protecția Angajaților și Mediul de Lucru prevede o serie de cerințe privind mediul de lucru și stipulează atribuțiile angajatorilor și angajaților. Aceasta reglementează, de asemenea, o serie de relații angajator-angajat, inclusiv dreptul la concediu fără plată, angajarea copiilor și a tinerilor, programul de lucru, plățile salariale și indemnizația de concediu, ocuparea forței de muncă temporară și procedurile de concediere. Legea stabilește standardele minime,





dar standarde mai ridicate au fost frecvent convenite prin acorduri colective.

Constituția pieței forței de muncă din Norvegia cum mai este denumit Acordul cadru /acordul de bază, a fost semnată pentru prima dată între LO și NAF în 1935. Aceasta stabilește principalele reguli cu privire la relația dintre muncă și capital. Acordurile de bază se completează cu legislația norvegiană a muncii prin definirea obiectivelor generale, precum și cu un set de principii și proceduri care reglementează relațiile de muncă între toți participanții pe piață din toate sectoarele. Scopul principal este de a crea cea mai bună bază posibilă pentru cooperarea între părți la toate nivelurile.

Acordul de bază are o durată de patru ani.

Acordurile de bază reglementează drepturile și obligațiile reprezentanților muncitorilor și conducerea societății în ceea ce privește participarea și co-determinare (informare, consultare și negociere). Stabilesc organismele de participare formale. Acordurile de bază între sindicate și asociațiile patronale fac posibilă stabilirea unor comitete de cooperare în sectorul privat. Acordul de bază între Confederația Norvegiană a Sindicatelor (LO) și Confederația Norvegiană Enterprise (NHO) are mai mult sau mai puțin un set de norme aplicabile companiilor cu un anumit număr de angajați, ex. comisiile de cooperare se stabilesc obligatoriu în companii cu peste 100 de angajați. În sectorul public, există acorduri similare. Contractul colectiv de bază este încheiat între părțile menționate mai sus și acoperă principalele condițiile de angajare, condițiile de muncă, salariu și pensii. De asemenea, reglementează negocierile salariale locale, inclusiv grilele de salarizare, acestea din urmă fiind negociate la fiecare doi ani.

#### **Observații:**

*În România, în lipsa unei tradiții și culturi a dialogului social, a fost nevoie de o suprareglementare legislativă, care să furnizeze repere și reguli de derulare a dialogului social. Acordurile colective sunt reglementate de aceeași lege care se referă la sindicate, organizații patronale, CES (Consiliul Economic și Social), comitete de dialog social și conflictele de muncă.*

*În Norvegia, negocierile se desfășoară pe baza unui Acord cadru încheiat între organizațiile reprezentative ale angajaților și angajatorilor. Intervenția Guvernului în cadrul dialogului social este minimală; își asumă rolul de mediator atunci când cele două părți nu se înțeleg în timpul negocierilor și există riscul declanșării unor greve.*

### **2.2.1. Practica dialogului social**

România nu are o experiență consistentă în cultura dialogului social. În Constituția României se vorbește de Consiliul Economic și Social<sup>27</sup> - organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare. Acest fapt constituie un indicator al nevoii acute de reglementare (inclusiv prin Constituție) pe fondul unor carențe culturale în materie și al practicii deficitare în ceea ce privește dialogul social.

Cadrul relațiilor industriale din România, în comparație cu Norvegia, a fost reconstruit într-o perioadă relativ scurtă de timp, insuficientă pentru asimilarea valorilor și principiilor europene specifice dialogului social.

---

<sup>27</sup> Constituția României, art.141

Comparativ cu reforma legislativă de redefinire a dialogului social din România, Norvegia se distinge prin tradiția de reglementare a condițiilor de muncă și a drepturilor angajaților, prin acordurile colective între sindicate și angajatori. În Norvegia, regulile de bază referitoare la relația dintre părți pe piața forței de muncă au fost stabilite prin Acordul de bază din 1935; acord văzut ca o constituție a condițiilor de muncă, renegociat și prelungit de-a lungul anilor.

Lipsa sau funcționarea defectuoasă a comunicării și a mecanismului de coordonare și-a pus amprenta asupra credibilității procesului de dialog social din România. Angajații implicați în comisiile paritare de la nivelul administrației locale (instituții și autorități beneficiare ale proiectului în cadrul căruia a fost realizat studiul de față) și care au răspuns interviurilor<sup>28</sup> pe care le-am derulat în vederea realizării acestuia, sunt de părere că, din punct de vedere instituțional, dialogul social nu este 100% funcțional: la nivel central (ministere, confederații) funcționează acceptabil, nu însă și la nivel local (instituții, autorități publice locale, servicii publice). Instituțiile prefectului, structurile administrației publice locale, respectiv Comisiile de Dialog Social constituite în acest context nu joacă un rol activ pentru stimularea și medierea dialogului între partenerii social; dialogul social are doar un rol consultativ limitat.

## 2.2.2. Reprezentarea partenerilor sociali

### România

Mecanismul de reprezentare a partenerilor sociali în cadrul dialogului social este pus în practică, în România, în conformitate cu Legea nr. 62/2011. Organizațiile sindicale la locul de muncă sunt principalul organism de reprezentare a angajaților cu toate că, prin lege, interesele angajaților pot fi reprezentate direct, cum este cazul companiilor cu 20 de angajați și care nu sunt membri de sindicat. În practică, reprezentarea directă a intereselor angajaților (fără intermedierea organizațiilor sindicale) este foarte rară.


Modalitățile de reprezentare a lucrătorilor la locul de muncă sunt reglementate atât prin legislație, cât și prin clauze specificate în acordurile colective.

Reprezentativitatea constituie baza recunoașterii ca partener credibil de dialog social și de negociere. Condițiile pe care trebuie să le îndeplinească partenerii sociali pentru a fi reprezentativi sunt: organizația sindicală să fie formată din minimum 15 persoane la nivel de unitate, organizația patronală să fie formată din cel puțin două persoane juridice din același sector de activitate; federațiile sindicale și patronale au statut legal de federație dacă cuprind cel puțin 7% din efectivul salariaților din sectorul respectiv și cel puțin 10% din numărul salariaților din sectorul respectiv (în cazul federației patronale); confederațiile sindicale au statut legal dacă au în componență structuri sindicale proprii în municipiul București și cel puțin jumătate din numărul județelor și cuprind cel puțin 5% din efectivul salariaților din economia națională; confederațiile patronale sunt reprezentative dacă acoperă cel puțin jumătate din numărul județelor, inclusiv Municipiul București și cuprind cel puțin 7% din efectivul salariaților din economia națională.

La nivel de unitate/ grup de unități este obligatorie negocierea contractului colectiv de muncă. La nivel de sector negocierea unui contract de muncă este la alegerea angajaților/ reprezentanților acestora sau sindicatului, federației.

În cadrul negocierilor pe ramură nu pot participa organizațiile sindicale înființate în nume propriu la nivel de unitate sau reprezentanții

<sup>28</sup> Au fost realizate 45 de interviuri semistructurate de către experții AMR



confederațiilor. La nivel național negocierea are loc prin intermediul confederațiilor în cadrul următoarelor instituții ale dialogului social: Consiliului Național Tripartit (inclusiv reprezentanți ai autorității publice), Consiliului Economic și Social (exclusiv reprezentanți ai autorității publice, dar cu participarea societății civile, organizații nonguvernamentale etc.), în cadrul Comitetului de Monitorizare a Acordului Social, a Comitetului Național de Criză sau a Consiliilor de Administrație Tripartite.

În procesul de dialog social pot participa și alte instituții după cum urmează: la nivel local - Comisiile de Dialog Social, autorități publice locale; la nivel de sector - structuri constituite în baza unui acord bipartit; la nivel național - Consiliului Național Tripartit; Consiliului Economic și Social; Comitetului de Monitorizare a Acordului Social; Comitetul Național de Criză; Consilii de Administrație Tripartite.

## Norvegia

Dialogul social este „cutia de viteze” din modelul norvegian. În acest sens, dialogul social a transformat diferite interese în soluții care (pentru cea mai mare parte) au generat creșterea economică și bunăstare socială.

Modelul norvegian sau nordic este de obicei asociat cu următoarele caracteristici:

- stat al bunăstării și un sector public puternic;
- rată mare de ocupare a forței de muncă, atât în rândul bărbaților, cât și al femeilor;
- diferențe salariale mici și mobilitate socială mare;
- actori sociali puternici;
- negociere coordonată la nivel central și local – la nivel de companie în ceea ce privește nivelul salariilor;
- colaborare tripartită între Guvern, patronate și sindicate, precum și co-determinare și participare la nivel de companie.

Elementul central al modelului este reprezentat de prezența unor organizații puternice atât ale angajaților, cât și ale angajatorilor. Relațiile dintre ele au fost construite în decursul mai multor decenii.

Modelul norvegian este un model corporativ în care partenerii sociali au un rol-cheie în guvernarea socială<sup>29</sup>. Un element central al modelului este reprezentat de existența unor organizații puternice, atât din partea angajaților cât și din partea angajatorilor. Relațiile dintre ele au fost construite de-a lungul mai multor decenii. Patronatele și sindicatele sunt implicate prin reprezentanți proprii în pregătirea de noi acte legislative și reglementări de muncă și de a lucra în strânsă cooperare cu guvernul, administrația publică și deputații din Parlamentul norvegian.

Cooperarea dintre angajatori și angajați se bazează pe următoarele 4 aspecte:

- o cooperare strânsă între mișcarea sindicală, patronate și stat, la nivel central. Această cooperare tripartită s-a dovedit a fi productivă și a existat un consens general între partidele politice mari pe acest model;
- cooperarea dintre angajatori și angajați la nivel de companie - oferă legitimitate, sporește productivitatea și reduce nivelul de conflict;
- co-determinare și reprezentare în Consiliul de Administrație;
- o lege a mediului de lucru care protejează drepturile angajaților, precum și a autorităților de supraveghere la nivel municipal și local.

---

<sup>29</sup> Fafo 2013, p 43

Relațiile industriale sunt marcate de prezența statului ca mediator prin intermediul instituțiilor sale, precum și în reglementarea drepturilor angajaților. Un exemplu este ilustrat de către Comitetul de contact al Guvernului - unde participă sindicatele și patronatele. Partenerii sociali sunt invitați să participe la aceste comitete și să-și exprime punctele de vedere privind un spectru larg de probleme cum ar fi egalitatea de gen, program de lucru cu jumătate de normă/ part time, concediul de maternitate, formarea profesională și dezvoltarea competențelor în viața profesională și așa mai departe. Există, de asemenea, o tradiție de cooperare bipartită și dialog, partenerii sociali cooperând pentru a influența autoritățile în ceea ce privește câștigarea unui punct comun. Un exemplu este cel referitor la recomandări privind formarea profesională. Tradiția cooperării între parteneri este susținută de un sistem de facilitare a dialogului social și la nivel local.

În România, difuzarea de informații este privită cu reticență de angajator și uneori „sabotată” - fie nu transmite informația, fie o transmite foarte târziu astfel încât să nu fie timp pentru consultări (potrivit unei opinii exprimate de un consilier din cadrul unei primării, respondent la interviul semistrukturat, membru al comisiei paritare).

Partenerii sociali cooperează, de asemenea, în legătură cu alte probleme non-salariale (educație, formare profesională ș.a.), precum Acordul incluziv privind viața profesională (Inkluderende arbeidsliv, IA- agreement) care a fost încheiat pentru prima dată în 2001.

### 2.2.3. Munca decentă, obiect al dialogului social

Temele dialogului social sunt reprezentate și de chestiuni legate de siguranța locului de muncă, salarizare echitabilă, formarea și dezvoltarea profesională, sănătatea și siguranța în muncă, egalitatea de șanse și evitarea oricărei discriminări formale, precum și un echilibru în raportul muncă-condiții de viață.

Așa cum menționam în capitolul dedicat definirii aspectelor cheie ale dialogului social, Agenda Biroului Internațional al Muncii (ILO) privind munca decentă cuprinde 4 piloni: (1) promovarea drepturilor la locul de muncă; (2) ocuparea forței de muncă; (3) protecția socială; (4) dialogul social.

Potrivit unui raport de referință<sup>30</sup>, modelul nordic (norvegian) al „bunăstării sociale” este cea paradigmă economico-socială în cadrul căreia:

- se îmbunătățește comunicarea între angajatori, angajați și alte grupuri,
- se oferă o platformă comună pentru toți cu privire la modul de a construi o societate și de a crește bunăstarea tuturor (consens);
- *se facilitează munca decentă - care să conducă la îmbunătățirea satisfacției angajatorilor, productivității și dezvoltă, de asemenea, noi practici locale bazate pe cunoaștere locală și competență.*

Un exemplu elocvent de implicare a statului în îmbunătățirea agendei privind munca decentă poate fi identificat în expunerea despre conceptul de muncă decentă în politica guvernului norvegian.<sup>31</sup>

30 Vezi Fund for Decent Work and Tripartite Dialogue, Knut Ringstad, Programme Manager, Innovation Norway, Prague 22 February 2012.

31 Adaptare după “Speech/article, 07.10.2009 By: [Former Minister of Foreign Affairs Jonas Gahr Støre](#), published during: Stoltenberg’s 2nd Government”

Astfel, Guvernul a introdus o serie de inițiative, în cadrul legislației SEE, pentru a asigura locuri de muncă decente în Norvegia. Acestea includ:

- centrele de servicii pentru lucrătorii străini din Oslo, Stavanger și Kirkenes;
- dreptul reprezentanților angajaților de a avea acces la informații relevante pentru activitatea lor și condițiile de muncă;
- datoria de a oferi informații cu privire la reglementările referitoare la aplicarea generală a acordurilor salariale și pentru a asigura respectarea lor;
- cerințe de a respecta standardele norvegiene pentru condițiile de muncă în contractele municipale în conformitate cu Convenția OIM nr. 94;
- răspunderea solidară pentru angajatori în cadrul acordurilor salariale care au fost făcute general aplicabile;
- instituirea unor reprezentanți regionali de siguranță a muncii în industria hotelieră, restaurante și serviciile conexe (e.g. igienă publică)<sup>32</sup>;
- un regim de autorizare pentru companii și cărți de identitate pentru angajații din sectorul construcțiilor.

Realitatea este însă cu totul diferită în cazul României. Singurele aspecte discutate de către partenerii sociali au fost și sunt menținerea locurilor de muncă și echilibrarea raportului pensionari – salariați. Condițiile de muncă și calitatea muncii au fost în cel mai bun caz subiecte discutate în subsidiar. Respectarea unor condiții minime de muncă a căzut în sarcina unor instituții de stat, precum Inspekția Muncii, ceea ce a transformat statul din partener în “jandarm”.

Relațiile industriale din Norvegia au fost marcate de prezența statului în medierea și soluționarea litigiilor, precum și prin reglementarea legală a drepturilor angajaților. Numai că activitatea de reglementare are în spate acorduri și înțelegeri convenite în cadrul dialogului social. De remarcat este și faptul că, spre deosebire de România, în Norvegia colaborarea realizată între organizațiile naționale este reprodusă și la nivel local prin intermediul organizațiilor membre corespondente.

#### **De învățat:**

Eficacitatea modelului nordic ne arată că succesul dialogului social nu depinde numai de existența unor parteneri sociali puternici, independenți și reprezentativi, ci și de încrederea între părțile implicate în procesul de dialog social. De asemenea, modelul nordic ne mai demonstrează că impactul dialogului social cu privire la condițiile de muncă depinde de:

1. gradul de cooperare între organizațiile părților interesate (angajați, angajatori), inclusiv recunoașterea reciprocă și angajamente cu bună-credință;
2. rolul de susținere pe care și-l asumă instituțiile implicate în probleme de securitate a muncii;
3. existența unui dialog social eficient și integrat în instituțiile de la nivel național, sectorial și la locul de muncă;
4. experiență în desfășurarea dialogului social.

#### **Observații:**

*În România, comparativ cu Norvegia, statul este mai puțin implicat în cadrul dialogului social. Îndeplinește un rol ambiguu, reglementează nivelul salariului minim, suprareglementează domeniul, dar se implică foarte puțin sau deloc în comunicarea și colaborarea cu structurile angajaților și angajatorilor. Reforma legislativă în Norvegia se realizează prin efortul comun al participanților la dialog social, pe când în România aceasta s-a realizat în lipsa dialogului social și chiar în lipsa de comunicare și coordonare dintre parteneri, iar rezultatul a fost*

<sup>32</sup> Fafo 2013, p52

*unul așteptat: a pus negocierile colective în impas. Aproximativ 90% dintre români lucrează în companii cu mai puțin de 10 angajați, iar sindicatele, conform noii legi a dialogului social, pot fi organizate la nivel de companie numai în cazul în care sunt cel puțin 15 angajați de la aceeași companie, iar reprezentanții angajaților pot fi aleși numai în cazul în care organizația are mai mult de 20 de angajați. Dacă sunt mai puțini de 15 angajați un pot fi înființate organizații sindicale, iar dacă sunt peste 20 de angajați reprezentanții salariaților pot intra în concurență cu sindicatele. Salariul minim nu este stipulat în cadrul legii în Norvegia, cum se întâmplă în cazul României. Cu alte cuvinte, nu este necesară adoptarea unor acte normative, acordurile încheiate fiind ele însele literă de lege pentru toate entitățile publice și private (excepție funcționarii speciali de stat unde condițiile de muncă și salariile nu fac obiectul negocierii).*

*În România, după lansarea reformei legislative, din cauza lipsei definirii și identificării ramurilor și sectoarelor economice, nicio federație sindicală și patronală nu a fost cu adevărat reprezentativă la nivel național.*

*În administrația publică, guvernul este un jucător-cheie în dialogul social prin reprezentanții săi. Ministerul Finanțelor devine implicat atunci când subiectele aflate în discuție au efecte asupra finanțelor publice și a resurselor bugetare, în timp ce Ministerul Muncii are obligația de a asigura mediere - conciliere, de a respecta și pune în aplicare reglementările în vigoare în ceea ce privește condițiile de muncă. Dialogul social ar trebui să fie un proces inclusiv, nu unul exclusiv. În mod tradițional, un astfel de dialog a fost limitat la interacțiunile tripartite între guvern și reprezentanți ai organizațiilor patronale și sindicale. Evoluția socială și tehnologică face ca dialogul social să nu mai poată fi limitat la partenerii sociali tradiționali, ci ar trebui să implice și alte grupuri sociale. Instituțiile societății civile au un rol esențial în asigurarea faptului că bunul public, echitatea, corectitudinea și responsabilitatea socială nu sunt ignorate de partenerii sociali atunci când decid o anumită orientare cu implicații socio-economice.*

## **2.2.4. Sindicate, patronate și rata de sindicalizare**

După căderea regimului comunist în România a început și procesul de "reconstrucție" a partenerilor sociali, prin constituirea unor noi organizații sindicale și patronale (unele revendicând titlul unor organizații similare existente în perioada interbelică). După 1990, mișcarea sindicală a explodat, fiind create sindicate independente în aproape toate instituțiile și companiile de stat. În primul semestru al anului 1990 au existat 800 de sindicate înregistrate legal<sup>33</sup>, iar rata de sindicalizare era de aproape 90%. În același an a fost înființat și un organism guvernamental pentru dialog cu sindicatele.

La începutul anului 2014, în România erau înregistrate 69 de federații și 5 confederații sindicale ca fiind reprezentative la nivel național și având un număr variabil de organizații afiliate (de la 15 până la 120 de organizații sindicale, 4 dintre confederații fiind membre ale Congresului Sindicatelor Europene ETUC).

CNSLR<sup>34</sup>-Frăția afirmă pe site-ul său că are mai mult de 800.000 de membri și, dacă ar fi să dăm crezare cifrelor, este cu siguranță una dintre cele mai mari.

CNS<sup>35</sup> Cartel Alfa, înființat în 1990, este o altă confederație sindicală de mari dimensiuni cu o cifră estimată la 400.000 de membri.

<sup>33</sup> Stănculescu, M.S., 2006.

<sup>34</sup> Confederația Națională a Sindicatelor Libere din România

<sup>35</sup> Confederația Națională Sindicală



BNS (Blocul Național Sindical), înființat 1991, este pe locul al treilea în termeni de membri, cu 375.000 de membri în 2008, deși în 2013 pe pagina web exista informația potrivit căreia sunt înregistrați aproximativ 320.000 de membri.

CSDR (Confederația Sindicatelor Democratice din România), care a apărut în 1994, avea un număr estimat de 345.000 de membri (cel puțin la nivelul anului 2008).

În fine, CSN<sup>36</sup> Meridian, înființată în 1994, cea mai mică dintre cele cinci confederații, avea aproximativ 170.000 de membri în 2008.

În sectorul public rata de sindicalizare se situata în anul 2002 la aproximativ 30%. O ușoară creștere a numărului de membri de sindicat se poate observa începând cu anul 2003, când funcționarii publici au obținut dreptul de a se organiza în sindicate.

În comparație cu România, densitatea sindicală din Norvegia rămâne la un nivel ridicat:

- Norvegia începutul anilor 1990 - rata de sindicalizare estimată la 57% scade în 2007 până la 52%<sup>37</sup>;
- România începutul anilor 1990 - rata de sindicalizare estimată la 90% scade în 2007 până la 32% și crește până la 40% în 2011 - conform estimărilor realizate de sindicate<sup>38</sup>.

Confederația Norvegiană a Sindicatelor (Landsorganisasjonen i Norge, LO) este cea mai mare confederație sindicală, având 21 de sindicate afiliate și în jur de jumătate dintre toți lucrătorii sindicaliști.

A doua confederație este Confederația Sindicatelor pentru Profesioniști (Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede, Unio) având 10 asociații membre. Este organizată în principal pe grupuri de profesioniști din sectorul public (profesori, asistenți medicali, ofițeri de poliție și oameni de știință). Celelalte două confederații principale sunt Federația Asociațiilor Profesionale Norvegiene (Akademikerne) și Confederația Sindicatelor Profesionale (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, YS). Conform unui raport Fafo - 2012, 51.8% dintre angajați erau membri de sindicat, adică un număr de aproximativ 2.365.000 angajați din total la nivel 2011.

În Norvegia, în anumite domenii (între anumite părți din sectorul de stat există o concurență) la negocierea salariilor de la nivel central, cât și local, iar în sectorul public federațiile lucrează împreună. În România, confederațiile sindicale s-au lansat în competiție pentru achiziții de noi membri, fonduri și patrimoniu. Foarte rar s-a întâmplat (până la momentul intrării României în Uniunea Europeană) ca toate cele patru confederații mari (mai puțin Confederația Meridian) să se situeze pe aceeași poziție, revendicările fiind fie de natură diferită, fie în același registru, dar în termeni diferiți privind obiectul negocierii. În momentul de față, mișcarea sindicală nu mai reprezintă un actor forte în negocieri (dacă ne raportăm la confederații), dar a crescut foarte mult influența unor sindicate profesionale, precum federațiile din învățământ, sănătate și cele ale funcționarilor publici. Asistăm astfel, în cazul României, la o segmentare a mișcării sindicale pe domenii de activitate. Spre deosebire însă de marile confederații, aceste organizații reprezintă în mod direct interesele membrilor, iar forța de negociere rezidă nu atât în numărul de membri, cât în poziția strategică a domeniului de activitate reprezentat. Sindicatele din sectoarele amintite (chiar dacă în unele zone există federații concurente, cum ar fi corpul funcționarilor publici) reprezintă de regulă interesele întregii categorii reprezentate, inclusiv al nemembrilor.

Spre deosebire de sindicate care sunt organizate pe ramură, federațiile patronale sunt organizate regional<sup>39</sup>. Există însă încă probleme cu identificarea numărului real de membri și a numărului de salariați angajați în companii afiliate la o organizație patronală. După

36 Confederația Sindicală Națională

37 Trade unions and collective bargaining in Norway, Fafo Institute for Labour and Social Research, 2013

38 [http://www.ugir1903.ro/download/sindicate\\_si\\_patronate\\_in\\_Romania.pdf](http://www.ugir1903.ro/download/sindicate_si_patronate_in_Romania.pdf), accesat în 15.06.2014

39 Nicolescu, L. 2006.

unele date, dacă ar fi să credem cele declarate de organizațiile patronale, numărul total de salariați din companii afiliate depășește populația României<sup>40</sup>.

În România din 1990 și până în 2011 este consemnată o puternică fragmentare a patronatelor în organizații mici, cu influențe slabe, în timp ce în Norvegia organizațiile patronale sunt concentrate în câteva confederații. Aproximativ 60% dintre angajații din sectorul privat din Norvegia lucrează într-o companie asociată cu o organizație patronală. Densitatea organizațională patronală în sectorul privat a înregistrat o ușoară creștere de-a lungul timpului. În prezent, în România organizațiile patronale sunt în număr de 13, considerate reprezentative la nivel național. Comparativ cu România, în Norvegia există cinci actori principali dintre care doi reprezintă companii din sectorul privat, doi reprezintă sectorul public și una care reprezintă membrii din ambele sectoare (în principal publice).

Cea mai mare confederație din sectorul privat norvegian este Confederația Norvegiană Enterprise (Næringslivets Hovedorganisasjon, NHO), care a fost rezultatul unei fuziuni în 1989 între NAF, fondat în 1900 și două asociații industriale și de artizanat. În total, NHO cuprinde 21211 firme cu 574.303 de angajați (31 decembrie 2012), în special în domeniul producției, dar și în construcții, artizanat și sectorul de servicii.

Prin comparație, în cazul României, sindicatele nu au un partener solid din partea patronatului. Mai mult decât atât, fragmentarea mișcării sindicale pe domenii de activitate a condus la emergența unor federații puternice în sectorul public, unde se întâlnesc cu autoritățile guvernamentale care au calitatea dublă de angajator și de legiuitor. În această situație, statul nu poate juca un rol de mediator în cadrul dialogului social.

### **Observații**

*Este un fapt clar că în funcție de caracteristicile specifice ale partenerilor sociali este modelat și dialogul social. Tabloul prezentat mai sus arată că o concentrare mare a organizațiilor angajatorilor și angajaților face dialogul social mai eficient și mai eficient. Numai că în cazul României, perioada în care mișcarea sindicală a reușit să se coaguleze (chiar dacă sub forma câtorva confederații concurente), presiunea a fost exercitată pentru menținerea status-quo-ului, menținerea transferurilor și subvențiilor, precum și creșteri salariale, fără a se da atenție necesității restructurării economiei. Pe de altă parte, există opinii conform cărora o concentrare mare de sindicate reprezintă un obstacol în calea "inovării organizaționale"; cazul Poloniei este relevant pentru susținătorii ideii de difuziune (nu concentrare) sindicală, în Polonia, în perioada tranziției, fiind consemnate 25.000 de organizații sindicale și 1.000 de asociații ale angajatorilor (deci o fragmentare mult mai mare decât a existat în România), care au adoptat o strategie a concesiilor reciproce (asemenea Norvegiei), fapt care a favorizat restructurarea economiei într-un ritm mai rapid<sup>41</sup>.*

### **Indicatori comparativi privind densitatea sindicală și gradul de acoperire sindicală**


Studii și rapoarte de referință<sup>42</sup> în domeniul muncii arată că un dialog social de calitate este determinat de măsura în care partenerii sociali sunt capabili de a negocia acorduri colective care să stabilească termenii și condițiile de ocupare a forței de muncă și de a reglementa relațiile de muncă.

Densitatea sindicală, ce exprimă apartenența la o uniune ca pondere în forța de muncă eligibilă, poate fi folosită ca un indicator al

40 Stănculescu, M.S., 2006.

41 Idem

42 Social Dialogue Indicators, International Statistical Inquiry 2008-09, Technical Brief, Susan Hayter, Valentina Stoevska, Industrial and Employment, Relations Department, Department of Statistics, International Labour Office, Geneva, November 2011.



gradului în care angajații sunt organizați. Cu toate acestea, densitatea sindicală măsoară doar gradul de sindicalizare și ne spune foarte puțin despre influența sau despre puterea de negociere a sindicatelor. Ratele de densitate sindicală trebuie să fie întotdeauna interpretate cu mare atenție, ținând cont de contextul politic și social, și în conformitate cu cadrul legal și instituțional. De fapt, densitatea sindicală nu reflectă în sine puterea de negociere a sindicatelor. În unele țări, cum ar fi Franța, ratele de densitate pot fi considerate relativ scăzute, însă negocierile colective joacă un rol important în reglementarea condițiilor de muncă, iar gradul de protejare a angajaților de către acordurile colective încheiate este mare. Pe de altă parte, în țări precum cele din spațiul ex-sovietic și în regimurile în care prevalează un sistem centralizat, ratele de densitate sindicală pot fi relativ mari, dar acest lucru nu este nici o reflectare a puterii sindicatelor, nici o măsură a libertății de asociere.

Acest indicator este considerat ca fiind cea mai importantă măsură a potențialului de dialog social, argumentul forte fiind acela că o densitate sindicală ridicată este expresia unui dialog social foarte intensiv, la nivel tripartit sau bipartit. Datele referitoare la densitatea sindicală sunt disponibile în majoritatea statelor lumii. Totuși, densitatea sindicală, ca indicator, are o serie de limite. Este vorba, în primul rând, despre faptul că densitatea sindicală, ca înlocuitor al puterii sindicale și ca bază a dialogului social, este pusă sub semnul întrebării în țările unde sindicatele nu sunt independente, ci sunt folosite ca pârgie a activității de control. În al doilea rând, conform Biroului Internațional al Muncii (ILO), indicatorul densitatea sindicală nu-i include pe salariații sau muncitorii din agricultură. Or, în multe dintre țările dezvoltate, ca de exemplu Franța, Germania, Marea Britanie și SUA, muncitorii din sectorul agricol sunt constituiți sau afiliați la diferite sindicate și uniuni sindicale. În acest context, este recomandabil ca densitatea sindicală să fie calculată ca procent din numărul total al salariaților remunerați, indiferent de sectorul de activitate.

Pe lângă densitatea sindicală și gradul de acoperire sindicală există și alte categorii de indicatori, precum categoria indicatorilor specifici instituțiilor și proceselor. Această categorie de indicatori are un caracter foarte variabil, deoarece reflectă abordări ale unor cercetări individuale și, din acest motiv, datele nu sunt de cele mai multe ori disponibile. Sistemul de indicatori specifici instituțiilor și proceselor de muncă sunt reprezentați de:

1. **Indicatorii cantitativi:** numărul grevelor cuantificat la nivel național, la nivel de ramură sau domeniu sau la nivel de unități economice, nivelul remunerațiilor la nivel de ramură, sector și unități economice și raportul dintre salarizarea centralizată și performanța macroeconomică a țării respective, exprimat ca procent din PIB alocat de guvern pentru salarizarea angajaților din diferite sectoare ale economiei naționale.

2. **Indicatorii calitativi:** nivelul la care sindicatele sunt concentrate (la nivel național, de sector, ramură sau unitate economică), nivelul la care se desfășoară negocierile colective, nivelul la care sunt adoptate deciziile de interes național. În ciuda caracterului variabil, acești indicatori sunt caracterizați de avantajul de a fi integrați în cadrul statisticilor naționale. În general, sistemul indicatorilor specifici instituțiilor și proceselor este expresia autorității sindicatelor la nivelul unei țări și, de asemenea, ne arată cum funcționează tripartitismul la nivelul unei economii.

Pentru scopul acestui studiu am comparat următorii indicatori: densitatea sindicală și ratele netă (număr de angajați protejați de acordurile colective ca procent din total angajați) și brută (număr angajați protejați prin acorduri colective ca procent din total persoane ocupate) de acoperire a acordurilor colective.

Mai jos sunt prezentate câteva date comparative privind valorile asociate unor indicatori relevanți (Norvegia versus România):

Tabel 3

Densitatea sindicală

Țara	Anul	Rate/ indicatori ale densității sindicale		
		A. (rata netă - proporția din salariați)	B. (rata brută - proporție din total angajați <sup>3</sup> )	C. (raportarea proporției)
Norvegia	2006	52.9	65.5	53.0
România	2007	32.3	21.4	22.8

\* nu au fost disponibile date din aceleași perioade de referință, dar valorile indică totuși diferențe semnificative

Tabel 4

Gradul de acoperire al acordurilor colective

Țara	Anul	Gradul/ ratele de acoperire al negocierilor colective		
		A. (rata netă - proporția din salariați)	B. (rata brută - proporție din total angajați <sup>4</sup> )	C. (raportarea proporției)
Norvegia	2004	75.1	n.a.	74.0
România	2006	82.5	n.a.	100.0

Sursa (tabel 3, tabel 4): Hayter, S. și V. Stoevska (2011)

Datele de mai sus reflectă o situație aberantă. Era de așteptat, conform ipotezei centrale privind legătura dintre densitatea sindicală și gradul de acoperire a acordurilor colective ca unei densități mari să corespundă un grad mai mare, iar unei densități mai mici, un grad de acoperire a acordurilor colective mai mic. Se poate observa că în cazul României că în 2006, în ciuda unei densități sindicale mai reduse, gradul de acoperire a acordurilor colective este mai ridicat decât în cazul Norvegiei. Acest lucru reflectă, în fapt, o eficiență mai ridicată a mișcării sindicale din România, fapt explicat de mobilizarea crescută a salariaților (în special din sectorul public) existentă înainte de integrarea României în U.E.

De altfel, într-o cercetare relativ recentă<sup>43</sup>, asociațiile sindicale din România sunt considerate ca având un grad corespunzător al densității sindicale. Pe de altă parte, se consideră că în România dialogul social este încă într-o fază incipientă.

În fine, studiul citat arată că în România:


Nu a fost semnat un pact social;

- Criza economică a fost de amploare;
- Există forță sindicală, raportată la rata densității sindicale ( $\geq 20\%$ );
- Există libertate de asociere;

Principala recomandare a acestui studiu este necesitatea unei mai mari preocupări în implementarea reală a dialogului social.

În concluzie, date fiind ratele privind densitatea sindicală și gradul de acoperire prin acorduri colective, pe de o parte, și concluziile studiului ILO amintit mai sus, pe de altă parte, mișcarea sindicală a reușit mobilizarea resurselor pentru a obține maximizarea

43 Social dialogue during the financial and economic crisis : results from the ILO/World Bank inventory using a Boolean analysis on 44 countries / Lucio Baccaro, Stefan Heeb ; International Labour Office, Employment Sector. - Geneva: ILO, 2011, 1 v. (Employment working paper ; No.102).



rezultatului negocierilor, dar acest lucru s-a produs mai degrabă de pe poziții de forță, nu ca parteneri în cadrul dialogului social. Consecințele pot fi, în aceste condiții, dramatice prin dezechilibrele sociale și economice ce pot fi induse, dezechilibre care se întorc împotriva angajaților, intrându-se într-un cerc vicios al nemulțumirilor.

#### **De învățat:**

Răspunsul la eficiența organizării a modelului norvegian ar trebui să-și regăsească corespondentul și în profesionalizarea muncii sindicale. Aceasta încă rămâne o oportunitate, atât din punct de vedere al organizației sindicale, cât și ca o necesitate din partea patronatelor pentru un partener de dialog bine pregătit.

Interviurile cu membrii de sindicat incluși în eșantion<sup>44</sup> confirmă faptul că membrii de rând nu sunt informați, ei nu știu cu ce se ocupă liderii sau chiar nu știu dacă au organizație sindicală în cadrul instituției în care lucrează.

Deși la baza alegerii liderilor sindicali stă principiul democratic, nu întotdeauna persoanele alese în conducerea organelor sindicale au și o activitate eficientă în sindicate, care să răspundă așteptărilor membrilor de sindicat. Membrii de sindicat și liderii aleși încă se mai confruntă cu o imagine denaturată din punct de vedere al atribuțiilor: rolul sindicatului nu se rezumă la oferirea de bilete de tratament, acordarea ajutorului material și al altor activități de acest gen.

Analiza exhaustivă a răspunsurilor obținute la interviurile semistructurate cât și din discuțiile informale purtate cu participanții la organizarea și funcționarea comisiilor de dialog social și în comisiile paritare confirmă existența unei imagini denaturate a sindicatului și a sindicalistului. Interviurile cu funcționarii incluși în eșantion mai arată că membrii de rând nu sunt informați, ei nu știu cu ce se ocupă liderii sau chiar nu știu dacă au organizație sindicală în cadrul instituției în care lucrează.

Accentul trebuie pus pe abilitățile de negociere și de reprezentare activă a intereselor salariaților. Lipsa capacităților și abilităților necesare activității sindicale sunt indicii că revendicările sindicaliştilor pot fi pierdute de organizația sindicală. Astfel, este de dorit ca un anumit nivel al abilităților să se regăsească în rândul membrilor care intenționează să candideze sau să fie aleși în funcții de conducere sindicală. Reversul este reprezentat de cadrele sindicale bine instruite, la fel ca și cele din orice alt domeniu de activitate, sunt unul dintre factorii care asigură în mare măsură eficacitatea funcționării organizației și obținerea unor rezultate pozitive.

Situația de mai sus este specifică marilor confederații, unde persoanele din conducere au preferat de multe ori partizanatul politic sau au îndreptat organizațiile către activități lucrative. Acest model de acțiune este explicat foarte bine de teoria acțiunii colective a lui Mancur Olson, care susține că, în condițiile în care indivizii își formulează preferințele în mod rațional urmărind totodată exclusiv interesul personal, organizațiile de tip sindical (și nu numai) trebuie să ofere și beneficii individuale membrilor astfel încât acțiunea comună agregată să poată fi realizată. Modelul de acțiune în cazul organizațiilor norvegiene nu poate fi explicat prin teorii ale alegerii raționale, toți partenerii urmărind valori comune, iar în negocieri nu se intră într-un model de tip joc (așa cum este definit de teoria jocurilor), ci se urmărește un acord care să fie în avantajul tuturor.

Clivajul dintre conducere și membri în cazul confederațiilor a condus la situația actuală în care sindicatele profesionale (mai ales cele din sectorul public) exercită presiuni individuale și exclusiv pentru categoriile profesionale reprezentate. Noul trend de fregmentare sindicală face imposibil dialogul social pe teme de interes societal, precum problemele de mediu sau incluziunea socială a grupurilor

---

<sup>44</sup> Lotul de respondenți selectat de autorii acestui studiu pentru derularea interviurilor semi-structurate.

defavorizate. Profesionalizarea ocupației sindicale rezidă și în orientarea normativă a mișcării, astfel încât să se ajungă la echilibre macrosociale care oferă cadrul unei bunăstări pentru fiecare cetățean în parte.

În consecință se recomandă ca statutele de organizare și funcționare ale organizațiilor sindicale să prevadă o paletă mai largă a activităților în ceea ce privește activitatea de instruire și formare în rândul sindicaliștilor. Un ritm de profesionalizare a activității sindicale ar permite ca sintagma „Totul se construiește ori se prăbușește în jurul liderului” să aibă un impact minim atunci când acest lucru chiar se întâmplă.

#### **Observații:**

În ceea ce privește rata de acoperire atât a contractelor colective de muncă cât și a acordurilor colective, în România nu există date concludente, din surse verificabile. Dacă ne bazăm doar pe estimările sindicatelor în 2006, acoperirea negocierilor colective era de 60%, iar în 2011 a scăzut în urma aplicării noilor condiții inițiate de reformă aceasta ajungea la 35-40%. O asemănare între cele două țări este reprezentată de disponibilitatea imediată a datelor, astfel: în Norvegia, la fel ca în România, nu există cifre exacte disponibile cu privire la acoperirea contractelor colective. Din mai multe sondaje s-a estimat un grad total de acoperire a acordurilor colective de aproximativ 74% în cazul Norvegiei.

Conform Anchetei Forței de Muncă (2012), 54% din totalul angajaților din sectorul privat de stat sunt acoperiți de un contract colectiv. Având în vedere faptul că sectorul public are acoperire de 100%, gradul de acoperire a contractelor colective de muncă de pe piața forței de muncă este tot aproximativ 70%<sup>45</sup>. Modificările din România introduse în 2011 prin legea dialogului social au afectat grav negocierile colective: numărul de angajați acoperiți de negocieri colective a scăzut brusc. În iulie 2012, într-o declarație comună, confederațiile sindicale BNS și Cartel Alfa au estimat că, urmare a modificărilor legislative, gradul de acoperire prin negociere colectivă a căzut de la 98% în mai 2011 - la aproximativ 36%.

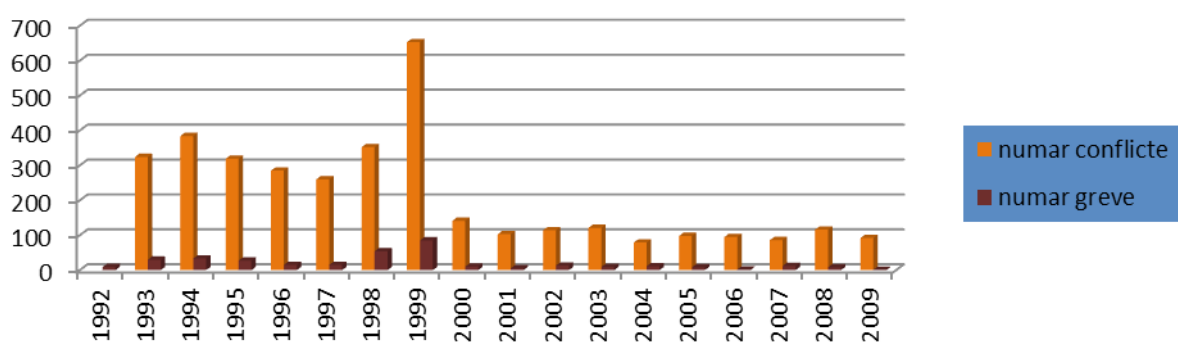
### **2.2.5. Eficiența dialogului social**

O măsură a eficienței dialogului social o constituie reducerea numărului conflictelor de muncă. Mai jos sunt prezentate în grafic evoluțiile conflictelor de muncă în România și Norvegia. Din date ar reieși că atât în Norvegia, cât și în România dialogul social a fost eficient în perioada 2001-2010 (incluzând aici și doi ani de criză economică – 2009 și 2010). Cifrele trebuie însă interpretate cu precauție. În primul rând, Norvegia nu a fost atinsă de criza economică globală, dispunând de propriile resurse pentru redresare și ducând politici de incluziune și de protecție socială ample. În al doilea rând, după anul 2001, în România a fost înregistrat un recul al forței sindicale din cauza marilor privatizări și a lichidărilor voluntare a unor mari companii de stat din anii 1997-2001. Prin urmare, nu putem vorbi de o creștere a eficienței dialogului social în cazul României.

---

45 Fafo, p35-36

Grafic 1 - Evoluția conflictelor de muncă și a grevelor în România



Sursa: Institutul Național de Statistică – Anuarele statistice

Tabel 5 - Stoparea lucrului în timpul negocierilor din perioada 2000–2012 în Norvegia

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Stoparea lucrului	29	16	12	12	10	2	11
Salariați implicați	93,889	9,865	9,873	29,109	12,963	114	41,820
Zile de muncă pierdute	496,568	150,775	141,179	146,758	62,568	526	360,643

Sursa: Work stoppages, Statistics Norway. [http://www.ssb.no/arbkonfl\\_en/](http://www.ssb.no/arbkonfl_en/)

În ciuda cadrului legal și instituțional existent în România, procesul dialogului social nu a putut elimina conflictele de muncă cronicizate și nu a contribuit decisiv la îmbunătățirea condițiilor de muncă ale angajaților. În intervalul 1991 până 2005 au avut loc aproximativ 3.500 de acțiuni de protest ale sindicatelor, din care doar două greve naționale. În România nu se cunoaște numărul exact al zilelor pierdute ca urmare a conflictelor de muncă. Potrivit experților în piața muncii, nu există decât cifre parțiale referitoare la numărul conflictelor de muncă. Cele mai multe proteste sindicale s-au înregistrat în 1999 cu un număr de 653 de conflicte de muncă. În anul 2010, în ierarhia revendicărilor care au declanșat conflicte de interese se situau “restructurările, negocierile și drepturile sociale” (cauză pentru 59,7% din totalul conflictelor), urmate de cele salariale (40,3%), în timp ce în anii 2008 și 2009 “revendicările salariale” erau cauză pentru mai mult de 70% din conflictele înregistrate, urmate de “restructurările, negocierile și drepturile sociale”, reprezentând cauză pentru 29,1% dintre conflicte.

Norvegia, din punct de vedere profesional, este caracterizată de un număr relativ mic de conflicte de muncă. În cazul în care apare un conflict de muncă, datorită ratei mari de sindicalizare și a principiilor sub care se manifestă dialogul social, acesta poate implica un număr mare de angajați. Motivele apariției conflictelor de muncă sunt reprezentate cu preponderență de renegocierea acordurilor colective naționale. În anii care implică revizuirea totală a acordurilor colective au apărut aproximativ 10-20 de conflicte în timp ce în anii de negocieri intermediare, au au fost 3-5 conflicte.

## De învățat

Pentru ca dialogul social cu privire la condițiile de muncă să aibă succes, ambele părți, angajator și reprezentanții angajaților, ar trebui să:

- știe că încrederea și capacitatea de a lucra împreună poate fi construită dacă se rezolvă mai întâi probleme mai mici sau mai puțin controversate și apoi să se treacă la rezolvarea unor probleme mai complexe sau potențial dificile;
- să conștientizeze că relația dintre management și reprezentantul cu securitatea în muncă este una dintre sintagmele „box și dans”, sau așa cum este recunoscut faptul că părțile au atât interese comune și cât și conflictuale;
- se pună accent pe formare adecvată, acces la expertiză și informații;
- se obțină/acorde sprijin sistematic de la sindicate, angajatori, organisme de control și alte instituții relevante.

## Observații:

*Conflictul de muncă – greva - reprezintă eșecul cel mai sever al dialogului social. În primul deceniu după 1989, numărul conflictelor de muncă din România a atins un maxim în anul 1999, ultimul an al declinului economic al României. Când economia a ajuns pe creștere, numărul conflictelor de muncă a intrat pe un trend descendent. Cele mai multe conflicte de muncă (peste 50%) au avut loc în industria prelucrătoare, ca urmare a concentrării de salariați și a bunei organizării a sindicatelor din această ramură. Lipsa tradiției și a culturii dialogului social, obișnuința în gestionarea neadecvată a relațiilor de muncă în România face ca mentalul colectiv să perceapă încă procesul de dialog social ca o stare conflictuală: acest lucru este demonstrat de studiile sociologice: mentalul colectiv din România atribuie relațiilor industriale o stare conflictuală prin definiție: între 2% și 8% cred că nu există conflicte de muncă între salariați și manageri, iar la polul opus se află majoritatea populației, care apreciază că aceste conflicte există într-o mare măsură în societatea noastră.<sup>46</sup>*

## 2.2.6. Negocierea colectivă și contractul/acordul colectiv

În privința negocierilor și acordurilor colective, principalele diferențe față de perioada de dinainte de 1989 au constat în descentralizarea negocierilor colective, reflectată inclusiv prin extinderea domeniului de aplicare în contextul stabilirii termenilor și condițiilor de muncă la nivel de companie, respectiv mai multă autoritate delegată pentru ambele părți, sindicate și manageri de top/ angajatori<sup>47</sup>. În plus, utilizarea grevei ca (potențială) resursă de putere pentru sindicate a fost un fenomen nou. Cu toate acestea, se păstrează intervenția statului și cultura unitaristă din perioada de dinainte de 1989. Spre deosebire de alte state (printre care și Norvegia), în România angajatorii sunt obligați să inițieze procesul de negociere colectivă în toate companiile cu mai mult de 21 de angajați, dar nu sunt obligați și să-l încheie. Obiectul negocierilor îl constituie în principal încheierea contractelor colective pentru sectorul privat, respectiv a acordurilor colective pentru administrația publică.


Un studiu realizat pentru ILO de o echipă de cercetători români<sup>48</sup> în anul 2006 arăta că atât organizațiile patronale, cât și cele sindicale au fost satisfăcute în ceea ce privește modul în care au decurs negocierile privind Contractul Colectiv de Muncă Unic. Lucrurile stau altfel, așa cum am menționat mai sus, în privința contractelor colective la nivel de ramură, unde dialogul social nu se finalizează cu încheierea unui acord colectiv. Contractele sau acordurile colective la nivel de entitate sunt specifice firmelor cu mai mult de 50 de

46 Sursa: Diagnoza calității vieții, ICCV, 1991-2006

47 MPIFG Working Paper 05/9, October 2005, Collective Bargaining Practices in Eastern Europe: Case Study Evidence from Romania, Aurora Trif, University College Dublin, Department of Industrial Relations and Human Resources

48 Stănculescu, M.S., 2006.





salariați. Or, dată fiind ponderea mare a întreprinderilor cu sub 49 de salariați și rata foarte scăzută de sindicalizare din companiile multinaționale (care în prezent au o contribuție covârșitoare la realizarea PIB), încheierea unor contracte colective la nivel de entitate constituie un fenomen rar. Prin urmare, contractul colectiv la nivel național este considerat de către toți partenerii sociali a fi cel mai important întrucât acoperă toți angajații cu forme legale din țară în baza principiului erga omnes. Prin acest contract se stabilește salariul minim pe economie (care apoi este consacrat prin act normativ), este un punct de referință pentru negocierea salariilor la nivel de ramură sau de entitate și reprezintă sursă legală (devine opozabil). După unii autori<sup>49</sup>, organizarea piramidală a dialogului social face inflexibilă reorganizarea economiei.

Un alt aspect ce derivă din caracteristicile partenerilor sociali din România este că patronatele presează pentru negocierea contractelor la nivel de entitate (companie), în timp ce sindicatele doresc ca negocierea colectivă să se desfășoare la nivel de sector<sup>50</sup> (unde există și un al treilea partener al dialogului, respectiv ministerul de resort).

În administrația publică au fost instituite începând cu anul 2007 (prin H.G. nr. 833) comisiile paritare la nivelul fiecărei instituții/autorități publice al căror rol este de a propune măsuri de îmbunătățire a activității, de a analiza planul de perfecționare continuă și de a supraveghea încheierea și respectarea acordurilor colective. Comisiile paritare au însă numai rol consultativ în privința încheierii acordurilor colective. Comisiile paritare sunt constituite din funcționari publici definitivi, jumătate din numărul membrilor fiind desemnată de conducerea instituției sau autorității publice, iar cealaltă jumătate de către organizația sindicală a funcționarilor publici. Moștenirile instituționale (valorile, normele, cutumele) au avut de fapt un rol covârșitor în timpul procesului de tranziție<sup>51</sup> și nu atât faptul că noii actori au fost destul de slabi și s-au confruntat cu legitimitate redusă.

Creșterile salariale, măsurile de sprijin social inițiate de guvernările post-criză nu au fost negociate cu sindicatele. Mai mult decât atât, toate modificările mai importante din legislația muncii din 2008 au fost introduse în mod unilateral de către guverne prin ordonanțe de urgență. Fie că este vorba de un guvern de centru-dreapta sau centru-stânga, acestea au folosit așa-numitele „ordonanțe de urgență” pe scară largă, pentru a trece legi fără să existe o dezbatere publică și/ sau parlamentară.

Înainte de 2010 (anul implementării reformei legislative), România a avut un sistem cuprinzător de relații industriale cu negocieri colective pe scară largă la nivel național, sectorial și local; cadrul juridic a sprijinit dezvoltarea consultării bipartite și tripartite și negocieri între sindicate, angajatori și guvern. Cu toate acestea, după 2010, acest sistem a fost modificat de guvern în ciuda opoziției sindicatelor și a unor asociații patronale. Modificările legislative au impus o descentralizare forțată a negocierilor colective și le-a făcut mult mai dificile pentru sindicate.

Efectele introduse în desfășurarea dialogului social de reforma legislativă din 2010-2011 arată că este important nu numai să construiești cadrul legislativ necesar și instituțional; la fel de important este a te asigura de disponibilitatea și voința politică a tuturor părților implicate în dialog.

Guvernul ar trebui să valorifice dialogul social și ar trebui să fie gata să împartă puterea cu partenerii sociali. Experiența Norvegiei a arătat că dialogul social este la fel de important, atât în perioade de criză, cât și în vremuri de dezvoltare economică favorabilă.

---

49 Duchêne, G., 2004

50 Nicolescu, L., 2006.

51 Clarke, Linda/Jan Cremers /Jörn Janssen, 2003: EU Enlargement - Construction Labour Relations as a Pilot. London: Reed Business Information.

## 2.3. Negocierea colectivă în cadrul autorităților și instituțiilor publice

### România

Participarea funcționarilor publici la negocierea colectivă se realizează prin intermediul comisiei paritare, comisie care poate fi - în funcție de personalitatea organizației sindicale - un instrument de negociere în relația cu partenerul de dialog social, chiar dacă rolul membrilor comisiei paritare este consultativ. În fapt, acordul este încheiat între autorități sau instituții publice și reprezentanții funcționarilor publici (sindicate reprezentative sau persoane alese de funcționarii publici). Activitatea comisiei paritare este reglementată de Hotărârea Guvernului nr. 833/2007, care prevede în art. 6 că "membrii titulari ai comisiei paritare sunt desemnați astfel:

- jumătate, de către conducătorul autorității sau instituției publice;
- jumătate, de către organizația sindicală reprezentativă a funcționarilor publici din
- cadrul autorității sau instituției publice, în condițiile legii, ori prin votul majorității funcționarilor publici din respectiva autoritate sau instituție publică, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat. Alegerea reprezentanților funcționarilor publici se face prin vot secret."

În cazul în care la nivelul autorității sau instituției publice sunt constituite cel puțin două sindicate reprezentative ale funcționarilor publici, desemnarea reprezentanților în comisia paritară se face prin acord scris, încheiat între toate sindicatele reprezentative. Dacă într-o instituție sunt mai multe sindicate reprezentative la același nivel și nu se înțeleg în desemnarea reprezentanților la negociere, nu este prevăzut nimic în legislație care să reglementeze această situație. Dreptul la grevă rămâne singura alternativă la ipoteza eșecului negocierii colective (care nu este reglementată expres).

Funcționarii publici nu au dreptul de a declanșa greva pe durata în care este în vigoare un acord colectiv. Putem vorbi în acest caz de obligația realizării păcii sociale, obligație similară cu situația Norvegiei; numai că în Norvegia această obligație (de a nu declanșa o grevă sau alte conflicte de muncă) este respectată aproape fără excepții. Declanșarea unei greve în perioada în care acordul colectiv este în vigoare va fi considerată nelegală, chiar și cea care ar fi declanșată pentru revendicări care nu au format obiect al negocierii acestuia.

Scopul negocierii colective în cadrul autorităților și instituțiilor publice îl constituie încheierea acordurilor colective. Potrivit art. 72 și urm. din Legea nr. 188/1999, autoritățile și instituțiile publice pot încheia anual, în condițiile legii, acorduri cu sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici sau cu reprezentanții funcționarilor publici. Deoarece sursa de finanțare o constituie bugetul public, funcționarii publici au drepturile de natură salarială stabilite prin lege și nu prin acorduri colective. Art. 72 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 exclude salarizarea rezultată din clauzele ce se pot negocia în cuprinsul unui acord colectiv.

Acordurile colective pot face referire doar la măsuri expres prevăzute în statutul funcționarilor publici, respectiv:

- constituirea și folosirea 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 sindicale.

Pentru ca eventualele decizii ce vor fi obținute în urma negocierii să fie finanțabile în cadrul unităților publice, negocierea colectivă trebuie să aibă loc, de regulă, înainte de adoptarea bugetului anual. Încheierea acordurilor colective trebuie să aibă în vedere faptul că acestea nu pot conține decât prevederi referitoare la măsurile menționate în Legea 188/1999, acestea neputând constitui temei pentru acordarea unor drepturi suplimentare în bani de tipul: spor de confidențialitate, spor de fidelitate sau loialitate, spor pentru exercitarea temporară a unei alte funcții etc. Aplicabilitatea acordurilor colective în comparație cu cele specifice modelului nordic, se rezumă strict la nivelul instituției publice, clauzele acestuia producându-și efectele numai pentru funcționarii publici din cadrul instituției.

Suspendarea acordurilor colective poate interveni în caz de forță majoră și prin acordul părților (art. 29 din Hotărârea Guvernului nr. 833/2007). „Prin acordul de voință al părților” motivul suspendării intervine ca urmare a intervenției legislative și nu al acordului de voințe al părților, așa cum este menționat în legislația actuală. Un alt caz în care prevederile acordului colectiv se suspendă, este cel reprezentat de cazul grevei funcționarilor publici - dacă funcționarii care nu participă la grevă nu pot realiza activitatea instituției, acordul colectiv se suspendă.<sup>52</sup>

Pe de altă parte, evoluțiile din ultimii 5 ani sunt extrem de relevante sub aspectul aparițiilor unor constrângeri sistemice care au incidență în ceea ce mulți apreciază ca fiind declinul dialogului social în zona administrației publice. Din tabelul de mai jos reiese că numărul posturilor ocupate în sectorul public a scăzut constant, cel mai dramatic recul fiind consemnat în rândul instituțiilor finanțate integral din venituri proprii, unde personalul s-a redus la jumătate, mai ales pe segmentul unităților sanitare. Aceasta în condițiile unui deficit cronic de asistență medicală. Pe de altă parte, numărul posturilor ocupate în învățământul superior de stat a rămas constant. Datele reflectă într-o anumită măsură politica de restructurare a sectorului public a Guvernului, pe de o parte și forța organizațiilor sindicale pe fiecare segment de activitate, pe de altă parte. Pe fondul crizei economice care a condus la comprimarea veniturilor bugetare, Guvernul a fost obligat să treacă la restructurare. Procesul nu s-a derulat însă unitar și/sau proporțional, fapt care reflectă absența dialogului. Astfel, s-a ajuns să fie redus sectorul unităților sanitare, unde sindicatele (în ciuda existenței unei federații puternice a cadrelor medicale – SANITAS) nu au avut nimic de spus. În schimb s-au dovedit puternice sindicatele din învățământ și din administrația publică. Prin urmare, nu a avut loc un dialog social în adevăratul sens al cuvântului, ci un joc de putere între autorități pe de o parte și anumite organizații sindicale pe de altă parte.

Tabel 6

	dec.08	Dec-09	Dec-10	Dec-11	Dec-12	Feb-13	Nr posturi reprezentând 15%
Total posturi din care:	1398222	1379400	1266550	1200213	1190319	1189861	178479.15
1. Admin. Publica centrala, din care:	694460	678525	532856	515292	517614	516530	77479.50
1. Instituții finanțate integral din Bugetul de Stat	338192	347343	334533	318604	320048	319727	47959.05
2. Instituții finanțate integral din bugetele asigurărilor sociale	11090	10716	8670	8729	8552	8527	1279.05
3. Instituții subvenționate din buget și bug. Asig. Sociale	41046	39910	36518	35181	36239	36339	5450.85
4. Instituții finanțate integral din venituri proprii, din care:	304132	280556	153135	152778	152775	151877	22781.55

<sup>52</sup> Art. 95 alin. 1 lit. e) din Legea nr. 188/1999 prevede suspendarea raportului de serviciu din inițiativa funcționarului, pe perioada în care acesta se află în grevă.

unitati sanitare finanțate din FNUASS	209273	194510	69772	69345	69345	68440	10266.00
unitati de invatamant superior de stat	68095	68278	68229	68229	68281	68320	10248.00
alte instituții	26764	17768	15134	15204	15149	15117	2267.55
II. Admin. Publica Locala, din care:	703762	700875	733694	684921	672705	673331	100999.65
1. Instituții finanțate integral din Bugetele locale, din care:	643864	632639	567859	528826	519165	519273	77890.95
Invatamant preuniversitar	332952	325380	303477	295559	295591	296008	44401.20
autoritati executive locale	310912	307259	264382	233227	223574	223265	33489.75
2. Instituții finanțate integral sau parțial din venituri proprii, din care	58898	68236	165835	156095	153540	154058	23108.70
unitati sanitare din rețeaua sanitara a autoritatilor locale			122726	117297	116583	117801	17670.15

Sursa: Eurostat


Noul cadru juridic este compatibil cu dispoziții similare din alte state membre ale UE însă simpla stabilire a unui cadru instituțional este doar un prim pas în reconstrucția administrației publice. Ca și în cazul legislației, inflația de unități și secții a fost rareori dublată de atribuirea de autoritate reală.

Un alt aspect care a pus presiune pe administrația publică a fost cel reprezentat de influența instituțiilor internaționale: Fondul Monetar Internațional (FMI) considera că este necesară o scădere cu 4% a numărului de funcționari publici în scopul reducerii deficitului bugetar, în timp ce UE cerea exact opusul: întărirea recrutărilor; sistemul în procente semnificative este încă prea rigid și nu destul de stimulat. La presiunea constantă a instituțiilor UE, România a dezvoltat cu precădere în ultimii 10 ani cadrul juridic și structura instituțională; în plus, structurile guvernamentale au suferit diverse modificări în încercarea de a îmbunătăți eficiența și coordonarea acestora. Noi unități specializate au fost stabilite cu mandatul de gestionare a dialogului UE - România, precum și procesul de negociere. O combinație de monitorizare și asistență a fost folosită în scopul de a încuraja și a facilita reforma administrației publice.

Cu toate acestea, deși europeanizarea este vizibilă în ceea ce privește structurile atunci când vine vorba de performanță, procesul de adoptare a valorilor și standardelor europene este mai greu.

### În Norvegia

Forma dominantă de negociere colectivă este un sistem dualist de negocieri în care acordurile naționale sunt completate de negocieri și acorduri la nivel local. Aceste acorduri sunt bianuale și acoperă o industrie sau sector și pot include aspecte mai largi ale politicii sociale în plus față de plata și condițiile de muncă. La nivelul companiei negocierea este purtată în cadrul unei obligații de pace – părțile nu pot recurge la nici un fel de acțiune de protest. Acordurile au efecte juridice, iar pentru încălcarea acordurilor poate fi sesizat Tribunalul Muncii de către părțile implicate în acord.



Sistemul de negociere în sectorul public norvegian este foarte centralizat, dar implică un număr semnificativ de organizații sindicale. Acesta este împărțit în trei zone independente de negociere: sectorul de stat, sectorul municipal și municipalitatea din Oslo. Negocierile sunt efectuate de către reprezentanții celor patru confederații principale. Sindicatele independente sunt, de asemenea, implicate în negocieri. Creșterile salariale generale trebuie să fie coordonate între cele trei zone de negociere, deoarece angajații de la stat și municipalitate sunt subiectul aceleiași scale de salarizare.

De regulă, o rundă de negociere de la nivel central este completată cu o rundă de negociere a salariului la nivel local. Începând cu 1990, negocierile locale au fost comune și la nivelul sectorului public. În acest sistem de negociere colectivă pe două niveluri, partenerii de la nivel central, de regulă, nu sunt implicați în negocierile locale atât timp cât partenerii locali sunt capabili să ajungă la un acord.

#### *Ce se negociază și unde se regăsesc rezultatele.*

La cel mai înalt nivel, negocierile din Norvegia acoperă o serie de aspecte, cum ar fi procedurile de alegere a reprezentanților angajaților, care în multe alte țări, precum și România, ar putea face obiectul legislației. Acordurile de bază mai includ, de asemenea, egalitatea de gen, sănătatea și siguranța, utilizarea de noi tehnologii, monitorizare și evaluarea locului de muncă.

La nivelul industriei acordurile stabilesc o gamă largă de modalități detaliate pe teme cum ar fi sistemele de salarizare și de salarizare, concediu, ore de lucru, cheltuielile de deplasare, sănătatea și siguranța, concedii speciale - cum ar fi concediul de doliu, și problemele de egalitate. De asemenea, se ocupă cu sisteme de pensionare anticipată, care au fost de preocupare majoră în ultimii ani.

În Norvegia, salariile sunt negociate de către partenerii sociali. Acestea nu sunt stabilite de lege cum este cazul României, ea nu prevede /nu stabilește un salariu minim legal. În acest proces rolul statului este limitat la facilitarea negocierilor (furnizarea de statistici și informații relevante înainte de negocieri), precum și la asigurarea unui cadru legal pentru rezolvarea conflictelor de interese (Muncii Litigii Act).

În companiile care au semnat acorduri colective, sistemul de salarizare este parte a acordului colectiv și poate varia în funcție de industrie. De exemplu, angajații gulere albastre au de obicei un sistem fix unde abilitățile și vechimea în muncă sunt elemente de bază. Muncitorii cu gulere albe au în mod normal, salarii determinate individual, iar partenerii se angajează în negocieri pe creșterea anuală a acestor salarii la nivel de companie

În sectorul privat, salariile pot fi negociat pe trei niveluri, în funcție de locație: nivel central (NHO / LO), la nivel sectorial (angajatori și muncitorii organizației din diferitele sectoare) și local (management al companiei și sindicate locale<sup>53</sup>).

Aceste acorduri acoperă de obicei o industrie sau sector și pot include aspecte mai largi ale politicii sociale, în plus față de salariul și condițiile de muncă.

În sectorul de stat, Parlamentul a stabilit că termenii acordurilor colective ar trebui să acopere toți angajații, în timp ce în sectorul municipal normelor de drept administrativ referitoare la egalitatea de tratament presupune ca diferențierea este inacceptabil.

Aceste acorduri se derulează pe o perioadă de trei ani și reglementează relațiile de muncă și cooperarea într-un sens mai larg.

Părțile implicate în negocierea la nivel național sunt de acord că aceste negocieri ar trebui purtate pe baza a patru criterii stabilite:

53 Fafo 2013, p22

profitabilitate, productivitate, perspective și competitivitate.

**Observații:**

*Negocierea colectivă în sectorul public din Norvegia se desfășoară pe baza unor principii similare, în esență, cu cele care întemeiază negocierea colectivă a salariaților din mediul privat, dar aspectele ce pot fi negociate diferă. Comparativ cu România, în Norvegia nivelurile de salarizare sunt un subiect al negocierii. În România, salariul minim este reglementat prin lege la fel ca și sistemul de salarizare al funcționarului public. Criteriile pe baza cărora sunt stabilite nivelurile de salarizare sunt în prezent reprezentate de un ajutor indirect dat categoriilor de funcționari aflați în poziții dezavantajoase din punct de vedere al câștigului salarial și nu se bazează pe criterii ca reducerea inflației ori creșterea productivității la nivel național. Interdicția de a negocia nivelul de salarizare în sectorul public din România limitează într-o anumită măsură capabilitățile dialogului social la nivelul funcției publice: scade încrederea în procesul de dialog social; pe termen lung aplicarea diferențiată a legii salarizării poate produce dezechilibre în ceea ce privește procesul de recrutare și calitatea resursei umane. Chiar și cea mai bună legislație nu este suficientă pentru asigurarea unor condiții bune de lucru; este mai degrabă doar un prim pas important și necesar.*

**De învățat:**

Prin comparație, în Norvegia salariile din sectorul privat, dar și din sectorul public al municipalităților se negociază, iar primele care negociază nivelul salarizării sunt industriile cele mai expuse concurenței străine. Rezultatul acestor negocieri stabilește intervalul de creștere a salariilor pentru alte industrii și sectoare. Negociere centralizată pentru salarii și contractele colective de muncă este, de obicei, completată cu negocierile la nivel de companie între companie și sindicatul companiei. Negocierea la nivel local a fost utilizată pe scară largă în sectorul public, începând cu 1990. Contractele colective de muncă din Norvegia sunt strict ierarhice, ceea ce înseamnă că acordurile de companii, inclusiv sisteme de salarizare, nu poate încălca dispozițiile acordurilor la nivel de sector. Negocierile la nivel de companie este condusă de părțile locale implicate, fără să fie implicată în negocieri părțile centrale excepția cazului în care părțile locale nu sunt în măsură să convină asupra unui acord revizuit.

În România, pînă în prezent, singurul subiect de negociere este salariul minim, în funcție de care sunt calculate alte niveluri salariale, inclusiv din sectorul public.

O consecință a aspectelor identificate în cadrul prezentului studiu este reprezentată de faptul că dialogul social în serviciile publice poate avea efecte pozitive dacă:

- organizațiile partenerilor sunt puternice, independente și au capacitatea tehnică de a se angaja într-un dialog social semnificativ;
- drepturile fundamentale ale libertății de asociere și de negociere colectivă sunt respectate de factorii politici decidenți;
- există mecanisme și deschidere din partea partenerilor de dialog social care asigură schimbul de informații relevante;
- părțile au voință politică și se angajează într-un dialog social;

## CAPITOLUL 3

### Analiza comparată a modelelor românească și norvegiană

*Premise:* Cele două sisteme diferă semnificativ din punct de vedere al perioadei de experimentare a dialogului social, în cazul Norvegiei istoricul acestui proces fiind mult mai îndelungat și neîntrerupt, din punctul de vedere al valorilor și normelor instituționalizate la nivel social, din punctul de vedere al actorilor implicați procesul de dialog, precum și din punctul de vedere al mecanismelor de derulare a dialogului social.

La începutul demersului analitic trebuie precizat foarte clar că sistemele de dialog social din România și Norvegia diferă semnificativ din cel puțin două motive: (1) istoria proprie a relațiilor între partenerii sociali și (2) pattern-ul cultural distinct existent în cele două țări. În această secțiune va fi evaluată fiecare latură a dialogului, dar și întregul sistem, astfel încât să fie oferită o imagine comprehensivă asupra dialogului social din cele două țări.

Dialogul social este privit pe trei dimensiuni: actori, structuri/ instituții și mecanisme sau procese.

#### 3.1. Actori

Actorii "clasici" în dialogul bipartit sunt sindicatele și patronatele. Există însă diferențe semnificative și din acest punct de vedere între România și Norvegia. În Norvegia, dialogul bipartit se poartă exclusiv între sindicate și patronate, intervenția Guvernului fiind minimală, respectiv își asumă rolul de mediator atunci când cele două părți nu se înțeleg și există riscul declanșării unor greve. O dată la patru ani, se încheie între organizațiile reprezentative ale angajaților și angajatorilor un Acord cadru, care stă la baza negocierilor ce se desfășoară pe parcursul perioadei.

În România, dialogul bipartit se poartă mai degrabă între Guvern și ceilalți parteneri sociali, rolul Guvernului fiind de partener al dialogului și nu de mediator. În România există astfel un salariu minim pe economie legiferat, ceea ce nu regăsim în Norvegia, unde se stabilește anual un venit minim pe ramuri pe baza negocierilor exclusive între patronate și sindicate. În România, dialogul bipartit în formă pură există numai în sectorul public, unde statul în calitate de angajator negociază cu sindicatele funcționarilor publici. Există diferențieri semnificative între cele două țări și în ceea ce privește dialogul tripartit. În România, dialogul tripartit este instituționalizat sub două forme: Consiliul Economic și Social, pe de o parte și negocierile patronate – sindicate – Guvern, pe de altă parte. În România, principalele teme ale dialogului tripartit sunt condițiile de muncă și salarizarea, în plus, fiind necesar avizul CES pentru fiecare act normativ.

Norvegia are o lungă tradiție de politică a veniturilor, nu numai în ceea ce privește acordurile salariale, ci și în includerea organizațiilor partenerilor sociali în comisii publice deliberative și în luarea deciziilor politice. Politica tripartită a veniturilor va determina statul să contribuie la o soluționare moderată prin, de exemplu, reformele de politică socială sau o politică activă a pieței forței de muncă.

În Norvegia, principalii actori sunt reprezentați de 3 organizații patronale (din cele 5 recunoscute) și de 1 confederație sindicală, care reunește peste jumătate dintre lucrătorii sindicalizați.

- Patronatul companiilor publice Spekter ce reunește entități precum spitale, poșta, compania căilor ferate (250.000 de angajați ai companiilor afiliate);
- Patronatul companiilor private NHO (570.000 angajați ai companiilor afiliate<sup>54</sup>);
- KS – patronatul municipalităților (450.000 de angajați ai entităților afiliate);
- Confederația Norvegiană a Sindicatelor LO (1.200.000 de membri sindicaliști).

Reamintim aici câteva cifre pe care le-am prezentat în secțiunea 2.2.4. În Norvegia, circa 60% dintre angajați din sectorul privat lucrează în companii afiliate la o confederație patronală, iar rata de sindicalizare, pe de altă parte, este de cca 52%. În sectorul public al municipalităților ponderea angajaților din entități afiliate este de 100% (toate municipalitățile fiind afiliate la patronatul KS). O situație similară este consemnată și în rândul companiilor publice.

Comparând situația ambelor părți, angajatori și sindicate, se observă că există o delimitare clară cu privire la teritoriile de negociere. Cu toate acestea, deși Spekter este astăzi casa pentru întreprinderile membre care sunt pur private, NHO a fost întotdeauna organizarea dominantă în sectorul privat. În ultimul deceniu concurența a crescut între NHO și Virke, în special în sectorul serviciilor din domeniul privat.

În România, principalii actori erau reprezentați până la momentul declanșării crizei economice de 4 confederații sindicale (din cele 5 recunoscute) și de câteva patronate organizate sectorial și regional, cu excepția confederației UGIR 1903.

- Confederația Națională a Sindicatelor Libere din România CNSLR-Frăția (800.000 de membri sindicaliști);
- Confederația Națională Sindicală Cartel Alfa (400.000 de membri sindicaliști<sup>55</sup>);
- Blocul Național Sindical (320.000 de membri sindicaliști);
- Confederația Sindicatelor Democratice din România (350.000 de membri);
- Patronatul UGIR<sup>56</sup> 1903 (număr necunoscut de angajați ai companiilor afiliate, dar gradul de reprezentare este foarte scăzut, dată fiind afilierea redusă a companiilor private și publice la patronate).

După declanșarea crizei economice, protestele au fost declanșate exclusiv de către sindicatele profesionale din domeniul public (din învățământ, sănătate, administrație publică, poliție), dar federațiile respective au acționat individual, neconjugat cu celelalte federații, urmărind exclusiv interesul propriei categorii profesionale reprezentate. Această situație a permis puterii politice să creeze prin discurs discordie între diferite categorii profesionale astfel încât să îndrepte federațiile respective unele împotriva celorlalte.

Revenind la situația existentă anterior crizei, se observă că în cazul României influența sindicatelor este mult superioară celei exercitate de patronate. Cu toate acestea, în România a apărut un fenomen aparte (care s-a produs și în anii 1990 cu sindicatele): reprezentanți ai patronatelor au ocupat funcții publice, interesele angajatorilor fiind promovate de data aceasta și de pe poziții de putere. Liderii sindicali care au ocupat funcții publice cu un deceniu în urmă nu au mai urmărit interesele sindicaliștilor pe care i-au reprezentat odată ajunși pe poziții de demnitari. Ponderea redusă a patronatelor în spațiul social al dialogului pe fondul destructurării mișcării sindicale a

<sup>54</sup> Numărul exact al angajaților din companiile afiliate nu este cunoscut. Potrivit declarațiilor unor reprezentanți norvegieni ai KS, patronatul NHO ar cumula cca 1,3 milioane de angajați, fiind cel mai redevabil partener social în negocierile colective bi- și tripartite.

<sup>55</sup> Potrivit declarațiilor proprii, Cartel Alfa ar reprezenta 1.000.000 de angajați (cifra puțin credibilă).

<sup>56</sup> Uniunea Generală a Industriașilor din România.



creat celei de-a treia părți, Guvernul, un avantaj competitiv, fapt care a făcut ca agenda să fie impusă de guvern, iar punctul de vedere al autorităților să fie acceptat de către ceilalți parteneri în condiții mai puțin favorabile.

Analizând comparativ situația existentă la nivelul organizării sindicale din cele două țări reies următoarele caracteristici:

Tabel 7 – Mișcarea sindicală

ROMÂNIA	NORVEGIA
Mișcare sindicală fragmentată	Mișcare sindicală consolidată
Există patru-cinci confederații naționale (toate revendică reprezentarea tuturor angajaților din economie) – confederațiile sindicale sunt în concurență	Nu există o delimitare clară între confederații, toate concurează. Densitatea sindicatelor din sectorul privat variază semnificativ cu mărimea locului de muncă. În sectorul public nu există o corelare între mărimea companiei și densitatea sindicală.
Influență mai mare comparativ cu cea a patronatelor	Influență mai scăzută decât cea a patronatelor, dar balanța este echilibrată prin aranjamente instituționale
Rată de sindicalizare mai scăzută	Rată de sindicalizare relativ stabilă.
Politizarea mișcării sindicale (e.g. apariția unor termeni de tip “democratic” sau “liber” în denumirea confederațiilor sindicale) și afilierea politică a unor lideri	Mișcare apolitică și îndemn la solidaritate națională
Strategie a conflictului sau a partizanatului (în sensul câștigării unor poziții în defavoarea concurenților)	Strategie a consensului și a compromisului
Revendicări care vizează exclusiv situația unor categorii	Revendicările sunt contextualizate și supuse interesului național
Model de negociere tip joc cu sumă nulă: există câștigător și învins	Model de negociere tip joc cu sumă nenulă: toți participanții trebuie să câștige

În Norvegia nu există un sindicat propriu-zis al funcționarilor publici, interesele acestora fiind reprezentate de marile confederații, în negocieri ținându-se cont și de această categorie. În România concurează două federații sindicale ale funcționarilor publici, fapt care permite un oarecare spațiu de joc al autorităților.

Pentru a obține un tablou complet al caracteristicilor dialogului social trebuie văzute și aspectele specifice ale patronatelor. Din nou, analiza comparativă permite o înțelegere mai bună a modului în care angajatorii se constituie ca partener social din cele două țări, reieșind următoarele caracteristici:

Tabel 8 - Mișcarea patronală

ROMÂNIA	NORVEGIA
Mișcare patronală fragmentată; organizată regional și sectorial	Mișcare patronală relativ consolidată, dar organizată pe trei sectoare majore ale economiei: companii private, municipalități și companii publice.
Există o singură confederație națională, dar concurată de o confederație "clonă", expresie a jocurilor de putere din spațiul privat postdecembrist; în plus această confederație nu reprezintă decât o mică parte din totalul angajatorilor din România; slaba reprezentare este cauzată de ponderea mare a IMM și a companiilor multinaționale în economie, care nu sunt afiliate	Există cinci actori principali- două companii din sectorul privat, două reprezintă sectorul public și una reprezintă membrii din ambele sectoare (în principal publice). Confederațiile patronale fac front comun în perioadele de negociere cu sindicatele și cu Guvernul.
Influență mult mai redusă comparativ cu sindicatele, dar există management încrucișat public-privat, ceea ce permite angajatorilor afiliați să-și promoveze mai bine interesele	Influență mai puternică comparativ cu sindicatele, dar care este estompată atunci când negocierile vizează anumite sectoare (sindicatele unite negociază cu fiecare patronat în parte în cazul unor chestiuni ce vizează un sector aparte)
Rată de afiliere scăzută	Rată de afiliere ridicată (dacă se include și statul rata ajunge la 75%)
Politizarea mișcării patronale datorată managementului încrucișat public-privat	Mișcare apolitică, dar "sectară" în sensul că pentru fiecare mare domeniu sunt constituite organizații puternice care își protejează interesele
Strategie a conflictului (în anii 2000 au avut loc câteva greve fiscale din partea angajatorilor – această formă de protest este ilegală în momentul de față)	Strategie a compormisului și a consensului – este conștientizat faptul că bunăstarea tuturor nu este posibilă în absența unor câștiguri și din partea partenerilor
Mișcare revendicativă – în special pentru facilități fiscale și acte normative mai permissive anumitor activități; de aici principalul partener în dialogul bipartit nu este sindicatul, ci Guvernul	Mișcare defensivă, de apărare a propriilor interese în fața revendicărilor sindicale
Model de negociere tip joc cu sumă nulă: există câștigător și învins	Model de negociere tip joc cu sumă nenulă: toți participanții trebuie să câștige

Pentru sectorul public, în Norvegia există o situație aparte. Statul nu este singurul angajator în sectorul public. Cel mai mare angajator din Norvegia îl constituie municipalitățile, care s-au organizat într-un puternic patronat, cu capacitatea de a promova nu numai interese, ci și valori civice.

#### Sistemul acordurilor colective

Sistemul norvegian este unul multi-nivel, cu o ierarhie strictă, în care concentrarea centralizată este completată de structuri la locul de muncă de cooperare și negociere. Acordul de bază definește scopurile principale și procedurile principale. Referirile la salarii și condiții de muncă sunt făcute în acorduri colective locale și sectoriale.

Acordurile semnate la nivel de întreprindere, inclusiv grila de salarizare, nu poate încălca dispozițiile acordurilor semnate la nivel de sector. Contractele colective există și au rolul de a reglementa grilele de salarizare standard și condițiile de muncă. Ele definesc obligațiile atât pentru angajatori cât și pentru angajați, precum și drepturile acestora. Contractele colective de muncă conțin o varietate



de dispoziții referitoare la probleme sociale și beneficii pentru angajații companiilor semnatare, cum ar fi vacanțe, concediu medical, training-ul acestora, etc..

În Acordul de bază sunt incluse toate acordurile colective dintre angajatori și angajați ai organizațiilor afiliate la principalele confederații (LO și NHO).

Se stabilesc, de asemenea, acorduri la nivel de sector și la nivel de loc de muncă.

Salariile și condițiile de muncă sunt acoperite de acorduri colective naționale între sindicate și asociațiile angajatorilor. Aceste acorduri acoperă de obicei un sector sau o industrie.

În sectorul de stat, parlamentul a stabilit că termenii contractelor colective de muncă ar trebui să acopere toți angajații, în timp ce în sectorul municipal normele administrative de drept privind egalitatea de tratament presupune ca diferențierea să fie neacceptată. Angajatorii privați care nu au semnat un contract colectiv nu sunt obligați să aplice termenii și condițiile convenite în mod colectiv. Negociere centralizată pentru salarii și contractele colective de muncă este, de obicei, completată cu negocieri la nivel de companie între companie și sindicatul din companie.

Negocierea centralizată a salariilor și a acordurilor colective este suplimentată de negocierea la nivel de companie. Negocierea locală (la nivel de municipalitate) are de asemenea utilizare în sectorul public din 1990. Negocierea locală este făcută sub clauză de pace, ceea ce înseamnă că grevele sunt prohibitive.

În România se face distincție între domeniul privat și cel public, pentru sectorul privat fiind consacrat contractul colectiv, iar pentru cel public, acordul colectiv. Sistemul încheierii acordurilor colective este piramidal, asemenea cazului norvegian. La nivel național este încheiat anual Contractul Colectiv de Muncă Unic prin care este stabilit salariul minim pe economie, salariu care este ulterior legiferat. La nivel de sector și de ramură sunt negociate contracte colective, dar care nu sunt și cu necesitate încheiate. La nivel de entitate, contractele colective sunt încheiate numai în cazul companiilor cu peste 50 de salariați. În privința contractului unic/acordului cadru, însă, funcționează atât în România, cât și în Norvegia principiul erga omnes. În administrația publică se încheie acorduri colective, anual, și la nivel de entitate. Sistemul acordurilor colective este însă diferit în România față de Norvegia atât din cauza statutului diferit al angajaților din sectorul public (aspect care va fi tratat în secțiunea următoare), cât și din cauza modului de organizare a dialogului social. De reținut aici este că pentru sectorul de stat, unde negocierea directă între funcționari și Guvern nu poate avea loc, deciziile sunt luate de Parlament, dar având în vedere și rezultate ale negocierilor colective la nivel național. Nici în România funcționarii publici nu își pot negocia salariul, dar au drept de reprezentare și de negociere în privința condițiilor de muncă.

lată principalele caracteristici ale sistemelor de acorduri colective din cele două țări:

Tabel 9

ROMÂNIA	NORVEGIA
Există un acord național – Contractul colectiv național unic în baza căruia este stabilit salariul minim; caracter de lege	Există un acord național – Acordul cadru în baza căruia sunt derulate toate celelalte acorduri colective (definește proceduri, drepturi și obligații); caracter orientativ (dar principiile stabilite sunt respectate)
La nivel de sector/ramură sunt negociate contracte colective fără a fi în mod obligatoriu încheiate	Sunt încheiate acorduri colective la nivel de sector/ramură prin care se stabilesc și nivelurile salariale și condițiile de muncă
Pentru funcționarii publici se încheie acorduri colective la nivel de entitate/sector	Pentru funcționarii publici (sectorul de stat) este trecut prin Parlament un acord colectiv agreat de părți și care se aplică întregului sistem
Nu există negociere colectivă pe criterii regionale	În cazul municipalităților (în Norvegia o municipalitate este constituită dintr-un grup de localități) se aplică negocierea colectivă locală
Pot fi negociate contracte colective la nivel de companie, dar numai în cazul firmelor cu peste 50 de salariați	Sunt încheiate acorduri colective la nivel de companie, prin care se stabilesc inclusiv niveluri salariale

Cele două sisteme sunt piramidale, fapt care după unii autori îngreunează inovația organizațională. Cu toate acestea, sistemul piramidal a dat roade în Norvegia. Cazul Norvegian este atipic și în raport cu sistemul de reprezentare francez, unde, în ciuda unei concentrări organizaționale mari la nivel de sindicate și patronate, dialogul social nu funcționează. Acest lucru explică înclinația spre protest a partenerilor sociali în Franța. Nu înseamnă însă că reducerea numărului de proteste în România se datorează creșterii eficacității dialogului, ci, dimpotrivă a decapitării partenerilor sociali în a negocia și a reacționa.

### Statutul salariaților în sectorul public

În Norvegia sunt definite trei sectoare: privat, municipalități (unde intră și județele ca entități locale) și stat (comparativ cu România, unde sunt definite două sectoare: public și privat). Salariații din sectorul municipalităților nu au statut de funcționari publici. Legea privind Mediul de lucru se aplică tuturor întreprinderi private și publice, cu excepția navigației și pescuitului, care sunt reglementate de legi separate. La nivelul angajaților din sectorul local (municipalități și județe) se aplică în general legislația definită pentru sectorul privat, în timp ce la nivelul funcționarilor publici acționează o legislație specială, dar care reproduce în mare parte prevederile legislației aplicate celorlalte domenii.

Prin lege și prin acordurile colective se stabilesc drepturi și obligații ale celor două părți: angajatori și angajați. Sunt convenite două elemente principale: nivelul de salarizare și condițiile de muncă. Pentru a înțelege mai bine sistemul dialogului social în Norvegia, comparativ cu România, trebuie început cu definirea clară a statutului angajaților din sectorul public din cele două țări.

Tabel 10

	NORVEGIA		ROMÂNIA
Sector public	Municipalități	Salariați contractuali	
	Stat	Funcționari publici	Funcționari publici
		Embetsmenn	
Sector privat	Salariați pe bază de contract		

Pentru a evita unele confuzii, facem câteva precizări. Angajații din sectorul municipalităților nu au statut de funcționari publici, dar sunt protejați prin acte normative speciale, ca angajați ai sectorului public. Prin urmare, nu trebuie confundați cu salariații contractuali ai administrației publice din România. Altfel spus, angajații municipalităților sunt “funcționari publici” încadrați pe bază de contract, nu prin numire. Termenul “funcționar” este însă impropriu în sistemul norvegian, unde nu se face distincție între lucrătorii din administrație (birocați) și ceilalți lucrători din sectorul public. Cu alte cuvinte, în ceea ce în România suntem obișnuiți să numim funcționari publici, în Norvegia sunt incluse la nivel local (municipalitate și județ) cadrele din învățământ și sănătate (la nivelul entităților aflate în subordinea autorităților locale), dar și angajații companiilor aflate în proprietatea municipalităților.

*Embetsmenn* constituie o categorie aparte a funcționarilor publici din Norvegia care poate fi încadrată între înalți funcționari publici și demnitari în sistemul din România. În această categorie se regăsesc 1.600 de angajați dintr-un total de 157.000 de funcționari publici. Embetsmenn sunt numiți direct de către rege. Nu există dialog social la această categorie. Un funcționar de acest tip poate fi numit pe un termen limitat. Prin Constituție, și această categorie este împărțită în două subcategorii: persoane care pot fi schimbate din funcție și persoane care nu pot fi schimbate din funcție. Cei din ultima categorie pot fi destituiți numai dacă există o hotărâre judecătorească în acest sens, în timp ce persoanele din prima categorie pot fi schimbate prin decizie administrativă. Embetsmenn (funcționari de stat) nu au dreptul la grevă și nu își pot negocia salariile. Categoria acestor funcționari nu beneficiază de efectele unui acord colectiv, iar principalele drepturi (salarii, concedii, ore de muncă etc.) sunt stabilite prin lege.

*Funcționari publici* sunt numai angajații din sectorul de stat (nu și cei din sectorul municipal). Aceștia beneficiază de acorduri colective. De asemenea, pentru categoria funcționarilor publici există legislație specială prin care se reglementează în linii mari același lucru stabilit și pentru celelalte două sectoare. Funcționarii publici, asemenea lucrătorilor din sectoarele municipal și privat sunt reprezentați de către sindicate reprezentative la nivel național (aceștia nu au un sindicat propriu). Rezultatele negocierilor sunt valabile pentru toți funcționarii și nu mai pot fi completate cu negocieri locale.

*Angajații sectorului municipal* constituie personalul administrativ, profesorii, învățătorii, medicii, inginerii și alte categorii implicate în activitatea autorităților municipale. Legislația privind sectorul municipal se aplică tuturor angajaților, spre deosebire de România unde se face distincție între personalul contractual și funcționarii publici. Numărul total al angajaților din sectorul municipal se ridică la 450.000 de persoane. În Norvegia există comitete care se ocupă cu angajarea în sectorul municipalităților (tilsettingsutvalg). Concursurile nu pot fi contestate. Comitetele sunt compuse din 4-5 membri: sindicate, director/principal, membri aleși din domeniul de activitate. În cazul României, în comisiile de concurs organizate pentru ocuparea funcțiilor publice nu fac parte sindicaliști, deși acest drept le este conferit printr-un act normativ (H.G. nr. 611/2008). În schimb, printre membrii comisiilor de concurs se află și reprezentanți ai Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (instituție inexistentă în Norvegia).

### 3.2 Structuri și instituții


În Norvegia nu există structuri aparte pentru găzduirea dialogului social, acesta fiind derulat în virtutea unor instituții sociale (cu fundament în cultură: valori, norme, credințe). În România, există structuri create prin mecanisme legislative, dar nu există o cultură a dialogului social. Acest lucru a fost favorizat și de "relaxarea" legislativă privind modul de derulare a dialogului social. De pildă, CES are un simplu rol consultativ. Pentru fiecare categorie de structuri se vor avea în vedere structurile corespondente din cele două țări. La acest capitol se analizează și corespondența între nivelurile de reprezentare și organizare a instituțiilor publice și ale partenerilor sociali (e.g. prefecturi, autorități regionale etc.).

Organizarea și finanțarea sectorului public local din Norvegia încearcă să combine democrația locală cu rolul de agent al serviciilor sociale. **Guvernarea locală este o parte integrantă a statului bunăstării și gestionează circa jumătate din serviciile publice.** Din moment ce egalizarea serviciilor este un scop central al statului bunăstării, furnizarea și finanțarea de servicii sunt subiect al reglementării centrale. Cadrul legal și de finanțare trebuie înțeles în contextul integrării guvernării locale în statul bunăstării prin legi naționale. Din punct de vedere istoric, s-a trecut de la o extremă descentralizare în sec. al XIX-lea la o extremă centralizare în sec. XX. Pentru ca mai recent să se revină la o relativă descentralizare, iar în momentul de față pe agenda discuțiilor publice se află o nouă reformă administrativă menită să concentreze administrația locală (se discută trecerea la un sistem administrativ pe regiuni). Prin guvernare locală sunt înțelese ambele niveluri: municipalități și județe.

#### **Norvegia: de la descentralizare la centralizare; România: de la centralizare la descentralizare**

Norvegia revine treptat la centralizarea unor servicii și a administrației, din cauza disfuncțiilor apărute în administrarea unor servicii publice (e.g. spitalele), cauza fiind modalitatea de finanțare și distribuția inegală a poverii cheltuielilor publice. Furnizarea de servicii publice a crescut pe măsură ce guvernarea locală și-a asumat noi responsabilități: lucrări de infrastructură (apă, canalizare, salubritate, gaz, electricitate, drumuri, transport în comun), precum și servicii sociale (educație și îngrijire medicală). De asemenea, era angajată în politici de locuire și ajutoare sociale pentru săraci. Activitățile erau finanțate în primul rând din taxe locale, impozitul local dominant fiind inițial impozitul pe proprietate. Apoi, impozitul pe venit a devenit mai important datorită industrializării și tranziției de la o economie bazată pe barter la o economie monetarizată. Prin legea din 1882 a fost introdus impozitul obligatoriu pe venit. Baza de impozitare a fost stabilită prin lege, dar fiecare autoritate locală putea să-și determine propria rată de impozitare. Din 1900, impozitul pe venit devine cea mai importantă taxă locală (circa 60% din veniturile fiscale), iar rata de impozitare varia substanțial de la o localitate la alta. Transferurile bugetare au reprezentat numai 10% din veniturile locale. Deși activitatea și veniturile au crescut abrupt, sectorul public era încă mic comparativ cu situația prezentă. Veniturile totale însumau mai puțin de 4% din PIB.

Autonomia locală a scăzut din cauza diferențelor economice. Variația ratei de impozitare pe venit a crescut, iar multe autorități locale au intrat în criză de deficit în timpul marii crize din anii 1920. Nevoia de redistribuire a implicat autoritățile centrale. Ajutoarele guvernamentale au fost îndreptate către municipalitățile care se confruntau cu șomajul și a fost avută în vedere reducerea inegalităților dintre autorități locale în termeni de venit. Astfel, prin introducerea, în 1936, a unui „fond din taxa de egalizare” s-a formalizat sistemul transferurilor de la centru spre autoritățile locale. Schema de redistribuire a fost completată cu transferuri bazate pe obiective și criterii măsurabile (venit pe locuitor, șomaj etc.) finanțate din impozitul pe dobânzile la depozite. După cel de-al doilea Război Mondial, reglementarea privind impozitul pe venit la nivel local a continuat, iar sectorul public local a devenit parte integrată a statului bunăstării. Expansiunea statului bunăstării s-a produs la un nivel ridicat prin finanțarea din transferuri bugetare, iar până în 1980,



transferurile guvernamentale (matching grants) s-au ridicat la circa 40% din veniturile guvernamentale. Egalizarea s-a produs prin diferențierea ratelor de concordanță (respectiv, a fost stabilită o rată mai mare pentru zonele mai sărace). Ratele de concordanță nu iau în calcul nevoile de cheltuieli publice și baza de impozitare. În plus, acestea au fost utilizate pentru a pedepsi autoritățile locale care aplicau o rată de impozitare sub maximum. **Din 1980, toate autoritățile locale au utilizat rata de impozitare maximă asupra venitului și averii.**

Creșterea controlului autorităților naționale a implicat și crearea, la începutul anilor '70, a unei comisii pentru a propune reforme în sectorul public local. Această comisie a propus schimbări în sistemul de finanțare care au fost implementate în prima jumătate a anilor '80. Procesul a culminat cu o reformă a transferurilor guvernamentale în 1986, când majoritatea granturilor selective au fost comasate într-un sistem bloc de transferuri pentru promovarea democrației locale, responsabilității locale și eficienței. Reforma a dat autorităților locale puterea de a aloca resurse între diferite servicii publice, dar nu a vizat limitarea puterii de a influența propriile venituri. Din 1986 a existat o creștere echilibrată a transferurilor și impozitelor locale. Diviziunea sarcinilor între diferitele niveluri ale autorității a fost stabilă. **Principala excepție este că responsabilitatea spitalelor a fost trecută de la județe la guvernul central în 2002.**

În cazul României lucrurile au avut o altă evoluție. După 1990 s-a încercat o descentralizare, fără a fi consacrată imediat autonomia locală. Odată ce a fost recunoscută autonomia locală, aceasta nu a putut deveni efectivă din cauza absenței fondurilor proprii pentru majoritatea primăriilor din țară. Singurele localități<sup>57</sup> care s-au bucurat pe deplin de autonomie au fost orașele mari (10 la număr din cele aproape 3.000 de localități existente în România). Dependența de transferuri a făcut dificilă organizarea și dezvoltarea locală. Recent, în România o serie de servicii publice (spitale, școli) au fost transferate autorităților locale, pentru a degreva bugetul statului de o parte din cheltuielile sociale. Acest lucru a pus multe primării în imposibilitatea de a susține financiar respectivele unități, scăzând și mai mult calitatea serviciilor bunăstării. Dimpotrivă, în Norvegia s-a decis ca spitalele să treacă din administrarea locală la cea centrală pentru a susține financiar servicii sociale vitale (precum sănătatea) și a îmbunătăți serviciile publice. O altă chestiune este cea legată de utilități, mai exact de serviciile de apă-canal și de termoficare, care au trecut încă din anii 1990 în subordinea primăriilor. Acest sector (al utilităților administrate local) s-a alăturat sectorului economic de stat în "concuranță" pentru accesarea subvențiilor din cauza pierderilor enorme pe care le înregistrau an de an. Administrarea neadecvată a acestor servicii a condus în România la creșterea exponențială a prețurilor la utilități, în timp ce veniturile reale scădeau ca urmare a creșterilor salariale lente pe fondul unei inflații foarte mari.

Este interesant că, treptat, principala sursă de finanțare în cazul municipalităților norvegiene au devenit transferurile guvernamentale și impozitul pe venit (colectat direct de către autoritățile locale), față de impozitul pe proprietate care deținea ponderea majoritară în trecut. Acest lucru ar fi trebuit să conducă la o scădere a autonomiei locale, ceea ce nu s-a întâmplat în cazul Norvegiei. Faptul este explicabil prin existența unui dialog social dezvoltat în care primează nu numai interesele unor categorii profesionale, ci și cele comunitare (de reducere a decalajelor), toate sub umbrela interesului național. În cazul României, singurele surse de venit ale primăriilor sunt taxele și impozitele locale, cotele defalcate din impozitul pe venit fiind direcționate de la centru, colectarea acestui impozit fiind făcută de către o instituție centrală. Prin urmare, transferurile de la bugetul statului au o pondere majoritară în veniturile locale, dar modul de alocare nu este negociat într-un dialog tripartit, așa cum se întâmplă în Norvegia, ci este stabilit în mod discreționar de către autoritățile centrale. Din acest motiv, autonomia locală în România este iluzorie pentru majoritatea localităților.

---

<sup>57</sup> Nu trebuie confundată entitatea "municipalitate" din Norvegia cu entitatea "localitate" din România. Municipalitățile norvegiene constituie un grup de câteva localități. Din acest punct de vedere, nivelul de concentrare a administrației la nivel local este mai mare în Norvegia comparativ cu România.

## Organizarea actuală a sectorului public local

Populația Norvegiei numără 5,1 milioane de cetățeni, la nivelul căreia se înregistrează un număr de peste 600.000 de angajați în sectorul public (municipalități și stat) – 12% din total populație, fiind cel mai extins sector public din Europa (ca pondere în economie și din punctul de vedere al ponderii salariilor în total populație ocupată).

### Sectorul public norvegian este organizat pe trei niveluri:

1. Autoritățile centrale;
2. Autoritățile județene (19, inclusiv Oslo);
3. Autoritățile municipale (427 de municipalități).

Autoritățile județene plus cele municipale formează sectorul public local. Sectorul public local (asemenea celorlalte țări nordice) este un important furnizor de servicii ale bunăstării. Acesta reprezintă 50% din consumul guvernamental, iar veniturile lui reprezintă 17% din PIB-ul mainland<sup>58</sup>. **20% din forța de muncă este angajată în sectorul public local.**

Nivelurile administrației guvernamentale sunt:

- Central: 17 ministere;
- Regional: 18 guvernatori, agenții guvernamentale (36 de tipuri, fiecare tip având de la 5 agenții până la 200 în sectorul sănătății);
- Local: autorități locale/regionale – aleși, nu numiți (la județe sunt autorități județene).

Mai mult de 50% dintre municipalități au mai puțin de 5.000 de locuitori. În ciuda variației uriașe în termeni de mărime a populației (de la câteva sute la 600.000 în Oslo), toate municipalitățile au aceleași responsabilități, cu excepția Oslo care este o autoritate județeană. Județele sunt mai omogene, comparativ cu municipalitățile, în termeni de populație (de la 70.000 la 600.000 de locuitori).

Sistemul politic la nivel local este o democrație reprezentativă unde membrii consiliilor municipal și județean sunt aleși la fiecare 4 ani. Partidele naționale sunt actori importanți, dar la nivel municipal sunt importante și listele locale care sunt reprezentate în consilii. Modelul tradițional al administrației locale constă dintr-un Consiliu municipal cu reprezentare proporțională de la toate părțile interesate. Consiliul municipal este condus de primarul. Toate primari sunt aleși de către consiliul municipal consiliu / oraș. Aceasta include municipalitățile cu un sistem parlamentar. (Alegerea directă a primarului a fost un proiect pilot 1999-2007, și nu a fost continuată).

În Norvegia există 11.500 de consilieri aleși pentru cele 428 de municipalități și 19 județe. **Primarii sunt aleși de consiliile locale. Șeful administrației este angajat de consiliul județean sau local.**

Prin contrast, populația României numără astăzi circa 19 milioane de cetățeni, existând 1,2 milioane de angajați în sectorul public (funcționari publici plus angajați ai serviciilor publice: sănătate, învățământ, securitate și siguranță națională, cultură și culte) – 6% din total populație (nivel situat la jumătatea celui înregistrat în Norvegia). Spre deosebire de Norvegia, sectorul public local din România are o pondere apropiată de zero în economia națională (singurele entități economice gestionate fiind utilitățile administrate local – excepție sunt energia electrică și gazul). Prin urmare, sectorul public local este consumator de resurse, slab generator de venituri

<sup>58</sup> În Norvegia se face distincție între sectorul economic mainland și cel "al mărilor" unde intră pescuitul, shippingul și extracția de petrol, domenii care furnizează de fapt avuția națională a Norvegiei.





(numai municipiul București reușește, dată fiind dimensiunea economică din această arie, să obțină un buget situat undeva la 1 miliard de euro anual (fără a mai socoti primăriile de sector).

Sectorul public românesc este organizat, de asemenea, pe trei niveluri:

- Autoritățile centrale;
- Autoritățile județene (42, inclusiv municipiul București);
- Autoritățile locale (circa 3.000 de localități).

Nivelurile administrației guvernamentale sunt:

- Central: 17 ministere, agenții guvernamentale;
- Local: instituția prefectului.

Sistemul politic la nivel local este o democrație reprezentativă unde membrii consiliilor municipal și județean sunt aleși la fiecare 4 ani. Spre deosebire de Norvegia, în România primarii sunt aleși direct prin votul populației. În plus, pentru funcțiile de consilieri (locali și județeni), președinți de consilii și primari în România pot candida persoane nominalizate de un partid politic sau independenți. Nu există "liste locale".

Guvernarea locală se realizează de către primar împreună cu consilierii aleși (hotărârile primarului sunt supuse la vot în consilii). Primarul este secondat de șeful administrației (managerul local).

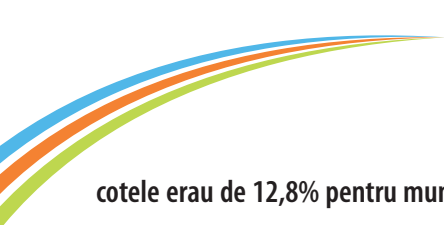
**Poziția sectorului local în economia norvegiană**

În termeni de venituri și cheltuieli, competența municipalităților este mai largă decât cea a județelor. Era și înainte ca spitalele să fie trecute de la județe la autoritatea centrală, în 2002. La nivelul municipalităților, serviciile bunăstării (educație, sănătate, asistență socială) reprezintă majoritatea cheltuielilor.

Serviciile bunăstării oferite de municipalități: îngrijire la domiciliu, școală primară și secundară (până la clasa a 10-a), îngrijire medical primară (centre de urgență) și servicii sociale (asistență socială, creșe). Toate aceste servicii reprezintă 77% din totalul bugetului. Alte servicii oferite de municipalități reprezintă mai puțin de 20% din buget: cultură (biblioteci, cinema, facilități sportive), infrastructură (drumuri, apă, canal, salubritate) și planificare (inclusiv planificarea utilizării pământului), industrie și locuire.

La nivel de județ, după preluarea spitalelor de către autoritatea centrală, principala sarcină a rămas educația secundară superioară (generală și vocațională), care reprezintă 50% din buget. Apoi urmează transportul (drumuri și transport în comun) – 20% din buget, respectiv fondurile destinate culturii și dezvoltării regionale. Împreună, serviciile bunăstării fac puțin peste 60% din bugetul județelor. Procentul crește la 80% dacă considerăm transportul județean ca parte a infrastructurii naționale.

După reglementarea pieței energiei, autoritățile locale au preferat să vândă companiile de electricitate, iar cu banii astfel obținuți să investească pe piețele financiare. La nivel local se reține impozitul pe venitul global (salarii, pensii, venituri de capital). Din 1992, reforma fiscală a condus la o rată fixă pe impozitul global de 28%, iar venitul public astfel obținut este împărțit între municipalități, județe și autoritatea centrală. Rata de impozitare pentru fiecare nivel al administrației este decisă anual de către Parlament. În 2010,



cotele erau de 12,8% pentru municipalități, 2.65% pentru județe și 12,55% pentru autoritatea centrală. În sistemul fiscal norvegian este și o bază secundară de impozitare, pe venitul personal (salarii, venituri din activități independente). Acest impozit este progresiv și este reținut de autoritatea centrală.

Impozitul pe avere este stabilit la nivel de municipalitate și guvern. Baza de impozitare este averea netă minus o deducere de bază standard. Partea municipalității are o rată fixă de 0,7%, în timp ce la nivel central există o impozitare progresivă.

Impozitul pe proprietate este stabilit numai la nivelul municipalității și cuprinde proprietatea rezidențială și cea de afaceri. Înainte de 2007, impozitul pe proprietate era restricționat la zonele urbane și nu era aplicat în toate municipalitățile. Legea nu era clară în a defini zona urbană și au urmat procese prin care proprietarii demonstau că activele lor nu se află în zona urbană. Din 2007, legea a fost schimbată, fiind aplicabil impozitul pe proprietate și în rural. În 2008, un număr de 293 de municipalități utilizau impozitul pe proprietate, dar numai 148 taxau proprietatea rezidențială și numai 83 taxau proprietatea atât în urban, cât și în rural.

### **Mecanismul deciziei la nivel local**

În Norvegia, rolul primordial în stabilirea bugetului îl au board-ul executiv și șeful administrației (rådmannen). Bugetul este votat de consiliul local. Cerința este ca bugetul să fie echilibrat, nefiind permisă finanțarea cheltuielilor curente din împrumuturi, dar se poate obține echilibrarea din utilizarea unor fonduri de rezervă. Până în 2001, bugetul și împrumuturile erau aprobate de guvernul central. Pentru municipalități, controlul era exercitat de guvernatorul județean (fylkesmannen). Autoritățile locale care fac obiectul controlului și care au probleme economice sunt înregistrate în registrul ROBEK. În 2004 apăreau în acest registru 118 municipalități (peste 25%), iar în 2010 erau 50 municipalități.

Autonomia locală în Norvegia este mai redusă decât în Danemarca și Suedia, unde autoritățile locale pot fixa cotele de impozitare. În Norvegia, ca în orice țară nordică, administrația locală are un rol de agent în statul bunăstării cu responsabilități pentru educație, sănătate și servicii sociale.

Atât municipalitățile, cât și județele au același statut administrativ, autoritățile centrale având statut de supervizare a administrației locale. Reprezentantul guvernului la nivel local este guvernatorul județean. Guvernatorul este echivalentul prefectului din România. Acesta coordonează activitățile altor entități guvernamentale la nivel județean. Guvernatorul trebuie să verifice legalitatea deciziilor făcute de consiliile municipale. Guvernatorul aprobă câteva decizii economice majore, precum creșterea împrumuturilor și constituirea garanțiilor.

### **Responsabilitățile autorităților județene:**

- învățământ liceal;
- dezvoltare regională: transport public, drumuri județene, planificare regională, dezvoltarea afacerilor, cultură (muzee, biblioteci, sport);

#### Responsabilitățile municipalităților:

- învățământ primar și gimnazial;
- asistență medicală, grădinițe;
- îngrijire persoane vârstnice;
- asistență socială;
- planificare locală (utilizare terenuri), chestiuni agricole, chestiuni de mediu, drumuri locale, porturi;
- apă, canal, salubritate;
- dezvoltare culturală și de afaceri;

În 2002, responsabilitatea spitalelor a fost transferată de la județe la stat, iar în 2003 au început prospecțiunile pentru crearea nivelului administrativ regional. Descentralizarea ar urma să se facă spre regiuni, iar administrația locală ar urma să aibă tot două niveluri, respectiv municipalități și regiuni.

În 1992 a fost aprobată Legea Autorităților locale (Kommuneloven), prin care se stabilesc regulile de organizare a administrației locale, dar nu și obligațiile pe care le au autoritățile locale, acest lucru fiind reglementat prin legi separate. Legea autorităților locale conține:

- organizarea autorităților locale;
- administrarea acestora;
- cooperarea între municipalități privind funcțiile autorității locale;
- reguli și proceduri în consiliile locale;
- drepturi și obligații ale reprezentanților din consiliile locale;
- planul de finanțare, bugetul anual, răspunderea pentru împrumuturi;
- supervizare și control;
- acțiuni ale autorităților locale.

Responsabilitățile sunt în mare parte similare și nivelurilor de administrare locală din România, cu excepția spitalelor, care au fost transferate recent autorităților locale. Numai că în România autoritățile locale se confruntă un deficit cronic de finanțare, iar alocarea resurselor publice centrale pe localități nu urmează un program clar definit și nu este discutată în cadrul organismelor de dialog social. De altfel, la acest capitol, Norvegia se diferențiază net de România în sensul în care, față de România, în Norvegia există cadru instituțional și pentru dialog social local sau pe criterii regionale cu scopul de a găsi cele mai bune soluții pentru dezvoltare economică și socială.

### 3.3. Mecanisme

Mecanismele pot fi derivate fie din legislație, fie din relații cutumiare. În ceea ce privește cadrul legal, acesta este minimal în cazul Norvegiei, respectiv o lege privind mediul de muncă. Toate relațiile stabilite între partenerii sociali au loc pe baza convențiilor sociale și ale acordurilor semnate între părți.

Cadrul juridic norvegian poate fi privit ca moderat în ceea ce privește protecția împotriva concedierii, în timp ce forța de muncă

temporară este supusă unui regim de reglementare relativ restrictiv într-un context internațional.

Până în prezent nu a fost întreprinsă nici o liberalizare a legislației în domeniul protejării locurilor de muncă. Întreprinderile pot recurge la concedieri temporare în situațiile în care există o nevoie temporară pentru reducerea forța de muncă, oportunitate care a fost exploatat de multe întreprinderi în 2008/2009 atunci când acestea au înregistrat o scădere bruscă a comenzilor. Această oportunitate este reglementată în contractele colective de muncă, iar lucrătorii concediați au dreptul la prestații de șomaj pe parcursul întregii perioade.

În cazul României, există o multitudine de acte normative, care pot fi consultate pentru detalii în Anexa 5. Principala reglementare în care sunt stipulate drepturile și obligațiile partenerilor implicați în relațiile de muncă este reprezentată de Codul Muncii - aprobat prin Legea nr. 53/2003 cu modificările și completările ulterioare. Urmează apoi reglementări privind organizarea și funcționarea partenerilor sociali (2 legi), privind relațiile de muncă (3 legi), privind organizarea și funcționarea organizațiilor și structurilor bipartite (4 acte normative), privind organizarea și funcționarea organizațiilor și structurilor tripartite (9 acte normative), privind organizarea și funcționarea unor instituții publice cu responsabilități în domeniul relațiilor industriale și ocupare (3 acte normative), privind organizarea și funcționarea Dialogului social (8 acte normative, exclusiv convențiile internaționale la care România a aderat), privind comisiile paritare (7 acte normative), privind monitorizarea actului decizional (5 acte normative).

### **Cadrul legal al relațiilor de muncă**

Relațiile de muncă constituie o combinație între legislație și negociere colectivă. Un element fundamental al reglementării pieței muncii l-a constituit un sistem de negociere organizat ierarhic pe 3 niveluri. Așadar, există o interdependență între legislație și negociere. Prezentăm mai jos cazul Norvegiei, legislația românească fiind expusă pe larg în toate celelalte capitole și secțiuni.

Principalul act legislativ care reglementează drepturile angajatului este Legea privind mediul de lucru. Scopul acestui act este de a asigura condiții de siguranță fizică și organizatorică precum și egalitatea de tratament în rândul muncitorilor, dar și faptul că mediul de lucru este sănătos și plăcut.

Legea mediului de muncă se aplică atât mediului privat, cât și celui municipal. Pentru funcționarii publici de stat există Legea funcționarilor publici din 1983. Legea Funcționarilor Publici este similară Legii Mediului de Muncă. Prevederile referitoare la concedieri se regăsesc în acorduri colective.

„Legea conflictelor de muncă (din 2012) stabilește acorduri colective ca instrument de reglementare a salariilor și a condițiilor de muncă. Ideile fundamentale care stau la baza Legii, și datează din 1915, sunt promovarea și consolidarea acordurilor colective ca un instrument de reglementare a salariilor și condițiilor de muncă și crearea unei proceduri privind disputele industriale și soluțiile pașnice”<sup>59</sup>.

Legea face diferența dintre conflicte privind interesele și conflicte privind drepturile. Odată convenite lucrurile, este stabilită o pace obligatorie. Legea conflictelor de muncă se aplică sectorului privat și sectorului municipal. O lege similară este Legea conflictelor pentru Funcționarii Publici aplicabilă sectorului de stat, incluzând pensionari (funcționari publici), poliție și justiție. Negocierile colective și

59 Fafo 2013, p. 18

procedurile de mediere și arbitraj pentru sectorul de stat sunt reglementate prin Legea conflictelor pentru Funcționari Publici.

În Norvegia nu există salariu minim legiferat, iar salariile sunt reglementate prin acorduri colective și individuale. Legea privind Aplicarea generală a acordurilor salariale din 1993 a fost emisă pentru a preveni potențialele aspecte negative ale imigrării, respectiv garantarea străinilor salarii similare cu cele ale rezidenților.

Legea Concediilor anuale stabilește în principal perioada minimă de concediu anual și plata concediilor. Conform legii, concediul minim anual este de patru săptămâni și o zi. Cu toate acestea, majoritatea norvegienilor au un minimum de 5 săptămâni de concediu în acord cu acordurile colective, dar această perioadă este acordată de majoritatea companiilor fără acorduri colective. În România, concediul pentru maximul de vechime este de 25 de zile (3,5 săptămâni).

Legea Asigurărilor naționale reglementează asigurările privind boala, sarcina, creștere copil, șomaj, pensie, pensii viagere. De asemenea se oferă suport familiilor monoparentale. Sunt, de asemenea și prevederi privind compensațiile pentru accidente de muncă. Egalitatea între femei și bărbați este reglementată prin Legea egalității de gen.

Legea Societăților cu Răspundere Limitată și a Companiilor Publice cu Răspundere Limitată reglementează structurile de reprezentare și participare ale angajaților.

Reprezentarea angajaților în consiliile de administrație ale companiilor este reglementată de Legea Societăților cu Răspundere Limitată și Companiilor Publice cu Răspundere Limitată. Deși există alte acte relevante, majoritatea construcțiilor juridice în acest domeniu se bazează pe principiile acestor acte. Angajații au dreptul de a cere reprezentare în board-ul companiei, în companii care au în medie cel puțin 30 de angajați în cursul a trei ani anteriori cererii. În companiile cu mai mult de 50 de angajați, angajații au dreptul la o treime din totalul membrilor consiliului de administrație și un minim 2 reprezentanți<sup>60</sup>.

Salariații sunt reprezentanți în proporție de 1/3 în consiliile de administrație pentru companiile cu peste 50 angajați. Legi similare sunt aplicate la nivel de spitale, universități, fundații.

#### Dialogul social la nivelul municipalităților

Dialogul social este organizat pe trei niveluri: național, sectorial și entitate. În Norvegia se consideră că o bună cooperare între angajați și angajatori este ancorată în dialogul social la nivel de întreprindere. Temele locale sunt colectate și dezbătute la nivel sectorial și apoi la nivel național între cele două organizații puternice care îi reprezintă pe salariați și angajatori.

La nivelul sectorului municipal, dialogul social se derulează pe bază de consultări între guvernul central și Asociația Norvegiană a Autorităților Locale și Regionale (KS). KS cuprinde municipalități, județe și întreprinderi publice aflate în proprietatea municipiilor sau județelor. Contactul cu autoritățile centrale și locale are loc asupra unui număr specific de chestiuni atât la nivel administrativ, cât și politic. A fost stabilită o înțelegere în anul 2000 asupra organizării cu regularitate a patru ședințe consultative între guvernul central și autoritățile locale. Aceste consultări se duc pe cadrul în care se va face distribuția veniturilor în funcție de sarcinile autorităților locale, situația financiară a autorităților locale și măsuri de eficientizare. Cu toate că autoritățile locale au libertatea de a decide asupra modului în care sunt implementate serviciile pentru a se potrivi situației locale, Guvernul monitorizează aceste acțiuni pentru a vedea dacă municipalitățile mențin standardele naționale. Există un sistem formalizat (electronic) de raportare numit KOSTRA.

<sup>60</sup> Fafo 2013, p. 51



## **Dialogul tripartit în Norvegia**

Am considerat necesară extinderea prezentării în cadrul acestui capitol a dialogului tripartit, cazul României în această privință fiind tratat în celelalte secțiuni. Cooperarea tripartită între Guvern, patronate și sindicate, precum și codeterminarea și participarea angajaților la nivel de companie în consiliile de administrație constituie două dintre principalele caracteristici ale modelului nordic.

Cooperarea dintre patronate și sindicate este bazată pe patru piloni:

- cooperarea între organizațiile la nivel central – cooperare tripartită (a întrunit consensul partidelor);
- cooperare între angajați și angajatori la nivel de companie;
- codeterminarea și reprezentarea la nivelul consiliilor directorale
- Legea Mediului de muncă, care protejează drepturile salariaților, precum și existența unor autorități de supervizare la nivel local și statal.

Legăturile puternice între organizațiile centrale au corespondent la nivel de companie. Sindicatele din cadrul companiilor sunt parte a implementării acordurilor centrale și angajează negocieri colective la nivel de companie. De asemenea, joacă un rol în restructurarea și dezvoltarea organizațională. Combinarea structurilor centralizate și descentralizate creează posibilitatea unor practici flexibile în cadrul fiecărei companii.

## CAPITOLUL 4

### Rezultate ale dialogului social în cele două sisteme

*Premise:* Modul de organizare a dialogului social este diferit, dar acest lucru nu ar trebui să afecteze rezultatele. Cu toate acestea, există aspecte specifice care fac ca rezultatele să fie diferite. Pe de altă parte, sectorul public este extins în ambele țări (mult mai extins în Norvegia), dar rezultatele sociale ale celor două sisteme publice sunt diferite. Prin urmare, trebuie tratate cu atenție toate dimensiunile pe care se întinde procesul dialogului social: micro (instituțional), și macro (sistemic).

A compara dialogul social tratat ca întreg reprezintă un proces dificil, dacă nu chiar un demers sortit eșecului. Pe de altă parte, a spune că dialogul social este mai eficient în sistemul A decât în sistemul B presupune asumarea unei compatibilități între cele 2 sisteme (dacă ne fundamentăm demersul în cheia structural-funcționalistă) pentru a respecta regulile analizei comparative. Și, mai mult decât atât, trebuie să vedem cum se măsoară această eficiență (e.g. prin indicatori cantitativi, prin indicatori de rezultat etc.). O altă problemă este legată de disponibilitatea datelor care să permită utilizarea unor asemenea indicatori.

Pe de altă parte, rezultatele țin de o mulțime de factori externi și, din acest motiv, este nevoie de o analiză de context. Istoria, cultura dialogului social, evoluțiile instituționale și legislative, practicile și cutumele sunt cu siguranță aspecte extrem de relevante care dau rezultate diferite în ceea ce privește un dialog social dezirabil (eficace).

Cu toate acestea, pot fi remarcate următoarele:

- În Norvegia rezultatele dialogului social sunt mai bune decât în România. Aceste rezultate trebuie privite atât din perspectiva cadrului instituțional (și România are legislație, instituții și mecanisme create, relativ bine armonizate la practica europeană), cât și din aceea a eficacității (ca impact), respectiv a sustenabilității unui proiect social major.
- În Norvegia dialogul social este văzut că o soluție de depășire a crizei economice, în timp ce în România măsurile de austeritate (în vederea depășirii crizei) reclamă, nu în mod explicit, ci doar indirect, tocmai renunțarea la dialog social (sau, în cel mai bun caz, înscrierea acestuia pe traiectoria unui dialog formal, în cadrul căruia munca decentă este „ciopârțită” de acele dimensiuni ce ar fi implicat costuri bugetare suplimentare). Sub acest ultim aspect cele 2 sisteme publice (român și norvegian) au la bază două filosofii diametral opuse.

Dincolo de aceste premise, pentru o diagnoză pertinentă a situației din România ar trebui elaborată o Analiză SWOT pe cel puțin 2 niveluri de raportare: nivelul macro (dialogul social în general), respectiv nivelul micro (mecanisme de dialog social, cu accent pe comisiile paritare, comisiile de dialog social și, respectiv, activitatea sindicală din instituții/autorități publice).

Fundamentarea acestei analize s-ar baza pe două categorii de surse: de documentare/oficiale (legislație, studii, rapoarte) și de praxis instituțional (experiențele ulterioare vizitei de studiu din Norvegia, schimburile de bune practici derulate în cadrul proiectului implementat de ANFP fiind exemple relevante în acest caz, fără a avea caracter de exclusivitate).

Diagnozele prezentate mai jos au mai degrabă valențe orientative și nu oferă un verdict asupra imaginii dialogului social la cele 2 niveluri de abordare. Acest caracter se datorează unui ansamblu de factori ce țin de disponibilitatea și de relevanța unor date și informații utilizabile în fundamentare. Ca exemplificare, putem reclama faptul că:

La nivelul simțului comun, sindicatul are rolul (exclusiv) de a susține revendicările salariale ale angajaților. Apelarea la instanță sau la grevă (în funcție de natura și de evoluția conflictului de muncă) constituie cele mai frecvente forme de manifestare în cadrul “dialogului”; medierea și negocierea aproape că lipsesc din cultura instituțională, semnal al lipsei dialogului între parteneri.

În sistemul administrației publice românești (dar și la nivelul sectorului privat) nu avem date certe privind gradul de acoperire sindicală (oricum acesta este probabil mai scăzut – comparativ cu sistemul public norvegian, așa cum rezultă în secțiunea dedicată acestui aspect). Alți indicatori relevanți (numărul de greve, conflicte de muncă etc.), chiar dacă se găsesc în surse oficiale (date INS, Eurostat) sunt asociați unor perioade diferite de timp, au un nivel de raportare macro (e.g. economia națională) și nu pot fi utilizați în analize comparative riguroase.

În alte surse oficiale datele disponibile sunt suspecte de a fi tributare anumitor doctrine sau ideologii (e.g. influența factorului politic, a unor programe/politici guvernamentale) sau sunt viciate de un anumit conformism instituțional (tendința de a cosmetiza realitatea instituțională/ sistemică internă, ralierea oarecum forțată la unele modele/practici europene etc.).

Nu în ultimul rând, una dintre lecțiile învățate în urma aplicării interviurilor semi-structurate arată că nu de puține ori situația reală a dialogului social este văzută ca problematizare, câmpul soluțiilor fiind transcendent deciziei instituționale (soluția vine de la „Centru” de la factorul politic și îmbracă, aproape invariabil, forma unei legi organice).

În aceste condiții, în cazul României analiza SWOT pe cele 2 niveluri ar putea fi caracterizată de următoarele repere:

#### Analiza SWOT – nivel macro

Puncte tari	Puncte slabe
<p>Existența unei legislații consistente privind dialogul social (Legea dialogului social, Codul muncii);</p> <p>Constituirea unor mecanisme de dialog social (e.g. Consiliul Economic și Social - CES<sup>5</sup>, Consiliul Național Tripartit pentru Dialog Social, Comitetul sectorial);</p> <p>Dezvoltare instituțională (instituții dedicate): Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, CES;</p>	<p>Caracterul formal/ inaplicabilitatea unor prevederi (în special în contextul implementării conceptului de muncă decentă);</p> <p>Absența unei mișcări sindicale puternice (coerență, influență, impact, legitimitate);</p> <p>Lipsa de unitate și responsabilitate a partenerilor social în cazul dialogului tripartit;</p> <p>Insuficienta maturitate a societății civile;</p>
Oportunități	Amenințări
<p>Interesul crescut pentru accesarea fondurilor nerambursabile necesare îmbunătățirii dialogului social;</p> <p>Preocupări la nivel european vizând incluziunea socială, reducerea șomajului și creșterea nivelului de educare și bunăstare;</p> <p>Existența unor consultări publice vizând modificarea legislației (e.g. Propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.53/2003 – Codul Muncii<sup>6</sup>);</p> <p>Creșterea rolului decidenților locali, a partenerilor sociali, în contextul preocupărilor privind regionalizarea și descentralizarea;</p>	<p>Influența factorului politic în politicile/strategiile/deciziile privind dialogul social;</p> <p>Evoluțiile internaționale (macroeconomice, sociale), repercutate în plan intern, în contextul instabilității și crizei economico-financiare (șomaj, măsuri de austeritate);</p> <p>Instabilitatea legislativă;</p> <p>Evoluția macroeconomică a României;</p> <p>Existența unei culturi instituționale (publice) caracterizate prin conformism social, temeri, necunoașterea unor drepturi, lipsă de activism și reactivitate, responsabilitate și implicare scăzută;</p>



## Analiza SWOT – nivel micro

O asemenea analiză trebuie să aibă ca punct de plecare următoarea premisă: Ce funcționează și ce nu funcționează în cazul activității comisiilor/ mecanismelor de dialog social specifice administrației publice din România? Mai exact, ce trebuie îmbunătățit prin accesarea unui complex de acțiuni vizând: menținerea punctelor tari, reducerea/eliminarea punctelor slabe, valorificarea oportunităților și eschivarea/evitarea amenințărilor externe?

O „fotografie la minut” (ceea ce reprezintă la nivel ideal o Analiză SWOT) ar trebui să fie urmată, în cazul comisiei paritare, de o îmbunătățire a activității acesteia, fapt ce ar asigura condiții de muncă decentă (în mai mare măsură) și ar conduce la o creștere a calității și a performanței instituționale (la nivel individual și sistemic).

Punte tari	Puncte slabe
<p>Existența unei legislații consistente privind dialogul social (Statutul funcționarilor publici, HG nr. 833/2007);</p> <p>Constituirea unor mecanisme de dialog social (e.g. comisia paritară, comisii de dialog social);</p> <p>Rolul și locul ANFP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- misiune: managementul funcției publice și formarea profesională;</li> <li>- promotor al unor proiecte vizând dialogul social și muncă decentă (Competiția celor mai bune practice - pilon dialog social);</li> <li>- existența proiectului<sup>7</sup> (cu activități suport pentru dialogul social – instruire, schimb de bune practici, studii);</li> <li>- experiență în dezvoltarea relațiilor interinstituționale (ANFP - MMSF), internaționale și cu societatea civilă (ONG, media, syndicate);</li> <li>- suportul și experiența norvegiană – transferul de bune practici etc.;</li> </ul> <p>Expectanțele angajaților – dorința de schimbare; Promovarea și la nivelul României a unor forme de dialog moderne (dialog social extins, dialog civic);</p> <p>Preocuparea administrației publice din teritoriu (în special Instituția Prefectului) de lărgire a dialogului social bi și tripartite prin intermediul unor mecanisme specifice (Comisia de dialog social, subcomisii);</p>	<p>Disfuncționalități în monitorizarea/raportarea activității comisiei paritare (conform HG nr. 833/2007, art. 36), în absența mecanismelor interinstituționale de colaborare sau punitive, după caz;</p> <p>Grad de mulțumire relativ scăzut privind activitatea comisiei paritare;</p> <p>Neîncredere în activitatea comisiei paritare (formalism, conformism, lipsă de neutralitate/imparțialitate);</p> <p>Lipsă de comunicare și transparență privind activitatea comisiei paritare;</p> <p>Dificultățile comisiei de a influența deciziile angajatorului/ managementului instituțional (caracterul facultativ al avizelor emise);</p> <p>Existența unui set de atribuții restrâns care nu reflectă ansamblul intereselor legitime ale angajaților (muncă decentă în ansamblul ei);</p> <p>Lipsa unei legislații suplimentare/coerente vizând protecția drepturilor și a intereselor membrilor comisiei paritare;</p> <p>Insuficientă colaborare între comisia paritară și sindicat<sup>8</sup>;</p> <p>Lipsa de credibilitate (legitimitate) și activism a sindicatelor din administrația publică;</p> <p>Absența mecanismelor vizând obligativitatea monitorizării acordurilor colective – raportare, transmitere, transparentizare, centralizare (evidență);</p> <p>Rezistența la schimbare (factori decizionali interni);</p> <p>Lipsa unei culturi a consultării (care să permită constituirea unei Agende a comisiei paritare în acord cu interesele funcționarilor publici);</p>

Oportunități	Amenințări
<p>Interesul manifestat pentru accesarea fondurilor nerambursabile necesare îmbunătățirii dialogului social;</p> <p>Preocupări la nivel european vizând modernizarea administrației publice și creșterea rolului mecanismelor de dialog social;</p> <p>Existența unor consultări publice vizând modificarea legislației sau a unor politici publice (e.g. Statutul funcționarului public, strategia de formare profesională a funcționarilor publici);</p> <p>Creșterea rolului decidenților locali, a partenerilor sociali, în contextul preocupărilor privind regionalizarea și descentralizarea;</p>	<p>Influența factorului politic în politicile/strategiile/deciziile privind dialogul social în administrația publică;</p> <p>Existența unor constrângeri sistemice<sup>9</sup>, în contextul instabilității și crizei economico-financiare (șomaj, măsuri de austeritate): Instabilitatea legislativă:</p> <p>Evoluția macroeconomică a României:</p> <p>Existența unei culturi instituționale (publice) caracterizate prin conformism social, temeri, necunoașterea unor drepturi, lipsă de activism și reactivitate, responsabilitate și implicare scăzută;</p>

Relevant este faptul că aspectele semnalate în analiza de mai sus sunt confirmate de răspunsurile la un interviu online derulat în cadrul proiectului<sup>61</sup>. Astfel, s-a constatat că:

- la nivelul unor instituții/autorități publice, există un nivel redus de cunoaștere a mecanismelor de dialog social;
- managementul instituțional este mai puțin preocupat de aspecte ce țin de dezvoltare profesională: „În practică dialogul social este destul de redus, întrucât conducătorul instituției și reprezentanții salariaților nu au prea multe de discutat în afară de îmbunătățirea condițiilor de muncă” (șef serviciu, membru în comisia paritară, București);
- există însă și opinii optimiste; ca practici interne, respectiv puncte forte (rezultate ale activității comisiei) au fost menționate: distribuirea sarcinilor de muncă într-un mod echitabil, mutarea anumitor salariați dintr-un compartiment în altul, cu acordul lor, pentru realizarea unei mai bune așezări a atribuțiilor per ansamblul instituției, respectiv îmbunătățirea permanentă a condițiilor de muncă prin asigurarea fondurilor necesare și realizarea de investiții în acest sens.
- pentru unii respondenți, dialogul social nu reprezintă o preocupare reală, un element esențial al vieții organizaționale: „Având în vedere lipsa de miză în cadrul dialogului social, atmosfera a fost foarte bună” (șef serviciu, membru în comisia paritară, București);

Principalele 3 aspecte care influențează calitatea dialogului social la nivelul instituției în care respondenții își desfășoară activitatea sunt (listare selectivă a răspunsurilor relevante):

I. SINDICATE: frica oamenilor de a se asocia; imagine proastă a sindicatelor; dialogul social este văzut de cele mai multe ori ca o obligație, de către angajator; semnalul dat de Guvern cu privire la dialogul social; percepția conducătorului; suportul salariaților pentru reprezentanții lor aleși,

II. COMISIE PARITARĂ: lipsa de înțelegere față de părerea celorlalți; necunoașterea legislației pentru a putea solicita îmbunătățirea sau modificarea acesteia; lipsa fondurilor alocate; dialogul social nu este suficient mediatizat; lipsa de încredere a angajaților în a se adresa comisiei paritare; lipsa de implicare a comisiei paritare;

<sup>61</sup> Interviuul s-a derulat în perioada mai-iunie 2014. Pentru detalii privind conținutul și structura interviului (disponibil prin accesarea link-ului <http://www.amr.ro/limesurvey/index.php/916576/lang-en>), a se consulta și Anexa 3.

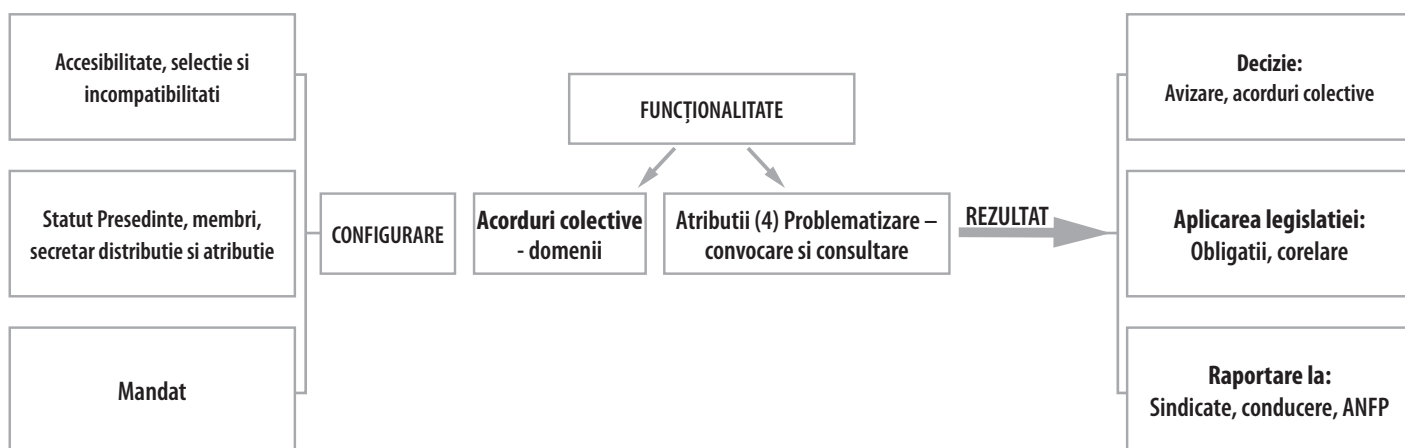
La nivel sistemic (vezi analiza SWOT, perspectiva macro) au fost evidențiate în principal următoarele 3 probleme:

- (1) interesele politice care se ascund în spatele deciziilor administrative;
- (2) lipsa cadrului legislativ necesar unor negocieri pertinente;
- (3) lipsa unui sindicat reprezentativ (nivel național).

Lipsa unor proceduri clare este principala cauză în funcționarea formală a comisiei paritare. De aceea, întărirea rolului comisiei paritare la nivelul instituției, extinderea atribuțiilor și a activității acesteia în zona negocierii acordului colectiv și a salarizării și, respectiv, anticiparea la dialog a persoanelor cu putere de decizie sunt văzute ca soluții de îmbunătățirea a dialogului social, de mobilizare a acestui proces. Un rol important ar reveni mecanismelor interne de consultare: „Consultarea directă a salariaților are loc doar în situații extrem de rare. În general reprezentanții salariaților sunt consultați cu privire la diversele probleme apărute (ad-hoc). Dialogul cu reprezentanții salariaților are loc lunar, nu neapărat într-un cadru formal (adică cu invitație sau convocare), ci, de multe ori, ia forma unei discuții între aceștia și conducătorului instituției sau reprezentanții acestuia (membru în comisia paritară, București).

Printre măsurile pe care cei intervievați le-ar adopta pentru îmbunătățirea dialogului social la nivelul instituțiilor/autorităților publice, remarcăm: (1) desemnarea unor oameni competenți care să facă parte din Comisia de dialog social; (2) identificarea bunelor practici în domeniul dialogului social și promovarea acestora; (3) identificarea problemelor legislative existente și realizarea demersurilor necesare schimbărilor legislative ce se impun; (4) schimbarea legii salarizării în sectorul bugetar; (5) elaborarea unui acord colectiv; (6) schimbarea legii privind statutul funcționarilor publici; (6) întărirea rolului funcționarului public în societatea românească.

În concluzie, particularizând-o la activitatea comisiei paritare, diagnoza realizată<sup>62</sup> ar putea conduce la inițierea unor demersuri vizând îmbunătățirea legislației existente (ne referim în special la HG nr. 833/2007), potrivit modelului de abordare descris prin schema de mai jos:



62 Pentru conformitate, a se consulta și Anexele 1 -2.

Un asemenea demers ar trebui să analizeze dacă, cum, cine și în ce măsură se poate acționa pe cele 3 zone de intervenție potențială: configurare (accesibilitate, selecție, componentă, mandat), funcționalitate (în special în ceea ce privește atribuțiile comisiei) și rezultate (implementare, monitorizare, decizie). Aceasta presupune consolidarea unor roluri instituționale, o mai mare responsabilitate, implicare bazată pe un dialog real (interinstituțional, dar și cu sindicatele).

De altfel, rezultatele studiului cantitativ realizat în cadrul acestui proiect dau validitate modelului descris mai sus, prin seria de concluzii recomandări lansate, după cum urmează:

- În ciuda declarațiilor de mulțumire cu existența comisiei paritare, doar o mică parte dintre funcționarii publici chestionați cunosc<sup>63</sup> activitatea comisiei paritare (circa o treime);
- Numărul mediu de întâlniri ale comisiei în ultimul an - aproximativ 2;
- În ceea ce privește legislația specifică, 33.1% au spus că trebuie schimbat statutul funcționarului public, 24.4% - HG nr. 833/2007, iar 16.4% - legea dialogului social;
- Angajații sunt în proporție relativ mai mare (27.3% față de 22.4%) mai nemulțumiți de modul în care sunt comunicate activitățile comisiei paritare;
- Există o corelație pozitivă (nu foarte puternică, dar semnificativă statistic), între gradul de mulțumire și gradul de cunoaștere. Dincolo de relevanța evidențierii acestei corelații, o viziune de ansamblu asupra datelor catitative interpretate indică faptul că supraaprecierea gradului de mulțumire are și alte cauze decât cunoaștere efectivă a activității comisiei paritare.


O privire în oglindă asupra modului cum funcționează mecanismele de dialog social în cele 2 administrații publice (română și norvegiană) arată că, pentru o configurare optimă a comisiei paritare, aceasta ar trebui să aloce o importanță crescută asigurării implementării conceptului de muncă decentă, inclusiv a aspectelor legate de securitatea și sănătatea în muncă, conform modelului norvegian (vezi tabelul de mai jos), fără a se suprapune peste competențele comisiilor de dialog social sau ale comisiilor de securitate și sănătate în muncă, ci, dimpotrivă, completându-le pentru a-și îndeplini principala atribuție: propunerea periodică de măsuri de îmbunătățire a activității autorității sau instituției publice.

Tabel 11

Comisia administrativă	Reprezentanții SSM	Comisia pentru mediul de muncă
<ul style="list-style-type: none"> <li>- minimum 2 reprezentanți ai angajaților</li> <li>- 2 reprezentanți de la nivel politic</li> <li>- membrii sindicatelor care nu sunt reprezentați în Comisie pot participa ca observatori la discuții și deliberări</li> <li>- practică dialogul social la toate nivelurile</li> <li>- regulile de organizare și de funcționare sunt stabilite prin lege</li> <li>- membrii stabilesc politicile de resurse umane, în special cu referire la măsuri de promovare a egalității de gen și de a menține un loc de muncă inclusiv</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aleși în instituții cu mai mult de 10 de angajați pentru 2 ani</li> <li>- se alege și un înalt reprezentant SSM</li> <li>- formare în SSM de 40 de ore obligatorie</li> <li>- asigurarea echipamentelor de protecție</li> <li>- formarea și instructajul angajaților</li> <li>- amenajarea spațiului de lucru</li> <li>- notificarea angajatorului cu privire la iminența unor accidente</li> <li>- dreptul de a opri munca dacă nu sunt respectate condițiile decente de muncă</li> <li>- consultări cu privire la măsurile substanțiale ce au legătură cu mediul de lucru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aleasă în instituții cu mai mult de 50 de angajați</li> <li>- angajați și angajatori – nr. egal, reprezentanții SSM (fără drept de vot), înaltul reprezentant SSM angajați și angajatori – aleși alternativ</li> <li>- președinți de comisie</li> <li>- poate numi sub-comisii</li> <li>- în caz de egalitate de voturi, președintele are votul decisiv</li> <li>- 4 întâlniri pe an</li> <li>- formare, elaborare instrucțiuni, informări</li> <li>- Planuri pentru îmbunătățirea condițiilor de muncă: construcții, reamenajări, achiziții echipamente, procese de muncă</li> <li>- Rapoarte despre cauzele bolilor și accidentelor de muncă și măsuri de prevenție</li> </ul>
<b>Munca decentă – pre-condiție pentru succesul relațiilor sociale</b>		

Sursă: date interne ANFP

63 Rezultatele studiului cantitativ arată că lipsa de cunoaștere a tot ceea ce înseamnă comisie paritară (activitate, funcționalitate), este întregită de faptul că întrunirile comisiei paritare nu se desfășoară cu regularitate și sunt insuficient popularizate.



Rămâne de văzut ce modalități decizionale ar putea adopta administrația românească pentru a putea transfera, din aceste 3 mecanisme, acele componente care să asigure deopotrivă un dialog social activ, siguranța și sănătatea în muncă și un mediu de lucru adecvat.

Ca dimensiune extrem de importantă a muncii decente, formarea profesională a angajaților (inclusiv a celor din administrația publică norvegiană) reprezintă nu numai o prioritate, ci și o politică publică susținută inclusiv financiar, prin mecanisme specifice.

Astfel, în Norvegia, în cadrul negocierilor colective se stabilesc principiile de bază atât pentru formarea profesională inițială, cât și continuă. Aceste principii de bază sunt prevăzute în acordurile încheiate între partenerii sociali la nivel de sector. Cea mai mare parte a sindicatelor și organizațiilor patronale au creat fonduri destinate formării profesionale, atât în sectoarele private din industrie, servicii, precum și în cazul angajaților din sectorul de stat. Acestea sunt stabilite în acordurile colective și plătite printr-o contribuție colectată de la angajator și angajații. Volumul contribuției depinde de natura/ caracteristicile sectorului de activitate.

Există un Fond de Educație și Dezvoltare, care a fost constituit, în cadrul negocierilor contractelor colective încă din 1970. Scopul acestui fond este de a pune în aplicare sau a susține măsurile de promovare a educației și formării profesionale privind cariera profesională a angajaților din Norvegia. Fondul acoperă costurile de formare pentru toți angajații, indiferent de statutul lor ca membrii sindicali), existând în acest sens și o convenție colectivă (nivel național)

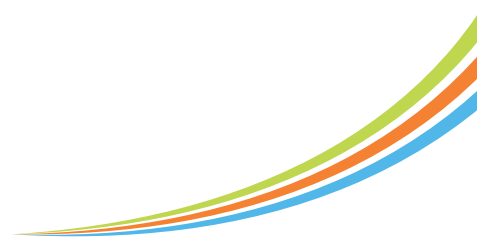
#### **Niveluri de negociere și formarea profesională**

În Norvegia, acordurile privind formarea profesională continuă sunt încheiate la nivel național, sectorial și la nivel de companii. Cele mai largi „acorduri de bază” la nivel național (dialog tripartit) pot conține dispoziții privind drepturi la educație (de exemplu, dreptul la concediu de studii) stipulate la nivel de companie (pentru angajați), precum și prevederi vizând instituirea cooperării instituționale în contextul evaluării nevoilor de calificare și de proiectare (planuri de formare profesională continuă - obiective, drepturi, obligații și proceduri în materie de cooperare). De asemenea, dezbătute la nivel național sunt finanțarea, dar și conținutul programului sau a strategiei și a politicilor de formare profesională.

Un raport relevant în aria tematică de referință<sup>64</sup> arată că, deși la nivel sectorial aceste dispoziții sunt introduse cu scopul de a genera un efect multiplicator în ceea ce privește dreptul la formare profesională, domeniile de formare variază totuși de la un acord la altul. Astfel, la nivel de companie (de stat) măsurile concrete care urmează să fie luate sunt incluse în acorduri speciale. În concluzie, acordurile la nivel de companie includ frecvent și aspecte diferite vizând formarea față de cele incluse în acordurile colective încheiate la nivel sectorial sau național.

---

64 Vezi Trampusch, Christine/Eichenberger, Pierre/de Roo, Micha/ Bartlett Rissi, Robin/Bieri, Isabelle/Schmid, Laura/Steinlin, Simon (eds.) (2010). Continuing Vocational Training in Norway. REBECA (Research on Social Benefits in Collective Agreements). Database, Part 2 „Social Benefits in Collective Agreements”. SNF-Project No. 100012-119898. Institute of Political Science, University of Berne.



## CAPITOLUL 5

### Strategii de dezvoltare a dialogului social

*Premisă:* La această secțiune se au în vedere nu atât intenții prezente în plan declarativ, cât strategii concrete de acțiune pe care le adoptă partenerii dialogului social pentru a se ajunge la un echilibru social.

Așa cum rezultă și din analiza realizată în cadrul studiului cantitativ privind mecanismele de dialog social din instituțiile/autoritățile publice beneficiare ale proiectului, încă din anul 2010 FMI a cerut Guvernului să modifice legislația în domeniul muncii și a dialogului social. Se pare că unele rațiuni de ordin politic și socio-economic au dus la încheierea în grabă a înțelegerilor cu instituțiile financiare internaționale, fără o consultare reală a partenerilor sociali. Ulterior, sindicatele și-au exprimat public nemulțumirea și au cerut respingerea pachetului legislativ invocând existența unor prevederi care încalcă drepturi ale angajaților, făcând propuneri de schimbare a celor două legi: Codul muncii și Legea dialogului social.

În fine, cel puțin până la nivelul anului 2012, propunerile legislative de modificare a acestora au rămas blocate pe traseul procedurii administrative.

La ora actuală, potrivit informațiilor disponibile pe pagină web a Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, cadrul legislativ care reglementează domeniul dialogului social este constituit din următoarele acte normative:

- Legea nr. 53/2003 - Codul Muncii, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 62/2011 – Legea dialogului social, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social;
- Legea nr. 467/2006 - Legea privind cadrul general de informare și consultare a angajaților;
- Legea nr. 217/2005 - Legea comitetelor europene de întreprindere;
- HG nr. 187/2007 - privind informarea și consultarea angajaților în societățile europene;
- HG nr. 188/2007 - privind informarea și consultarea angajaților în societățile cooperatice europene;
- OUG nr. 28/2009 - privind reglementarea unor măsuri de protecție socială (comitetele sectoriale);
- Convenția OIM nr. 87/1948 privind libertatea sindicală și apărare dreptului sindical;
- Convenția OIM nr. 154/1981 privind promovarea negocierii colective;
- Convenția OIM nr. 98/1949 privind aplicarea principiilor dreptului de organizare și negociere colectivă;
- Convenția OIM nr. 135/1971 privind protecția reprezentanților lucrătorilor în întreprinderi și înlesnirile ce se acordă acestora;
- Convenția OIM Nr. 144/1976 privitoare la consultările tripartite destinate să promoveze aplicarea normelor internaționale ale muncii;
- H.G.1260/2011 privind sectoarele de activitate stabilite conform Legii nr. 62/2011.

Dialogul Guvern - sindicate a fost reluat în 2014, în cadrul unor demersuri inițiate de ministrul delegat pentru Dialog Social<sup>65</sup>. Astfel, s-au format 3 grupuri de lucru: un grup de lucru constituit în vederea modificării Legii nr. 62/2011 privind dialogul social (reprezentanți

<sup>65</sup> A se consulta în acest sens pagina web a Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, respectiv link-ul [http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/dialog-social/info/protecție-sociala/dialog-social/3290-GL\\_Legea\\_62-2011](http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/dialog-social/info/protecție-sociala/dialog-social/3290-GL_Legea_62-2011) (accesat în 11.06.2014).

ai confederațiilor sindicale și patronale reprezentative la nivel național), un grup de lucru pentru dezbaterile unor probleme economice majore (invitați fiind factori decizionali din cadrul ministerelor economiei, finanțelor, muncii, agriculturii, educației), respectiv un grup de lucru care să vizeze soluționarea problemelor din zona bugetară (la care sunt invitate și federațiile afiliate la confederațiile reprezentative la nivel național din sectorul bugetar).

Agenda discuțiilor s-a focusat în primul rând pe unele amendamente la Legea dialogului social (Legea nr. 62/2011), aria tematică putând fi sintetizată în 4 puncte:

1. protecția suplimentară a liderilor de sindicat;
2. reintroducerea contractului colectiv de muncă unic la nivel național;
3. reducerea pragului de reprezentativitate a sindicatului la nivel de unitate la 35%;
4. introducerea dreptului de a declanșa conflicte colective de muncă pe perioada derulării unui contract colectiv de muncă în vigoare;

Reprezentanții sindicali au solicitat eliminarea interdicțiilor privind negocierea colectivă în sistemul bugetar, în principal eliminarea<sup>66</sup> alin. (1) și (2) ale art. 138 din Legea nr. 62/2011 argumentând că aceste alineate îngreșesc dreptul la negociere (în condițiile în care este stipulat în toate Directivele Organizației Internaționale a Muncii (OIM), indiferent dacă este vorba de flexibilizarea programului de lucru, nivelul salarizării și cuantumul sporurilor – indiferent de formă de proprietate a organizației – scopul acestui drept fiind acela de menținere a păcii sociale).

O altă idee valoroasă – și relevantă pentru sistemul administrației publice – a fost aceea că legea dialogului social nu trebuie să facă discriminare în comportamentul angajatorilor (fie ei publici sau privați), legislația de referință având la bază, ca deziderat, principii generale uniforme.

Mai mult decât atât, reprezentantul Federației Naționale a Sindicatelor din Administrație (F.N.S.A.) a considerat că sectorul bugetar este defavorizat și îngreșit în drepturi având în vedere că nu toți membrii de sindicat pot fi reprezentați în totalitatea drepturilor lor privind relațiile de muncă. Pe de altă parte, s-a considerat, de comun acord, că legea dialogului social nu necesită modificări importante, ci doar unele completări sau ajustări punctuale. Au existat și opinii potrivit cărora modificarea legii nu este oportună, existând alte priorități cum ar fi educația (în contextul deficitului de personal calificat) și crearea de noi locuri de muncă<sup>67</sup>, reprezentantul Uniunii Generale a Industriașilor din România (UGIR) invocând chiar recomandările FMI de nemodificare a legii, uniunea pe care o reprezintă nefiind interesată de încheierea contractelor colective de muncă la nivel sectorial, ci doar la nivelul unor grupuri de unități.

Din cauza unor divergențe între viziunile exprimate de sindicate și patronate, s-a avansat ideea introducerii contractului colectiv de muncă la nivel național, ca reglementare de principiu (reguli aplicabile tuturor salariaților).

66 Art. 138. - (1) Prin contractele/acordurile colective de munca încheiate în sectorul bugetar nu pot fi negociate sau incluse clauze referitoare la drepturi în bani și în natura, altele decât cele prevăzute de legislația în vigoare pentru categoria respectiva de personal.

(2) Prin excepție de la prevederile art. 129 [alin. \(3\)](#) contractele colective de munca în sectorul bugetar se negociază, în condițiile legii, după aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli ale ordonatorilor de credite, în limitele și în condițiile stabilite prin acestea.

67 Pentru conformitate, a se consulta link-ul [http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog\\_Social/Grup\\_de\\_lucru-Legea62-2011/2014-04-15\\_Minuta.pdf](http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog_Social/Grup_de_lucru-Legea62-2011/2014-04-15_Minuta.pdf), accesat în 12.06.2014.



## Concluzii parțiale:

- Există intenția strategică, manifestă de către partenerii sociali, de îmbunătățire a dialogului social în România. Această intenție are deja girul ministerului de resort, respectiv structurilor nou create (Ministrul delegat pentru dialog social, Direcția de dialog social);
- Problematika dialogului social în administrația publică a fost abordată distinct, fiind evidențiată vulnerabilitatea acestui sector, dar și importanța acestuia în contextul reformelor structurale și a impactului acestora;
- Cu toate acestea, pe parcursul discuțiilor, referirile pe tema dialogului social în sectorul bugetar par să se fi estompat, locul lor fiind lăsat divergențelor între sindicate și patronate;
- Datele disponibile arată că ministerul de resort, prin mecanismele sale specifice, și-a asumat formal rolul de mediator al dialogului. Este interesat de văzut dacă își va menține un rol de mediator pasiv (bun ascultător) sau de mediator activ (imprimarea unui ritm, a unor cerințe de eficiență al progresului de negociere, astfel încât într-un viitor apropiat să se producă îmbunătățiri semnificative – formalizate în legislație, strategii sau politici publice).

## Comisia paritară – realități și perspective

Potrivit art. 13, alin. 1, litera b., din HG nr. 833/2007, una dintre atribuțiile comisiei paritare constă în faptul că „analizează și avizează planul anual de perfecționare profesională, precum și orice măsură privind pregătirea profesională a funcționarilor publici, în condițiile în care aceasta implică utilizarea fondurilor bugetare ale autorității sau instituției publice”.

Pe de altă parte, Statutul funcționarului public și mai ales Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici prevăd că instrumentele<sup>68</sup> de planificare privind dezvoltarea carierei în funcția publică sunt: (a) planul de ocupare a funcțiilor publice, elaborat și aprobat în condițiile legii; (b) instrumentele interne de gestiune și planificare a resurselor umane din cadrul fiecărei autorități sau instituții publice; (c) planurile de formare profesională a funcționarilor publici. Printre principiile care stau la baza dezvoltării carierei profesionale, regăsim egalitatea de șanse (potrivit căruia este recunoscută accesul la cariera de funcționar public a oricărei persoane care îndeplinește condițiile stabilite potrivit legii), motivarea (ce vizează inclusiv obligativitatea instituțiilor publice de a sprijini inițiativele privind dezvoltarea profesională individuală a acestora) și transparența (principiu potrivit căruia autoritățile și instituțiile publice au obligația de a pune la dispoziție tuturor celor interesați informațiile de interes public referitoare la cariera în funcția publică).

Din cele menționate anterior se desprind următoarele ipoteze:

1. Comisiei paritare îi revine un rol esențial în analizarea planului anual de formare profesională și sprijinirii altor măsuri vizând pregătirea profesională a funcționarilor publici;
2. Acest aspect implică atât capacitate analitică și de consiliere sau consultanță (analizează, avizează, este consultată), cât și rolul de „paznic” (garant) al respectării principiilor enunțate anterior și care se regăsesc în dimensiunile ce compun conceptul de muncă decentă (egalitate de șanse și de tratament, motivare, accesibilitate la formarea profesională în condițiile legii etc.);
3. Cunoașterea, informarea și transparentizarea procesului de formare profesională (alocare de resurse, planificarea și dezvoltarea carierei) devin atribuții specifice (derivate din acele atribuții și principii generale ce guvernează activitatea în ansamblu a Comisiei paritare și a celorlalte mecanisme de dialog social);

<sup>68</sup> Vezi art. 6 din HG nr. 611/2008.

Mai mult decât atât, este relevant faptul că există preocupări actuale privind formarea profesională a funcționarilor publici, formalizate în eforturile instituționale vizând elaborarea strategiei de formare profesională a funcționarilor publici (2014-2020).

Actualul proiect strategic reafirmă principiile privind egalitatea de șanse și accesibilitatea neîngrădită a funcționarilor publici la programele de formare profesională și dezvoltarea carierei, aducând ca plus valoare necesitatea consolidării proceselor ce asigură calitatea, respectiv stabilirea unor reguli, proceduri și criterii care să asigure o utilizare eficientă a resurselor financiare (costurile formării), respectiv eficacitate și sustenabilitate (creșterea performanței în administrația publică, a calității serviciilor oferite de angajați competenți, bine pregătiți profesional).

Pe de altă parte, studiul cantitativ derulat în cadrul proiectului arată că există unele clișee privind accesul la formarea profesională (inechitățile în ceea ce privește personalul contractual față de funcționarii publici, oportunitățile lărgite pe care le au funcționarii cu poziții de conducere, rolul sindicatului în facilitarea accesului la formare profesională etc.).

Nu trebuie uitat nici faptul că activitatea comisiei paritare (inclusiv în ceea ce privește analizarea și avizarea planului anual de perfecționare profesională, precum și a măsurilor privind pregătirea profesională a funcționarilor publici) este relativ puțin cunoscută, că trebuie transparentizată și că numai astfel ar putea crește credibilitatea și gradul de satisfacție privind prestația acestui mecanism de dialog social.

În fine, demonstrația de mai sus (ipoteze, rezultate ale studiului cantitativ, diagnoza percepțiilor și a situației existente) își păstrează validitatea și în cazul sindicatelor, având în vedere că acest mecanism vizează aceeași problematică a formării profesionale și a accesului egal în dezvoltarea carierei.

Cu toate acestea există și exemple pozitive, evidențiate cu ocazia schimburilor de bune practici între instituțiile și autoritățile publice beneficiare ale proiectului. Au fost identificate și implementate soluții vizând:

- buna planificare a procesului de pregătire profesională;
- repartizarea eficientă a resurselor financiare necesare formării;
- asigurarea accesului egal la formarea profesională, chiar și în condițiile existenței unor constrângeri sistemice (buget limitat dedicat, personal insuficient pentru înlocuirea angajaților care au participat la cursuri în anumite perioade);
- comunicarea și transparentizarea adecvată a proceselor de planificare și de organizare a formării profesionale la nivelul unor entităților publice beneficiare;

În concluzie, aceste exemple au un real potențial de multiplicare la nivelul sistemului public, dar, în egală măsură, reclamă măsuri de promovare și eforturi constante pentru ca să fie depășit caracterul uneori formalist al planificării carierei funcționarilor publici.

### **Munca decentă și provocările actuale**

Potrivit unui raport<sup>69</sup> recent al BIM (ILO), protecția ocupării forței de muncă se poate realiza fie prin legislație, fie prin negociere colectivă. Legislația se axează pe protejarea angajaților în fața abuzurilor de concediere, precum și față de fluctuațiile în veniturile obținute, care în mod normal apar la momentul pierderii locului de muncă individual sau colectiv. Negocierea colectivă presupune un proces de negociere între angajatori și/sau organizațiile acestora, pe de o parte, și organizațiile lucrătorilor, pe de altă parte. În funcție de structura și de acoperirea negocierii colective, acesta poate fi, de asemenea, un mijloc de reglementare a pieței forței de muncă. În plus, aceste măsuri combinate cu politici protective (cum ar fi asigurările pentru șomaj, salariul minim) asigură forței de

69 Vezi World of work report 2012: Better jobs for a better economy / International Labour Office, International Institute for Labour Studies. – Geneva: ILO, 2012.

muncă securitatea. Împreună, aceste politici privind forța de muncă facilitează tranziția de la șomaj la ocupare, oferind în același timp protecție celor care sunt deja angajați.

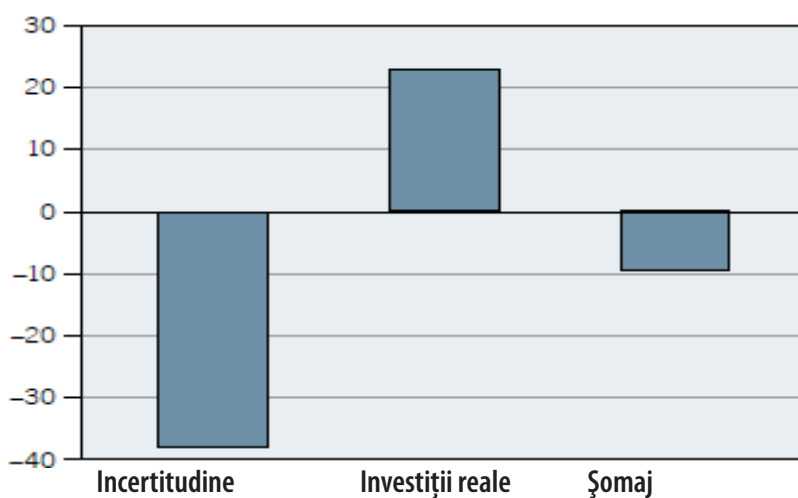
În următoarele paragrafe se vor analiza câteva aspecte legate de facilitarea ocupării forței de muncă și instituțiile de negociere colectivă.

De exemplu, în țările în care negocierea colectivă a fost relativ puternică (măsurată prin rata de acoperire și densitatea sindicatelor), răspunsul la criză a inclus consultări ample cu partenerii sociali. Simulările realizate în cadrul raportului mai sus menționat sugerează că există o relație non-lineară între legislația privind promovarea ocupării forței de muncă și rata ocupării forței de muncă.

Aparent (așa cum sugerează studiile cuprinse în raportul citat), o protecție mai scăzută înseamnă mai multe locuri de muncă. Cu toate acestea, aceste ipoteze descrise de relația „protecție – ocupare/ locuri de muncă” este înșelătoare. În realitate, impactul legislației muncii privind rata globală a ocupării forței de muncă este departe de a fi unul negativ liniar.

Studiile ulterioare sugerează că unele modificări recente în legislația muncii se pot dovedi contraproductive în termeni de rată a ocupării forței de muncă.

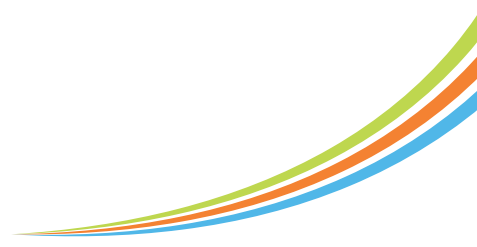
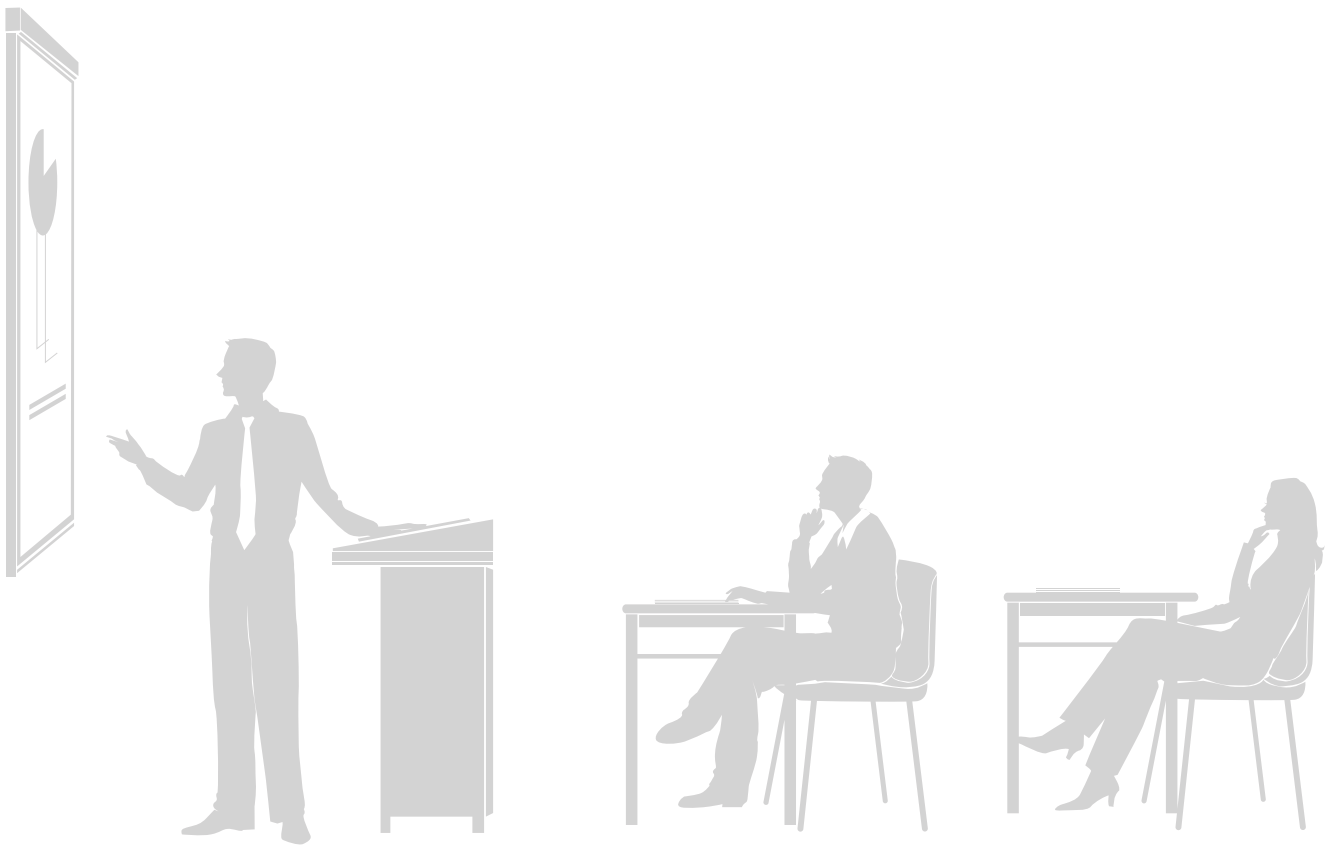
Grafic 2 - Investițiile și impactul ocupării forței de muncă în reducerea incertitudinii



Sursa: estimări ale International Institute for Labour Studie (ILO, 2012)

Pe baza unor procedee de modelare matematică, autorii au evaluat relația dintre nivelul incertitudinii indus de legislație și aranjamente instituționale, pe de o parte, și nivelul investițiilor și al ratei șomajului, pe de alta parte. Graficul de mai sus sugerează că o reducere a incertitudinii generează o creștere a investițiilor și o scădere a șomajului.

Un dialog social dezvoltat reduce incertitudinea prin faptul că partenerii sociali sunt implicați în procesul de adoptare a deciziei publice, fapt de natură să conducă, așa cum demonstrează graficul prezentat mai sus, la o creștere a gradului de ocupare, cu efect asupra creșterii bunăstării sociale.



## Concluzii și recomandări

În România, lipsa unei culturi a dialogului social este transpusă într-un exces de reglementare în timp ce în Norvegia cultura dialogului social îndelung exercitată produce rezultate remarcabile.

În Norvegia, guvernul are rol exclusiv de mediator între patronate și sindicate, în timp ce în România guvernul joacă mai degrabă un rol de jandarm în sensul că locul negocierilor și al consultărilor a fost luat de verificarea strictă de către instituții publice specializate a modului în care entitățile economice respectă legislația. Situația descrisă este cauzată și de o "cultură" a statului paternalist pe care au moștenit-o liderii celor două categorii de organizații.

Norvegia și-a construit un model al statului bunăstării pe un pilon public dezvoltat. România are un pilon public extins, dar subdezvoltat și contrabalansat de politici de tip liberal (stat minimalist). Această situație scurt-circuitează sistemul de finanțare: nu poți avea un sector public extins fără asigurarea veniturilor printr-o rată de impozitare mai ridicată. Nu facem aici apologia suprataxării, ci atragem atenția asupra modului în care este proiectat un sistem social, indiferent de doctrina politică aflată în spate.

Problemele de fond constau nu numai în posibilitățile de implementare a legislației existente (fie ea principală sau secundară), ci și în identificarea unor mecanisme (politici, reglementări) specifice dialogului social, de natură să preîntâmpine/corecteze anumite decalaje și deficiențe majore. De exemplu, plecarea din sistem a specialiștilor din domeniul sănătății și din cel veterinar a determinat ministerul de resort să conștientizeze<sup>70</sup> necesitatea încheierii unui nou contract colectiv de muncă la nivelul sectorului medical și veterinar (preconizat a fi adoptat cel târziu în luna septembrie 2014).


Provocările care stau în fața decidenților din administrația publică pot fi expuse sub forma unor întrebări cheie de genul:

- Schimbarea legislației este suficientă pentru relansarea dialogului social în administrația publică?
- Elaborarea unor norme sau proceduri la legislația existentă poate fi soluția salvatoare?
- În ce măsuri practicile și cutumele instituționale pot susține un dialog social eficient în România?
- Pot fi politicile publice o soluție de schimbare a paradigmei în care se derulează dialogul social în România, ca răspuns la realitățile socio-economice postcriză?

Pe fondul capacității scăzute de reprezentare a sindicatelor și patronatelor, pentru cazul României, o alternativă o poate constitui dialogul civic, adică includerea în ecuația dialogului social a organizațiilor non-guvernamentale. De asemenea, fără a se trece la un regim corporatist de guvernare, este suficient pentru început creșterea transparenței decizionale. În prezent, în România există o lege (Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională), dar care nu este aplicată în spiritul ei și care nu acoperă pe deplin problematica consultării partenerilor sociali.

Sunt necesare cercetări aprofundate și de amploare pentru a stabili ce este mai bine pentru România. S-a putut observa că sistemul de dialog social de tip piramidal și cu un grad mare de concentrare a organizațiilor sindicale și patronale a dat roade în Norvegia, dar nu în alte țări, precum Franța. Pe de altă parte, fragmentarea mișcărilor sindicale și patronale a dat rezultate în Polonia, de pildă, dar nu și în România. Este evident că modelarea unui anumit tip de sistem al dialogului social depinde de cultura (valori și norme sociale) existentă la nivelul unei societăți în conexiune cu modul în care sunt organizați partenerii sociali. Dialogul social din România este **viciat și de lipsa de încredere între parteneri.**

<sup>70</sup> <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/dialog-social/agenda>, accesat la data de 03.02.2014



În ceea ce privește sectorul public, în Norvegia categoria funcționarilor publici este reprezentată de confederația sindicală națională, în timp ce în România se concurează două federații sindicale ale funcționarilor publici. Dialogul social în administrația publică este instituționalizat în România, spre deosebire de Norvegia, fiind create comisiile paritare. Acest cadru permite dezvoltarea dialogului social pe segmentul public din România, dar în contextul unei absențe a culturii dialogului. Pentru un dialog mai eficace este însă necesară extinderea competențelor acestor comisii, de la consultări la aviz obligatoriu în cazul deciziilor ce privesc corpul funcționarilor publici. Nu în ultimul rând se simte nevoia pentru cazul României al unui control civic al dialogului social în sectorul administrației publice, comisiile paritare putând include și membri proveniți de la ONG-uri reprezentative. Legislația românească prevede dreptul sindicatelor de a-și desemna un reprezentant în comisiile de concurs (H.G. nr. 611/2008, art. 27). Conform acestor prevederi, organizațiile sindicale reprezentative ale funcționarilor publici trebuie să solicite în scris reprezentarea în comisia de concurs, dar solicitarea trebuie să aibă avizul ANFP. Deși este instituționalizat dreptul sindicatelor de a-și desemna reprezentanți în comisiile de concurs, participarea acestor organizații în comisii este aproape nulă. Întărirea controlului sindicatelor ar însemna în aceste condiții numirea din oficiu a unui reprezentant al sindicatelor în comisiile de concurs, așa cum se întâmplă cu reprezentanții ANFP.

România trebuie să depășească caracterul "sectar" al dialogului social, respectiv temele de dialog să aibă un cadru mai larg, care să nu privească exclusiv anumite categorii socio-profesionale. Dincolo de condițiile de muncă (temă care nu se regăsește decât sporadic în dialogul social din România) ar trebui introdusă în agenda dialogului social și dezvoltarea comunitară, ca premisă a dezvoltării întregii societăți. Din acest punct de vedere există un exemplu de bună practică în Norvegia, unde a fost dezvoltat dialogul social la nivel local. Acest lucru implică însă și responsabilizarea oamenilor politici. În consecință, dialogul social ar trebui extins la nivelul dialogului civic și la nivel local implicând organizații reprezentative. Dacă în Norvegia există un patronat (KS), în România există trei asociații (ONG) care reprezintă localitățile din România. Aceste asociații ar trebui să devină parteneri sociali în dialogul local, temele principale urmând să fie algoritmul de alocare a resurselor (după indicatori ai dezvoltării stabiliți în urma unor cercetări riguroase), prioritizarea proiectelor publice de dezvoltare, modalități de asistență din partea statului în privința întocmirii unor proiecte locale și a obținerii surselor de finanțare.

Subliniem că în condițiile unui vid de cercetări privind dialogul social în domeniul public, este necesară proiectarea și derularea unor studii ample care să permită găsirea celor mai bune soluții pentru situația actuală a României. Reiterăm că, din datele culese în cadrul prezentului studiu sunt oportune două direcții de acțiune prin măsuri de tip quick wins:

- (1) includerea din oficiu a unor reprezentanți ai sindicatelor (altor mecanisme de dialog social) în comisiile de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice,
- (2) crearea cadrului pentru dialog social local prin atragerea ca parteneri sociali a asociațiilor ce reprezintă localitățile din România și
- (3) introducerea avizului obligatoriu al comisiilor paritare pentru decizii ce privesc corpul funcționarilor publici.



## Referințe bibliografice

Baccaro, Lucio și Stefan Heeb (2011) *Social dialogue during the financial and economic crisis: results from the ILO/World Bank inventory using a Boolean analysis on 44 countries* / International Labour Office, Employment Sector. - Geneva: ILO, 1 v. (Employment working paper ; No.102).

Blocul Național Sindical (2014) *Piața forței de muncă din România în context european - Evaluare indicatori*.

Borge, Lars-Erik (2010) *Local government in Norway* în *Local government in Denmark, Norway and Sweden*, online paper.

Christensen, T. și B. G. Peters (1999) *Structure, Culture and Governance: A Comparative Analysis of Norway and the United States*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

Clarke, Linda, Jan Cremers și Jörn Janssen (2003) *EU Enlargement - Construction Labour Relations as a Pilot*, London: Reed Business Information.

Dimitriu, Raluca (2010) *Particularități ale dialogului social în cadrul autorităților și instituțiilor publice* în *Revista Transilvană de Științe Administrative* 3 (27)/2010, pp. 41-60.

Duchêne, G. (2004) 'Informal small-scale production in Poland and Romania', în Neef, R. and Adaire, Ph. (eds.), *Informal Economies and Social Transformation in Romania*, pp. 185-200, Munster: LIT Verlag.

Dumitru, Mihai (2010) *Cooperare și conflict în relațiile industriale: rolul dialogului social* în *Rev. Calitatea Vieții*, XXI, nr. 1-2, 2010, p. 179-192;

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007) *Working conditions and social dialogue*, online paper.

Fafo-report 2013:09, *Labour Relations in Norway*.

Fafo Institute for Labour and Social Research (2013) *Trade unions and collective bargaining in Norway*.

Hayter, Susan, Corinne Vargha și Cristina Miheș (2013) *The Impact of Legislative Reforms on Industrial Relations in Romania*, International Labour Organization.

Hayter, Susan și Valentina Stoevska (2011) *Social Dialogue Indicators*, International Statistical Inquiry 2008-09, Technical Brief, Industrial and Employment, Relations Department, Department of Statistics, International Labour Office, Geneva.

Hessel, Roger (2008) *Comparative Analysis of the Social Dialogue in the Central Public Administrations of the EU Member States*, EIPA-CEFASS Milan, with advice from Danielle Bossaert, Attachée de Gouvernement, Ministry of Civil Service and of Administrative Reform,



Luxembourg, Seconded National Expert, EIPA Maastricht, Study assigned by the French Government Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, December 2008.

International Labour Office (2006) *A practical guidance manual*, Geneva.

International Labour Office, International Institute for Labour Studies (2012) *World of work report 2012: Better jobs for a better economy*, Geneva.

Ministerul Norvegian al Autorităților Locale și Dezvoltării Regionale (2008) *Local Government în Norway*.

Nicolescu, L. (2006) 'Social Dialogue Capacity Building at Sectoral and Company Level in Romania', Paper presented at the *Workshop on Social Dialogue Capacity Building at Sectoral and Company Level for the new EU Member States plus Bulgaria, Croatia, Romania and Turkey*, organized by the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Ireland), Dubrovnik, 9-10 October 2006.

Pană, Doina Adriana (coord.) (2013) *Anuarul Dialogului Social Tripartit din România*

Pop, Marian Liviu et al. (2012) *Dialogul Social European, „Ghid de informare legislativă al dialogului european”*, document editat de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice;

Preda, D. (2006) *Patronate și Sindicate în România coordonate la nivel de ramură*, Bucharest: Friedrich Ebert Foundation.

Ringstad, Knut, Programme Manager "Innovation Norway" (2012) *Fund for Decent Work and Tripartite Dialogue*, Prague 22 February 2012.

Stănculescu, Manuela Sofia (2006) *Informal economy and unregistered work in Romania*, București: paper for ILO Geneva

Trampusch, Christine et al. (eds.) (2010) *Continuing Vocational Training in Norway*, REBECA (Research on Social Benefits in Collective Agreements), Database, Part 2, „Social Benefits in Collective Agreements”. SNF-Project No. 100012-119898. Institute of Political Science, University of Berne.

Traxler, Franz (2000) *Employers and employer organizations in Europe: membership strength, density and representativeness*, Industrial Relations Journal, 31:4, Oxford: Blackwell publishers.

Trif, Aurora (2005) MPIFG Working Paper 05/9, October 2005, *Collective Bargaining Practices in Eastern Europe: Case Study Evidence from Romania*, University College Dublin, Department of Industrial Relations and Human Resources.

Turnbull, Peter (s.a.) *Social dialogue in the process of structural adjustment and private sector participation*, online paper.

\*\*\* *Program integrat pentru dialogul social european 2009-2011, Studiul comun al partenerilor sociali europeni „implementarea flexibilității și rolul partenerilor sociali”*, Proiect de fișă națională: România.



## Anexa 1

### Analiza raportării activității Comisiilor paritare

Potrivit Hotărâri nr. 833/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective<sup>71</sup>, "în scopul realizării rolului și atribuțiilor care îi revin, Agenția Națională a Funcționarilor Publici coordonează metodologic, monitorizează, verifică și controlează aplicarea și respectarea prevederilor prezentei hotărâri de către autoritățile și instituțiile publice". Astfel, autoritățile și instituțiile publice au obligația legală de a transmite Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pe baza unui Format standard formalizat printr-un ordin al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (vezi Anexa 2), informații despre activitatea Comisiei paritare - vezi și art. 36, alin (1) și (2) din actul normativ menționat.

Pe parcursul acestui proiect, s-a realizat o selecție restrânsă a raportărilor, respectiv o analiză<sup>72</sup> a informațiilor din Formatele standard selectate, trimise de instituțiile și autoritățile publice în perioada anterioară de raportare (preponderant 2009-2011). Fără a fi o analiză exhaustivă sau cu pretenții de reprezentativitate, prelucrarea și interpretarea informațiilor arată că:

- Din perspectiva profilului instituțional, cele mai multe rapoarte sunt furnizate de Instituții ale Prefectului, direcții județene și Consilii județene (în mai mică măsură de către Primării și servicii deconcentrate);
- Cu toate acestea, analiza instituțională pe criteriul frecvenței raportărilor descrie mai degrabă un tablou eterogen;
- Eterogenitatea raportărilor se menține și în profil teritorial, chiar dacă există practic rapoarte din toate județele țării. În profil regional pare a se detașa regiunea Nord-Vest, cel puțin în comparație cu regiunea Vest.
- Este posibil însă ca o "disciplină" a raportărilor să depindă mai degrabă de comportamentul organizațional al instituției "mamă", decât de deciziile autonome (de exemplu, ANOFM, în perioada monitorizată, furnizează rapoarte din partea majorității agențiilor județene, similaritatea putând fi extrapolată și în cazul Ministerului Afacerilor Interne (anterior Ministerul Administrației și Internelor) – prin instituții ale prefectului).
- Cu date acestea, indisponibilitatea unor date și perioadele diferite de raportare sunt câțiva dintre factorii care nu permit extrapolări la nivelul întregului sistem instituțional public, putând fi evidențiate, așa cum s-a procedat mai sus, numai la intuirea unor tendințe/comportamente predominante față de o normă (valabile pentru anii anterior analizați);
- Altă situație atipică este reprezentată de acele rapoarte mai mari de 1 an calendaristic. Dacă rapoartele pe mai multe luni sunt explicabile prin modificări instituționale (reorganizarea, schimbarea conducerii instituției/autorității publice, modificarea componenței Comisiei paritare), rapoartele pe 2-3 ani de zile sunt dificil de realizat deoarece elementele cantitative nu pot fi raportate pe o constantă de timp (numărul întrunirilor, numărul de subiecte discutate etc.);
- În intervalul analizat, au existat numeroase modificări ale componenței Comisiei paritare (în special datorate încetării mandatului unui membru, transferului, mutării în cadrul altei structuri sau încetării raportului de serviciu, completării Comisiei cu noi membri și alegerea președintelui, reorganizării sau restructurării instituției/autorității publice).
- Valoarea medie a membrilor titulari ai comisiei paritare, conform actului de constituire: 4,2;
- Valoarea medie a membrilor titulari ai comisiei paritare, cu funcții de conducere: 1,4 (puțin peste o treime nu au indicat prezența unui membru cu funcție de conducere);
- Valoarea medie a membrilor titulari ai comisiei paritare, cu funcții de execuție: 2,8 (5,2% nu au indicat prezența unui membru cu funcție de execuție);

71 Hotărâre nr. 833 din 25/07/2007 publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 565 din 16/08/2007.

72 Prezentul material se bazează pe prelucrarea unor surse interne ANFP. Prelucrarea datelor nu elimină posibilele erori de interpretare și completare, datorate instituțiilor sau autorităților publice raportoare și pentru care nu ne putem asuma responsabilitatea.

- Majoritatea instituțiilor/autorităților publice analizate au câte un secretar titular și un secretar supleant (doar 5,2% dintre raportări indicându-l doar pe secretarul titular);

Membrii comisiei paritare reprezentanți ai funcționarilor publici au fost desemnați:

Modalitate:	% din cazuri <sup>10</sup>
a. de către organizația sindicală reprezentativă a funcționarilor publici din cadrul autorităților sau instituției publice;	36.4
b. Prin acord între organizațiile sindicale reprezentative ale funcționarilor publici din cadrul autorităților sau instituției publice;	5.2
c. Prin vot, de către funcționarii publici;	58.4

În general nu au fost înregistrate contestații cu privire la parcurgerea procedurilor de constituire a comisiei paritare (doar 2,6% din cazurile monitorizate) și nici nu au fost înregistrate sentințe judecătorești având ca obiect nerespectarea procedurilor de constituire a comisiei paritare.

Personalul a doar 16,9% dintre entitățile publice investigate a beneficiat sau urmeze să beneficieze de cel puțin una din formele de instruire prezentate mai jos:

- instruirea în special destinată membrilor comisiilor paritare;
- instruire în domeniul evaluării și ameliorării condițiilor de muncă;
- instruire în domeniul asigurării sănătății și securității în muncă;
- instruire în domeniul asigurării perfecționării profesionale a funcționarilor publici;
- instruire în domeniul drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici (inclusiv pe subiecte precum stabilirea programului de lucru și protecția personalului în situații specifice);

De regulă, în perioada de raportare a existat câte o singură sesiune de instruire pe una din cele 5 tematici listate mai sus. Sunt și excepții (din totalul celor 16,9% instituții sau autorități publice care au furnizat date privind instruirea) fiind evidențiate instituții în care s-au derulat 2 sau mai multe instruirii pe tematici diverse (de regulă în primării de municipii, instituții ale prefectului sau consilii județene). Număr mediu de ședințe ale comisiei paritare organizate și desfășurate în perioada de raportare a fost de 2 (media =2,13). Valoarea abaterii standard (2,4) indică însă o distribuție neuniformă: 61% din instituții/autorități publice au desfășurat între 1-3 ședințe, în timp ce 22,1% nu au desfășurat nicio ședință (aici însă sunt posibile și prezența unor erori de raportare).

În 36,6% din cazuri (deci peste o treime) întrunite s-au organizat la solicitarea conducătorului autorității/instituției publice (1,2 sau, mai rar, 3 întruniri per perioada de raportare). Cele mai dese situații (55,8% din cazuri) se referă la întrunirile la solicitarea președintelui Comisiei paritare (de regulă 1 sau 2 întruniri pe an, dar au fost și cazuri de întruniri derulate la intervale de câteva luni).

Foarte rare sunt întrunirile la solicitarea sindicatului reprezentativ/reprezentanților funcționarilor publici (11,7% din instituții raportând acest lucru), iar sporadice - întrunirile la solicitarea majorității funcționarilor publici (2,6% din raportări).

Număr mediu de avize emise de comisia paritară în perioada de raportare a fost de 1, dar și în acest caz distribuția este neuniformă (mai mult de jumătate dintre entitățile analizate declarând că nu au emis niciun aviz în perioada de raportare).



Pe de altă parte, majoritatea avizelor emise au fost favorabile fără obiecțiuni (excepții: 9,1% avize favorabile cu obiecțiuni, doar 1,3% avize nefavorabile).

În cadrul ședințelor comisiei paritare, conform ordinii de zi a fiecărei ședințe, au făcut obiectul discuțiilor:

În aproape trei sferturi din cazuri (72,7%) în cadrul ședințelor comisiei paritare, conform ordinii de zi a fiecărei ședințe, au făcut obiectul discuțiilor propunerile ale Comisiei pentru îmbunătățirea activității, măsurile privind pregătirea profesională a funcționarilor publici, propunerile privind flexibilizarea programului de lucru.

Defalcăt, ponderea propunerilor tematice reflectă următoarea situație:

- propuneri ale Comisiei pt îmbunătățirea activității (13%) - în medie 1-2 propuneri per perioada de raportare;
- pregătire profesională (50,6%) - în medie tot 1-2 propuneri per perioada de raportare (numărul instituțiilor în care s-au făcut asemenea propuneri se ridică la jumătate din totalul celor analizate);
- flexibilizarea programului de lucru (10,4%) - în medie 1-2 propuneri per perioada de raportare;
- propuneri acorduri colective (16,9%) - în medie 1-2 propuneri per perioada de raportare;
- urmărirea, aprobarea și raportarea acordurilor colective – (4,5%), deci sub 5% din instituțiile/autoritățile publice care au făcut raportări (și pentru care a fost posibilă prelucrarea datelor).

Mai trebuie specificat faptul că în 10% din cazuri s-au menționat „alte propuneri”, dar nu a fost detaliat conținutul acestora.

În general există puține solicitări/sesizări în legătură cu activitatea Comisiei paritare, acestea fiind discutate de regulă în 1-2 ședințe (foarte rar în mai mult de 3-4 ședințe). Atunci când se întâmplă acest lucru, în 6,5% din cazuri au existat solicitări/sesizări ale conducerii autorității sau instituției publice, în alte 7,8% - solicitări/sesizări individuale ale funcționarilor publici. Cele mai multe solicitări/sesizări s-au făcut de către membrii comisiei paritare (14,3%).

Nu au fost înregistrate contestații cu privire la avizele emise sau alte documente rezultate din activitatea comisiei paritare și nici sentințe judecătorești având ca obiect documente aprobate/neaprobate în baza avizului comisiei paritare.


În general, durata media a unei ședințe a comisiei paritare în perioada de referință a fost de 1-2 ore. Similar, numărul mediu de subiecte discutate în cadrul unei ședințe a comisiei paritare în perioada de referință a fost de 2 (trei sferturi dintre opțiuni se polarizează în jurul acestei valori medii).

Circa un sfert dintre autorității sau instituției publice (26%) au semnat și/sau aplică prevederile unui acord colectiv (durata acordului - 1 an, în majoritatea cazurilor).

În perioada la care se referă datele transmise de regulă nu au intervenit modificări ale clauzelor acordului colectiv (doar în 9,1% din cazuri intervenind modificări).

Acordul colectiv aplicat în cadrul autorității sau instituției publice conține prevederi referitoare la:

- constituirea și folosirea fondurilor destinate îmbunătățirii condițiilor de muncă, ca urmare a rezultatului negocierilor;
- sănătatea și securitatea în muncă, ca urmare a rezultatului negocierilor;
- programul zilnic de lucru, ca urmare a rezultatului negocierilor;

- 
- perfecționarea profesională, ca urmare a rezultatului negocierilor;
  - protecția persoanelor alese în organele de conducere ale organizațiilor sindicale sau desemnate ca reprezentanți ai funcționarilor publici, ca urmare a rezultatului negocierilor;

Semnatarii acordului colectiv din partea funcționarilor publici au fost desemnați de către organizația sindicală reprezentativă a funcționarilor publici din cadrul autorității/instituției publice și, mai rar, prin vot, de către funcționarii publici.

În câteva situații excepționale au fost înregistrate solicitări de constatare a nulității acordului colectiv (nulitate parțială).

#### **Concluzii:**

Suținerea activității Comisiei paritare trebuie să aibă ca premisă conștientizarea importanței și rolului acesteia de către instituțiile și autoritățile publice (conștientizare insuficientă având în vedere asumarea precară a procesului de monitorizare și raportare);

Membrii și secretarii comisiilor paritare trebuie să beneficieze de un suport consistent de instruire și formare (doar 16,9% dintre instituțiile/autoritățile publice investigate au beneficiat sau urmează să beneficieze de cel puțin una din formele de instruire listate în Formatul standard);

Frecvența redusă a ședințelor și aria restrictivă a subiectelor abordate reclamă măsuri legislative și transfer de bune practici care să aducă un plus de consistență dialogului social, mai ales în condițiile unui deficit de mișcare sindicală în sectorul public.

## Anexa 2

### Chestionar pentru completarea FORMATULUI STANDARD de transmitere a datelor privind comisiile paritare și acordurile colective (conform OPANFP nr. 1496/2009)

Denumirea instituției care transmite datele: \_\_\_\_\_

Datele de contact ale persoanei responsabile cu transmiterea datelor referitoare la comisiile paritare și acordurile colective		Nume și prenume: _____ Funcția deținută: _____ Telefon: _____ Fax: _____ E-mail: _____
Perioadă la care se referă datele transmise		De la: _____ la: _____
<b>I. Date generale privind constituirea și componența comisiei paritare</b>		
1.1.	În cadrul autorității sau instituției publice a fost constituită și funcționează o comisie paritară?	<p>a. Da<sup>1</sup></p> <p>a1. Data constituirii Comisiei paritare: _____</p> <p>b. Nu<sup>12</sup>, deoarece _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
1.2.	În perioadă la care se referă datele transmise au intervenit modificări ale actului administrativ de constituire a comisiei paritare?	<p>a. Da<sup>3</sup></p> <p>a1. Data modificării actului administrativ de constituire a Comisiei paritare: _____;</p> <p>a2. Motivul/Motivale modificării actului administrativ de constituire a Comisiei paritare<sup>14</sup>: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>b. Nu.</p>
1.3.	Numărul membrilor titulari ai comisiei paritare, conform actului de constituire:	<p>a. Nr. total..., din care (vezi a1., a2. și a3. de mai jos)</p> <p>a1. nr... funcționari publici de conducere;</p> <p>a2. nr... funcționari publici de execuție;</p> <p>a3. nr... alte categorii de funcționari publici, respectiv:</p> <p>_____</p>
1.4.	Secretarul desemnat al Comisiei paritare este:	<p>a. funcționar public: A1. Secretarul titular; A2. Secretarul supleant;</p> <p>b. Persoană angajată cu contract individual de muncă: B1. Secretarul titular; B2. Secretarul supleant;</p> <p>Notă: Având în vedere că exista un singur secretar titular, respectiv supleant, se va bifa o singură opțiune pentru secțiunea a, respectiv pentru secțiunea b.</p>

ÎI.		Date specifice privind constituirea și componența comisiei paritare
2.1.	Membrii comisiei paritare reprezentanți ai funcționarilor publici au fost desemnați:	a. de către organizația sindicală reprezentativă a funcționarilor publici din cadrul autorităților sau instituției publice;
		b. Prin acord între organizațiile sindicale reprezentative ale funcționarilor publici din cadrul autorităților sau instituției publice;
		c. Prin vot, de către funcționarii publici;
2.2.	Au fost înregistrate contestații cu privire la parcurgerea procedurilor de constituire a comisiei paritare?	a. Da; B.Nu.
2.3.	Au fost înregistrate sentințe judecătorești având ca obiect nerespectarea procedurilor de constituire a comisiei paritare?	a. Da; B. Nu.
2.4.	Persoanele desemnate ca membri în comisia paritară au beneficiat sau urmează a beneficia de instruire în domeniile în care urmează a analiza documentele supuse spre avizare comisiei paritare?	a. Da, au beneficiat sau urmează să beneficieze de: A1. Instruire special destinată membrilor comisiilor paritare; A2. Instruire în domeniul evaluării și ameliorării condițiilor de muncă; A3. Instruire în domeniul asigurării sănătății și securității în muncă; A4. Instruire în domeniul asigurării perfecționării profesionale a funcționarilor publici; A5. Instruire în domeniul drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici (inclusiv pe subiecte precum stabilirea programului de lucru și protecția personalului în situații specifice);
		b. Nu.
III.		Date generale privind activitatea comisiei paritare în perioadă la care se referă datele transmise (2012)
3.1.	Număr ședințe ale comisiei paritare organizate și desfășurate în 2012, din care – vezi coloana din dreapta:	3.1. Notați nr. total _____, din care: (a+b+c+d = Total pct. 3.1.):
		a. întrunite la solicitarea conducătorului autorității/instituției publice – în număr de (...);
		b. Întrunite la solicitarea președintelui Comisiei paritare – în număr de (...);
		c. Întrunite la solicitarea sindicatului reprezentativ/reprezentanților funcționarilor publici – în număr de (...);
		d. întrunite la solicitarea majorității funcționarilor publici – în număr de (...);
3.2.	Număr avize emise de comisia paritară în 2012, din care – vezi coloana din dreapta:	3.2. Notați nr. total _____, din care: (a+b+c = Total pct. 3.2)
		a. avize favorabile – în număr de (...);
		b. Avize favorabile cu obiecțiuni – în număr de (...);
		c. Avize nefavorabile – în număr de (...);

IV.	Date specifice privind activitatea comisiei paritare în perioadă la care se referă datele transmise (2012)		
4.1.	În cadrul ședințelor comisiei paritare, conform ordinii de zi a fiecărei ședințe, au făcut obiectul discuțiilor:	a. propunerile membrilor comisiei paritare de măsuri destinate îmbunătățirii activității sau instituției publice, discutate într-un număr de... ședințe;	
		b. Măsurile privind pregătirea profesională a funcționarilor publici, discutate într-un număr de... ședințe;	
		c. Propunerile privind flexibilizarea programului de lucru al funcționarilor publici, discutate într-un număr de... ședințe;	
		d. propunerile privind încheierea de acorduri colective, discutate într-un număr de... ședințe;	
		e. Rezultatele urmăririi realizării acordurilor colective, discutate într-un număr de... ședințe;	
		f. aprobarea rapoartelor cu privire la respectarea acordurilor colective încheiate în condițiile legii, discutate într-un număr de... ședințe;	
		g. Alte subiecte decât cele menționate anterior, discutate într-un număr de... ședințe, dintre care:	
		g1.	solicitări/sesizări ale conducerii autorității sau instituției publice, discutate într-un număr de... ședințe;
		g2.	solicitări/sesizări individuale ale funcționarilor publici, discutate într-un număr de... ședințe;
g3.	solicitări/sesizări ale membrilor comisiei paritare, discutate într-un număr de... ședințe.		
4.2.	Au fost înregistrate contestații cu privire la avizele emise sau alte documente rezultate din activitatea comisiei paritare?	a. Da; B. Nu.	
4.3.	Au fost înregistrate sentințe judecătorești având ca obiect documente aprobate/neaprobate în baza avizului comisiei paritare?	a. Da; B. Nu.	
4.4.	În general, care a fost durata media a unei ședințe a comisiei paritare în perioada de referință (2012):	a. mai puțin de o oră;	
		b. 1-2 ore;	
		c. 2-3 ore;	
		d. mai mult de 3 ore;	
4.5.	În general, care a fost numărul mediu de subiecte discutate în cadrul unei ședințe a comisiei paritare în perioada de referință (2012)?	a. un subiect;	
		b. 1-3 subiecte;	
		c. 3-5 subiecte;	
		d. mai mult de 5 subiecte;	


V. Date generale privind încheierea de acorduri colective și aplicarea prevederilor acestora <sup>15</sup>		
5.1.	În cadrul autorității sau instituției publice a fost semnat și/sau se aplică prevederile unui acord colectiv?	a. Da <sup>16</sup> ;
		a1. Data semnării acordului colectiv: _____;
		a2. Perioada pentru care a fost semnat acordul colectiv: De la _____, până la _____;
5.2.	În perioadă la care se referă datele transmise au intervenit modificări ale clauzelor acordului colectiv?	b. Nu;
		a. Da <sup>17</sup> ;
		a1. Data semnării actului adițional la Acordul colectiv: _____;
5.3.	Acordul colectiv aplicat în cadrul autorității sau instituției publice conține prevederi referitoare la:	b. Nu.
		a. constituirea și folosirea fondurilor destinate îmbunătățirii condițiilor de muncă, ca urmare a rezultatului negocierilor:
		a1. _____ la semnarea acordului colectiv inițial;
		a2. _____ la semnarea unui act adițional ulterior;
		b. Sănătatea și securitatea în muncă, ca urmare a rezultatului negocierilor:
		b1. _____ la semnarea acordului colectiv inițial;
		b2. _____ la semnarea unui act adițional ulterior;
		c. Programul zilnic de lucru, ca urmare a rezultatului negocierilor:
		c1. _____ la semnarea acordului colectiv inițial;
		c2. _____ la semnarea unui act adițional ulterior;
		d. perfecționarea profesională, ca urmare a rezultatului negocierilor:
		d1. _____ la semnarea acordului colectiv inițial;
		d2. _____ la semnarea unui act adițional ulterior;
		e. Protecția persoanelor alese în organele de conducere ale organizațiilor sindicale sau desemnate ca reprezentanți ai funcționarilor publici, ca urmare a rezultatului negocierilor:
		e1. _____ la semnarea acordului colectiv inițial;
e2. _____ la semnarea unui act adițional ulterior;		
5.4.	Semnarii acordului colectiv din partea funcționarilor publici au fost desemnați:	f. alte subiecte decât cele menționate anterior.
		a. de către organizația sindicală reprezentativă a funcționarilor publici din cadrul autorității/instituției publice;
		b. Prin acord între organizațiile sindicale reprezentative ale funcționarilor publici din cadrul autorității/instituției publice;
5.5.	Au fost înregistrate solicitări de constatare a nulității acordului colectiv?	c. Prin vot, de către funcționarii publici.
		a. Da; b. Nu.
		a. Da; b. Nu.
5.6.	Au fost înregistrate sentințe judecătorești având ca obiect constatarea nulității acordului colectiv?	a. Da; b. Nu.



5.7.	Au fost sesizate situații de neexecutare a acordului colectiv/ de neîndeplinire a obligațiilor asumate de către părțile semnatare?	a. Da, sesizările venind din partea:	
		a1.	autorității sau instituției publice, în calitate de parte semnatară a acordului colectiv;
		a2.	reprezentanților funcționarilor publici, în calitate de parte semnatară a acordului colectiv;
		a3.	funcționarilor publici, în calitate de beneficiari de drepturi și deținători de obligații în aplicarea acordului colectiv;
		b. Nu.	

#### Note

- Am utilizat termenul de "inerție socială" pentru "moștenire socială" înțelesă ca paradigmă a dezvoltării sociale: decidenții politici reiterează în strategia de dezvoltare socio-economică comportamente moștenite din epoca statului planificării (direcțiile de evoluție sunt stabilite în mod unilatral, nu există consultări sau dezbateri, deciziile sunt luate de către un singur grup fără a fi implicați în cadrul dialogului social și partenerii sociali etc.). Comparativ, Norvegia poate fi considerată un stat al „democrației sociale” unde factorul decident este conștient de potențialul de dezvoltare prin coparticiparea și implicarea în luarea deciziilor de dezvoltare a partenerilor sociali. Un exemplu în acest sens este adus de Siri Relling, consilier al Departamentului Internațional din Landsorganisasjonen i Norge (LO Norvegia): „În unele țări din Europa de Est și, de asemenea, din Balcanii de Vest, guvernele sau angajatorii se folosesc de criza economică drept scuză pentru întreruperea totală a dialogului social. Aceștia spun că, în aceste momente, este prioritară abordarea economică și financiară, că trebuie luate decizii care, poate, nu sunt populare, dar că nu au altă opțiune. Din experiența norvegiană constat că sindicatele pot accepta anumite schimbări pentru a fi atinse obiectivele financiare și pentru creșterea competitivității, cu condiția ca drepturile lucrătorilor să fie protejate și locurile de muncă asigurate” (<http://www.financiarul.ro/2013/03/25/siri-relling-lo-norvegia-guverne-si-angajatori-se-folosesc-de-criza-economica-pentru-a-intrerupe-dialogul-social/>, accesat în 28.03.2014).
- Economia formală și/ sau informală, activități agricole.
- Economia formală și/ sau informală, activități agricole.
- O inițiativă recentă a constat din invitația lansată către 15 organizații neguvernamentale de a face parte din CES: Uniunea Profesiiilor Liberale din România, Asociația pentru Protecția Consumatorilor (APC), Uniunea Națională a Cooperăției Meșteșugărești (UCECOM), Academia Română, Fundația pentru SMURD, Asociația Națională a Tinerilor Producători Agricoli din România (ANTPAR), Consiliul Național al Persoanelor Vârstnice (CNPV), Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România (UNCJR), Federația pentru Protecția Animalelor și Mediului, Asociația Nevăzătorilor din România, Federația Culturală Delta, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), Federația Națională a Asociațiilor de Părinți – Învățământ preuniversitar, HR Management Club și Uniunea Studenților din România (sursa: <http://www.altreileasector.ro/cine-sunt-si-ce-vor-face-cele-15-ong-uri-din-ces/>).
- Pentru mai multe detalii, a se consulta pagina web <http://www.senat.ro/LegiProiect.aspx>.
- „Îmbunătățirea dialogului social pentru funcționarii publici” – DECENT WORK, contract de finanțare MISTE 2012/104611. În continuare, toate referirile la acest studiu vor fi denumite generic prin sintagma *studiu cantitativ*.
- De altfel, în cazul activității sindicale, gradul de satisfacție, respectiv gradul de cunoaștere a activității sindicatului sunt aspecte ce trebuie îmbunătățite. Studiul cantitativ elaborat în cadrul proiectului arată că gradul de mulțumire crește o dată cu gradul de cunoaștere a activității sindicatului și invers (corelație pozitivă bidirecțională).
- Exemple de constrângeri sistemice: restricții bugetare, voința politică (național), respectiv factori externi (FMI, Comisia Europeană, Banca Mondială).
- Numai pentru instituții/ autorități publice care au organizații sindicale – proprie sau afiliere.] În situația în care răspunsul este afirmativ, se va

- 
- completa în mod corespunzător data emiterii actului administrativ de constituire a comisiei paritare (vezi a1.), precum și restul formularului
10. În situația în care răspunsul este negativ, se vor detalia motivele pentru care nu a fost constituită comisia paritară, fără a se completa restul formularului.
  11. În situația în care răspunsul este afirmativ, se va completa în mod corespunzător data modificării actului administrativ de constituire a comisiei paritare, precum și restul formularului; în situația înregistrării mai multor modificări în perioada la care se referă datele transmise, se vor completa datele corespunzătoare fiecărei modificări în parte.
  12. Se va completa cu articolul/articolele din Hotărârea Guvernului nr. 833/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective, cu modificările ulterioare, așa cum apare acesta/apar acestea scris/scrise în preambulul actului administrativ de modificare.
  13. Secțiunea V se va completa doar în situația în care în cadrul autorității sau instituției publice a fost semnat și/sau se aplică prevederile unui acord colectiv, indiferent dacă respectivul acord colectiv a fost încheiat în perioada la care se referă datele transmise sau se aplică ca urmare a încheierii la o dată anterioară.
  14. În situația semnării, în perioada la care se referă datele transmise, a mai mult de un acord colectiv, se vor completa datele corespunzătoare fiecărui document în parte. La completarea datelor nu se vor include modificări ale clauzelor acordului colectiv înregistrate sub forma actelor adiționale.
  15. În situația în care răspunsul este afirmativ, se vor completa în mod corespunzător data modificării actului administrativ de constituire a comisiei paritare, precum și restul formularului; în situația înregistrării mai multor modificări în perioada la care se referă datele transmise, se vor completa datele corespunzătoare fiecărei modificări în parte.

## Anexa 3


### Interviul online

Bună ziua!

În această perioadă, o echipă formată din experți - sociologi români și norvegieni elaborează un studiu comparativ privind dialogul social în România și Norvegia. Studiul se desfășoară în cadrul proiectului "Îmbunătățirea dialogului social pentru funcționarii publici", finanțat printr-un grant acordat de Guvernul Norvegiei prin intermediul Granturilor Norvegiene 2009-2014, în cadrul Programului Muncă Decentă și Dialog Tripartit și implementat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în parteneriat cu Asociația Norvegiană a Autorităților Locale și Regionale și Asociația Municipiilor din România. Vă rugăm să sprijiniți realizarea studiului prin răspunsul dvs. la întrebările de mai jos. Precizăm că datele furnizate sunt anonime și confidențiale și vor fi utilizate doar pentru prelucrare statistică. În conformitate cu spațiul alocat pentru completarea electronică, estimăm că timpul dedicat pentru a răspunde întrebărilor de mai jos nu va depăși 30 de minute.

Vă mulțumim!

1. Având în vedere experiența dumneavoastră profesională, vă rugăm să descrieți pe scurt modul cum este „văzut” dialogul social în instituția în care vă desfășurați activitatea? (Ex. Cum este înțeles/perceput, care sunt structurile/mecanismele prin care devine funcțional – ex, Comisie paritară, sindicat, Comisie de Dialog Social, după caz);
2. Descrieți pe scurt care a fost atmosfera în care s-a desfășurat dialogul social în cadrul ultimei întruniri la care ați participat.
3. Care credeți că sunt aspectele care influențează cel mai mult calitatea dialogului social la nivelul instituției în care vă desfășurați activitatea?
4. Dar la nivel de ramură/sector, care credeți că sunt aspectele care influențează cel mai mult calitatea dialogului social?
5. În contextul derulării dialogului social, descrieți când și cum se face consultarea angajaților din instituția dvs.? (Repere orientative: când, de câte ori pe an, modalități frecvente de consultare - ședințe, comunicare internă prin intranet sau transmitere newsletter, discuții informale, chestionare, care sunt problemele frecvente asupra cărora sunt consultați etc.).
6. Conform Organizației Internaționale a Muncii (OIM), conceptul de muncă decentă are 6 dimensiuni: (1) oportunități de angajare și dezvoltare profesională, (2) muncă productivă și câștiguri adecvate, (3) ore de lucru decente (raportul viață-muncă, engl. life-work balance), care să permită un echilibru între viața profesională și cea personală, (4) stabilitatea și securitatea muncii, (5) tratament corect la angajare și în timpul desfășurării activității, (6) protecție socială. Vă rugăm să ne dați cel puțin un exemplu de îmbunătățire a condițiilor de muncă decentă, ca rezultat al activității mecanismelor ce asigură dialogul social în instituția dvs. (Comisie paritară, sindicat, comisie de dialog social, după caz). În cazul în care nu a existat nici o îmbunătățire, vă rugăm să ne spuneți care credeți că sunt motivele?
7. În viitor, sunt avute în vedere implementarea unor măsuri sau practici interne în ceea ce privește muncă decentă? Dacă da, vă rugăm să detaliați (ce aspecte ale muncii decente, cum se vor implementa măsurile, ce practici s-ar putea institui, cine le va iniția și susține?);
8. Dacă nu, ce ar trebui schimbat la nivelul instituției în care vă desfășurați activitatea astfel încât să fie asigurat un nivel motivant în ceea ce privește condițiile de muncă decentă?
9. (întrebare pentru persoanele implicate în activitatea Comisiei de Dialog Social): Cum se derulează, cum este pus în practică, în instituția dumneavoastră, dialogul bipartit sau tripartit în cadrul Comisiei de Dialog Social întrunită într-o ședință obișnuită, de lucru?

- 
10. (întrebare pentru persoanele implicate în activitatea Comisiei de Dialog Social): Cum apreciați calitatea informării și consultarea în cadrul comisiilor de dialog social? Vă sunt furnizate informații necesare pregătirii dezbaterilor etc.? Partenerii de dialog social își fac cunoscut din timp conținutul materialelor pe care le au la dispoziție, etc?
  11. În cadrul activității Comisiei paritare, care credeți că sunt subiectele ce ar trebui abordate cu prioritate?
  12. Ce ați schimba în activitatea Comisiei paritare astfel încât să se îmbunătățească dialogul social în interiorul instituției?
  13. (întrebare pentru reprezentanții instituțiilor/autorităților publice în care există sindicat) Ce anume ați schimba astfel încât să se îmbunătățească semnificativ activitatea sindicală la nivelul instituției în care vă desfășurați activitatea profesională?
  14. (întrebare pentru reprezentanții instituțiilor/autorităților publice în care există sindicat) Vă rugăm să furnizați un exemplu de bună practică în ceea ce privește colaborarea între sindicat și Comisia paritară în cadrul instituției dvs.
  15. Care ar fi dificultățile în ceea ce privește o mai bună implementare a legislației specifice dialogului social în administrația românească?
  16. Care ar fi primele 3 -5 măsuri pe care le-ați propune astfel încât dialogul social la nivel național să fie îmbunătățit?

#### SOCIO-DEMOGRAFICE

I. Tipul instituției: 1. Consiliu Județean      2. Primărie      3. Instituția Prefectului      4. ANFP

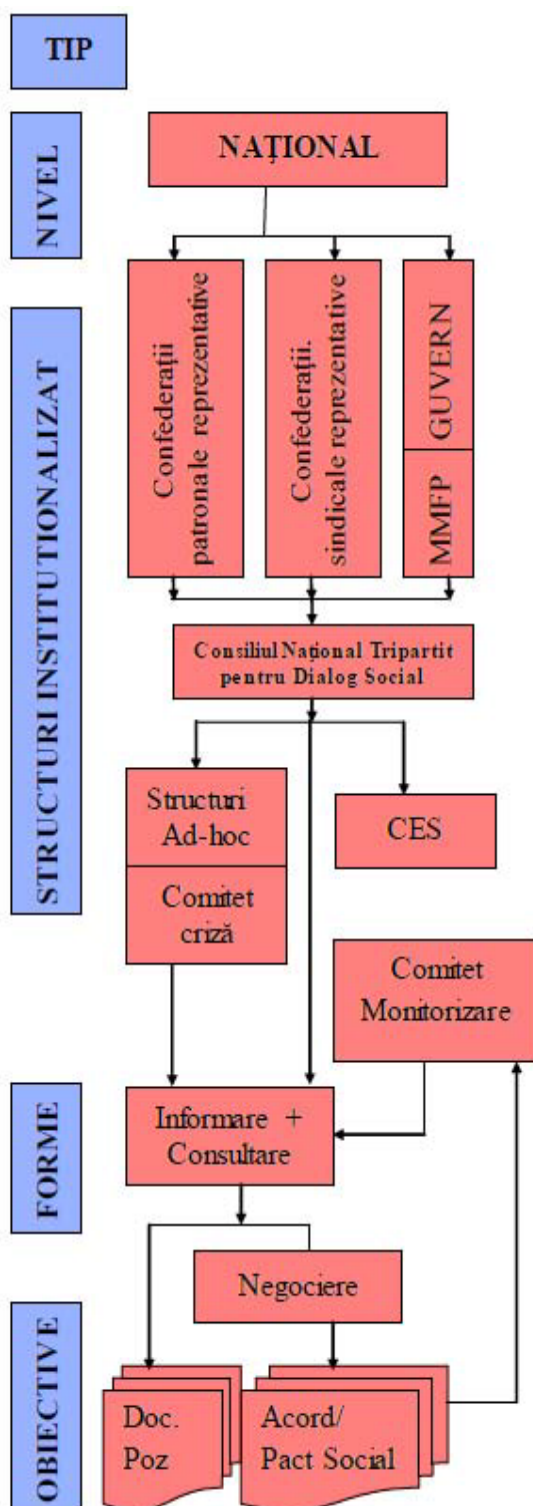
ÎI. Funcția în cadrul instituție/autorității publice (menționați doar funcția nu și numele dumneavoastră) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

III. Poziția dvs. în raport cu tematica proiectului (ex., membru al Comisiei Paritare, reprezentant sindical etc.).  
\_\_\_\_\_

IV. Județ: 1. București      2. Brașov      3. Galați 4. Iași      5. Timiș

## Anexa 4

### Dialogul social tripartit la nivel național



Sursă: Dialogul Social European, „Ghid de informare legislativă al dialogului european” pagină web a Ministerului Muncii ([http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog\\_Social/Dialogul%20Social%20European.pdf](http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog_Social/Dialogul%20Social%20European.pdf)).

## Anexa 5

### Legislație cu privire la relațiile de munca din România care au funcționat sau mai sunt încă în vigoare

Reglementările naționale cu privire la relațiile de munca din România se pot încadra în următoarele categorii:

#### 1. Ratificarea tratatelor și convențiilor internaționale cu privire la organizarea și funcționarea dialogului social:

- a. Ratificarea Cartei Sociale Europene revizuite, adoptată la Strasbourg la 3 mai 1996 prin legea nr. 74/1999
- b. Convenția nr. 183/2000 privind protecția maternității  
Ratificata prin: Legea nr. 452/2002 din 8 iulie 2002 pentru ratificarea Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 183/2000 privind revizuirea Convenției asupra protecției maternității din 1952
- c. Convenția nr. 182/1999 privind interzicerea celor mai grave forme ale muncii copiilor și acțiunea imediată în vederea eliminării lor  
Ratificata prin: Legea nr. 203/2000 din 15 noiembrie 2000.
- d. Convenția nr. 168/1988 privind promovarea angajării și protecția contra șomajului  
Ratificata prin: Legea nr. 112/1992 pentru ratificarea Convențiilor nr. 154/1981 și nr. 168/1988 ale Organizației Internaționale a Muncii.
- e. Convenția nr. 154/1981 privind promovarea negocierii colective  
Ratificata prin: Legea nr. 112/1992 pentru ratificarea Convențiilor nr. 154/1981 și nr. 168/1988 ale Organizației Internaționale a Muncii.
- f. Convenția nr. 122/1964 privind politica de ocupare a forței de muncă  
Ratificata prin: Decretul nr. 284 pentru ratificarea unor convenții ale Organizației Internaționale a Muncii.
- g. Convenția nr. 117/1962 privind obiectivele și normele de bază ale politicii sociale  
Ratificata prin: Decretul nr. 284 pentru ratificarea unor convenții ale Organizației Internaționale a Muncii.
- h. Convenția nr. 111/1958 privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei  
Ratificata prin: Decretul nr. 284 pentru ratificarea unor convenții ale Organizației Internaționale a Muncii.
- i. Convenția nr. 105/1957 privind abolirea muncii forțate  
Ratificata prin: Legea nr. 140/1998 pentru ratificarea Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 105/1957 privind abolirea muncii forțate.
- j. Convenția nr. 100/1951 privind egalitatea de remunerare a mâinii de lucru masculină și a mâinii de lucru feminină, pentru o muncă de valoare egală  
Ratificata prin: Decretul nr. 213/1957 pentru ratificarea unor convenții internaționale în materie de munca adoptate de Organizația Internațională a Muncii.
- k. Convenția nr. 98/1949 privind aplicarea principiilor dreptului de organizare și negociere colectivă  
Ratificata prin: Decretul nr. 352 pentru ratificarea Convenției nr. 98 din 1949 privind aplicarea principiilor dreptului de organizare și negociere colectivă.
- l. Convenția nr. 95/1949 privind protecția salariului  
Ratificata prin: Decretul nr. 284 pentru ratificarea unor convenții ale Organizației Internaționale a Muncii.
- m. Convenția nr. 88/1948 privind organizarea activității de folosire a forței de muncă  
Ratificata prin: Decretul nr. 284 pentru ratificarea unor convenții ale Organizației Internaționale a Muncii.
- n. Convenția nr. 81/1947 privind inspecția muncii în industrie și comerț



Ratificata prin: Decretul nr. 284 pentru ratificarea unor convenții ale Organizației Internaționale a Muncii.

- o. Convenția nr. 59/1937 privind stabilirea vârstei minime pentru admiterea copiilor la muncile industriale  
Ratificata prin: Decretul nr. 284 pentru ratificarea unor convenții ale Organizației Internaționale a Muncii.

2. Reglementări privind relațiile de munca:

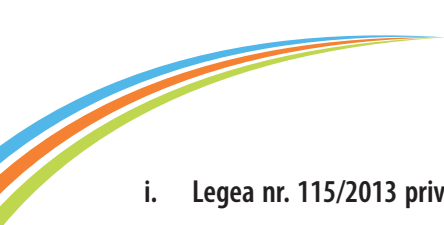
- a. Legea nr. 143/1997 pentru modificarea și completarea Legii nr. 130/1996 privind contractul colectiv de muncă
- b. Legea nr. 177/2000 pentru modificarea și completarea Legii protecției muncii nr. 90/1996
- c. Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă (actualizată prin Lege nr. 40/2011 - pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii și legea nr. 261/2007 - pentru modificarea și completarea Legii nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă)

3. Reglementări privind organizarea și funcționarea organizațiilor și structurilor bipartite:

- a. Legea nr. 215/1997 privind Casa Socială a Constructorilor;
- b. contractele colective la nivel național și sectorial care reglementează înființarea de sindicate și comisii ale angajatorilor pentru rezolvarea problemelor care decurg din punerea în aplicare a acordurilor colective;
- c. ordin 187/1998 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Comitetului de securitate și sănătate în muncă
- d. ordin nr. 124/1999 privind constituirea Comisiei Naționale de Dialog Social;
- e. Hotărârea nr. 1210/2003, privind organizarea și funcționarea comisiilor de disciplină și a comisiilor paritare din cadrul autorităților și instituțiilor publice;

4. Reglementări privind organizarea și funcționarea organizațiilor și structurilor tripartite:

- a. Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social;
- b. Ordonanța de Urgență nr. 150/2002 privind organizarea și funcționarea Fondului Național de Sănătate (Casa Națională de Asigurări de Sănătate, CNAS), completată și modificată prin Legea nr. 327/2005, care abroga legea nr. 145/1997 - privind asigurările sociale de sănătate;
- c. Legea nr. 145/1998, completată prin Ordonanța de Urgență nr. 294/2000, privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Ocuparea Forței de Muncă;
- d. Legea nr. 253/2003 pentru modificarea și completarea Legii nr. 132/1999 privind înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Național de Formare Profesională a Adulților
- e. Legea nr. 19/2000, privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale și de organizare și funcționare a Casei Naționale de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale;
- f. Hotărârea nr. 569/2002 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 314/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea comisiilor de dialog social în cadrul unor ministere și al prefecturilor, abrogată prin Hotărârea nr. 369/2009 care la rândul ei a fost abrogată și înlocuită de Legea nr. 62/2011
- g. Legea nr. 250/2013 pentru modificarea și completarea legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, înființarea și funcționarea Comisiei Naționale pentru Promovarea Ocupării Forței de Muncă și pentru modificarea Legii nr. 116/2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării;
- h. Hotărârea nr. 276/2002 pentru înființarea și funcționarea Comitetului Maritim Național Tripartit

- 
- i. Legea nr. 115/2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 83/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați și pentru organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați;
5. Reglementari în care sunt stipulate condiții de organizare și funcționarea altor instituții cu responsabilități în domeniul relațiilor industriale și ocuparea forței de muncă
- a. Legea 108/1999 (republicată în 2012), pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, republicată în temeiul art. V din legea nr. 51/2012 privind modificarea și completarea legii nr. 108/1999 care reglementează organizarea și funcționarea Inspecției Muncii, organ de specialitate care supraveghează aplicarea procedurilor și normelor în relațiile de muncă;
- b. Hotărârea Guvernului nr. 412/2005 care reglementează organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei;
- c. Hotărârea Guvernului nr. 296 din 14 aprilie 2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Departamentului pentru Dialog Social în cadrul Secretariatului General al Guvernului.
6. Reglementări privind modalitățile de organizare și funcționare a Dialogului Social
- a. Legea nr. 53/2003 - Codul Muncii, cu modificările și completările ulterioare
- b. Legea nr. 62/2011 – Legea dialogului social, cu modificările și completările ulterioare
- c. Legea nr. 248/2013 – privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social
- d. Legea nr. 467/2006 - Legea privind cadrul general de informare și consultare a angajaților
- e. Legea nr. 217/2005 - Legea comitetelor europene de întreprindere
- f. H.G. nr. 187/2007 privind informarea și consultarea angajaților în societățile europene
- g. H.G. nr. 188/2007 privind informarea și consultarea angajaților în societățile cooperative europene
- h. H.G. nr. 1260/2011 privind sectoarele de activitate stabilite conform Legii nr.62/2011
- i. OUG nr. 28/2009 privind reglementarea unor măsuri de protecție social (comitetele sectoriale), aprobată prin Legea nr. 268/2009
- j. Convenția OIM nr. 87/1948 privind libertatea sindicală și apărarea dreptului sindical
- k. Convenția OIM nr. 154/1981 privind promovarea negocierii colective.
- l. Convenția OIM nr. 98/1949 privind aplicarea principiilor dreptului de organizare și negociere colectivă
- m. Convenția OIM nr. 135/1971 privind protecția reprezentanților lucrătorilor în întreprinderi și înlesnirile ce se acordă acestora.
- n. Convenția OIM Nr. 144/1976 privitoare la consultările tripartite destinate să promoveze aplicarea normelor internaționale ale muncii



## Anexa 6.

### Legislație privind dialogul social la nivelul administrației publice

#### 1. Reglementări cu privire la organizarea și funcționarea dialogului social la nivelul administrației publice:

- Ordonanța de urgență nr. 103/2013<sup>73</sup> privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice
- Legea nr. 84/2012<sup>74</sup> - Lege privind unele măsuri referitoare la veniturile de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice
- Legea nr. 62/2011<sup>75</sup> - Legea dialogului social<sup>76</sup>
- Hotărâre nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici<sup>77</sup>
- Hotărâre nr. 1344/2007- privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină<sup>78</sup>
- Hotărâre nr. 833/2007- privind normele de organizare și funcționare a comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective<sup>79</sup>
- Legea nr. 554/2004-Legea contenciosului administrativ<sup>80</sup>
- Legea nr. 161/2003<sup>81</sup> - privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției
- Legea nr. 52/2003<sup>82</sup> privind transparența decizională în administrația publică
- Codul Muncii aprobat prin Legea nr. 53/2003<sup>83</sup>
- Legea nr. 215/2001-Legea administrației publice locale<sup>84</sup>
- H.G. nr. 1066/2008, hotărâre pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici<sup>85</sup>
- Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici<sup>86</sup>
- Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici<sup>87</sup>

#### 2. Principalele reglementari pe baza cărora se organizează și funcționează Comisia Paritara

- Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici
- Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției

73 Publicată în Monitorul Oficial. nr. 703 din 15.11.2013

74 Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 401, din 15 iunie 2012.

75 Legea dialogului social abroga Legea nr.130/1996 privind contractul colectiv de munca, Legea sindicatelor nr.54/2003, Legea patronatelor nr.356/2001, Legea nr.168/2009 privind soluționarea conflictelor de munca (cu excepția art. 26-39, care se abroga de la data publicării în Monitorul Oficial a ordinului comun al ministrului muncii, familiei și protecției sociale și al ministrului justiției prevăzut la art. 177), Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, HG nr. 369/2009 privind constituirea și funcționarea comisiilor de dialog social la nivelul administrației publice centrale și la nivel teritorial.

76 Publicată în Monitorul Oficial Partea I nr. 322 din 10 mai 2011

77 Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 530 din 14/07/2008

78 Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 768 din 13.11.2007

79 Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 565 din 16.08.2007

80 Publicat în Monitorul Oficial Partea I nr. 1154 din 07/12/2004

81 Publicată în Monitorul Oficial nr. 279 din 21 aprilie 2003

82 Republicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 749 din 3 decembrie 2013


83 Republicat în Monitorul Oficial nr. 345/2011

84 Actualizată și republicată în Monitorul Oficial nr. 123 din 20.2.2007

85 Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 665 din 24/09/2008

86 Republicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 749 din 3 decembrie 2013

87 Republicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 525 din 02/08/2007

- 
- Hotărârea Guvernului nr. 833/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective
  - Ordonanță de urgență nr. 35/2009 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul cheltuielilor de personal în sectorul bugetar
  - Ordin nr. 1496/2009 pentru aprobarea formatului standard, a termenelor și modalității de transmitere a datelor privind comisiile paritare și acordurile colective
  - Ordin nr. 13601/2008 pentru aprobarea termenelor și a formatului standard de transmitere a datelor și informațiilor privind planul anual de perfecționare profesională și fondurile alocate în scopul instruirii funcționarilor publici
  - Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 29 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare
  - Reglementări care permit monitorizarea procesului decizional public
  - Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public
  - Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică cu modificările și completările ulterioare;
  - H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, cu modificările și completările ulterioare
  - Ordonanța Guvernului nr.27/2002 privind activitățile de soluționare a petițiilor;

# Comparative study on social dialogue in the Romanian and Norwegian public administration



***Get informed***  
***Get consulted***  
***Negotiate***



**Enhancing social dialogue for civil servants**

Project funded through a grant awarded by the Government of Norway through Norway Grants 2009-2014 within the Programme Decent Work and Tripartite Dialogue

## Comparative study on social dialogue in the Romanian and Norwegian public administration

Authors: Constantin Victor OGNERU - Sociologist  
Dan NITU - Sociologist

With the support of Vicror Bădoiu, sociologist, National Agency of Civil Servants  
Dr.Inger Marie Hagen, Fafo, and the Norwegian Association of Local and Regional Authorities-KS, have contributed with facts and considerations regarding the Norwegian administrative systems and social dialogue processes

Project: *Enhancing social dialogue for civil servants*

ID: MISTE - 2012/104611

Promoter: National Agency of Civil Servants (ANFP)

Partners: Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS)

Association of Municipalities of Romania (AMR)

Project funded through a grant awarded by the Government of Norway through Norway Grants 2009-2014 within the Programme Decent Work and Tripartite Dialogue

Project Manager: Laura Boricean, ANFP

**Editor: National Agency of Civil Servants**

**Tel: (+40) 374 112 745**

**Fax: (+40) 374 115 722**

**[www.anfp.gov.ro](http://www.anfp.gov.ro)**

**[comunicare@anfp.gov.ro](mailto:comunicare@anfp.gov.ro)**

**Bucharest**

**December 2014**

This report does not necessarily represent the official position of  
the National Agency of Civil Servants

# **Comparative study**

**on social dialogue in the Romanian and Norwegian public administration**

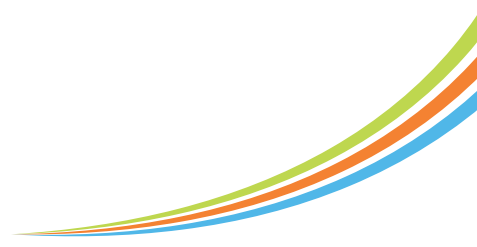
**developed within the project „Enhancing social dialogue for civil servants”**

**funded through a grant awarded by the Government of Norway through Norway Grants 2009-2014**

**within the Programme Decent Work and Tripartite Dialogue**

**December 2014**

**Bucharest**





# CONTENTS

<b>Foreword</b> .....	5
<b>Introduction</b> .....	7
<b>Chapter 1</b>	
<b>Social dialogue and decent work– definitions and manifestations</b> .....	11
<b>Chapter 2</b>	
<b>The institutional framework of social dialogue in Romania and Norway</b> .....	17
2.1. Brief history of social dialogue .....	17
2.2. Legal framework and experience in social dialogue.....	21
2.2.1. The practice of social dialogue .....	25
2.2.2. Representation of the social partners.....	26
2.2.3. Decent work object of the dialogue .....	28
2.2.4. Trade unions, employers’ organizations and the rate of unionization.....	30
2.2.5. Effectiveness of social dialogue .....	36
2.2.6. Collective bargaining and collective contract / agreement .....	38
2.3. Collective bargaining in the public authorities and institutions .....	40
<b>Chapter 3</b>	
<b>Comparative analysis of Romanian and Norwegian models</b> .....	45
3.1 Actors .....	45
3.2 Structures and institutions .....	52
3.3 Mechanisms .....	57
<b>Chapter 4</b>	
<b>Results of the social dialogue in the two systems</b> .....	61
<b>Chapter 5</b>	
<b>Strategies for developing social dialogue</b> .....	69
<b>Conclusions and recommendations</b> .....	75
<b>Bibliographic references</b> .....	77

## ANNEXES







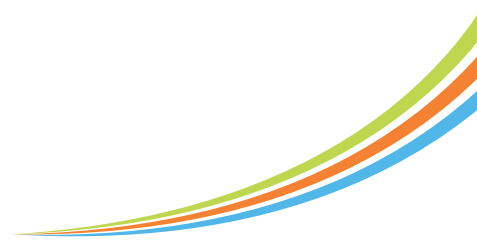


## Foreword

This report is developed within the project “Enhancing social dialogue for civil servants”, implemented by the National Agency of Civil Servants (NACS) in partnership with the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) and the Romanian Association of Municipalities (AMR). The project is funded through a grant awarded by the Government of Norway through Norway Grants 2009-2014 within the Programme Decent Work and Tripartite Dialogue and aimed at enhancing specific structures and practices of social dialogue for civil servants, namely strengthening the role of parity commissions established within public authorities and institutions.

The study was conducted January-June 2014 by expert sociologists contracted by the Romanian Association of Municipalities (AMR) with the support of Fafo Institute for Labour and Social Research – Norway and of the Norwegian Association of Local and Regional Authorities of Norway (KS), which have contributed with facts and considerations regarding the Norwegian administrative systems and social dialogue processes. The information was obtained from multiple sources: the secondary analysis of data from researches on the topic of interest conducted by public and private institutions, by consulting the literature in the field, studies and analysis of the European Commission, analysis of data obtained as a result of the online and offline (print) of a total of 45 semi-structured interviews (April-June 2014) with employees / civil servants involved in the organization and functioning of the social dialogue commission and the parity commission of the level of prefect’s institution, city hall and county council (public institutions / authorities beneficiaries of the project). And last but not least, the study visit in Norway, a separate activity within the project, which aimed, among other things, at understanding the role and functioning of the social dialogue in Norway, made it possible to confront the information obtained with new sources and also to compare the patterns in the two countries by the mixed team of experts (Norwegian and Romanian).

Authors



## Introduction

The concept of “social dialogue” is associated in both models (Romanian and Norwegian) with the shift from a culture of conflict to a culture of partnership and trust, but taking into account the common interests of the social partners involved in a broader process of “social concentration” in order to increase social welfare, such as the Nordic model.

What the Romanian model lacks is the effective way of implementation, the mutual recognition of each other’s interests and the role of the other, the collaboration and effective communication between partners and the recognition of the social dialogue as a potential solution to the work or conflicts of interest between the dialogue participants.

In various situations social dialogue can consist only in the exchange of information between the stakeholders or it can take the form of consultation in order to identify the optimal position to address issues or more, it can be a process of bargaining. The effectiveness of social dialogue depends heavily on the quality of the existing labour relations and the political decision-makers involved in this relationship. The latter is basically the factor that makes the difference.

Norway is not an EU member but is part of the EU single market through the European Economic Area Agreement of 1994 which sets out the framework conditions for companies and labour relations. Single market rules on free movement, competition, state aid and minimum standards for workers’ rights in the single market apply to Norway that is obliged to implement the new legislation agreed at EU level. The main rule is that the Union decides the minimum standard but countries may have higher standards.

Romania is an EU member since 2007 being required to align with European standards. In Romania there is rather a reduction of social and economic disparities as compared to advanced countries.

Between Romania and Norway there are significant differences in the development of labour relations and social dialogue, as well as in what concerns the effectiveness of employee participation in the workplace.

Table 1 (Snapshot)

Romania		Norway	
Education expenditure as a share of the GDP	3.29%	Education expenditure as a share of the GDP	7%
Cost / student	500 Euro	Cost / student	2500 Euro
Number of public sector employees	~ 1.2 million	Number of public sector employees	~ 600 thousands
Population	~19 million	Population	~5 mil
Gross Domestic Product	169,4 billion USD	Gross Domestic Product	499,7 billion USD
Life expectancy	74,56 years	Life expectancy	81,45 years
GDP per capita	8.437,43 USD	GDP per capita	99.635,87 USD

Source: Eurostat– <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, processed data, reporting year 2012

The Norwegian social model is characterized by the existence of organizations of employers and workers well represented at national and local level, by close cooperation between government, employers and trade unions and by strong codetermination and participation

in decision-making within companies. The Romanian model of social dialogue, despite the existing institutional framework, lacks the effectiveness of implementing the principles of social partnership, it lacks the spirit of solidarity, communication and mutual trust, shared responsibility for employers and trade union, issues which - taken together - are likely to guarantee workers' rights and a stable and predictable environment for companies.

We briefly present below the main features of the two models:

Table 2

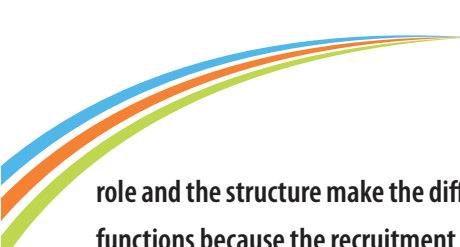
ROMANIA	NORWAY
State of social inertia <sup>1</sup>	State of social welfare
Public Administration was concerned of the economy management	Public Administration was concerned with the improvement of social welfare
Paradigm shift from managing the economy to public administration	Refining the paradigm of social welfare
Social dialogue subject to unilateral decision of the government as social partner	Social dialogue based on cooperation, co-determination, communication between partners
Social dialogue based on over-regulation	Social dialogue based on meta-rules, norms, customs
Private trade union initiative for solving practical problems arising as a result of increased labour migration (e.g. NBS)	Involvement of Government and Parliament in identifying and promoting different solutions
Declining unionization degree	High degree of unionization
High fluctuation of the unionization degree in the last 25 years	Stability and continuity in the degree of unionization

The purpose of this report is twofold. First, it aims at exploring the system of labour relations in two different welfare regimes, and secondly, at comparing the experience of social dialogue, the representation and involvement of civil servants in the process of improving social dialogue in Romania and also at underlining good Norwegian practices that add value to the social dialogue activity in the Romanian public administration.

It should be noted from the beginning that the ways of assigning civil position and public sector institutional arrangements are completely different in the two countries so as to better understand the two systems.

First, the public sector in Norway is much larger than in Romania and is organized on three levels: municipalities, regional administration, state and region as compared to Romania where there are two levels: civil servants and senior civil servants. In the case of Norway the

<sup>1</sup> We used the term "social inertia" for "social inheritance" understood as a paradigm of social development: policymakers reiterate in the strategy of socio-economic development the behaviors inherited from the era of the planning state (the development directions are determined unilaterally, there is no consultation or debates, decisions are made by a single group without any social partners involved in the social dialogue, etc.). In comparison, Norway can be considered a state of "social democracy" where the decision makers are aware of the potential for development through co-participation and involvement in decision making development of the social partners. An example of this is brought Siri Relling, counselor of the International Department of Landsorganisasjonen i Norge (LO Norway): "In some countries in Eastern Europe and also in the Western Balkans, governments and employers are using the economic crisis as an excuse for the total interruption of social dialogue. They say that in such timethe financial and economic approach is a priority, that decisions have to be made which may not be popular, but they have no other option. Norwegian experience found that unions may accept certain changes so that financial targets are achieved and for the increase of competitiveness, provided that the rights of workers are protected and jobs are secured" (<http://www.financiarul.ro/2013/03/25/siri-relling-lo-norvegia-guverne-si-angajatori-se-folosesc-de-criza-economica-pentru-a-intrepu-dialogul-social/>, accessed on 28.03.2014).



role and the structure make the difference. In Romania, the only difference is made by the role. In Norway the most stable are the state functions because the recruitment is only made by the nomination under a royal order. At the central government level there is a body of public servants, a category corresponding to a certain extent to the category of civil servants in Romania. But there are significant differences. In Norway there is no distinction at the level of the civil service between the bureaucratic body of the administration and the employees of the central public service. In Romania the public servant status is only granted to the administrative staff and not to the central public services (e.g. health, education). From this point of view the civil service in Romania is rather similar to the state functions in Norway. On the other hand for the state functions in Norway (including the bishops, for example) people who have greater decision making power are recruited thereby resembling the category of senior civil servants in Romania. Finally at the level of municipalities the public sector employees do not have the status of civil servants, the recruitment and selection rules being the same as in the private sector. However the employees of the municipalities are included in a separate category and are considered the employees of the public sector and are protected by a special legislation (dedicated to the municipalities). „Public function” includes in the municipalities the categories of employees who work in Romania on the basis of a contract and not civil servants.



## CHAPTER 1

### Social dialogue and decent work - definitions and manifestations

*Prerequisites:* Social dialogue in Romania is regulated by Law no. 62/2011 and the parity commission is institutionalized by the G.D. No. 833/2007. In Norway social dialogue is not expressly regulated in operational and institutional terms this process being carried out mainly based on rules, long practiced customs, each party being interested in its optimum development.

In terms of decent work the existing regulations in Romania and Norway are presented in this chapter. The main legislative act that regulates the rights of the individual employee is the Working Environment Act. The purpose of this act is to ensure safe physical and organisational working conditions and equal treatment among workers and also a healthy and nice working environment.

The methodologies for the operationalization of the concept of decent work are compared. ILO methodology is used in Romania with 10 dimensions. Norway applies its own methodology that does not correspond to any international standard.

The ways in which social dialogue and decent work are defined and understood are described in this chapter, the two points of view on the analysed concepts being compared.

#### Social dialogue

In Romania the methods of consultation and permanent dialogue between the social partners are regulated by law and these activities are carried out in order to ensure stability and social peace.

The participation of civil servants in social dialogue is guaranteed by the representative trade unions established under the constitutional right of association. The trade union freedom mainly includes an individual and collective component (the right of the civil servant to be part of a trade union, the right of establishing and setting its own rules of organization).

The International Labour Organization uses the following wording for social dialogue: it is the voluntary process by which the representatives of the employees, employers and government exchange information and views, consult, negotiate and reach agreements on issues of common interest<sup>2</sup>.


According to the European meaning the social dialogue involves discussions, consultations, bargaining and joint actions undertaken by the representative organizations of social partners (employers and employees). Article 138 of the EC Treaty establishes the consultation of the social partners at the Community level on all initiatives in the field of employment and social protection<sup>3</sup>.

Elsewhere we find the following definition: "all formal dialogue, involving discussions, consultations, bargaining and joint actions conducted between the representatives of employers and the elected representatives of the workers regarding work conditions and employment"<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Mainpillars/Socialdialogue](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Socialdialogue), accessed on 14.02.2014

<sup>3</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_dialogue](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_dialogue), accessed on 25.02.2014

<sup>4</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, Working conditions and social dialogue, [www.eurofound.europa.eu/.../1/ef0821en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/.../1/ef0821en.pdf), accessed on 28.03.2014



The Law no. 62/2011 on Social Dialogue<sup>5</sup> defines social dialogue as “a voluntary process in which the social partners inform, consult each other and negotiate to establish agreements on issues of common interest”.

In the context of a deficit of social dialogue between social partners one of the national employers' confederations - the General Union of Industrialists in Romania (UGIR-1903) - says that social dialogue “is purely formal, governed by weak or incomplete regulations; it allows the legitimization of employers organisms obeying the ruling political forces; it is marked by abuses and political and administrative interference”.

The Trade Union Confederation Cartel Alfa, which brings together 45 professional federations from the private and public sector and which represents the interests (as they state it on their website<sup>6</sup>) of over one million employees defines social dialogue as: all types of bargaining, consultation or mere exchange of information between the social partners, the Government, Trade Unions and Employers on issues of common interest relating to economic and social policies.

One can easily see that the object of the discussions and / or bargaining is defined differently by each organization. It is based on the idea of “common interest” (the ILO definition) and it reaches “economic and social policies” (the understanding of Cartel Alfa), going through “the employment and social protection” (the CE definition). The Romanian law took over the ILO concept. It is obvious that the institutional arrangements are structured depending on how the object of social dialogue is defined. The confusion that arises on this issue causes dysfunctions in the relations system regarding the consultations and bargaining between the social partners.

In the case of Norway there is a clear distinction between bipartite and tripartite dialogue, a distinction formally established in Romania too but which has changed into other arrangements (e.g. the tripartite dialogue is purely formal - in that it is only formalized without actually taking place - and covers all aspects that are subject to regulation and not the actions or initiatives necessary for the community development and the bipartite dialogue takes places between the Government and other parties). In Norway the issues related to the working conditions are the exclusive object of the bipartite dialogue and the major objective of this approach is social peace. Things are strict in this regard; strike is prohibited once an agreement is reached. On the other hand, the tripartite dialogue concerns broad topics for the whole society. For example wage issues are never the object of the tripartite consultation or bargaining, being the exclusive objects of discussions between the employers and the employees through the representative organizations. In Norway the minimum wage is not regulated by the law; this threshold is set during the bargaining between trade unions and employers. Romania in return establishes the minimum wage, which turns the tripartite dialogue on this issue into bipartite dialogue between the Government and the social partners, the trade unions pushing the government to accept a higher minimum wage, while the employers put pressure to obtain a lower minimum wage.

## **Decent work**

The concept of decent work was proposed by the International Labour Organisation in 2000 in order to formulate an international political objective to encourage the improvement of the working conditions beyond the observance of the fundamental social rights.

---

<sup>5</sup> Republished in the Official Gazette, no. 625, of August 31, 2012

<sup>6</sup> <http://www.cartel-alfa.ro/default.asp?nod=2>, accessed on 26.02.2014





The concept of decent work describes “the opportunities for women and men to obtain decent and productive work in conditions of freedom, equity, security and human dignity” (ILO, 2006).

The concept of decent work implies the existence of employment opportunities for all active people looking for work. Therefore, an essential element of decent work is the extent to which the active population is employed. An important aspect of decent work is that employees should have “advantageous” jobs.

The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions defines the working conditions as “the working conditions and the aspects not relate to wage regarding an employee and the employment conditions; this includes topics such as work organization and workplace activities, training, skills and access to employment, safety and fun, as well as working time and work-leisure balance”<sup>7</sup>. Although the definition seems restrictive health and occupational safety issues are especially considered because these elements define decent work. A key reference for decent work is the European Council Directive of June 12, 1989 that presents the framework for the introduction of measures aiming at encouraging the improvement of the workers’ health and safety conditions at work. More precisely the elimination of occupational risks is envisaged. The directive recommends that the employer consults the employees regarding the working conditions defined in the following areas: (1) health and safety, (2) training and lifelong learning, (3) working time arrangements, (4) work organization, (5) work intensity.

The creation jobs is the first core objective of the Decent work agenda involves “an economy that generates opportunities for investment, entrepreneurship, skills development, jobs creation and sustainable livelihoods” (OIM, 2006). The second objective is to guarantee the rights at work - “All workers especially disadvantaged or poor workers need representation, participation and appropriate laws to be implemented and which act for not against their interests” (IOM, 2006). The third objective, the extension of social protection takes into account: the evolution of working conditions, work-life balance, working hours, compensation for lost income and access to health care. The fourth objective is to promote social dialogue - “social dialogue involving strong and independent organizations of employees and employers is essential to increase productivity and avoid disputes at work and to build cohesive societies” (OIM, 2006).

In Romania the concept of decent work is recognized (officially) and assumed; according to the information on the website of the Ministry of Labour, Family and Social Protection for the Elderly decent work is itself a strategy based on sustainable development and, equally a crucial element in terms of building a fair, inclusive and equitable society. In this context it is considered that “the focus should be on job creation, social dialogue and social protection, equality between men and women and respect for the rights at work”<sup>8</sup>.

According to the source above, decent work consists of four pillars: productive and freely chosen employment, labour rights, including core labour standards, social protection and social dialogue. It takes into account also the equality of chances.

Although its purpose is to be an affirmative policy decent work still lies in the declarative stage of an institutional desirability. It is no coincidence that this concept (and its operational meanings) are little known in public administration in Romania, decent work being

---

<sup>7</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, Working conditions and social dialogue, [www.eurofound.europa.eu/.../1/ef0821en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/.../1/ef0821en.pdf), accessed on 28.03.2014

<sup>8</sup> For conformity, please consult the information on the web page of the Ministry of Labour, Family and Social Protection for the Elderly(available by accessing the link <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/c-o-r/munca/ocuparea-formarea-profesionala-si-mobilitatea-forței-de-munca/628-munca-decenta-perspective-ale-organizatiei-internationale-a-muncii>), accessed on 08.06.2014.



equated to wages and thereby reducing all dimensions of the concept to the remuneration.

The policies to create jobs in Romania operate in the context of an extensive informal economy, asymmetrical specialization of labour - especially for workers laid off from state-owned companies and a large unskilled labour force located in rural areas.

By way of comparison in Norway the concept of decent work is defined by a specific Norwegian model. Starting with 2008 the ILO's Decent Work Agenda is explicitly identified as the basis for the strategy to strengthen and coordinate Norway's efforts to promote decent work, in both domestic and international spheres. There are concerns for ensuring equal access to employment; regulations relating to working environment, security and safety at work etc. were adopted. New regulations on labour hire from temporary work agencies and staffing agencies were introduced in 2013; e.g. the principle of equality between temporary agency workers and ordinary workers has been included in the Norwegian legal framework.

### **Forms of social dialogue**

Law no. 467/2006<sup>9</sup> establishing the general framework for the consultation of the employees regulates two forms of social dialogue: information and consultation. Besides these two forms there is the bargaining and agreement and labour conflict can also be added.

Currently the social dialogue in Romania has formally two major components:

- tripartite social dialogue (government, trade unions, employers)
- bipartite social dialogue (trade unions, employers).

The bipartite social dialogue may take the form of an autonomous dialogue (unions - employers) with no government involvement in its organization or it may be understood as a dialogue between the union and the employers manifested in the mandatory collective bargaining (regulated by the law) or as a consultation between the Government and the unions or the Government and the employers for solving problems of economic and social interest.

The tripartite social dialogue shows at various levels and takes the shape of consultation and mutual information and of the bargaining in the advanced form of social partnership.


In Romania the tripartite social dialogue takes place within the institutionalized structures of tripartite consultation (the National Tripartite Council for Social Dialogue, the social dialogue commissions) established at national, central and local level under the Law no. 62/2011 on the social dialogue and in other consultation frameworks, such as the parliamentary working commissions or the ad-hoc tripartite structures. In its advanced form the tripartite social dialogue refers to the bargaining and conclusion of social agreements.

Civil dialogue is a form of dialogue between the representatives of civil society (social partners, organizations of the organized civil society, namely foundations, crafts, organizations of pensioners, etc.) and a form of direct dialogue between the Government or the administration and the NGOs through an NGO platform or other types of consultation networks.

Although the term "civil dialogue" is not defined in the national legislation by the enactment of Law no. 62/2011 on social dialogue the structure and organization of the Economic and Social Council was altered so that it turns from a tripartite social dialogue structure

---

<sup>9</sup> Published in the Official Gazette, Part I no. 1006 of 18/12/2006



at national level into a civil dialogue structure (between the representative of the civil society and the authorities) similar to the European Economic and Social Committee. Thus, civil society organizations participate with the social partners in the consultation process within the ESC.

In the case of Norway there are references in the legislation to the social dialogue, the bipartite and tripartite dialogue with no regulated mechanisms for these forms. We reiterate here that in terms of social dialogue the customs prevail in Norway but the violation of the agreements already signed is illegal. From this point of view Norway has a quasi-corporative model and the representatives of all the interested parties are involved in the public or private decisions (at the level of the companies). Both the legal framework and the collective agreements establish formal structures enabling employees to be represented and heard. The trade unions at the company level and their representatives play an important role in the Norwegian participatory system and in the structures for the employee representation laid down by the legislation, such as the representation in the company's board of directors. Basic agreements regulate the rights and duties of the workers' representatives and the company management with regard to participation and co-determination (information, consultation and negotiations). They also establish the formal participatory bodies. The basic agreements between the trade unions and the employers' associations provide guidelines, regulations based on which the cooperation commissions (committees) will be established in the private sector too.<sup>10</sup> The most distinctive feature of the Norwegian model of social dialogue is the clear separation of topics related to work, topics concerning the community or the society at large. Thus, the issues of working conditions and remuneration are the exclusive object of the bipartite dialogue between the employers and the trade unions, the Government playing the role of mediator at worst. Tripartite dialogue focuses on policies and processes that are relevant for the professional life and the labour market. The role of the government and politics is added to strengthen the legal and financial actions. However both the unions and the employer organizations underline the importance of social dialogue regarding the working conditions and the company development more generally. It is said that the success of these cooperative measures depends on the ability of the parties to anchor social dialogue at the level of the company.


The employers and employees meet regularly in the so-called Contact Committee on incomes policy (Kontaktutvalg for inntektspolitikken) of the Government in which important issues are discussed to determine remuneration. Furthermore the Technical Calculating Committee on Income Settlements (Teknisk beregningsutvalg for Inntektsoppgjørene, TBU) generates and presents statistics on wage developments and other relevant statistics previous to the annual wage bargaining. The TBU Committee is a national committee with representatives from the organizations of the employers and trade unions, the national authorities and the Statistics Norway (Statistisk sentralbyrå, SSB).

Unlike Norway in Romania the attention was directed to the regulation of certain kinds of relationships and the framework for their operation, not to the content of the dialogue or the nature of the relationship.

Finally, another important aspect of the construction of social dialogue is represented by the actors involved. Most unions are grouped in four confederations, LO, UNIO, YS and Akademikerne. Even if UNIO and Akademikerne mainly represent the highly skilled employees, there is a direct competition between the members of the trade unions LO and YS.

---

<sup>10</sup> Fafo 2013, p50



On the other hand, there are five main actors of the employers who represent two companies in the private sector, two represent the public sector and one represents the members of both sectors (mainly the public sector, more precisely, former state employees).<sup>11</sup>


The national basic agreements are negotiated between the union confederations and the national employers' associations. On the other hand there are separate agreements between the different national employers' associations and trade union confederations. For example LO has separate basic agreements with NHO, the main association of employers in the private sector, Virke (formerly the HSH), the main association of employers in the private services sector and Spekter, the association of employers which primarily represents privatised bodies.

In Romania only a part of the employers are organized in associations of employers and in addition, this segment is extremely crumbled into small employers' federations and in many cases they even compete with each other. The same situation is encountered in the trade union movement. However the trade union segment has a longer history, which allowed the establishment of four major national confederations immediately after the fall of communism. This has hampered the effective and efficient development of social dialogue. Moreover the competition between different trade unions led to political affiliations and even corruption. It should be noted here that in the early 1990s there was still a great heritage of the unique confederation existing during communism - the UGSR (the General Union of Trade Unions in Romania - GURU) for whose winning several large union organizations have competed. The large protest movements of the 1990s had a prominent political nature and represented instruments to promote private interests.

The employers' movement developed more shyly and grew after the dissolution of the state economic sector, a process that has gradually led to a lower syndication rate. At present Romania has no employer and employee organizations truly representative and the probable bargaining of the Government is rather made with interest groups and not with the social partners. Against this background the state regulation and supervision by specialized authorities and the employers' compliance with the legal provisions has become very important. Consequently, the Romanian model is not a model of social dialogue but rather a model of a „gendarme” state.

---

<sup>11</sup> Fafo 2013, p29



## CHAPTER 2

### The institutional framework of social dialogue in Romania and Norway

*Prerequisites:* In Romania the trade unions established in the 1990s have faced numerous challenges posed by the changes in the economy: privatization of enterprises, dealing with a different type of management; changes in the structure of the economy, especially in the development and diversification of the services sector; decrease until disappearance of the manufacturing industry and the enterprises with large numbers of workers; the creation of tens and hundreds of thousands of small and medium enterprises where trade unions could not be established; rising unemployment. We cannot talk about an early form of social dialogue until the late 90s when the employers' associations joined the trade unions as a social partner. The adaptation of the industrial relations to the new market conditions has led to gaps where the social dialogue was not effective or where it was even suspended. In the past nearly 25 years the industrial relations were marked by various spontaneous or organized labour conflicts - legal or illegal – where the percentage of the employee participation was variable and the claims were diverse. Sometimes the strike as a form of protest was considered an ineffective means for settling claims and as a result the employees felt the need to express their grievances through protests, rallies, demonstrations, pickets of the state institutions. Thus, we can say that the political component has added up in the social dialogue.

Norway has a relatively long history of social dialogue. The participation at the work place and the co-operation for the increase of productivity and the industrial restructuring together with the central concertation have been the key features of the Norwegian industrial relations, which were shaped in the 1930s and the post-war period. Throughout this post-war period, the aforementioned duality was fundamental: the workers contributed to the companies' efforts to increase industry and to moderate wage increases, and in return, the workers benefited from these increases, they obtained rights and secured their working environment. This dualism was the basis of the reforms of the bargaining system and of the industrial democracy developed during the 1960s and 1970s<sup>2</sup>. By that time Norway was facing many social conflicts partially generated by a high rate of poverty among the population. Political and civic factors have decided at that time the coalition of all forces so that they generate programs to establish a welfare state.

#### 2.1. A brief history of social dialogue

From a historical perspective there are significant differences between Romania and Norway in the activity of initiation, organization and structure of social dialogue. Norway has issued the first regulation to ensure employees against health risks in the period 1892-1893. The institutional structure of the social dialogue in Norway was made through the joint efforts of the partners who understood that together they can achieve an acceptable level of social welfare, while in Romania the social dialogue institutions and structures have not been developed uniformly. In Romania, the real need of social partners determined by the development of labour relations did not matter for the political decision-makers when it chose to regulate the model of social dialogue not according to a concept of its own, but as a takeover of shapes and patterns borrowed. The Norwegian business and industry have followed the natural course of evolution over the past 50 years, while in Romania the industrial relations, its overall economy have gone through dramatic structural changes: from the market economy to the centralized economy and since 1990, the return to a market economy. In general both countries have experienced a shift in the industrial relations: there was a movement from the primary and secondary industries



to the tertiary industry, but without it being accompanied in the case of Romania by the strengthening of the coordination and cooperation mechanism between the social partners.

## **Romania**

The first steps in initiating specific activities of social dialogue in Romania were made in 1893, when the porters of Brăila Port have started one of the first major strikes in Romania. Their claims have concerned as expected: higher wages and better working conditions.

The first professional association organized in Romania was the House of provision and savings of the pressmen. It was established by the Association of pressmen in Bucharest in October 1858 and has operated until 1871. The first trade union was established in 1905 in Romania – the Carpenters Trade Union. The employers organization of the General Union of Industrialists in Romania - UGIR 1903 receives a reply in 1906 when the General Statute of the Union Movement is adopted and the General Commission of Trade Unions in Romania is established. The development of trade unions has increased between 1919 and 1921 and after 1924 according to Law no. 21/1924 (one of the most modern laws in Europe at that time) the trade unions were reorganized as entities with legal personality.

In the period after the Second World War the UGSR was the unique national trade union that linked the Romanian Communist Party with the employees in the industry while ensuring the transfer of benefits to its members.

During the communist period both the Labour Code of 1970 and the one in 1973 (modified only in 2003) have promoted the abolition of the trade union pluralism, the elimination of all forms of social dialogue (especially in the form of collective bargaining), the elimination of freedom in the conclusion of an employment contract and the prohibition of all forms of social protest, including the right to strike. Moreover, in the communist period the state was both an employer and a representative of the working people and there was no dialogue within this framework.

In the context of the transition from public to private ownership in the early 1990s, the state has played a double role again: employer and authority. This overlap of roles has created confusions and made the development of social dialogue in the true sense of the word impossible.

The institutional redefining of trade unions after 50 years of communism was carried out by the employees of enterprises using the legislation still in force at the time.

The first law that established social dialogue in Romania was the Law no. 13/1991<sup>12</sup> on the collective labour contract at national level recalled five years later by the Law no. 130/1996<sup>13</sup>, which spoke for the first time of the social partners, employers and workers organizations participating in the process of bargaining and the conclusion of the collective labour contract.

Confrontation became crucial in the industrial relations because of the continuous changes undergone by Romania in the period 1990 - 2000 and social dialogue was just the way to resolve conflicts between the social partners. In a few words, the Romanian economy and the development of industrial relations since the early 1990s can be described by two complex processes: their transition to a market economy and the accession to the European Union.

<sup>12</sup> Published in the Official Gazette, Part I no. 32 of 9.02.1991

<sup>13</sup> Law no. 130/1996 on the collective labour contract, republished in the Official Gazette no. 184 of May 19, 1998



## Norway

We can say about Norway that it has gradually become one of the richest countries in the world and today it can be described as an open and advanced economy based on the exchange of goods.

The employees' engagement, the cooperation to increase productivity and to restructure the industry – together with the participatory management – these are some of the key features of the industrial relations that were modelled in the 1930s and in the post-war period.

“The first legal act came into force in 1892; this act was aimed at protecting workers from health risks and was made during the ‘paternalistic period’. The first national collective labour contract came into force in 1907 in the metal industry and was followed by a number of contracts in the following years. The first act regarding the labour conflict was established in 1915. Never the less, in the years between the two wars the activity regarding social dialogue was marked by political and social unrest.

The framework and the basic rules for the working conditions were established after the Second World War and they have never been fundamentally questioned ever since. However, we cannot say that the system had reached its final form. Metals industry has signed the first national collective agreement in 1907 and other agreements were signed in the subsequent years.

These agreements established among other things not only the mutual recognition between the trade union movement and the employers' organization, but also the minimum wage.

A cooperative system of the industrial relations was institutionalized in 1935 with the signing of the first Framework Agreement by the employers' organization Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) (now the Confederation of Norwegian Enterprise, NHO) and Arbeidernes Faglige Lands Organization (now the Norwegian Confederation of Trade Unions, LO). This agreement has subsequently become part of all collective agreements signed by the parties.


After the Second World War, the country began the reconstruction effort and the trade unions and employers' associations have joined this effort together with the political parties until 1965, with the Labour Party as a leader. The entire system was able to incorporate the changes in the work force field, to increase the level of education, to turn into a post-industrial production regime as well as an oil-dependent economy. And also very important – new trade unions with a less close relationship with the Labour party.

The productivity and profitability of the enterprises could not be guaranteed without the direct, active and participatory contribution of the employees. In return for this effort, the employees have benefited from the economic growth; they have acquired rights and safer working conditions. The cooperation and the participatory management were the basis of the reforms in the bargaining system and of the developed industrial democracy in the 60s and 70s of the last century.<sup>14</sup>

Norway has a strong democratic tradition with relatively strong collective and egalitarian values, with a relatively high level of mutual trust between the public sector organizations, it is oriented towards consensus and has well-developed corporate agreements with full participation in the elaboration of policies for the interested organizations.

---

<sup>14</sup> Fafo-report 2013:09, p11



The public sector in Norway is extended as a result of a developed social welfare state. A fundamental feature of the Norwegian social model is the universal tax-based welfare services and benefit schemes. In addition the education at all levels is considered a public responsibility and is free of charge. The universal and free access to education results in a highly educated work-force.

The main social insurance schemes are subsumed under the National Insurance Scheme. All residents or employees in Norway are insured under these compulsory tax-financed schemes<sup>15</sup>.

From a historical perspective Norway is a homogenous society with many common rules and values of its members and a low conflict level. These characteristics are reflected in the political administrative system<sup>16</sup>. Politicians and civil servants from the central level share universal norms and values (which cover the entire society) and the relationship between these categories is based on trust. The Parliament has an inclination towards consensus and collective decisions and its relationship with the government is traditionally good and also based on trust. Most citizens have confidence in both institutions and the political actors. The system is traditionally characterized by “meta-rules” for building strong norms and social institutions and less by detailed formal rules and incentive systems<sup>17</sup>. The Norwegian political style is characterized by compromise and has produced broad reform programs focusing on the maintenance, modernization and efficiency in order to maintain a large public sector, rather than the marketing, privatization and cutbacks in the public sector.

An internal structural decentralization process has begun in 1980 to make the administrative rules and regulations more flexible. Ordinary agencies were given a greater autonomy in terms of personnel and financial resources and also to some extent in important policy issues.

**Remarks:**

*Public administration reform processes in Norway can be characterized as processes of layering, combining old public administration to new public management and government reform, all leading to complex and hybrid organizational forms.*

*The development of public services in most Eastern European countries was limited to drafting and adopting legislation and the enactment of civil service laws in Romania has not solved the problems of instability and politicization and has rarely led to the development of a working system for the long-term career development. When political institutions were reformed the government institutions followed their efficiency.*


*The Norwegian model is characterized by the existence and operation of powerful organizations from both the employees and the employers. It could be said that the Norwegian system is a well-regulated system of collective agreements with a peace clause that remains in force outside the negotiation period every second year. The relations between these organizations were trained and constructed over several decades. Social dialogue has a long tradition in terms of collective agreements and government regulation of industrial conflicts. By way of comparison social dialogue in Romania has faced periods when it was suspended due to disagreements on the development and implementation of new regulations in the field of industrial relations and dialogue. The institutionalization of social dialogue, the bargaining and social agreements concluded and largely observed by the social partners had beneficial effects on cooperation and “social*

<sup>15</sup> Ibidem, p13

<sup>16</sup> Christensen, T. and B. G. Peters (1999). Structure, Culture and Governance: A Comparative Analysis of Norway and the United States. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

<sup>17</sup> Idem





*peace” in the industrial enterprises. In Romania the lack of communication between the participants in the social dialogue, the failure to observe the principle of “social peace” and the disagreements on the negotiated agreements are not resolved through mediation. Strike as the extreme form of protest was considered an ineffective means for settling claims. The lack of the mediation institution in the industrial relations has led to “the promotion” by the trade union movement of the political dimension (in terms of competition) in the labour dispute. In Norway policymakers have chosen to engage in the coalition of all forces to generate programs to substantiate a social welfare state or to jointly respond to the challenges brought by the economic crisis and the problems arising from the increase of immigration or to find solutions to the phenomenon of markets globalization.*

## **2.2. Legal framework and experience in social dialogue**

If in Norway we can speak of institutionalized social dialogue starting from the 30s in Romania, after 2000-2003, the legal framework of social dialogue is complemented by the new Labour Code (Law no. 53/2003). The years 1990-2000 can be considered a period of accommodation, when a kind of ad hoc intervention social dialogue, in response to a crisis was practiced. In the context of the transition from public to private ownership started in the 1990s, the state which is still on the employer’s position has also played the role of law giver, which has caused in terms of regulation the emergence of the unnatural situation of overlapping roles. Against this background, social dialogue has not really existed and when it did it was held between two partners, the state vs. the trade unions and on a limited range of topics, usually on wage.

In Romania the structures specific to social dialogue rely on a mix of values and cultural mechanisms inherited but also borrowed; which transposed in the legislation came to over regulate the field, creating a lot of institutions responsible for implementing social dialogue without it actually occurring.

The overcrowding of structures (a situation existing in Romania) does not bring a culture of social dialogue, but rather an increase in competition resulting from the effects of the legislative reform. In Norway, all institutions are responsible for implementing social dialogue and this effort has a strong foundation in culture, norms and beliefs. The specialized implementation mechanisms practiced in cooperation with the social partners and the fact that the main actors have ideas and shared representations about work, economic performance and distribution of results and this is what differentiates them from the institutions in Romania.

### **Romania**

The main regulation where the rights and obligations of the partners involved in labour relations are stipulated is the Labour Code approved by the Law no. 53/2003 with the subsequent amendments and additions. At the government level, social dialogue is regulated in Romania by the Law no. 188/1999 on the status of civil servants and the G.D. no. 833/2007 institutionalizes the Parity commission. In terms of the organization and operation of the institutional framework of social dialogue in the public administration 13 laws governing the organization and operation of social dialogue, 7 regulations on the organization and operation of the parity commission and 7 regulations for monitoring the public decision making process were identified in addition to Law no. 188/1999. The detailed list is in the Annex6.

The organization and operation of the institutional framework until the legislative reform in 2011 has crossed by at least five different stages:

1. The liberal minimalist stage - trade unions and employers organizations were established / re-established based on the pre-war legislation still in force in the 1990s. The legal basis under which 27 trade unions were created between 1990 and 1991 is represented by the provisions of Law no. 21/1924 for legal persons (associations and foundations) and the Decree no. 52/1945 regarding natural and legal persons and the professional trade unions law (Law no. recalled by Law no. 54/1991<sup>18</sup> on trade unions). The employers' organizations have developed harder and have followed the evolution of the capital transfer from the state to the private level, with the Government Decision no. 503/1991<sup>19</sup> as a legal basis. The first law which establishes social dialogue in Romania was the Law no. 13/1991<sup>20</sup> on the collective labour contract unique at the national level recalled 5 years later by the Law no. 130/1996<sup>21</sup>, which speaks for the first time of social partners, representative employers and workers organizations participating in the process of bargaining and conclusion of collective labour contract.
2. The institutional platform construction stage in the field of social dialogue until 2003 when the previous Labour Code was still in force. The basics of the institutional platform in the field of social dialogue were laid in 1997 by the establishment of the first 15 advisory commissions for social dialogue in the main ministries, based on the Government Decision no. 89/1997<sup>22</sup> on the establishment, organization and functioning of the advisory commissions for social dialogue within ministries and prefectures. The enactment of the Law no. 109/1997 on the organization and operation of the Economic and Social Council<sup>23</sup> has established a tripartite institutional framework - government, employers and trade unions – at national level having an advisory role. The Commissions for Social Dialogue - CD have been established in the same year within the ministries and prefectures (the G.D. no. 314/2001<sup>24</sup> which recalled the G.D. no. 89/1997.)
3. The period governed by the New Labour Code until Romania's access to the European Union from 2003 to 2007. The period 2001-2003 is the point where the public sector is overcome by the private sector in terms of number of employees, which has determined a change in labour relations, which can be understood as a new stage in the development of social dialogue in Romania. Thus in 2003, out of the total number of employees 63.2% were working in the private sector and produced 70.4% of the gross domestic product. During this period, the social dialogue has improved and the mandatory approval of the public decisions by the tripartite commissions and public institutions was binding.
4. The period of relative legislative stability from 2007 to 2010. This is actually the period of the operation and application of the provisions of the last collective contract concluded at national level. Special provisions for migrant employees were not included even in the last collective labour agreement concluded at national level although the phenomenon is growing. The National Trade Union Bloc (BNS)<sup>25</sup> has

18 Published in the Official Gazette, Part I, no. 164 of 7.08.1991

19 Published in the Official Gazette no. 175 of August 26, 1991

20 Published in the Official Gazette, Part I, no. 32 of 9.02.1991

21 Law no. 130/1996 on the collective labour bargaining, republished in the Official Gazette no. 184 of May 19, 1998

22 Decision no. 89 of March 31, 1997 on the establishment, organization and operation of the advisory commissions of social dialogue within ministries and prefectures published in the Official Gazette, no. 57 / April 4, 1997

23 Published in the Official Gazette, Part I, no. 141 of 07.07.1997

24 The Decision no. 314 of March 15, 2001 on the establishment, organization and functioning of the social dialogue commissions within ministries and prefectures, published in Official Gazette no. 142/22 March 2001 that set up in addition to the social dialogue commissions in some ministries, social dialogue commissions at the local level, the county level.

25 BNS - The National Trade Union Bloc (established in November 1991) is one of the five major trade union confederations in Romania, consisting of the approximately 320.000 trade union members (according to their own statements), workers in the private and public sector companies. The BNS is affiliated to [The European Trade Union confederation](#) and [the International Trade Union Confederation](#), has a representative in [the European Economic and Social Committee](#) and is member of [the Economic and Social Council](#) of Romania. It also has representatives in all structures of social dialogue at national and local level.



established an information office of the social partners to increase the awareness of migration problems among the trade union members.

5. The stage 2011 – present time is represented by the legislative reform in the field of work and social dialogue. The changes introduced have solved the problem of the overlaps within the collective labour agreement at national level, but no effective solution was identified regarding the transfer of responsibility for signing a collective agreement at the unit level and of other effects arising from this approach<sup>26</sup>.

In Romania social dialogue is a pyramid structure at the national, sector, branch and entity level (public or private). At national level there are two forms of social dialogue: bipartite and tripartite that involve the representative trade union confederations and employers and the primary tool of social dialogue at this level is the Economic and Social Council (ESC) which is however the expression of the tripartite dialogue. At the level of the sector there are also bipartite and tripartite forms of social dialogue and the partners of the dialogue are in this case the employers' federations and trade unions at the level of the sector or nation and also the related ministries. The commissions constituted within the ministries are the main instruments of social dialogue at this level which have an advisory role for the legislative initiatives. Social partners may conclude (specific) collective agreements at sector level (e.g. bakery industry or other industries). It is actually the first level that goes beyond the advisory role and where discussions are also held in terms of bargaining. At the entity level social dialogue is held between trade unions or the elected representatives of workers and management.

It is worth noting that there is a shortage of qualified personnel specialized in bargaining and thus, in the issue at the level of the social partners, the Government deciding the agenda of the social dialogue. Although according to the law the social partners can have legislative initiative by the ESC, this has not happened so far, and all proposals were dissolved in multiple normative acts, losing the consistency of the proposal. The bargaining of the unique collective labour contract at the national level (the only document negotiated at national level and so the only situation in which the advisory status is overcome at national level) and the bargaining of the minimum wage are the only areas in which social dialogue has operated.

## Norway


In Norway, the main law on workers' rights is the Law on the working environment.

The purpose of this act is to ensure safe physical and organisational working conditions and equal treatment among workers, and to ensure that the working environment forms a basis for a healthy and meaningful work situation.

It regulates matters such as the working environment (health and safety etc. at the workplace), working time and rights to leave, protection against discrimination, hiring and dismissal protection, including also and transfers of undertakings. With regard to matters of working environment in particular, the employers as well as the employees have duties; the employers must ensure that the provisions laid down in and pursuant to the act are complied with, while the employees must co-operate in the design, implementation and follow-up of the undertaking's systematic work on health, environment and safety. We reiterate here that in Norway there is no law on social dialogue. The provisions of the law on working environment can be exempted in some cases mainly by agreements and collective agreements. This is the case when the employer, his employee or the trade unions cannot agree on the employment conditions that may be below the standards provided in this act.

---

<sup>26</sup> According to article 129 of the Law no. 62/2011, collective bargaining is only required at the unit level unless the unit has less than 21 employees.



The law on the working environment applies to all employees - both in the private and the public field, except for the shipping and fishing sectors (governed by specific laws). In the case of civil servants, the provisions on the conditions of employment and protection against firing under the law on the working environment are regulated by a law dedicated to civil servants.

The Annual Holidays Act provides that all employees are entitled to an annual vacation and the leave allowance. The collective labour law is regulated by the Law on labour disputes that apply to both the private sector and the municipal sector. The act makes a distinction in principle between the disputes of interest and the disputes relating to the rights previously included in the collective agreements.

A similar act is the Disputes Law for the civil servants which applies in the state sector to senior civil servants, police, judges etc. The Law on the general application of wage agreements was enacted in 1993 in order to prevent the potential negative aspects of immigration, discrimination, exploitation, marginalization, and obviously to protect migrant workers etc.

The social rights of employees are covered by the National Insurance Act, these issues being resolved between the individual employee and the authorities.

The municipal employees and the employers are covered by the same provisions of the labour law as well as those in the private sector. However there are two acts that apply specifically in the state sector. The first is the Disputes Law for civil servants which authorizes the collective bargaining and regulates the reconciliation and arbitration procedures. The second is the Civil Servants Law.

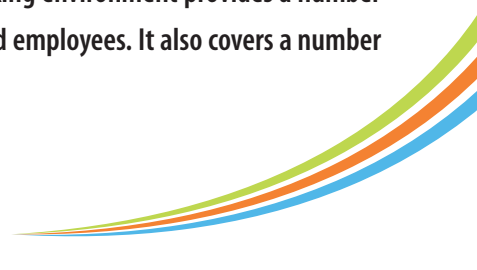
Beyond the participation and representation in the workplace the employee representation on the boards of companies is regulated by the Limited Liability Companies Act and the Public Limited Liability Companies Act. Although there are other relevant acts, the majority of legal arrangements in this area are based on the principles of these acts. Employees have the right to demand board-level representation in companies that have had an average of at least 30 employees during the previous three years. In companies with more than 50 employees, employees are entitled to one-third of the board members and a minimum of two representatives. The employee representatives are elected by and among the employees.


As the Working Environment Act (AML) provides for an extensive set of systems for workers' representation with regards to health and safety, the enterprises are under a statutory obligation to appoint a safety deputy. Enterprises with less than ten employees may enter into a written agreement not to have a safety deputy.

Gender equality is regulated by the Act on Equality between Women and Men.

### **Regulations of social dialogue in the public sector in Norway**

In the context of social dialogue, the terms and conditions of employment of the staff in the public service are governed by laws and collective agreements and the guidelines provided in the Manual for the State staff. The Law governing the appointment of civil servants regulates the appointment and dismissal of civil servants. The normative act distinguishes between civil servants (tjenestemenn) employees in the state sector and senior civil servants (embetsmenn) who are assigned to work in the service of the king / government. The Disputes Act for civil servants (or disputes in the public sector) authorizes collective bargaining and regulates the reconciliation and arbitration procedures. The Act for the protection of workers and the working environment provides a number of requirements concerning the working environment and stipulates the duties of employers and employees. It also covers a number





of employer-employee relations, including the right to unpaid leave, the employment of children and young people, the working hours, the wage and holiday allowance payments, the temporary employment and dismissal procedures. The act sets the minimum standards, but higher standards have often been agreed by collective agreements.

The constitution of the Norwegian labour market – the Basic Agreement was first signed between the LO and the NAF in 1935. It sets out the main rules on the relationship between labour and capital. Basic agreements complement Norwegian labour law by defining overall aims as well as a set of principles and procedures that regulate the relationship between the labour market parties in all sectors. The main purpose is to create the best possible basis for co-operation between the parties at all levels.

The basic agreement has a term of four years.

Basic agreements regulate the rights and duties of workers' representatives and company management with regard to participation and co-determination (information, consultation and negotiations). They also establish formal participatory bodies. Basic agreements between the trade unions and employers' associations make provisions for the establishment of co-operative committees (works councils) in the private sector. The Basic Agreement between the Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and the Confederation of Norwegian Enterprise (NHO) has more or less set the norm, making co-operative committees compulsory in companies with more than 100 employees. In the public sector, there are similar arrangements. The basic collective agreement is concluded between the parties mentioned above and covers the main conditions of employment, working conditions, and wage and pension provision. It also regulates the local wage bargaining, including wage scales, the latter being bargained every two years.

**Remarks:**

*A legislative over-regulation was needed in Romania in the absence of a tradition and a culture of social dialogue, which provides guidelines and rules for conducting social dialogue. Collective agreements are governed by the same law that refers to the trade unions, employers' organizations, ESC (Economic and Social Council), social dialogue committees and labour conflicts.*

*In Norway bargaining is conducted on the basis of a basic agreement between the representative organizations of the employers and the employees (Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and the Confederation of Norwegian Enterprise (NHO)). The Government intervention in the social dialogue is minimal; it assumes the role of mediator when the two sides cannot agree during the bargaining and there is a risk of triggering strikes.*

### **2.2.1. The practice of social dialogue**

Romania does not have substantial experience in the culture of social dialogue. The Romanian Constitution speaks of the Economic and Social Council<sup>27</sup> - an advisory body of the Parliament and Government in specialty areas established by its organic law of establishment, organization and functioning. This is an indicator of the acute regulatory need (including by the Constitution) against the background of cultural gaps in the field and the deficient practice in terms of social dialogue.

---

<sup>27</sup> The Romanian Constitution, art.141



The framework of industrial relations in Romania, as compared to Norway was rebuilt in a relatively short period of time insufficient to assimilate the European values and principles specific to social dialogue.

As compared to the legislative reform to redefine the social dialogue in Romania, Norway is characterized by the tradition to regulate the working conditions and workers' rights through collective agreements between the trade unions and the employers. In Norway, the basic rules of the relationship between the parties on the labour market were established by the Basic Agreement of 1935 seen as a constitution of the working conditions bargained again and extended over the years.

The absence or malfunction of communication and coordination mechanism has made its mark on the credibility of the process of social dialogue in Romania. The employees involved in the parity commissions at the local government level (institutions and authorities that benefited from the project in which this study was conducted) and that responded to the interviews<sup>28</sup> that we conducted in order to achieve this consider that, from the point of view of the institutions, social dialogue is not 100% functional: at the central level (ministries, confederations) it works acceptably but not locally (institutions, public local authorities, public services). Prefect institutions, local government structures, namely the Social Dialogue Commissions established in this context do not play an active role for the stimulation and mediation of dialogue between the social partners; social dialogue has only a limited advisory role.

## **2.2.2. Representation of the social partners**

### **Romania**

The mechanism of representation of the social partners in the social dialogue is implemented in Romania according to Law no.62/2011. The trade unions at the workplace are the main body representing the employees though by the law the interests of the employees can be represented directly as for the companies with 20 employees and which are not members of the trade union. In practice the direct representation of the interests of employees (without the mediation of trade unions) is very rare.


The representation methods of the workers at work are regulated by the legislation and by clauses specified in the collective agreements.

Representativeness is the basis of the recognition as a credible partner for social dialogue and bargaining. The conditions that the social partners must meet to be representative are: the trade union has to be formed by a minimum of 15 people at the unit level, the employers organization should be made of at least two legal persons in the same industry; the trade unions and the employers' federation have the legal status of a federation if they include at least 7% of the number of employees in the sector and at least 10% of the employees in the sector (for the employers federation); the trade unions confederations have a legal status if they are composed of trade union structures in the municipality of Bucharest and at least half of the counties and comprise at least 5% of the number of employees in the national economy; the employers confederations are representative if they cover at least half of the counties, including the municipality of Bucharest and comprise at least 7% of the number of employees in the national economy.

The bargaining of the collective labour contract is mandatory at the level of the unit / group of units. At the sector level the bargaining of a labour contract is the choice of employers / their representatives or the trade union, federation.

---

<sup>28</sup> 45 semi-structured interviews were conducted by the ARM experts.



The trade unions set up in their own name cannot attend the bargaining on the branch at the level of the unit or the representatives of the confederations. At the national level the bargaining takes place through the confederations in the following institutions of the social dialogue: the National Tripartite Council (including the representatives of public authority), the Economic and Social Council (excluding the representatives of public authority, but with the participation of civil society, non-governmental organizations, etc.) in the Monitoring Committee of the Social Agreement, of the National Crisis Committee or the Tripartite Board of Directors.

Other institutions may participate in the social dialogue process as follows: at the local level – the Social Dialogue Commissions, local governments; at the sector level - structures created under a bipartite agreement; at the national level – the National Tripartite Council; the Economic and Social Council; the Monitoring Committee of the Social Agreement; the National Crisis Committee; Tripartite Boards of Directors.

## Norway

Social dialogue is “the gearbox” in the Norwegian model. In this sense social dialogue has turned various interests into solutions that have generated economic growth and social welfare (for the majority).

The Norwegian or Nordic model is usually associated with the following characteristics:

- a welfare state and a strong public sector;
- high rate of employment of labour among both men and women;
- small wage differences and high social mobility;
- strong social actors;
- coordinated bargaining at central and local level – at the company level regarding wages;
- tripartite collaboration among the Government, employers and trade unions and co-determination and participation at company level.

The core element of the model is the presence of strong organizations of both the employees and the employers. The relations between them have been built over several decades.

The Norwegian model is a corporative model in which the social partners play a key role in social governance.<sup>29</sup> A central feature of the model is the existence of a strong organization both on the employees’ and the employers’ side. The relations between them have been built throughout many decades. The employers and trade unions are involved through their representatives in the preparation of new legislative acts and employment regulations and work closely with the government, public administration and deputies of the Norwegian Parliament.

The cooperation between the employers and the employees is based on the following 4 aspects:

- close cooperation between the trade union movement, employers and the state, at the central level. This tripartite cooperation has proved to be productive and there was a general consensus among major political parties in this model;
- cooperation between the employers and the employees at the level of the company - provides legitimacy, increases productivity and reduces the level of the conflict;

---

<sup>29</sup> Fafo 2013, p 43

- co-determination and representation in the Board of Directors;
- an environmental law which protects the rights of the employees and of the supervising authorities at the municipal and local level.

Industrial relations are marked by the presence of the state as a mediator through its institutions and by the regulation of the workers' rights. An example is illustrated by the Contact Committee of the Government - where the trade unions and employers participate. The social partners are invited to participate in these committees and to express their views on a wide range of issues such as gender equality, part-time working program, maternity leave, training and development of skills in the professional life and so on. There is also a tradition of bipartite cooperation and dialogue, the social partners cooperating to influence the authorities to win a common point. An example is that of the recommendations on training. The tradition of cooperation between partners is supported by a system to facilitate social dialogue at the local level.

In Romania the dissemination of information is viewed reluctantly by the employer and sometimes "sabotaged" – it either does not transmit the information or it transmits it very late so that there is no time for consultation (according to the opinion expressed by a counsellor within a city hall, respondent to the semi-structured interview, member of the Parity commission).

The social partners also cooperate in relation to other non-wage issues (education, training, etc.) such as the inclusive Agreement on professional and working life (Inkluderende arbeidsliv, IA- agreement) that was concluded for the first time in 2001.

### 2.2.3. Decent work, the object of social dialogue

Social dialogue topics are also represented by issues related to job security, fair wage, training and professional development, occupational health and safety, equal opportunities and avoidance of formal discrimination and a balance in the report work-life conditions.

As mentioned in the chapter dedicated to defining key aspects of the social dialogue the Agenda of the International Labour Office (ILO) on decent work includes 4 pillars: (1) promoting rights at work; (2) employment; (3) social protection; (4) social dialogue.

According to a reference report<sup>30</sup>, the Nordic (Norwegian) model of "social welfare" is the social-economic paradigm in which:

- the communication between employers, employees and other groups is improved,
- a common platform is provided for all regarding to build a society and to increase the welfare of all (consensus);
- decent work is facilitated – which leads to the improved satisfaction of the employers, productivity and it also develops new local practices based on the local knowledge and expertise.

An expressive example of state involvement in improving the decent work agenda can be found in the presentation about one of the aspects of decent work in the Norwegian government policy.<sup>31</sup>

Thus the Government has introduced a number of initiatives within the EEA legislation to ensure decent workplaces in Norway. These

<sup>30</sup> See the Fund for Decent Work and Tripartite Dialogue, Knut Ringstad, Programme Manager, Innovation Norway, Prague 22 February 2012.

<sup>31</sup> Adaptation after the "Speech/article, 07.10.2009 By: [Former Minister of Foreign Affairs Jonas Gahr Støre](#), published during: Stoltenberg's 2nd Government"





include:

- service centres for foreign workers in Oslo, Stavanger and Kirkenes;
- the right of the employees representatives to have access to information relevant to their work and working conditions;
- the duty to provide information on the regulations concerning the general application of wage agreements and to ensure their compliance;
- requirements to meet the Norwegian standards for the working conditions in the municipal contracts in accordance with ILO Convention no. 94;
- the joint and several liability for the employers in the wage agreements that were made generally applicable;
- the appointment of regional work safety representatives in the hotels industry, restaurants and related services (e.g. public hygiene)<sup>32</sup>.
- an authorization scheme for companies and ID cards for the employees in the construction industry.

The reality is quite different in the case of Romania. The only issues discussed by the social partners were and are the maintenance of jobs and balancing the ratio retired people - employees. The working conditions and the quality of work were at best topics discussed in the alternative. The compliance with minimum employment conditions fell upon to the state institutions, such as the Labour Inspectorate, which has turned the country from a partner into a “gendarme”.

The industrial relations in Norway were marked by a “friendly” presence of the state in the mediation and dispute resolution, as well as in the legal regulation of workers’ rights. It is just the regulatory activity is backed by agreements and arrangements agreed in the social dialogue. Noteworthy is the fact that, unlike Romania, in Norway the collaboration achieved between the national organizations is also reproduced at local level through corresponding member organizations.

#### **To learn:**

The effectiveness of the Nordic model shows that the success of social dialogue does not depend only on the existence of strong, independent and representative social partners, but also on the trust between the parties involved in the social dialogue. Also, the Nordic model demonstrates that the impact of social dialogue on working conditions depends upon:


- 1) the degree of cooperation between the organizations of the stakeholders (employees, employers), including the mutual recognition and commitments in good faith;
- 2) the role of support which the institutions involved in work security assume;
- 3) an efficient and integrated social dialogue in the institutions at national, sector and workplace level;
- 4) experience in conducting social dialogue.

#### **Remarks:**

In Romania, as compared to Norway, the state is less involved in the social dialogue. It performs an ambiguous role, regulating the minimum wage, over-regulating the field but it involves little or not at all in the communication and collaboration with the employees and employers structures. The legislative reform in Norway is achieved through the joint efforts of the participants in the social dialogue, while in Romania it was done in the absence of social dialogue and even of the communication and coordination between the partners, and the result was expected: collective bargaining reached an impasse. About 90% of the Romanians are working in companies with less than 10 employees and under the new law on social dialogue the trade unions can be organized at the company

---

<sup>32</sup> Fafo 2013, p52



level only if there are less than 15 employees from the same company, and the employee representatives can be chosen only if the organization has more than 20 employees. If there are less than 15 employees no trade union can be established and if there are more than 20 employees the employee representatives can compete with the trade unions. Minimum wage is not stipulated in the law in Norway, as it is in Romania. It is not necessary to adopt regulations; the agreements concluded are a letter of the law by themselves for all public and private entities (except for the special state servants where working conditions and wages are not subject to bargaining).

In Romania after the release of the legislative reform because of the lack of defining and identifying the industries and economic sectors, no trade union federation and employers federation was really nationally representative.

In public administration, the government is a key player in the social dialogue through its representatives. The Ministry of Finances is involved when the subjects in question have effects on public finances and budgetary resources, while the Ministry of Labour is required to provide mediation - conciliation, to respect and implement current regulations regarding the employment conditions. Social dialogue should be an inclusive process, not an exclusive one. Traditionally, such a dialogue was limited to the tripartite interactions between the government and representatives of employers' organizations and trade unions organizations. Because of the social and technological development the social dialogue may no longer be limited to traditional social partners, but it should involve other groups. Civil society institutions have a key role in ensuring that public good, equity, fairness and social responsibility are not ignored by the social partners when they decide a particular orientation with socioeconomic implications.

#### **2.2.4. Trade unions, employers' organizations and the rate of unionization**

The process of "reconstruction" of the social partners began in Romania after the fall of the communist regime, through the establishment of new trade unions and employers organizations (some claiming the title of existing similar organizations in the interwar period). After 1990 the trade union movement has exploded and independent unions were created in almost all state institutions and companies. In the first half of 1990 there were 800 legally registered trade unions<sup>33</sup>, and the unionization rate was almost 90%. A government body to dialogue with the trade unions was founded in the same year.


- 69 federations and 5 trade unions confederations were registered in Romania at the beginning of 2014 as representative at national level with a variable number of affiliated organizations (from 15 to 120 trade unions, 4 of the confederations being members of the European Trade Union Congress ETUC).
- CNSLR<sup>34</sup>-Frăția states on its website that it has more than 800.000 members and if we were to give credence to the figures, it is certainly one of the biggest.
- CNS<sup>35</sup> Cartel Alfa, founded in 1990 is another large union confederation with an estimated number of 400.000 members.
- BNS (NTUB – the National Trade Union Bloc) established in 1991 is ranked third in terms of members, with 375.000 members in 2008, although in 2013 on the website there was a piece of information that about 320.000 members were recorded.
- CSDR (CDTUR - the Confederation of the Democratic Trade Unions of Romania) which appeared in 1994 had an estimated number of 345.000 members (at least in 2008).
- Finally, CSN<sup>36</sup> Meridian, established in 1994, the lowest of the five confederations had about 170.000 members in 2008.

<sup>33</sup> Stănculescu, M.S., 2006.

<sup>34</sup> the National free trade union confederation in Romania

<sup>35</sup> the National confederation of trade union

<sup>36</sup> the National trade union confederation



In the public sector the unionization rate in 2002 was of about 30%. A slight increase in the number of trade union members can be observed since 2003, when civil servants were granted the right to organize in trade unions.

As compared to Romania, the trade union density in Norway remains at a high level:

- Norway in the early 1990s – the estimated unionization rate decreases from 57% in 2007 to 52%<sup>37</sup>;
- Romania in the early 1990s - the estimated unionization rate decreases from 90% in 2007 to 32% and increases to 40% in 2011 – according to the estimations made by the trade unions<sup>38</sup>.

The Norwegian Confederation of Trade Unions (Landsorganisasjonen i Norge, LO) is the largest trade union confederation, with 21 affiliated unions and about half of all trade union workers.

The second is the Confederation of Unions for Professionals (Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede, Unio) having 10 member associations. It is organized primarily on public sector professional groups (teachers, nurses, police officers and scientists). The other two main confederations are the Federation of the Norwegian Professional Associations (Akademikerne) and the Confederation of Professional Unions (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, YS). According to a Fafo report - 2012, 51.8% of the employees were trade union members, namely approximately 2.365.000 employees of the total in 2011.

In Norway in certain areas (state sector and private sector as well) and both on central and local levels on wage negotiations, the different federations work together. In Romania the trade union confederations have launched a competition for the acquisition of new members, funds and assets. It has rarely happened (up to the time of Romania's accession to the European Union) that all four major confederations (except for the Confederation Meridian) are at the same position, such claims being either different or at the same register, but on different terms regarding the object of the bargaining. At present, the trade union movement is no longer a strong actor in the bargaining (if we refer to confederations), but it has greatly increased the influence of professional trade unions such as the federations of education, health and those of the civil servants. We are thus witnessing in the case of Romania a segmentation of the trade union movement on fields. Unlike the large confederations, these organizations represent directly the interests of the members and the bargaining power lays not so much in the number of members, but in the strategic position of the industry represented. Trade unions in the mentioned sectors (although in some areas there are competing federations such as the body of the civil servants) usually represent the interests of the entire represented category, including the non-members.

Unlike unions organized by industry, the employers' federations are organized regionally<sup>39</sup>. There are still problems with identifying the actual number of members and the number of workers employed in companies affiliated to an employers' organization. According to some data if we are to believe the statements of the employers' organizations, the total number of employees in the affiliated companies exceeds the population of Romania<sup>40</sup>.

In Romania from 1990 to 2011 it recorded a strong fragmentation of the employer's organizations in small organizations with low influence, while in Norway the employer's organizations are concentrated in large confederations. Approximately 60% of the private sector employees in Norway are working in a company associated with an employers' organization. The organizational employers'

37 Trade unions and collective bargaining in Norway, Fafo Institute for Labour and Social Research, 2013

38 [http://www.ugir1903.ro/download/sindicat\\_si\\_patronat\\_in\\_Romania.pdf](http://www.ugir1903.ro/download/sindicat_si_patronat_in_Romania.pdf), accessed on 15.06.2014

39 Nicolescu, L. 2006.

40 Stănculescu, M.S., 2006.

density in the private sector has slightly increased over time. Currently in Romania there are 13 employers' organizations, considered representative nationwide. As compared to Romania, in Norway there are five main players of which two are private sector companies, two represent the public sector and one represents the members in both sectors (mainly public).

The largest confederation in the Norwegian private sector is the Confederation of Norwegian Enterprise (Næringslivets Hovedorganisasjon, NHO) which was the result of a merger in 1989 between the NAF, founded in 1900, and two industry associations and handicrafts. In total the NHO includes 21211 companies with 574.303 employees (December 31, 2012), in particular in the production, but also in construction, handicrafts and services sector.

By way of comparison, in the case of Romania, the trade unions do not have a solid partner from the employers. Moreover, the fragmentation of the trade union movement on fields has led to the emergence of strong federations in the public sector where they meet with the government authorities that have the dual quality of employer and law giver. In this situation, the state cannot play a role of mediator in the social dialogue.

### **Observations**

*It is a clear fact that social dialogue is modelled depending on the specific characteristics of the social partners. The picture presented above shows that a high concentration of organizations of employers and employees make social dialogue more effective and efficient. Except that in the case of Romania, the period when the trade union movement was able to coagulate (whether in the form of several competing confederations), the pressure was exerted to maintain the status quo, maintain transfers and subsidies and wage increases without paying attention to the need to restructure the economy. On the other hand, there are opinions that a high concentration of trade unions are an obstacle to "the organizational of innovation"; the case of Poland is relevant to the supporters of the idea of trade union diffusion (not concentration) in Poland during the transition period being recorded 25.000 trade unions and 1.000 employers' associations (so a larger fragmentation than in Romania) that adopted a strategy of mutual concessions (like Norway), which favoured the restructure of the economy at a faster pace<sup>41</sup>.*


### **Comparative indicators on the trade union density and trade union coverage degree**

Reference studies and reports<sup>42</sup> in the field of labour it shows that quality social dialogue is determined by the extent to which the social partners are able to bargain collective agreements that establish the terms and conditions of employment and regulate labour relations.

Trade union density expressing the union membership as a share of the eligible workforce can be used as an indicator of the degree to which the employees are organized. However, the trade union density measures only the degree of unionization and tells us very little about the influence or bargaining power of the trade unions. The trade union density rates should always be interpreted with great care, taking into account the political and social context, and in accordance with the legal and institutional framework. In fact, the trade union density does not reflect itself the bargaining power of the trade unions. In some countries such as France, the density rates can be considered relatively low, but the collective bargaining plays an important role in the regulation of working conditions and the degree of protection of the employees by the collective agreements concluded is high. On the other hand, in countries such as those in

41 Idem

42 Social Dialogue Indicators, International Statistical Inquiry 2008-09, Technical Brief, Susan Hayter, Valentina Stoevska, Industrial and Employment, Relations Department, Department of Statistics, International Labour Office, Geneva, November 2011.



the ex-Soviet regimes and the regimes where a centralized system is prevailing the trade union density rates are relatively high, but this is no reflection of the power of trade unions, nor a measure of the freedom of association.

This indicator is considered as the most important measure of the potential of social dialogue, the strong argument being that a high trade union density reflects a very intensive social dialogue, at tripartite or bipartite level. The data on the trade union density are available in most countries. However, the trade union density as an indicator has a number of limitations. It is, first about the fact that the trade union density as a replacer of the trade union power and as a basis for social dialogue is questioned in countries where the trade unions are not independent, but are used as leverage of the control activity. Secondly, according to the International Labour Office (ILO), the trade union density indicator does not include employees or workers in agriculture. However, in many developed countries, such as France, Germany, UK and USA, the agricultural workers are organized or affiliated to different unions and trade unions. In this context, it is recommended that the trade union density is calculated as a percentage of the total number of employees paid, regardless of the sector.

In addition to the trade union density and the trade union coverage, there are other categories of indicators, such as the category of indicators specific to the institutions and processes. This category of indicators has a very variable nature because it reflects approaches of individual researches and for this reason the data are not available most of the time. The system of indicators specific to the labour institutions and processes are represented by:

1. Quantitative indicators: the number of strikes quantified at national or branch level or economic units level, the remuneration level at branch, sector and economic units level and the ratio of the centralized wage and the country's macroeconomic performance, expressed as a percentage of the GDP spent by the government for the wages of employees in different sectors of the national economy.
2. Qualitative indicators: the level at which the trade unions are concentrated (at national, sector, industry or economic unit level), the level at which collective bargaining takes place, the level at which national interest decisions are made. Despite the variable nature, these indicators are characterized by the advantage of being integrated into the national statistics. In general, the system of the indicators specific to the institutions and processes are the expression of the authority of the trade unions in a country and also shows how the tripartitism works in an economy.

For the purposes of this study we compared the following indicators: the trade union density and the net rates (the number of employees protected by collective agreements as a percentage of total employees) and gross (the number of employees protected by collective agreements as a percentage of the total employed people) to cover the collective agreements.

Below are some comparative data on the values associated to relevant indicators (Norway versus Romania):

Table 3

### Trade union density

Country	Year	Rates / indicators of trade union density		
		A. (net rate - the proportion of employees)	B. (gross rate - the proportion of total employees <sup>3</sup> )	C. (proportion reporting)
Norway	2006	52.9	65.5	53.0
Romania	2007	32.3	21.4	22.8

\* Data were not available from the same reference period, but the values indicate significant differences

Table 4

### Coverage degree of collective agreements

Country	Year	Degree / coverage rates of the collective bargaining		
		A. (net rate - the proportion of the wage earners)	B. (gross rate - the proportion of total employees <sup>4</sup> )	C. (proportion reporting)
Norway	2004	75.1	n.a.	74.0
Romania	2006	82.5	n.a.	100.0

Source (table 3, table 4): Hayter, S. and V. Stoevska (2011)

The above data reflect an aberration. It was expected, according to the central hypothesis of the link between the trade union density and the coverage degree of the collective agreements that a higher degree corresponds to a high density and a lower density, a smaller coverage of the collective agreements. It can be seen that in the case of Romania in 2006, despite a lower trade union density, the coverage degree of collective agreements is higher than in Norway. This reflects, in fact, a higher efficiency of the trade union movement in Romania, which is explained by the increased mobilization of employees (especially in the public sector) existing before Romania's integration into the EU.

Moreover, according to a relatively recent research<sup>43</sup>, it is considered that the trade unions in Romania have an appropriate degree of trade union density. On the other hand, it is considered that in Romania social dialogue is still in its infancy.

Finally, the study cited shows that in Romania:

- No social pact was signed;
- The economic crisis was large;
- There is a trade union power reported to the trade union density rate ( $\geq 20\%$ );
- There is freedom of association;

The main recommendation of this study is the need for greater concerns in the actual implementation of social dialogue.

In conclusion, given the rates on the trade union density and the coverage degree by collective agreements, on the one hand and the ILO study findings mentioned above, on the other hand, the trade union movement was able to mobilize resources to achieve the maximization of the outcome of bargaining, but it happened rather on a position of strength, not as partners in social dialogue.

<sup>43</sup> Social dialogue during the financial and economic crisis: results from the ILO/World Bank inventory using a Boolean analysis on 44 countries / Lucio Baccaro, Stefan Heeb; International Labour Office, Employment Sector. - Geneva: ILO, 2011, 1 v. (Employment working paper; No.102).



The consequences may be, in these circumstances dramatic through social and economic imbalances that can be induced, imbalances returning against the employees entering a vicious circle of dissatisfactions.

**To learn:**

The answer to the effective organization of the Norwegian model should regain a correspondent in the professionalization of the trade union labour. This still remains an opportunity, both in terms of the trade union organization and as a necessity of the employers for a dialogue partner well prepared.

The interviews with the trade union members in the sample<sup>44</sup> confirm that common members are not informed, they do not know what the leaders do or they really do not know if they have a trade union organization within their institution.

Even if the election of the trade union leaders lies on the democratic principle the people elected to lead the trade union bodies do not always have an effective work in the trade unions that meets the expectations of the trade union members. The trade union members and the elected leaders face a distorted picture in terms of the tasks: the role of the trade union is not just to provide treatment vouchers, material aid and other such activities.

The comprehensive analysis of the responses obtained from the semi-structured interviews and the informal discussions with the participants in the organization and functioning of the social dialogue commissions and parity commissions confirm the existence of a distorted image of the trade union and the trade unionist. The interviews with the civil servants in the sample shows that common members are not informed, they do not know what their leaders do and do not know whether they have a trade union within their institution.

Emphasis should be placed on the skills of bargaining and active representation of the wage earners interests. The lack of capacities and skills indicate that the claims of the trade unionists may be lost by the trade union organization. Thus, it is desirable that a certain level of ability is found among the members intending to run or to be elected to hold trade union leadership positions. The reverse is represented by well-trained trade unionists, like those in any other field who are one of the factors that ensure the effective functioning of the organization and obtaining positive results.

The above situation is typical to large confederations, where management people have often preferred the political partisanship or have directed the organizations towards gainful activities. This type of action is very well explained by the theory of collective action by Mancur Olson, who argues that if the individuals rationally formulate their preferences while pursuing exclusively their personal interest, the trade union type organizations (and others) should also provide individual benefits to members so that the joint agreed action can be achieved. The action model for the Norwegian organizations cannot be explained by rational choice theories, all partners following common values, and the bargaining are not started as a game model type (as defined by the game theory), but an agreement is sought for the benefit of all .

The separation between the leadership and the members in the case of the confederations led to the current situation where the trade unions (especially those in the public sector) put pressure individually and exclusively for the professional categories represented. The new trend of trade union fragmentation makes the social dialogue on issues of social interest impossible, such as

---

<sup>44</sup> The lot of respondents selected by the authors of this study for the semi-structured interviews.



environmental issues or the social inclusion of the disadvantaged groups. The professionalization of the trade union occupation lies in the normative orientation of the movement, in order to reach macro social balances that provide welfare for every citizen.

It is therefore advised that the statutes of organization and functioning of the trade unions organizations provide a wider range of activities in terms of education and training activities among the trade unionists. A rate of professionalization of the trade union activities would allow the phrase “Everything is built or is falling apart around the leader” to have minimal impact when it really happens.

**Remarks:**

*Regarding the coverage rate of both the collective labour agreements and the collective agreements, in Romania there are no conclusive data from verifiable sources. If we rely only on the estimates of the trade unions in 2006, the collective bargaining coverage was 60%, it decreased in 2011 and pursuant to the new conditions brought by the reform it reached 35-40%. A similarity between the two countries is the immediate availability of the data, as follows: in Norway, as in Romania, there are no exact figures on the coverage of the collective agreements. From many surveys a total degree of coverage of the collective agreements of approximately 74% in Norway was estimated. According to the Labour Force Survey (2012), 54% of all employees in the private sector state that they are covered by a collective agreement. Given that the public sector has 100% coverage, the coverage of collective agreements in the whole labour market is approximately 70%<sup>45</sup>. Changes in Romania introduced in 2011 by the law of social dialogue have seriously affected the collective bargaining: the number of employees covered by collective bargaining decreased sharply. In July 2012, in a joint statement the trade union confederations Cartel Alfa and BNS estimated that as a result of the legislative changes the coverage degree by collective bargaining fell from 98% in May 2011 – to approximately 36%.*

### 2.2.5. Effectiveness of social dialogue

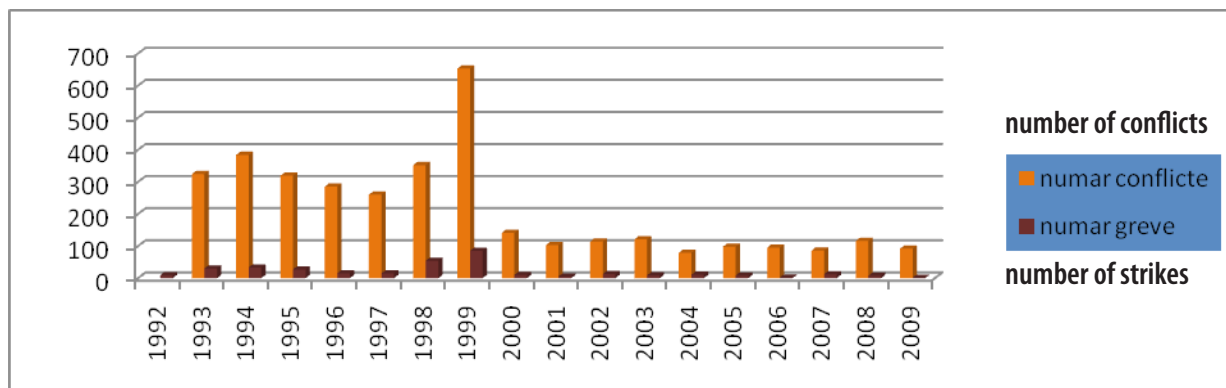
A measure of the effectiveness of social dialogue is to reduce the number of labour disputes. Below are presented in a graphic the trends of labour disputes in Romania and Norway. From the data it is clear that both in Norway and in Romania social dialogue was effective in the period 2001-2010 (including two years of economic crisis – 2009 and 2010). The figures should be interpreted with caution. First, Norway has not been hit by the global economic crisis having its own resources for recovery and implementing broader inclusion and social protection policies. Second, after 2001, in Romania the recoil of the trade union force was recorded because of the large privatizations and voluntary liquidation of large state enterprises 1997-2001. Therefore, we cannot speak of social dialogue efficiency in the case of Romania.

---

<sup>45</sup> Ibidem, p35-36



Graph1 - Evolution of labour disputes and strikes in Romania



Source: National Institute of Statistics - Statistical Yearbook

Table 5 – Work stoppage in the bargaining during 2000-2012 in Norway

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Work stoppage	29	16	12	12	10	2	11
Wage earners involved	93,889	9,865	9,873	29,109	12,963	114	41,820
Lost workdays	496,568	150,775	141,179	146,758	62,568	526	360,643

Source: Work stoppages, Statistics Norway. [http://www.ssb.no/arbkonfl\\_en/](http://www.ssb.no/arbkonfl_en/)

Despite the legal and institutional framework in Romania, the social dialogue process could not eliminate chronic labour disputes and has not contributed to improving the working conditions of the employees. Between 1991 and 2005 there were about 3.500 protests of the trade unions, of which only two national strikes. In Romania the exact number of days lost due to labour disputes is not known. According to the experts in the labour market, there are only partial figures on the number of labour disputes. Most trade union protests occurred in 1999 with a total of 653 labour disputes. In 2010, in the hierarchy of claims that have triggered the conflicts of interests stood “restructuring, bargaining and social rights” (the cause for 59.7% of all conflicts), followed by wages (40.3%), while in 2008 and 2009 „wage claims were” the cause for more than 70% of the conflicts recorded, followed by “restructuring, bargaining and social rights”, accounting for 29.1% of those conflicts

Norway from a professional perspective is characterized by a relatively small number of labour disputes. If there is a labour dispute because of the high rate of unionization and the principles under which the social dialogue manifests, it can involve a large number of employees. The reasons for the occurrence of labour disputes are represented by the re-bargaining of the national collective agreements. About 10-20 conflicts occurred in the years involving the total revision of the collective agreements while they were 3-5 conflicts in the intermediate bargaining years.

### To learn

Both parties the employer and the representatives of the employees should do the following for the social dialogue on working conditions to be successful:

- they should know that the confidence and ability to work together can be built if smaller or less controversial problems are solved first and then they proceed to solve more complex or potentially difficult problems;
- they should realize that the relationship between the management and the labour security representative is in one of the phrases “box and dance,” or as it is recognized that both parties have common and conflict interests;
- they should focus on appropriate training, access to expertise and information;
- they should obtain / provide systematic support from trade unions, employers and supervisors and other relevant institutions.

**Remarks:**

*The labour dispute – the strike - is the most severe failure of social dialogue. In the first decade after 1989, the number of labour disputes in Romania peaked in 1999, the last year of Romania’s economic decline. When the economy went on increasing, the number of labour disputes has gone on a downward trend. Most labour disputes (over 50%) have occurred in manufacturing, due to the concentration of employees and the proper organization of the trade unions in this sector. The lack of tradition and the culture of social dialogue, the improper management of labour relations in Romania makes the collective mind to still perceive social dialogue process as a state of conflict: this is shown by sociological studies: the collective mind of Romania awards the industrial relations a state of conflict by definition: from 2% and 8% believe that there are no labour disputes between employees and managers, and the majority of the population that considers that such conflicts exist to a large extent in our society is at the other end.<sup>46</sup>*

## **2.2.6. Collective bargaining and collective contract / agreement**


Regarding the collective bargaining and agreements, the main differences with the period before 1989 were the decentralization of collective bargaining, reflected also by the extension of the scope in the context of determining the terms and conditions of employment at the company level, namely more delegated authority for the parties, the trade unions and top managers / employers<sup>47</sup>. In addition the use of the strike as a (potential) resource of power for the trade unions was a new phenomenon. However the state intervention and unity culture from the period before 1989 are kept. Unlike other countries (including Norway) in Romania the employers are required to initiate the process of collective bargaining in all companies with more than 21 employees, but are not forced to conclude it. The object of the bargaining is mainly the conclusion of collective contracts for the private sector, namely the collective agreements for public administration.

A study made for the ILO by a team of Romanian researchers<sup>48</sup> in 2006 showed that both the employers’ organizations and the trade unions were satisfied with how the bargaining went on the Collective Labour Agreement. Things are different, as we mentioned above, in terms of collective agreements at branch level where social dialogue does not end with the conclusion of a collective agreement. Collective contracts or agreements at the entity level are specific to companies with more than 50 wage earners. However, given the large share of companies with less than 49 employees and the very low rate of unionization in the multinational companies (which have now an overwhelming contribution to the achievement of the GDP), the conclusion of collective agreements at the entity level is a rare phenomenon. Therefore, the national collective agreement is considered by all social partners to be the most important as

<sup>46</sup> Source: Quality life diagnosis, ICCV, 1991-2006

<sup>47</sup> MPfG Working Paper 05/9, October 2005, Collective Bargaining Practices in Eastern Europe: Case Study Evidence from Romania, Aurora Trif, University College Dublin, Department of Industrial Relations and Human Resources

<sup>48</sup> Stănculescu, M.S., 2006.



it covers all the employees with legal forms in the country based on the principle *erga omnes*. This contract establishes the minimum wage (which is then established through a normative act), it is a benchmark for wage bargaining at branch or entity and it represents the legal source (it is enforceable). According to some authors<sup>49</sup>, the pyramid organization of social dialogue makes the economic reorganization inflexible.

Another issue arising from the characteristics of the social partners in Romania is that the employers put pressure for the bargaining of the contracts at the entity (company) level, while the trade unions want to conduct the collective bargaining at the sector level<sup>50</sup> (where there is also a third partner of the dialogue, namely the ministry).

The government has been established since 2007 (by the G.D. no. 833) the parity commissions at the level of each institution / public authority whose role is to propose measures to improve the activity, to analyze the continuous improvement plan and to oversee the conclusion and compliance with the collective agreements. The parity commissions are only advisory on the conclusion of the collective agreements. The parity commissions consist of permanent civil servants, half of the members being appointed by the management of the institution or the public authority, and the other half by the trade union of the civil servants.

Institutional legacies (values, norms, customs) actually had an overwhelming role during the transition process<sup>51</sup> and not that the new players were pretty weak and faced with reduced legitimacy.

Wage increases, social support measures initiated by the post-crisis governments were not bargained with the trade unions. Moreover, all major labour law changes in 2008 were introduced unilaterally by the Governments through emergency ordinances. Whether it is a government of centre-right or centre-left, they used so-called "emergency ordinance" on large scale to pass laws without a public and / or Parliament debate.

Before 2010 (the year of implementation of the legislative reform) Romania had a comprehensive system of industrial relations with widespread collective bargaining at national, sector and local levels; the legal framework has supported the development of the bipartite and tripartite consultation and bargaining between trade unions, employers and government. However, after 2010, this system was changed by the government despite the opposition from trade unions and employers associations. Legislative changes imposed a forced decentralization of collective bargaining and made them more difficult for the trade unions.

The effects introduced in the development of social dialogue in the 2010-2011 legislative reform shows that it is important not only to build the necessary legal and institutional framework; it is equally important to make sure of the availability and the political will of all parties involved in the dialogue.

The Government should capitalize social dialogue and should be ready to share power with the social partners. The Norwegian experience has shown that social dialogue is equally important, both in times of crisis and in times of favourable economic development.

---

49 Duchêne, G., 2004

50 Nicolescu, L., 2006.

51 Clarke, Linda/Jan Cremers /Jörn Janssen, 2003: EU Enlargement - Construction Labour Relations as a Pilot. London: Reed Business Information.

## 2.3. Collective bargaining in the public authorities and institutions

### Romania

The participation of civil servants to the collective bargaining is done through the parity commission; a commission that can be - depending on the personality of the trade union organization - a bargaining tool in relation to the social dialogue partner, even if the role of the members of the parity commission is advisory. In fact, the agreement is concluded between public authorities and institutions and the representatives of civil servants (representative trade unions or individuals elected by civil servants). The activity of the parity commission is regulated by the Government Decision no. 833/2007, which provides in article 6 that “the members of the parity commission shall be appointed as follows:

- half by the head of the public authority or institution;
- half by the representative trade union of the civil servants in the public authority or institution, under the law, or by the vote of the majority of civil servants of that public authority or institution, if the trade union is not representative or the civil servants are not organized in a trade union. The representatives of the civil servants are elected by secret ballot.”

If at the level of the public authority or institution at least two representative trade unions of the civil servants are established, the representatives in the parity commission are appointed by written agreement between all the representative trade unions. If there are several representative trade unions at the level of the same institution and they do not get along regarding the appointment of the representatives in the bargaining, there is no provision in the legislation to regulate this situation. The right to strike is the only alternative to the collective bargaining failure hypothesis (which is not expressly regulated).

Civil servants do not have the right to trigger a strike as long as a collective agreement is in effect. We can speak in this case about the obligation to achieve social peace, an obligation similar to the situation of Norway; only that in Norway this obligation (of not to initiate a strike or other labour disputes) is followed almost without exception. Triggering a strike when a collective agreement is in force shall be deemed unlawful, even the one which would be triggered for claims that were not the object of its bargaining.

The purpose of the collective bargaining in the public authorities and institutions is the conclusion of collective agreements. According to article 72 and the next one of Law no. 188/1999, the public authorities and institutions may conclude agreements annually, under the law with representative trade unions of the civil servants or with the representatives of the civil servants. Because the source of funding is the public budget the civil servants have the right to wages established by the law and not by collective agreements. Article 72 paragraph 1 of Law no. 188/1999 excludes wages resulting from the clauses that can be negotiated in the content of a collective agreement.

Collective agreements may refer only to measures expressly provided in the statute of civil servants, namely:

- setting up and using the funds to improve conditions at work;
- health and safety at work;
- daily work;
- professional development;
- measures other than those prescribed by law concerning the protection of people elected by the governing bodies of the trade unions.

Collective bargaining must occur usually before the adoption of the annual budget so that any decisions to be made after the bargaining are financed in the public units. The conclusion of collective agreements should take into account that they may contain only provisions relating to the measures referred to in the Act 188/1999, they cannot constitute grounds for granting additional rights in money such as: increment for confidentiality, increment for fidelity or loyalty, increment for temporary exercise of other function, etc. The applicability of collective agreements compared to those specific to the Nordic model is limited to the level of the public institution, its terms causing effects only for the civil servants of the institution.

The suspension of collective agreements can intervene in case of force majeure and by the agreement of the parties (article 29 of the Government Decision no. 833/2007). "By the agreement of the parties" the reason for the suspension comes as a result of the legislative intervention and not of the agreement of the parties as stated in the current legislation. Another case in which the provisions of the collective agreement shall be suspended is represented by the case of the civil servants –if the civil servants who do not participate in the strike cannot accomplish the work of the institution, the collective agreement shall be suspended.<sup>52</sup>

On the other hand, the developments in the last 5 years are highly relevant in terms of the appearance of systemic constraints which have an impact on what many think to be the decline of social dialogue in public administration. The table below shows that the number of occupied positions in the public sector has fallen steadily, the most dramatic rebound is recorded among the institutions financed from their own revenues, where the personnel decreased to half, especially in the segment of health units. This under a chronic shortage of health care personnel. On the other hand, the number of positions occupied in state higher education has remained constant. The data reflect to some extent the public sector restructuring policy of the Government, on the one hand and the power of trade unions in each segment, on the other hand. In the context of the economic crisis which led to the compression of budget revenues, the Government was forced to go to restructuring. The process did not develop in a unitary and / or proportionate way, reflecting the absence of dialogue. Thus, the health care units sector was reduced where the trade unions (despite the existence of a strong federation of health professionals - SANITAS) had nothing to say. Instead the trade unions in education and public administration proved powerful. Therefore, there was no social dialogue in the true sense of the word, but a power play between authorities on the one hand and certain trade unions on the other.

Table 6. The evolution of jobs in the public sector

	dec.08	dec-09	Dec-10	Dec-11	Dec-12	Feb-13	No. of jobs representing 15%
Total number of jobs, of which:	1398222	1379400	1266550	1200213	1190319	1189861	178479.15
1. Central public administration, of which:	694460	678525	532856	515292	517614	516530	77479.50
1. Institutions financed completely from the State budget	338192	347343	334533	318604	320048	319727	47959.05
2. Institutions financed completely from the social insurances budget	11090	10716	8670	8729	8552	8527	1279.05
3. Institutions subsidized from the budget and the social insurances budget	41046	39910	36518	35181	36239	36339	5450.85
4. Institutions financed completely from proper funds, of which:	304132	280556	153135	152778	152775	151877	22781.55

52 Article 95 paragraph 1 letter e) of Law no. 188/1999 stipulates the suspension of the service report from the initiative of the civil servant when he is on strike.

health facilities financed from the FNUASS	209273	194510	69772	69345	69345	68440	10266.00
state higher education units	68095	68278	68229	68229	68281	68320	10248.00
other institutions	26764	17768	15134	15204	15149	15117	2267.55
II. Local public administration, of which:	703762	700875	733694	684921	672705	673331	100999.65
1. Institutions financed completely from the local budget, of which:	643864	632639	567859	528826	519165	519273	77890.95
pre-university education	332952	325380	303477	295559	295591	296008	44401.20
local executive authorities	310912	307259	264382	233227	223574	223265	33489.75
2. Institutions financed completely or partially from proper funds, of which	58898	68236	165835	156095	153540	154058	23108.70
health facilities in the health network of the local authorities			122726	117297	116583	117801	17670.15

Source: Eurostat

The new legal framework is compatible with similar provisions in other EU Member States but the simple setting of the institutional framework is only a first step in rebuilding public administration. As with the legislation, the inflation of institutions and departments has rarely been matched by assigning real authority.

Another aspect that has put pressure on the public administration was represented by the influence of the international institutions: the International Monetary Fund (IMF) believes that it is necessary to decrease by 4% the number of civil servants in order to reduce the budget deficit, while the EU requires exactly the opposite: strengthening recruitment; significant percentage of the system are still too rigid and not stimulating enough.


At the constant pressure of the EU institutions, Romania has developed mainly in the last 10 years the legal and institutional structure; in addition, the governmental structures have undergone several changes in an attempt to improve efficiency and coordination. New specialized units were established responsible for the dialogue EU - Romania and the bargaining process. A combination of monitoring and assistance was used in order to encourage and facilitate the public administration reform

However, although the Europeanization is visible in terms of structures when it comes to performance, the adoption of European values and standards is difficult.

### In Norway

The dominant form of collective bargaining is a dualist bargaining system where the national agreements are complemented by bargaining and agreements at the local level. These agreements are biannual and cover an industry or sector and may include broader issues of social policy in addition to payment and working conditions. At the level of the company, the bargaining is carried within an obligation to preserve peace – the parties cannot resort to any protest. Agreements have legal effects and the Labour Court may be referred to by the parties to the agreement for the breach of the agreement.

The bargaining system in the Norwegian public sector is highly centralized, but involves a significant number of trade unions. It is



divided into three independent areas of bargaining: the state, the city and the municipalities of Oslo. Bargaining is conducted by the representatives of the four main confederations. The independent trade unions are also involved in the bargaining. General wage increases must be coordinated between the three areas of bargaining, as the state and municipal employees are subject to the same payment scale.

Typically, a round of bargaining from the central level is complemented by a round of wage bargaining at the local level. Since 1990 local bargaining was common also in the public sector. In this system of collective bargaining on two levels, the central partners are not usually involved in local bargaining as long as local partners are able to reach an agreement.

### **What is bargained and where the results are found**

At the highest level, bargaining in Norway covers a range of issues, such as the procedures for electing the representatives of the employees, which in many other countries would be the subject of legislation. The basic agreements also cover, gender equality, health and safety, the use of new technology, work monitoring and job evaluation

At the level of the industry the agreements lay down a wide range of detailed arrangements on topics such as payment and payment systems, holidays, working hours, travel expenses, health and safety, special leave – such as bereavement leave, and equality issues. They also deal with early retirement arrangements (AFP in Norwegian), which have been of major concern in recent years

In Norway, wages are negotiated by the social partners. They are not determined by law as is Romania, and no legal minimum wage applies. The role of the state is limited to facilitating bargaining (providing statistics and relevant information ahead of the bargaining) and providing a legal framework for solving conflicts of interest (the Labour Disputes Act).

In companies that are regulated by collective agreements, the wage system is part of the agreement and it can vary according to the industry and the agreement. As an example blue-collar workers typically have a fixed system where skill and seniority are basic elements. White-collar workers normally have individually determined wages, and the parties engage in bargaining over the yearly increase of these wages at the company level.

In the private sector the wages may be negotiated at three levels, depending on the circumstances: the central level (NHO/LO), the sectoral level (the employers and workers organization's in various sectors) and the local level (the company management and local trade unions)<sup>53</sup>.

These agreements typically cover an industry or sector and may include broader issues of social policy in addition to payment and working conditions.

In the state sector the parliament has determined that the terms of collective agreements should cover all employees, while in the municipal sector the administrative law norms of equal treatment entail that differentiation is unacceptable.

These agreements run for three years and regulate labour relations and cooperation in a broader sense. The parties involved in the national bargaining agree that the bargaining should be conducted on the basis of four criteria set: profitability, productivity, perspectives and competitiveness.

---

53 Fafo 2013, p22



### **Observations:**

*Collective bargaining in the public sector in Norway is carried out based on principles mainly resembling those that establish collective bargaining of the employees in the private sector, but the aspects that can be bargained on are different. As compared to Romania, in Norway the wage levels are a matter of bargaining. In Romania, the minimum wage is regulated by law as well as the pay system for civil servants. The criteria on which the wage levels are set are currently represented by an indirect aid given to categories of servants in disadvantageous positions in terms of earnings and not based on grounds such as the decrease of inflation or the increase of productivity at the national level. The prohibition to bargain on the wage levels in the public sector in Romania limits to a certain extent the capabilities of social dialogue in the public service: confidence in social dialogue decreases; long-term application of the differential wage law can cause imbalances in the recruitment process and the human resource quality. Even the best legislation is not sufficient to ensure good working conditions; it is rather only a first important and necessary step.*

### **To learn:**

By way of comparison in Norway the wages in the private sector and public sector of the municipalities are bargained on and the industries which are the most exposed to foreign competition are the first to bargain the wage levels. The result of such bargaining determines the wage growth range for other industries and sectors. Centralised bargaining on wages and collective agreements is usually supplemented with the bargaining at the company level between the company and the company union(s). Local bargaining has also been widely used in the public sector since the 1990s. Norwegian collective agreements are strictly hierarchical, which means that company agreements, including payment systems cannot breach the provisions in the sectoral level agreements. Negotiations at the company level are conducted by local parties without involving the central parties unless the local parties are unable to agree on a revised agreement. Local bargaining is carried out under a peace clause, which means that strikes are prohibited.

In Romania the only subject of the bargaining is still the minimum wage, according to which the wage levels will be calculated, including those in the public sector.

A consequence of the issues identified in this study is the fact that social dialogue in public services can have positive effects if:

- the partner organizations are strong, independent and have the technical capacity to engage in meaningful social dialogue;
- the fundamental rights of freedom of association and collective bargaining are observed by the political decision-makers;
- the partners of the social dialogue are opened to mechanisms that ensure the exchange of relevant information;
- the parties have political will and engage in social dialogue;







## CHAPTER 3

### Comparative analysis of Romanian and Norwegian models

*Prerequisites:* The two systems differ significantly in terms of the social dialogue experimental period. In the case of Norway the history of this process is much longer and uninterrupted, in terms of values and norms institutionalized at social level, in terms of the actors of the dialogue process and in terms of the ongoing social dialogue mechanisms.

At the beginning of the analytical approach it should be noted very clearly that the systems of social dialogue in Romania and Norway differ significantly for at least two reasons: (1) the history of the social partners' relations and (2) the distinct cultural pattern existing in the two countries. Every aspect of the dialogue will be evaluated in this section but also the whole system so as to give a comprehensive picture of the social dialogue in the two countries.

Social dialogue is viewed in three dimensions: actors, structures / institutions and mechanisms or processes.


#### 3.1. Actors

The "classic" actors in the bipartite dialogue are the trade unions and the employers. But there are significant differences in this regard between Romania and Norway. In Norway the bipartite dialogue is carried out only between the trade unions and the employers, the Government intervention being minimal, i.e. it assumes the role of mediator when the two parties cannot get along and there is a risk of triggering strikes.

In Romania the bipartite dialogue is rather carried out between the Government and the other social partners, the government playing the role of partner of the dialogue and not of a mediator. In Romania there is a legislated minimum wage, which is not found in Norway, where the minimum wage is set annually by the industry based on the exclusive bargaining between the employers and the trade unions. In Romania the bipartite dialogue in its pure form exists only in the public sector, where the state as an employer bargains with the trade unions of the civil servants.

There are significant differences between the two countries in terms of tripartite dialogue. In Romania the tripartite dialogue is institutionalized in two forms: the Economic and Social Council, on the one hand and the employers bargaining – trade unions - Government on the other hand. In Romania the main themes of the tripartite dialogue are the working conditions and the wage, in addition, the ESC notice is necessary for each act.

Norway has a long tradition of incomes policy cooperation, not only in relation to wage settlements but also through the inclusion of social partner organisations in public deliberative committees and in political decision-making relevant to working life. Tripartite incomes policy cooperation will usually entail the state contributing to a moderate settlement through, for example, social policy reforms or an active labour market policy.



In Norway the main actors are represented by 3 employers' organizations (of the 5 recognized organizations) and 1 trade union confederation that unites more than half of the unionized workers.

- the employers of Spekter public companies that unites entities such as hospitals, the post office, the railway company (250.000 employees of the affiliated companies);
- the employers of private companies NHO (570.000 employees of the affiliated companies<sup>54</sup>);
- KS – the employers of the municipalities (450.000 employees of the affiliated entities);
- The Norwegian Confederation of Trade Unions LO (1.200.000 members of the affiliated unions).

We recall here some numbers that we presented in Section 2.2.4. In Norway about 60% of the private sector employees are working in companies affiliated to a confederation of the employers and the unionization rate on the other hand is about 52%. In the public sector of the municipalities the share of the employees in the affiliated entities is 100% (all municipalities are affiliated to KS employers). A similar situation is also recorded among the public companies.

Comparing the situation on both sides the employers and the trade unions we can see there is a relatively clear line between the bargaining territories. However although Spekter is the house of member enterprises that are purely private today, the NHO has always been the dominant organisation in the private sector and remains so until today. Over the past decade or so, competition has increased between the NHO and Virke, especially in the private services sector.

In Romania the main actors were represented by the onset of the economic crisis by four trade union confederations (of the 5 recognized ones) and some organized employers associations at the level of the sector and region, except for the confederation UGIR 1903.

- the National Confederation of Free Trade Unions of Romania CNSLR-Frăția (800.000 trade union members);
- the National Trade Union Confederation Cartel Alfa (400.000 trade union members<sup>55</sup>);
- the National Trade Union Bloc (320.000 trade union members);
- the Democratic Trade Unions Confederation of Romania (350.000 members);
- the employers association UGIR<sup>56</sup> 1903 (unknown number of employees of the affiliated companies, but the representation is very low, given the low affiliation of the private and public companies to the employers association).

After the onset of the economic crisis protests were triggered solely by the trade unions in the public field (education, health, government, police), but these federations acted individually without the other federations, following exclusively the interest of the professional category represented. This has allowed political power to create discord between different professional groups through the discourse so that those federations turn against each other.

Returning to the situation before the crisis it appears that in the case of Romania the influence of the trade unions is much higher than the one exerted by the employers. However a unique phenomenon took place in Romania (which also happened in the 1990s with the trade unions): the representatives of the employers held public positions, the employers' interests being promoted this time from powerful positions. The trade union leaders who held public positions a decade ago have not pursued the interests of the trade unionists that they represented once they were in position. The reduced the share of the employers in the social dialogue amid the

<sup>54</sup> The exact number of employees in the affiliated companies is not known. According to the statements of the Norwegian representatives of the KS, the NHO employers would accumulate about 1.3 million employees, being the most powerful social partner in the tripartite and bipartite collective bargaining.

<sup>55</sup> According to their statements, Cartel Alfa would represent 1.000.000 employees (a figure less credible).

<sup>56</sup> General Union of the Industrialists in Romania.

destructuring of the trade union movement created for the third party, the Government, a competitive advantage, which has made the agenda to be imposed by the government, and the view of the authorities to be accepted by the other partners in less favourable conditions.

The following features are the result of the comparison of the situation in the organization of the trade unions in the two countries:

Table 7 – Trade union movement -

ROMANIA	NORWAY
Fragmented trade union movement	Strengthened trade union movement
There are four to five national federations (all claiming to represent all employees in the economy) - the trade union confederations are competing	There are no clear lines between the confederations, they all compete. The trade unions density in the private sector varies significantly with the number of jobs. In the public sector there is hardly any correlation between the size of the company and the trade unions density
Higher influence as compared to the employers	Lower influence than the influence of the employers associations, but the balance is equilibrated by institutional arrangements
Lower unionization rate	The trade union density has been relatively stable.
The politicization of the trade union movement (e.g. the emergence of terms such as “democratic” or „free” in the name of the trade union confederations) and the political affiliation of the leaders	A political movement and call for national solidarity
The strategy of conflict or partisanship (meaning winning positions at the expense of the competitors)	Strategy of consensus and compromise
The zero-sum game type bargaining model: there are winners and losers	The non-zero sum game type bargaining model: all participants must win

In Norway there is no proper trade union of civil servants, their interests are represented by large confederations, the bargaining taking into account this category too. Two trade union federations of civil servants compete in Romania, which allows some “free” space to the authorities.

The specific aspects of the employers should also be seen so as to get a complete picture of the characteristics of the social dialogue. Again, the comparative analysis allows a better understanding of how the employers act as social partners in the two countries and the following characteristics resulted:

Table 8 – The employers movement

ROMANIA	NORWAY
Fragmented employers movement; organized at regional and sectoral level	Relatively consolidated employers movement, but arranged in three major sectors of the economy: private enterprises, municipalities and public companies
There is only one national confederation but it competes with a „clone” confederation, an expression of power games in the private post-December space; moreover this confederation is only a small part of the total employers associations in Romania; the under-representation is due to the high share of the SMEs and the multinationals in the economy, which are not affiliated	There are five main actors on the employers’ side – of which two represent the private sector companies, two represent the public sector and one represents the members from both sectors (mainly the public sector). The employers’ confederations are united during bargaining with the trade unions and the Government.
Much less influence than the trade unions, but there is public-private cross-management, which allows the affiliated employers to promote better their interests	Stronger influence than the trade unions but faded when bargaining aims specific sectors (the united trade unions negotiate with the employers in case of issues related to a particular sector)
Low affiliation rate	If the state is included this accounts for 75% of all employees.
Politicization of the employers movement due to public-private cross-management	A political movement but “sectarian” in the sense that powerful organizations are created for each large area to protect their interests
Strategy of the conflict (in 2000 there were several tax strikes of the employers - this form of protest is illegal at the moment)	Compromise and consensus strategy – it is known that the welfare of all is not possible in the absence of the earnings of the partners
Protest movement -particularly for tax facilities and more permissive laws of certain activities; from here the main partner in the bipartite dialogue is not the trade union, but the Government	Defensive movement to protect their interests in the face of trade union claims
The zero-sum game type bargaining model: there are winners and losers	The non-zero sum game type bargaining model: all participants must win

The public sector in Norway is a special case. State is not the only employer in the public sector. The municipalities are the largest employer in Norway which was organized in a strong employers association with the ability to promote not only interests, but also civic values.

### The collective agreements system

The Norwegian collective agreement is a multi-level system; it has a strictly hierarchical order, where concentration is complemented by the workplace structures for cooperation and bargaining. The Basic Agreement defines the main goals and key procedures. References to wages and working conditions are made in the local and sectoral collective agreements. Company agreements, including payment systems cannot breach the provisions in the sectoral level agreements. Collective bargaining agreements exist to regulate the standard wage rates and the working conditions. They define the obligations for both employers and employees and grant rights. Collective agreements contain a variety of provisions concerning social issues and benefits for workers in bound firms, such as holidays, sick leave and training. The Basic Agreement is included in all collective agreements between the employers and employees organizations



affiliated to the main confederations (LO and NHO).

The wages and working conditions are covered by national collective agreements between the trade unions and the employers' associations. These agreements usually cover a sector or an industry.

In the state sector the parliament has determined that the terms of collective agreements should cover all employees, while in the municipal sector the administrative law norms of equal treatment entail that differentiation is unacceptable.

Private employers that are not bound by any collective agreements are under no obligation to apply collectively agreed terms and conditions.<sup>57</sup> Centralised bargaining for wages and collective agreements is usually supplemented with the bargaining at the company level between the company and the company union.

The centralized wage bargaining and collective agreements are supplemented by the bargaining at the company level. The local bargaining (at municipal level) is also used in the public sector since the 1990s. Local bargaining is made under a peace clause, which means that strikes are prohibitive.

In Romania there is a distinction between the private and the public area, the collective agreement being used in the private sector and the collective agreement is used for the public sector. The conclusion of collective agreements is a pyramid, like the Norwegian case. The annually collective labour contract is concluded at the national level which establishes the minimum national wage, which is subsequently legislated. Collective agreements are bargained at the sector and branch level but they are not necessarily concluded. At the entity level, the collective agreements are concluded only for companies with more than 50 employees. The principle *erga omnes* works both in Romania and in Norway in regard to the unique contract / framework agreement. Collective agreements are concluded annually and at the entity level in the public administration. The collective agreements system is different in Romania as compared to Norway because of the different status of the public sector employees (an aspect that will be discussed in the next section), and because of the organization of social dialogue. It is worth noting here that for the public sector, where the direct bargaining between the civil servants and the Government cannot take place, the decisions are taken by the Parliament, but taking into account the results of the collective bargaining at national level. In Romania the civil servants cannot negotiate the wage, but are entitled to representation and bargaining on the working conditions.

---

<sup>57</sup> Fafo 2013, p22

Here are the main features of the collective bargaining systems in the two countries:

Table 9

ROMANIA	NORWAY
There is a national agreement – the unique national collective agreement under which the minimum wage is established; legally binding	There is a national agreement – the Basic Agreement under which all other collective agreements (define procedures, rights and obligations) are performed; indicative nature (but the principles set are met)
Collective agreements are bargained on at the level of the sector / branch without being necessarily concluded	Collective agreements are concluded at the sector / industry level establishing wage levels and working conditions
Collective agreements are concluded at the entity / sector level for civil servants	A collective agreement agreed by the parties and which applies to the entire system passes through the Parliament for civil servants (the state sector)
There is no collective bargaining on regional criteria	Local collective bargaining applies in the case of municipalities (in Norway a municipality is composed of a group of localities)
Collective agreements can be bargained on at the company level, but only for companies with over 50 employees	Collective agreements are concluded at the company level which set wage levels too.

The two systems are pyramidal, which according to some authors hampers the organizational innovation. However the pyramidal system was successful in Norway. The Norwegian case is atypical in comparison with the French representation model, where despite higher organizational concentration at the level of the trade unions and employers, social dialogue does not work. This explains the propensity of the social partners in France to protest. It does not mean that reducing the number of protests in Romania is due to increasing the effectiveness of the dialogue, but rather to the lack of the social partners' capacity to negotiate and react.

### Status of the wage earners in the public sector

Three sectors are defined in Norway: the private sector, the municipalities (where counties count for local entities) and the state (as compared to Romania, where two sectors are defined: the public sector and the private sector). The wage earners of the municipalities do not have the status of civil servants. The Working Environment Act applies to all private and public undertaking with the exception of seafaring and fishing, which are regulated by a separate legislation. At the level of the employees in the local sector (municipalities and counties) the law defined for the private sector generally applies, while at the level of the public servants a special legislation acts, but which largely reproduces the legislation applied to other areas.

The collective agreements establish the rights and obligations of both parties: the employers and the employees. Two main elements are agreed upon: the wage and the working conditions. We should start with a clear definition of the status of the public employee in the public sector of the two countries so as to better understand the social dialogue system in Norway as compared to Romania.

Table 10

	NORWAY		ROMANIA
Public sector	Municipalities	Contractual wage earners	
	State	Civil servants	Civil servants
Embetsmenn			
Private sector	Wage earners on the basis of a contract		

In order to avoid confusion we make some remarks. The employees of the municipalities do not have the status of civil servants but are protected by special laws, as employees of the public sector. Therefore they should not be confused with the contractual wage earners of the public administration in Romania. In other words, the employees of the municipalities are “civil servants” employed on a contract basis, not by appointment. The term “servant” is improper in the Norwegian system, where there is no distinction between the workers in the administration (bureaucrats) and other workers in the public sector. In other words in Norway the professionals in education and health (at the level of the entities subordinated to the local authorities), and the employees of the companies owned by the municipalities are included at the local level (the municipality and the county) in what we call in Romania civil servants.

Embetsmenn are a special category of civil servants in Norway that can be classified between senior civil servants and officials in the system in Romania. 1.600 employees out of a total of 157.000 civil servants are included in this category. Embetsmenn are appointed directly by the king. There is no social dialogue in this category. An official of this type can be appointed for a limited period. The Constitution divides this category into two subcategories: people who can be changed from position and people who cannot be changed from position. Those in the latter category can be dismissed only if there is a judgment to that effect, while those in the first category can be changed by an administrative decision. Embetsmenn (state officials) have no right to strike and cannot negotiate wages. The category of those officials does not benefit from the effects of a collective agreement, and the basic rights (wages, holidays, hours of work, etc.) are established by the law.

Civil servants are only the employees in the state sector (not in the municipal sector). They benefit from collective agreements. Also, for the category of civil servants there is a special law that regulates broadly the same thing set for the other two sectors. Civil servants, like the municipal and private sector workers are represented by nationally representative unions (they have their own trade union). The results of the bargaining are valid for all servants and cannot be supplemented by local bargaining.

The municipal sector employees represent the administrative staff, professors, teachers, doctors, engineers and other categories involved in the activity of the municipal authorities. The municipal sector legislation applies to all employees, unlike in Romania where there is a distinction between the contract staff and the civil servants. The total number of employees in the municipal sector amounts to 450.000 people. In Norway there are committees dealing with employment in the municipalities sector (tilsettingsutvalg). Competitions cannot be disputed. The committees are composed of 4-5 members: trade unions, director / principal, elected members of the field of activity. In Romania the competition commissions organized for the public office do not include the trade unionists, even though this right is conferred to them by a regulatory document (the G.D. no. 611/2008). Instead the representatives of the National Agency of Civil Servants (an institution that does not exist in Norway) are among the members of the competition boards.

## 3.2 Structures and institutions

In Norway there are special structures for hosting social dialogue, which is developed by virtue of social institutions (relying on culture: values, norms, beliefs). In Romania there are structures created by legislative mechanisms but there is no culture of social dialogue. This was also favoured by the legislative “relaxation” on the conduct of social dialogue. For example, the ESC is simply advisory. The corresponding structures of the two countries will be taken into account for each category of structures. This chapter analyzes the correlation between the levels of representation and organization of public institutions and social partners (e.g. prefectures, regional authorities, etc.).


The organization and financing of local public sector in Norway is trying to combine local democracy with the role of agent of social services. Local government is an integral part of the welfare state and manages about half of the public services. Since the equalization of services is a central goal of the welfare state the provision and funding of services is the subject of central regulation. The legal and finance framework should be understood in the context of local government integration into the welfare state by national laws. From a historical perspective there was a shift from an extreme decentralization in the nineteenth century to an extreme centralization in the twentieth century. The shift was towards a relative decentralization lately, and at present there is a new administrative reform in the public agenda designed to focus on local government (the shift to an administrative system on regions is being discussed). Local government means both levels: the municipalities and the counties.

### **Norway: from decentralization to centralization; Romania: from centralization to decentralization**

Norway is gradually returning to the centralization of services and administration, because of the dysfunctions arising in the administration of public services (e.g. hospitals) due to the financing and unequal distribution of the burden of public expenditure. The provision of public services has increased as the local government has assumed new responsibilities: infrastructure works (water, sewer, sanitation, gas, electricity, roads, public transport) and social services (education and healthcare). It was also engaged in housing and welfare policies for the poor. The activities were funded primarily by local taxes, the dominant local tax being originally the property tax. Then the income tax has become more important due to the industrialization and the transition from an economy based on barter to a money economy. The law of 1882 has introduced the mandatory income tax. The tax base has been established by the law, but each local authority may determine its own tax rate. Since 1900 the income tax is the largest local tax (about 60% of the tax revenue), and the tax rate varied greatly from one locality to another. Budget transfers accounted for only 10% of the local revenues. Although the activity and revenue rose sharply the public sector was still small as compared to the present situation. Total revenues amounted to less than 4% of the GDP.

Local autonomy has decreased due to economic disparities. The change in income tax rate has increased and many local authorities have entered the deficit crisis during the Great Depression of the 1920s. The need for redistribution has involved the central authorities. Government aid was directed to the municipalities facing unemployment and the reduction of inequalities between local authorities was considered in terms of income. Thus, through the introduction in 1936 of a “tax equalization fund” the system of transfers from the centre to local authorities was formalized. The redistribution scheme was completed with transfers based on objectives and measurable criteria (income per capita, unemployment, etc.) financed by the tax on the interest on deposits. After the Second World War the regulation of local income tax has continued, and the local public sector has become an integral part of the welfare state. The expansion of the welfare state occurred at a high level through the funding from budget transfers, and by 1980, the government transfers (matching grants) amounted to about 40% of the government revenues. Equalization was produced by the differentiation





of concordance rates (i.e. a higher rate was set for poorer areas). Concordance rates do not take into account the needs of public expenditures and tax base. In addition, they were used to punish local authorities applying a tax rate below the maximum. Since 1980 all local authorities have used the maximum tax rate on the revenue and wealth.

The increase of the national authorities control has also involved the creation in the early 70s of a commission to propose reforms in the local public sector. This commission has proposed changes in the funding system that was implemented in the first half of the 80s. The process culminated with a reform of the government transfers in 1986, when most selective grants were merged into a block system of transfers to promote local democracy, local accountability and efficiency. The reform gave local authorities the power to allocate resources between different public services, but did not aim at limiting the power to influence their own income. There has been a growing balance of transfers and local taxes since 1986. The division of tasks between different levels of authority was stable. The main exception is that the accountability of hospitals was transferred from the counties to the central government in 2002.

In the case of Romania things had a different evolution. Decentralization was attempted after 1990 without immediately establishing local autonomy. Once local autonomy was recognized it could not become effective due to lack of own funds for most city halls in the country. The only localities<sup>58</sup> that enjoyed full autonomy were the large cities (10 of the nearly 3.000 existing in Romania). The dependence on transfers made the local organization and development difficult. A number of public services (hospitals, schools) have recently been transferred to local authorities in Romania to relieve the state budget of some of the social costs. This has made it impossible for many city halls to financially support these units, further decreasing the quality of welfare services. In contrast, Norway has decided that hospitals pass from the local to the central administration to support financially vital social services (such as health) and to improve public services. Another issue is related to the utilities, i.e. water-sewerage services and heating, which have been subordinated to the city halls since 1990. This sector (of the locally managed utilities) has joined the state economic sector in the “competition” for accessing grants because of the huge losses they recorded every year. The inappropriate administration of these services has led to the exponential growth in the utility prices in Romania, while real incomes were falling down because of the slow wage growth in the context of a high inflation.

It is interesting that the government transfers and income tax (collected directly by the local authorities) have gradually become the main source of financing for the Norwegian municipalities, as compared to the property tax that had the largest share in the past. This should have led to a decrease of the local autonomy which was not the case in Norway. The fact is explained by the existence of a developed social dialogue where not only the interests of professional categories, but also of community categories (to reduce the gaps) prevail, all under the umbrella of the national interest. In Romania, the only sources of income for the city halls are the local duties and taxes, the quotas deducted from the income tax being directed from the centre, this tax being collected by a central institution. Therefore, the transfers from the state budget have a majority share in local revenues, but the allocation is not negotiated in a tripartite dialogue, as is the case in Norway, but is determined on a discretionary basis by the central authorities. For this reason the local autonomy in Romania is illusory for most localities.

### **Current organization of the local public sector**

The population of Norway includes 5.1 million citizens which records a number of over 600.000 employees in the public sector (municipalities and state) - 12% of the total population, being the largest public sector in Europe (as a share in the economy and in

---

<sup>58</sup> Please do not confuse the entity “municipality” in Norway with the entity “locality” in Romania. Norwegian municipalities are a group of several localities. From this point of view, the concentration of the administration at the local level is higher in Norway than in Romania.



terms of the share of employees in the total employed population).

**The Norwegian public sector is organized on three levels:**

- (1) Central authorities;
- (2) County authorities (19, including Oslo);
- (3) Municipal authorities (427 municipalities).

Furthermore the county authorities and the municipal authorities form the local public sector. The local public sector (like that of other Nordic countries) is a leading provider of welfare services. This represents 50% of the government consumption and its income represents 17% of the mainland GDP<sup>59</sup>. 20% of the workforce is employed in the local public sector.

The levels of the government administration are:

- Central: 17 ministries;
- Regional: 18 Governors, government agencies (36 types, each having from 5 to 200 agencies in the health sector);
- Local: local / regional authorities - elected, not appointed (in the counties there are county authorities).

More than 50% of the municipalities have less than 5.000 inhabitants. Despite the huge variation in terms of population size (from a few hundred to 600.000 in Oslo), all municipalities have the same responsibilities, except for Oslo that is a county authority. Counties are more homogeneous as compared to the municipalities in terms of population (from 70.000 to 600.000 inhabitants).

The local political system is a representative democracy where the municipal and county council members are elected every 4 years. National parties are important actors, but at the municipal level the local lists form the basis for the elections.

The traditional model of local government consists of a Municipal Council with proportional representation from all stakeholders. The Municipal Council is headed by the mayor. All mayors are elected by the municipal council/city council. This includes municipalities with a parliamentary system. (The direct election of the mayor was a pilot project from 1999-2007 and was not continued).

In Norway there are 11.500 elected councillors for the 428 municipalities and 19 counties. Mayors are elected by local councils. The head of the administration is employed by the county or local council.

By way of contrast Romania's population today numbers about 19 million citizens with 1.2 million employees in the public sector (civil servants plus employees of the public services: health, education, security and national security, culture and cults) - 6% of the total population (half the level in Norway). Unlike Norway the local public sector in Romania has a share close to zero in the national economy (the only economic entities managed locally being the utilities managed locally - electricity and gas are the exceptions). Therefore, the local public sector is a resources consumer, weak revenue generator (only the Municipality of Bucharest succeeds in getting a budget of around 1 billion Euros a year, given the economic size of this area (not counting the sector city halls).

---

<sup>59</sup> In Norway there is a distinction between the mainland economic sector and the sector "of the seas" where fishing, shipping and oil extraction are included, areas that actually provide the Norwegian national wealth.



**Romanian public sector is also organized on three levels:**

- (1) Central authorities;
- (2) County authorities (42, including Bucharest);
- (3) Local authorities (around 3.000 municipalities).

The levels of government administration are:

- Central: 17 ministries, government agencies;
- Local: institutions of the prefects.

The local political system is a representative democracy where the members of the municipal and county council members are elected every 4 years. Unlike Norway in Romania the mayors are directly elected by the vote of the population. In addition, the council presidents and the mayors in Romania can apply as nominees of a political party or independent for the (local and county) councillors' positions. There are no "local listings".

Local government is carried out by the mayor with the elected councillors (mayor's decisions are voted on in council). The mayor is assisted by the Head of Administration (local manager).

**The position of the local sector in the Norwegian economy**

In terms of revenue and expenditure the municipalities' jurisdiction is broader than the counties' jurisdiction. It was broader also before those hospitals were passed from the counties to the central authority in 2002. At the level of the municipalities the welfare services (education, health, and social assistance) have the majority of the expenses.

Welfare services provided by the municipalities: home care, primary and secondary school (up to 10th grade), primary medical care (emergency centres) and social services (social assistance, nurseries). All these services represent 77% of the total budget. Other services provided by municipalities are less than 20% of the budget: culture (libraries, theatres, and sports facilities), infrastructure (roads, water, sewerage, sanitation) and planning (including land use planning), industry and housing.

At the county level hospitals after the hospitals were taken by the central authority, the main task was the upper secondary education (general and vocational) which represents 50% of the budget. Then comes the transportation (roads and transport) - 20% of the budget, namely funds for culture and regional development. Together, welfare services are less than 60% of the counties' budget. The percentage increases to 80% if we consider the county transportation as part of the national infrastructure.

After the regulation of the energy market the local authorities have preferred to sell the electricity companies and to invest the money thus obtained in financial markets. At the local level the local income tax is withheld (salaries, capital income). The tax reform has led to a fixed rate on the global tax of 28% since 1992 and the public revenue obtained is divided between the municipalities, counties and the central authority. The tax rate for each level of the administration is decided every year by the Parliament. In 2010, the rates were 12.8% for the municipalities, 2.65% for the counties and 12,55% for the central authority. The Norwegian tax system also has a secondary tax base on the personal income (wages, income from self-employment). This tax is progressive and is held by the central authority.

Wealth tax is set at the level of the municipalities and government. The tax base is the net worth minus a standard basis deduction. The



municipality part has a fixed rate of 0.7% while there is a progressive tax at the central level.

Property tax is established only in the municipalities and includes the residential and business property. Before 2007 the property tax was restricted to the urban areas and was not applied in all municipalities. The law did not provide a clear definition of the urban area and processes by which the owners showed that their assets are not in the urban areas followed. The law was changed since 2007 and the property tax was also applied in the rural areas. 293 municipalities were using the property tax in 2008, but only 148 levied a tax on residential property and only 83 levied a tax on the urban and rural property.

### **Local decision mechanism**

In Norway the executive board and the head of the administration (rådmannen) have the primary role in setting the budget. The budget is voted by the local council. The requirement is that the budget be balanced, and it is not allowed to finance current expenditures from loans, but the balance can be obtained from the use of reserve funds. By 2001 the budget and loans were approved by the central government. In the case of the municipalities control was exercised by the county governor (fylkesmannen). Local authorities that are subject to control and have economic problems are recorded in ROBOK register. 118 municipalities (25%) appeared in the register in 2004 and there were 50 municipalities in 2010.

Local autonomy is lower in Norway than in Denmark and Sweden, where local authorities can set tax rates.

In Norway as in any Nordic country the local government has a role of agent in the welfare state with responsibility in education, health and social services.


Both municipalities and counties have the same administrative status, the central authorities having a supervisory status of the local government. The government representative at the local level is the county governor. The Governor is the equivalent of the prefect in Romania. He coordinates the activities of other government entities in the county. The Governor shall verify the legality of the decisions made by the municipal councils. The Governor approves some major economic decisions such as the increase of loans and the establishment of the warranties.

### **Responsibilities of the county authorities:**

- Secondary education;
- Regional development: public transport, county roads, regional planning, business development, culture (museums, libraries, sport);

### **Responsibilities of the municipalities:**

- Primary and secondary education;
- Health care, kindergarten;
- Elderly care;
- Social assistance;
- Local planning (land use), agricultural issues, environmental issues, local roads, ports;
- Water, sewerage and sanitation;
- Cultural and business development;



In 2002, the responsibility of the hospital was transferred from the counties to the state and the prospecting began in 2003 for the creation of the regional administrative level. Decentralization would be made on regions and the local administration would still have two levels, i.e. the municipalities and the regions.

The local authorities' law (Kommuneloven) was approved in 1992 which established the rules for the organization of local administration, but not the obligations of the local authorities, this being regulated by separate laws. The local authorities' law includes:

- Organization of local authorities;
- Their administration;
- Cooperation between municipalities on the local authority functions;
- Rules and procedures in local councils;
- Rights and obligations of the representatives of local councils;
- Financing plan, annual budget, responsibility for the loans;
- Supervision and control;
- Action of the local authorities.

Responsibilities are largely similar to the levels of local administration in Romania, except for the hospitals that have been recently transferred to the local authorities. But in Romania the local authorities are facing a chronic shortage of funding and the allocation of central public resources for localities does not follow a clearly defined program and is not discussed in the social dialogue bodies. Moreover Norway is clearly distinguishable from Romania at this regard in the sense that as compared to Romania in Norway there is an institutional framework for institutional local social dialogue and or on regional criteria in order to find the best solutions for the economic and social development.

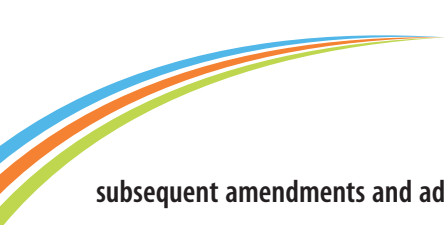
### 3.3. Mechanisms

Mechanisms can be derived either from legislation or from customary relationships. Regarding the legal framework in the case of Norway this is minimal, namely it is a law on the working environment. All relations between the social partners are established based on social conventions and agreements signed between the parties:-

The Norwegian legal framework may be regarded as moderately strict in terms of protection against dismissal, while temporary employment is subject to a relatively restrictive regulatory regime in an international context.

There has been no extensive liberalisation of legislation in the area of employment protection. Enterprises may resort to temporary lay-offs in situations where there is a transitory need for work-force reductions, an opportunity that was exploited by many businesses in 2008/2009 when they experienced a sudden drop in orders. This opportunity is regulated in collective agreements, and laid-off workers are entitled to unemployment benefits during the whole period.

In Romania there are many regulatory documents which can be consulted for details in the Annex 5. The main regulation stipulating the rights and obligations of the partners involved in labour relations is the Labour Code - approved by the Law no. 53/2003 with the



subsequent amendments and additions. Then there are the regulations on the organization and operation of the social partners (2 laws), on labour relations (3 laws) on the organization and functioning of the bipartite organizations and structures (4 regulatory documents) on the organization and functioning of the tripartite organizations and structures (9 regulatory documents), on the organization and functioning of the public institutions with responsibilities in the field of industrial relations and employment (3 regulatory documents) on the organization and functioning of social dialogue (8 regulatory documents, exclusive of the international conventions Romania adhered to), on the parity commissions (7 regulatory documents) on the monitoring of the decision (5 regulatory documents).

### **The legal framework of labour relations**

Labour relations are a combination between legislation and collective bargaining. A bargaining system hierarchically organized on 3 levels was a fundamental element of labour market regulation. So there is interdependence between legislation and bargaining. We show below the case of Norway, the Romanian legislation being widely exposed in all other chapters and sections.

The main piece of legislation concerned with the rights of the individual employee is the Working Environment Act. The purpose of this act is to ensure safe physical and organisational working conditions and equal treatment among workers, and to ensure that the working environment forms a basis for a healthy and meaningful work situation.

The working environment law applies to both the private sector and the municipal sector. For the state officials there is the Law of civil servants in 1983. The civil servants law is similar to the Work Environment law. The provisions relating to firing are found in collective agreements.

The labour disputes law (2012) establishes collective agreements as a tool for regulating wages and working conditions. The fundamental ideas underlying the Act, originally dating from 1915, are the promotion and strengthening of collective agreements as an instrument for regulating wages and working conditions and the creation of machinery for peaceful solution of industrial disputes.

The law distinguishes between conflicts of interests and conflicts on rights. Once agreed a mandatory peace is established<sup>60</sup>. The labour disputes law applies to the private sector and the municipal sector. A similar law is the Disputes law for the civil servants, including the retirees (civil servants), police and justice. Collective bargaining and mediation and arbitration procedures for the state sector are regulated by the Disputes law for civil servants.

In Norway there is no legislated minimum wage and wages are covered by collective and individual agreements. The law on the general application of wage agreements in 1993 was issued to prevent potential negative aspects of immigration, ensuring that foreigners wages similar to those of the residents.

The annual leaves law primarily establishes the minimum period of the annual leave and the leave pay. According to the law the minimum annual leave is four weeks and one day. However, most Norwegians have a minimum of 5 weeks of leave in accordance with the collective agreements, but this period is granted by most companies without the collective agreements. In Romania, the leave for the maximum seniority is 25 days (3.5 weeks).

The law on national insurance regulates the assurances on disease, pregnancy, child growth, unemployment, pension, pension for life.

<sup>60</sup> Fafo 21013, p18



It also supports single parents. There are also provisions regarding compensations for labour accidents.

Equality between women and men is governed by the Law on gender equality.

The Limited Liability and Public Limited Liability Companies Act regulates the employee representation and participation structure.

The employee representation on the boards of companies is regulated by the Limited Liability Companies Act and the Public Limited Liability Companies Act. Although there are other relevant acts, the majority of legal arrangements in this area are based on the principles of these acts. Employees have the right to demand board-level representation in companies that have had an average of at least 30 employees during the previous three years. In companies with more than 50 employees, employees are entitled to one-third of all the board members and a minimum of two representatives<sup>61</sup>.

Employees are represented in a proportion of 1/3 in the boards of directors for the companies with more than 50 employees. Similar laws are applied in hospitals, universities, foundations.

### **Social dialogue in the municipalities**

Social dialogue is organized on three levels: national, sector and entity. In Norway it is considered that good cooperation between employers and employees is anchored in social dialogue at the enterprise level. Local topics are collected and discussed at the sector level and then at the national level between the two powerful organizations representing the employees and employers.

At the level of the municipal sector, social dialogue takes the form of consultations between the central government and the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS). The KS includes the municipalities, counties and public enterprises owned by the municipalities or counties. The contact with the central and local authorities takes place on a specific number of issues both at the administrative and political level. A settlement was established in 2000 on the regular organization of four consultative meetings between the central government and the local authorities. These consultations are made in respect of the income distribution depending on the tasks of the local authorities, the financial situation of the local authorities and efficiency measures. Although local authorities are free to decide on how services are implemented to suit the local situation, the Government monitors these actions to see if municipalities maintain national standards. There is a formalized (electronic) reporting system called KOSTRA.

### **Tripartite dialogue in Norway**


We considered it necessary to extend the tripartite dialogue presentation in this chapter, the case of Romania in this respect being treated in other sections. Tripartite cooperation between the Government, employers and trade unions and the codetermination and participation of the employees at the company level in the boards of directors are two of the main characteristics of the Nordic model.

The cooperation between employers and trade unions is based on four pillars:

- 1) cooperation between the organizations at the central level - tripartite cooperation (was granted the consensus of the parties);
- 2) cooperation between the employees and the employers at the company level;
- 3) co-determination and representation in the boards of directors;
- 4) the Working environment law, which protects the employees' rights and the existence of local supervision authorities at the local and state level.

---

61 Fafo 2013, p 51



Strong connections between the central organizations have corresponded at the company level. Trade unions within the companies are part of the implementation of the central agreements and undertake collective bargaining at the company level. It also plays a role in the restructuring and organizational development. The combination of the centralized and decentralized structures creates the possibility of flexible practices in each company.





## CHAPTER 4

### Results of the social dialogue in the two systems

*Prerequisites:* The organization of social dialogue is different, but this should not affect the results. However, there are specific issues that cause the results to be different. On the other hand the public is extended in both countries (more extended than in Norway), but social results of the two public systems are different. Therefore all sizes of the social dialogue process should be treated carefully: micro (institutional) and macro (systemic).

It is difficult to compare social dialogue treated as a whole if not even an approach doomed to failure. On the other hand if we are to state that social dialogue is more effective in system A than in system B we should assume a certain compatibility between the two systems (if we rely our approach on the structural-functionalist key) to observe the rules of comparative analysis. And more than that, we must see how to measure this efficiency (e.g. by quantitative indicators, outcome indicators, etc.). Another problem is the availability of the data that allow the use of such indicators.

On the other hand the result depends on many external factors, and for this reason a contextual analysis is needed. History, social dialogue culture, institutional and legislative developments, practices and customs are certainly highly relevant issues which give different results in terms of desirable social dialogue (effective).

However the following can be observed:

- In Norway the results of social dialogue are better than in Romania. These results should be viewed from the perspective of the institutional framework (Romania also has a legislation, institutions and has created mechanisms relatively well harmonized with the European practice) and of the effectiveness (the impact) and sustainability of a major social project.
- In Norway the social dialogue is seen as a solution to overcome the economic crisis, while in Romania the austerity measures (in order to overcome the crisis) require not explicitly but indirectly to give up on social dialogue (or at best, to put it on the trajectory of a formal dialogue in which decent work is „chopped up” by those dimensions that would have involved additional budgetary costs). Under this aspect the 2 public systems (Romanian and Norwegian) are based on two diametrically opposed philosophies.

A SWOT analysis on at least two reporting levels should be developed beyond these assumptions, for a relevant diagnosis of the situation in Romania: the macro level (social dialogue in general) and the micro level (social dialogue mechanisms, focusing on the parity commissions, the social dialogue commissions and respectively, the trade union activity in the public institutions / authorities).

The substantiation of this analysis would be based on two categories of sources: for documentation / official (legislation, studies, reports) and institutional praxis (subsequent experiences of the study visit in Norway, the exchange of best practices developed within the project implemented by the ANFP as examples relevant in this case, without an exclusive nature).

The diagnoses listed below rather have indicative meanings and do not give a verdict on the image of social dialogue at the 2 levels of approach. This character is due to a combination of factors related to the availability and relevance of data and information used in the background. As an example, we claim that:

In the common sense, the trade union has the (exclusive) role to support the wage claims of the employees. The call to the court or strike (depending on the nature and development of the work conflict) is the most common manifestation in the „dialogue”, the mediation and bargaining are almost lacking in the institutional culture, a signal of the lack of dialogue between partners.

In the Romanian public administration system (but also in the private sector) we have no reliable data on the trade union coverage (however it is probably low – as compared to the Norwegian public system, as shown in the section of this issue). Other relevant indicators (number of strikes, labour disputes, etc.), even if they are in the official sources (INS, Eurostat) they are associated with different time periods, they have a macro reporting level (e.g. the national economy) and cannot be used in rigorous comparative analysis.

In other official sources the available data are suspected to be dependent of certain doctrines or ideologies (e.g. the influence of the political factor, the government programs / policies) or are vitiated by a certain institutional conformism (tendency to arrange the institutional / internal systemic reality the rallying somewhat forced on some European models / practices, etc.).

And last but not least, one of the lessons learned from the application of the semi-structured interviews show that quite often the real situation of social dialogue is seen as a problem, the field of the solutions is transcendent to the institutional decision (the solution comes from the „centre” from the political factor and takes almost invariably the form of an organic law).

In these circumstances in the case of Romania the SWOT analysis on the 2 levels could be characterized by the following guidelines:

#### SWOT analysis – macro level

Strengths	Weaknesses
<p>The existence of a legislation consistent with the social dialogue (Social Dialogue Law, Labour Code);</p> <p>The establishment of social dialogue mechanisms (e.g. the Economic and Social Council-ESC<sup>5</sup>, the National Tripartite Council for Social Dialogue, Sectoral Committee);</p> <p>The institutional development (dedicated institutions): Ministry of Labour, Social Solidarity and Family, CES;</p>	<p>Formal character/inapplicability of provisions (particularly in the implementation of the decent work concept);</p> <p>The absence of a strong trade union movement (consistency, influence, impact, legitimacy);</p> <p>The lack of unity and responsibility of the social partners in the tripartite dialogue;</p> <p>Insufficient development of the civil society;</p>
Opportunities	Threats
<p>The increased interest in accessing grants for improving social dialogue;</p> <p>European concerns regarding social inclusion, reduction of the unemployment and increase of the education and welfare level;</p> <p>The existence of public consultation relating to the amendment of legislation (e.g. legislative proposal to amend and add the Law no. 53/2003 -Labour Code<sup>6</sup>);</p> <p>The increase of the role of local decision-makers, of the social partners in the context of concerns about regionalization and decentralization;</p>	<p>The influence of the political factor in the policies/strategies/decisions on social dialogue;</p> <p>International developments (macroeconomic, social), propagated internally in the context of financial instability and economic crisis (unemployment, austerity measures);</p> <p>Legislative instability;</p> <p>Romania’s macroeconomic development;</p> <p>The existence of an institutional (public) culture characterized by social conformism, fears, lack of rights, lack of activism and reactivity, low responsibility and involvement;</p>

## SWOT analysis –micro level

Such an analysis should start from the following prerequisite: What is working and what is not working in the activities of the commissions / social dialogue mechanisms specific to public administration in Romania? More precisely what needs to be improved by accessing a set of actions aiming at: maintaining strengths, reducing / eliminating weaknesses, capitalizing opportunities and evasion / avoidance of external threats?

A “snapshot” (what a SWOT analysis ideally is) should be followed in the case of the parity commission by an improvement of its activity, which would ensure (largely) decent working conditions and would lead to an increase in quality and institutional performance (at individual and systemic levels).

Strengths	Weaknesses
<p>The existence of a legislation consistent in the social dialogue (Status of civil servants, the G.D. no. 833/2007);</p> <p>The establishment of social dialogue mechanisms (e.g. parity commission, social dialogue commissions);</p> <p>The role and place of the ANFP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mission: civil service management and vocational training;</li> <li>- promoter of projects on social dialogue and decent work (the competition of the best practices-social dialogue pillar);</li> <li>- the existence of the project<sup>7</sup> (with support activities for social dialogue-training, exchange of best practices, education);</li> <li>- the experience in developing the inter-institutional relations (ANFP - MMSF), international and with the civil society (NGOs, media, trade unions);</li> <li>- Norwegian support and experience- the transfer of best practices, etc.;</li> </ul> <p>Expectations of the employees -desire for change;</p> <p>Promotion at the level of Romania of modern forms of dialogue (expanded social dialogue, civic dialogue);</p> <p>The concern of territorial public administration (especially the Prefecture Institution) to broaden the bipartite and tripartite social dialogue through specific mechanisms (social dialogue commission, sub-commission);</p>	<p>Deficiencies in monitoring/reporting the activity of the parity commission (according to the G.D. no. 833/2007, article 36), in the absence of inter-institutional collaboration or punitive mechanisms, if any;</p> <p>Relatively low degree of satisfaction on the work of the parity commission;</p> <p>Lack of confidence in the activity of the parity commission (formalism, conformism, lack of neutrality/impartiality);</p> <p>Lack of communication and transparency in the activity of the parity commission;</p> <p>Difficulties of the commission to influence the decisions of the employer/institutional management (optional nature of the permits issued);</p> <p>The existence of a limited set of tasks that does not reflect a set of legitimate interests of all employees (decent work as a whole);</p> <p>Lack of additional/coherent legislation ensuring the protection of rights and interests of members of the parity commission;</p> <p>Insufficient collaboration between the parity commission and the trade union<sup>8</sup>;</p> <p>Lack of credibility (legitimacy) and the activism of trade unions in the public administration;</p> <p>The absence of mechanisms regarding the compulsoriness of the monitoring of collective agreements-reporting, communication, transparency, centralization (evidence);</p> <p>Resistance to change (internal decision makers);</p> <p>Lack of a culture of consultation (allowing the formation of an agenda of the parity commission in line with the interests of civil servants);</p>

Opportunities	Threats
<p>The interest in accessing grants for improving social dialogue;</p> <p>Concerns at the European level to modernize public administration and to increase the role of social dialogue mechanisms;</p> <p>The existence of public consultation relating to the amendment of the legislation or public policies(e.g. the status of the civil servant, the vocational training strategy for civil servants);</p> <p>Increasing the role of local decision-makers, social partners, in the context of concerns about regionalization and decentralization;</p>	<p>The influence of the political factor in the policies/strategies/decisions on social dialogue in public administration;</p> <p>The existence of systemic constraints<sup>9</sup>, in the context of financial instability and economic crisis (unemployment, austerity measures): Legislative instability;</p> <p>Romania's macroeconomic development:</p> <p>The existence of an institutional (public) culture characterized by social conformism, fears, lack of rights, lack of activism and reactivity, low responsibility and involvement;</p>

The fact that the issues raised in the above analysis are confirmed by the responses to an online interview conducted in the project is relevant<sup>62</sup>. Thus, it was found that:

- at the level of the public institutions / authorities, there is a low level of knowledge of the mechanisms of social dialogue;
- the institutional management is less concerned with aspects of vocational development: „in practice the social dialogue is quite low, as the head of the institution and the employees' representatives do not have much to talk about besides improving working conditions" (head of service, member of the parity commission, Bucharest);
- here are however optimistic views; as internal practices, namely strengths (results of the work of the commission) the following were mentioned: distribution of the work tasks in a fair way, movement of some employees from one compartment to another, with their consent, to achieve better settlements of the duties per the whole institution, i.e. the continuous improvement of working conditions by providing the necessary funds to invest in this regard.
- for some respondents, social dialogue is not a real concern, an essential element of the organizational life: „Given the lack of stake in the social dialogue, the atmosphere was very good" (head of service, member of the parity commission, Bucharest);
- The main 3 aspects that influence the quality of social dialogue at the level of the institution in which the respondents are active (selective listing of relevant responses):

I. TRADE UNIONS: the fear of people to associate; bad image of the trade unions; social dialogue is often seen as an obligation by the employer; the signal given by the Government on social dialogue; the manager's perception; the support of the employees for their elected representatives,

II. PARITY COMMISSION: the lack of understanding of others' opinions; ignorance of the law in order to seek its improvement or modification; the lack of funds allocated; social dialogue is not sufficiently publicized; the lack of trust of the employees to address the parity commission; the lack of involvement of the parity commission;

3 main issues were recorded at the systemic level (see the SWOT analysis, the macro perspective):

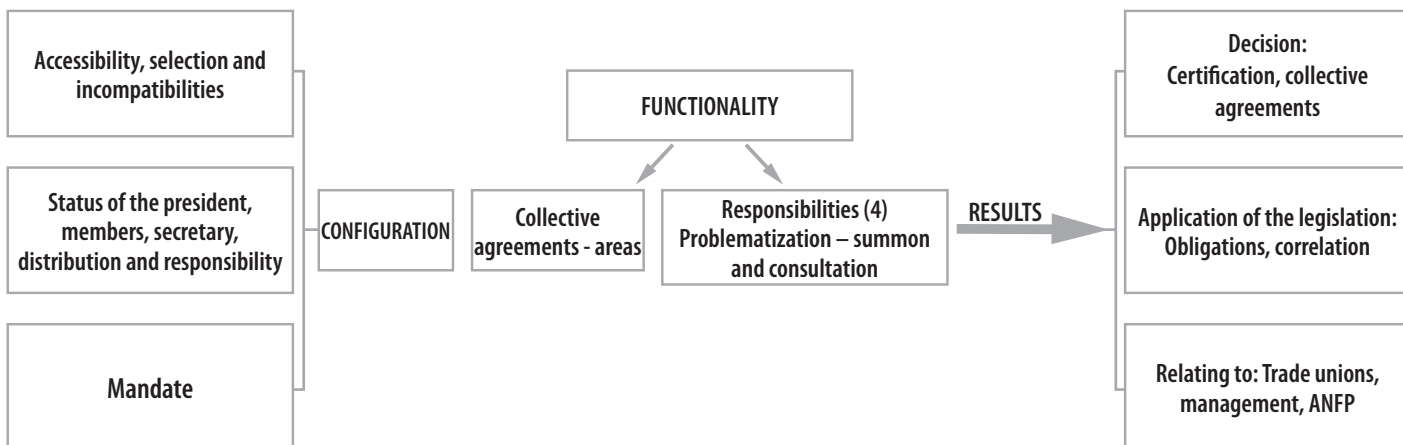
- (1) Political interests that hide behind administrative decisions;
- (2) The lack of the necessary legislative framework for relevant bargaining;
- (3) The lack of a representative trade union (national level).

<sup>62</sup> The interview was conducted in May-June 2014. For details on the contents and the structure of the interview (available by clicking on the link <http://www.amr.ro/limesurvey/index.php/916576/lang-en>), see also the Annex 3.

The lack of clear procedures is the main issue in the formal operation of the parity commission. Therefore, strengthening the role of the parity commission at the level of the institution, expanding its functions and activities in the bargaining of the collective agreement and wage and respectively, anticipating the dialogue of people with decision-making power are seen as solutions to improve social dialogue, to outreach this process. The internal consultation mechanisms would have an important role “the direct consultation of employees occurs only in extremely rare circumstances. In general, the representatives of the employees are consulted on various issues arising (ad-hoc). The dialogue with the representatives of the employees occurs monthly, not necessarily in a formal framework (i.e. with an invitation or summons), but often takes the form of a discussion between them and the head of the institution or its representatives (member of the parity commission, Bucharest).

Among the measures that the respondents would take to improve social dialogue at the level of the public institutions / authorities we note: (1) the designation of competent people to be part of the social dialogue commission; (2) the identification of good practices in the area of social dialogue and their promotion; (3) the identification of the existing legal problems and the achievement of the approaches necessary for the legislative changes; (4) the change of wages law in the public sector; (5) the development of a collective agreement; (6) the change of the status of civil servants; (6) the strengthening of the role of the civil servant in Romanian society.

In conclusion, customizing it to the activity of the parity commission the elaborated diagnosis<sup>63</sup> could lead to the initiation of steps to improve the existing legislation (we particularly refer to the G.D. no. 833/2007), according to the approach model described by the diagram below:



Such an approach should consider whether, how, who and to what extent one can act on the 3 areas of potential intervention: setup (accessibility, selection, composition, and mandate), functionality (especially regarding the tasks of the commission) and the results (implementation, monitoring, and decision). This entails the strengthening of the institutional roles, greater accountability, involvement based on real dialogue (inter-institutional and also with the trade unions).

Moreover, the results of the quantitative survey carried out in this project give validity to the model described above through the series of conclusions recommendations issued as follows:

- Despite the declarations of gratitude with the existence of the parity commission, only a small part of the civil servants interviewed

63 For conformity please see the Annexes 1 -2.

know<sup>64</sup> the activity of the parity commission (about one third);

- The average number of meetings of the commission in the last year - about 2;
- In terms of specific legislation 33.1% said the status of civil servants has to be changed, 24.4% - G.D. no. 833/2007, and 16.4% - the social dialogue law;
- The share of the employees is relatively higher (27.3% as compared to 22.4%) dissatisfied with the way the activities of the parity commission are communicated;
- There is a positive correlation (not very strong, but statistically significant) between the satisfaction degree and the awareness degree. Beyond highlighting the relevance of this correlation, an overview of the qualitative data indicates that the overvaluation of the degree of satisfaction has other causes than the actual knowledge of the parity commission activity.

A look in the mirror on how the mechanisms of social dialogue work in the 2 public administrations (Romanian and Norwegian) shows that for an optimal configuration of the parity commission it should assign high importance to ensuring the implementation of the concept of decent work, including the aspects of safety and health at work, according to the Norwegian model (see the table below), without overlapping the skills of social dialogue commissions or of safety and health at work commissions, but rather complementing them to fulfil their main task: regular proposal of measures to improve the activity of the public authority or institution.

Table 11

The administrative commission	The representatives of the WHS	The commission for the working environment
<ul style="list-style-type: none"> <li>- minimum 2 representatives of the employees</li> <li>- 2 representatives at the political level</li> <li>- the trade union members not represented in the Commission may participate as observers in the discussions and deliberations</li> <li>- practice social dialogue at all levels</li> <li>- the organization and operating rules are established by the law</li> <li>- the members establish human resources policies, with particular reference to the measures to promote gender equality and to maintain employment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- elected in the institutions with more than 10 employees for a period of 2 years</li> <li>- a high representative of the WHS is also elected</li> <li>- 40 hours of training on WHS are compulsory</li> <li>- providing protection equipment</li> <li>- training and education of the employees</li> <li>- arrangement of the working environment</li> <li>- notification of the employer on the imminence of accidents</li> <li>- the right to stop work if decent working conditions are not met</li> <li>- consultations on substantive measures that relate to the working environment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- elected in institutions with more than 50 employees</li> <li>- employers and employees – equal number, (non-voting) WHS representatives, the high representative of the WHS</li> <li>- employers and employees - elected chairmen by the commission alternatively</li> <li>- may appoint sub-commissions</li> <li>- in case of equality of votes the chairman shall have a casting vote</li> <li>- 4 meetings per year</li> <li>- training, preparation of the instructions, notes</li> <li>- plans for improving the working conditions: construction, refurbishments, purchasing equipment, work processes</li> <li>- reports about the causes of illnesses and work accidents and preventive measures</li> </ul>

**Decent work – a pre-condition for the success of social relations**


Source: internal data of the ANFP

It remains to be seen what decision making ways the Romanian administration could adopt to be able to transfer from these 3 mechanisms those components that provide both an active social dialogue, occupational health and safety and an appropriate working environment.

As a very important dimension of decent work, the vocational training of employees (including those from the Norwegian public administration) is not only a priority but also a financially supported public policy through specific mechanisms.

Thus, in Norway, the basic principles for both initial and continuous vocational training are established. These basic principles are set out in the agreements between the social partners at sectoral level. Most of the trade unions and employers' organizations have created funds for vocational

64 The results of the quantitative survey shows that the lack of knowledge of everything a parity commission means (activity, functionality) is completed by the fact that the meetings of the parity commissions are not regulated and are insufficiently popularized.



training, both in the private sectors of industry, services and in the case of the employees in the state sector. These are set out in collective agreements and paid through a contribution collected from the employer and employees. The volume of the contribution depends on the nature / characteristics of the industry.

There is an Education and Development Fund, which was established in the bargaining of the collective agreements since 1970. The purpose of this fund is to implement or support the measures to promote education and vocational training on the career of the employees in Norway. The Fund covers the training cost for all employees, regardless of their status as trade union members, and there is also a collective agreement (national level in this regard).

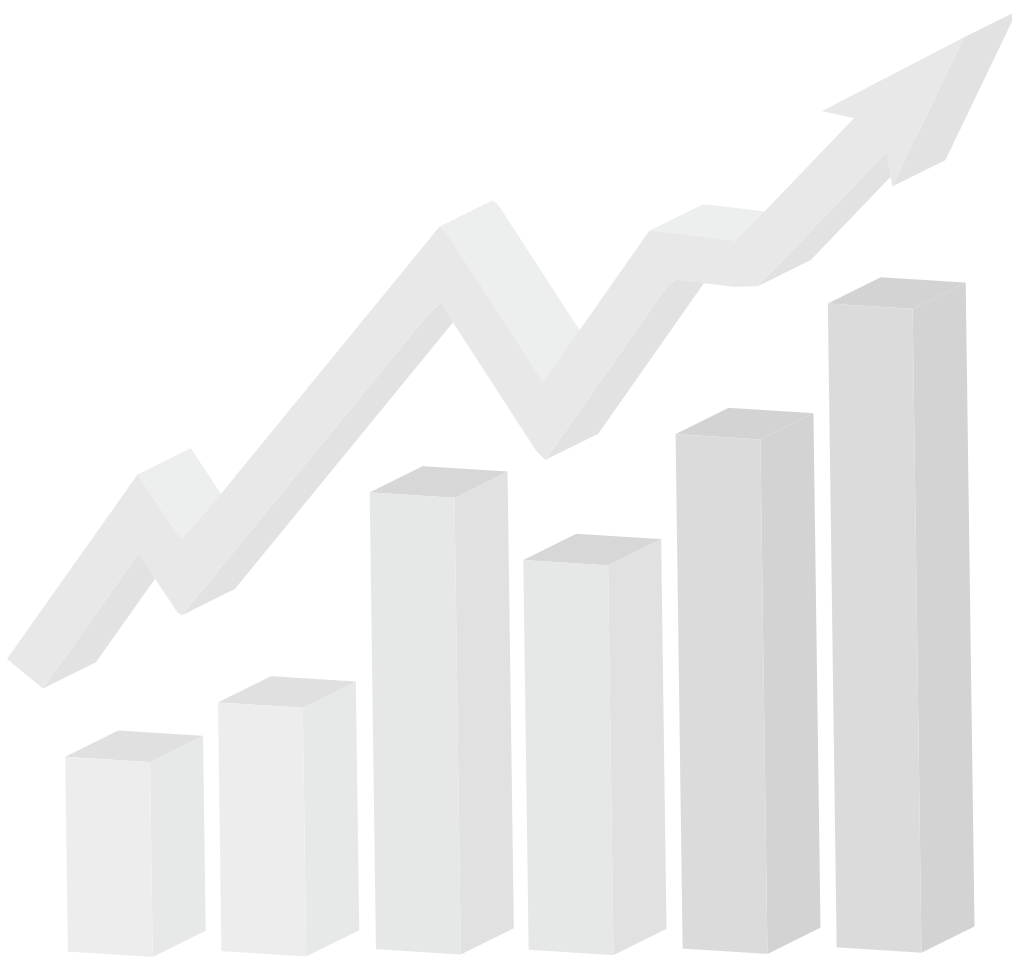
### **Levels of bargaining and vocational training**

In Norway the agreements on continuous vocational training are concluded at national, sectoral and company level. The largest “basic agreements” at national level (tripartite dialogue) may contain provisions on the rights to education (e.g., the right to study leave) provided at company level (for employees), as well as provisions aimed at establishing the institutional cooperation in the context of the assessment of the needs to qualify and design (continuous vocational training plans - objectives, rights, obligations and procedures for cooperation). The financing and the content of the program or strategy and vocational training policies are also discussed at national level.

A relevant report on the reference thematic area<sup>65</sup> shows that although these provisions are introduced at the sectoral level to create a multiplier effect regarding the right to vocational training, the training areas still vary from one agreement to another. Thus, at the company (state) level the concrete measures to be taken are included in special arrangements. Finally, the agreements at the company level often include different training aspects than those included in collective agreements at sectoral or national level.

---

<sup>65</sup> See Trampusch, Christine/Eichenberger, Pierre/de Roo, Micha/ Bartlett Rissi, Robin/Bieri, Isabelle/Schmid, Laura/Steinlin, Simon (eds.) (2010). Continuing Vocational Training in Norway. REBECA (Research on Social Benefits in Collective Agreements). Database, Part 2,, Social Benefits in Collective Agreements”. SNF-Project No. 100012-119898. Institute of Political Science, University of Berne.





## CHAPTER 5

### Strategies for developing social dialogue

*Prerequisite:* are intended not The intentions in the declaratively plan are not taken into account in this section but concrete action strategies that the social dialogue partners adopt to achieve social balance.

As it results from the analysis performed in the quantitative survey on the mechanisms of social dialogue in public institutions / authorities benefiting from the project since 2010, the IMF urged the Government to amend the legislation on labour and social dialogue. It seems that some political and socioeconomic reasons led to the hasty conclusion of the agreements with international financial institutions without real consultation of the social partners. Subsequently, the trade unions have publicly expressed their dissatisfaction and requested the legislative package citing the existence of provisions that violate the rights of the employees, making proposals to change the two laws: the Labour Code and the Law on social dialogue.

Finally, at least until the year 2012 the legislative proposals to amend them were blocked on the route of the administrative procedure.

Currently, according to the information available on the website of the Ministry of Labour, Family and Social Protection for the Elderly, the legislative framework governing social dialogue consists of the following regulatory documents:

- Law no. 53/2003 - Labour Code, as amended and supplemented;
- Law no. 62/2011 – Law on social dialogue, as amended and supplemented;
- Law no. 248/2013 on the organization and functioning of the Economic and Social Council;
- Law no. 467/2006 - Law on the general framework for informing and consulting employees;
- Law no. 217/2005 - Law on European Works Councils;
- G.D. no. 187/2007 – on the information and consultation of employees in the European societies;
- G.D. no. 188/2007 - on the information and consultation of employees in the European cooperative societies;
- EGO no. 28/2009 - on the regulation of social protection measures (sectoral committees);
- ILO Convention no. 87/1948 on the trade unions freedom and defence of the trade union right;
- ILO Convention no. 154/1981 on the promotion of collective bargaining;
- ILO Convention no. 98/1949 on the application of the principles of the right to collective organization and bargain;
- ILO Convention no. 135/1971 on the protection of workers' representatives in enterprises and facilities to be granted to them;
- ILO Convention no.144/1976on the tripartite consultations to promote the application of international labour standards;
- G.D. no.1260/2011 on the sectors of activity established under the Law no. 62/2011.

The dialogue Government – trade unions was resumed in 2014, as part of efforts initiated by the Minister for Social Dialogue<sup>66</sup>. 3 working groups were formed: one working group to amend the Law no. 62/2011 on social dialogue (representatives of the trade unions and employers' nationally representative confederations), one working group for the discussion of major economic problems (policy makers in the ministries of economy, finance, labour, agriculture, education were invited) and one working group aimed at solving the problems of the budget (where the federations affiliated to the representative confederations at the national level in the public sector were invited).

<sup>66</sup> Please refer to the website of the Ministry of Labour, Family and Social Protection for the Elderly, namely the link below [http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/dialog-social/info/protectie-sociala/dialog-social/3290-GL\\_Legea\\_62-2011](http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/dialog-social/info/protectie-sociala/dialog-social/3290-GL_Legea_62-2011) (accessed on 11.06.2014).

The agenda of the discussions was focused primarily on certain amendments to the Law on social dialogue (Law no. 62/2011); the thematic area can be summarized in 4 points:

1. additional protection of trade union leaders;
2. reintroduction of the collective labour contract at national level;
3. reducing the threshold of representativeness of trade union unity at the 35%;
4. introduction of the right to trigger collective labour conflicts during a collective agreement in force;

The trade union representatives have requested the elimination of prohibitions on collective bargaining in the budget system, mainly the removal<sup>67</sup> of paragraph (1) and (2) of the article 138 of Law no. 62/2011 arguing that these paragraphs restrict the right to bargain (considering that it is stipulated in all directives of the International Labour Organisation (ILO) whether it is about the flexibility of the working hours, the wages level and the amount of increases - regardless of the form of ownership of the organization - the purpose of this right is to maintain social peace).

Another valuable and relevant idea to the public administration system - was that the law on social dialogue should not discriminate the behaviour of the employers (whether public or private), the reference law relying on uniform general principles.

Moreover, the representative of the National Federation of Trade Unions in the administration (F.N.S.A.) found that the public sector is disadvantaged and restricted regarding the rights given that not all trade union members are represented in all their rights on labour relations. On the other hand, it was considered jointly that the law on social dialogue does not require significant changes but only additions or adjustments off. There were also views that the law change is not appropriate, because there are other priorities such as education (in the context of scarcity of skilled workers) and creating new jobs<sup>68</sup>, the representative of the General Union of Industrialists in Romania (UGIR) even citing the IMF recommendations not to change the law, the union that he represented was not interested in concluding collective labour agreements at the sectoral level, but only at the level of groups of units.

Because of the differences between the views expressed by the trade unions and employers the idea of introducing a collective labour agreement at national level was advanced as a principle regulation (rules applicable to all employees).

#### Partial conclusions:

- There is a strategic intent manifested by the social partners to improve social dialogue in Romania. This intention has already been endorsed by the ministry or newly created structures (Minister Delegate for social dialogue, the social dialogue department);
- The issue of social dialogue in public administration has been addressed separately, highlighting the vulnerability of this sector and its importance in the context of structural reforms and their impact;
- However, during the discussion, references to social dialogue in the public sector seem to have faded, their place being left to the divergences between trade unions and employers;
- Available data show that the Ministry, through its specific mechanisms has formally assumed the role of facilitator of dialogue. It is interesting to see if it will maintain the role of passive mediator (listener) or active mediator (giving a rhythm, efficiency requirements for the bargaining progress, so that in the near future it produces significant improvements - formalized in legislation, strategies or public policies).

67 Art. 138. - (1) The clauses regarding the rights to cash and in kind cannot be bargained or included in the collective bargaining contracts/agreements concluded in the public sector, other than those provided by the law in force for that category of staff.

(2) As an exception to the provisions of article 129 [paragraph \(3\)](#) the collective labour agreements in the public sector are bargained under the law after approving the budgets of income and expenditure of the officers under the limits and conditions they set.

68 For conformity see the link [http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog\\_Social/Grup\\_de\\_lucru-Legea62-2011/2014-04-15\\_Minuta.pdf](http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog_Social/Grup_de_lucru-Legea62-2011/2014-04-15_Minuta.pdf), accessed on 12.06.2014.



## Parity commission - realities and perspectives

According to article 13, paragraph 1, letter b., in the G.D. no.833/2007, one of the duties of the parity commission is to “examine and approve the annual vocational training plan and any action on the vocational training of civil servants, given that it involves the use of budget funds of the public authority or institution”.

On the other hand the status of civil servant and particularly the Government Decision no. 611/2008 for the approval of the rules on the organization and career development of civil servants provides that the planning tools<sup>69</sup> on career development in the public service are: (a) civil service employment plan developed and approved according to the law; (b) internal management tools and human resource planning within each public authority or institution; (c) plans for the vocational training of civil servants. Among the principles that underpin career development, we find equality of chances (according to which the access to the civil servant career of any person who meets the conditions set by the law is recognized), motivation (that also aims the obligation of the public institutions to support initiatives on their individual vocational development) and transparency (a principle according to which public authorities and institutions are required to make available to all interested parties public information on careers in the public service).

The following assumptions can be understood from the above:

- (1) the parity commission plays a key role in analyzing the annual training plan and supporting other measures for the vocational training of civil servants;
- (2) This involves both an analytical and advisory capacity or consultancy (analyzes, endorses, is consulted) and the role of “guardian” (guarantor) of the principles set out above and which can be found in the sizes that make decent work (equality of opportunity and treatment, motivation, accessibility to vocational training under the conditions of the law, etc.);
- (3) Knowledge, information and transparency of vocational training (resource allocation, career planning and development) are specific tasks (derived from those powers and general principles that govern the overall activity of the parity commission and of the other mechanisms of social dialogue);


Moreover, it is relevant that there are concerns regarding the training of civil servants, formalized in the institutional efforts aimed at developing the vocational training strategy for civil servants (2014-2020).

The current strategic project reaffirms the principles of equal opportunities and accessibility of public servants to vocational training programs and career development, bringing the added value of the need to strengthen the processes that ensure the quality, namely the establishment of rules, procedures and criteria to ensure an efficient use of financial resources (training costs) and the effectiveness and sustainability (increasing government performance, quality of services provided by the competent professionally well-trained employees).

On the other hand the quantitative survey conducted in the project shows that there is some cleavage on the access to vocational training (inequities in terms of contractual staff against civil servants, expanded opportunities the civil servants occupying leadership positions have, trade union role in facilitating the access to vocational training, etc.).

We must not forget that the work of the parity commission (including the review and approval of the annual plan for vocational

<sup>69</sup> See the article 6 of the G.D. no. 611/2008.



development and vocational training measures for civil servants) is relatively little known, that it should be more transparent and that only this could increase credibility and satisfaction with the performance of this mechanism of social dialogue.

Finally the above demonstration (hypotheses, results of the quantitative survey, diagnosis of perceptions and of the current situation) remains valid in the case of trade unions, since this mechanism concerns the same issue of vocational training and equal access to career development.

However there are positive examples raised during the exchange of best practices between public authorities and institutions benefiting from the project. Solutions regarding the following have been identified and implemented:

- Good planning of the vocational training process;
- Efficient allocation of financial resources necessary for the training;
- Ensuring equal access to vocational training, even in the existence of systemic constraints (dedicated limited budget, insufficient staff to replace employees who attended classes at certain times);
- communication and transparency of the vocational training planning and organization processes at the level of the beneficiary public entities;

In conclusion, these examples have a real multiplication potential in the public system, but it equally requires measures to promote and constant efforts so that the sometimes formalistic character of civil servants' career planning is exceeded.

### **Decent work and challenges**

According to a recent report<sup>70</sup> by the ILO, employment protection can be achieved either through legislation or collective bargaining. The legislation focuses on protecting employees against abuse of dismissal and to fluctuations in revenue, which normally occur on an individual or collective job loss. Collective bargaining is a process of negotiation between the employers and / or their organizations, on one hand and workers' organizations on the other hand. Depending on the structure and coverage of the collective bargaining, it can also be a means of regulating the labour market. In addition, these measures combined with protective policies (such as unemployment insurance, minimum wage) ensure labour security. Together, these policies on the labour force facilitate the transition from unemployment to employment, while providing protection to those who are already employed.

The following paragraphs will examine some aspects of facilitating employment and collective bargaining institutions.

For example, in countries where collective bargaining was relatively strong (as measured by the coverage and trade union density rate), the response to the crisis included extensive consultations with the social partners. Simulations conducted in the report mentioned above suggest that a non-linear relationship exists between the law promoting employment and the employment rate.

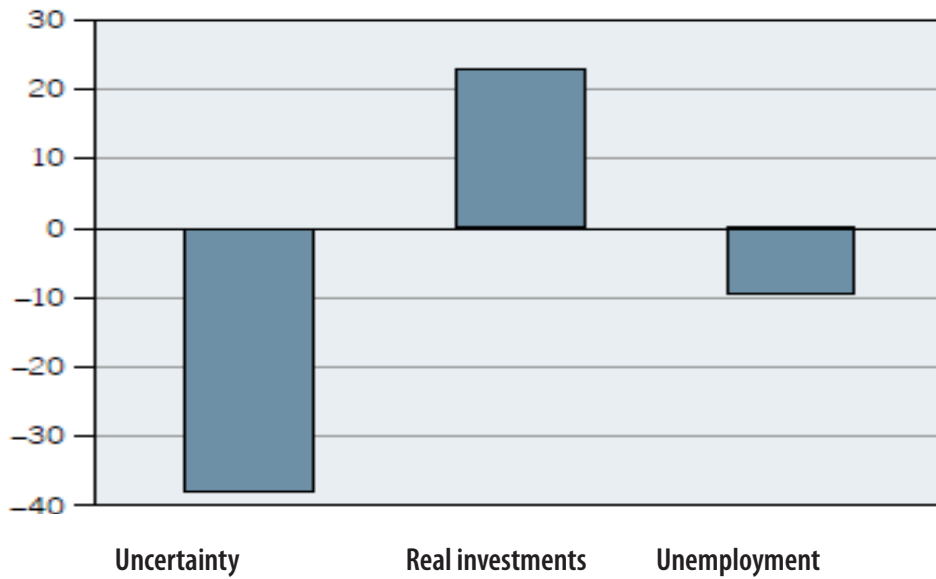
Apparently (as suggested by the studies cited in the report) less protection means more jobs. However, these hypotheses described by the relationship „protection - employment / jobs” are misleading. In reality, the impact of labour laws on the overall rate of employment is far from negative linear.

---

70 See World of work report 2012: Better jobs for a better economy / International Labour Office, International Institute for Labour Studies. – Geneva: ILO, 2012.

Subsequent studies suggest that some recent changes in labour laws may prove counterproductive in terms of employment rate.

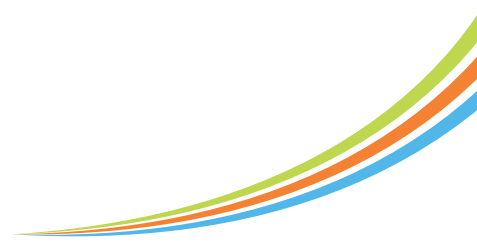
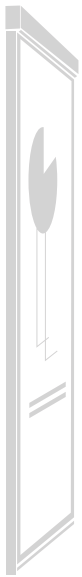
Chart 2 - Investments and employment impact on reducing uncertainty



Source: estimates of the International Institute for Labour Studies (ILO, 2012)

Based on mathematical modelling methods, the authors assessed the relationship between the uncertainty induced by the legislation and institutional arrangements on one hand and the investment and unemployment on the other hand. The above chart suggests that a reduction in the uncertainty generates an increase in investment and a fall in unemployment.

A developed social dialogue reduces uncertainty in that the social partners are involved in the public decision-making process, which is likely to result, as the chart above shows it, to an increase in employment, with effect on the growth of social welfare.





## Conclusions and recommendations

In Romania the lack of a culture of social dialogue is translated into a regulatory excess while in Norway culture of social dialogue extensively practiced produce outstanding results. This is primarily due to the existence of a culture of dialogue.

In Norway the government has the exclusive role of mediator between employers and trade unions, while in Romania the government plays more the role of a gendarme meaning that the place of bargaining and consultations was taken by the close check by the public specialized institutions of the way the economic entities comply with the law. The situation described is caused by a “culture” of the paternalistic state that the leaders of the two types of organizations have inherited.

Norway has built a model of the welfare state on a developed public pillar. Romania has an extensive public pillar, but underdeveloped and balanced by liberal policies (minimalist State). This situation produces short-circuit in the funding system: one cannot have an extended public sector without providing income through a higher tax rate. We do not make here the apology of the over-taxation but we draw the attention on how the system is designed, irrespective of the political doctrine which is in the back.

The basic problems consisted not only of the possibilities of implementing the existing legislation (whether primary or secondary), but also in identifying mechanisms (policies, regulations) specific to social dialogue, which would prevent / correct some gaps and major deficiencies. For example, health professionals leaving the system and the veterinary system determined the ministry to recognize <sup>71</sup> the need to conclude a new collective agreement in the medical and veterinary sector (expected to be adopted at the latest in September 2014).

The challenges the decision-makers in the public administration are facing can be exposed in the form of key questions like:

- Is the change of the law sufficient to re-launch social dialogue in public administration?
- The development of rules or procedures in the existing legislation could be the saving solution?
- To what extent the institutional practices and traditions can support effective social dialogue in Romania?
- Can public policies be a solution to change the paradigm in which social dialogue is made in Romania in response to the post-crisis socio-economic realities?

In the context of the low capacity of representation of the trade unions and employers for Romania an alternative may be the civic dialogue, namely the introduction of non-governmental organizations in the social dialogue equation. Also, without going to a corporate governance regime it is enough to start increasing the transparency of decision-making. Currently, in Romania there is a law (Law no. 52/2003 on decisional transparency) but which is not implemented in its spirit and does not fully cover the issue of consultation of social partners.

---

<sup>71</sup> <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/dialog-social/agenda>, accessed on 03.02.2014



Deep research is needed to determine what is best for Romania. It was observed that the pyramid system of social dialogue and with a high concentration of trade unions and employers has paid off in Norway, but not in other countries, such as France. On the other hand, the fragmentation of the trade union movement and employers' movement has worked in Poland, for instance, but not in Romania. It is obvious that a certain type of modelling of a certain type of social dialogue system depends on the culture (values and social norms) existing in a company in connection with how the social partners are organized. Social dialogue in Romania is vitiated by the lack of trust between partners.

Regarding the public sector in Norway the category of civil servants is represented by the national trade union confederation, while in Romania two trade union federations of civil servants compete. Social dialogue in public administration is institutionalized in Romania, unlike in Norway, parity commissions being established. This framework allows the development of social dialogue in the public sector in Romania, but in the context of an absence of a culture of dialogue. For a more effective dialogue, however, it is necessary to extend the powers of these commissions, from consultations to binding opinion for decisions relating to the civil servants body. Finally Romania needs civic control of social dialogue in the public administration, parity commissions may include members from representative NGOs. Romanian law provides for the right of trade unions to appoint a representative in the competition commissions (G.D. no. 611/2008, article 27). Under these provisions, the trade unions representing civil servants must request in writing the representation in the competition commission, but its request must bear the opinion of ANFP. Although the right of trade unions to appoint representatives to the competition commissions is institutionalized, the participation of these organizations in the commissions is almost void. Strengthening the trade unions control would mean in these conditions to appoint ex officio a representative of the trade unions to the competition commissions, as it happens with ANFP representatives.

Romania should exceed the "sectarian" character of social dialogue, i.e. the dialogue topics should have a broader framework that does not look only on certain socio-professional categories. Beyond the working conditions (a theme found only sporadically in the social dialogue in Romania) should be included in the agenda of social and community development, as a prerequisite for the development of the whole society. From this point of view there is an example of good practice in Norway, where social dialogue was developed at local level. This involves the accountability of politicians. Therefore, social dialogue should be extended to local civic dialogue and involving representative organizations. If there is an employer's organization in Norway (KS), in Romania there are three associations (NGOs) representing localities in Romania. These associations should become social partners in the local dialogue, the main topics will be the resource allocation algorithm (according to the development indicators established as a result of rigorous research), prioritizing public development projects, ways of assistance from the state in terms of preparation of local projects and obtain funding sources.

We emphasize that under a vacuum of research on social dialogue in the public domain, it is necessary to design and conduct comprehensive studies that allow finding the best solutions for the current situation in Romania. We reiterate that from the data collected in this study we can see that two courses of action are appropriate through quick wins type measures: (1) the inclusion of the office of trade union representatives (other mechanisms of social dialogue) in the competition commissions for public office, (2) the development of local social dialogue attracting local associations representing municipalities in Romania as social partners and (3) introduction of the mandatory notice of the parity commissions for decisions relating to the civil servants.





## References

- Baccaro, Lucio și Stefan Heeb (2011) Social dialogue during the financial and economic crisis: results from the ILO/World Bank inventory using a Boolean analysis on 44 countries / International Labour Office, Employment Sector. - Geneva: ILO, 1 v. (Employment working paper; No.102).
- Blocul Național Sindical (2014) Piața forței de muncă din România în context european - Evaluare
- Indicatori / The labour market in Romania in the European context – An assessment of the indicators
- Borge, Lars-Erik (2010) Local government in Norway, Local government in Denmark, Norway and Sweden, online paper.
- Christensen, T. și B. G. Peters (1999) Structure, Culture and Governance: A Comparative Analysis of Norway and the United States, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Clarke, Linda, Jan Cremers și Jörn Janssen (2003) EU Enlargement - Construction Labour Relations as a Pilot, London: Reed Business Information.
- Dimitriu, Raluca (2010) Particularități ale dialogului social în cadrul autorităților și instituțiilor publice în Revista Transilvană de Științe Administrative 3 (27)/2010, pp. 41-60. / Particularities of social dialogue within public authorities and institutions in the Transylvanian Magazine of Administrative Sciences
- Duchêne, G. (2004) 'Informal small-scale production in Poland and Romania', în Neef, R. and Adaire, Ph. (eds.), Informal Economies and Social Transformation in Romania, pp. 185-200, Munster: LIT Verlag.
- Dumitru, Mihai (2010) Cooperare și conflict în relațiile industriale: rolul dialogului social în Rev. Calitatea Vieții, XXI, nr. 1–2, 2010, p. 179–192 / Cooperation and conflict in industrial relations: the role of social dialogue in the Magazine the Quality of Life
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007) Working conditions and social dialogue, online paper.
- Fafo-report 2013:09, Labour Relations in Norway.
- Fafo Institute for Labour and Social Research (2013) Trade unions and collective bargaining in Norway.
- Hayter, Susan, Corinne Vargha și Cristina Miheș (2013) The Impact of Legislative Reforms on Industrial Relations in Romania, International Labour Organization.
- Hayter, Susan și Valentina Stoevska (2011) Social Dialogue Indicators, International Statistical Inquiry 2008-09, Technical Brief, Industrial and Employment, Relations Department, Department of Statistics, International Labour Office, Geneva.
- Hessel, Roger (2008) Comparative Analysis of the Social Dialogue in the Central Public Administrations of the EU Member States, EIPA-CEFASS Milan, with advice from Danielle Bossaert, Attachée de Gouvernement, Ministry of Civil Service and of Administrative Reform, Luxembourg, Seconded National Expert, EIPA Maastricht, Study assigned by the French Government Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, December 2008.
- International Labour Office (2006) A practical guidance manual, Geneva.
- International Labour Office, International Institute for Labour Studies (2012) World of work report 2012:
- Better jobs for a better economy, Geneva.
- Ministerul Norvegian al Autorităților Locale și Dezvoltării Regionale / the Norwegian Ministry of Local authorities and regional development (2008) Local Government in Norway.
- Nicolescu, L. (2006) 'Social Dialogue Capacity Building at Sectoral and Company Level in Romania', Paper presented at the Workshop on Social Dialogue Capacity Building at Sectoral and Company Level for the new EU Member States plus Bulgaria, Croatia, Romania and Turkey, organized by the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Ireland), Dubrovnik,



9-10 October 2006.

- Pană, Doina Adriana (coord.) (2013) Anuarul Dialogului Social Tripartit din România / the Yearbook about the tripartite social dialogue in Romania
- Pop, Marian Liviu et al. (2012) Dialogul Social European, „Ghid de informare legislativă al dialogului european”, document editat de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice / the European Social Dialogue, “ Legislative Information Guide of the European dialogue” - document published by the Ministry of Labor, Family, and Social Protection;
- Preda, D. (2006) Patronate și Sindicate în România coordonate la nivel de ramură, Bucharest: Friedrich Ebert Foudation / The employers' associations and trade unions in Romania coordinated at the level of the branch
- Ringstad, Knut, Programme Manager “Innovation Norway” (2012) Fund for Decent Work and Tripartite Dialogue, Prague 22 February 2012.
- Stănculescu, Manuela Sofia (2006) Informal economy and unregistered work in Romania, Bucharest: paper for ILO Geneva
- Trampusch, Christine et al. (eds.) (2010) Continuing Vocational Training in Norway, REBECA (Research on Social Benefits in Collective Agreements), Database, Part 2 „Social Benefits in Collective Agreements”. SNF-Project No. 100012-119898. Institute of Political Science, University of Berne.
- Traxler, Franz (2000) Employers and employer organizations in Europe: membership strength, density and representativeness, Industrial Relations Journal, 31:4, Oxford: Blackwell publishers.
- Trif, Aurora (2005) MPIfG Working Paper 05/9, October 2005, Collective Bargaining Practices in Eastern Europe: Case Study Evidence from Romania, University College Dublin, Department of Industrial Relations and Human Resources.
- Turnbull, Peter (s.a.) Social dialogue in the process of structural adjustment and private sector participation, online paper.
- \*\*\* Program integrat pentru dialogul social european 2009-2011, Studiul comun al partenerilor sociali europeni „implementarea flexibilității și rolul partenerilor sociali”, Proiect de fișă națională: România / An integrated program for the European social dialogue 2009-2011, A common study of the European social partners “the implementation of flexicurity and the role of social partners” National project document: Romania.



## Annex 1 - The Analysis of the Parity Commissions' activity reporting

According to the Decision no. 833/2007 regarding the norms for the organization and operation of the parity commissions and collective agreements<sup>72</sup>, “in order to achieve the role and its duties, the National Agency of Civil Servants methodological coordinates, monitors, verifies and controls the application and enforcement of this decision by the authorities and public institutions.” Therefore, public authorities and institutions have the legal obligation to submit to the National Agency of Civil Servants, based on a standard Format formalized by an order of the National Agency of Civil Servants (see Annex 2), information about the Parity Commissions' activity - see also art. 36, paragraph (1) and (2) of the said regulatory document.

During this project, we achieved a small selection of reports, namely an analysis<sup>73</sup> of information in the selected standard Formats, submitted by the public institutions and authorities in the previous reporting period (predominantly 2009-2011). Without being an exhaustive analysis or claims of representativeness, the information processing and interpretation shows that:

- In terms of institutional profile, most reports are provided by the Prefect institutions, county divisions and county councils (to a lesser extent by the Municipalities and devolved departments);
- Nevertheless, the institutional analysis on the basis of frequency of reports describe rather a heterogeneous array;
- The reporting heterogeneity is also maintained in the territorial profile, even if there are practical reports from all counties. At the regional level seems to detach the Northwest region, at least in comparison to the West region.
- It is possible that a reporting “discipline” to rather depend on the organizational behaviour of the “mother” institution than autonomous decisions (e.g. NAE, during the monitoring period, provides reports from most county agencies, and the similarity can also be extrapolated for the Ministry of Internal Affairs (formerly Ministry of Administration and Interior) – by the Prefect institutions).
- Nevertheless, the unavailability of data and the different reporting periods are some of the factors that cannot be extrapolated to the entire public institutional which may be highlighted, as it was done above only for establishing trends / behaviours prevalent to a norm (valid for the years prior analyzed);
- Other atypical situation is represented by those reporting more than 1 calendar year. If reports over several months can be explained by institutional changes (reorganization, change in the management of the institution / public authority, changing the members of the Parity Commission), reports for 2-3 years are difficult because quantitative elements cannot be reported on a constant time (number of meetings, the number of topics discussed, etc.);
- In the analyzed period, there were numerous changes in the composition of the Parity Commission (mainly due to the termination of office of a member, transfer, relocation in another structure or termination of service, completing new members and the election of the Commission President, reorganization or restructuring of the institution / authority public).
- The average value of the actual members of the Parity Commission, according to the articles of incorporation: 4.2;
- The average value of the actual members of the Parity Commission, with management positions: 1.4 (just over a third did not reveal the presence of a member of senior management);
- The average value of the actual members of the Parity Commission, the executives: 2.8 (5.2% did not indicate the presence of an executive member);
- **Most of the public institutions / authorities analyzed have a main secretary and a secretary with alternate title (only 5.2% of reports**

<sup>72</sup> Decision no. 833 din 25/07/2007 published in the Official Gazette of Romania, Part I no. 565 of 16/08/2007.

<sup>73</sup> This material is based on processing of NACS internal sources. Data processing does not eliminate possible errors of interpretation and completion due to reporting institutions or public authorities for which we cannot take personal responsibility.

specifying just the main Secretary);

Members of the Parity Commission representatives of the civil servants were appointed:

Modality:	% of the cases <sup>10</sup>
a. By the representative trade union of civil servants from the public authorities and institutions;	36.4
b. By agreement between trade unions representing civil servants within public authorities and institutions;	5.2
c. By voting, by civil servants;	58.4

In general there were no complaints about the completion of the procedures for the establishment of the Parity Commission (only 2.6% of the cases that were monitored) nor were registered court ruling covering failure procedures establishing the Parity Commission.

Only 16.9% of the staff of public bodies investigated benefited or follow to receive at least one form of training listed below:

- training specifically intended for members of the parity commissions;
- training in the assessment and improvement of working conditions;
- training of health and safety at work;
- training to ensure vocational development of civil servants
- training on the rights and obligations of civil servants (including topics such as establishing the work program and personnel protection in specific situations);

Typically, during the reporting period there was one single training session on one of the five themes listed above. There are exceptions (16.9% of the total institutions or public authorities that provided data on training) highlighting the institutions that have implemented two or more trainings on various topics (usually the mayors of municipalities, prefect or county councils).

The average number of meetings of the Parity Commission organized and conducted in the reporting period was 2 (mean = 2.13). Standard deviation value (2.4) indicates, however, an uneven distribution: 61% of public institutions / authorities held 1-3 sessions, while 22.1% did not perform any meeting (but here are possible also the presence of reporting errors).

In 36.6% of the cases met (one third) 1, 2 or, more rarely, 3 meetings per reporting period were organized at the request of the manager of the public authority / institutions. The most common cases (55.8% of the cases) refer to the meetings at the request of the President of the parity commission (usually 1 or 2 meetings per year, but there have been cases of meetings carried out every few months).

The meetings at the request of the trade union representative / representatives of civil servants (11.7% of the institutions reporting this) are very rare and sporadic - meetings at the request of the majority of civil servants (2.6% of the reports).

The average number of opinions issued by the parity commission in the reporting period was 1, but in this case the distribution is uneven (more than half of the analyzed entities stating that they have not delivered an opinion within the reporting period).

On the other hand most permits issued were favourable with no objections (exceptions: 9.1% favourable opinions with objections, only 1.3% unfavourable opinions).



The following were discussed in the meetings of the parity commission, according to the agenda of each meeting:

In almost three-quarters of the cases (72.7%) within the parity commission meetings, according to the agenda of each meeting the proposals of the commissions to improve the activity, the measures on the training of civil servants, the proposals for program flexibility were discussed.

Broken down, the weight of thematic proposals reflects the following situation:

- Commission proposals for improving the activity (13%) - average 1-2 proposals per reporting period;
- training (50.6%) - average 1-2 proposals per reporting period (the number of institutions that have made such proposals amounts to half of the total analyzed);
- flexible working hours (10.4%) - average 1-2 proposals per reporting period;
- proposals of collective agreements (16.9%) - average 1-2 proposals per reporting period;
- tracking, approval and reporting collective agreements - (4.5%), so less than 5% of the public institutions / authorities that made reports (and for which processing was possible).

It should be noted that in 10% of the cases „other proposals“ were mentioned but their content was not detailed.

In general there are few requests / complaints about the work of the parity commission; they are usually discussed in 1-2 sessions (rarely more than 3-4 sessions). When this occurs in 6.5% of the cases there were requests / complaints of the management of the authority or institution, in other 7.8% - requests / complaints of individual civil servants. Most requests / complaints were made by members of the parity commission (14,3%).

There were no complaints about opinions issued or other documents resulting from the work of the parity commission or court orders covering documents approved / disapproved based on the opinion of the parity commission.

In general, the average duration of a meeting of the parity commission in the reference period was 1-2 hours. Similarly, the average number of topics discussed at a meeting of the parity commission in the reference period was 2 (three-quarters of the options are polarized around this mean value).

About a quarter of the public authorities or institutions (26%) has signed and / or applies the provisions of a collective agreement (the duration of the agreement - 1 year in most cases).

In the period covered by the data submitted there were no changes of the clauses of the collective agreement (changes occurred in only 9.1% of the cases).

The collective agreement applied to the public authority or institution contains provisions regarding:

- a. The creation and use of funds to improve working conditions due to the outcome of the bargaining;
- b. occupational health and safety as a result of the outcome of the bargaining;
- c. daily working hours as a result of the outcome of the bargaining;
- d. further vocational training as a result of the outcome of the bargaining;
- e. protection of people elected in the governing bodies of trade unions or representatives designated as representatives of the civil servants following the outcome of the bargaining;

The signatories of the collective agreement of the civil servants were appointed by the representative trade union organization of civil



servants in the public institution / authority and, more rarely, by voting by the civil servants.

Requests to find out the invalidity of the collective agreement (Severability) were recorded in some exceptional situations).

**Conclusions:**

- Support of the parity commission's work must rely on the prerequisite of the awareness of its importance and role by the public institutions and authorities (insufficient awareness given the precarious assumption of the monitoring and reporting);
- The members and secretaries of the parity commissions must receive consistent support for education and training (only 16.9% of the public institutions / authorities investigated benefited or will benefit of at least one form of training listed in the standard format);
- Reduced frequency of meetings and the restricted area of the topics approached require legislative actions and transfer of best practices that brings more consistency to the social dialogue, especially in terms of a deficit of trade union movement in the public sector.

## Annex 2 – Questionnaire to fill in the STANDARD FORMAT for the communication of data regarding the parity commissions and collective agreements (according to the OPANFP no. 1496/2009)

Name of the institution that communicates the data: \_\_\_\_\_

Contact data of the person responsible with the communication of data concerning the parity commissions and collective agreements		Last name and first name: _____ Position held: _____ Phone: _____ Fax: _____ E-mail: _____
Period the communicated data refer		From: _____ to: _____
<b>I. General data on the establishment and composition of the parity commission</b>		
1.1.	A parity commission was established and operates in the public authority or institution?	a. Yes <sup>1</sup> a1. Date of the parity commission establishment: _____ b. No <sup>12</sup> , because _____
1.2.	Were there changes in the administrative act establishing the parity commission in the period covered by the data submitted?	a. Yes <sup>13</sup> a1. Date of the change in the administrative act establishing the parity commission: _____; a2. Reason/reasons for the change in the administrative act establishing the parity commission <sup>14</sup> : _____ b. No.
1.3.	The number of actual members of the parity commission, according to the articles of incorporation:	a. Total no..., of which (see a1., a2. and a3. below) a1. no... leading civil servants; a2. no... execution civil servants; a3. no... other categories of civil servants, namely: _____
1.4.	The Secretary of the parity commission:	a. civil servant: A1. Main secretary; A2. Substitute secretary; b. Persons employed with individual employment contract: B1. Main secretary; B2. Substitute secretary; Note: Since there is only one main secretary, namely one substitute secretary please check one option for section a and one option for section b.

II.		Specific data on the establishment and composition of the parity commission	
2.1.	Members of the parity commission representing the civil servants were appointed:	a. by the representative trade union of the civil servants of the public authorities or institutions;	
		b. by agreement between the trade unions representing civil servants in the public authorities or institutions;	
		c. by vote, by the civil servants;	
2.2.	Were there any complaints about the establishment procedures of the parity commission?	a. Yes; B. No.	
2.3.	Were there any court decisions covering the failure to observe the procedures for establishing the parity commission?	a. Yes; B. No.	
2.4.	Persons appointed as members of the parity commission have received or will receive training in areas where the documents submitted for the approval of the parity commission will be analyzed?	a. Yes, they benefited or will benefit of: A1. Training specifically designed for the members of the parity commission; A2. Training on the assessment and improvement of working conditions; A3. Training on health and safety at work; A4. Training on ensuring vocational development of civil servants; A5. Training on the rights and obligations of civil servants (including topics such as setting the working program and the personnel protection in specific situations);	
		b. No.	
III.		General data on the activity of the parity commission in the period the submitted data refer to (2012)	
3.1.	Number of meetings of the parity commission organized and conducted in 2012 of which - see the right column:	3.1. Note the total no. _____, of which: (a+b+c+d = Total pct. 3.1.):	
		a. held upon the request of the head of the public authority / institution - number (...);	
		b. held upon the request of the President of the parity commission - number (...);	
		c. held upon the request of the representative trade union / representatives of the civil servants – number (...);	
		d. held upon the request of the majority of civil servants - number (...);	
3.2.	Number of opinions issued by the parity commission in 2012 of which - see the right column:	3.2. Note the total no. _____, of which: (a+b+c = Total pct. 3.2)	
		a. favourable opinions - number (...);	
		b. favourable opinions with objections – number (...);	
		c. unfavourable opinions – number (...);	



IV.	Specific data on the activity of the parity commission in the period the submitted data refer to (2012)		
4.1.	In the meetings of the parity commissions, according to the agenda of each meeting the following were discussed:	a. the proposals of measures of the parity commissions members to improve the activity or the public institution discussed in a number of ...meetings;	
		b. the measures concerning the training of civil servants, discussed in a number of ...meetings;	
		c. the proposals on the flexible working hours of the civil servants discussed in a number of ...meetings;	
		d. the proposals on the conclusion of collective agreements discussed in a number of ...meetings;	
		e. the results of tracking the fulfilment of the collective agreements discussed in a number of ...meetings;	
		f. the approval of the reports on the observance of collective agreements concluded under the law, discussed in a number of ...meetings;	
		g. subjects other than the above topics discussed in a number of ...meetings, including:	
		g1.	requests /complaints of the public authority or institution management, discussed in a number of ...meetings;
		g2.	Individual requests /complaints of civil servants discussed in a number of ...meetings;
g3.	requests /complaints of the members of the parity commission discussed a number of ...meetings.		
4.2.	Were there any complaints about the opinions issued or other documents resulted from the parity commission work?	a. Yes; B. No.	
4.3.	Were there any court decisions covering the approved /disapproved documents based on the opinion of parity commission?	a. Yes; B. No.	
4.4.	In general, what was the average duration of a meeting of the parity commission in the reference period (2012):	a. less than one hour;	
		b. 1-2 hours;	
		c. 2-3 hours;	
		d. more than 3 hours;	
4.5.	In general what was the average number of topics discussed at a meeting of the parity commission in the reference period (2012)?	a. one topic;	
		b. 1-3 topics;	
		c. 3-5 topics;	
		d. more than 5 topics;	

V. General data on the conclusion of collective agreements and the application of their provisions <sup>15</sup>		
5.1.	Was a collective agreement signed and / or do its provisions apply in the public authority or institution?	a. Yes <sup>16</sup> ,
		a1. Date of signing the collective agreement: _____;
		a2. Period for which the collective agreement was signed: From _____, to _____;
		b. No;
5.2.	Have any changes occurred in the clauses of the collective agreement in the period covered by the submitted data?	a. Yes <sup>17</sup> ;
		a1. Date of signing the collective agreement: _____;
		b. No.
5.3.	The collective agreement applied in the public authority or institution contains provisions regarding:	a. the creation and use of funds to improve working conditions as a result of the outcome of the bargaining:
		a1. _____ when signing of the collective agreement initially;
		a2. _____ when signing of the collective agreement subsequently;
		b. health and security at work due as a result of the outcome of the bargaining:
		b1. _____ when signing of the collective agreement initially;
		b2. _____ when signing of the collective agreement subsequently;
		c. daily working hours as a result of the outcome of the bargaining:
		c1. _____ when signing of the collective agreement initially;
		c2. _____ when signing of the collective agreement subsequently;
		d. further vocational training as a result of the outcome of the bargaining:
		d1. _____ when signing of the collective agreement initially;
		d2. _____ when signing of the collective agreement subsequently;
		e. Protection of the persons elected in the governing bodies of trade unions organizations or appointed as representatives of the civil servants as a result of the outcome of the bargaining:
		e1. _____ when signing of the collective agreement initially;
		e2. _____ when signing of the collective agreement subsequently;
		f. other topics than those mentioned above.
5.4.	The signatories of the collective agreement of the civil servants were appointed:	a. by the representative of the trade union representing the civil servants in the public authority / institution;
		b. by an agreement between representative trade unions of the civil servants in the public authority / institution;
		c. by vote, by the civil servants.
5.5.	Were there any claims of finding the invalidity of the collective agreement?	a. Yes; b. No.
5.6.	Were there any court decisions covering the invalidity of the collective agreement?	a. Yes; b. No.

5.7.	There have been reported cases of failure to fulfil the collective agreement / failure to fulfil the obligations assumed by the signatory parties?	<b>a. Yes, claims coming from:</b>	
		a1.	public authority or institution, as signatory party to the collective agreement;
		a2.	Representatives of the civil servants, as signatory party to the collective agreement;
		a3.	Civil servants, as beneficiaries of rights and holders of obligations in the implementation of the collective agreement;
		<b>b. No.</b>	


## Annex 3 – Online interview

Hello!

At this moment a team of experts - Romanian and Norwegian sociologists are developing a comparative study of social dialogue in Romania and Norway. The study is conducted within the project "Enhancing social dialogue for civil servants", funded by a grant from the Norway Government through Norway Grants 2009-2014 within the Decent Work and Tripartite Dialogue Programme and implemented by the National Agency of Civil Servants in partnership with the Norwegian Association of Local and Regional Authorities and the Association of Romanian Municipalities. Please support the study by answering the questions below. Please note that the data provided are anonymous and confidential and will be used only for statistical processing. According to the limit for electronic filling, we estimate the time needed to answer the questions below will not exceed 30 minutes.

Thank you!

1. Taking into account your professional experience, please briefly describe how is social dialogue "seen" in the institution where you work? (E.g. How is it understood / perceived, what are the structures / mechanisms to become operational – e.g., Parity commission, trade union, the Commission for Social Dialogue, as applicable);
2. Briefly describe the atmosphere in which social dialogue was carried out during the last meeting you attended.
3. What are the issues that most influence the quality of social dialogue at the institution where you work?
4. What about the branch / sector level? What are the issues that most influence the quality of social dialogue?
5. Against the background of social dialogue, describe when and how the employees in your institution are consulted? (Highlights guidance: when, how many times per year, frequent consultation arrangements - meetings, internal communications via the intranet or newsletter communication, informal discussions, questionnaires, what are the common problems on which they are consulted, etc.).
6. According to the International Labour Organisation (ILO), the concept of decent work has six dimensions: (1) employment and professional development opportunities, (2) productive employment and adequate earnings, (3) decent working hours (life-work balance), allowing a balance between work and personal life, (4) stability and safety at work, (5) fair treatment in employment or during work, (6) social protection. Please give at least one example of improving conditions of decent work as a result of the mechanisms that ensure social dialogue in your institution (Parity commission, trade union, the Commission for Social Dialogue, as applicable). If there was no improvement, please tell us what are the reasons for this?
7. The implementation of domestic measures or practices concerning decent work is considered in the future? If yes, please give details (what aspects of the decent work, how it will they be implemented, what practices might be established, who will initiate and support them?);
8. If not, what should be changed at the institution where you work so as to ensure a motivating environment in terms of decent working conditions?
9. (question for people involved in the work of the Commission for Social Dialogue): How is the bipartite or tripartite dialogue developed, implemented in your institution at the Commission for Social Dialogue meeting in a regular work session?
10. (question for people involved in the work of the Commission for Social Dialogue): How do you appreciate the quality of information



and consultation in the commissions for social dialogue? Are you provided with information necessary to prepare the debates etc.? Social dialogue partners notify each other on the content of the available materials, etc?

11. What are the topics that should be addressed as a priority in the parity commission?
12. What would you change in the activity of the parity commission in order to improve social dialogue within the institution?
13. (question for the representatives of the institutions / authorities where there is a trade union) What would you change in order to significantly improve the trade union activity in the institution where you work?
14. (question for the representatives of the public institutions / authorities where there is a trade union)) Please provide an example of good practice in terms of collaboration between the trade union and the parity commission in your institution.
15. What would be the difficulties regarding better implementation of social dialogue specific legislation in Romanian administration?
16. What would be the first 3 -5 steps that you would propose so that social dialogue at national level is improved?

#### SOCIO-DEMOGRAPHIC

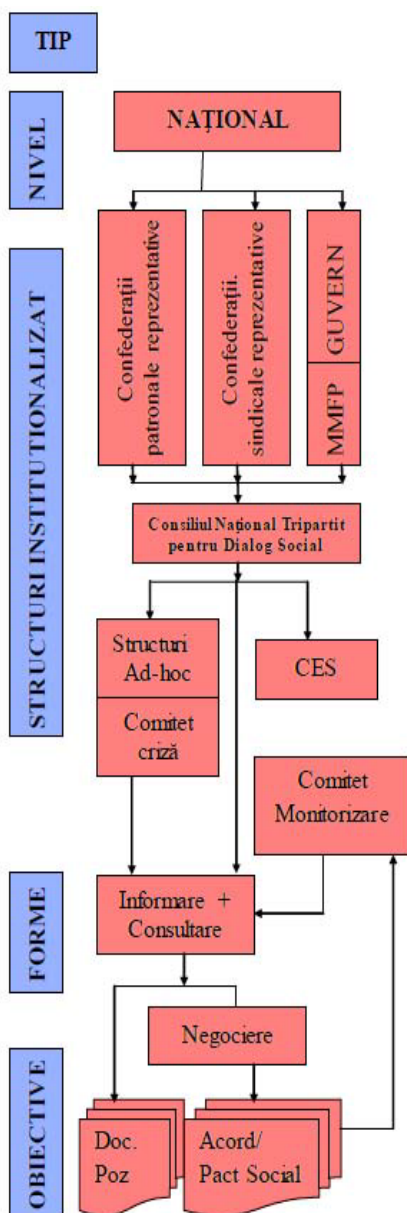
I. Type of institution: 1. County Council      2. City Hall      3. Prefecture      4. ANFP

II. Position within the public institution / authority (specify only your position not your name) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

III. Your position in relation to the theme of the project (i.e., Member of the parity commission, trade union representative, etc.).  
\_\_\_\_\_

IV. County: 1. Bucharest      2. Braşov      3. Galaţi 4. Iaşi      5. Timiş

## Annex 4 - Tripartite social dialogue at the national level



The diagram above describes the process of social dialogue at national level in Romania. The bargaining is carried out at the level of an institutional structure, the National Tripartite Council, attended by three partners: the employees through the representative trade union confederations, the employers through the representative employers' confederations and the Government through the Ministry of Labour. The results of the discussions are transmitted either to the Economic and Social Council (the tripartite body which includes the employers' associations, the trade unions and the government) for approval – in the case of the legislative acts - or directly for information and public consultation or to ad hoc structures and / or a crisis committee if the parties have not reached an agreement. The end result of the social dialogue process is represented by position papers, or a social agreement or pact, which is also subject to the bargaining between the parties.

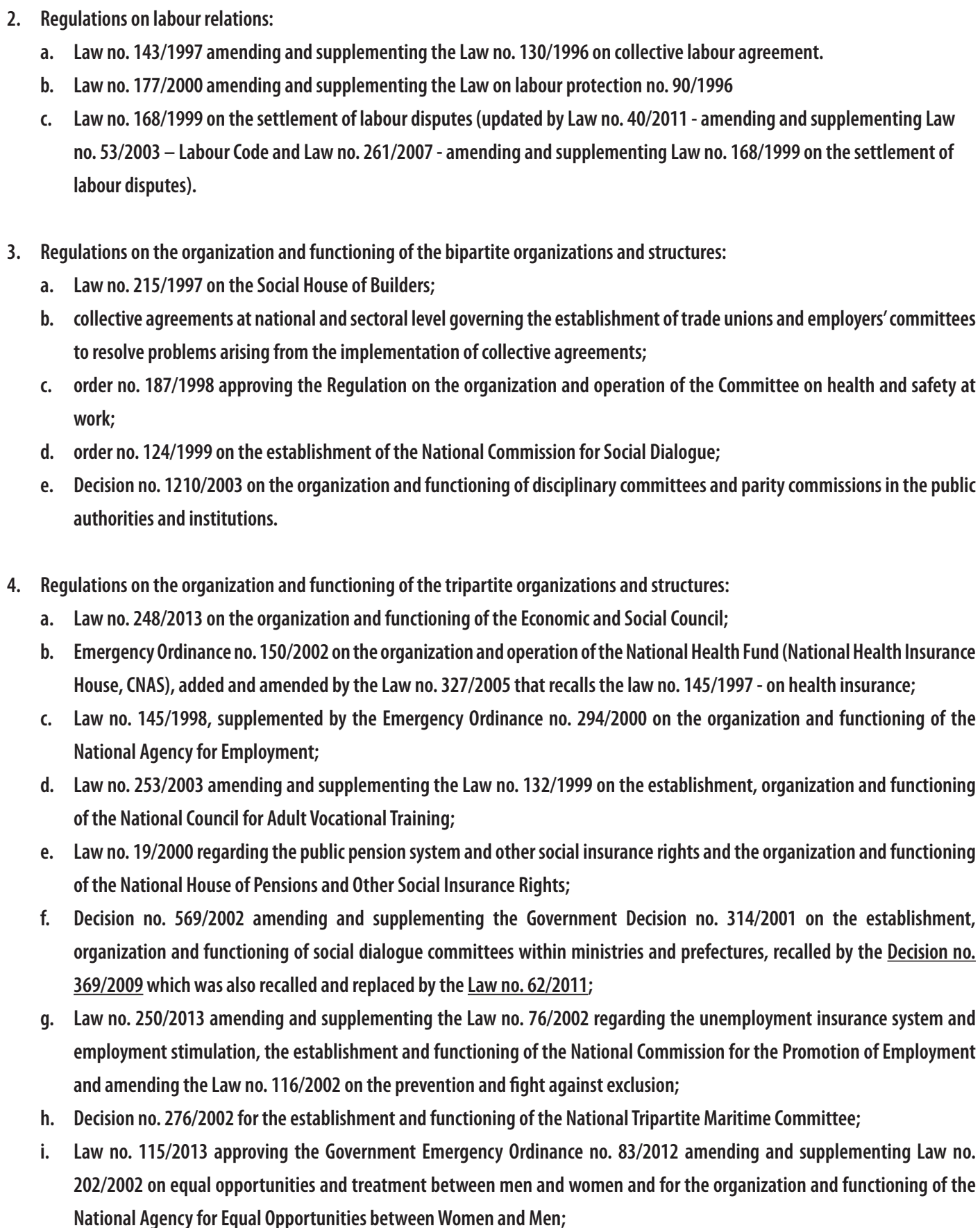
Source: European Social Dialogue, „Legislative information guide on the European dialogue“ web page of the Ministry of Labour ([http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog\\_Social/Dialogul%20Social%20European.pdf](http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Dialog_Social/Dialogul%20Social%20European.pdf)).

## Annex 5. Legislation on labour relations in Romania that have worked or are still in force


National regulations on labour relations in Romania can fall under the following categories:

### 1. Ratification of the international treaties and conventions relating to the organization and functioning of social dialogue:

- a. Ratification of the revised European Social Charter, adopted in Strasbourg on May 3, 1996 by the Law no. 74/1999
- b. Convention no. 183/2000 on maternity protection  
Ratified by the Law no. 452/2002 of July 8, 2002 for the ratification of the ILO Convention no. 183/2000 on the review of the Maternity Protection Convention 1952
- c. Convention no. 182/1999 on the prohibition of the worst forms of child labour and immediate action for their elimination  
Ratified by the Law no. 203/2000 of November 15, 2000.
- d. Convention no. 168/1988 on employment promotion and protection against unemployment  
Ratified by the Law no. 112/1992 for the ratification of the Conventions no. 154/1981 and no. 168/1988 of the International Labour Organisation.
- e. Convention no. 154/1981 on the promotion of collective bargaining  
Ratified by the Law no. 112/1992 for the ratification of the Conventions no. 154/1981 and no. 168/1988 of the International Labour Organisation.
- f. Convention no. 122/1964 on employment policy  
Ratified by: the Decree no. 284 for the ratification of conventions of the International Labour Organisation.
- g. Convention no. 117/1962 on the objectives and basic rules of social policy  
Ratified by: the Decree no. 284 for the ratification of conventions of the International Labour Organisation.
- h. Convention no. 111/1958 on discrimination in employment and occupation  
Ratified by: the Decree no. 284 for the ratification of conventions of the International Labour Organisation.
- i. Convention no. 105/1957 on the abolition of forced labour  
Ratified by the Law no. 140/1998 for the ratification of the convention of the International Labour Organisation no. 105/1957 on the abolition of forced labour.
- j. Convention no. 100/1951 on equal remuneration for men and women labour for work of equal value  
Ratified by: the Decree no. 213/1957 for the ratification of international conventions on labour adopted by the International Labour Organisation.
- k. Convention no. 98/1949 on the application of the principles of the right to organization and collective bargaining  
Ratified by: the Decree no. 352 for the ratification of the Convention no. 98 of 1949 on the application of the principles of the right to organization and collective bargaining.
- l. Convention no. 95/1949 on the protection of wages  
Ratified by: the Decree no. 284 for the ratification of conventions of the International Labour Organisation.
- m. Convention no. 88/1948 on the organization of the labour use activity  
Ratified by: the Decree no. 284 for the ratification of conventions of the International Labour Organisation.
- n. Convention no. 81/1947 on labour inspection in the industry and commerce  
Ratified by: the Decree no. 284 for the ratification of conventions of the International Labour Organisation.
- o. Convention no. 59/1937 on establishing the minimum age for the admission of children to industrial jobs  
Ratified by: the Decree no. 284 for the ratification of conventions of the International Labour Organisation.

- 
2. Regulations on labour relations:
    - a. Law no. 143/1997 amending and supplementing the Law no. 130/1996 on collective labour agreement.
    - b. Law no. 177/2000 amending and supplementing the Law on labour protection no. 90/1996
    - c. Law no. 168/1999 on the settlement of labour disputes (updated by Law no. 40/2011 - amending and supplementing Law no. 53/2003 – Labour Code and Law no. 261/2007 - amending and supplementing Law no. 168/1999 on the settlement of labour disputes).
  
  3. Regulations on the organization and functioning of the bipartite organizations and structures:
    - a. Law no. 215/1997 on the Social House of Builders;
    - b. collective agreements at national and sectoral level governing the establishment of trade unions and employers' committees to resolve problems arising from the implementation of collective agreements;
    - c. order no. 187/1998 approving the Regulation on the organization and operation of the Committee on health and safety at work;
    - d. order no. 124/1999 on the establishment of the National Commission for Social Dialogue;
    - e. Decision no. 1210/2003 on the organization and functioning of disciplinary committees and parity commissions in the public authorities and institutions.
  
  4. Regulations on the organization and functioning of the tripartite organizations and structures:
    - a. Law no. 248/2013 on the organization and functioning of the Economic and Social Council;
    - b. Emergency Ordinance no. 150/2002 on the organization and operation of the National Health Fund (National Health Insurance House, CNAS), added and amended by the Law no. 327/2005 that recalls the law no. 145/1997 - on health insurance;
    - c. Law no. 145/1998, supplemented by the Emergency Ordinance no. 294/2000 on the organization and functioning of the National Agency for Employment;
    - d. Law no. 253/2003 amending and supplementing the Law no. 132/1999 on the establishment, organization and functioning of the National Council for Adult Vocational Training;
    - e. Law no. 19/2000 regarding the public pension system and other social insurance rights and the organization and functioning of the National House of Pensions and Other Social Insurance Rights;
    - f. Decision no. 569/2002 amending and supplementing the Government Decision no. 314/2001 on the establishment, organization and functioning of social dialogue committees within ministries and prefectures, recalled by the Decision no. 369/2009 which was also recalled and replaced by the Law no. 62/2011;
    - g. Law no. 250/2013 amending and supplementing the Law no. 76/2002 regarding the unemployment insurance system and employment stimulation, the establishment and functioning of the National Commission for the Promotion of Employment and amending the Law no. 116/2002 on the prevention and fight against exclusion;
    - h. Decision no. 276/2002 for the establishment and functioning of the National Tripartite Maritime Committee;
    - i. Law no. 115/2013 approving the Government Emergency Ordinance no. 83/2012 amending and supplementing Law no. 202/2002 on equal opportunities and treatment between men and women and for the organization and functioning of the National Agency for Equal Opportunities between Women and Men;



- 
5. Regulations stipulating the conditions for the organization and operation of other institutions with responsibilities in the field of industrial relations and employment
    - a. Law no 108/1999 (republished in 2012) for the establishment and organization of Labour Inspection, republished under the article V of the Law no. 51/2012 amending and supplementing the Law no. 108/1999 governing the organization and functioning of the Labour Inspection, a specialized body that oversees the procedures and standards in labour relations;
    - b. Government Decision no. 412/2005 governing the organization and functioning of the Ministry of Labour, Social Solidarity and Family;
    - c. Government Decision no. 296 of April 14, 2005 on the establishment, organization and functioning of the Department for Social Dialogue in the General Secretariat of the Government.
  
  6. Regulations on the organization and functioning of social dialogue
    - a. Law no. 53/2003 - Labour Code, as amended and supplemented
    - b. Law no. 62/2011 – Law on social dialogue, as amended and supplemented
    - c. Law no. 248/2013 – on the organization and functioning of the Economic and Social Council
    - d. Law no. 467/2006 - Law on the general framework for informing and consulting employees
    - e. Law no. 217/2005 – Law on the European works council
    - f. G.D. no. 187/2007 on informing and consulting the employees in the European societies
    - g. G.D. no. 188/2007 on informing and consulting the employees in the European cooperative societies
    - h. G.D. no. 1260/2011 on the sectors established under the Law no. 62/2011
    - i. G.E.O. no. 28/2009 on the regulation of social protection measures (sectoral committees), approved by the Law no. 268/2009
    - j. ILO Convention no. 87/1948 on the freedom of trade union association and protection of the trade union right
    - k. ILO Convention no. 154/1981 on the promotion of collective bargaining.
    - l. ILO Convention no. 98/1949 on the application of the principles of the right to collective organization and bargaining
    - m. ILO Convention no. 135/1971 on the protection of workers representatives in the undertaking and facilities to be granted to them.
    - n. ILO Convention no. 144/1976 on the tripartite consultations to promote the application of international labour standards.

## Annex 6 Legislation on social dialogue in public administration

### 1. Regulations on the organization and functioning of social dialogue in public administration:

- Emergency Ordinance no. 103/2013<sup>74</sup> on staff wages paid from public funds in 2014 and other measures in the area of public expenditures
- Law no. 84/2012<sup>75</sup> - Law on measures related to staff wages paid from public funds
- Law no. 62/2011<sup>76</sup> - Social Dialogue Law<sup>77</sup>
- Decision no. 611/2008 for the approval of the rules on the organization and development of the career of civil servants<sup>78</sup>
- Decision no. 1344/2007- on the rules of organization and operation of the disciplinary commissions<sup>79</sup>
- Decision no. 833/2007- on the rules of organization and operation of parity commissions and the conclusion of collective agreements<sup>80</sup>
- Law no. 554/2004 - Administrative Law<sup>81</sup>
- Law no. 161/2003<sup>82</sup> - on measures to ensure transparency in the exercise of public dignities, public functions and in the business environment, the prevention and punishment of corruption.
- Law no. 52/2003<sup>83</sup> on the decisional transparency in public administration
- Labour Code approved by the Law no. 53/2003<sup>84</sup>
- Law no. 215/2001-Law on local public administration<sup>85</sup>
- G.D. no. 1066/2008, decision for the approval of the rules on civil servants training<sup>86</sup>
- Law no. 188/1999 on the status of civil servants<sup>87</sup>
- Law no. 7/2004 on the Code of Conduct for civil servants<sup>88</sup>

### 2. Main regulations on which the parity commission works and is organized

- Law no. 188/1999 on the status of civil servants
- Law no. 161/2003 on measures to ensure transparency in the exercise of public dignities, public functions and in the business environment, the prevention and punishment of corruption
- Government Decision no. 833/2007 on the rules of organization and operation of the parity commissions and the conclusion of collective agreements
- Emergency Ordinance no. 35/2009 regarding certain financial measures in the costs with the staff in the public sector

74 Published in the Official Gazette. No. 703 of 15.11.2013

75 Published in the Official Gazette, Part I, no. 401 of June 15, 2012.

76 Social Dialogue Law recalls the Law no. 130/1996 on collective labour agreement, the Trade union law No. 54/2003, The employers law no. 356/2001, the Law no. 168/2009 on the settlement labour disputes (except for the articles 26- 39, which are recalled from the date of publication in the Official Gazette of the Order of the Minister of Labour, Family and Social Protection and the Minister of Justice referred to in article 177), the Law no. 109/1997 on the organization and functioning of the Economic and Social Council, the G.D. no. 369/2009 on the establishment and functioning of the social dialogue committees at the level of the central public administration at the local level

77 Published in the Official Gazette Part I, no. 322 of May 10 2011

78 Published in the Official Gazette, Part I no. 530 of 14/07/2008

79 Published in the Official Gazette, Part I no. 768 of 13.11.2007

80 Published in the Official Gazette, Part I no. 565 of 16.08.2007

81 Published in the Official Gazette Part I no. 1154 of 07/12/2004

82 Published in the Official Gazette no. 279 of April 21, 2003

83 Republished in the Official Gazette, Part I no. 749 of December 3, 2013


84 Republished in the Official Gazette no. 345/2011

85 Updated and republished in the Official Gazette no. 123 of 20.2.2007

86 Published in the Official Gazette, Part I no. 665 of 24/09/2008

87 Republished in the Official Gazette, Part I no. 749 of December 3, 2013

88 Republished in the Official Gazette, Part I no. 525 of 02/08/2007

- 
- Order no. 1496/2009 on the approval of the standard format, deadlines and methods of transmitting the data for the parity commissions and collective agreements
  - Order no. 13601/2008 on the approval deadlines and the standard format for transmitting data and information on the annual vocational training plan and the funds allocated for training civil servants
  - Law no. 31/1990 on trading companies, republished in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 33 of January 29, 1998, as amended and supplemented subsequently
3. Regulations that allow the monitoring of public decision making
- Law no. 544/2001 on the free access to public information
  - Law no. 52/2003 on decisional transparency in public administration as amended and supplemented subsequently;
  - G.D. no. 775/2005 approving the Regulation on the procedures for the preparation, monitoring and evaluation of public policies at the central level, as amended and supplemented subsequently
  - Government Ordinance no. 27/2002;