

Aspecte teoretice privind șomajul și protecția socială a șomerilor în România

Eufemia VIERIU,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea Petrol-Gaze Ploiești
(România)

SUMMARY

Unemployment is today one of the imbalances that affect, in different proportions, all the countries of the world. Generally, social protection is the combination of economic measures and non-economic, through which public power is normative use of its resources and the distribution of incomes for the purpose of the exercise of social justice. Social protection is reflected in social programmes that include measures and instruments designed to ensure the raising of the standard of living and quality of life and the protection of the public of the negative effects that may arise in certain periods determined by the various economic and social conditions.

1. ȘOMAJUL - FENOMEN SOCIAL. Omul, privit atât din punct de vedere economic, cât și ca realitate socială și demografică, trebuie situat în centrul oricărei cercetări asupra dezvoltării și evoluției sistemului economic. În acest sens, abordarea problemei ocupării forței de muncă reprezintă o prioritate absolută a cercetării științifice, inclusiv a celei economice.

Șomajul este astăzi unul dintre dezechilibrele care afectează, în proporții diferite, toate țările lumii. Existența șomajului este dovada cea mai elocventă a incapacității societății de a utiliza cel mai important factor de producție: omul.

Șomajul sau ocuparea incompletă e fenomenul economic și social ce constă în faptul că o parte a populației active (aptă de muncă) nu găsește locuri de muncă și nu se poate angaja. Conform definiției Biroului Internațional al Muncii, în cadrul șomajului se includ persoane apte de muncă, în vârstă de peste 15 ani, dar care nu au un loc de muncă remunerat, deși caută de lucru și sunt disponibile pentru muncă.

Se arată¹ că șomajul este un fenomen negativ al economiei care afectează o parte a populației active devenită redundantă prin neasigurarea locurilor de muncă.

Șomajul este un dezechilibru între cere-

rea de muncă și oferta de muncă (cererea mai mică decât oferta), un dezechilibru între potențialul uman activ și potențialul uman efectiv utilizat. Șomajul se concretizează în neincluderea în circuitul productiv a unei părți a celui mai important factor de producție, factorul muncă. În același timp, șomajul este, prin conținutul și consecințele sale, un fenomen social complex, una dintre afecțiunile grave ale societății contemporane.

Cuvântul *șomaj* provine din termenul francez *chomage*, preluat, la rândul său, din latinescul *caumare* și din grecescul *cauma*.²

Potrivit definiției date de Organizația Internațională a Muncii, este *șomer* orice persoană care are mai mult de 15 ani și îndeplinește în mod cumulativ următoarele condiții:

- este apt de muncă ;
- nu are loc de muncă ;
- este disponibil pentru o muncă salariată;
- caută un loc de muncă³.

În România, legea 1/1991, modificată prin legea 76/2002, precizează că sunt considerați șomeri persoanele apte de muncă, ce nu pot fi încadrate din lipsă de locuri disponibile corespunzătoare pregătirii lor.

Piața contemporană a muncii se poate afla în situația de echilibru (ocupare deplină), fie în cea de dezechilibru, adică de

subocupare și supraocupare. Piața muncii nu funcționează ca o piață liberă obișnuită și din cauza restricțiilor legislative, a condițiilor impuse prin lege în limitele căreia ea funcționează. În plus, funcționarea acestei piețe este influențată de acțiunea specifică a partenerilor sociali (patronate, sindicate), de raportul de forțe dintre ei⁴.

Ca fenomen macroeconomic, șomerii reprezintă ansamblul persoanelor (stocul de populație) active disponibile fără ocupație, care caută de lucru, el este format din excesul de resurse de muncă în raport cu cei ce pot fi ocupați, în condițiile de rentabilitate impuse de piață.

Cauze și tipuri de șomaj. Numărul șomerilor din România este în continuă creștere. Un șomer din trei nu a reușit să-și găsească un loc de muncă în 2 ani, în timp ce mulți alți șomeri și-au pierdut locul de muncă în ultimele 12 luni.

Deoarece fiecare cauză și tip de șomaj implică o viziune specială și, în consecință, și măsuri adecvate de combatere trebuie ca aceste două aspecte, care, la prima vedere, s-ar părea că ar trebui tratate separat, să fie abordate în strânsă corelație.

Ca un flux macrosocial global, șomajul este generat de cauze ce țin de situația economică a utilizatorilor, pe de o parte, și de statutul social al ofertanților de muncă, pe de altă parte.

În primul rând, ca urmare a unei evoluții nefavorabile a activităților social-economice sau ca urmare a procesului de substituie a muncii prin capital, se produce pierderea locului de muncă de către o parte a populației ocupate.

În al doilea rând, solicitările suplimentare de muncă ale noilor generații ce au ajuns la vârsta legală de muncă nu pot fi onorate de utilizatorii de muncă. Tânăra generație întâmpină greutăți în găsirea locurilor de muncă (în cazul unei subocupări) din mai multe motive obiective sau subiective: neconcordanța pregătirii sale profesionale cu nevoile și exigențele impuse de activitatea economico-socială; reținerile unor agenți economici producători în a angaja tineri fără experiență în muncă, fără să-și fi însușit disciplina muncii etc.

În al treilea rând, șomajul apare, se suplimentează și ca urmare a solicitărilor de locuri de muncă din partea unor persoane încadrate în vârstă a doua, care se decid să-și ofere munca lor pe piață. Unele dintre aceste persoane nu au lucrat până în momentul respectiv, altele au întrerupt activitatea pe o perioadă relativ îndelungată.

Există și cauze de tip subiectiv, care țin de comportamentul reținut al agenților economici de a angaja tineri, fie datorită lipsei lor de experiență, fie că aceștia nu se încadrează pe disciplina muncii. În rândul tinerilor, șomajul apare și ca urmare a tendinței de a căuta locuri de muncă plătite cu un salariu mare, fapt ce întârzie integrarea lor activă⁵.

Apariția șomajului, dar, mai ales, creșterea și diminuarea lui au fost și sunt influențate de unele cauze directe, fiecare dintre acestea dând naștere la forme particulare de șomaj, cum sunt: ciclic, fricțional, structural, tehnologic, sezonier etc.

Șomajul ciclic este dependent de fluctuațiile ciclice pe termen mediu; în perioadele conjuncturale defavorabile dimensiunile acestuia sporind, în timp ce în cele favorabile el se resoarbe în bună măsură.

Șomajul structural este consecința adâncirii diviziunii muncii, a specializării activității economice și, respectiv, a structurării pieței muncii. Modificările structurale pot apărea la nivelul economiei naționale, dar și la nivel regional. Drept urmare, apar discordanțe între calificările cerute și cele de care dispun ofertanții de muncă. Amploarea șomajului structural depinde de trei factori: de rapiditatea cu care apar modificările în cererea și oferta de bunuri și servicii în economie. Cu cât ele sunt mai rapide, cu atât și dimensiunile șomajului structural vor fi mai mari; de gradul de concentrare regională a activităților economice sau lipsa de diversificare a producției și a serviciilor; de caracteristica specifică majorității ofertanților de muncă – imobilitatea⁶.

Șomajul tehnologic este legat de înlocuirea vechilor tehnici și tehnologii cu altele noi. O asemenea operațiune este condiționată atât de trecerea de la ramurile propulsatoare ale vechiului mod tehnic de producție la cele ale noului mod tehnic de produc-

ție, cât și de procesul centralizării capitalului și concentrării producției.

Șomajul intermitent este cauzat de insuficiența mobilității mâinii de lucru sau de decalajele între calificările disponibile și cele cerute; acesta este și consecința practicării contractelor de angajare pe perioade scurte. Asemenea contracte decurg din incertitudinea afacerilor, ca și din dorința utilizatorilor de a face presiuni asupra salariaților și sindicatelor.

Șomajul de discontinuitate în muncă se coroborează cu reglementările privind concediile de maternitate și alte aspecte ale vieții de familie.

Șomajul fricțional se manifestă când unele persoane își părăsesc serviciul avut în mod voluntar sau prin concediere și, în consecință, pentru o perioadă de timp sunt șomeri. Este posibil să găsească foarte repede un alt loc de muncă (deoarece aceste locuri există), dar prima slujbă oferită să nu fie acceptată din motive ce țin de ambele părți. Cei ce caută de lucru să dorească un loc de muncă cu un salariu mai mare, iar cei ce oferă locul să se abțină să angajeze persoana pentru motivele care au determinat concedierea ei. Este, de asemenea, posibil ca această căutare și ocupare a locului de muncă dorit să dureze și din lipsa de informare.

Șomajul sezonier este specific în activitățile economice care sunt influențate de factorii naturali (agricultură, construcții), ceea ce se repercutează și asupra cererii de muncă. Este, de regulă, un șomaj de durată relativ scurtă. Pentru combaterea lui se recomandă măsuri asemănătoare celor prevăzute pentru șomajul structural și, în special, facilitarea pregătirii pentru o activitate complementară.

Se precizează, că șomajul nu poate fi desființat, pentru că el este generat permanent de creșterea demografică, pe de o parte, și de înlăturarea muncitorului de la locul de muncă, prin automatizarea proceselor de producție, pe de altă parte. Absorbirea unei părți a șomerilor în sfera serviciilor reprezintă prea puțin față de proporțiile actuale și viitoare ale șomajului⁷.

Consecințele economico-sociale ale șomajului. Șomajul ca fenomen economi-

co-social antrenează o serie de costuri, între care cel mai evident este cel pentru șomerii înșiși. Este vorba de costul personal, direct, costul pierderii de venituri, pierderea egală cu diferența dintre salariul net avut anterior intrării în șomaj și ajutorul de șomaj.

Șomajul afectează, pe planul cel mai general întreaga societate: statul pierde impozite pe venituri pe care le-ar fi perceput de la salariați dacă aceștia n-ar fi fost afectați de șomaj, trebuind să plătească în plus și servicii medicale, sociale pentru șomeri; operatorii economici pierd profiturile pe care le-ar fi putut obține dacă ar fi utilizat întregul personal; întreaga populație a țării pierde veniturile suplimentare pe care le-ar fi putut obține ca o consecință a unei producții naționale superioare; în același timp, creșterea șomajului mărește oferta de muncă, ceea ce poate conduce la o scădere generală a salariilor; mai mult șomajul este o sursă potențială pentru fapte criminale și antisociale. Dintre consecințele pozitive ale șomajului se pot aminti: șomajul constituie o rezervă de forță de muncă pentru acoperirea cererii suplimentare de muncă în anumite perioade; creează premise pentru reducerea salariilor și pe această bază - a costurilor și prețurilor; creează relații de concurență mai puternice între salariați cu efecte favorabile asupra rezultatelor muncii lor.

Politici macroeconomice de combatere a șomajului. Principala cauză a șomajului, în special a celui ciclic, este insuficiența creșterei economice. Ca urmare, trebuie acționat prioritar în direcția relansării creșterii economice. Rolul esențial aici revine statului, care prin mecanismele fiscale și monetare de care dispune, trebuie să dea un impuls creșterii economice spontane și durabile. Statul nu trebuie să se substituie inițiativei private, ci doar să-i creeze condiții de manifestare. Soluția fundamentală pentru reducerea reală a șomajului rămâne crearea de locuri de muncă.

Una dintre cauzele esențiale ale șomajului contemporan, cu deosebire ale celui structural, este inadecvarea, nepotrivirea dintre structura și nivelul de pregătire al forței de muncă și cerințele pieței. Pregătirea și orientarea profesională, ca și recalificarea și

reconversia personalului trebuie să reprezinte coordonate majore ale unei strategii de luptă împotriva șomajului.

Optica modernă privind soluțiile pentru reducerea șomajului vizează flexibilitatea pieței muncii, care cuprinde următoarele aspecte:

- flexibilitatea cantitativă externă: adaptarea efectivului de forță de muncă la variația cererii, concedieri;
- flexibilitatea cantitativă internă: diferite formule de dimensionare a volumului timpului de muncă în funcție de evoluția cererii de muncă ;
- externalizarea;
- flexibilitatea funcțională;
- flexibilitatea salariilor.

2. PROTECȚIA SOCIALĂ A ȘOMERILOR.

Conceptul de protecție socială a fost prima oară introdus de către John K. Galbraith și definește politica de protejare a categoriilor defavorizate ale populației, prin măsuri ce urmăresc alinierea acestor categorii la un nivel de trai decent. El considera că fiind cea mai urgentă măsură „prevederea dreptului celor care nu-și pot găsi un loc de muncă, de a avea un venit garantat sau alternativ”.

Orice stat membru al Organizației Internaționale a Muncii trebuie să ia măsuri corespunzătoare pentru a-și coordona regimul de protecție contra șomajului și politica sa de angajare. În acest scop, trebuie vegheat ca regimul său de protecție contra șomajului și, în special, modalitățile de indemnizare pentru șomaj să contribuie la promovarea deplinei angajări, productive și liber alese, și să nu aibă ca efect descurajarea celor ce se angajează de a oferi și a lucrătorilor de a căuta o angajare productivă.

În general, protecția socială este reprezentată de ansamblul de măsuri economice și noneconomice, prin care puterea publică realizează o utilizare normativă a resurselor sale și o distribuie a veniturilor în scopul îndeplinirii dreptății sociale. Protecția socială se concretizează prin programe sociale care cuprind măsurile și instrumentele menite să asigure creșterea standardului de viață și îmbunătățirea calității vieții, precum și protecția populației de efectele negative ce pot

apărea, în anumite perioade, determinate de diferitele condiții economice și sociale.

Beneficiarii ajutorului de șomaj sau ajutorului de integrare profesională sunt persoanele apte de muncă ce nu pot fi integrate din lipsă de locuri disponibile corespunzătoare pregătirii lor⁸.

Sunt îndreptățiți să primească ajutor de șomaj :

- persoanele ale căror contracte de muncă a fost desfăcut din inițiativa unității sau căroră, după caz, le-a încetat calitatea de membru la cooperatia meșteșugărească din motive neimputabile lor ;

- persoanele al căror contract de muncă au fost desfăcute din inițiativa unității, dacă s-a stabilit prin dispoziția sau hotărârea organului competent nelegalitatea măsurii luate de unitate sau lipsa vinovăției persoanei în cauză, iar reintegrarea în muncă nu mai este obiectiv posibilă la unitatea la care a fost încadrată anterior sau la unitatea care a preluat patrimoniul acesteia;

- persoanele ale căror contracte de muncă a fost desfăcut din inițiativa lor, pentru motive care, potrivit legii, la reîncadrare nu întrerup vechimea în muncă;

- persoanele care au fost încadrate cu contract de muncă pe perioadă determinată;

- absolvenții instituțiilor de învățământ care, în termen de un an de la absolvire, s-au angajat și nu au beneficiat de ajutor de integrare profesională, vor primi ajutor de șomaj indiferent de vechime;

- persoanele fizice autorizate să presteze o activitate individuală și membrii asociațiilor familiale, dacă au contribuit la constituirea fondului pentru plata ajutorului de șomaj pe o perioadă de 12 luni în ultimii 2 ani anteriori înregistrării cererii, în situația în care și-au încheiat activitatea renunțând la autorizația de funcționare.

*Ajutorul de șomaj și ajutorul de integrare profesională*⁹ sunt prestații de securitate socială ce constau într-o sumă de bani calculată în mod diferențiat pe categorii de persoane și vechime în muncă, ce se acordă lunar pe o perioadă de, cel mult, 270 zile calendaristice.

Natura juridică a ajutorului de șomaj.

În literatura de specialitate s-a dezbătut problema naturii juridice a ajutorului de șomaj.

Conform acestei opinii¹⁰, ajutorul respectiv excede sferei raportului juridic de asigurări sociale de stat, fiind vorba de un raport juridic de asigurare de stat prin efectul legii. Este, se arată, o asigurare a persoanei apte de muncă, care are menirea de a pune la dispoziția acesteia mijloace necesare pentru perioada în care, din motive prevăzute de lege, nu poate presta o muncă potrivit pregătirii sale.

Sunt îndreptățiți să primească ajutor de integrare profesională:

- absolvenții instituțiilor de învățământ în vârstă de minimum 18 ani, care nu au surse de venit proprii la nivelul a, cel puțin, jumătate din salariul de bază minim brut pe țară și care într-o perioadă de 60 de zile de la absolvire nu au reușit să se încadreze în muncă potrivit pregătirii profesionale;

- absolvenții instituțiilor de învățământ în vârstă de, cel puțin, 16 ani, în cazurile justificate de lipsa susținătorilor legali sau de imposibilitatea dovedită a acestora de a presta obligația legală de întreținere a minorilor;

- tinerii care înainte de efectuarea stagiului militar nu au fost încadrați cu contract de muncă și care într-o perioadă de 30 de zile de la data lăsării la vatră nu s-au angajat;

- absolvenții școlilor speciale pentru handicapați, care nu au un loc de muncă.

Veniturile pentru constituirea fondului pentru plata ajutorului de șomaj, a ajutorului de integrare profesională și a alocației de sprijin, potrivit dispozițiilor legale¹¹, se constituie din următoarele surse:

- o cotă de 5% aplicată asupra fondului de salarii realizat lunar, în valoare brută, de persoanele fizice și juridice române și străine cu sediul în România, care angajează persoanal român;

- o contribuție de 1% din salariul de bază lunar de încadrare brut plătit de salariați persoanelor fizice și juridice prevăzute anterior;

- o contribuție de 1% din venitul lunar în valoare brută obținut din munca depusă de către membrii cooperației;

- o subvenție de la bugetul de stat pentru completarea fondului, în caz că sursele menționate mai sus nu acoperă plățile datorate.

Cheltuieli ce se pot efectua din fondul constituit pentru plata ajutorului de șomaj și a alocației de sprijin.

Din fondul constituit, potrivit art. 22 și 23 din Legea 1/1991, se fac plăți¹² pentru:

- acoperirea cheltuielilor legate de administrarea și gestionarea fondului pentru plata fondului de șomaj;

- acoperirea unor cheltuieli privind calificarea și perfecționarea șomerilor, a celor care beneficiază de ajutorul de integrare profesională și alocației de sprijin;

- utilizarea unei părți de până la 10% din dobânda constituită la fondul pentru plata ajutorului de șomaj;

- acordarea unor credite în condiții avantajoase, cu o dobândă de 50% din taxa oficială a contului stabilită de Banca Națională a României la depozitul constituit la societatea bancară desemnată prin licitație, prin înființarea și dezvoltarea unor întreprinderi mici și mijlocii sau unități cooperatiste, cu cel mult 200 de salariați sau, după caz, cooperatori, în scopul creării unor locuri de muncă, în special, pentru șomeri. Ministerul Muncii și Protecției Sociale va transfera semestrial, în contul societății bancare autorizate să acorde credite, o parte din fondul pentru plata ajutorului de șomaj în limitele aprobate;

- acoperirea cheltuielilor privind plățile compensatorii ce se acordă salariaților ale căror contracte colective de muncă vor fi desfăcute ca urmare a concedierii colective;

- acoperirea cheltuielilor privind recalificarea absolvenților.

Categorii de asigurați. În acord cu dispozițiile art.18, alin. 2 din Legea 76/2002, asigurații în sistemul asigurărilor pentru șomaj, sunt următoarele categorii de persoane:

- cetățenii români care sunt încadrați în muncă sau realizează venituri în România, în condițiile legii, cu excepția persoanelor care au calitatea de pensionari;

- cetățenii români care lucrează în străinătate, în condițiile legii;

- cetățenii străini sau apatrizi care, în perioada în care au domiciliul sau reședința în România, sunt încadrați în muncă sau realizează venituri, în condițiile legii.

Potrivit art.19 din Legea 76/2002, în sistemul asigurărilor pentru șomaj, sunt asigurate obligatoriu, prin efectul legii:

- persoanele care desfășoară activități pe baza unui contract individual de muncă sau

pe baza unui contract de muncă temporar, în condițiile legii, cu excepția persoanelor care au calitatea de pensionari;

- funcționarii publici și alte persoane care desfășoară activități pe baza actului de numire;

- persoanele care își desfășoară activitatea în funcții electivă sau care sunt numite în cadrul autorității executive, legislative sau judecătorești, pe durata mandatului;

- militarii angajați pe bază de contract;

- persoanele care au raport de muncă în calitate de membru cooperador;

- alte persoane care realizează venituri din activități desfășurate potrivit legii.

Șomajul este un fenomen contemporan, complex, cuprinzător, care include în sfera sa aspecte economice, sociale, politice, psihologice și morale.

Șomajul este astăzi unul dintre fenomenele cele mai puțin acceptate care afectează economiile tuturor țărilor.

În România, șomajul se amplifică datorită capacităților de producție nefolosite, într-un context de recesiune economică profundă și o strategie de tranziție la economia cu piață concurențială. Trebuie avut în vedere efectul distructiv al dobânzilor asupra investițiilor și implicit al ocupării; rigiditatea salariilor în privința scăderii; eliberarea accentuată a forței de muncă din motive de re tehnologizare și stagnarea creării de locuri de muncă.

Șomajul este caracterizat de pierderea de venit, pierderea încrederii de sine, erodarea raporturilor cu comunitatea și apariția sentimentelor de alienare și excludere din viața normală, ceea ce provoacă tensiuni și amenințarea stabilității sociale.

NOTE

¹ Cătălin Zamfir, Lazăr Vlăsceanu (coordonatori), *Dicționarul de sociologie*, Editura Babel.

² Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, Constantin Tufan, *Dreptul securității sociale*, Editura All Beck, București, 1998, pag. 270.

³ Gheorghe Crețoiu, Viorel Cornescu, Ion Bucur, *Economie politică*, Editia a-II-a, revizuită și adăugită, Casa de editură și presă "Șansa", București, 1993, pag. 370.

⁴ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Pro Universitaria, București, 2010, pag. 519.

⁵ A se vedea : dr. Eufemia Vieriu, dr. Dumitru Vieriu, op. cit., pag. 520.

⁶ Bocancea, C., Neamțu, G., *Elemente de asistență socială*, Ed. Polirom, Iași, 1999, pag. 98.

⁷ Petre Burloiu, *Economia muncii, probleme actuale*, Editura Lumina Lex, București, 1993, pag. 78.

⁸ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Pro Universitaria, București, 2010, pag. 570.

⁹ Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, Constantin Tufan, *Dreptul securității sociale*, Editura All Beck, București, 1998, pag. 297.

¹⁰ Gheorghe Brehoi, *Ajutorul de șomaj și integrare profesională a șomerilor în România*, în "Dreptul", nr.4-5/1991, pag. 6-7.

¹¹ A se vedea art. 22 din Legea 1/1991 privind protecția socială a șomerilor și integrarea lor profesională, abrogată prin Legea 76/2002.

¹² A se vedea art. 24 din Legea 1/1991 privind protecția socială a șomerilor și integrarea lor profesională, abrogată prin Legea 76/2002.

BIBLIOGRAFIE

1. Gheorghe Brehoi, *Ajutorul de șomaj și integrare profesională a șomerilor în România*, în "Dreptul", nr.4-5/1991.

2. Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, Constantin Tufan, *Dreptul securității sociale*, Editura All Beck, București, 1998.

3. Petre Burloiu, *Economia muncii, probleme actuale*, Editura Lumina Lex, București, 1993.
4. Bocancea, C., Neamțu, G., *Elemente de asistență socială*, Ed. Polirom, Iași, 1999.
5. Gheorghe Crețoiu, Viorel Cornescu, Ion Bucur, *Economie politică*, Editia a-II-a revizuită și adăugită, Casa de editură și presă "Șansa", București, 1993.
6. Cătălin Zamfir, Lazăr Vlăsceanu (coordonatori), *Dicționarul de sociologie*, Editura Babel, București.
7. Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Pro Universitaria, București, 2010.
8. Legea nr. 76/2002 privind protecția socială a șomerilor.
9. Convenția 168/1988 privind promovarea angajării și protecția contra șomajului.

Prezentat: 28 martie 2012.

E-mail: bajenaru@rambler.ru