

Caseta 1. Ajustări pe piața muncii. Unde se încadrează schemele de muncă cu program redus?

Criza sanitară indusă de pandemia COVID-19 și măsurile luate de autorități pentru a limita răspândirea sa au generat contracții semnificative ale PIB, de natură să atragă, mai devreme sau mai târziu, ajustări corespunzătoare ale pieței muncii. Implementarea unor scheme de susținere a agenților din economie (deopotrivă firme și angajați) afectați de noua realitate economică a constituit una dintre prioritățile politicilor publice adoptate în perioada de vârf a crizei, însă oportunitatea și sustenabilitatea acestora pe termen lung devin o temă de preocupare, mai ales în contextul în care gradul de incertitudine cu privire la traiectoria de revenire a activității la nivel pre-pandemic rămâne extrem de ridicat, existând riscul unei alocări ineficiente a resurselor.

În România, autoritățile au optat pentru măsuri de încurajare a păstrării relațiilor de muncă, oferind sprijin financiar firmelor din economie. Abordarea se încadrează în tendința generală observată pe plan european, de recurgere la scheme de muncă cu program redus, care reprezintă în esență un sistem de asigurări sociale în cadrul căruia angajatorilor le este permis pentru o perioadă limitată de timp să își ajusteze forța de muncă în caz de recesiune de-a lungul marjei intensive. Acest lucru implică o reducere parțială a numărului de ore lucrate sau una totală (suspendarea contractului de muncă, respectiv șomajul tehnic), în ambele cazuri promovându-se menținerea schemei de personal până la depășirea șocului. Indemnizațiile lucrătorilor acoperiți prin aceste programe sunt stabilite în general ca procent din salariul de încadrare și sunt suportate de către stat. Scopul lor este de a evita pe cât posibil disponibilizările (ajustare prin marja extensivă) și de a atenua pierderile de venituri ale angajaților, concomitent cu adaptarea programului de lucru la condițiile nefavorabile de cerere, cu beneficiul păstrării forței de muncă deja calificate și familiarizate cu operațiunile din cadrul firmei. Astfel, companiile au posibilitatea de a reține capitalul uman, fiind evitat procesul costisitor de disponibilizare în perioada de recesiune, urmat de reangajare și instruire în faza de revenire.

Caseta de față își propune să ofere o scurtă prezentare a schemelor de lucru cu program redus implementate în Europa în context pandemic, a fundamentelor teoretice și motivelor care au determinat firmele să apeleze la această strategie de ajustare a forței de muncă, precum și a avantajelor și dezavantajelor pe care le implică.

Ajustări pe piața muncii

Inițial, teoriile economice presupuneau o preferință a agenților economici de a-și adapta procesul de producție la fluctuațiile pe termen scurt ale cererii prin intermediul cantității factorului muncă, în condițiile în care capitalul este fix și mai dificil de ajustat. În timp, s-a dovedit că la manifestarea unui șoc operatorii economici sunt înclinați să apeleze într-o primă fază la marja intensivă, și anume la scăderea gradului de utilizare a forței de muncă. Recurgerea la marja extensivă, respectiv ajustarea forței muncă prin distrugerea de locuri de muncă, are loc doar după un anumit interval de timp, atunci când firmele percep că modificările înregistrate la nivelul activității sunt permanente, întrucât această strategie se

poate dovedi mai costisitoare (cheltuieli ocazionate de procesul de concediere, urmat de căutarea, angajarea și instruirea unor noi angajați). O implicație a acestei realități este că strategia companiilor de a-și ajusta factorul muncă de-a lungul marjei intensive sau extensive depinde de gradul de flexibilitate a pieței muncii, care, la rândul său este influențat de arhitectura instituțională și de structura fiecărei economii. A treia strategie importantă aflată la dispoziția firmelor, respectiv ajustarea salarială, este mai dificil de pus în practică, în condițiile unei rigidități la scădere a acestor venituri, cauzată atât de factori instituționali, precum politica salariului minim sau gradul de acoperire prin contracte colective, cât și economici, care vizează impactul negativ al ajustărilor salariale asupra productivității muncii.

Deși flexibilitatea pieței muncii este un subiect foarte discutat, rămâne în continuare un concept mai degrabă vag. Definiția propusă de Pissarides (1997) aduce în prim-plan capacitatea și viteza cu care piața muncii absoarbe șocurile, aspecte cel mai des evaluate pe baza evoluției ocupării forței de muncă. De pildă, flexibilizarea graduală a pieței muncii din SUA (reglementări mai laxe legate de procesul de concediere și angajare) a indus o schimbare de comportament al agenților economici de-a lungul ultimelor decenii, ajustarea factorului muncă la șocuri prin intermediul marjei extensive (disponibilizări) devenind prevalentă și destul de rapidă (Fernald, 2015). Coordonatele sunt diferite din acest punct de vedere pe piața muncii la nivel european, unde accentul este pus pe măsuri de „flexicuritate”, prin care se urmărește îmbinarea nevoii de flexibilitate a angajatorilor cu cea de securitate a locului de muncă, importantă pentru salariați. Astfel, cel puțin pe termen scurt, firmele europene recurg într-o proporție semnificativă la o strategie de reducere a costurilor cu forța de muncă prin intermediul marjei intensive (diminuarea programului de lucru).

Modul de ajustare a pieței muncii la șocuri poate avea implicații asupra amplitudinii și duratei ciclului economic, dar și asupra nivelului producției potențiale¹, cea din urmă influențată motivând, de altfel, utilizarea schemelor de muncă cu program redus, în ipoteza că ar atenua efectele de histeresis². Totuși, calibrarea lor eronată poate împiedica alocarea eficientă a resurselor în economie, limitând transferul forței de muncă dinspre firmele mai puțin productive către cele mai performante, respectiv dinspre sectoarele a căror comprimare s-ar impune în virtutea fundamentelor economice, către cele care, din rațiuni similare, ar trebui să înregistreze expansiuni.

Schemele de lucru cu program redus la nivel european

Utilizarea schemelor de lucru cu program redus era deja o tradiție în unele țări precum Germania, Austria, Belgia sau Elveția, însă extinderea rapidă a pandemiei COVID-19 și conștientizarea potențialelor efecte nefaste asupra economiilor au condus la adoptarea lor pe scară largă la nivel european, extrem de relevantă pentru această decizie fiind perspectiva sprijinului financiar oferit de Comisia Europeană în cadrul programului „SURE” (*Temporary Support to Mitigate*

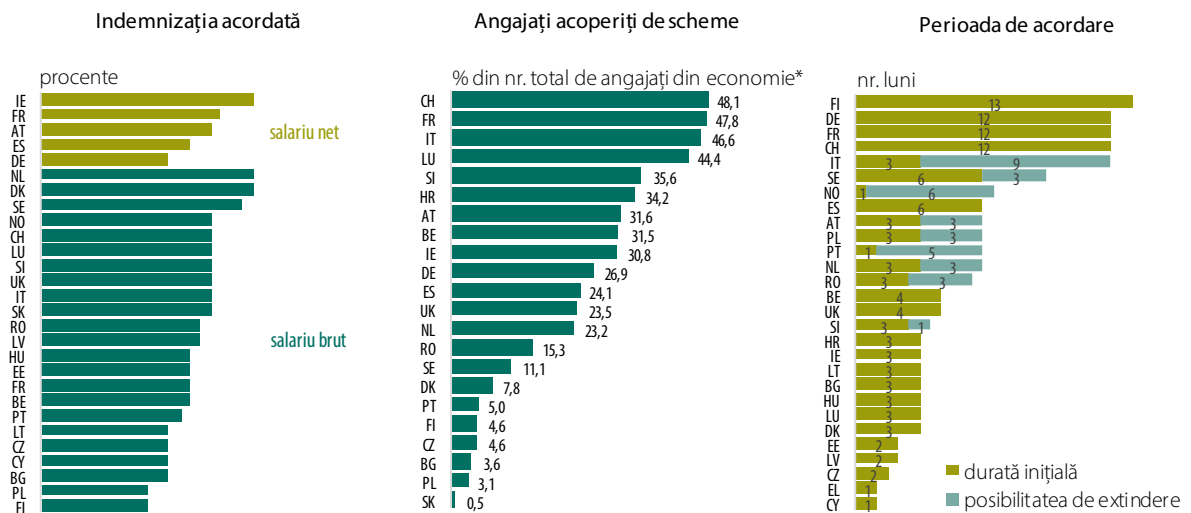
¹ Discuția din casetă vizează cu precădere comportamente economice specifice sectorului privat, dar nu trebuie pierdut din vedere că, din perspectiva întregii economii, este important și răspunsul sectorului public. De regulă, acesta este mai rigid în ajustarea costurilor cu forța de muncă în situația unor șocuri negative la nivel agregat (cu toate că și veniturile publice sunt afectate), comportament care poate conduce la efecte de demonstrație asupra sectorului privat și posibil la îngreunarea procesului de revenire a economiei.

² Prelungirea perioadei în care o persoană își caută un loc de muncă scade șansele de reușită, ca urmare atât a deteriorării abilităților persoanelor respective și a pierderii contactului cu piața muncii, cât și a schimbării cerințelor companiilor.

Unemployment Risks in an Emergency). Acest instrument temporar va dispune de aproape 100 de miliarde euro, va rămâne operațional până la data de 31 decembrie 2022 (cu posibilitate de prelungire în caz de nevoie), iar prin intermediul lui vor fi creditate, în condiții de cost favorabile, sistemele naționale de muncă cu program redus.

Drept urmare, în Europa³, numărul de angajați pentru care au fost depuse cereri în vederea încadrării în sistemele de lucru cu program redus a depășit 50 de milioane, cu peste 42 de milioane în UE-27 (2020), atingând astfel un record istoric. Deși obiectivul schemelor este același în toate țările, există diferențe cu privire la modul de implementare, acestea vizând, în principal, indemnizația acordată (nivelul minim și maxim al sumei, procentul din salariul net sau brut, care diferă în funcție de țară sau durată), perioada pentru care se aplică, precum și eligibilitatea (circumstanțele care permit accesul firmelor la astfel de scheme)⁴ (Grafic A).

Grafic A. Caracteristici ale schemelor de muncă cu program redus în Europa în perioada crizei COVID-19



*) potrivit anchetei UE asupra forței de muncă (EU LFS)

Sursa: ETUI Policy Brief No 7/2020, prelucrări BNR

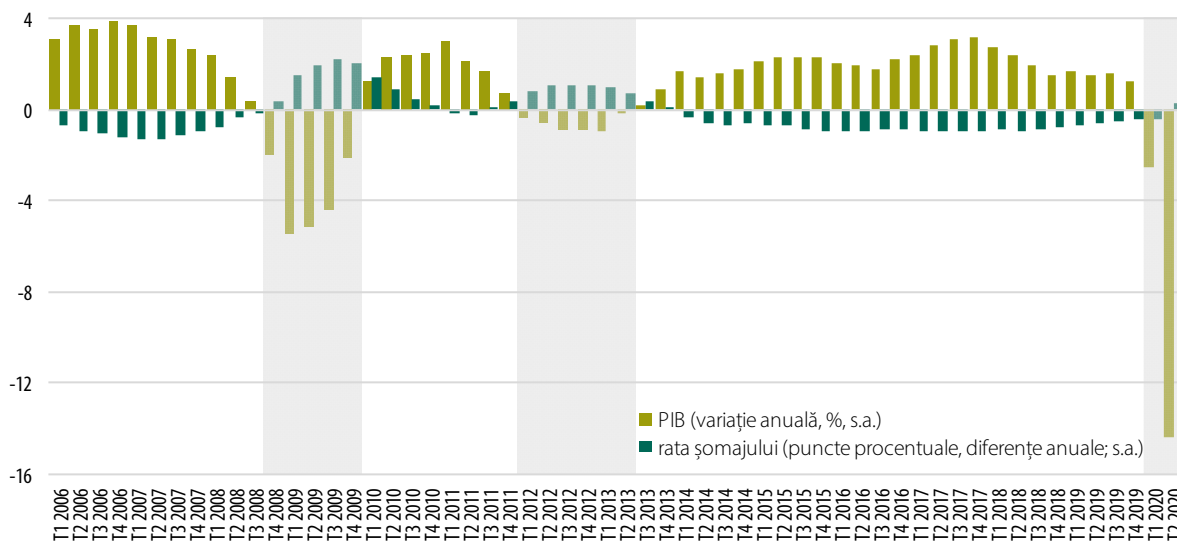
Implementarea unor astfel de scheme la nivelul Uniunii Europene a împiedicat creșterea ratei șomajului în perioada critică a crizei, spre deosebire de începutul recesiunii anterioare, când aceste programe nu erau la fel de intens folosite, respectiv față de alte țări, unde astfel de practici sunt mai rar întâlnite (Graficele B și C). Relevant în ultimul caz este răspunsul SUA, care s-au bazat în această perioadă în mare măsură pe sistemul asigurărilor de șomaj, a căror acoperire și quantum au fost recent suplimentate, chiar până acolo încât unii șomeri au primit venituri superioare celor corespunzătoare perioadei în care erau angajați, ceea ce poate afecta motivația lor de a-și căuta un loc de muncă. Strategia diferită a companiilor în ceea ce privește ajustarea factorului muncă reflectă, în esență, adaptarea la caracteristicile pieței în care activează (arhitectura instituțională, cadrul legislativ, structura economică), iar eficacitatea fiecărei abordări în parte (va) depinde în mare măsură de natura

³ UE-27 (2020), Marea Britanie și Elveția.

⁴ Pentru mai multe detalii se poate consulta ETUI Policy Brief No 7/2020.

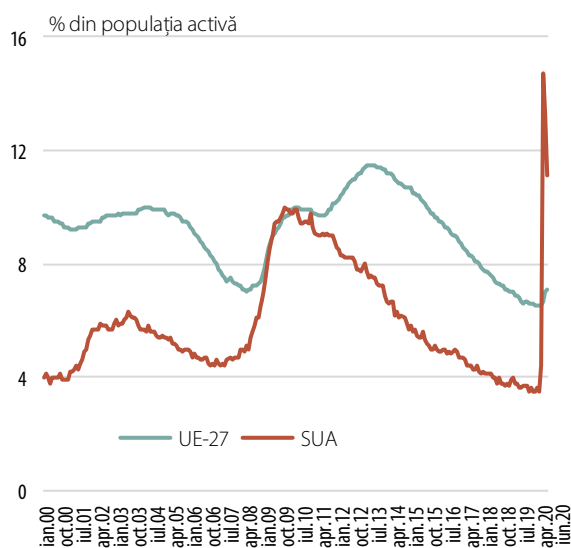
șocului: tranzitoriu sau persistent. Recesiunile economice declanșate de șocuri exogene temporare necesită, de obicei, o realocare limitată a resurselor, situație în care politicile de păstrare a locurilor de muncă pot reprezenta o modalitate mai potrivită de acțiune, atât pentru protejarea angajaților, cât și pentru a asigura o reluare rapidă a activității companiilor odată cu dispărarea șocului. În schimb, în cazul șocurilor care impun o realocare considerabilă a factorilor de producție, implementarea unei astfel de strategii se poate dovedi neviabilă pe termen lung, fiind de preferat recurgerea la sistemul de asigurări pentru șomaj, care facilitează procesul de optimizare a resurselor.

Grafic B. Evoluția PIB și a ratei șomajului în UE-27



Sursa: Eurostat, calcule BNR

Grafic C. Rata șomajului: UE vs. SUA



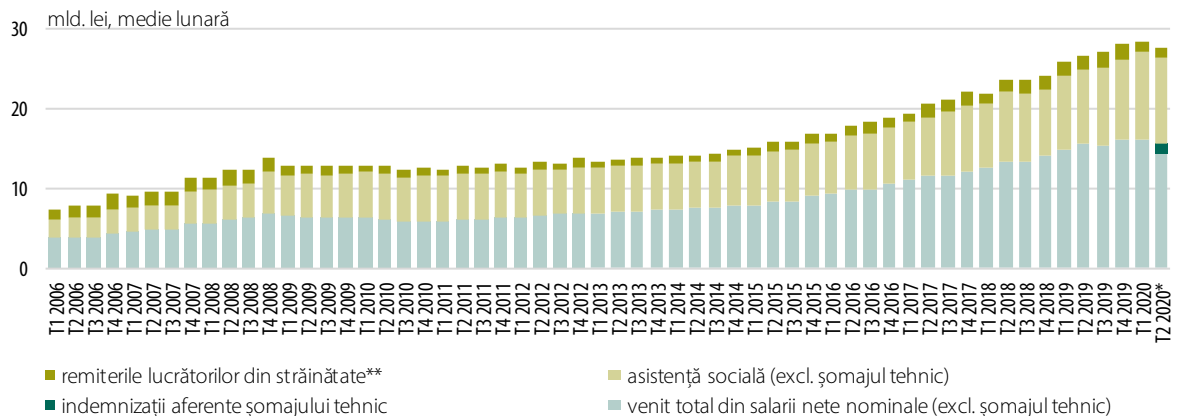
Sursa: Eurostat, OECD

În România, peste 1 milion de salariați (aproximativ 15 la sută din angajații din economie⁵) au avut contractele de muncă suspendate în perioada 16 martie – 1 iunie 2020, beneficiind de această schemă de sprijin, în cadrul căreia au primit 75 la sută din salariul brut, fără a depăși însă 75 la sută din salariul mediu brut pe economie (indemnizația este supusă contribuțiilor sociale de asigurări și de sănătate obligatorii și impozitării). Astfel, salariile au înregistrat o ajustare descendentă, însă suportul oferit din partea statului pentru susținerea venitului disponibil, prin conservarea pe cât posibil a veniturilor și a schemelor de personal, nu poate fi neglijat, datele publicate de Ministerul Finanțelor Publice arătând că în perioada aprilie-mai au fost acordate aproximativ 2,3 miliarde lei pentru plata beneficiilor angajaților și alte

⁵ Potrivit anchetei UE asupra forței de muncă (EU LFS).

400 de milioane lei pentru alți profesioniști și pentru persoanele cu convenții individuale de muncă care și-au întrerupt activitatea în perioada critică a crizei (Grafic D). Schemele de muncă cu program redus pot juca un rol de stabilizator fiscal, acționând în sensul atenuării șocului asupra consumului prin resursele financiare eliberate în economie de către stat. În teorie, sunt recomandate astfel de politici contraciclice în perioadele de recesiune, însă trebuie ținut cont că intervenția guvernului este condiționată de existența spațiului fiscal, iar conduita fiscal-bugetară prociclică din ultimii ani practică în România poate readuce în prim-plan implicațiile pe care acest efort bugetar îl poate avea asupra sustenabilității datoriei publice. Totodată, reducerea incertitudinii privind veniturile poate reprezenta un mecanism suplimentar prin care această măsură contribuie la ameliorarea efectelor adverse ale pandemiei COVID-19 asupra cheltuielilor gospodăriilor și, implicit, asupra cererii agregate.

Grafic D. Evoluția venitului populației în România



*) aprilie-mai

**) valori nete începând din T1 2013

Notă: Venitul populației reprezintă o estimare BNR a resurselor bănești proprii ale populației, pe baza seriilor lunare privind câștigul salarial mediu net și efectivul de salariați din economie, cheltuielile cu asistență socială și remiterile lucrătorilor din străinătate.

Sursa: INS, MFP, BNR, calcule BNR

În perspectivă, autoritățile române au extins măsurile de sprijin după data de 1 iunie, urmând să deconteze 41,5 la sută din salariu pentru o perioadă de trei luni pentru salariații cărora li se reactivează contractele de muncă suspendate la debutul crizei. De asemenea, a fost decisă acordarea unui stimulent lunar pe o perioadă de un an, reprezentând 50 la sută din salariul angajatului, dar nu mai mult de 2 500 de lei, pentru angajarea persoanelor de peste 50 de ani care și-au pierdut locul de muncă pe perioada stării de urgență/alertă, precum și a tinerilor cu vârste între 16 și 29 de ani înregistrați ca șomeri, dar și a cetățenilor români reveniți în țară după pierderea locurilor de muncă din străinătate. Ulterior, au fost făcute demersuri pentru implementarea unui program flexibil de muncă pentru o perioadă limitată, în cadrul căruia statul să plătească o bună parte din diferența de salariu rezultată din diminuarea orelor de lucru, cu finanțare prin programul „SURE”. Trebuie făcută precizarea că aceste facilități (atât cele deja în vigoare, cât și cele aflate în discuții) nu pot fi cumulate în cazul aceluiași angajat.

O serie de studii întâlnite în literatura de specialitate arată că schemele de lucru cu program redus implementate în Germania în recesiunea anterioară au avut efecte benefice la nivelul ocupării forței de muncă. Ilustrative în acest sens sunt rezultatele obținute de Balleer *et al.* (2013) sau Hijzen și Martin (2013), care evaluează că schemele au salvat între 466 000 și 580 000 de locuri de muncă, adică în jur de 1,3 puncte procentuale din rata șomajului, respectiv un nivel de ocupare mai ridicat cu circa 2 la sută față de situația în care nu s-ar fi recurs la acest instrument. În schimb, Cooper *et al.* (2017) arată că au existat și consecințe nefavorabile în planul alocării eficiente a salariaților pe piața muncii din Germania, pierderile de producție fiind estimate la aproximativ 1,5 puncte procentuale din PIB. Prin urmare, pentru a limita efectele negative, ar fi de preferat crearea unui mecanism în care firmele să suporte o parte tot mai consistentă din costuri, în funcție de durata participării la program, pe măsură ce economia avansează pe panta ascendentă a ciclului economic (Hijzen și Martin, 2013; Cahuc și Carcillo, 2011).

Dacă inițial șocul generat de pandemie a fost perceput drept unul temporar, cele mai recente date sugerează o prelungire a crizei sanitare (dincolo de orizontul scurt), cu un potențial ridicat de a produce/acclera modificări structurale ale activității economice la nivel global. Așadar, este posibil ca apelul la aceste scheme de sprijin să nu aibă în totalitate efectul scontat, fiind nu doar costisitor de menținut pe un orizont mai îndelungat, dar probabil și contraproductiv, întrucât este de natură a afecta alocarea eficientă a resurselor în economie, care presupune migrarea forței de muncă spre firme și industrii cu perspective mai favorabile de creștere. De pildă, este posibil ca restricțiile aplicate în anumite domenii – precum turism, transport internațional al persoanelor, alimentație publică – să persiste mai mult timp, iar cererea consumatorilor pentru astfel de produse să nu-și revină curând. În același timp, sectoarele/companiile cu modele de afaceri compatibile cu distanțarea socială, cum sunt comerțul *online*, serviciile de curierat, activitățile care pot fi efectuate de la distanță prin intermediul tehnologiei sau sectorul sanitar au un potențial ridicat de dezvoltare. Prin urmare, pe lângă măsurile deja implementate de conservare a forței de muncă pe termen scurt, sunt dezirabile și politici active de natură să favorizeze o tranziție mai lină spre noua realitate economică, acestea putând lua forma programelor de reconversie profesională, a instruirilor sau a facilitării realocării/optimizării resurselor prin dezvoltarea unor platforme *online* menite să reducă fricțiunile de pe piața muncii și să înlănească procesul de căutare a candidaților și potrivire a acestora cu pozițiile vacante.

Referințe

Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. și Merkl, C. – „Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis”, *European Economic Review*, Vol. 84, 2016, pp. 99-122

Cahuc, P. și Carcillo, S. – „Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?”, *Nordic Economic Policy Review*, Vol. 1(1), 2011, pp. 133-165

Cooper, R., Meyer, M. și Schott, I. – „The Employment Output Effects of Short-time Work in Germany”, NBER Working Paper No. 23688, 2017

ETUI Policy Brief No 7/2020

Fernald, J. G. și Wang, J. C. – „Why Has the Cyclicalitv of Productivity Changed? What Does It Mean?”, *Annual Review of Economics*, Vol. 8, 2016, pp. 465-496

Hijzen, A. și Martin, S. – „The Role of Short-Time Work Schemes during the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis”, *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 2(1), 2013

Pissarides, C. – „The Need for Labor-market Flexibility in a European Economic and Monetary Union”, *Swedish Economic Policy Review*, 4 (2), 1997, pp. 513-546.