

OCTOMBRIE 2022

Reforma Consiliului Economic și Social din România

pentru întărirea capacității
instituționale și a calității
consultării publice



Cuprins

2	Sumar
3	Introducere
4	Scurt istoric
5	Cadru normativ
6	Perspective de reformă
7	Direcții de acțiune
7	I. COMPONENTĂ
9	II. PROCEDURI
13	III. DIGITALIZARE
19	Resurse utile

Sumar

Consiliul Economic și Social (CES) este organismul consultativ al legiuitorului (Parlament și Guvern) în privința politicilor cu impact socio-economic. Este forul dedicat dialogului civic, reunind reprezentanți ai confederațiilor sindicale și patronale reprezentative la nivel național și ai societății civile (ONG-uri). Cea mai mare parte a proiectelor de acte normative și de politici publice din România își întăresc legitimitatea trecând pe la CES pentru a fi avizate, ca etapă esențială a procesului legislativ.

În contrast cu importanța sa pentru democrație, din cauza unor neajunsuri structurale, CES funcționează la o capacitate diminuată și este redus la o simplă formalitate. Dacă propunerile pe care le formulăm în acest document vor fi implementate, credem că CES ar fi înzestrat cu resursele necesare pentru a-și însuși rolul pe care ar trebui să îl joace de fapt. Astfel, calitatea consultărilor publice ar crește semnificativ, ceea ce ar avea ca rezultat elaborarea unor acte normative mai echilibrate și de o calitate mai ridicată.

În calitate de partener social reprezentativ la nivel național, Confederația Patronală Concordia este membră în Plenul și comisiile CES. Problemele pe care le-am identificat în funcționarea instituției țin, pe de-o parte, de cadrul legal în materie, cum ar fi lipsa unor prevederi clare privind ordinea consultărilor publice, repartizarea locurilor în Plen, îndeplinirea criteriilor de reprezentativitate pentru organizațiile sindicale și patronale, iar pe de altă parte, de aspecte din practica de zi cu zi care ar putea fi îmbunătățite, precum nevoia stringentă de digitalizare sau volumul excesiv de muncă într-un timp mult prea scurt.

Soluțiile pe care le propunem cuprind:

A Clarificarea și îmbunătățirea prevederilor legale privind, printre altele:

ordinea/cronologia realizării consultărilor în privința proiectelor aflate în dezbateri

repartizarea locurilor în Plenul CES

verificarea îndeplinirii condițiilor privind reprezentativitatea partenerilor sociali

B Eficientizarea procedurilor interne în ceea ce privește:

numărul, rolul și atribuțiile comisiilor

volumul de activitate și termenele de avizare

fluxul documentelor între CES și organizațiile membre

profesionalizarea și adaptarea resursei umane (d.p.d.v. cantitativ și calitativ)

C Digitalizarea instituțională a dialogului civic, prin:

integrarea instrumentelor IT&C în desfășurarea activității CES

construirea unui ecosistem digital dedicat dialogului civic

Introducere

Consiliul Economic și Social este instituția menită să asigure dialogul permanent între toate părțile societății și să contribuie la creșterea prosperității economice, a bunăstării și a calității vieții. Instituție publică de interes național, tripartită, autonomă, constituită în scopul realizării dialogului dintre organizațiile patronale, cele sindicale și reprezentanții ai asociațiilor și fundațiilor neguvernamentale ale societății civile, CES este organismul consultativ al Parlamentului și al Guvernului României în domeniile sale de specialitate stabilite prin lege.

Dialog social, dialog civic și consultare publică

Un sistem social democratic presupune participarea cât mai multor actori relevanți în procesul de elaborare a actelor normative și a programelor de politici publice. În România, implicarea persoanelor fizice și juridice de drept privat în actul legiferării se realizează pe trei planuri: consultare publică, dialog civic și respectiv dialog social.

Consultarea publică este procesul prin care orice cetățean sau structură asociativă își poate exprima părerea sau poate face propuneri vizavi de un proiect de act normativ. Obligativitatea consultării publice presupune că intenția de a adopta un act este adusă la cunoștința publică și că inițiatorul așteaptă feedback. Proiectul de act normativ trebuie publicat pe website-ul instituției inițiatoare împreună cu instrumentul de motivare, în secțiunea dedicată transparenței decizionale, cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre avizare. Din acest interval, o perioadă de cel puțin 10 zile este dedicată primirii propunerilor și sugestiilor din partea celor interesați¹.

Dialogul civic este procesul organizat prin care entitățile neguvernamentale discută între ele sau cu statul. Deși nu are o definiție legală, dialogul civic reprezintă forma de consultare instituțională cu reprezentanții societății civile organizate - sub denumirea generică de ONG-uri, și cu partenerii sociali. La dialogul civic iau parte sindicate, patronate și organizații non-profit reprezentative care activează în diverse arii ale vieții sociale și economice, respectiv fundații, asociații profesionale sau meșteșugărești, ale pensionarilor, pentru protecția categoriilor vulnerabile, protecția mediului, etc.

Dialogul social este o formă de consultare mai strict reglementată² și rezervată partenerilor sociali. Acesta reprezintă strict schimbul de informații și viziuni dintre organizațiile sindicale și cele patronale, în format bipartit, sau dintre ele și autorități - format tripartit, și are ca țel principal pacea socială. Dialogul social are loc în special prin ședințele Comisiilor de Dialog Social (CDS) de la ministere și de la organele administrației publice în teritoriu, dar și în cadrul Consiliului Național Tripartit pentru Dialog Social (CNTDS).

1 Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, art. 7

2 Desfășurarea lui este guvernată de Legea dialogului social nr.62/2011

CES constituie forul principal pentru dialog civic la nivel național. A fost conceput ca locul unde interesele tuturor părților societății se întâlnesc și sunt discutate, prin vocea mediului asociativ, pentru ca mai apoi să rezulte concluzii ce sunt înaintate legiuitorului. Astfel, acesta din urmă poate concepe acte normative și politici publice cât mai echilibrate și calitative, într-o cât mai mare cunoștință de cauză despre realitățile sociale și economice, în raport cu o multitudine de interese.

Din cauza anumitor impedimente ce țin atât de reglementarea, cât și de practica instituțională în funcționarea sa, [rolul, eficiența și puterea CES sunt în prezent mult diminuate.](#)

Scurt istoric

CES a fost înființat prin lege în anul 1997 și ridicat la rang constituțional în 2003. Conceput inițial ca un for dedicat dialogului social tripartit - un loc de întâlnire între stat și partenerii sociali (sindicate și patronate), la început era format din reprezentanții acestora din urmă și oficiali din cadrul mai multor instituții publice. În 2011, filosofia sa a fost reorientată dinspre dialog social către dialog civic, pe modelul Comitetului Economic și Social European (CESE), reprezentanții statului fiind înlocuiți cu cei ai societății civile - asociații și fundații din mai multe arii de activitate. Corelativ retragerii Guvernului din CES, a fost constituit un nou organism: Consiliul Național Tripartit pentru Dialog Social (CNTDS), în continuare în funcțiune. CES este din 1999 membru fondator AICESIS, Asociația Internațională a Consiliilor Economice și Sociale și a Instituțiilor Similare, care regroupează 72 de instituții cu rol cvasi-identice de pe toate continentele.

Din punct de vedere instituțional, CES este conceput pe modelul Comitetului Economic și Social European (CESE). Înființat prin Tratatul de la Roma în 1957, CESE este un organism consultativ al UE care cuprinde reprezentanți ai organizațiilor lucrătorilor, ai angajatorilor și ai altor grupuri de interese și emite avize cu privire la aspecte de politică europeană destinate Comisiei, Parlamentului și Consiliului UE, funcționând drept punte de legătură între instituțiile de decizie ale Uniunii și actorii sociali și economici din UE. Statelor membre le este alocat un număr de reprezentanți în CESE proporțional cu populația, României revenindu-i pentru mandatul în curs 15 din 350. Potrivit legii³, pentru CESE, fiecare parte reprezentată în Consiliul Economic și Social din România desemnează câte 5 membri prin consens sau, în caz de dezacord, prin vot majoritar simplu. În cazul în care desemnarea nu se face cu cel puțin 30 de zile înaintea termenului prevăzut pentru nominalizarea reprezentanților, desemnarea va fi făcută de către Guvern. Având în vedere, însă, că locurile disponibile în CESE sunt mai puține decât organizațiile prezente în CES, consensul - și subsecvent, votul - sunt împiedicate în practică. Prin urmare, până în momentul de față, Guvernul a fost cel care a desemnat membrii din partea României.

3 – [Legea nr. 248/2013](#), art. 32

Cadru normativ

Actele normative care au guvernat CES au fost, pe rând: [Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social](#), abrogată prin [Legea dialogului social nr. 62/2011](#), aceeași lege prin care s-a înființat și CNTDS. Din 2013, are iarăși propria sa lege, mai precis [Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social](#). În detalierea acestuia, Consiliul lucrează potrivit propriului [Regulament de Organizare și Funcționare](#), pe lângă care mai există și [Regulamentul intern al Secretariatului Tehnic](#).

CES este o componentă esențială a procesului de luare a deciziilor la nivel central. Chiar dacă este strict consultativ, cvasi-majoritatea actelor normative elaborate de Parlament și de Guvern au nevoie de avizul său pentru a continua pe firul legislativ. În acest sens s-a pronunțat în mai multe rânduri și Curtea Constituțională a României. Merită menționată Decizia CCR nr. 139/2019⁴, prin care se arată că, în virtutea principiului legalității, solicitarea avizului CES în privința actelor normative care fac obiectul său de specialitate este obligatorie, sub sancțiunea neconstituționalității legii în ansamblul său. Deși obligația legală privește strict solicitarea avizului, nu și obținerea acestuia, CCR explică, în considerentele Deciziei⁵, că „procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii”. În sprijinul acestei concepții, Curtea menționează că potrivit legislației privind normele de tehnică legislativă⁶, instrumentul *final* de motivare al proiectului trebuie să conțină referiri la avizele primite de la autoritățile avizatoare. Astfel, situațiile în care avizul CES este cerut de către inițiatorul actului normativ, însă termenul pentru formularea acestuia este vădit insuficient, la fel ca și situațiile în care el este cerut pentru acte normative deja adoptate - și chiar publicate în Monitorul Oficial, cum au existat situații - reduc obligativitatea avizării de către CES la o simplă formalitate derizorie, incompatibilă cu rolul său constituțional și legal.

4 Decizia nr. 139/2019 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar.

5 Punctele 82 – 86

6 [Legea nr. 24/2000](#) privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative



Perspectivă de reformă

De la înființare, singura reformă a fost cea realizată prin Legea nr. 248/2013. După intrarea în vigoare, aceasta a suferit modificări punctuale în 3 etape (2015, 2016 și 2017), la care se adaugă un proiect mai ambițios, abandonat pe parcurs (2016). În ciuda numeroaselor nemulțumiri și a semnalelor trase în repetate rânduri de toate părțile cu privire la disfuncționalitățile și relevanța scăzută a CES, partidele politice nu au făcut o prioritate din creșterea acesteia.

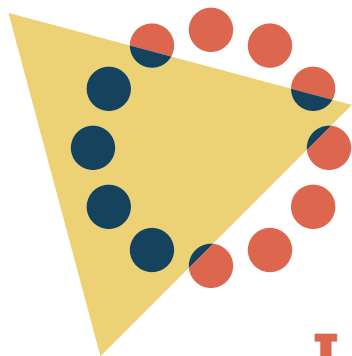
Programul de Guvernare 2021-2024 al actualei Coaliții de guvernare se limitează să enunțe că „susține promovarea principiului de guvernare participativă, prin implicarea mai activă a societății civile, patronatelor, sindicatelor, bisericii și a altor actori sociali”, fără niciun detaliu suplimentar.

Planul Național de Redresare și Reziliență, în cadrul Componentei 14 – *Buna Guvernare*, își asumă ca obiectiv specific „îmbunătățirea proceselor de formulare a politicilor publice/deciziilor publice prin consultarea părților interesate”. Tot aici este consemnat că „de multe ori, inițiative legislative importante sunt anunțate chiar înainte de adoptare. Gradul de implicare a părților interesate în elaborarea și punerea în aplicare a reformelor este redus și există rareori un dialog real între parteneri, deși există structurile instituționale relevante în acest sens. [...] Mediul de afaceri din România se confruntă cu dificultăți în derularea activității ca urmare a schimbărilor legislative dese, făcute fără consultarea stakeholderilor și fără determinarea impactului”. Cu toate acestea, CES nu este avut în vedere ca instituție în planul de reforme. Cât privește implicarea partenerilor sociali în elaborarea legislației, în accepțiunea PNRR, singura măsură necesară este efortul de digitalizare a acestora din urmă, fără nicio mențiune despre atât de imperioasa digitalizare a statului însuși.

Având în vedere decalajul dintre importanța sa în arhitectura statală și relevanța pe care o are în momentul de față în practică, Concordia consideră necesară declanșarea unui proces de reformă a Consiliului Economic și Social pentru recuperarea potențialului instituțional și revitalizarea dialogului civic național.

Direcții de acțiune

Am identificat câteva probleme principale în organizarea și funcționarea CES, enumerate mai jos alături de soluțiile pe care le propunem. În linii mari, acestea țin de **componenta și membrii** CES, de **funcționare și procedură** și, nu în ultimul rând, de nevoia stringentă de **digitalizare**.



I. COMPONENTĂ



PROBLEMA

Repartizarea locurilor în Plen

Procedura actuală de repartizare a locurilor între diferitele organizații aparținând aceleiași părți (sindicală/patronală/ONG) este imprecis și neproductiv reglementată, presupunând negocieri și conflicte care împiedică de multe ori constituirea în bune condiții a unui nou Plen. Fiecare confederație sindicală și patronală reprezentativă are de drept câte un loc în Plen. Repartizarea celorlalte, până la concurența numărului de 15, se face prin consens. Dacă acesta nu se realizează, repartizarea se face prin vot, în cadrul fiecărei părți, cu majoritate de $\frac{3}{4}$ din numărul total al organizațiilor ce constituie respectiva parte.

SOLUȚIA

O procedură în trepte, cu etape și termene clare

Procedura trebuie modificată în așa fel încât să fie evitată blocarea activității CES în cazul în care patronatele și/sau sindicatele nu ajung la un consens pentru semnarea protocolului necesar în cadrul fiecărei părți. Totodată, este necesară stabilirea prin lege a unor termene clare pentru semnarea protocolului și o procedură alternativă prin care locurile pot fi repartizate, fără a fi necesar acordul prealabil al părților.

Astfel, pentru repartizarea celor 15 locuri alocate fiecărei părți în Plenul CES, propunem următoarea procedură: câte un loc pentru fiecare confederație patronală și sindicală reprezentativă, iar restul se vor repartiza conform unui proces în **4 etape mutual exclusive, fiecare cu o durată de 30 de zile**, astfel:

- a) pe bază de protocol acceptat în unanimitate cu 30 de zile înaintea încetării mandatului Plenului în funcție;
- b) (în caz de eșec) pe bază de protocol semnat de o majoritate de $\frac{3}{4}$ din totalul organizațiilor reprezentative, în termen de 30 de zile de la încheierea mandatului în curs;

- c) (în caz de eșec) pe bază de protocol semnat de majoritatea simplă a organizațiilor reprezentative, în termen de 30 de zile;
- d) (în caz de eșec) locurile se vor distribui automat, în mod egal, fiecărei confederații sindicale și patronale reprezentative. Locurile rămase neocupate vor rămâne suspendate până la semnarea unui protocol valabil.

Procedura prevăzută de punctele a) - c) ar trebui să fie aplicabilă și în vederea repartizării locurilor pentru fiecare parte în comisiile de specialitate.

O soluție alternativă posibilă, de natură să simplifice procesul de repartizare, ar fi ca locurile partenerilor sociali alocate fiecărei părți să fie distribuite direct **în mod egal sindicatelor/patronatelor reprezentative**, iar cele rămase neocupate – dacă totalul nu este divizibil cu numărul organizațiilor – **să fie repartizate în baza unui protocol**. Soluția ar fi echitabilă și ar impulsiona încheierea protocolului, având în vedere miza lui diminuată de această dată (de ordinul câtorva locuri, nu totalitatea lor).



PROBLEMA

Necesitatea unui standard profesional mai ridicat

CES este un for de reprezentare, unde dezbaterile se poartă în virtutea mandatului primit de la cei reprezentați, fie că este vorba de categorii de cetățeni, în cazul ONG-urilor, lucrători, în cazul sindicatelor, respectiv companii, în al patronatelor. Printre numeroșii factori care pot conduce la creșterea calității dezbaterilor îl reprezintă creșterea nivelului profesional al membrilor Plenumului și comisiilor și al aparatului de specialitate.

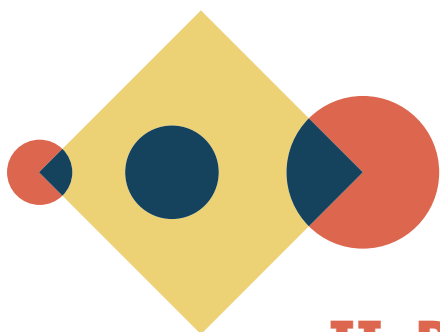
SOLUȚIA

Instituirea unor criterii de selecție și extinderea aparatului de specialitate

Considerăm oportună introducerea unor criterii privind profesionalismul pentru persoanele care sunt membre în Plen și în comisii. Acestea ar putea să se refere la experiența în domeniul social și economic, în cazul membrilor de Plen. În cazul membrilor comisiilor, unde gradul de specializare este mai ridicat, ar trebui să conteze experiența/pregătirea relevantă a persoanei desemnate în aria de specializare a comisiei în cauză.

Pentru ca discuțiile să se poarte într-o cât mai mare cunoștință de cauză, angajarea unui **corp de experți tehnici** care să sprijine membrii Plenumului și ai comisiilor în dezbaterile subiectelor de pe ordinea de zi și în elaborarea proiectelor de avize ar da greutate mai mare avizelor. În momentul de față, în cadrul CES activează Direcția Elaborare Avize și Pregătire Ședințe, care numără 7 persoane, inclusiv Directorul⁷. Biroul Elaborare Avize, Studii și Analize din cadrul Direcției are în schema de personal numai 2 funcționari. Extinderea acestui departament și angajarea unor specialiști care să furnizeze expertiză în domenii precum fiscalitate, drept, finanțe, politici concurențiale, de muncă sau de mediu etc. ar fi foarte utilă.

⁷ Conform [organigramei](#) de pe website-ul CES.



II. PROCEDURI



PROBLEMA

Practică neunitară în materia consultărilor

Sistemul consultărilor publice în democrația românească este relativ întortocheat. Problema majoră este vidul legislativ privind ordinea organizării tuturor etapelor de consultare. Pe firul elaborării unui act normativ, diverse tipuri de entități avansează poziții față de acesta și le transmit autorității inițitoare ca feedback, în diverse stagii. Fiecare dintre aceste forme de consultare face, însă, obiectul unei legi distincte:

- avizarea proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor este supusă reglementărilor Legii de organizare și funcționare a CES⁸;
- consultarea obligatorie a partenerilor sociali asupra inițiativelor legislative sau de altă natură cu caracter socio-economic în cadrul ministerelor și al altor instituții publice se realizează în virtutea Legii dialogului social⁹, prin Comisiile de Dialog Social (CDS);
- pentru formularea de propuneri, sugestii sau opinii de către orice persoană fizică sau juridică interesată în timpul procesului de elaborare a unui act normativ sunt incidente prevederile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică¹⁰.

Aceste legi instituie proceduri de consultare bine elaborate, însă omit să se coordoneze între ele și, ca atare, ordinea efectuării acestora de către administrație este în prezent variabilă de la caz la caz. Problematic pentru CES este faptul că nu are un loc clar stabilit în ordinea de precădere a consultărilor publice. Se ajunge la situații în care, de pildă, minuta Comisiei de Dialog Social de la ministerul de resort, care consemnează propunerile partenerilor sociali și pune în context proiectul de act, le parvine membrilor Plenului de-abia după formularea avizului. Un exemplu în sens invers este că CES își poate da avizul față de o variantă a legii care, în urma altor etape de consultare, ajunge la o formă fundamental diferită, iar avizul cade în desuetudine.

În afara acestor sesiuni ordinare prevăzute de legislație, statul are sarcina să organizeze întâlniri periodice, la nivel înalt, cu partenerii sociali, privitoare la cele mai importante subiecte din mediul social și cel economic, prin

8 Legea nr. 248/2013, art. 2, alin. (1)

9 LDS nr. 62/2011, art. 120 și 121

10 Legea nr. 52/2003, art. 7

reunirea Consiliului Național Tripartit pentru Dialog Social. În prezent, aceste întâlniri au loc rar, neregulat și au mai mult un caracter formal. În plus, este inexplicabil de ce regulamentul propriu de organizare și funcționare al CNTDS nu este public.

SOLUȚIA **Armonizarea legislației privind consultarea publică**

Se impune coordonarea tuturor formelor de consultare vizavi de actele normative și proiectele de politici publice elaborate la nivel central, așa încât acestea să aibă loc într-o ordine unitară și într-o înlănțuire logică.

Ordinea care prezintă cele mai multe avantaje ar fi: Comisia de Dialog Social din cadrul ministerului, dacă este cazul, apoi Transparența Decizională și în cele din urmă Consiliul Economic și Social.

Pentru proiectele inițiate de ministere sau de alte autorități ale administrației publice centrale, este logic ca prima consultare din lanț să aibă loc cu partenerii sociali, în cadrul CDS, în perioada de elaborare a actului. Sindicatele și patronatele, având în vedere expertiza specifică și experiența „la firul ierbii”, pot veni cu propuneri tehnice valoroase.

Adus la o formă care să manifeste intenția finală a inițiatorului, proiectul de la minister este publicat în procedura transparenței, pe site-ul propriu, unde, timp de cel puțin 10 zile, orice persoană interesată, cetățean sau grup de cetățeni, să vină cu propuneri, sugestii sau opinii. Sondarea opiniei publice generale este un bun barometru despre recepția viitoare a actului și permite integrarea de idei originale, din alte perspective decât din proximitatea procesului de elaborare (cold eye).

Proiectele care ajung la CES ar trebui, așadar, să fie:

- cele provenite de la deputați sau senatori, înaintate de către secretarii generali ai celor două camere ale Parlamentului;
- cele inițiate de autoritățile administrației publice centrale, în ultima lor variantă înainte de adoptare, inclusiv în cazul proiectelor de lege inițiate de Guvern.

În acest mod, CES poate da un aviz profesionist, în cunoștință de cauză, bine fundamentat pe cea mai proaspătă formă a proiectului de act, așa încât relevanța acestui aviz să fie cea mai mare cu putință.

Problemele stringente care depășesc palierul CES ar trebui dezbătute în cadrul CNTDS. Acesta ar trebui să aibă reuniuni regulate, dar și extraordinare, la cererea întemeiată a partenerilor sociali. **O soluție ar putea fi organizarea obligatorie a unei întruniri la solicitarea a ¼ din numărul confederațiilor sindicale și patronale reprezentative.** Este, de asemenea, imperios ca regulamentul propriu de organizare și funcționare a CNTDS să fie făcut public.



Pe lângă Plen, Consiliul este alcătuit din 9 comisii de specialitate, fiecare cu câte 9 membri, repartizați pe aceleași 3 grupe, care analizează proiectele și formulează propuneri de avize pentru Plen. Potrivit Regulamentului, proiectele de acte normative sunt repartizate „comisiei/comisiilor de specialitate competente”¹¹. Plenul poate aviza un proiect pe baza propunerilor de avize din partea a cel puțin 3 comisii¹². Astfel, fiecare comisie ar trebui să primească proiectele care intră în aria sa de competență. În practica instituțională, toate proiectele înregistrate sunt trimise concomitent către cele 9 comisii. Condiția ca cel puțin 3 comisii să înainteze Plenului propuneri de aviz pentru ca acesta din urmă să se poată pronunța devine lipsită de eficiență, câtă vreme numeroase comisii vor formula aviz (fapt de natura practicii actuale). Rațiunea condiției, aceea de a da importanță comisiilor cu competență în domeniul de specialitate, devine caducă.

Se încarcă, astfel, ordinea de zi a comisiilor cu nenumărate proiecte de acte normative care nu au nicio legătură cu specificul lor. Timpul alocat proiectelor cu impact real pentru domeniul comisiei este diminuat considerabil, împărțindu-se între toate proiectele. Accentul este forțat să cadă pe cantitatea de proiecte avizate, nu pe calitatea argumentelor: Consiliul are la dispoziție 10 zile lucrătoare în care să formuleze avizul pentru un proiect de act normativ¹³; la expirarea termenului, în lipsa unui aviz, proiectul poate continua pe firul legislativ fără el. Nu numai că termenul de 10 zile este unul derizoriu față de numărul ridicat al proiectelor supuse atenției, însă prin forța împrejurărilor, termenul real este mult mai strâns. În funcție de data calendaristică în care se stabilește următoarea ședință a Plenului, unele proiecte trebuie avizate de pe o zi pe alta. Au existat cazuri în care, de pe o săptămână pe alta, au intrat în dezbateră Plenului peste 30 de proiecte. Această celeritate exagerată este incompatibilă cu specificul și rolul reflexiv al instituției, iar calitatea proiectelor de avize scade simțitor.

Atât confederațiile sindicale și cele patronale, cât și majoritatea ONG-urilor sunt structuri asociative cu organizare de tip piramidal. Cu titlu ilustrativ, o confederație patronală cum este Concordia are ca membri federații patronale sectoriale, în care sunt regrupate companii. Pentru agregarea punctelor de vedere în cadrul unei organizații, este necesară o buclă de feedback de la centru către companii prin federații, și invers. La aceasta se adaugă munca de aliniere în cadrul organizației umbrelă (confederație); în funcție de complexitatea normelor analizate, această fază poate presupune reluarea completă a buclei. Tot acest proces consumă o săptămână în cel mai optimist caz.

Pe de altă parte, rolul Plenului nu este unul strict informativ, de discuție în care fiecare își rezumă pe scurt poziția, cum se întâmplă în prezent în practică. El este un for consultativ, în care se presupune că au loc dezbateri

11 R.O.F. CES, art. 63, alin. (2)

12 R.O.F. CES, art. 29, lit. a)

13 Legea nr. 248/2013, art. 7

exhaustive și argumentate, care pot conduce inclusiv la schimbarea opiniei inițiale. Astfel, sunt formulate avize pertinente și relevante, care reflectă solidaritatea socială în urma dezbaterilor.

Or, potrivit legii, timpul avut la dispoziție este de departe insuficient pentru dezbateri de calitate. Plenul se întrunește regulat, săptămânal sau în mod extraordinar, la convocarea Președintelui CES¹⁴. Având în vedere că ședințele Plenului trebuie precedate de cele ale comisiilor, și acestea se întrunesc cel puțin o dată pe săptămână.

SOLUȚIA

Redefinirea rolului și componenței comisiilor + termene realiste pentru dezbateri pertinente

Termenul în care trebuie formulat avizul față de un proiect de act normativ trebuie extins la cel puțin 30 de zile.

Corelat cu extinderea termenului legal, o altă schimbare importantă în funcționarea internă ar reprezenta-o **decalarea cu o săptămână a ședințelor Plenului de cele ale comisiilor**. Cu alte cuvinte, în loc ca, într-o săptămână, comisiile să formuleze propunerile de avize pentru Plenul cel mai apropiat cronologic (ședința de săptămâna următoare), acestea să le pregătească pentru a doua ședință de Plen înscrisă în calendar (ședința de peste două săptămâni). Astfel, membrii Plenului ar avea suficient timp să consulte efectiv propunerile din partea comisiilor, iar membrii comisiilor nu ar lucra permanent în condiții de stres, ca în prezent.

Pentru ca dezbaterile din comisii să poată fundamenta avize legitime și relevante pentru Plen, este vital ca **proiectele de acte normative să fie repartizate exclusiv către comisiile care au competență în aria specifică de reglementare**, astfel cum se întâmplă și în cazul comisiilor din camerele Parlamentului. Desigur, prin natura obiectului legii, unele proiecte pot cădea în aria de competență a mai multor comisii sau chiar a tuturor, însă astfel de situații ar trebui să reprezinte excepții, nu regula.

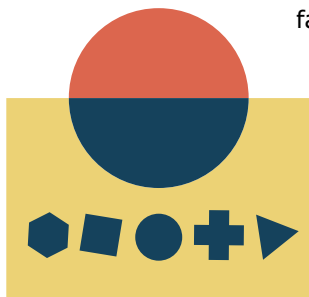
În prezent, cele 9 comisii au ca specialități aceleași domenii care sunt și specialitățile generale ale CES¹⁵. Pentru sporirea eficienței *workflow*-ului, specialitatea comisiilor poate fi redefinită în funcție de temele care sunt de actualitate pentru societate. Mai mult, specialitatea comisiilor ar putea fi trecută, ca temei legal, din Legea de organizare și funcționare în Regulament, pentru o suplețe mai ridicată în actualizarea configurației lor. CES ar deveni mult mai dinamic și ar putea reflecta în orice moment problematicile sociale de actualitate.

S-ar degreva corespunzător volumul de muncă al comisiilor, câștigând timp pentru analiză, iar importanța comisiilor în formularea avizului Plenului ar spori. Condiția avizelor de la minim 3 comisii se poate comuta în cerința ca, pentru avizarea în Plen, comisia de specialitate să fi înaintat un proiect de aviz (sau un proiect comun, dacă sunt mai multe comisii sesizate). Astfel s-ar da relevanță activității din comisii, care în momentul de față este periferică.

¹⁴ R.O.F. CES, art. 31

¹⁵ Legea 248/2013, art. 27, alin. (2)

În ceea ce privește componența comisiilor, nu este necesar ca fiecare organizație să aibă reprezentanți desemnați în toate comisiile. În fiecare dintre ele ar trebui să se regăsească reprezentanți ai organizațiilor care-și desfășoară activitatea în domenii cu relevanță pentru specialitatea comisiei. S-ar genera un spațiu de dialog concret pentru organizațiile dintr-un anumit domeniu, atât cele ale societății civile, cât și cele sindicale și patronale. Numărul membrilor comisiilor ar putea fi redus, iar repartizarea acestora să se facă în funcție de constituenții organizațiilor.



III. DIGITALIZARE



PROBLEMA

Transparența reprezentativității organizațiilor membre în CES

CES este compus din confederații sindicale și patronale reprezentative la nivel național și din organizații neguvernamentale cu activități în domeniile de competență stabilite prin lege ca fiind de specialitatea sa. Reprezentativitatea este atributul organizațiilor sindicale sau patronale dobândit potrivit prevederilor Legii dialogului social, care conferă statutul de partener social abilitat să își reprezinte membrii în cadrul dialogului social instituționalizat. Pentru a obține certificarea reprezentativității, este necesar ca:

- Organizațiile sindicale să aibă statut legal de confederație, independență organizatorică și patrimonială, structuri teritoriale în cel puțin jumătate plus unu dintre județele României, inclusiv municipiul București și ca organizațiile componente să cumuleze un număr de membri de cel puțin 5% din efectivul angajaților din economia națională;
- Organizațiile patronale să aibă statut legal de confederație, independență organizatorică și patrimonială, structuri teritoriale în cel puțin jumătate plus unu din județele României, inclusiv în municipiul București și ca membrii să fie patroni ale căror unități cuprind cel puțin 7% din angajații din economia națională, cu excepția angajaților din sectorul bugetar;

Reprezentativitatea se constată printr-o hotărâre judecătorească, pe baza unui dosar care atestă elementele de mai sus. Dacă în privința statutului legal, respectiv al independenței organizatorice și patrimoniale, îndeplinirea condițiilor este lesne de verificat, probleme semnificative pun numărul de angajați și repartitia teritorială a structurilor.

Numărul lucrătorilor din România se consideră a fi acela din ultimul buletin statistic publicat privind numărul total de angajați din economia națională. Buletinele statistice ale INS, deși sunt singurele oficiale, nu reflectă întocmai realitatea, în special în ceea ce privește raporturile de muncă. Cu titlu de

exemplu, nu pot fi verificate angajările fictive și nici nu se ia în considerare munca nedeclarată. Apariția lor este periodică, numărul angajaților putând fi reevaluat cu regularitate, dar nu în timp real, ceea ce poate produce distorsiuni.

Nu în ultimul rând, deși reprezentativitatea unei confederații sindicale sau patronale este un aspect de interes public, datele din dosar sunt greu accesibile. Potrivit legii, dosarele sunt publicate pe site-ul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale¹⁶, însă în prezent, listele sunt în format tipărit și sunt accesibile online numai sub forma unor documente PDF scanate, cu sute/mii de pagini. Faptul că nu sunt accesibile în format editabil este o piedică în calea oricui ar dori să verifice cifrele.

Aceste condiții laxă și imprecise lasă loc unor practici întortocheate, aflate la marginea legii, atât de partea organizațiilor sindicale, cât și a celor patronale, precum aderări fictive de membri, neradierea membrilor care au părăsit organizația, constituirea de filiale-fantomă, împărțirea aceleiași structuri de treaptă inferioară între două sau mai multe confederații, dublarea unor organizații în mod artificial prin socotirea de mai multe ori sub forme diferite și multe altele.

În ceea ce privește reprezentanții organizațiilor societății civile, aceștia sunt numiți prin decizie a prim-ministrului, la propunerea Ministerului Muncii. Cum practica a demonstrat-o în mai multe rânduri, această modalitate poate fi discreționară.

SOLUȚIA **Digitalizarea și publicarea dosarelor de reprezentativitate**

Depunerea în format digital a dosarelor de reprezentativitate ar face verificarea acestora realmente posibilă, atât de către autoritățile de resort, cât și de orice persoană sau entitate legitim interesată în acest sens. Atât etalonul privind totalul angajaților din România, cât și numărul de angajați care au semnat afilierea la un sindicat, respectiv lucrează într-o unitate afiliată la o structură patronală, ar trebui **raportat la cifrele din Registrul General de Evidență a Salariaților (REGES), prin aplicația REVISAL, din momentul depunerii dosarului**. Registrul și aplicația sunt gestionate de Inspekția Muncii, organ cu atribuții de control prin definiție.

În ceea ce privește reprezentanții societății civile, începând cu anul 2020, ei recurg, prin buna înțelegere, la alegeri ținute prin platforma [VotONG](#), care facilitează procesul de desemnare a reprezentanților societății civile în diferite instituții publice precum CES, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD), Consiliul Superior al Magistraturii etc. Alegerea în mod liber și democratic a acestora de către public le oferă legitimitate și protecție în fața arbitrariului și crește calitatea consultărilor. Această procedură ar putea fi consacrată legal.

16 În acest scop, Ministerul Muncii a dezvoltat platforma dialogsocial.gov.ro.



PROBLEMA

Formalism depășit și comunicare neproductivă

Textele proiectelor de acte normative sunt transmise de către Secretariatul Tehnic sub formă de documente needitabile; de cele mai multe ori, proiecte pe hârtie, care sunt scanate. În majoritatea cazurilor, nu numai că nu se poate modifica sau adnota textul legii, dar atunci când proiectele se prezintă sub formă de scan-uri, nici măcar nu se poate prelua textul în mod electronic - este necesar să fie rescris manual fiecare articol asupra căruia se formulează observații, ceea ce consumă timp și efort inutile, mai ales prin raportare la timpul foarte scurt.

Calitatea consultărilor publice este redusă la o simplă formalitate, în condițiile în care timpul și așa insuficient este consumat într-o măsură scandalos de mare de sarcina de a prelua și edita manual texte de lege din proiect, texte ce ar putea fi transmise în format editabil fără niciun efort.

O altă problemă este necesitatea de a compara textul legii în vigoare cu forma propusă prin legea de modificare (statistic, majoritatea actelor normative sunt proiecte prin care legiuitorul intervine în corpul textelor din legislația în vigoare). Acest lucru se realizează cu dificultate - mai ales ținând cont că un singur act normativ poate interveni asupra prevederilor mai multor acte în vigoare. Singura bază de date oficială, accesibilă direct și gratuit, site-ul legislatie.just.ro, administrat de Ministerul Justiției, nu este întotdeauna actualizat în timp real și nu dispune de interfețe de programare a aplicației (API) corect și detaliat documentate pentru a permite interconectarea programatică în bune condiții.

De aceea, majoritatea organizațiilor din CES au dezvoltat instrumente proprii. În special, tabelele comparative care conțin într-o coloană forma în vigoare, iar în oglindă, în altă coloană, forma propusă, defalcate pe articole, alineate sau inclusiv litere și alte subdiviziuni. Folosindu-se de acest instrument, compararea formelor poate fi efectuată cu o rapiditate și o exactitate sporite. Asemenea tabele au început, în ultima perioadă, să fie furnizate chiar de către Secretariatul Tehnic, însă ajung la membri cu întârziere față de proiectele de acte și nu le însoțesc pe toate, ci numai o mică parte.

SOLUȚIA

Documente în format editabil și tabele comparative

Dacă în ceea ce privește procedura transparenței decizionale, instituțiile publică proiectele în original, scanate, pentru că este vorba despre un înscris oficial pus la dispoziția publicului larg și trebuie prevenită orice tentativă de manipulare a conținutului, nu aceeași este situația în cadrul Consiliului Economic și Social, o instituție constituțională a statului. Ar fi inadmisibil ca orice altă instituție publică aflată pe lanțul de avizare interinstituțională să primească tot o variantă scanată a proiectului și nimic mai mult. Având în vedere că funcția instituției este aceea de for dedicat dialogului și consultării pe proiecte de acte normative, este absurd ca tocmai aceasta să lipsească. **Instituțiile inițiatore ar trebui să trimită proiectele de acte normative către CES în format prelucrabil automat (editabil)**, iar nu în format fizic, cum se întâmplă, încă, în cele mai multe cazuri. Astfel, Secretariatul ar putea

Înainta direct proiectele în format digital către membri, cărora le-ar fi de cea mai mare utilitate. O altă posibilă soluție ar fi ca **Secretariatul Tehnic să se doteze cu un program software de recunoaștere optică a caracterelor (OCR)**, cu ajutorul căruia, în eventualitatea primirii documentelor în format fizic, să le poată scana și transforma în documente editabile. Licențele pentru astfel de programe sunt foarte accesibile și funcționează eficient și rapid.

Cât privește tabelele comparative, faptul că au început să fie puse la dispoziție de CES reprezintă un pas salutar. În continuare, faptul că ajung în momentul în care ori este prea aproape de ședința de Plen ca să mai poată fi formulate observații pe text, ori membrii au deja propriul tabel se traduce în caracterul inutilizabil al acestora. Aparatul tehnic al CES are capacitatea logistică să lucreze aceste tabele, așa că este rezonabil ca ele să fie puse la dispoziție în timp util. Soluția ar trebui să fie **digitalizarea și automatizarea procesului de generare**, pe cât posibil. În lipsa resurselor necesare pentru inovare, este nevoie cel puțin de **extinderea resursei umane** alocate pregătirii tabelor, pentru ca ele să fie livrate în cel mai scurt timp cu putință.



PROBLEMA

Lipsa unei dimensiuni digitale a dialogului social și civic

Numeroase state, atât din țările dezvoltate cât și în curs de dezvoltare, au reușit să creeze platforme online funcționale dedicate transparenței decizionale, care completează și extind cadrul clasic al consultărilor publice. Un caz de admirat este [E-Savjetovanja](#) („E-Consultare”)/Portalul Central de Stat din Croația, care agregă în mod automat toate inițiativele de acte normative care provin de la instituțiile centrale și le publică într-o ordine cronologică, împreună cu documentația aferentă în integralitate, existând posibilitatea de a transmite *feedback* organului administrativ. Alte exemple vin din [Malta](#), [Irlanda](#), [Canada](#) sau [Noua Zeelandă](#).

Dintre statele membre UE, este interesant de remarcat faptul că destul de puține dispun de platforme online pentru dialog social și/sau civic, însă explicația pentru lipsa lor rezidă într-o cultură diferită a consultărilor (de altfel, multe state nu au nici instituții similare cu CES). În privința dialogului social, în democrațiile cu tradiție în materie, s-au cristalizat în decursul timpului un număr foarte redus de parteneri sociali, care se bucură de reprezentativitate foarte largă – în majoritatea cazurilor, nu mai mult de câte două structuri patronale, respectiv sindicale. Astfel, existența unui for de dialog social nu se justifică, întrucât consultarea se realizează pe canale directe. În ceea ce privește ONG-urile, filosofia consultărilor cu acestea în statele membre UE este mult mai granulară, existând un contact permanent între autoritățile inițiatoare și asociațiile și fundațiile care activează în domeniile ce au legătură cu obiectul de reglementare al proiectului de act normativ sau de politică publică, astfel încât *feedback*-ul din partea acestora poate fi preluat pe fiecare palier și în fiecare etapă a elaborării.

La nivelul Uniunii, pe de altă parte, există nu mai puțin de 3 portaluri, cu roluri complementare: Platforma generală [Have your say](#), [portalul propriu de consultări](#) al Comisiei și [Observatorul legislativ](#) al Parlamentului. Comitetul

Economic și Social European are propria platformă (a cărei funcție de portal este rezervată membrilor prin autentificare).

Din 2016, în România există platforma [e-consultare](#), administrată de Secretariatul General al Guvernului, care ar fi menită să simplifice și să încurajeze participarea publică în procesul de luare a deciziilor. Deși își propune să fie o extensie digitală a procesului de consultare, platforma prezintă numeroase neajunsuri:

- nu agregă toate inițiativele, din fiecare dintre sursele centrale;
- acestea nu sunt publicate instantaneu, ci cu o întârziere de câteva zile de la momentul publicării inițiale pe site-urile instituțiilor de resort;
- documentele asociate inițiativelor se regăsesc exact așa cum au fost publicate de inițiatori: sub forma unor documente scanate, imposibil de citit de către soft-uri, ne-editabile și cu probleme de lizibilitate;
- platforma permite transmiterea unui punct de vedere exclusiv și limitativ sub formă de comentariu (corp de text). Nu există posibilitatea încărcării unui document, indiferent de format (.pdf/.word etc.), pentru avansarea unei poziții argumentate sau a unei propuneri mai detaliate.

SOLUȚIA

O platformă virtuală dedicată consultării publice

În cadrul proiectului „Improving Social Dialogue in Romania”, prin Granturile Norvegiene 2014-2021, în cadrul Programului „Dialog Social - Muncă Decentă”, Concordia a dezvoltat instrumentul numit [Portalul de Dialog Social și Civic](#), cu scopul de a suplini lipsa unei platforme unice și de a pune la dispoziția tuturor membrilor CES textele inițiativelor legislative în format editabil, împreună cu tabelele comparative aferente.

Portalul constituie, întâi de toate, un sistem unitar de monitorizare a proiectelor de acte normative: o listă unde sunt afișate automat, în timp real, în ordinea apariției, toate inițiativele de acte normative de la nivel central (legi, ordonanțe simple sau de urgență, hotărâri de Guvern și ordine de ministru) publicate de către inițiator în procedura de transparență decizională. Sistemul oferă următoarele facilități, pe care este esențial ca instituțiile publice să le pună de la bun început la dispoziția părților interesate de a participa la consultare:

- Vizualizarea și descărcarea documentelor asociate unei inițiative legislative atât în formatul publicat de inițiator, cât și în format editabil;
- Macheta actelor normative aflate în consultare publică sau în proces de avizare, prin intermediul unor tabele comparative conținând forma în vigoare versus forma propusă de instituția inițiatoare;
- Notificări adresate utilizatorilor la apariția oricărei noi inițiative, în funcție de ariile selectate (mai bine de 20 de sfere de reglementare) și de nivelul de interes (de îndată, zilnic sau săptămânal);

- Posibilitatea de a încărca înapoi în Portal tabelele cu propriile propuneri pe forma actelor normative și argumentele aferente.

Portalul de Dialog Social și Civic este conceput și ca un **for virtual de dezbateri** adresat organizațiilor nonguvernamentale care activează în sfera socială și economică a vieții publice. Astfel, pe lângă facilitățile tehnice legate de inițiativa legislative, el a fost gândit ca o rețea în care partenerii de dialog social, dar și organizațiile societății civile să poată publica știri, documente de poziție, studii, proiecte și orice alte tipuri de documente prin care să își facă cunoscute și să își susțină public pozițiile, propunerile și viziunile. Acestea pot fi consultate de celelalte organizații nonguvernamentale, de autorități, mass-media și cel mai important, de cetățeni.

Portalul se dorește a fi un exemplu care să impulsioneze ameliorarea procesului consultărilor publice, pe termen scurt și mediu, și să mobilizeze autoritățile în direcția organizării funcționale a procesului, prin integrarea mijloacelor tehnologice. **O astfel de platformă ar trebui să se afle în dotarea și gestionarea CES, nu a unei entități de drept privat cum este Concordia, chiar dacă o administrăm în folosul tuturor membrilor, iar accesul este public.**

Resurse utile

Acte normative

- ▶ Legea nr. [248/2013](#) privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social
- ▶ [Regulamentul](#) de Organizare și Funcționare a Consiliului Economic și Social
- ▶ [Regulamentul](#) intern al Secretariatului Tehnic al Consiliului Economic și Social
- ▶ Legea dialogului social nr. [62/2011](#)
- ▶ Legea nr. [52/2003](#) privind transparența decizională în administrația publică
- ▶ Legea nr. [109/1997](#) privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social (abrogată)

Jurisprudență

- ▶ Decizia CCR nr. [139/2019](#)

Platforme digitale și portaluri

- ▶ [Portalul E-consultare](#) pentru monitorizarea inițiativelor normative la nivel național
 - ▶ [Portalul european de date](#) deschise (European Data Portal)
 - ▶ [Platforma Have Your Say](#) pentru monitorizarea inițiativelor normative și pentru consultare publică la nivelul UE
 - ▶ [Portalul de consultări](#) al Comisiei Europene
 - ▶ [Observatorul Legislativ](#), platforma de monitorizare legislativă a Parlamentului European
 - ▶ [Platforma Join-up](#) pentru „e-guvernare” și bune practici în materie IT&C în sectorul public pe tot cuprinsul UE
 - ▶ [Site-ul Comitetului Economic și Social European](#) (cu funcție de portal numai pentru membri).
-

Articole de presă

- ▶ [Forul nimănu: Consiliul Economic și Social](#)
 - ▶ [Consiliul Economic și Social între legalitate și realitate](#)
 - ▶ [Critici la adresa Consiliului Economic și Social!](#)
 - ▶ [Consiliul Economic și Social – de ce nu funcționează? Scrisoare DESCHISĂ adresată Guvernului din partea organizațiilor societății civile membre](#)
 - ▶ [Lovitură de proporții la Consiliul Economic și Social: Dăncilă a scos peste noapte toate asociațiile critice](#)
 - ▶ [Premierul interimar Nicolae Ciucă stârnește nemulțumire pentru numirile reprezentanților societății civile în CES](#)
 - ▶ [Securistul care ne avizează legile](#)
-

Confederația Patronală Concordia reprezintă 16 dintre cele mai importante sectoare ale economiei naționale și este partener de dialog social, fiind reprezentativă la nivel național. Cu o contribuție de peste 26% din PIB și un total de peste 330.000 de angajați în aproape 2.000 de firme mari și mici, cu capital străin și autohton, Concordia este singura organizație din România membră în BusinessEurope, Organizația Internațională a Angajatorilor (IOE) și Business at OECD (BIAC).

Din poziția de partener social reprezentativ, acordăm o importanță deosebită unei arii largi de subiecte printre care se numără piața muncii și dialogul social, educația, digitalizarea, protecția consumatorilor, viitorul transportului, fondurile europene, economia circulară. Investim experiența și resursele pentru ca împreună cu partenerii sociali să creăm o fundație solidă pentru o Românie a viitorului.