

## CONCLUZII CE SE POT DESPRINDE DIN STUDIUL EXPERIENȚEI INTERNAȚIONALE ÎN DOMENIUL POLITICII SOCIALE ANTI-ȘOMAJ

MARIA NEDER

Șomajul în masă și șomajul de lungă durată în curs de extindere în țara noastră ca urmare a procesului de restructurare a economiei (la sfârșitul anului 1992 estimându-se existența a circa 1.5 milioane șomeri) impun adoptarea unor măsuri de schimbare fundamentală în reglementările de sistem socio-economic și ale pieței muncii, vizând în principal plafonarea salariului minim, adaptarea pieței muncii la dezvoltarea economică și tehnologică, utilizarea mai eficientă a instrumentelor tradiționale ale acestei piețe.

În vederea identificării celor mai adecvate căi de combatere a șomajului în condițiile specifice ale țării noastre, Institutul de Cercetare a Calității Vieții a inclus în programul de cercetare pe anul 1991 un studiu al experienței internaționale în domeniul politicilor anti-șomaj.

O primă concluzie ce se desprinde din studiu este faptul că *o reducere sensibilă și concomitentă atât a ratei inflației cât și a ratei șomajului nu se poate obține decât prin menținerea unui consens social durabil asupra necesității unei politici fiscale restrictive (impozite mari) și a nivelării diferențelor mai de salarii*. Realizarea unui asemenea consens între sindicate și patronat a permis Suediei, să reducă, începând încă din anul 1954, rolul ajustărilor relative de salarii ca mecanism de blocare a pieței, înlocuindu-le cu *măsuri de intervenție în cererea și oferta de forță de muncă, și de dirijare a forței de muncă spre cele mai eficiente utilizări: măsuri de sporire a mobilității, de calificare permanentă, de plasare a forței de muncă, de creare de locuri de muncă pentru cei greu integrabili*. Aceste măsuri au asigurat stimularea cererii neinflaționiste și stabilizarea macro și micro-economică.

Celelalte țări ale O.C.D.E. au adoptat, la început, pentru scăderea nivelului șomajului, calea americană, keynesiană (stimularea creșterii cererii), prevăzând în acest scop o creștere a P.N.B. cu 50% în perioada 1960—1969. Cum acesta a adus la accelerarea inflației, ele au adoptat ulterior și calea suedeză, combinând încă de la început, orice măsură economică restrictivă (antiinflaționistă dar creatoare de șomaj), cu o măsură de contra acțiune (de realocare a resurselor). Ele nu au aplicat însă și soluția suedeză a calificării permanente, căci post — keynesienii nu credeau în abolirea simultană a șomajului și a inflației. Criza petrolului a adus la scăderea venitului real și la creșterea inflației, ceea ce a determinat adoptarea unor politici restrictive (creatoare de șomaj) în întregul deceniu al șaptelea. Cele două șocuri ale prețului petrolului au făcut ca șomajul să se mențină la cote ridicate și în anii '80, el încetînd deci a mai avea un caracter ciclic. Lipsa caracterului ciclic a făcut ineficace măsurile clasice aplicate anterior în perioadele de recesiune (crearea de noi locuri de muncă în sectorul de stat, subsidii pentru menținerea forței de muncă), măsuri înlocuite prin subsidii pentru crearea de noi locuri de muncă în sectorul privat și ajutor financiar pentru crearea de mici întreprinderi în funcție

de nevoile locale de mărfuri și servicii. Dar și aceste măsuri s-au dovedit ineficiente, datorită necesității aplicării concomitente a unor politici de restricție a cererii la nivel macro-economic, în vederea reducerii inflației.

După două decenii de încercări nereușite de reducere a șomajului, țările O.C.D.E. au ajuns la concluzia că generalizarea salariilor mari și fixe, persistența sistemelor rigide de stabilire a salariilor, prevederile sociale generoase și reglementările ce garantează locurile de muncă ale unora în defavoarea celor cu două locuri de muncă instabile, reduc capacitatea economiei de ajustare la noile semnale ale pieței economice internaționale. Ca urmare, țările O.C.D.E. au trecut de la politica de redistribuire a venitului prin sistemul de impozite și transferuri, la intervenția directă în structura sistemului generator de venit și bunăstare, *modificând distribuția veniturilor primare (de exemplu prin plafonarea salariului minim) sau impunând condiții de participare la sistemul economic (de exemplu prin restricții cantitative la importul de mărfuri).*

Din experiența țărilor O.C.D.E. rezultă și faptul că *adaptarea pieței muncii la dezvoltarea economică și tehnologică nu poate înlocui instrumentele tradiționale ale acestei piețe: oficiile de plasare a șomerilor, cursurile de calificare, subvențiile pentru angajarea de șomeri de către întreprinzătorii particulari, sprijinul financiar a șomerilor, în vederea creării de întreprinderi, crearea nemijlocită de locuri de muncă în sectorul de stat și cu caracter nelucrativ, măsuri pentru handicapați (reabilitare profesională, locuri de muncă ocrotite), alocație și ajutor de șomaj, pensionare timpurie în condiții dificile pe piața muncii.* Totalul cheltuielilor pentru aceste programe reprezintă în țările O.C.D.E. 0,5 — 6% din P.N.B. (Pentru comparație, pentru învățămînt se cheltuiește 5% în medie). *Măsurile active (calificare, integrare în muncă, sporirea mobilității etc.) tind să aibă prioritate față de cele pasive (alocație de șomaj, ajutor de șomaj, subvenționarea pensionării timpurii),* deși au deocamdată o pondere mai mică în totalul cheltuielilor de protecție a șomerilor: în majoritate țările O.C.D.E. ele reprezintă o treime, față de două treimi în cazul măsurilor pasive, cu excepția Suediei, unde raportul este inversat. Orientarea de măsuri active se explică prin:

— dispariția caracterului ciclic al șomajului și deci diminuarea eficacității politicii fiscale keynesiene anti-ciclu de combatere a recesiunii prin stimularea consumului șomerilor (prin alocația de șomaj);

— creșterea deficiențelor și datoriiilor bugetare;

— apariția șomajului masiv și de lungă durată necesită mai degrabă măsuri active;

— măsuri active sprijină redresarea economiei;

— scăderea eficienței sociale a alocației de șomaj (și deci creșterea ratei șomajului), prin incurajarea angajării șomerilor fără etosul muncii, a căutării ineficiente, excesiv de îndelungate a unui loc de muncă, creșterea atractivității locurilor de muncă sezoniere și nesigure, subvenționate de stat;

— denaturarea alocației de șomaj, din măsură de asigurări sociale și de combatere a sărăciei, în transfer de venit, căci se acordă și familiilor în care nu există numai un singur susținător, ci doi, trei salariați, majoritatea beneficiarilor de alocație provin din ramuri industriale cu salarii

mari și perioade regulate de șomaj, mulți beneficiari solicită alocație în mod repetat deși au vechime mică de cotizanți etc.

*Șomajul sau amenințarea de șomaj influențază procesele de stabilire a salariilor.* În ultimele două decenii, o rată a șomajului de 5% se consideră adesea admisibilă și chiar necesară pentru frinarea creșterii salariilor și deci a inflației. În unele țări, tendința de creștere a salariilor se înregistrează însă concomitent cu creșterea ratei șomajului. Acest fenomen, precum și creșterea ratei generale a șomajului cu toate măsurile anti-șomaj luate, se explică prin permanentizarea șomajului de lungă durată, ca urmare a faptului că șomerii nu sînt suficient de activi în căutarea unui loc de muncă. Căci pe de o parte, presiunea revendicărilor salariale și deci a inflației crește dacă șomerii nu caută de lucru în mod activ, iar pe de altă parte, cu timpul, șomerul de lungă durată se preocupă tot mai puțin de căutarea unui loc de muncă, ceea ce mărește rata generală a șomajului, producînd și mai mult șomaj de durată. Cu alte cuvinte șomajul de durată se autoînduce. Marginalizarea șomerilor și apariția șomerilor de durată se explică atît prin caracteristicile individuale care îi fac pe unii mai puțin capabili să obțină loc de muncă, cît și prin tendința stării de șomaj de a face în mod treptat, un individ din ce în ce mai incapabil de a găsi de lucru. De aceea rata admisibilă a șomajului crește, de regulă, într-o țară care a cunoscut o rată mare a șomajului. De aici rezultă necesitatea abordării prioritare a șomerilor de durată, prin luarea de măsuri înainte de atingerea momentului deteriorării capacității de integrare în muncă. În general se consideră șomeri de durată cei rămași fără lucru mai mult de un an (șase luni în țările cu șomaj redus). Ei reprezintă circa 40% din șomerii țărilor Comunității Economice Europene, majoritatea (peste 40%) fiind tineri (în țările sudice) sau adulți tineri (în țările nordice).

În majoritatea țărilor cu șomaj de lungă durată ridicat, cu excepția Spaniei și a Portugaliei se acordă ajutor de șomaj pe timp nelimitat. În schimb în majoritatea țărilor cu șomaj de lungă durată scăzut, ajutorul se acordă numai o anumită perioadă, pentru a nu descuraja căutarea de lucru. În aceste țări asistența acordată tinde a se reduce la sfîrșitul perioadei de șomaj de lungă durată și este condiționată de verificarea mijloacelor de trai (cu excepția, uneori a șomerilor mai în vîrstă, în scopul descurajării reintegrării lor în muncă). Cercetări efectuate în Marea Britanie, Olanda, Australia, Canada atestă faptul că ajutoarele de șomaj generoase descurajează căutarea de lucru, ducînd la creșterea duratei șomajului.

*Principala formă de ajutorare a șomerilor de lungă durată este asistența în căutarea unui loc de muncă.* Ea constă în interviuri obligatorii după o anumită perioadă de șomaj, consiliere și cursuri de calificare sau activitate de grup pentru căutarea unui loc de muncă. Interviurile și consilierea se fac încă în prima perioadă de șomaj, în scopul evitării căutării ineficiente de lucru și a fraudei, riscuri ce cresc după cîteva luni de șomaj. Anchete efectuate în Marea Britanie și în Franța au relevat că lipsa de motivație pentru muncă și de îndeminare în tehnica de căutare a unui loc de muncă pot constitui de asemenea handicapuri serioase.

În funcție de reglementările din diferite țări, datorită lipsei de vechime în muncă, expirării duratei de acordare a alocației de șomaj sau din motive familiale, șomerii de lungă durată pot primi mai de grabă ajutor social decît alocație sau ajutor de șomaj, dar sînt obligați, ca și cei ce primesc

*ajutor de șomaj, să depună eforturi pentru căutarea unui loc de muncă. În vederea sporirii eficienței prestațiilor financiare se tinde spre condiționarea acestora de participarea la programele de calificare și integrare în muncă. Aceasta determină o cerere de consultații și alte ramuri de integrare, calificare, reabilitare, servicii care în unele țări (Marea Britanie) se prestează de către administrația asigurărilor de șomaj, în altele de către oficiile de asistență socială cu sau fără ajutorul autorităților pieței muncii). *Există și tendința de a stimula beneficiarii de ajutor social (mame singure cu copii, pensionari de invaliditate, handicapați etc.) să se încadreze în muncă, mulți fiind inactivi nu datorită vreunui handicap, ci din cauza lipsei de calificare și a motivației muncii. Măsurile de stimulare privesc suplimentarea salariului pentru a depăși nivelul ajutorului social, compensarea cheltuielilor făcute de mame pentru angajarea unui baby-sitter și pentru deplasarea la locul de muncă, continuarea acordării ajutorului social în perioada de calificare, până la angajare etc. Aceste măsuri sporesc eficiența socială, contribuie la împlinirea aspirațiilor individuale și, nu în ultimul rând, îmbunătățesc, pe termen lung, situația financiară a serviciilor de asistență socială.**

*Pentru a fi eficientă, politica socială a șomajului de lungă durată trebuie să fie multilaterală : ajutorul de șomaj trebuie coordonat cu pensiile și ajutorul social, programele pentru șomerii tineri, cu politica învățământului. Scăderea ponderii tineretului în totalul forței de muncă determină ridicarea vârstei active și deci renunțarea la politica de reducere a forței de muncă prin pensionare timpurie, la reducerea programului de lucru sau la repatrierea imigraților. În țările în care forța de muncă întilnește, spre noile ramuri industriale sint orientați cu precădere tinerii, formulindu-se necesitatea recalificării salariaților vîrstnici și minimalizîndu-se astfel riscul dislocărilor, deplasărilor și excluderilor din piața muncii. De altfel, foarte puține țări se ocupă de recalificarea șomerilor vîrstnici, majoritatea limitîndu-se la măsuri legislative de protecție : preaviz mai mare la concediere, despăgubirii în caz de faliment, concediu de reconversie. În unele țări se iau măsuri de prevenire a concedierilor : recalificare, reciclare, mutare în cadrul întreprinderii, în alt loc de muncă, cursuri de terminare a studiilor și a calificării începute cîndva. (Numai măsurile preventive sint însă insuficiente, datorită faptului că schimbările structurale în economie sint adesea imprevizibile).*

Pentru tinerii de 18—20 de ani, prioritate are în general educația, nu integrarea în piața muncii : în majoritatea țărilor O.C.D.E. este încurajată terminarea școlii secundare înainte de încadrare în muncă. Dacă acest obiectiv nu poate fi atins, se oferă forme alternative de calificare, adesea în întreprinderi. Pentru tinerii mai mari, de 18 (20) — 25 (30) de ani, prioritatea o constituie deocamdată integrarea în muncă, urmînd ca în viitor accentul să fie mutat tot pe educație, prin strategii de educație permanentă și continuarea școlii întrerupte.

*Dacă avem în vedere raportul echitate — eficiență, măsurile de calificare, integrare în muncă și sporire a mobilității sint în același timp și eficiente și echitabile, întrucît, pe de o parte sporesc eficiența pieței muncii, accelerînd ajustările structurale, iar pe de altă parte egalizează șansele de acces la locurile de muncă, inclusiv pentru cei ce doresc să intre pentru prima oară în piața muncii. În schimb măsurile de subvenționare a creării*

de noi locuri de muncă în sectorul public și în sectorul privat nu sînt întotdeauna, concomitent și echitabile și eficiente. Astfel, măsura de subvenționare a creării de noi locuri de muncă în sectorul public, aplicată pe scară largă în anii '70, în scopul păstrării deprinderilor în muncă ale șomerilor excluși din piața muncii ca urmare a recesiunii economice, nu și-a atins scopul, datorită faptului că șomajul încetase să mai fie un fenomen ciclic, precum și datorită investițiilor prea mici făcute în sectorul public, investiții ce nu permiteau calificarea la locul de muncă. În ceea ce privește subvenționarea întreprinzătorilor particulari pentru angajarea anumitor categorii de șomeri, această măsură este eficientă numai în anumite condiții, căci în perioada cu conjunctură economică nefavorabilă, patronii ezită să-și sporească personalul, au atît mai mult cu cit este vorba de dezavantajați social. De aceea subvenționarea salariilor noilor angajați trebuie să fie cu atît mai substanțială cu cit conjunctura economică este mai dificilă și beneficiarii măsurii mai dezavantajați social. (În viitorul apropiat subvenționarea patronilor va mai continua, în timp ce programele de creare directă de locuri de muncă în sectorul public vor fi sistate).

*În ceea ce privește serviciile de intermediere a integrării în muncă*, pentru ca oficiile de șomaj să aibă eficiență maximă, este necesar ca toți șomerii să fie înregistrați și toate întreprinderile să comunice locurile vacante. Coexistența serviciilor de plasare particulare alături de cele de stat, poate duce la situația ca la cele din urmă să fie înregistrați șomerii cei mai dezavantajați (care nu-și pot permite achitarea taxei de serviciu), ceea ce ar determina patronii să le evite. De aceea, în unele țări există fie obligativitatea comunicării locurilor de muncă vacante, fie monopolul statului asupra serviciilor de intermediere. *Există însă tendința reducerii acestui monopol și a tolerării unui număr sporit de agenții de plasare private, pentru a se asigura condiții de competitivitate și de sporire a eficienței.* De asemenea, se prefigurează intensificarea măsurilor preventive, de anticipare a schimbării condițiilor de pe piața muncii: informarea patronilor asupra calificărilor disponibile, înainte ca aceștia să creeze noi întreprinderi, informarea celor amenințați de șomaj asupra locurilor de muncă ce urmează a fi create, informații privind schimbările demografice în forța de muncă etc. Insuficiența resurselor face ca oficiile de șomaj să se afle în permanență în fața dilemei: *deservirea unui număr maxim de clienți cu mai puține servicii sau concentrarea asupra celor mai marginalizați.* Din motive de eficiență, în țările O.C.D.E. predomină prima alternativă, care facilitează schimbările structurale prin realocarea permanentă a forței de muncă în toate industriile, regiunile și ocupațiile, în timp ce pentru handicapății social, cu dificultăți de integrare, se tinde spre crearea de instituții specializate, atunci cînd aceștia sînt mai numeroși.