

Document de Poziție

Necesitatea flexibilizării legislației muncii. Recomandări legislative.
Perspectiva Confederației Naționale a Patronatului din Republica Moldova

Septembrie, 2015

Acest document de poziție se adresează factorilor de decizie și reflectă viziunea Confederației Naționale a Patronatului din Republica Moldova (CNPM) referitor la necesitatea flexibilizării legislației muncii. Raționamentul elaborării documentului este de a asigura continuitatea inițiativei CNPM de a propune un șir de modificări la Codul Muncii al RM. Această inițiativă a fost lansată în 2010 în cadrul unei mese rotunde cu implicarea angajatorilor, factorilor de decizie, sindicatelor și mediului academic. Urmare a acestei inițiative, în cadrul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei a fost instituit un grup de lucru tripartit pentru amendarea codului muncii în cadrul căruia partenerii sociali au reușit să negocieze un proiect de modificare a Codului Muncii, care vine să modifice și /sau să completeze peste 40 de articole. Acest document de poziție se bazează pe studiul elaborat de CNPM în colaborare cu Centrul Analitic Independent "Expert Grup", intitulat "Constrângeri majore asupra mediului de afaceri din Republica Moldova", în 2013 și Agenda CNPM pentru Îmbunătățirea Mediului de Afaceri "7 Piedici pentru Business", care a servit ca bază pentru semnarea unui Memorandum de Colaborare între CNPM și Guvernul RM. Acest acord de cooperare stabilește principalele direcții de cooperare între părți, una dintre acestea fiind amendarea Codul Muncii.



International Labour Organization

Această publicație a fost elaborată cu suportul tehnic și financiar al Organizației Internaționale a Muncii. Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în acest raport aparține exclusiv autorului. Organizația Internațională a Muncii nu își asumă responsabilitatea pentru corectitudinea, acuratețea sau precizia oricăror dintre materiale, informații sau opinii din acest raport.

Cuprins:

I. Rezumat.....	5
II. Expunerea problemei	6
III. Context	8
IV. Experiența internațională.....	9
V. Impact.....	12
VI. Recomandări de modificare a legislației muncii și Justificare.....	14
VII. Implementare.....	18
VIII. Monitorizare și evaluare	18

Figuri și Tabele:

Figura 1: Eficiența pieței muncii în Republica Moldova în conformitate cu ICG, FEM (2010-2015)	7
Tabelul 1: Indicatori macroeconomici pe grupe de țări, UE 25, Eurostat 2010	10
Figura 2: Atitudinea europenilor față de flexibilitatea în relațiile de muncă, Eurobarometru 2011	11
Figura 3: Dinamica ocupării forței de muncă în Republica Moldova, Ucraina, Georgia, Armenia, Azerbaidjan, Belarus și UE-28, 2004-2013	13

I. REZUMAT

Trecerea de la sistemul economiei planificate la economia de piață, și apariția pe piața forței de muncă a angajatorilor privați a dictat necesitatea modificării regulilor de joc și elaborarea unor norme noi, inclusiv în sfera reglementării relațiilor de muncă. Recunoașterea de către stat a dreptului angajatorilor de a se asocia în vederea apărării intereselor comune și crearea, în baza acestui drept, a organizațiilor patronale, a deschis pentru angajatori posibilități legale de a negocia cu autoritățile publice și cu reprezentanții salariaților instituirea reglementărilor relevante în domeniu. Respectiv, în cadrul Comisiei Naționale pentru Consultări și Negocieri Colective, în permanență sunt elaborate și propuse modificări la legislația existentă, care ar avea drept scop facilitarea activității angajatorului. În pofida progreselor realizate până în prezent reglementările legale ce țin de relațiile de muncă, nu sunt încă suficient de flexibile avînd un efect negativ asupra performanței întreprinderilor și capacității acestora de a dezvolta durabil.

Flexibilizarea și adaptarea legislației muncii la actualul contextul economico-social este absolut necesar în viziunea mediului de afaceri din Republica Moldova. Legislația muncii trebuie să reflecte realitatea economică în care se dezvoltă relațiile de muncă și să corespundă necesităților pieței forței de muncă sau în caz contrar, ar putea deveni un impediment în dezvoltarea eficientă a întreprinderilor. Realitatea indică că, deși Codul Muncii de la adoptarea sa în 2003, a fost periodic modificat, angajatorii încă continuă să se confrunte cu rigiditatea relativă a normelor de drept și o doză de formalism și birocrație în relațiile de muncă. Este vital, prin urmare, ca procesul de modificare a legislației muncii să continue și în cele din urmă, dar nu în ultimul rînd, este important să se asigure un echilibru adecvat între drepturile și obligațiile ambelor părți contractuale.

Modificările propuse de către mediul de afaceri au ca scop flexibilizarea relațiilor de muncă, eliminarea procedurilor birocratice în relațiile de muncă, dinamizarea activității economice, precum și încurajarea angajărilor formale (legale). Posibilitatea de a se adapta ușor la noile reguli de joc ar contribui la dezvoltarea durabilă a întreprinderilor și ar facilita crearea a mai multe locuri de muncă și mai bine plătite, ceea ce ar aduce mai mulți bani la bugetul de stat pentru domenii precum sănătate, educație, protecție socială etc. Respectiv, susținerea și promovarea acestor inițiative de către factorii de decizie ar aduce beneficii considerabile nu doar angajatorilor, dar și societății per ansamblu.

În esență, modificările propuse sunt îndreptate spre a flexibiliza piața muncii, stimulînd, concomitent, antreprenorii spre investiții, iar angajații – spre dezvoltare profesională permanentă și adaptabilitate la schimbările ce pot inevitabil surveni pe piața muncii. În același timp, modificările vizează relațiile individuale de muncă, dar și atribuțiile partenerilor sociali în cadrul acestora. Astfel, recomandările propuse au drept scop, printre altele, înlocuirea necesității obținerii acordului comitetului sindical la concedierea pentru unele temeiuri a salariaților – membri de sindicat – cu necesitatea consultării, sau obligarea motivării acordului cu posibilitatea, în acest caz, contestării refuzului. Totodată, optăm pentru simplificarea regulilor în cadrul încheierii contractelor individuale de muncă, introducerea unor noi reglementări în domeniul modificării și rezilierii contractelor. De asemenea, instituirea unei jurisdicții specializate pentru soluționarea litigiilor și conflictelor de muncă va spori cu siguranță calitatea actului justiției și va reduce costurile ce apar în legătură cu examinarea diverselor litigii. În cele din urmă, prin prezentul document de poziție, CNPM reiterează intenția sa de a promova inițiativele de modificare a cadrului legal care va garanta dreptul patronatelor de a reprezenta membrii săi în instanțele de judecată.

II. EXPUNEREA PROBLEMEI

În prezent, reglementarea relațiilor de muncă rămîne în urma dezvoltării relațiilor economico-sociale. Flexibilizarea relațiilor de muncă nu este pe deplin armonizată la exigențele zilei, iar unele aspecte din acest domeniu au rămas aceleași ca și la momentul declanșării reformelor. Reglementările cuprinse în Codul Muncii al Republicii Moldova sunt relativ rigide și nu asigură gestionarea eficientă a resurselor umane și de dezvoltarea adecvată a întreprinderilor. Un sondaj în rândul angajatorilor a constatat că un număr semnificativ, 44,9%, consideră prevederile Codului Muncii (în special aspecte ce țin de angajare, remunerare și concediere) să ca fiind ajustate insuficient la realitățile și necesitățile specifice ale pieței.¹

Relațiile de muncă, fiind o parte componentă a relațiilor economice, în mod inevitabil, au o influență nemijlocită asupra dezvoltării economiei, în toate sferele sale – industrie, comerț, prestare servicii etc. Din păcate, legiuitorul continuă să mențină pe prim plan reglementări în domeniul relațiilor economice, chestiuni legate de proprietate, venituri, fiscalitate, împrumuturi externe etc. ignorînd faptul că impozitele, veniturile, investițiile, cît și alte componente ale unui sistem economic sunt de fapt niște derivate ale muncii. Neînțelegerea, sau nedorința de a înțelege acest adevăr este o platformă de lansare pentru diverse conflicte sociale.

Legislația muncii necesită o adaptare permanentă la modificările ce survin pe piața muncii. Respectiv, reglementarea relațiilor de muncă urmează a fi una flexibilă, care să fie ușor adaptabilă schimbărilor ce survin pe piața economică, or, în caz contrar, acestea pot deveni un impediment în dezvoltarea economiei. Studiile arată ca numărul persoanelor angajate în temeiul unui contract individual de muncă clasic este în scădere lentă, acestea fiind substituite cu forme atipice de angajare.² Cu toate acestea, orice încercare de a legaliza relațiile respective se lovește de rigiditatea normelor din Codul Muncii care sancționează dur orice abatere de la litera legii.

În esență, problemele existente pe piața muncii sunt complexe, de diferită natură, și nu se rezumă doar la procesul de creare, adoptare și implementare a normelor de drept. Astfel, putem invoca probleme de ordin economic, social (inclusiv sociopsihologice) și, evident, juridic. Problemele de natură socio-economică își au originea de la înlocuirea sistemului socialist, iar printre acestea indicăm: dispariția asigurării fiecărei persoane cu un loc de muncă (garanția respectivă, existentă anterior (atinsă și prin crearea artificială de locuri de muncă, neproductive pentru societate), la o bună parte a populației nu a contribuit la dezvoltarea simțului competitivității pe piața muncii); necesitatea adaptării sistemului de formare profesională, inclusiv la nivel tehnologic (la moment, reformele în învățămîntul profesional sunt în plină derulare), precum și stimularea tinerilor pentru a obține anumite aptitudini profesional-tehnice (în condițiile în care în societate, o bună perioadă de timp au fost în vogă, cu mare preponderență doar studiile universitare); dispariția asigurării unui minim de trai, asigurării cu spațiu locativ, precum și apariția unui decalaj enorm între veniturile diferitor păături sociale (factori ce au dictat apariția unei anumite stări de apatie a salariaților față de îndeplinirea obligațiilor de muncă); o legislație a muncii care, în anumite aspecte, este caracterizată de birocratism excesiv, iar în alte aspecte, pune pe pe seama angajatorului unele cheltuieli care devin împovărătoare pentru acesta; ș.a.

Republica Moldova este plasată sub media internațională în ceea ce privește eficiența pieței muncii. Potrivit Raportului Global al Competitivității elaborat de Forumul Economic Mondial (WEF), RM a

¹ Constrîngeri majore asupra mediului de afaceri din Moldova, CNPM 2013, <http://www.cnpm.md/lib.php?l=ro&idc=58&t=Publicatii>

² Nicolae Sadovei, Dihotomia raportului juridic de muncă, 2011, p.86.

înregistrat o tendință de scădere continuă în ultimii cinci ani în ceea ce privește eficiența pieței muncii, cu o îmbunătățire considerabilă în 2015. Acest salt semnificativ poate fi explicat, printre altele, inclusiv prin modificarea numărului de țări în clasament, care s-a redus cu 4, și o ușoară îmbunătățire a scorului indicelui competitivității economiei naționale în ansamblu.³

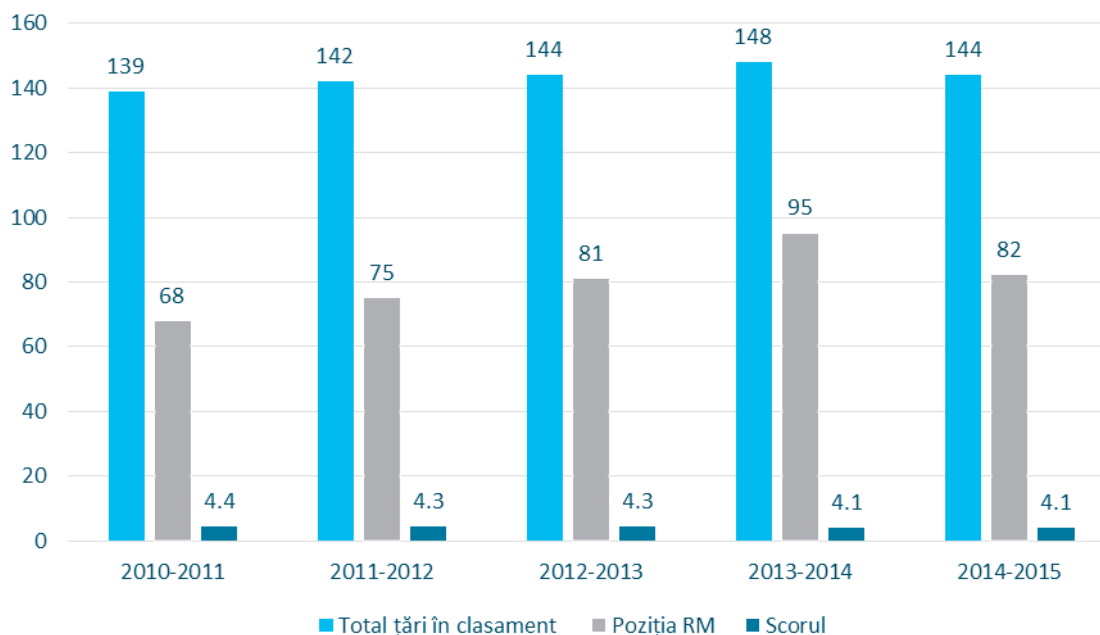


Figura 1: Eficiența pieței muncii în Republica Moldova în conformitate cu ICG, FEM (2010-2015)

Sursa: WEF Global Competitiveness Reports/ Rapoartele Competitivității Globale 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-2011/2011-2012/2012-2013/2013-2014/2014-2015.pdf

Notă: Raportul Competitivității Globale este cel mai cuprinzător raport de evaluare a competitivității naționale la nivel mondial, care analizează competitivitatea prin prisma a 12 piloni, care compun Indicele Competitivității Globale. Eficiența pieței muncii (pilonul al 7-lea) se calculează în baza a 10 indicatori, printre care cooperarea în relațiile dintre salariat-angajator, flexibilitate la stabilirea salariilor, practici de angajare și concediere, costuri ce țin de concediere, remunerarea și productivitatea etc. Deși Republica Moldova a avansat semnificativ la acest compartiment în 2014-2015, eficiența pieței muncii este oricum sub nivelul majorității statelor membre ale UE, cu unele excepții, precum și a statelor parteneriatului estic – Azerbaijan (33), Georgia (41), Armenia (74), Ucraina (80).

³ Ca urmare a lipsei de date, în anul 2014 5 țări au fost excluse din clasament și anume Bosnia și Herțegovina, Brunei, Ecuador, Liberia, Benin, 2 dintre care, Brunei (10) și Liberia (60), au avut scoruri mai mari decât Republica Moldova în clasament au fost excluse, clasamentul fiind completat cu Tadjikistan.

III. CONTEXT

După prăbușirea Imperiului Sovietic și trecerea la economia de piață un segment al legislației care a solicitat schimbări majore a fost cel care reglementa relațiile sociale de muncă. În așa condiții, la etapa inițială – începutul anilor '90 – apar modificări în Codul muncii, precum și noi acte legislative și normative, cum ar fi: Legea utilizării forței de muncă; Legea salarizării; Legea privind contractul colectiv de muncă; Legea privind soluționarea conflictelor colective de muncă etc., pentru ca ulterior, cadrul normativ să fie completat cu un nou cod al muncii și noi legi: Legea privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, Legea patronatelor, Legea sindicatelor etc.

Domeniul relațiilor de muncă, în permanență a prezentat o preocupare a statului, acesta remarcând importanța reglementărilor pentru societate, la general, și economie, în particular. Astfel, în 2012 Guvernul a aprobat Hotărârea Guvernului nr.611 din 15.05.2002 „Cu privire la aprobarea Strategiei ocupării forței de muncă în Republica Moldova”, înlocuită ulterior cu Hotărârea Guvernului nr.605 din 31.05.2007 pentru aprobarea Strategiei naționale privind politicile de ocupare a forței de muncă pe anii 2007-2015. Conform Hotărârii Guvernului, prin Strategie se concretizează acțiunile principale pe termen mediu și lung de pe piața muncii, responsabilii de realizare, indicatorii pentru evaluarea rezultatelor obținute, iar drept obiective sunt enunțate: creșterea nivelului de ocupare și majorarea salariilor reale, și, ca rezultat, sporirea veniturilor populației, îmbunătățirea nivelului de trai și reducerea durabilă a sărăciei; lichidarea dezechilibrelor de pe piața forței de muncă, extinderea posibilității de reorientare a populației economic active spre noi domenii de muncă; prevenirea disponibilizărilor în masă ale angajaților, reducerea șomajului și creșterea numărului de noi locuri de muncă, diminuarea consecințelor sociale pe care le generează disponibilizarea forței de muncă; dezvoltarea potențialului uman prin reformarea sistemului de calificare, recalificare și creșterea mobilității forței de muncă. Cu toate acestea, unele obiective specifice nu au fost atinse și urmează în continuare să nu fie atinse. De exemplu, rata de ocupare propusă a fi atinsă pentru 2015 a fost de 60% comparativ cu rata de 39,6% pentru 2014. Alte obiective relevante de asemenea nu au fost îndeplinite așa ca rata angajării femeilor, discrepanțe salariale între sexe etc.

Planurile naționale de acțiuni în domeniul drepturilor omului includ aspecte ce țin de relațiile de muncă. Spre exemplu, Hotărârea Parlamentului nr. 90 din 12 mai 2011 prin care a fost aprobat Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pe anii 2011–2014, la compartimentul dedicat asigurării dreptului la muncă și la condiții prielnice de muncă, stabilește drept obiective: garantarea accesului la serviciile de ocupare promovate pe piața forței de muncă și garantarea protecției sociale în caz de șomaj; extinderea participării pe piața muncii a persoanelor socialmente vulnerabile, inclusiv a celor inactive din mediul rural; adaptarea forței de muncă la cerințele pieței muncii; asigurarea egalității de gen la angajarea în câmpul muncii; implementarea proiectelor privind stimularea reîntoarcerii cetățenilor Republicii Moldova angajați la muncă în străinătate. La fel, indicăm că relațiilor de pe piața forței de muncă li se acordă o atenție deosebită și în cadrul Concepției politicii migraționale a Republicii Moldova, aprobate prin Hotărârea Parlamentului Nr. 1386 din 11.10.2002.

IV. EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ

Pe plan internațional, schimbările sociale, tehnologice și economice din ultimele decenii, amplificate de efectul fenomenului globalizării au condus la regândirea relației dintre salariat și angajator și cautarea unei mai mari flexibilități în relațiile de muncă. Dezbaterile care au avut loc la nivelul Uniunii Europene privind modernizarea dreptului muncii, de o amploare fără precedent, au pus în evidență un adevăr incontestabil – *lumea muncii este în continuă schimbare!* În acest context, relațiile de muncă flexibile devin o prioritate, împreună cu alte componente de politici publice, care vizează reechilibrarea drepturilor și obligațiilor ambelor părți contractuale.

Uniunea Europeană prin adoptarea Cărții Verzi privind Modernizarea Legislației Muncii a avansat, conceptul de flexisecuritate ca o strategie integrantă de consolidare simultană a flexibilității și securității pe piața forței de muncă. În viziunea UE, punerea în aplicare a politicilor de flexisecuritate se poate realiza prin intermediul a patru componente: (1) *Prevederi contractuale flexibile și sigure* (din perspectiva angajatorului și a angajatului) printr-o legislație a muncii, contracte colective și organizare a muncii moderne; (2) *Strategii cuprinzătoare de învățare pe tot parcursul vieții* pentru a asigura adaptabilitatea și capacitatea de inserție profesională a lucrătorilor, în special a categoriilor mai vulnerabile; (3) *Politici active și eficiente în domeniul pieței forței de muncă* care ajută oamenii să facă față schimbărilor rapide, ajută la reducerea perioadelor de șomaj și înlesnesc tranzițiile către noi locuri de muncă; (4) *Sisteme moderne de asigurare socială* care asigură sprijin financiar corespunzător, încurajează ocuparea forței de muncă și înlesnesc mobilitatea pe piața forței de muncă. Acesta include prevederi privind protecția socială cu o arie largă de acoperire (ajutoare de șomaj, pensii și asistență medicală), care ajută oamenii să reconcilieze munca cu responsabilitățile personale și familiale, cum ar fi creșterea copilului.⁴ Toate acestea pot fi realizate prin (5) *Dialog social susținător și productiv*, încrederea reciprocă și relații industriale foarte avansate sunt cruciale pentru introducerea unor politici de flexisecuritate cuprinzătoare care să includă aceste componente.

Conceptul european de flexisecuritate pornește de la prezumția ca flexibilitatea și securitatea muncii nu sunt contradictorii, ci reprezintă abordări care se pot completa și sustine reciproc. Flexibilitatea muncii se poate realiza prin simplificarea procedurilor de concediere, reducerea costurilor concedierii (individuale sau colective), restrângerea ariei concedierilor considerate abuzive (prin definirea restrictivă a abuzului de drept în materia relațiilor de muncă), promovarea altor tipuri de contracte de muncă decât cele „clasice”.⁵ Totodată, dacă prin *flexibilitate* se urmărește - în esență- dobândirea unei mai mari libertăți de acțiune pentru angajatori, prin *securitate* se urmărește dobândirea unei securități individuale, pe tot parcursul vieții persoanei active, indiferent de ipostaza profesională în care se află (salariat, șomer, lucrător independent, într-o profesiune liberală, etc.);

La nivelul UE, țările(UE 25) au fost clasificate în cinci grupuri care reprezintă cinci modele diferite de flexisecuritate.⁶

Modelul continental include un grup de țări format din *Belgia, Franța, Germania și Austria* și se caracterizează printr-un nivel mediu de flexibilitate în relațiile de muncă și securitate pe piața muncii.

Modelul nordic format din țările scandinave - *Danemarca, Suedia și Finlanda*, incluzând și *Olanda*, înregistrează un nivel mediu spre înalt de flexibilitate a pieței muncii și un nivel înalt (cel mai înalt dintre toate grupurile) de securitate.

⁴ Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor, Către principii comune ale flexisecurității: Locuri de muncă mai multe și mai bune prin flexibilitate și securitate {SEC(2007) 861}, {SEC(2007) 862} p.5.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0359>

⁵ Andrei Popescu, Modernizarea dreptului muncii și flexisecuritatea muncii în viziunea Uniunii Europene. Impactul asupra legislației române, Buletin de informare legislativă nr.2, 2008, p.14. http://www.clr.ro/ebuletin/2_2008/buletin_2_2008.pdf

⁶ The analysis of flexicurity in EU members states (Analiza flexisecurității în statele membre ale UE), 2015, p.138-140
http://www.researchgate.net/publication/228423212_THE_ANALYSIS_OF_FLEXICURITY_IN_THE_EU_MEMBER_STATES

Modelul anglo-saxon include Irlanda și Regatul Unit al Marii Britanii și este caracterizat prin cea mai flexibilă piață a muncii și securitate relativ scăzută.

Modelul central și est european format din Bulgaria, Cehia, Estonia, Letonia, Lituania, România, Slovacia și Ungaria (statele membre noi), se caracterizează printr-un sistem rigid spre mediu de flexibilitate a pieței muncii și securitate scăzută.

Modelul mediteranean este compus din Grecia, Spania, Italia, Portugalia, Slovenia, Luxemburg și Polonia. Acest grup de țări poate fi identificat ca un grup cu flexibilitate scăzută în relațiile de muncă și nivel mediu spre scăzut de securitate pe piața muncii.

Țările cu un nivel înalt de flexibilitate înregistrează cea mai mare performanță macroeconomică.⁷ O piață a muncii flexibilă permite întreprinderilor să fie mai flexibile la schimbările pieței. Asigurând în același timp securitatea (în materie de stabilitate a relațiilor de muncă pentru lucrătorii calificați) întreprinderile își pot îmbunătăți productivitatea și poziția pe piață. (A se vedea tabelul de mai jos)

Indicator/Țări în grup	Grupul 1 BE, DE, FR,AT	Grupul 2 DK, FI, NL, SE	Grupul 3 IE, UK	Grupul 4 BG, CZ, EE, LV, LT, HU, RO, SK	Grupul 5 EL, ES, IT, LU, PL, PT, SI	EU-25
Rata de ocupare, vârsta 15-64 %	67.8	75.8	69.6	64.2	63.4	66.6
Rata șomajului, vârsta 15-64 %	7.2	4.9	5.9	6.0	7.2	6.3
Rata șomajului pe termen lung %	3.1	0.9	1.6	2.3	2.4	2.0
PIB per capita, în euro raportat la PPC	28,950	30,400	31,500	15,800	23,600	25,600
Productivitatea reală a muncii, în euro pe oră lucrată	40.1	41.4	38.9	18.3	7.8	23.8

Tabel nr. 1: Indicatori macroeconomici pe grupe de țări, UE 25
Sursa: Eurostat 2010⁸

Notă: După cum se poate observa din tabel, cel mai mare PIB mediu pe cap de locuitor a fost înregistrat în țările scandinave și anglo-saxone, adică în țările cu cele mai flexibile reglementări pe piața muncii. PIB-ul pe cap de locuitor a fost cel mai mic în grupul 4 (statele membre noi), țări care sunt caracterizate de o flexibilitate medie spre scăzută și cel mai scăzut nivel de securitate pe piața muncii. Grupurile de țări diferă, de asemenea, semnificativ după nivelul productivității reale a muncii pe oră lucrată. Țările cu reglementări mai flexibile ale pieței muncii au înregistrat un nivel mai ridicat de productivitate a muncii, și vice-versa. Productivitatea muncii a fost deosebit de scăzută în statele membre noi, în care flexibilitatea pieței muncii și securitatea au fost, de asemenea, la nivel scăzut. Grupurile de țări caracterizate ca țări cu nivel mai ridicat de flexibilitate în relațiile de muncă, au înregistrat, de asemenea, rate de ocupare mai înalte.

Majoritatea statelor membre ale UE au întreprins reforme structurale profunde în vederea flexibilizării legislației muncii. Țările nordice, Austria, Olanda, Germania și unele state membre post-comuniste ale UE au întreprins reforme semnificative înainte de criza din 2008. Două exemple bine-cunoscute sunt Pachetul de reforme Hartz în Germania (2003) și modelul flexibilității în Danemarca (triunghiul de aur danez);⁹ ambele au diminuat gradul de protecție a locurilor de muncă încă de la începutul anilor 2000

⁷ Ibidem, p.141

⁸ Idem

⁹ În prezent noțiunea de flexibilitate este deseori asociată cu "triunghiul de aur" danez, care este un exemplu de bună funcționare a flexibilității. Modelul combină o piață a muncii flexibilă (un nivel ridicat de mobilitate ocupațională și geografică a forței de muncă urmare a nivelului scăzut de protecție a ocupării), un grad înalt de securitate socială (un sistem generos de ajutoare de șomaj), precum și programe active pe piața muncii care vizează îmbunătățirea calificărilor și activarea șomerilor (Madsen, 2006; OECD, 2004).

menținând în același timp garanții sociale generoase în caz de concediere. Măsuri similare au fost întreprinse în Grecia, Republica Cehă și Italia. La începutul crizei, indicii de protecție a locurilor de muncă a rămas deosebit de mare în Europa de Sud, Franța, Belgia și Luxemburg, și deosebit de scăzuți în Irlanda și în Regatul Unit al Marii Britanii.¹⁰

Un șir de inițiative de flexibilizare a legislației muncii au fost intens promovate inclusiv ca reacție la criza economică și financiară globală. În perioada 2008- 2013 o treime din țările membre OECD au operat un șir de modificări la cadrul legal și au promovat reforme orientate în principal pe reglementările care guvernează concedierile individuale și colective. Reforme semnificative în acest sens au fost inițiate și implementate inclusiv și în statele catalogate ca având cea mai restrictivă legislație a muncii - Portugalia, Italia și Grecia. În Portugalia în 2009, 2011 și 2012 au fost efectuate trei reforme principale care au redus semnificativ termenul de preavizare în caz de concediere, a diminuat plățile compensatorii și a suplimentat temeiurile de concediere pentru motive ce tin de persoana salariatului. În Grecia, o reformă inițiată în 2010, urmată de o ajustare în 2012, a redus semnificativ termenele de preaviz și plățile compensatorii în caz de concediere. În Italia, modificările introduse în 2012 au limitat numărul cazurilor de restabilire a salariatului la locul de muncă prin hotărârea instanței de judecată, cu excepția cazurilor de concediere ilegală mai gravă (de exemplu discriminare la locul de muncă).¹¹

Cetățenii europeni acceptă nevoia de schimbare și adaptare la necesitățile pieței muncii. 87% sunt de acord că formarea profesională continuă sporește oportunitățile de a găsi un loc de muncă. 78% consideră că posibilitatea de a schimba cu ușurință locul de muncă este un lucru bun și util care ajută oamenii să își găsească un loc de muncă în prezent. 77% cred că munca la același angajator, pe toată durata vieții active ține de domeniul trecutului. În sfârșit, 72% dintre respondenți susțin ideea de flexibilizare a contractelor de muncă pentru a încuraja crearea de noi locuri de muncă.

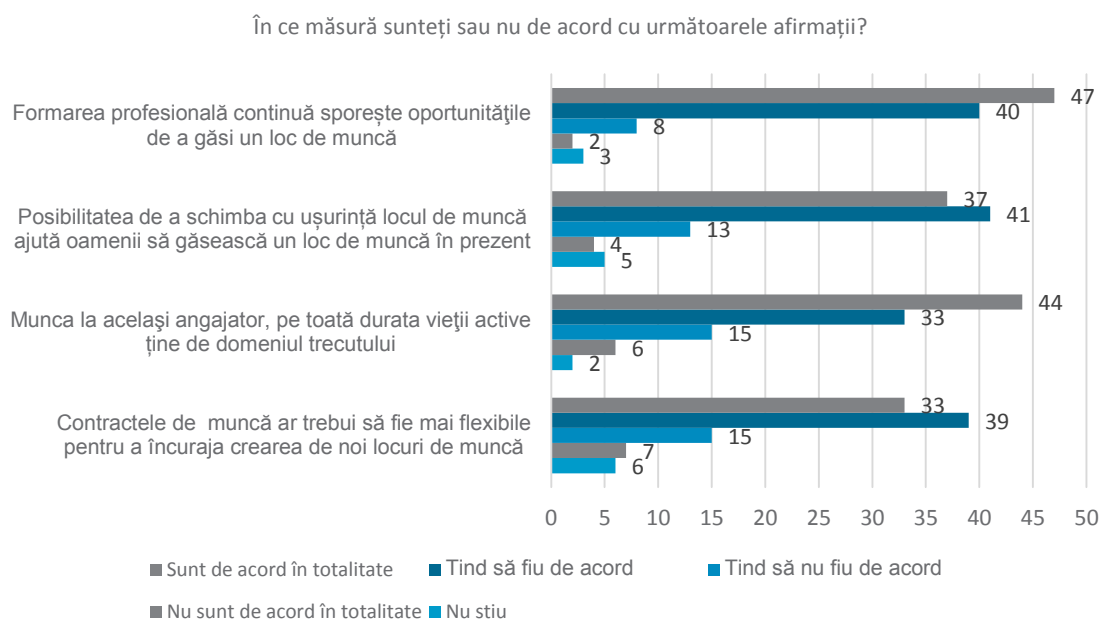


Figura 2: Atitudinea europenilor față de flexibilitate în relațiile de muncă

Sursa: European Employment and Social Policy, Special Eurobarometer 377/ Ocuparea forței de muncă și politica socială europeană, Eurobarometru special 377/, Decembrie 2011, p.34, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_377_en.pdf

¹⁰ Survey of Economic Reforms in the European Union (Sondajul reformelor economice în Uniunea Europeană), 2008-2014, p.53-54, <http://ec.europa.eu/bepa/pdf/economy/survey-of-economic-reforms-report.pdf>

¹¹ OECD Employment Outlook 2013, OECD 2013, p. 93-94, http://www.adepp.info/wp-content/uploads/2013/10/oecd_employment_outlook_0.pdf

V. IMPACT

Problemele existente în cadrul pieței muncii au un impact negativ asupra angajatorilor. Spre exemplu, concomitent cu existența, la general, a fenomenului șomajului, se resimte lipsa unui personal calificat, îndeosebi muncitoresc, capabil să realizeze sarcinile puse de angajator.¹² În consecință, avem o piață a muncii mai mult virtuală, decât real vizibilă. Așadar, flexibilitatea relațiilor de muncă, presupune o piață a forței de muncă extrem de adaptabilă, care necesită un suport normativ adecvat.

Existența unor reglementări excesiv de protective în raport cu angajații afectează negativ toți angajatorii. În anumite cazuri, angajatorul se află în imposibilitatea eliberării unor angajați, chiar în pofida existenței unui temei justificabil, ceea ce respectiv, obligă angajatorul la menținerea acestor salariați neproductivi cu suportarea cheltuielilor devenite iraționale. Concomitent, în unele cazuri, rezilierea contractului impune unele cheltuieli ce devin o povară prea mare pentru unii angajatori.

Cercetările recente indică că reglementările stricte și rigide în sfera relațiilor de muncă au impact negativ asupra pieței muncii.¹³ Astfel, legislația protectivă tinde să favorizeze pe cei din interiorul pieții muncii în defavoarea grupurilor neîncadrate în câmpul muncii, crescînd riscul șomajului de lungă durată și încurajînd dualitatea pieței muncii. Totodată, restricțiile impuse de legislație face restructurarea mai dificilă pentru întreprinderi și poate submina, în timp, productivitatea muncii. Costurile impuse întreprinderilor care încercă să adapteze forța de muncă la noile cerințe ale pieței, inhibă selectarea eficientă a locurilor de muncă și, indirect forțează întreprinderile să utilizeze resursele umane mai puțin eficiente. În plus, legislația muncii restrictivă favorizează ocuparea informală.

Gradul exagerat de protecție a locurilor de muncă și al salariaților a condus la lipsa competitivității între persoanele angajate. În prezent, salariații sunt convinși că în condițiile livrării unei munci de o calitate mai puțin satisfăcătoare, prevederile legislative le susțin protecția locului de muncă, încurajînd (în unele cazuri) efectuarea necalitativă a sarcinilor de muncă, lipsa interesului pentru învățare continuă, perfecționare, formare profesională continuă, mobilitatea lor teritorială și profesională. În același timp, sondajele arată că 52,2% dintre tinerii angajați nu dau dovadă de devotament față locurile lor de muncă.¹⁴

În cadrul legislației actuale a muncii există o flexibilitate redusă a intrării și ieșirii de pe piața muncii. O economie națională este cu atât mai avansată cu cît resursele sale de munca sunt mai bine utilizate. În mod oarecum paradoxal, în R. Moldova, tocmai aceasta resursă a fost neglijată. Consecințele imediate au fost migrarea masivă a unei părți relativ importante a forței de muncă competente, micșorarea ratei de angajare și respectiv a contribuabililor la bugetul asigurărilor sociale de stat, concomitent cu majorarea numărului pensionarilor, cu implicații dezastruoase pe termen lung asupra sistemului public de pensii.¹⁵ Rata angajării în 2014 era de 39,6%, fiind într-o continuă tendință de

¹² Un studiu recent „Relațiile de muncă în Republica Moldova din perspectiva companiilor” realizat de PNUD și Guvernul Belgiei indică că 85% dintre companii menționează problema lipsei forței de muncă calificate.

¹³ OECD Employment Outlook 2013, OECD 2013, p. 69-70,
http://www.adepp.info/wp-content/uploads/2013/10/oecd_employment_outlook_0.pdf

¹⁴ „Relații de muncă în Moldova din perspectiva companiilor”, realizat de PNUD și Guvernul Belgiei.

¹⁵ Ultimele date indică că raportul dintre contribuabili la sistem și beneficiarii de pensii a coborât de la 1,3 în 2006 la 1,2 în 2014, deși nivelul minim admisibil, conform practicilor internaționale, este de 4 contribuabili la 1 pensionar. (Criza sistemului public de pensii și măsuri de intervenție, Expert Grup 2015)

scădere în ultimul deceniu și fiind semnificativ mai mică comparativ cu media Uniunii Europene și statele din cadrul Parteneriatului Estic.

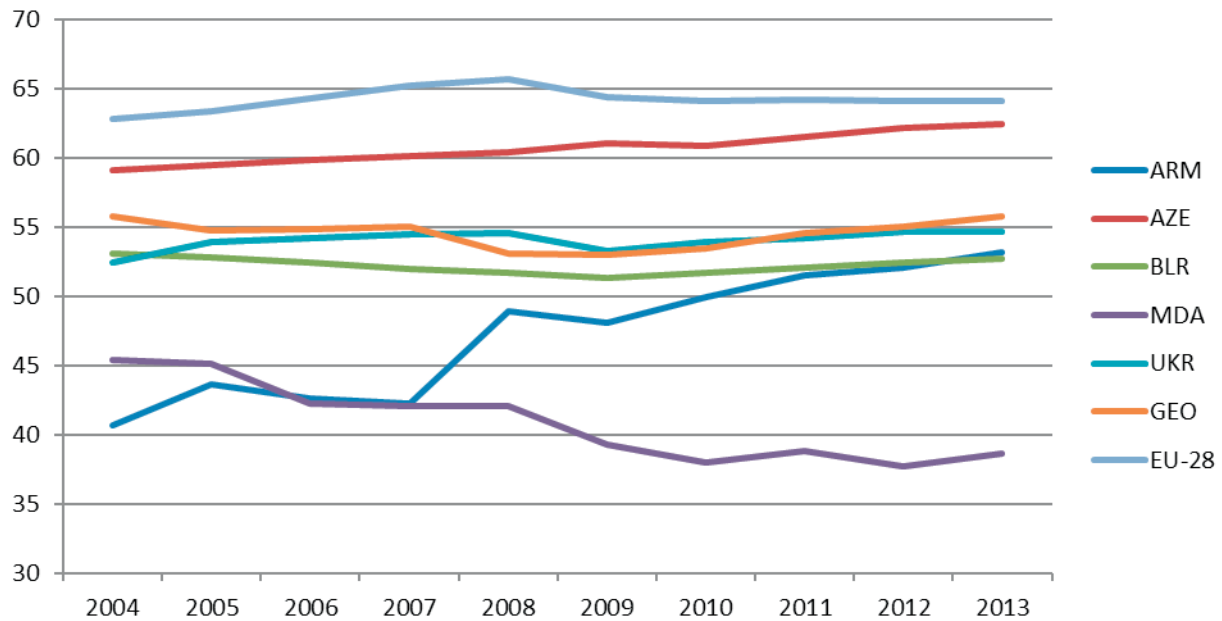


Figura 3: Dinamica ratelor de angajare în Moldova, Ucraina, Georgia, Armenia, Azerbaidjan, Belarus și UE.

Sursa: Banca Mondială: <http://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.TOTL.SP.ZS/countries>

Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics

În acest context, recomandările prezentate în lucrarea de față ar putea aduce beneficii considerabile nu numai pentru angajatori, ci și pentru societate în ansamblu dacă sunt sprijinite în modul corespunzător de către factorii de decizie. O legislație a muncii flexibilă va permite companiilor să se adapteze mai ușor la provocările economiei de piață, ar asigura sustenabilitatea acestora, ar facilita crearea a mai multe locuri de muncă și mai bine plătite și ar spori productivitatea muncii, ceea ce ar aduce cu sine mai mulți bani la bugetul de stat pentru domenii strategice precum sănătate, educație, protecție socială, sistemul de pensii etc., îmbunătățind astfel nivelul de trai al tuturor cetățenilor.

VI. RECOMANDĂRI DE MODIFICARE A LEGISLAȚIEI MUNCII ȘI JUSTIFICARE

Din punctul de vedere al Confederației Naționale a Patronatului din Republica Moldova, sunt necesare unele modificări la legislația muncii în vigoare pentru a asigura activitatea eficientă și sustenabilă a întreprinderilor, crearea locurilor de muncă și un echilibru social adecvat.

În linii generale, optăm pentru apropierea legislației muncii interne de normele Uniunii Europene, fapt, credem inevitabil în condițiile apropierii Republicii Moldova de Uniunea Europeană și aspirațiile de aderare la aceasta.

Convențional, propunerile ating diverse aspecte a relațiilor de muncă, atât în partea nemijlocită a relațiilor individuale de muncă, cât și în partea relațiilor de parteneriat social ce se contrapun cu relațiile individuale de muncă.

În esență, propunerile vizează o *flexibilizare a relațiilor de muncă*, fapt care ar stimula angajatorul spre implementarea diverselor proiecte, inclusiv de scurtă durată, precum și ar stimula salariații la o pregătire profesională permanentă și adaptabilitate la schimbările de pe piața muncii.

Recomandările enumerate mai jos sunt percepute de către angajatori ca fiind cele mai relevante în prezent. Lista recomandărilor de modificare a legislației muncii nu este exhaustivă. Alte recomandări, precum și orice recomandări care ar putea să apară pe parcurs, în funcție de necesitățile angajatorilor, vor fi promovate în conformitate cu toate posibilitățile legale.

OPTIMIZAREA NORMELOR LA ANGAJAREA SALARIATULUI ÎN CÎMPUL MUNCII, cum ar fi:

- *suplimentarea temeiurilor ce dau posibilitatea încheierii contractului individual de muncă pe perioadă determinată.* Aceasta ar facilita activitatea angajatorului în anumite condiții și stimula realizarea unor proiecte de scurtă durată, precum și ar evita căutarea și mascarea sub alte temeiuri (lit. k, art. 55 al Codului muncii).

În acest context:

suplimentarea art. 55 al Codului muncii cu un nou temei – "a¹) pentru perioada îndeplinirii obligațiilor de muncă ale salariatului ce nu se prezintă la serviciu pînă la revenirea sau eliberarea acestuia și determinarea circumstanțelor absenței".

- *simplificarea cerințelor față de conținutul textului contractului individual de muncă, pînă la reducerea conținutului obligatoriu la cerințele de ordin tehnic și clauze esențiale sau facultative cu caracter negociabil.* Cerințele existente la moment în art.49 al Codului muncii, în mare parte, au acoperirea legală corespunzătoare, unele chiar nefiind pasibile de a fi negociate, părțile doar transcriindu-le din lege, ceea ce doar umple volumul, nu și sensul contractului.

În acest context:

1) excluderea din conținutul art. 49 al. 1 al Codului muncii a prevederilor de la lit.. "o", "p" și "r".

2) suplimentarea al. 1 art. 51 al Codului muncii cu o nouă clauză – "c¹) clauza de neconcurență".

- *reducerea unor restricții la aplicarea perioadei de probă.* Aceasta ar permite angajatorului o verificare mai amplă a aptitudinilor salariaților și ar ridica nivelul de calificare necesar pentru realizarea sarcinilor de producție.

În acest context:

1) prevederea al. 5 art. 60 al Codului muncii de supliniți cu sintagma "cu excepția cazurilor de transfer a salariatului în altă funcție".

2) excluderea din conținutul art. 62 al Codului muncii a prevederilor de la lit.. "a" și "c".

OPTIMIZAREA NORMELOR LA EXECUTAREA CONTRACTULUI INDIVIDUAL DE MUNCĂ, cum ar fi:

- *simplificarea cerințelor față de modificarea contractului individual de muncă, prin înlăturarea enumerării de clauze și simpla referire la – orice modificare sau completare a contractului.* În caz contrar

apare o interpretare, conform căreia clauzele ce nu sunt incluse în listă nu pot fi modificate, fapt ce poate fi un impediment pentru activitatea angajatorului, în cazul necesității obiective de modificare a acestora.

În acest context:

expunerea al.2 art. 68 al Codului muncii în următoarea redacție: "Modificare a contractului individual de muncă se consideră orice schimbare sau completare a clauzelor contractului individual de muncă".

- *reducerea cuantumului indemnizației pentru perioada de șomaj tehnic.* Ținând cont de faptul că șomajul tehnic prin sine însăși are un impact negativ asupra activității angajatorului, o astfel de optimizare ar reduce din povara financiară a angajatorului și concomitent, ar menține pentru salariat o sursă de existență.

În acest context:

la al. 4 art. 80 cifrele "75" se înlocuiesc cu "50".

- *excluderea obligației angajatorului de a contribui financiar la formarea profesională a salariatului, din inițiativa acestuia.* Considerăm că logic apare doar obligația angajatorului de a contribui la formarea profesională a salariatului (inclusiv prin menținerea salariului mediu al salariatului în cazul scoaterii acestuia din producție), doar dacă formarea are loc la inițiativa angajatorului, iar acest fapt ar reduce din povara financiară a angajatorului.

În acest context:

1) la al. 1 art. 178 al Codului muncii se exclude sintagma "sau care s-au înmatriculat din proprie inițiativă".

2) art. 178 al Codului muncii se completează cu un nou alineat – 1¹ în următoarea redacție: "Salariaților care s-au înmatriculat din proprie inițiativă în instituțiile de învățământ superior sau mediu de specialitate acreditate în condițiile legii, la secțiile serale și fără frecvență și care învață cu succes li se stabilește durata parțială a timpului de muncă, li se acordă concedii suplimentare fără menținerea salariului și alte înlesniri, în modul stabilit de Guvern."

- *reintroducerea posibilității angajatorului de a solicita salariatului, în cazul demonstrării necesității și premizelor economico-organizaționale, fie acceptarea unei modificări a contractului individual de muncă fie, în caz contrar, a eliberării acestuia din funcție.* La moment, în cazul în care situația o impune, angajatorul nu are posibilitatea de a efectua modificări în activitatea sa operațională, fiind ținut de relațiile de muncă (nu doar salariu, ci și regim de muncă, sarcini de serviciu ș.a.). Ținând cont de faptul că realizarea sarcinilor operaționale poate fi de natură operativă, termenul de preaviz este mai logic de a-l înlocui cu o indemnizație de eliberare.

În acest context:

suplimentarea art. 86 al Codului muncii cu un nou temei de concediere – "x¹) refuzul salariatului de a-și continua munca în legătură cu schimbarea condițiilor esențiale de muncă".

- *posibilitatea compensării muncii suplimentare prin acordarea de ore libere.* În cazul în care părțile vor ajunge la un acord în vederea utilizării ulterioare a orelor lucrate suplimentar, într-o perioadă mai puțin intensivă pentru activitatea de producție, faptul dat ar permite să reducă din povara financiară directă a angajatorului și concomitent, ar menține drepturile salariatului.

În acest context:

excluderea al.3 de la art.157 al Codului muncii.

- *excluderea categoriei răspunderii limitate a salariatului ori, cel puțin, compensarea diferenței de prejudiciu prin mecanisme fiscale.* Categoria respectivă, practic s-a păstrat doar în unele republici fost sovietice, fiind un anacronism și reprezintă o limitare a drepturilor angajatorului, care nu își poate recupera, printr-o interdicție din lege, prejudiciul ce i-a fost cauzat. Specificăm că salariatul, oricum este favorizat prin limitarea întinderii prejudiciului doar la cel real cauzat, ținând cont de uzura bunului, excluzând venitul ratat etc;

În acest context:

art.336 al Codului muncii se expune în următoarea redacție: "Pentru prejudiciul cauzat angajatorului, salariatul poartă răspundere materială deplină, în condițiile prevăzute de prezentul cod sau alte acte normative."

- *excluderea costurilor pentru angajator în cazul accidentelor în muncă și bolilor profesionale.* Ținând cont de achitarea lunară de către angajator a contribuțiilor de asigurare socială, este logic ca toate costurile, poate doar cu excepția cazurilor generate de încălcări grave din partea angajatorului, să fie suportate din fondurile asigurărilor sociale.

În acest context:

art.18 al Legii securității și sănătății în muncă nr.186 din 10.07.2008 se completează cu un nou alineat 4¹ cu următoarea redacție: "Angajatorul urmează să achite indemnizația unică în condițiile când se stabilește vina intenționată sau neglijența gravă la producerea accidentului sau survenirea bolii profesionale. În celelalte cazuri indemnizația urmează a fi achitată din fondurile asigurărilor sociale de stat."

OPTIMIZAREA NORMELOR LA ÎNCETAREA CONTRACTULUI INDIVIDUAL DE MUNCĂ, cum ar fi:

- *extinderea posibilităților de concediere a salariatului, inclusiv extinderea față de toate categoriile de salariați a posibilității eliberării pentru încălcarea gravă a obligațiilor funcționale ce au adus prejudiciu, inclusiv de imagine, unității.* La moment, angajatorul nu are posibilitatea de a sancționa, în mod echivalent, salariatul care, prin abateri grave, prejudiciază unitatea.

În acest context:

suplimentarea art. 86 al Codului muncii cu un nou temei de concediere – "g¹) încălcarea gravă, chiar și o singură dată, a obligațiilor de muncă, dacă aceasta a adus unității prejudicii esențiale, inclusiv de imagine".

- *extinderea posibilităților de concediere a salariatului, inclusiv extinderea față de toate categoriile de salariați a posibilității eliberării pentru pierderea încrederii, cu acordarea unei indemnizații negociate, în lipsa unui temei culpabil.* Necesitatea, la moment, de a menține în serviciu un salariat, în pofida voinței angajatorului, nu contribuie la menținerea unui climat favorabil în colectiv, iar posibilitatea de a negocia o indemnizație ar garanta și drepturile salariatului.

În acest context:

- 1) **suplimentarea art. 86 al Codului muncii cu un nou temei de concediere – "s¹) pierderea încrederii angajatorului față de salariat".**
- 2) **art. 186 al Codului muncii se completează cu un nou alineat – 2¹ în următoarea redacție: "Indemnizația de eliberare din serviciu la încetarea contractului individual de muncă în legătură cu pierderea încrederii angajatorului față de salariat (art.86 al.1 lit. s¹ a prezentului cod) se stabilește prin negocieri de părțile contractului, dar nu mai puțin de mărimea a douăsprezece salarii medii lunare ale salariatului."**

- *înlocuirea necesității obținerii acordului comitetului sindical la concedierea pentru unele temeuri a salariaților – membri de sindicat – cu necesitatea consultării, sau obligarea motivării acordului cu posibilitatea contestării refuzului dacă angajatorul îl va considera nemotivat, cu suspendarea, pentru perioada respectivă, a termenilor pentru concediere.* Formularea actuală reprezintă o imixtiune în activitatea antreprenorului și un dezechilibru vădit între interesele operaționale ale unității cu interesele salariatului și a reprezentanților acestuia în a înlătura eventuala discriminare pe motivul apartenenței sindicale.

În acest context:

art. 87 al. 1 al Codului muncii se va expune în nouă redacție: "Concedierea salariaților membri de sindicat are loc cu consultarea prealabilă a organului (organizatorului) sindical din unitate."

- *redistribuirea unor temeuri de eliberare din funcție a salariatului, din categoria temeurilor de concediere, în categoria temeurilor de eliberare din funcție indiferent de voința părților.* Drept exemplu indicăm temeurile de concediere pentru necorespunderea funcției pe motiv de sănătate sau de

pregătire profesională, or aceste temeuri sunt de natură obiectivă și nu pot fi lăsate la discreția părților (cu atât mai mult că normele imperative ale instituției securității și sănătății în muncă nu permit admiterea acestor salariați la îndeplinirea lucrărilor), iar inevitabilitatea acestora ar deschide mai multe posibilități angajatorului, inclusiv avantaje în timp, de a angaja o persoană aptă și competentă.

În acest context:

- 1) **suplimentarea art. 82 al Codului muncii cu un nou temei de concediere – "d¹) constatarea faptului că salariatul nu corespunde funcției deținute sau muncii prestate din cauza stării de sănătate, în conformitate cu certificatul medical".**
- 2) **suplimentarea art. 82 al Codului muncii cu un nou temei de concediere – "d²) constatarea faptului că salariatul nu corespunde funcției deținute sau muncii prestate ca urmare a calificării insuficiente, confirmate prin hotărâre a comisiei de atestare".**
- 3) **excluderea de la art. 86 al Codului muncii prevederile al. 1 lit. "d" și "e".**

OPTIMIZAREA NORMELOR ÎN DOMENIUL APĂRĂRII DREPTURILOR ȘI INTERESELOR DE MUNCĂ,
cum ar fi:

- *concretizarea dreptului patronatelor de a reprezenta membrii săi în fața instanțelor de judecată.* După exemplul sindicatelor, unde prevederea respectivă este inclusă direct, considerăm necesară includerea ei și în Legea patronatelor, or aceasta nu se conține direct, fapt ce dă naștere la diverse interpretări. Concomitent, prevederea ar înlătura această divergență dintre competențele partenerilor sociali, fapt ce corespunde principiilor parteneriatului social.

În acest context:

la art.20 al. 1 lit. a) al Legii patronatelor nr.976 din 11.05.2000 după sintagma "autoritățile publice," se adaugă sintagma "inclusiv în instanțele judecătorești,".

- *instituirea jurisdicției specializate.* Considerăm că o justiție specializată va ridica calitatea actului justiției și va reduce costurile ce apar în legătură cu examinarea diverselor litigii.

În acest context:

- 1) **art. 351 lit. b) al Codului muncii se va expune în noua redacție: "tribunalele muncii."**
- 2) **în cuprinsul Titlului XII al Codului muncii "Jurisdicția muncii" sintagma "instanța de judecată" se înlocuiește cu sintagma "tribunalul muncii".**

VII. IMPLEMENTARE

Pentru implementarea recomandărilor legislative enunțate, Confederația Națională a Patronatului din RM a organizat diverse ședințe și mese rotunde, inițial pentru a identifica problemele, și, ulterior, pentru a elabora propunerile de rigoare. Toate acestea sunt preconizate pentru a fi puse în acțiune în termeni restrânși și termeni medii.

O parte din recomandări deja sunt acceptate spre discuții de legiuitor, unele din acestea fiind și aprobate, în primele lecturi, respectiv, urmează aprobarea finală, promulgarea și punerea acestora în practică. Realizarea în practică a recomandărilor ce vor fi aprobate va fi în sarcina tuturor actorilor de pe piața forței de muncă, atât a partenerilor sociali (patronate, sindicate, autorități publice), cât și nemijlocit a angajatorilor și salariaților.

Celelalte recomandări, cât și eventualele recomandări ce vor apărea pe parcurs, în dependență de necesitățile angajatorilor, urmează a fi promovate, conform tuturor posibilităților legale. Astfel, după definitivarea lor în cadrul patronatului, acestea vor fi înaintate spre discuții în cadrul Comisiei Naționale pentru Consultări și Negocieri Colective, după care, înaintate Guvernului, pentru ca acesta să inițieze procedura de inițiativă legislativă.

În mod inerent, succesul în adoptarea recomandărilor depinde de Guvern, și nu în ultimul rând și de sindicate, cu care la fel se negociază fiecare propunere. Depășirea opozițiilor și atingerea consensului va fi realizat prin negocieri permanente și prin demonstrarea necesității modificărilor propuse la legislația existentă.

VIII. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Confederația Națională a Patronatului monitorizează toate etapele de promovare a fiecărei recomandări, și, după caz, intervine cu explicațiile de rigoare. Pe parcursul implementării va fi analizată aplicabilitatea practică a recomandărilor, cu elaborarea propunerilor, eventual necesare pentru îmbunătățirea normelor.