



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



Blocul Național Sindical

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007 - 2013
FONDUL SOCIAL EUROPEAN Investește în oameni !

Biroul pentru observarea pieței muncii și a calității locurilor de muncă

Newsletter

FLEXIBILIZAREA PIEȚEI MUNCII – O FRAZĂ DE DÂNȘII INVENTATĂ...

Liviu Voinea

Dezbaterea publică pe teme economice din România este dominată în ultimele săptămâni de modificările aduse Codului Muncii. Acestea nu sunt deloc puține (83 de articole sunt modificate, 29 sunt abrogate și 14 sunt adăugate) și sunt preponderent în favoarea angajatorilor. Mottoul acestor modificări pare a fi flexibilizarea pieței muncii, o nouă formă de exprimare pentru fundamentalismul de piață. Guvernul a găsit un nou fetiș și abundă discursurile radicale de tipul “flexibilizăm cu orice risc” – un fel de imagine în oglindă a dezei revoluției socialiste cubaneze “socialismo o muerte”. Și totuși, flexibilizarea pieței muncii, presupusă a se produce prin noul Cod al Muncii, pare mai potrivită pentru versul celebru al poetului național Mihai Eminescu “(...) o frază de dâșii inventată”. Această referire nu este deloc deplasată în contextul unui material academic despre Codul Muncii, mai ales dacă ne raportăm la poezia din care provine, și anume “Împărat și proletar”.

O caracteristică principală a flexibilizării pieței muncii este deschiderea către locuri de muncă temporare, atipice (evidențiată în Codul propus prin modificările aduse la articolele 31, 33, 44 și mai ales 80, 82 și 88). Angajatorul va avea posibilitatea de a angaja aceeași persoană pe perioade determinate, pentru mai mult de 3 ori succesiv pe același post; perioada unui contract pe

periodă determinată crește de la 2 la 3 ani; și nu se mai specifică activitățile care pot face obiectul muncii temporare (extinzând astfel sfera acestora). Trebuie menționat că eliminarea numărului de reînnoiri ale contractului de muncă pe perioadă determinată contravine Directivei Consiliului European 1999/70/EC prin care se solicită existența în legislațiile naționale a unui număr maxim de reînnoiri.

Un efect pervers pe care îl va avea această așa-numită flexibilizare a pieței muncii va fi întoarcerea la situația existentă înainte de al doilea război mondial, caracterizată de **“proletarizarea” pieței muncii**. Nu este concluzia mea, ci concluzia profesorului Andrés Rodríguez-Pose de la London School of Economics¹, într-o carte din 2002, în care apreciază, cu referire la politicile asemănătoare de flexibilizare din alte state membre ale UE, că prin concentrarea formelor de angajare atipică în rândul femeilor, tinerilor, persoanelor în vârstă și celor aparținând minorităților naționale, imigranților și persoanelor cu abilități scăzute, se ajunge la segmentarea societății între “grupul A” format din salariați stabili și înalt calificați, respectiv “grupul B”, format dintr-o subclasă de angajați temporari și precari (în sensul precarității, insecurității locurilor de muncă). Proletarizare este folosit aici cu înțelesul de marginalizare. **Din ce în ce mai mulți angajați se vor simți marginalizați, abandonați sau neprotejați, fără posibilitatea de a-și planifica viitorul, trăind în incertitudine și la limita subzistenței sau sub aceasta.** Angajatorii vor avea controlul, în detrimentul drepturilor și siguranței angajaților, iar inegalitățile sociale vor crește accelerat între angajații stabili și cei aflați într-o formă precară de angajare. Rodríguez-Pose nu este singurul care gândește așa.

Paolo Barbieri, de la Universitatea din Trento, scrie în 2007² despre **rezultatul reformelor privind flexibilizarea pieței muncii în alte țări europene: “Rezultatul, este acum larg recunoscut, a fost crearea unei piețe a muncii duale, puternic segmentată între cei din interior și cei din exterior, care duce la creșterea unor noi forme de inegalitate socială, în special în acele țări în care drepturile sociale sunt strâns legate de poziția ocupațională – adică în țările cu sisteme de bunăstare de tip bismarkian din centrul și sudul Europei”**.

Înainte de a avansa în analiza modificărilor aduse Codului Muncii, să clarific de ce “flexibilizarea pieței muncii” este o propagandă fără suport real. A spune că o piață trebuie

¹ Rodríguez-Pose, Andrés (2002) *The European Union : Economy, Society and Polity*. Oxford University Press, Oxford, UK.

² Barbieri, Paolo (2007), „Atypical employment and welfare regimes”, *Equalsoc*, Policy Paper vol.1

flexibilizată presupune că în prezent piața respectivă este rigidă. Cum putem demonstra această aserțiune? Datele despre crearea și pierderea de locuri de muncă, rata de înlocuire, rata de realocare, și rata de vacantare ar trebui să fundamenteze o astfel de analiză. Din păcate aceste date nu sunt disponibile în România – în pregătirea acestui eseu am solicitat datele respective de la Institutul Național de Statistică și de la Banca Mondială și am primit același răspuns: nu sunt disponibile sau nu sunt relevante. Analize similare din alte țări se fundamentează pe asemenea date³ sau le prelucrează. Curba Beveridge, care arată relația dintre rata vacantării și rata șomajului, nu se poate calcula la noi din lipsa datelor. Alte informații sugerează chiar contrariul unei piețe rigide: **cadru actual al Codului Muncii în România prevede de trei ori mai puține zile de preaviz decât media europeană și practic nici o compensație pentru disponibilizări individuale (cu excepția unor cazuri specifice), prin comparație cu practica europeană care prevede acordarea unui salariu compensator la încetarea contractului de muncă – conform Kuddo (2009)⁴.**

În acest caz ne mai rămân câteva date statistice disponibile – în principal rata șomajului și rata ocupării, prea puține și uneori prea contradictorii pentru a ajunge la concluzii inatacabile cu privire la rigiditatea pieței muncii.

De exemplu, ponderea angajaților cu contracte temporare este mult mai mare în UE decât în România: 27% în Polonia, 17% în Slovenia, 15% media europeană – față de numai 1,3% în România în 2008⁵. Însă și rata șomajului în aceste țări este mult mai mare decât în România – aproape 20% în Polonia, și cca.10% media europeană, față de 4% în România – la nivelul aceluiași an⁶. **Iată că o pondere mare a angajaților cu contracte temporare nu duce la scăderea șomajului, ci exact la situația opusă. Este atunci justificat să creștem ponderea**

³ Vezi, de exemplu, Ortega, Javier (2004), „Le Marche Du Travail Francais Dans (Ou A Traves) Le Mirroir Britannique Et Espagnol”, *Les Papiers Du CERC* (Conseil de L’Emploi, des Revenus et de la Cohesion Sociale), no.2, Paris

⁴ Kuddo, A. (2009), „Labour Laws in Eastern European and Central Asian Countries: Minimum Norms and Practices”, *SP Discussion Paper 0920*, World Bank.

⁵ Sursa: Eurostat, 2008

⁶ Lăsăm aici deoparte problemele metodologice ale rate șomajului și relevanța sa scăzută pentru România din cauza economiei subterane, a ponderii mari a așa-zişilor lucrători pe cont propriu din agricultură și a emigrației masive a populației aptă de muncă. Pentru o analiză a acestora vezi cap.5 din Voinea, L. *Sfârșitul economiei iluziei*, Ed. Publica 2009.

contractelor temporare? Experiența europeană ne arată consecințele negative ale acestei dinamici.

Blanchard – actualul economist șef al FMI - și Landier (2001), într-o lucrare de referință, foarte tehnică⁷, asupra efectelor flexibilizării pieței muncii din Franța prin introducerea pe scară largă a contractelor de muncă temporare, arată că principalul efect a fost încetarea multor contracte de muncă pe perioadă nedeterminată și transformarea lor în contracte pe perioadă determinată, cu consecințe în cele din urmă asupra creșterii șomajului. Locurile de muncă nou create nu erau în realitate noi, ci proveneau din segmentarea celor existente. În Germania sau Austria practic 100% din locurile de muncă nou create în anii '90 erau temporare în timp ce locurile de muncă permanente au scăzut⁸. O mare masă de angajați, în special tineri, au fost afectați, intrând în morișca loc muncă temporar – șomaj -loc de muncă temporar – șomaj. Rata de conversie a angajaților temporari în angajați permanenți este de numai 33% în Franța⁹, sub 40% în Grecia, dar peste 70% în Belgia și 90% în Olanda. Diferența provine din măsurile active de ocupare, în special cele de perfecționare – un aspect relativ ignorat în România, inclusiv în modificările la Codul Muncii. Pentru Italia, Barbieri și Scherer (2009)¹⁰ au găsit că locurile de muncă temporare au înlocuit locurile de muncă permanente, contrar așteptărilor autorităților care sperau ca ele să readucă pe șomeri în rândul persoanelor ocupate. De altfel, firmele nu au stimulente pentru a transforma contractele de muncă temporare în contracte de muncă permanente¹¹.

Probabilitatea ca un angajat temporar să se regăsească peste 2 ani în rândul șomerilor este de 1 la 4 (Houseman, 2000¹²).

⁷ Blanchard, O. și A.Landier (2001), „The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed Duration Contracts in France”, *NBER* (National Bureau of Economic Research) *Working Paper* 8219, Cambridge

⁸ Sursa: OECD *Employment Outlook* 2003, Paris.

⁹ Auer, P. (2000), „Employment revival in Europe: Labor market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherland”. Geneva, Switzerland: International Labour Office.

¹⁰ Barbieri, P. și Scherer, S. (2009), „Labour Market Flexibilization and Its Consequences in Italy”, *European Sociological Review*, Volume 25, Number 6, 2009, pp: 677-692

¹¹ Kuddo, idem.

¹² Houseman, S.N. (2000), „Why Employers Use Flexible Arrangements: Evidence from an Establishment Survey” *Upjohn Institute Working Paper* No. 01-67.

Iar diferența nu o reprezintă cu precădere angajații permanenți, ci trecerea de la angajare temporară la altă angajare temporară sau la inactivitate nerecompensată cu ajutor de șomaj.

OECD (2002)¹³ admite că **locurile de muncă atipice sunt disproporționat de mult deținute de tineri, femei, și de persoanele slab calificate, iar ele oferă un acces mai scăzut la beneficii precum concedii plătite, concedii de maternitate, concedii de boală sau ajutoare de șomaj, de asemenea oferă un acces mai scăzut la training, și introduc o sursă suplimentară de insecuritate și duc la dualizarea pieței muncii.**

Capcana șomajului, o problemă reală în România (probabilitatea de rămâne în șomaj este de 70%)¹⁴, nu va fi rezolvată prin locuri de muncă temporară, și nici măcar nu va fi înlocuită de capcana locurilor de muncă temporare (contracte pe perioadă determinată). Acestea reprezintă în sine o capcană, pentru că **a avea un loc de muncă temporar nu este o opțiune voluntară** (OECD, 2006¹⁵) pentru că angajații au, oriunde și oricând, aversiune la risc în raport cu locul de muncă. Așa cum experiența europeană arată, **capcana șomajului va fi suplimentată prin capcana locurilor de muncă temporară. Ambele vor crește în paralel, ducând la excluziune socială mai accentuată.**

Mai mult, locurile de muncă temporare sunt mai prost plătite. În Raportul OECD din 2006 este prezentat și un calcul clar: **angajații temporari sunt plătiți în medie în UE cu 15% mai puțin decât angajații permanenți, la aceleași caracteristici individuale și pentru aceleași sarcini de lucru.** Deși raportul acesta variază între 6% în Danemarca și 24% în Olanda, în nici o țară angajații temporari nu sunt plătiți la egalitate cu angajații permanenți. Interesant este faptul că această medie europeană de 15% reprezentând penalizarea la salariu a angajaților temporari are un corespondent în România.

Am calculat impactul financiar al modificărilor aduse Codului Muncii. Am folosit date (care vor rămâne confidențiale) ale mai multor firme, inclusiv multinaționale care operează în România. Rezultatul este în medie este o economie de 15% - 20% din costurile cu forța de muncă.

¹³ OECD *Employment Survey* 2002, Paris.

¹⁴ Documentată de autor într-o serie de studii pentru BNS

¹⁵ OECD *Employment Survey* 2006, Paris.

Măsura cu cel mai mare impact este reducerea temporară a programului de lucru la 4 zile pe săptămână (art. 52(2)). Aplicată la maxim (în fiecare săptămână din an) această măsură ar reduce costurile cu forța de muncă cu 20%. Tot art.52 (alin.4) permite posibilitatea suspendării contractului de munca din inițiativa angajatorului și în cazul reducerii temporare a activității. Textul modificat dă dreptul angajatorului de a nu justifica motivele reducerii sau întreruperii temporare a activității. Impactul acestei măsuri variază între 4% și 6%. Posibilitatea de a plăti doar 75% din salariu într-o lună o dată la trei luni (art.53(1)) ar economisi între 3% și 5% din costurile lunare ale firmelor cu forța de muncă. Impactul acestor măsuri prezintă totuși restricții de cumulare, întrucât este greu sau imposibil ca ele să fie aplicate simultan. **Aplicarea lor intensivă, dar nu cumulată, duce la o economie între 15% și 20% pentru firme.** Probabil că nu se va ajunge până acolo, pentru că recursul la aceste măsuri din partea angajatorilor nu va fi continuu. Există, desigur, și dificultăți de extrapolare ale rezultatelor obținute prin analiza unor studii de caz; o altă metodologie de calcul oricum nu ar funcționa în absența unor date centralizate. **Per ansamblu însă se poate afirma că există un impact măsurabil al modificărilor Codului Muncii, și acesta este semnificativ.**

Dar orice economisire pentru firme care provine din reducerea salariilor (prin diferite mecanisme) **reprezintă un cost pentru angajați.** Economisirea respectivă nu este un semn de creștere a productivității ci un transfer de la angajat la angajator. În acest sens, **flexibilizarea pieței muncii este în general redistributivă, de la deținătorii forței de muncă la deținătorii capitalului; „flexibilizarea pieței muncii duce la dezbinare socială”, după cum scrie Robert Solow (2000)¹⁶, laureatul Premiului Nobel pentru economie în 1987, criticând politicile unilaterale de pe latura ofertei (*supply-side*)¹⁷. O critică întemeiată a postulatelor economiei pe latura ofertei cu referire la Codul Muncii face și economistul român Cornel Ban¹⁸, de la Universitatea Brown din SUA. El critică de asemenea și încercarea de a reduce puterea de negociere a sindicatelor¹⁹. Și nu întâmplător: sindicate mai slabe și absența negocierii colective înseamnă salarii mai mici. Acesta poate fi, fără îndoială, visul unor angajatori și poate al unor**

¹⁶ Solow, R. (2000), „Unemployment in the United States and in Europe. A Contract and Its Reasons”, *CESifo Working Paper* 231

¹⁷ O altă politică de pe latura ofertei cu rezultate proaste (nu a stimulat oferta) a fost și cota unică.

¹⁸ Ban, C. „Falsele profeții ale flexibilizării Codului Muncii”, online la www.contributors.ro pe 11 ianuarie 2011

¹⁹ Ban, C. „Pentru munca sindicalizată: motive nediscutate”, online la www.contributors.ro pe 21 februarie 2011

factori de decizie din sfera publică (firește, nu în anii electorali). Dar efectul în economie este contrar așteptărilor. Nu trebuie să mă credeți pe mine (deși ați câștiga timp), ci pe **Christopher Pissarides, laureatul Premiului Nobel pentru economie în 2010**. Bean și Pissarides (1993)²⁰ spun că **o realocare a veniturilor de la salariați la deținătorii de capital duce la creșterea înclinației de a economisi, scăderea consumului (în consecință) și ca urmare la creșterea șomajului din cauza diminuării cererii.**

Pissarides are un articol în 2001²¹ în care demolează, cu analiză econometrică riguroasă, mitul conform căruia protecția angajaților a contribuit la eșecul adaptării pieței europene a muncii la noile condiții de concurență. Și Raportul OECD din 1999²² ajunge la concluzia că o protecție mai strictă a angajatului nu influențează rata medie a șomajului și nici rata ocupării.

În fapt, protecția angajaților reprezintă o formă de asigurare a acestora împotriva riscului de pierdere a veniturilor (Pissarides, 2001). Această asigurare este incompletă prin definiție. Nici o piață nu e perfectă, iar piața pentru asigurarea angajaților împotriva riscului de pierdere a veniturilor nu face excepție. Instrumentele alternative cele mai uzuale pe această piață sunt: asigurarea de șomaj, contribuția pentru pensie, altele asemenea (concedii de maternitate, de boală, etc). Tot Pissarides (2001) argumentează că un salariu constant este o asigurare împotriva fluctuației veniturilor. Angajatul plătește pentru protecția pe care o primește prin acceptarea unui salariu mai mic pe durata activității sale productive, și este compensat cu un venit când activitatea nu mai este productivă sau când este concediat (sub forma plăților compensatorii sau ajutoarelor de șomaj). Teoretic, spune Pissarides, s-ar putea renunța la protecția angajaților prin varii prevederi ale Codului Muncii dacă instrumentele alternative de asigurare ar funcționa și ar fi în creștere. Continuând raționamentul, când însă reducerea protecției angajaților (prin modificările aduse Codului Muncii) intervine într-o perioadă în care deja au fost reduse alte mijloace de asigurare a angajaților, precum ajutorul de șomaj sau pensia de stat, impactul este dublu. **Ceea ce se pierde prin reducerea protecției angajaților nu este compensat prin echivalent monetar, ci dimpotrivă.**

²⁰ Bean, C. și Pissarides, C. (1993), „Unemployment, consumption and growth”, *European Economic Review* vol.37, pp. 837-859.

²¹ Pissarides, C. (2001), „Employment protection”, *Labour Economics*, vol.8, pp. 131-159.

²² OECD (1999), „Employment protection and labour market regulation. Employment Outlook 1999”, Paris

Flexibilizarea perioadei de muncă este sinonimă cu flexibilizarea veniturilor pentru angajat. Reiau: economia făcută de firmă este în realitate un transfer de la angajat la angajator. Economia pe ansamblu nu are beneficii din acest transfer, dimpotrivă – ar putea avea pierderi.

O consecință neintenționată, dar foarte probabilă, a flexibilizării pieței muncii este scăderea veniturilor bugetare atât prin diminuarea cererii, cât și pentru că unele locuri de muncă permanente vor fi înlocuite de locuri de muncă temporară, cu salarii mai mici. **Mai mult, insecuritatea locurilor de muncă se va translata și în incertitudinea veniturilor bugetare,** pentru că Finanțele nu vor putea anticipa dacă un loc de muncă temporar existent în luna martie, să zicem, va mai exista și în luna octombrie a aceluiași an – și, implicit, dacă va mai plăti impozite și contribuții.

Să recunoaștem – compromisul despre care vorbește Pissarides funcționează în România. Nu „flexibilizăm” în abstract, ci într-un context național specific. Motivațiile și implicațiile protecției angajatului nu sunt aceleași peste tot în lume. Ele depind foarte mult de condițiile locale, de structura pieței. Salariile sunt mici prin raportare la media europeană, și protecția angajatului este, cel puțin la nivel perceptiv, relativ puternică. Echilibrul poate fi schimbat, cu o protecție mai scăzută și salarii mai mari sau alte compensații financiare. Dar nu se întâmplă așa – se va crea un dezechilibru, cu o protecție mai scăzută și salarii mai mici (pentru cei care prestează muncă pe perioadă determinată), într-un moment în care cererea agregată nu și-a revenit.

Deci, chiar dacă aș putea accepta parțial argumentul necesității unei flexibilizări a pieței muncii (deși experiența europeană arată eșecul unor astfel de aventuri), **contextul este nefavorabil și momentul este prost ales.**

Revin la Solow (2000) care exprima abrupt un gând pe care îl împărtășesc: **„Orice câștig prin flexibilizarea pieței muncii sau dereglementarea piețelor va fi mai eficient și mai ușor acceptat dacă se petrece într-un moment în care cererea agregată este puternică și previziunile privind evoluția pieței sunt favorabile”.** Latura cererii nu poate lipsi la întâlnirea cu latura ofertei. Nu poți să liberalizezi sau să te faci că liberalizezi oferta atunci când nu ai cerere. În definitiv, companiile vor să se ajusteze la o cerere mai scăzută și atunci vor să reducă din costurile non-salariale cu forța de muncă. Este de înțeles, dar rolul statului nu este de a se conforma, intrând într-o spirală de concedieri și în sectorul privat și în cel public (cum s-a întâmplat deja în 2009 și 2010), ci de a lua măsuri pentru stimularea cererii.

Și așa începem să răspundem la întrebarea „**ce altceva putem să facem?**”. **Sunt necesare politici de stimulare a cererii agregate**, atât fiscale cât și monetare. Din păcate, noi punem căruța înaintea cailor. Se aud promisiuni de reducere a fiscalității pe muncă (reducerea CAS ar trebui să fie, într-adevăr, o prioritate) după ce economia își va fi revenit – mulțumesc, atunci acele politici vor fi pro-ciclice și nu va mai fi nevoie de ele. În definitiv, pro-ciclicitatea politicilor publice a fost un factor determinant al crizei pe care încă o traversăm, și un factor agravant pe parcursul său. **Mai mult, reducerea fiscalității pe muncă nu are efectul scontat asupra creșterii ocupării decât în prezența mecanismului negocierilor colective** – altfel, reducerea de fiscalitate rămâne doar un câștig pentru angajatori, fără efect de antrenare în economie (Pissarides, 1998)²³. Interesant este și faptul că Pissarides apreciază că o schimbare a structurii taxelor, în sensul introducerii sau accentuării progresivității, ar fi de asemenea eficientă inclusiv în ceea ce privește scăderea șomajului, dar numai în prezența negocierii colective. O reformă neutră bugetar care ar schimba o cotă unică cu un impozit progresiv ar duce la o scădere a șomajului cu 1% (calcululele sunt făcute pe un model matematic, fără legătură cu o țară anume).

Firește, și firmele pot găsi alte căi de eficientizare a activității decât reducerea costurilor cu forța de muncă într-o țară în care salariile sunt oricum mici și jumătate din ele sunt de fapt impozitele către stat. Retehnologizare, investiții productive, inovații, investiții în cercetare-dezvoltare, formare profesională, creșterea valorii adăugate a produselor – toate acestea sunt drumuri puțin bătătorite. Modificările aduse Codului Muncii sunt în fapt o subvenție mascată pentru angajatori, oferită în numele libertății pieței. Dar dacă oamenii sunt angajați pe durată determinată, mi-e teamă ca nu cumva și investițiile astfel stimulate să fie tot pe perioadă determinată – cum sunt, de altfel, și politicile publice.

²³ Pissarides, C. (1998), „The impact of employment tax cuts on unemployment and wages; The role of unemployment benefits and tax structures”, *European Economic Review*, vol. 42, pp. 155-183