



**ACADEMIA ROMÂNĂ**  
SECȚIA DE ȘTIINȚE ECONOMICE, JURIDICE ȘI SOCIOLOGIE  
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE "COSTIN C.  
KIRIȚESCU"

**VULNERABILITĂȚI ALE PIETEI MUNCII ȘI OCUPĂRII ÎN  
CONTEXTUL PANDEMIEI COVID-19. POSIBILE SOLUȚII**

**Coordonatori : Dr. Luminița Chivu**

**Dr. George Georgescu**

București  
mai 2020

## CUPRINS

<b>Introducere .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Vulnerabilități din perspectiva structurii populației totale în funcție de participarea la activitatea economică.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Vulnerabilități din perspectiva structurii populației ocupate.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Salariații fără contracte de muncă .....</b>	<b>14</b>
<b>4. Amplificarea sărăciei – efect major al crizei .....</b>	<b>18</b>
<b>5. Experițe internaționale privind măsurile destinate unor categorii specifice de persoane ocupate și cele antisărăcie .....</b>	<b>20</b>
<b>6. Măsuri complementare celor de menținere a locurilor de muncă destinate categoriilor specifice de populație ocupată și salariați .....</b>	<b>23</b>
<b>Concluzii .....</b>	<b>26</b>
<b>Bibliografie .....</b>	<b>30</b>

## Introducere

Criza provocată de pandemia COVID-19 și impactul suferit printr-o deteriorare bruscă și aproape generalizată a contextului macroeconomic și mediului de afaceri, au afectat sever echilibrul extrem de fragil al pieței muncii din România, sub acțiunea unor influențe divergente, la confluența dintre factorii determinanți ai cererii și ofertei de muncă.

Destructurarea lanțurilor globale ale valorii adăugate, închiderea totală sau parțială a culoarelor fluxurilor comerciale internaționale, precum și a frontierelor, interdicțiile temporare de desfășurare a activităților economice în majoritatea sectoarelor de activitate, regulile de igienă și distanțare socială, îngrădirea dreptului de părăsire a locuinței, cu excepția unor situații bine determinate, interdicțiile de părăsire a localităților și în unele cazuri chiar carantinarea acestora, deschiderea punctuală a unor culoare aeriene și terestre de transport pentru muncile sezoniere și ofertele venite uneori intempestiv din alte state membre ale Uniunii Europene, etc. sunt numai câțiva dintre factorii cu influențe semnificative.

Acești factori au afectat practic toți membrii societății, nu numai cei activi cu forme legale pe piața muncii sau care își desfășurau activitatea într-o zonă ”gri” a acesteia, ci și segmente importante de populație dependente de aceștia.

Piața muncii din România, care nu se reduce doar la procesele specifice fluctuației salariaților are, pe lângă caracteristicile generale ale unei ocupări în condiții de piață, și caracteristici particulare, determinate atât de structura economiei, cât și de nivelul de dezvoltare a acesteia, dintre care, cel puțin două sunt importante pentru configurarea unor măsuri anti-criză în contextul pandemiei COVID-19, respectiv: (i) ponderea mare a activităților neremunerate direct, pe baze contractuale, respectiv a lucrătorilor familiari și (ii) ponderea ridicată a muncii salariale fără contracte de muncă scrise și înregistrate, adică a muncii salariale informale și nefiscalizate.

De altfel, aceste categorii de persoane ocupate, alături de lucrătorii pe cont propriu, reprezintă și categoriile cele mai vulnerabile în fața crizei, dar și categoriile de multe ori neglijate în strategiile și politicile publice pentru atenuarea efectelor crizei sanitare.

În privința asistenței sociale, sunt de remarcat și opiniile exprimate de Robert Palacios și David Robalino, care, analizând căile de reducere a distorsiunilor pieței muncii, sunt de părere că integrarea sistemelor de asigurări sociale cu cele de asistență socială devine mai importantă având

în vedere caracteristicile viitoare ale pieței muncii, în care vor persista locurile de muncă necesitând un nivel scăzut de calificare și chiar de subzistență.<sup>1</sup>

Într-un studiu al Organizației Internaționale a Muncii se arată că sunt îngrijorări din ce în ce mai mari privind impactul disproporționat al COVID-19, cele mai expuse fiind grupurile vulnerabile, respective persoanele din zona informală a economiei, cei care lucrează în sectoarele cele mai afectate și muncitorii cu nivel scăzut de calificare.<sup>2</sup>

De asemenea, trebuie evidențiat și faptul că și forma clasică de ocupare, respectiv munca de tip salarial în cadrul companiilor, prezintă o varietate și complexitate care solicită abordări corespunzătoare fiecărei categorii.

Prezentul studiu își propune să argumenteze că această complexitate face ca, în perioade de criză, precum cea cu care se confruntă în prezent economia României și economia globală ca urmare a pandemiei COVID-19, precum și într-un context internațional dominat de mari incertitudini, politicile privind piața muncii este necesar să fie la fel de variate, dar și sinergice, pentru a stimula ocuparea și valorificarea potențialului fiecărei categorii, astfel încât să contribuie la redresarea cadrului macroeconomic și financiar al țării, permițând o recuperare rapidă a reculului și înscrierea acesteia pe traiectoria unei creșteri economice sănătoase și a dezvoltării durabile.

Aceasta nu este o întreprindere chiar facilă, necesitând a avea în vedere că România este caracterizată de vulnerabilități majore, nu numai la nivelul pieței muncii și al ocupării, ci și la nivel macroeconomic<sup>3</sup>, iar marja de manevră limitată a politicii fiscal-bugetare se poate dovedi insuficientă în raport cu resursele financiare necesare pentru a face față multiplelor provocări ale crizei COVID-19.

## **1. Vulnerabilități din perspectiva structurii populației totale în funcție de participarea la activitatea economică**

După 30 ani de spor natural negativ și în contextul unor fluxuri de emigrare importante, cu o populație rezidentă de 19,4 mil. persoane, în anul 2019, România se situa încă pe locul 7 în ierarhia statelor membre ale Uniunii Europene din punctul de vedere al acestui indicator, populația

---

<sup>1</sup> Palacios Robert J., Robalino David A., *Integrating Social Insurance and Social Assistance Programs for the Future World of Labor*, IZA Discussion Paper No. 13258, May 2020, p. 31.

<sup>2</sup> International Labor Organization, *Essential labour force survey content and treatment of special groups*, ILOSTAT, 30 April 2020, p. 3.

<sup>3</sup> Chivu Luminița, Georgescu George, *Piața muncii din România sub presiune: un demers analitic. Cererea și oferta de forță de muncă*, Studii Economice, INCE-CIDE, Martie, 2020.

României echivalând cu populația cumulată a celor 9 state membre situate pe ultimele locuri în ierarhia UE 27 (Irlanda, Croația, Lituania, Slovenia, Letonia, Estonia, Cipru, Luxemburg, Malta) sau cu suma populațiilor din Bulgaria, Danemarca și Finlanda.

Din această perspectivă, libera circulație a persoanelor în spațiul comunitar are conotații aparte în cazul României, inclusiv în contextul negocierilor pentru aderarea la spațiul Schengen.<sup>4</sup>

În structura populației rezidente medii<sup>5</sup> a României în funcție de participarea la activitatea economică, în anul 2019, se regăseau 9,0 mil. persoane active și aproximativ 10,4 mil. persoane inactice (Schema 1).

**Schema 1: Populația rezidentă în funcție de participarea la activitatea economică, în România, în anul 2019 (persoane)**

Populația rezidentă medie 19.405.840				
Populația activă 9.033.695		Populația inactivă 10.372.145		
Populația ocupată	Șomeri	Pensionari	Elevi	Persoane aflate în întreținerea altor persoane sau a statului sau care se întrețin din alte venituri (chirii, dobânzi, etc.) și persoane casnice
8.680.325	353.370	4.672.043	3.484.897	2.215.205

Sursa: Prelucrări proprii pe baza datelor INS.

Cu o rată a șomajului printre cele mai reduse din Uniunea Europeană, în componența populației active se regăseau aproximativ 8,7 mil. persoane ocupate și 0,3 mil. șomeri.

Structurile analizate relevă că, în medie la o persoană ocupată, revin aproximativ 1,2 persoane din alte categorii, reflectând **un grad ridicat de dependență economică**.

Deducând din categoria populației inactice numărul mediu de pensionari (aproximativ 4,7 milioane persoane) și pe cel al elevilor (aproximativ 3.5 milioane persoane), rezultă o diferență de aproximativ **2,2 milioane persoane, reprezentată de persoanele aflate în întreținerea altor**

<sup>4</sup> Mădălina Racovițan, Luminița Chivu (coord.) George Georgescu, Sorin Dinu, Sorin Căce, Irina Băncescu, Claudia Stan, Elena Vizireanu, *Piața muncii în România. Repere cantitative și calitative privind deficitul de forță de muncă*, Centrul de Informare și Documentare Economică, București, 2019.

<sup>5</sup> Determinată prin însumarea populației active și inactice medii anuale.

persoane sau a statului, sau care se întrețin din alte venituri (chirii, dobânzi, etc.) și persoanele casnice, categorii cu o vulnerabilitate ridicată în condiții de criză.

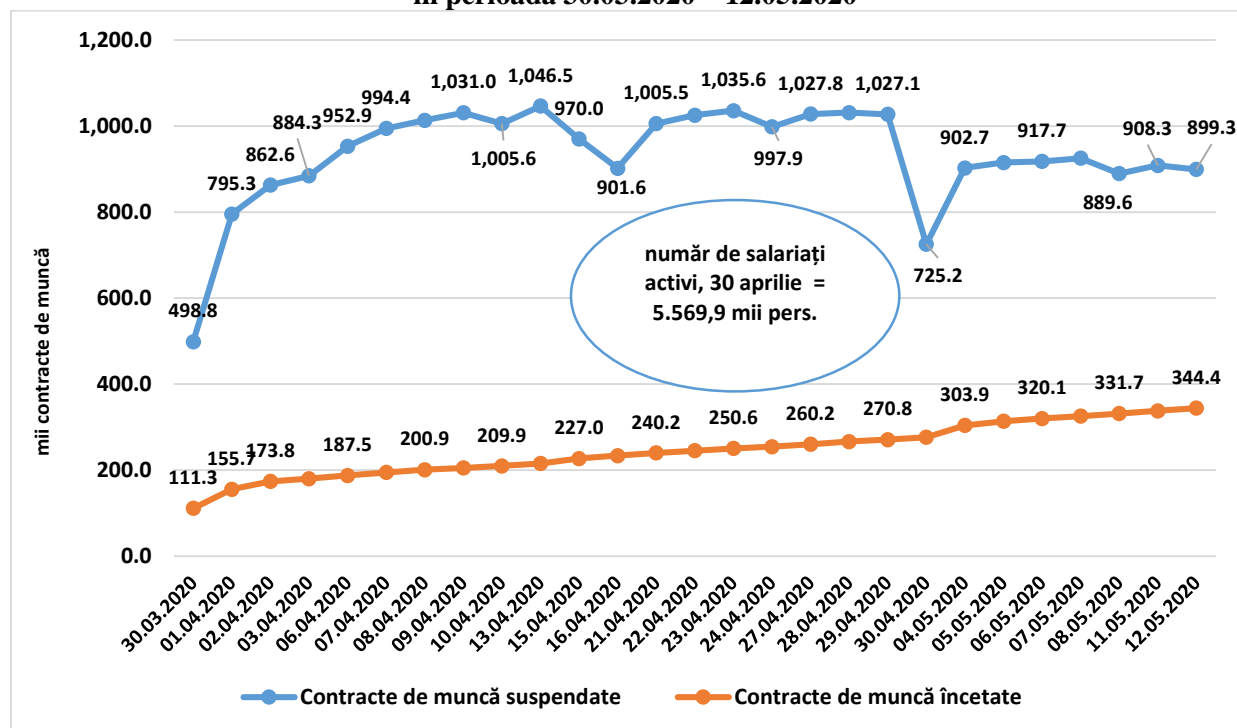
## 2. Vulnerabilități din perspectiva structurii populației ocupate

Conform informațiilor furnizate de Inspekția Muncii, **numărul de salariați activi s-a redus în primele 3 luni ale anului 2020 cu 904,4 mii**, respectiv de la 6.474,3 mii persoane în luna decembrie 2019 la 5.569,9 mii persoane în luna martie 2020.

Până în prezent, informațiile furnizate de Ministerul Muncii și Protecție Sociale ne oferă o imagine de ansamblu privind impactul pandemiei COVID19 asupra salariaților din întreaga economie și pe principalele sectoare de activitate, din perspectiva numărului de contracte de muncă suspendate sau încetate.

În raport cu numărul de salariați activi la data de 30 martie 2020, de 5.569,6 mii persoane, în perioada 30 martie – 12 mai 2020, sub impactul crizei, se poate constata o tendință de creștere constantă a numărului de contracte de muncă încetate, de la 111,3 mii la 344,4 mii (**Grafic 1**).

**Grafic 1: Numărul de contracte de muncă suspendate și încetate, în perioada 30.03.2020 – 12.05.2020**

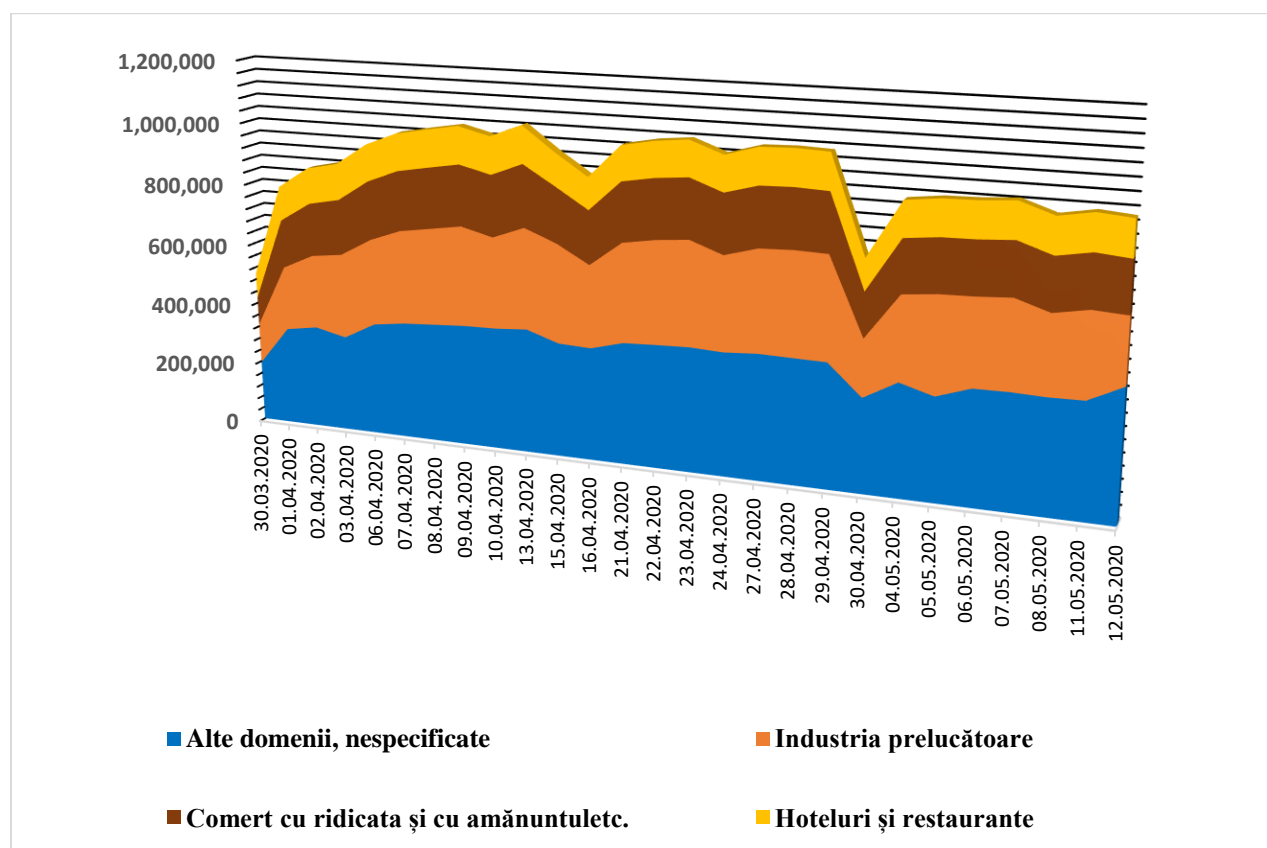


Sursa: Pe baza datelor furnizate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, [www.mmuncii.ro](http://www.mmuncii.ro).

Numărul de contracte suspendate a atins un maxim la data de 10 aprilie, respectiv de 1.046,5 mii, pentru ca ulterior să cunoască o evoluție oscilantă, dar cu tendință de scădere, la finalul intervalului analizat numărul acestora fiind 899,3 mii.

Între activitățile economice cu cele mai multe contracte de muncă suspendate se regăsesc, în mod constant, industria prelucătoare, comerțul cu ridicata și cu amănuntul, repararea autovehiculelor și motocicletelor, precum și hotelurile și restaurantele, care concentrează peste 50% dintre contractele suspendate (**Grafic 2**).

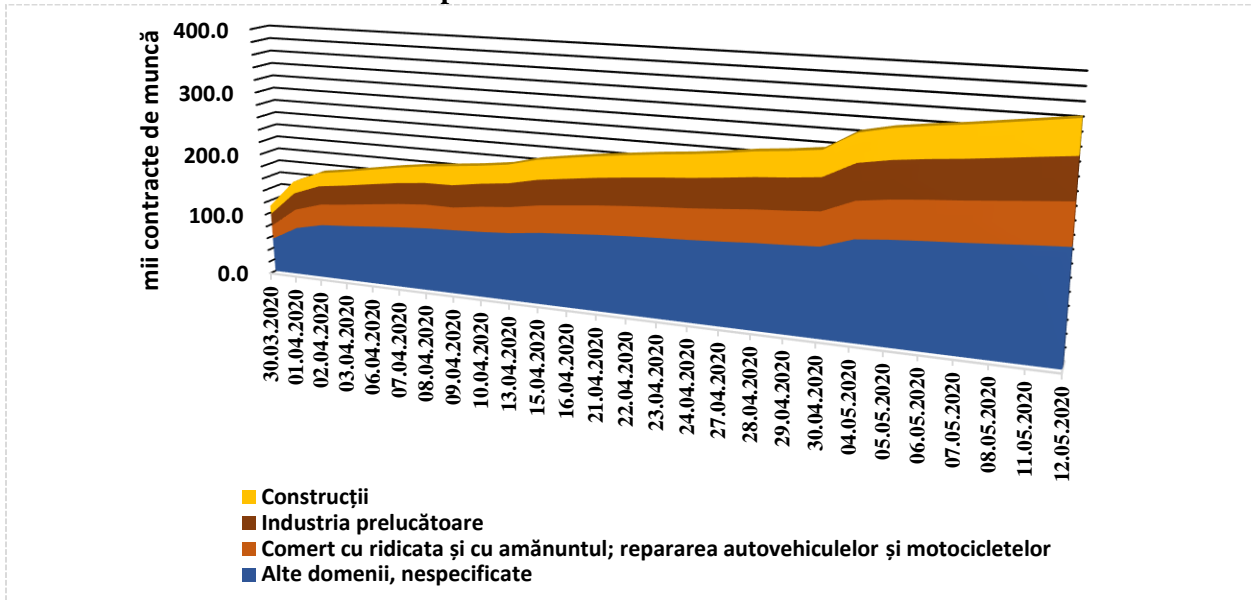
**Grafic 2: Repartizarea contractelor de muncă suspendate pe activități economice, în perioada 30.03.2020 – 12.05.2020**



Sursa: Pe baza datelor furnizate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, [www.mmuncii.ro](http://www.mmuncii.ro).

De asemenea, peste 50% dintre contractele de muncă încetate sunt concentrate în comerțul cu ridicata și amănuntul, repararea autovehiculelor și motocicletelor, industria prelucătoare și construcții (**Grafic 3**).

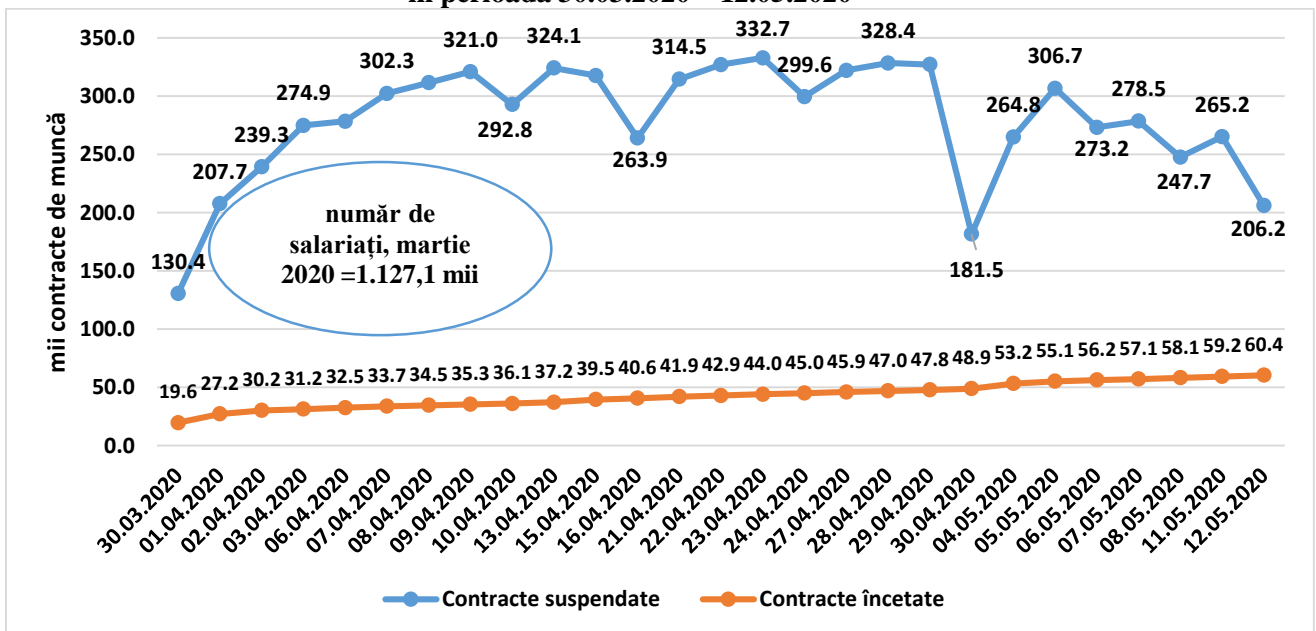
**Grafic 3: Repartizarea contractelor de muncă încetate pe sectoare de activitate, în perioada 30.03.2020 – 12.05.2020**



Sursa: Pe baza datelor furnizate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, [www.mmuncii.ro](http://www.mmuncii.ro).

În industria prelucrătoare, în intervalul 30.03.2020 – 12.05.2020, numărul de contracte de muncă încetate crește constant, triplându-se, de la 19,6 mii la 60,4 mii, iar numărul de contracte suspendate atinge un vârf de 332,7 mii la data de 23 aprilie, urmând ulterior o tendință oscilantă, dar cu tendință generală de reducere, la 206,2 mii la data de 12 mai 2020 (Grafic 4).

**Grafic 4: Numărul de contracte de muncă suspendate și încetate, în industria prelucrătoare, în perioada 30.03.2020 – 12.05.2020**

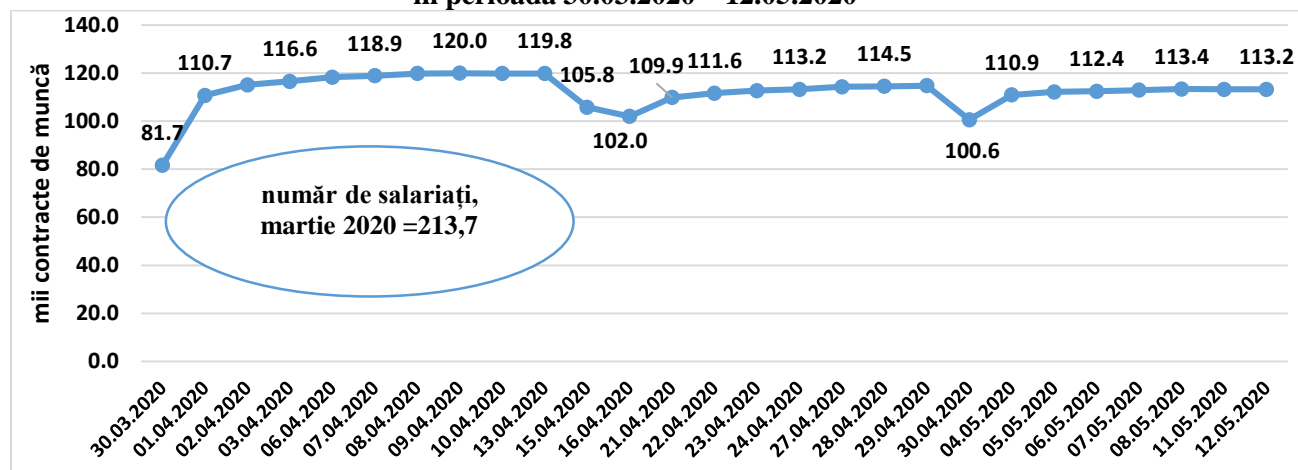


Sursa: Pe baza datelor furnizate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, [www.mmuncii.ro](http://www.mmuncii.ro).



În domeniul hotelurilor și restaurante, în intervalul analizat, raportul dintre numărul de salariați din martie 2020 și numărul de contracte suspendate este de aproximativ 2:1 pe ansamblul intervalului (**Grafic 5**).

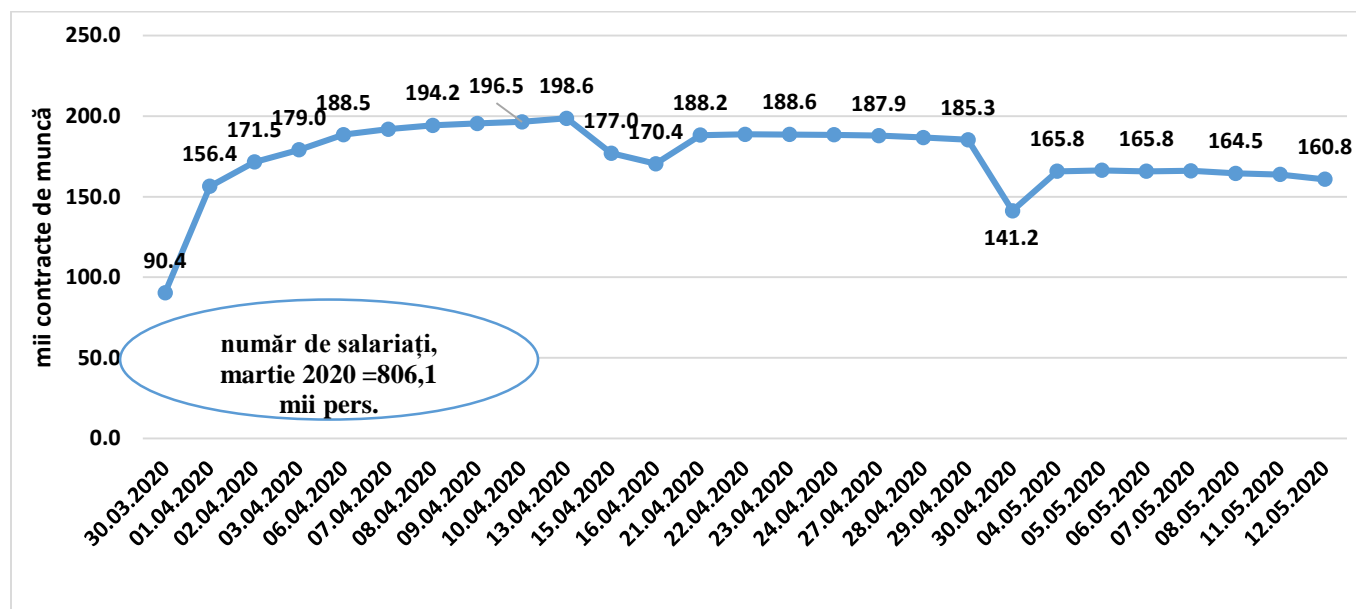
**Grafic 5: Numărul de contracte de muncă suspendate, în hoteluri și restaurante, în perioada 30.03.2020 – 12.05.2020**



Sursa: Pe baza datelor furnizate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, [www.mmuncii.ro](http://www.mmuncii.ro).

Contractele de muncă suspendate din domeniul comerțului cu ridicata și amănuntul, repararea autovehiculelor și motocicletelor a oscilat între 17,4% și 24,3% în raport cu numărul mediu de salariați care își desfășurau activitatea în acest domeniu, în luna martie 2020 (**Grafic 6**).

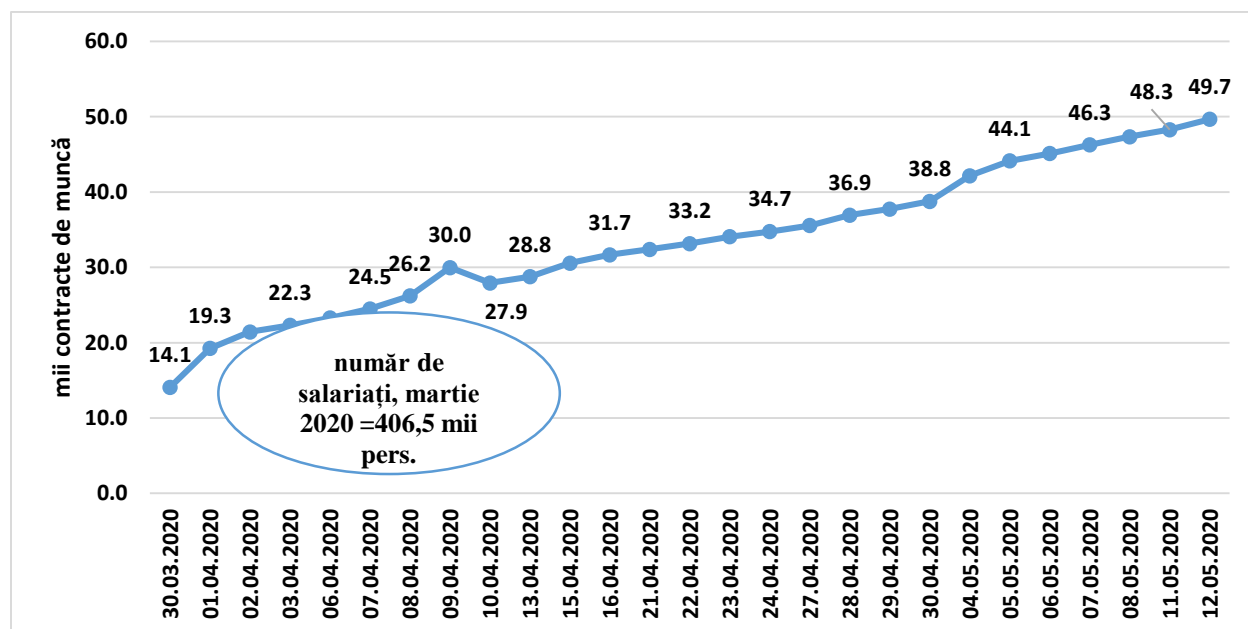
**Grafic 6: Numărul de contracte de muncă suspendate, în comerțul cu ridicata și cu amănuntul, repararea autovehiculelor și motocicletelor, în perioada 30.03.2020 – 12.05.2020**



Sursa: Pe baza datelor furnizate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, [www.mmuncii.ro](http://www.mmuncii.ro).

Criza a condus la suspendarea de contracte de muncă și în domeniul construcțiilor, numărul acestora crescând constant în intervalul analizat până la 11,6% în raport cu numărul de salariați (Grafic 7).

**Grafic 7: Numărul de contracte de muncă suspendate, în construcții, în perioada 30.03.2020 – 12.05.2020**



Sursa: Pe baza datelor furnizate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, [www.mmuncii.ro](http://www.mmuncii.ro).

Atât în cazul contractelor de muncă suspendate, cât și în cazul celor încetate ca urmare a pandemiei COVID19, efectele sunt extrem de complexe.

Într-un studiu al Eurofound se specifică faptul că cei care au intrat în șomaj ca urmare a crizei COVID-19 suferă de insecuritatea financiară cea mai acută, punând în evidență necesitatea protecției sociale a acestora în contextul distanțării fizice și reducerii contactelor sociale.<sup>6</sup>

În spatele acestor cifre de ansamblu, se regăsesc categorii importante de forță de muncă mult mai vulnerabile la efectele crizei în raport cu altele.

Structura pe niveluri de educație a populației ocupate relevă o primă categorie de persoane vulnerabile la criza actuală, categorie care la orice reducere de venit poate intra în risc de sărăcie. Este vorba de persoanele cu nivel scăzut de educație – cele mai multe desfășurând o muncă salarială sezonieră sau fără contracte de muncă scrise și înregistrate – din care doar 42,6% erau

<sup>6</sup> Eurofound, *Living, working and COVID-19 First findings*, April 2020, p. 9.

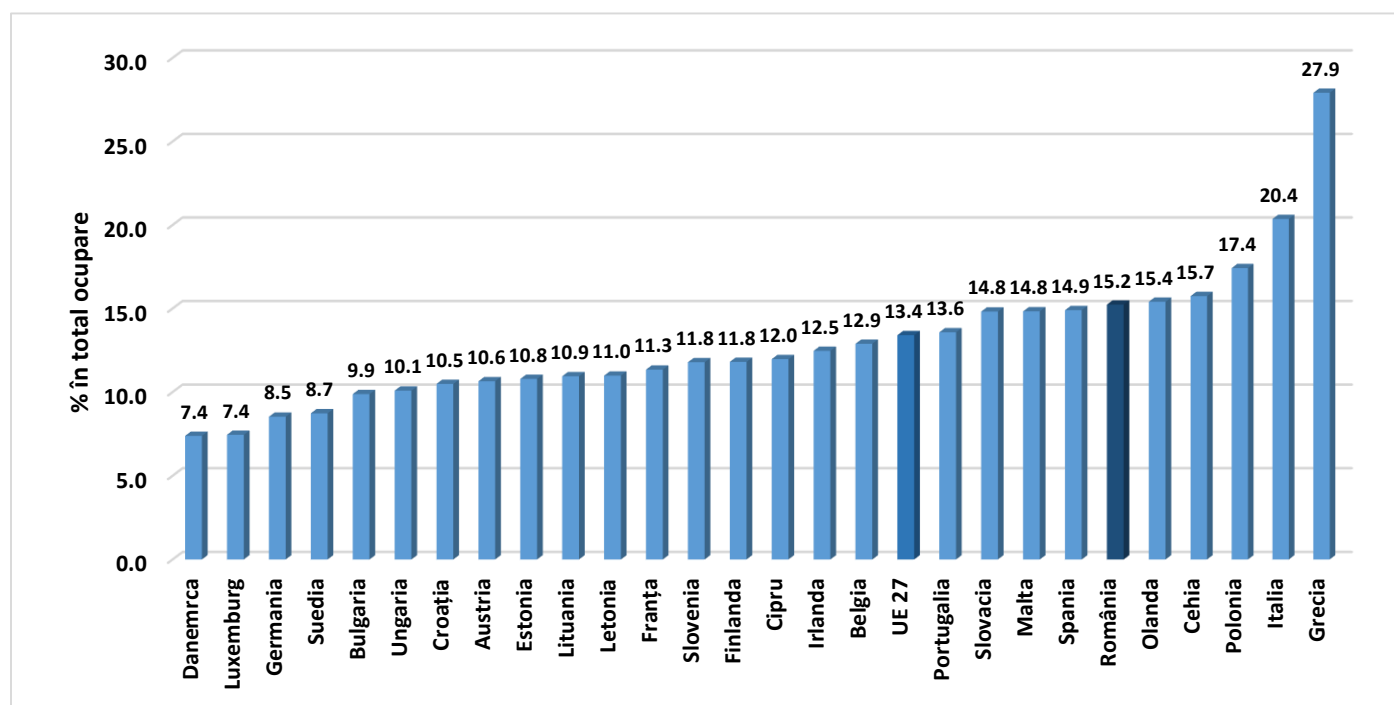
ocupate. Conform datelor Eurostat, în România, populația ocupată din această categorie era, în anul 2019, de 1.423 mii persoane.

Distribuția populației ocupate după statutul profesional relevă ponderea ridicată a celor două categorii, care se pare că nu au fost foarte afectate de măsurile de izolare socială și de închidere a unor întreprinderi, respectiv lucrătorii pe cont propriu și lucrătorii familiari neremunerați, care reprezentau, în anul 2019, conform datelor Eurostat, aproximativ 22,1% din populația ocupată în România și însumau aproximativ 1,9 milioane persoane.

În această categorie sunt cuprinse atât persoanele cele mai adaptate pentru ”munca de la domiciliu” (lucrătorii din domeniile IT, PFA, etc.), dar și populația ocupată în agricultură. Dar impactul negativ al crizei generate de pandemia COVID19 se resimte și în cazul acestor categorii, din cauza dependenței, pe de o parte, de activitatea întreprinderilor, iar pe de altă parte, de reducerea cererii de bunuri și servicii.

Dacă se iau în considerare numai lucrătorii pe cont propriu, ponderea acestora a fost de 15,2%, în anul 2019, comparabilă cu media statelor membre ale Uniunii Europene (UE), respectiv 13,2%. Ponderi foarte reduse se înregistrează în țări precum Danemarca (7,4%), Germania și Suedia (8,5%).

**Grafic 8: Ponderea lucrătorilor pe cont propriu în total ocupare UE27 și statele membre (%)**



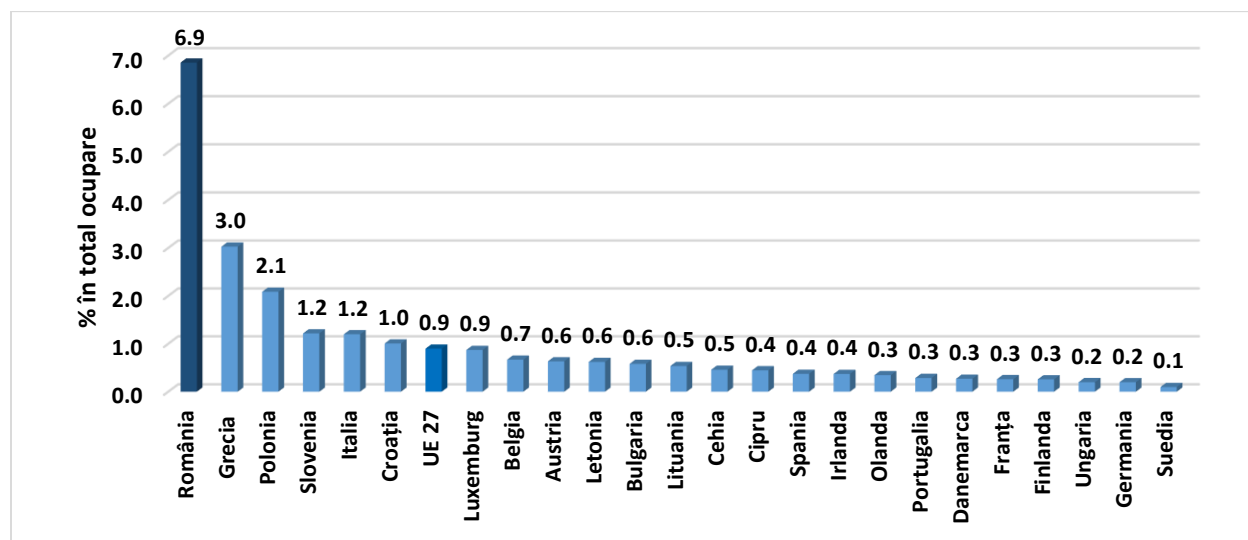
Surse: Prelucrări proprii pe baza datelor Eurostat.

Ponderi ridicate sunt în Grecia (27,9%), Italia (20,4%), Spania (14,9%), Portugalia (13,6%). De aceea aceste țări au acordat în perioada de distanțare socială o atenție mai mare atenuării efectelor negative asupra acestei categorii de populație ocupată.

Din punct de vedere al ponderii lucrătorilor familiali nerenumerați în total ocupare, cu un nivel al indicatorului de 6,9% România se situează pe primul loc în rândul statelor membre ale UE27, media pe ansamblul acesteia fiind de 0,9% (Grafic 9).

În acest context, nefiind o problemă reală pentru celelalte state membre, măsurile de suport pentru această categorie este necesar să fie unele adaptate realităților din România.

**Grafic 9: Pondere lucrătorilor familiali nerenumerați în total ocupare UE27 și state membre (%)**



Surse: Prelucrări proprii pe baza datelor Eurostat.

La aceste categorii specifice de populație ocupată se adaugă și populația ocupată cu program parțial (mai ales salariați fără contracte de muncă) care era de 656 mii persoane.

În acest context, este de relevant că, și din persoanele ocupate cu program complet și-a desfășurat activitatea sub durata obișnuită a săptămânii de lucru un număr de 442 mii persoane, reprezentând 5,1% din populația ocupată. Rezultă că persoanele cu program parțial și cele care, deși aveau program complet, au lucrat mai puțin de 40 ore pe săptămână reprezentau 16,2% din populația ocupată, totalizând 1.408 mii persoane.

Între acestea, dar nu numai, se regăsesc 511 mii persoane (5,9% din populația ocupată) care în anchetele statistice declarau că doresc să lucreze cu program de lucru mai lung (număr mai mare de ore) decât la momentul efectuării anchetei. Din cadrul acestora aproximativ jumătate,

respectiv 203 mii persoane erau persoane subocupate (cele care au căutat locuri de muncă corespunzătoare sau erau disponibile să lucreze mai mult). Aproximativ 55,6% din persoanele subocupate aveau un nivel de studii scăzut.

Incidența subocupării a avut valori mai mari în activități ale gospodăriilor private în calitate de angajator de personal casnic (în cele mai dese cazuri fără contract de muncă), activități ale gospodăriilor private de producere de bunuri și servicii destinate consumului propriu, în construcții și agricultură (domeniile cu o pondere mare a muncii nefiscalizate, fără contracte de muncă).

De altfel, o altă caracteristică ce diferențiază România de celelalte state membre o reprezintă aceea că, în anul 2019, de exemplu, în timp ce, în medie la nivelul UE27, în categoria lucrătorilor pe cont propriu peste 30% aveau angajați, în România numai 7,6% aveau angajați.

Totodată, în România, numărul persoanelor care au desfășurat, pe lângă activitatea principală, și o activitate secundară este inferior populației subocupate și are o pondere foarte mică în populația ocupată totală. De exemplu, sunt salariați care desfășoară și o activitate independentă în calitate de persoană fizică autorizată. Acest statut ar fi constituit o formă de protecție în cazul unui impact negativ semnificativ în cazul crizei generată de pandemia COVID19, când sectoare întregi au trebuit să-și sisteze activitatea.

În anul 2018, numai 131 mii persoane, reprezentând 1,5% din populația ocupată au avut cel puțin două tipuri de activitate profesională. Dacă se are în vedere că dintre persoanele care au desfășurat și o a doua activitate 85,5% locuiau în mediul rural, rezultă că această caracteristică a pieței muncii din țările dezvoltate nu se manifestă încă în România și constituie un dezavantaj în perioada crizei actuale, neexistând variante alternative pentru menținerea veniturilor gospodăriilor.

Categoriile specifice de populație ocupată și, mai ales, cele de salariați fără contracte de muncă în formă scrisă sau care lucrează în economia informală au o contribuție importantă la crearea produsului intern brut și implicit în creșterea economică. Din acest punct de vedere se disting două categorii: salariații din societățile comerciale și populația ocupată în gospodăriile populației (salariați și lucrători pe cont propriu). În anul 2018, valoarea adăugată brută creată de cele două categorii (economie ascunsă provenită din muncă) reprezenta circa 15% din produsul intern brut.

Semnificativ este că valoarea adăugată brută estimată a fi realizată de salariații fără contracte de muncă scrise, care lucrează în cadrul societăților comerciale este de 3,5 ori mai mare decât cea realizată de populația ocupată și salariații fără contracte de muncă din agricultură și

gospodăriile populației. Măsurile de izolare socială și de întrerupere a activității economice au făcut ca salariații fără contracte din întreprinderi să rămână practic fără venituri, aceștia neputând beneficia de șomajul tehnic.

### **3. Salariații fără contracte de muncă**

Analiza diferențiată a impactului pandemiei COVID19 asupra salariaților prin evidențierea numărului de salariați fără contracte de muncă este posibilă prin compararea informațiilor furnizate de trei anchete și implicit statistici cu privire la ocupare și numărul de salariați: o anchetă efectuată la agenții economici, una în gospodăriile populației și, în fine, statistica conturilor naționale care prezintă ocuparea rezidentă, echivalentă a concepției produsului intern brut.

Principala caracteristică care diferențiază munca salarială o reprezintă natura raporturilor juridice dintre angajat și angajator.

Biroul Internațional al Muncii (BIM) definește munca salarială nu numai ca fiind statuată printr-un contact scris și activitate la o unitate economică, ci și ca munca pentru persoane particulare pe bază de înțelegeri nescrise.

Conform BIM, salariatul este persoana care își exercită activitatea la un angajator, pe baza unui contract de muncă într-o unitate economică sau socială sau pe bază de contracte de muncă sau înțelegeri necontractuale la persoane particulare în schimbul unei remunerații sub formă de salariu, în bani sau în natură, sub formă de indemnizație sau comision, etc.

Rezultă astfel două categorii de salariați, respectiv cei cu contracte de muncă, care pot fi considerați că lucrează în economia formală și fiscalizată, și salariații fără contracte de muncă scrise, care lucrează în economia informală și nefiscalizată.

Combinarea statisticilor oferă posibilitatea clarificărilor cu privire la numărul de salariați, dar și identificarea structurii salariaților din economia națională și, cu deosebire, a muncii informale, neobservate și nefiscalizate.

Existența lucrătorilor din economia informală și vulnerabilitatea acestora în condiții de criză nu sunt probleme specifice numai României, acestea regăsindu-se pe agenda multor guverne, precum și a Organizației Internaționale a Muncii (OIM).

După cum semnaleză monitorul publicat la finele lunii aprilie de Organizația Internațională a Muncii, la nivel global, un număr de peste două miliarde persoane lucrează în economia informală, fără a beneficia de protecție socială, asigurări medicale, contribuții la

fondurile de pensii, iar în contextual pandemiei COVID-19, s-a estimat că există 1,1 miliarde persoane din această categorie care trăiesc în țări cu *lockdown* total și care și-au pierdut locurile de muncă, sunt blocați în case, au rămas fără venituri și sunt la limita foamei.<sup>7</sup>

Totodată, după cum se arată într-un studiu publicat sub egida Eurofound, după adoptarea primelor măsuri impuse de situația de urgență în urma declanșării pandemiei COVID-19, multe guverne și-au dat seama că mulți lucrători nu sunt incluși în schemele de ajutor, respectiv persoanele fără contract de muncă, zilierii și lucrătorii familiali neremunerați, trebuind să se revină asupra actelor normative în cauză.<sup>8</sup>

Pentru a explica în detaliu câți salariați sunt în România și cum își desfășoară aceștia activitatea vom exemplifica cu situația din anul 2018, an pentru care sunt disponibile toate informațiile statistice.

Astfel, în anul 2018, în România își desfășura activitatea un număr de 6.573 mii salariați (conform conturilor naționale, aceștia erau rezidenți în România, fie că erau cetățeni români, fie cetățeni străini). Din aceștia, 6.503 mii persoane erau cetățeni români și numai 70 mii erau salariați cu altă cetățenie, dar rezidenți pe teritoriul României.

Ancheta efectuată în gospodăria de INS relevă aproximativ același număr de salariați români, ceea ce relevă acuratețea datelor statistice. Conform anchetei menționate (Ancheta AMIGO), în anul 2018, numărul mediu de salariați din economia națională a fost de 6.497,2 mii persoane, deci doar cu 8 mii persoane sub numărul evidențiat de conturile naționale.

Cum precizam anterior, aceste persoane lucrează fie cu contracte de muncă, fie la persoane individuale pe bază de înțelegeri. Zilierii reprezintă cel mai bun exemplu pentru salariații fără contract de muncă.

În România, în anul 2018, a lucrat într-o unitate economică sau socială pe baza unui contract de muncă un număr de 5.068 mii persoane. Acest număr este mult mai cunoscut și utilizat în analizele de specialitate, pentru că această categorie de salariați este recunoscută oficial de agenții economici și pentru că munca acestora este fiscalizată. De asemenea, cei puțin peste 5 milioane de salariați sunt cei ce vor beneficia de o pensie publică, pentru că plătesc contribuții de asigurări sociale (CAS). În acest context este necesară o explicație metodologică vis-a-vis de

---

<sup>7</sup> ILO Monitor, *COVID-19 and the world of work. Updated estimates and analysis*, International Labour Organization, 29 April 2020, p. 7.

<sup>8</sup> Biletta Isabella, *All aboard: Hauling undeclared workers onto the pandemic rescue boats*, EUROFUND, 11 May 2020.

numărul mai mare de contracte de muncă aflat în evidența REVISAL a Ministerului Muncii, respectiv de peste 6 milioane contracte.

Numărul de contracte reprezintă stocul acestora la finalul unei perioade, indiferent dacă acestea sunt cu timp parțial (2 ore, 4 ore etc.) sau cu normă întreagă și indiferent dacă variația pe parcursul unei luni este semnificativă.

Numărul de salariați reprezintă ”valori de flux”, respectiv medii lunare și anuale a efectivelor din fiecare zi.

Diferența o reprezintă salariații fără contracte de muncă, fie că desfășoară o activitate legală dar nefiscalizată, precum zilierii, fie salariații la persoane fizice (ca în agricultură). În anul 2018, circa 22% din numărul total de salariați își desfășurau activitatea fără a exista un contract de muncă, respectiv 1.429 mii persoane.

Semnificativ este faptul că aceste valori sunt relativ constante, ceea ce arată o problemă de structură a economiei naționale. Spre exemplu, numărul de salariați fără contracte de muncă a fost în anul 2017 de 1.444 persoane, deși în acel an s-a înregistrat o creștere economică record, dar și un număr foarte mare de locuri de muncă nou create în unitățile economice.

În concluzie, în România există circa 1,5 milioane de salariați fără contracte de muncă. Mulți dintre aceștia lucrează la persoane fizice sau desfășoară muncă zilieră. În această categorie intră și munca la negru. Circa 22% din numărul total de salariați își desfășoară activitatea fără contracte de muncă. În anul 2018, numărul acestora era de 1.429 mii persoane. O pondere însemnată o reprezintă munca zilieră, precum cea din turism. Lipsa contractelor de muncă face ca aceștia să nu poată beneficia de șomajul tehnic. Veniturile salariale ale acestora sunt scăzute, în general sub, sau până la nivelul salariului minim.

De asemenea, salariații care lucrează la alte persoane fizice (care fac curățenie, bonele, etc.) nu s-au mai putut deplasa la alte locuințe, deci nu mai au un loc de muncă și nici mijloace de subzistență.

Pe de altă parte, munca zilieră reprezintă un tip de muncă atipică, desfășurată în anumite domenii de activitate delimitate expres prin lege și fără încheierea de contracte de muncă. Munca zilieră reprezintă activități efectuate ocazional, respectiv activități care se desfășoară în mod întâmplător, sporadic sau accidental și care în consecință nu au un caracter permanent. Munca în regim zilier se efectuează cu acordul părților dar fără a se încheia în scris vreun document cum este în cazul contractului individual de muncă. Cu toate acestea, munca salarială a devenit o



permanență în domeniile unde este permisă, datorită fiscalității sale mai reduse. Mai mult, deși legea prevede că acest tip de muncă se referă la munca salarială necalificată sunt dese cazurile în care munca zilieră este utilizată și pentru lucrătorii calificați. Din anul 2011, când prin Legea nr. 52 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurată de zilieri s-au stabilit domeniile și condițiile de angajare a zilierilor, numărul de zile-muncă înregistrate și numărul de zilieri s-a majorat an de an, ajungând la peste 10 milioane zile înregistrate și peste 200 mii zilieri (ca medie anuală). De la data intrării în vigoare a Legii nr. 52/2011, situația zilierilor înregistrați la inspectoratele teritoriale de muncă a fost următoarea: 171.251 înregistrări în anul 2011, 279.990 în 2012, 302.809 în 2013, 299.606 în 2014, 259.393 în anul 2016 și 105.256 în 2017.

Ulterior, modificările legislative cu privire la domeniile de aplicare au făcut ca datele privind numărul de zilieri să nu se mai centralizeze.

În ultimii doi ani, cadrul legal de desfășurare a muncii ziliere s-a perfecționat astfel încât munca necalificată zilieră să fie bine pusă în valoare și să fie înregistrată centralizat astfel încât să se reducă riscul transformării acesteia în munca la negru. În esență, modificările au vizat:

(i) reducerea sectoarelor și activităților unde se poate utiliza munca sezonieră; (ii) prevenirea ca un muncitor să desfășoare munca sezonieră în permanență (evident la mai mulți beneficiari); (iii) introducerea plății CAS pentru muncitorii sezonieri, precum și a posibilității de achitare voluntară a asigurării de sănătate; (iv) introducerea Registrului electronic de evidență a zilierilor.

Circumscriș obiectivului acestui studiu este de subliniat că prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/2019 folosirea zilierilor este aplicabilă (după ce prin OUG nr. 114/2019 munca de tip sezonier a fost permisă doar în domeniul agricol) în restaurante, unități de cazare sau alimentație publică, sectoarele cele mai afectate de criza sanitară.

Dintre activitățile cu o pondere însemnată a muncii ziliere, afectate de criza sanitară evidențiem:

- activități de organizare a expozițiilor, târgurilor și congreselor;
- activități de interpretare artistică, spectacole și activități de gestionare a sălilor de spectacole;
- activități de alimentație (catering) pentru evenimente;
- restaurante, baruri și alte activități de servire a băuturilor;
- taberele de copii organizate de către sectorul public.

Cu toate că plata orară a lucrătorilor cu ziua se negociază direct cu cel ce-l angajează, începând din anul 2019, conform reglementărilor în vigoare, plata orară nu poate avea o valoare mai mică decât cea a salariului minim brut pe țară. Majorarea salariului minim brut pe țară de la 1 ianuarie 2020 la 2.230 lei face ca remunerația minimă brută a zilierilor să fie de 13,3 lei pe oră față de 12,4 lei/ora în anul 2019.

Remunerația minimă brută va trebui avută în vedere la stabilirea sumelor ce ar trebui acordate persoanelor care nu au putut lucra pe perioada crizei, ca zilieri cel puțin, pentru ca acești lucrători necalificați să aibe venituri minime pentru traiul zilnic.

#### **4. Amplificarea sărăciei – efect major al crizei**

În România, sărăcia s-a menținut la un nivel ridicat și în perioadele de creștere economică. În perioada 2013-2016, circa un sfert din totalul populației avea venituri atât de scăzute încât le-a fost imposibil să atingă standardul de viață acceptabil și considerat ca nivel mediu în România. Din acest punct de vedere România se situa pe unul din ultimele locuri în U.E.

Rata sărăciei relative s-a menținut peste 25% (între 25,1% și 25,4%) pe întreaga perioadă 2013-2016. În anii 2017-2018 aceasta s-a redus până la circa 23% (23,6% în anul 2017), dar reducerea nu a fost pe măsura creșterii veniturilor salariale și a pensiilor înregistrată în anii respectivi. Aceasta pentru că majoritatea veniturilor populației sărace provin din activități temporare și conjuncturale (munca zilieră, munca pe cont propriu, etc.).

Mai mult, potrivit Eurostat, România înregistrează cea mai mare rată a sărăciei persistentă, respectiv de circa 19% (în anul 2017 această rată a fost de 19,1%), adică aproape unul din cinci locuitori se află în sărăcie în cel puțin doi ani din cei trei anteriori.

În valori absolute, numărul săracilor corespunzător ratei, a fost în medie de circa 5 milioane anual în perioada 2013-2016 și de 4.646 mii persoane în anul 2017. Două regiuni se detașează negativ prin numărul de săraci, respectiv regiunea Nord-Est și regiunea Sud-Vest Oltenia, unde, în anul 2017, rata sărăciei relative a fost peste 33%, ceea ce înseamnă că unul din 3 locuitori din aceste regiuni are venituri foarte scăzute, insuficiente pentru un trai acceptabil. Mai mult, starea de sărăcie este însoțită de excluziune socială (în principal de pe piața muncii). Din acest punct de vedere, în România există circa 7 milioane de persoane aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială. Perioada de creștere economică ridicată și numărul de locuri de muncă create

nu au reușit să reducă numărul persoanelor sărace și excluse social, decât cu 1 milion în patru ani de zile (din 2013 și până în 2017).

Pandemia COVID19 și efectele crizei economice estimate în lunile următoare pot readuce cele 1 milion de persoane în stare de sărăcie, mai ales că această categorie nu desfășoară o activitate intensă și de cele mai multe ori nu au locuri de muncă bine plătite și cu contracte de muncă cu normă întreagă și pe perioadă nedeterminată. Cele mai afectate persoane vor fi cele din grupa de vârstă între 25 și 49 de ani, unde se află în risc de sărăcie sau excluziune socială aproape 2,5 milioane de persoane, adică circa 35% din totalul celor 7 milioane persoane sărace.

Aceasta pentru că intensitatea foarte redusă a muncii reprezintă un fenomen răspândit. În România, numărul persoanelor în vârstă de muncă care au desfășurat activități ce au solicitat mai puțin de 20% din potențialul lor de muncă (cu alte cuvinte până la 20% din timpul normal de muncă) depășește un milion. În anul 2017 (ultimul an cu date statistice publicate) persoanele sărace, pentru că nu au putut să-și folosească pe deplin capacitatea de muncă, erau în număr de 1.022 mii persoane în vârstă de până la 60 de ani.

În ultimii 4 ani numărul acestora s-a redus doar cu 77 mii persoane, ceea ce înseamnă că intensitatea foarte redusă a muncii reprezintă o problemă structurală a economiei românești.

Numărul celor pentru care starea socială se îmbunătățește prin sprijin acordat de stat, de exemplu prin ajutor social (venit minim garantat) este foarte redus și mult sub nivelul sărăciei. În luna februarie 2020 beneficiarii de venit minim garantat au fost în număr de 169.907 persoane, respectiv 3,5% din persoanele aflate în sărăcie. Suma medie acordată a fost de aproape 265 lei, insuficientă pentru a modifica starea de sărăcie. Valoarea lunară suportată de buget pentru beneficiarii de ajutor social este de aproximativ 45 milioane lei.

Rezultă că totuși principala soluție pentru reducerea sărăciei o reprezintă crearea de locuri de muncă permanente și bazate pe contracte de muncă, proces ce poate fi stimulat prin programe guvernamentale în sprijinul sectorului privat. Dar o astfel de soluție pare a fi greu de implementat în acest an, în care criza COVID-19 are efecte dramatice asupra locurilor de muncă și a veniturilor categoriilor dezavantajate.

## **5. Experiențe internaționale privind măsurile destinate unor categorii specifice de persoane ocupate și cele antisărăcie**

Pandemia COVID-19 a produs un șoc major nu numai în economia României, ci și în economia europeană și mondială. Toate statele afectate au adoptat primele măsuri bugetare, politice și de asigurare a lichidității pentru a spori capacitatea de răspuns la efectele negative ale pandemiei și pentru a oferi susținere cetățenilor și sectoarelor afectate pe perioada crizei sanitare. Principala preocupare, în condițiile de izolare socială și de întrerupere a activității economice, a fost aceea de a menține veniturile populației la un nivel care să nu diminueze drastic nivelul de trai, îndeosebi prin subvenționarea parțială a locurilor de muncă suspendate.

În acest sens sunt de subliniat măsurile Comisiei Europene ca ajutor suplimentar la eforturile financiare ale statelor membre. Pentru a atenua efectele negative asupra nivelului de trai și asupra economiilor naționale, Comisia Europeană a adoptat un set de măsuri axat pe două componente: (i) flexibilizarea reglementărilor europene cu privire la bugetele naționale și ajutoare de stat; (ii) redirecționarea unor sume importante din bugetul UE către noi obiective, respectiv susținerea întreprinderilor și locurilor de muncă.

Din perspectiva acestui studiu sunt de relevat măsurile pentru menținerea nivelului de trai și reducerea riscului de sărăcie, inițiate de Comisia Europeană precum: (i) instrumentul de sprijin pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență; (ii) redirecționarea tuturor fondurilor structurale disponibile către răspunsul la COVID-19, cu accent pe acordarea de ajutoare fermierilor și persoanelor celor mai defavorizate.

Prin Instrumentul de sprijin pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE) se oferă asistență financiară totalizând 100 miliarde euro sub formă de împrumuturi acordate în condiții avantajoase.

Împrumuturile au ca destinație acoperirea costurilor statelor membre cu șomajul tehnic, dar și a costurilor cu măsurile similare stabilite în unele țări pentru lucrătorii pe cont propriu (self-employed), fie sub forma acoperirii unei părți din veniturile acestor lucrători, fie a cheltuielilor cu șomajul acestora (considerat similar cu "șomajul tehnic", chiar dacă ocuparea nu se bazează pe un contract cu angajatorii).

De asemenea, sumele împrumutate pot fi utilizate și pentru susținerea veniturilor familiale și prezervării capacității productive și capitalului uman al întreprinderilor.

Din a doua categorie de inițiative ale Comisiei Europene, destinate cu deosebire pentru protejarea veniturilor și pentru sprijinirea celor mai afectate categorii de populație sunt de evidențiat:

- Pachetul bancar pentru a sprijini gospodăriile și întreprinderile, ce include în special: (i) o comunicare interpretativă privind cadrele contabile și prudențiale ale UE; (ii) soluții rapide pentru modificarea normelor bancare ale UE; (iii) facilitarea acordării de credite gospodăriilor și întreprinderilor;

- Flexibilizarea și facilitarea accesării Fondului de ajutor european pentru cele mai defavorizate persoane (FEAD); în prezent este posibil să se furnizeze ajutor alimentar și materiale de bază, pentru persoanele cele mai nevoiașe, prin intermediul unor vouchere electronice;

- Compensarea fermierilor și întreprinderilor mici din sectorul agroalimentar din fondurile europene de dezvoltare rurală alocate statelor membre; propunerea, care așteaptă aprobarea Parlamentului European și Consiliului Europei se referă la acordarea unei sume de până la 5000 euro pe agricultor (gospodărie țărănească) și de până la 50.000 euro pentru o întreprindere mică, ca sprijin în completare la sumele pe care autoritățile naționale le pot acorda în cadrul schemelor de sprijin și dezvoltare rurală existente.

Țările afectate de criza sanitară au întreprins și întreprind acțiuni și pun în aplicare planuri complexe în două direcții: (i) pentru atenuarea efectelor asupra întreprinderilor și gospodăriilor a măsurilor de izolare socială și întrerupere temporară a activității economice; (ii) pentru facilitarea reluării activității întreprinderilor și reducerea amplitudinii crizei economice ce se așteaptă să urmeze după criza sanitară.

Într-o primă etapă, politicile economice de sprijin au fost orientate cu deosebire către păstrarea locurilor de muncă și acoperirea pierderii de venituri din gospodăriile afectate de criza sanitară.

Pentru simplitatea mecanismelor, ca o tendință generală, este de subliniat că schemele de sprijin constau, în principal, în acordarea de sume fixe și în folosirea vaucherelor ca modalitate de acordare. Evident că s-au aplicat și mecanisme complexe de garantare și ajutoare de stat, dar acestea au în vedere sectorul economic și devin aplicabile în majoritatea statelor după criza sanitară.

Circumscriș temei, principalele politici naționale aplicate până în prezent sunt următoarele:

- În Italia, prin Decretul-lege nr. 18 din 17 martie 2020 s-au aprobat măsuri de ”amortizare socială”, prin care se compensează reducerea veniturilor ca urmare a izolării sociale și implicit restrângerea activității economice, precum: acordarea unei indemnizații neimpozabile în valoare de 600 euro/lună pentru liberi-profesioniști, titulari de contracte de colaborare și muncitorii (inclusiv sezonieri) din turism.

Referitor la baby sitter s-au prevăzut: (i) posibilitatea ca această categorie de personal să-și desfășoare activitatea și pe perioada stării de izolare; (ii) pentru remunerarea acestora, părinții copiilor pot primi un voucher de 600 euro pentru a plăti serviciile prestate; (iii) plata contribuțiilor sociale din perioada crizei sanitare (23 februarie-31 mai 2020 în Italia) pentru baby sitter a fost reprogramată până la 10 iunie 2020; (iv) în cazul personalului din sistemul sanitar, voucherul pentru baby sitter este de 1000 euro;

- În Germania s-a lansat cel mai mare pachet de măsuri de salvare economică din istorie, direcționat îndeosebi pentru sprijinirea întreprinderilor. Totuși, în program sunt incluse și măsuri pentru gospodării și categoriile specifice de angajați precum: (i) crearea unui fond de ajutor distinct pentru companiile mai mici și lucrătorii pe cont propriu, în sumă de 50 miliarde de euro. Acest fond este destinat, de exemplu artiștilor, șoferilor de taxi, librarilor, etc.; societățile mici și întreprinzătorii individuali, cu până la cinci angajați, primesc suma de 9.000 de euro pentru trei luni pentru acoperirea unor cheltuieli curente sau plata unor datorii; întreprinderile cu 6-15 angajați vor primi 15.000 de euro timp de trei luni.

- În Belgia, începând cu luna martie 2020, lucrătorii pe cont propriu care pot demonstra că activitatea lor a fost afectată de pandemia COVID19, beneficiază de următoarele facilități: în cazul în care constată că veniturile lor sunt mai mici decât cele estimate pentru calcularea impozitului, pot solicita o reducere a impozitelor ce urmează a fi plătite; pot beneficia de amânarea sau scutirea de la plata contribuțiilor la asigurările sociale (pentru contribuțiile la asigurările sociale în primele două trimestre ale anului 2020, se acordă o amânare de un an, fără dobândă la arierate sau scutirea de la plata contribuțiilor la asigurările sociale); dacă sunt nevoiți să-și întrerupă activitatea mai mult de o săptămână, sunt eligibili pentru un sprijin financiar în valoare de 1.266,37 EUR/ lună dacă nu au membri de familie aflați în întreținere și 1.582,46 EUR/lună, dacă au membri de familie aflați în întreținere.

- În SUA s-a aprobat cel mai mare program de ajutor a economiei reale din istorie. Scopul său este acela ”de a întări economia, a injecta lichidități și a stabiliza piețele financiare” declara

liderul majorității republicane din Senat, Mitch McConnell. Programul cuprinde ajutoare distribuite direct gospodăriilor, credite pentru IMM-uri și marile companii, precum și mai multe resurse financiare în sănătate. Programul, în valoare de peste 2.000 miliarde de dolari prevede, printre altele, susținerea veniturilor familiei prin acordarea unei sume de 1.200 dolari pentru un adult, adică 2.400 de dolari pentru un cuplu și asistență suplimentară pentru copii. Ajutorul va fi plafonat începând cu veniturile anuale de peste 75.000 de dolari de persoană. De asemenea, se majorează indemnizația de șomaj cu 600 de dolari pe săptămână, timp de 4 luni, în plus față de quantumul stabilit de fiecare stat american. Indemnizația de șomaj variază de la un stat la altul, fiind în medie de 385 de dolari pe săptămână.

- În Franța, 100% din șomajul tehnic este plătit de stat. Ca sprijin pentru societăți dar și pentru lucrătorii independenți, plățile cotizațiilor sociale și a impozitelor au fost amânate;
- În Spania se are în vedere introducerea unui venit minim garantat pentru compensarea veniturilor salariale pierdute, pentru cetățenii spanioli și pentru cei străini care au rezidență legală în Spania și au contribuit la sistemul de asigurări sociale.

## **6. Măsuri complementare celor de menținere a locurilor de muncă destinate categoriilor specifice de populație ocupată și salariați**

Criza sanitară a însemnat izolarea socială, reducerea activității și diminuarea veniturilor și pentru lucrătorii pe cont propriu din activitățile neagricole, lucrătorii independenți, persoane fizice autorizate, salariați fără contracte de muncă. Reducerea veniturilor pe o perioadă de 2-3 luni reprezintă o scădere de cerere pentru consum și investiții private, cu efecte directe asupra creșterii economice.

Experiența internațională arată că, în plus față de măsurile destinate susținerii salariaților din companii, sunt necesare măsuri complementare de sprijin și pentru celelalte categorii de lucrători.

Conform experienței internaționale, măsurile vizând menținerea puterii de cumpărare a categoriilor specifice de angajați ar trebui concepute pe trei paliere: (i) compensarea de către stat a veniturilor pierdute pe perioada stării de urgență; (ii) reducerea unor cheltuieli în sensul compensării, amânării sau acordării gratuite a unor servicii; (iii) stimularea investițiilor sau a consumului de bunuri și servicii care nu sunt de strictă necesitate prin facilitarea creditării sau acordarea de bonificații sau vauchere pentru acestea.

Referitor la prima modalitate, prin OUG nr. 30/2020 si OUG nr. 32/2020 s-a instituit modalitatea de susținere a șomajului tehnic, atât pentru salariații cu contracte de muncă, cât și pentru profesiile liberale și persoane fizice autorizate. De asemenea, sunt prevăzuți cei din sectorul cooperăției și persoanele care au venituri din drepturi de autor, prin contracte de cesiune a acestora. Pentru aceste categorii s-a stabilit că statul va suporta, indiferent de veniturile lor, o indemnizație fixă brută, egală cu 75% din câștigul salarial mediu brut, dar până la nivelul maxim de 75% din câștigul salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020.

Astfel, maximul indemnizației fixe pentru PFA și alte astfel de categorii a fost de 4.071 de lei brut pe lună, pentru perioada martie-aprilie.

Numărul de PFA-uri, întreprinderi individuale și familiale era de 381.152 la sfârșitul lunii martie 2020, din care majoritatea își desfășoară activitatea în București și județele mai dezvoltate. Criza COVID-19 a afectat foarte mult dinamica PFA-urilor. Astfel, în primul trimestru din 2020 s-au înmatriculat 5.720 noi PFA-uri, comparativ cu 6.816 noi entități în primul trimestru din 2019, ceea ce a însemnat o reducere cu 16%.

Conform datelor furnizate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale (MMPS), până la data de 30 aprilie 2020, au beneficiat de indemnizație de șomaj tehnic subvenționată de către stat 550.000 de persoane, din care 490.017 angajați în companii (în baza a 56.308 cereri transmise de angajatori) și 59.744 persoane care au activat ca PFA, întreprinderi individuale, membri ai cooperățiilor, persoane fizice independente, profesii liberale și alte categorii de persoane fizice care obțin venituri pe cont propriu.

Un beneficiar de ajutor de șomaj tehnic care are mai multe contracte suspendate optează pentru unul singur, adică cel care este mai avantajos. În schimb, nu primesc șomaj tehnic de la stat cei care au cel puțin un contract nesuspendat. Rezultă că prin măsurile luate nu s-a asigurat decât compensarea unei părți din veniturile pierdute pe perioada stării de urgență. De asemenea, categoriile specifice de salariați, fără contracte individuale de muncă în formă scrisă și înregistrate în Revisal nu primesc acest sprijin.

Pentru menținerea veniturilor și a puterii de cumpărare este necesar ca pe o perioadă limitată să se acorde persoanelor care își desfășoară activitatea în gospodăriile populației (baby sitter, menajere, etc.) precum și salariaților din societățile comerciale fără contracte de muncă o indemnizație lunară care să elimine și riscul de sărăcie pentru aceste categorii.



Una din propuneri ar fi instituirea unei indemnizații de sprijin pe o perioadă de 2-3 luni pentru gospodăriile cu venituri reduse, eventual până la nivelul salariului minim brut. Această măsură are o aplicabilitate mai nebirocratică, dar nu țintește munca salarială specifică.

O altă propunere ar fi cea practică de unele țări, precum Italia, de a asigura o sumă fixă lunară, tot pe o perioadă de 2-3 luni (pentru echivalență cu perioada stării de urgență) pentru categorii de salariați fără contracte de muncă în formă scrisă precizate expres prin lege: baby sitter, menajere, zilieri, salariați din construcții.

Această măsură ar avea avantajul că va asigura o evidență a acestora, pentru că ajutorul va fi acordat pe baza declarației lor, dar și posibilitatea ca aceste categorii să nu mai lucreze în viitor fără forme legale.

Având în vedere că totuși, aproape un milion de persoane lucrează la negru în cadrul societăților comerciale este recomandat ca ambele măsuri să fie aplicate, opțiunea fiind a gospodăriilor beneficiare.

Referitor la sprijinul acordat pentru reducerea unor cheltuieli lunare, care să îmbunătățească puterea de cumpărare există două direcții de acțiune: reeșalonarea/amânarea unor cheltuieli lunare, în principal a celor cu utilitățile, precum și a obligațiilor bugetare și respectiv reducerea/anularea/scutirea de unele obligații bugetare.

În acest context este de menționat că Guvernul a luat măsura unor bonificații fiscale (amnistie fiscală) pentru cei ce achită impozitele și taxele într-un interval bine precizat.

Actul normativ aprobat recent de Guvern reglementează o serie de facilități fiscale pentru persoane fizice, întreprinderi, profesii liberale, ONG-uri cu condiția ca principalul restanțelor să fie achitate până la 15 decembrie 2020.

Prin aprobarea amnistiei se are în vedere încasarea obligațiilor bugetare restante la 31 martie 2020 și a obligațiilor cu termene de plată între 1 aprilie și 15 decembrie 2020. În esență se prevede: anularea dobânzilor, penalităților și a tuturor accesoriilor aferente obligațiilor bugetare principale restante.

De asemenea prin OUG nr. 3/2020 s-a acordat o bonificație contribuabililor care își achită la scadență, respectiv la 25.04.2020 impozitul pe profit aferent trimestrului I al anului 2020. În cazul contribuabililor mici, bonificația este de 10%. În același sens au fost stabilite bonificații pentru circa 1 milion de persoane ocupate în activități specifice (activități independente, activitate intelectuală) sau cu venituri specifice (din chirii, câștiguri de capital, etc.) constând în reducerea

cu 10% a impozitelor și contribuțiilor aferente, dacă sarcinile bugetare sunt plătite până la 30 iunie 2020.

Criza actuală a afectat profund veniturile unor categorii de populație ocupată și salariați fără contracte de muncă, context în care apare ca oportun ca sistemul de bonificații să fie completat cu măsuri de reducere efectivă a unor cheltuieli, precum cea generală prin care impozitele pentru clădiri, terenuri, mașini datorate de persoanele fizice să poată fi achitate până la 30 iunie 2020 cu o reducere de 10%. Această măsură se adresează însă întregii populații și nu categoriilor specifice care au fost foarte afectate de actuala criză.

Luând în considerare faptul că munca nefiscalizată, precum și munca zilieră au pondere mare în turism, transportul privat, construcții (realizate de lucrători pe cont propriu sau prin muncă la negru), dar mai ales în serviciile către populație și restaurante, cu activitate închisă în perioada stării de urgență se poate analiza suspendarea plății CAS, a impozitului pe salariu și chiar a altor taxe sub condiția menținerii locurilor de muncă și oficializării muncii la negru înainte de a face cererea de suspendare. Se poate gândi și acordarea unei bonificații pentru zilierii pentru care se încheie contracte pe durată determinată sau pentru locurile de muncă informale și oficializate, cu condiția păstrării contractelor respective cel puțin până la sfârșitul acestui an.

## **Concluzii**

Pandemia COVID-19, declanșată în primele luni ale anului 2020 la scară globală, este de natură să producă un impact sever și asupra economiei României, inclusiv asupra pieței muncii și ocupării. În contextul deteriorării cadrului macroeconomic și financiar, ale cărei proporții sunt dificil de anticipat ca dimensiune, profunzime și întindere în timp, în ciuda măsurilor anticriză și de susținere a economiei întreprinse de guvern, pe termen scurt, piața muncii se va confrunta cu creșteri ale ratei șomajului<sup>9</sup>, cel puțin în anul 2020, ca urmare a restrângerii activității în multe ramuri, ceea ce relaxează tensiunile de pe piața muncii acumulate în timp, care deveniseră acute în multe sectoare în perioada premergătoare șocului extern al pandemiei COVID-19, dar poate accentua, în același timp, vulnerabilitățile structurii populației ocupate descrise în acest studiu.

---

<sup>9</sup> Conform Prognosei de Primăvară a Comisiei Europene, șomajul urmează să crească de la 3,9% în 2019 la 6,5% în 2020 (European Commission, *European Economic Forecast – Spring 2020*, Institutional Paper 125, EC, Brussels, May, 2020, p. 133).

Pe de altă parte, într-un context internațional favorabil și al unei reporniri a economiei României care să permită o recuperare rapidă și o redresare apropiată de nivelurile perioadei precriză, probabil, în anul 2021, problemele ocupării și tensiunile de pe piața muncii este de așteptat să reapară, chiar dacă la o amplitudine mai redusă.

În aceste circumstanțe, o particularitate a României și, într-o oarecare măsură, și a altor țări estice ale UE, este legată de influxurile masive de emigranți reveniți în țară, în special din statele vest-europene afectate de pandemia COVID-19. Dacă se consideră cele aproximativ un milion persoane care s-au reîntors în România în primele luni din 2020, și presupunând că multe dintre ele nu ar mai fi tentate să plece din țară, în funcție de modul în care autoritățile din România reușesc să gestioneze criza, acest influx poate fi redirecționat, cel puțin parțial, către piața internă a muncii, atenuând deficitele cantitative și calitative de forță de muncă, mai ales în cazul unor sectoare și ocupații ce necesită niveluri mai scăzute de calificare a forței de muncă (agricultura și industria alimentară ar fi prioritare în acest context), și contribuind la menținerea economiei în parametri funcționali, în caz contrar putând apare noi tensiuni, cu un impact economic și social extrem de sever.

Analizele realizate pe parcursul studiului au relevat faptul că actuala criză provocată de Pandemia COVID19 a afectat practic toți membrii societății, nu numai cei activi cu forme legale pe piața muncii sau care își desfășurau activitatea într-o zonă ”gri” a acesteia, ci și segmente importante de populație dependente de aceștia.

În cazul salariaților, efectele profunde s-au concretizat, între altele, prin obligația respectării unor măsuri de igienă și distanțare socială, schimbarea regimului de muncă (munca la domiciliu/telemuncă), un număr important de contracte individuale de muncă suspendate sau încetate, reducerea timpului de muncă etc. Reducerea numărului de salariați activi cu peste 900 mii persoane în aprilie 2020, față de finele anului 2019, suspendarea unui număr important de contracte individuale de muncă, care a atins în perioada analizată un maxim de aproximativ 1 milion și creșterea continuă a numărului de contracte încetate la un maxim de peste 340 mii în prima decadă a lunii mai, reprezintă câteva aspecte esențiale ale impactului COVID-19 asupra pieței muncii, cu efecte implicit pe plan social.

Între activitățile economice cu cele mai multe contracte de muncă suspendate se regăsesc industria prelucătoare, comerțul cu ridicata și cu amănuntul, repararea autovehiculelor și motocicletelor și hotelurile și restaurantele, care concentrează peste 50% dintre contractele

suspendate, în timp ce peste jumătate dintre contractele de muncă încetate sunt concentrate în comerțul cu ridicata și amănuntul, repararea autovehiculelor și motocicletelor, industria prelucrătoare și construcții.

Piața muncii din România, nu se reduce însă doar la procesele specifice fluctuației salariaților, având, pe lângă caracteristicile generale ale unei ocupări în condiții de piață, și caracteristici particulare determinate atât de structura economiei, cât și de nivelul de dezvoltare a acesteia, dintre care cel puțin două sunt importante pentru configurarea unor măsuri anti-criză în contextul pandemiei COVID-19, respectiv: (i) ponderea mare a activităților neremunerate direct, pe baze contractuale, respectiv a lucrătorilor familiari și (ii) ponderea ridicată a muncii salariale fără contracte de muncă scrise și înregistrate, adică a muncii salariale informale și nefiscalizate.

De altfel, aceste categorii de persoane ocupate, alături de lucrătorii pe cont propriu reprezintă și grupurile cele mai vulnerabile în fața crizei, dar și categoriile de multe ori neglijate în strategiile și politicile publice pentru atenuarea efectelor crizei sanitare.

Este vorba de aproximativ 2,2 milioane persoane, aflate în întreținerea altor persoane sau a statului, sau care se întrețin din alte venituri, precum și persoanele casnice, categorii cu o vulnerabilitate ridicată în condiții de criză.

Între caracteristicile acestei categorii de persoane se regăsesc nivelul scăzut de educație, caracterul ocazional al activităților desfășurate, uneori chiar desfășurarea de muncă zilieră, lipsa unui contract de muncă, lipsa unor forme de protecție și asistență socială etc.

Evaluările realizate până în prezent oferă suficiente argumente pentru a concluziona că pandemia COVID-19 a avut și va avea un impact disproporționat, cele mai expuse fiind grupurile vulnerabile, respectiv persoanele din zona informală a economiei, cele care lucrează în sectoarele cele mai afectate și muncitorii cu nivel scăzut de calificare, iar după adoptarea primelor măsuri impuse de starea de urgență în urma declanșării pandemiei COVID-19, multe categorii de lucrători nu se regăsesc în schemele de ajutor, respectiv persoanele fără contract de muncă, zilierii și lucrătorii familiari neremunerați.

În contextul demersurilor de identificare a căilor de reducere a distorsiunilor generate de criză în domeniul pieței muncii, integrarea sistemelor de asigurări sociale cu cele de asistență socială poate fi o soluție viabilă, având în vedere prognozele privind caracteristicile viitoare ale pieței muncii, în care vor persista locurile de muncă necesitând un nivel scăzut de calificare și chiar de subzistență.

În situația în care șocul extern al pandemiei COVID-19 va conduce la închideri/restrângeri de amploare și de durată ale unor activități de importanță sistemică și/sau la restartarea economiei pe coordonate diferite față de cele dezirabile și cu evoluții imprevizibile, este posibil să se asiste la fracturi majore și ireversibile ale unor echilibre macroeconomice și financiare, în cazul pieței muncii neputând fi exclus un impact care să modifice radical configurația sa structurală de dinaintea crizei<sup>10</sup>.

Totuși, este mai probabilă repornirea graduală a economiei<sup>11</sup>, caz în care se așteaptă ca tensiunile de pe piața muncii reapară, sub o formă sau alta, astfel încât atenuarea acestora necesită măsuri atât specifice pieței muncii, între care cele prezentate în studiu, cât și la nivel macroeconomic, adaptate în funcție de reorientarea și restructurarea post COVID-19 a activităților economice, mai ales dacă circumstanțele mediului de afaceri intern și internațional le permit, cu prioritate în sectoare strategice, care au dovedit o reziliență sporită la șocuri și/sau cu viteză rapidă de recuperare și potențial în ascensiune, care să beneficieze de susținerea necesară din partea politicilor publice implementate la nivel central și local, inclusiv din perspectiva ocupării forței de muncă.

---

<sup>10</sup> Un asemenea șoc, deși improbabil în condițiile actuale, se profilează atât pe latura economiei nominale, România fiind amenințată de riscul degradării ratingului suveran din partea agențiilor de rating la categoria *junk* (nerecomandată pentru investiții) ceea ce ar produce o creștere bruscă și semnificativă a costurilor finanțării deficitului bugetar și refinanțării datoriei publice, până la limitarea accesului pe piețele internaționale de capital, cât și pe latura economiei reale, de riscul contracției activității întreprinderilor ISD, care dețin poziții de importanță sistemică în sectoare-cheie ale arhitecturii economice și financiare a țării (trecerea în teritoriul negativ la finele lunii martie 2020 a soldului investițiilor străine, respectiv -551 milioane euro, față de 409 milioane euro la finele lunii februarie 2020, semnificând ieșiri de capital, chiar dacă acestea sunt concentrate la capitolul credite intragrup, de circa un miliard de euro în doar câteva săptămâni, este îngrijorătoare din acest punct de vedere, punând în pericol și finanțarea deficitului de cont curent al balanței de plăți externe). O eventuală suprapunere sau chiar succesiune la un interval scurt de timp a materializării celor două riscuri ar majora sensibil probabilitatea producerii tipului de șoc amintit.

<sup>11</sup> Potrivit Prognozei de Primăvară a Comisiei Europene, după o contracție a PIB cu 6% în anul 2020, pentru România, este prevăzută o reluare la creșterii economice într-un ritm de 4,2% în anul 2021 (European Commission, *European Economic Forecast – Spring 2020*, Institutional Paper 125, EC, Brussels, May, 2020, p. 133).

## Bibliografie

1. Anand Paul, *Economic Policies for COVID-19*, IZA Policy Paper No. 156, April 2020.
2. Anderson B., Ruhs M. (eds.) *Who needs migrant workers? Labour Shortages*, Immigration and Public Policy, Oxford University Press, 2010.
3. Banca Națională a României, *Balanța de plăți și datoria externă – martie 2020*, BNR, Comunicat de presă, 14 mai 2020.
4. Biletta Isabella, *All aboard: Hauling undeclared workers onto the pandemic rescue boats*, EUROFUND, 11 May 2020.
5. Chivu Luminița, Georgescu George, *Piața muncii din România sub presiune: un demers analitic. Cererea și oferta de forță de muncă*, Studii Economice, INCE-CIDE, București, Martie, 2020.
6. Chivu Luminița, Ciutacu Constantin, Georgescu George, *Deindustrialization and Reindustrialization in Romania. Economic Strategy Challenges*, Palgrave Macmillan, 2017.
7. Comisia Națională de Strategie și Prognoză, *Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2020*, CNSP, Aprilie 2020.
8. Darvas Szolt / Goncalves Raposo Ines, *The ever-rising labour shortage in Europe*. European Macroeconomics, and Governance, Bruegel Blog Post, January 25, 2018.
9. European Commission, *European Economic Forecast – Spring 2020*, Institutional Paper 125, EC, Brussels, May, 2020.
10. EUROFUND, *Living, working and COVID-19 First findings*, April 2020.
11. European Commission, *Convergence Report 2018, Technical Annex, Chapter 7 - Romania*, European Economy, Institutional Paper 078, May 2018.
12. European Commission, *Romania. Country fiche for the Ageing Report 2018*, Economic and Financial Affairs, Brussels, 25 May, 2018.
13. European Commission, *Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus*, 6 April 2020.
14. European Migration Network, *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU*, EMN, Brussels, 2015.
15. European Parliament, *Labour market shortages in the European Union*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, IP/A/EMP/ST, PE 542.202, March, 2015.
16. European Restructuring Monitor (ERM) database
17. Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, Eurostat, 2019.
18. Eurostat, *Skills mismatch experimental indicators*, 2019.
19. Fassio Claudio, Kalantaryan Sona, Venturini Alessandra, *Foreign Human Capital and Total Factor Productivity: A Sectoral Approach*, Review of Income and Wealth, April, 2019.
20. Fundația Friedrich Ebert Stiftung, *Monitorul Social*, 2019.
21. International Labor Organization, *Essential labour force survey content and treatment of special groups*, ILOSTAT, 30 April 2020.
22. International Labor Organization, *COVID-19 and the world of work. Updated estimates and analysis*, ILO Monitor, 29 April 2020.

23. International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, IMF, April, 2020.
24. Agenția Națională pentru Plăți și Inspecția Socială, *Situația lunară a plăților efectuate ca ajutor social (venit minim garantat)*, 2020.
25. Institutul Național de Statistică, *Accesul tinerilor pe piața muncii, anul 2016*, INS, București, 2018.
26. Institutul Național de Statistică, *Mișcarea naturală a populației în lunile februarie și martie 2020, sub spectrul crizei sanitare*, Comunicat presă nr. 121, Martie 2020.
27. Institutul Național de Statistică, *Comunicate de presă cu privire la subocupare și forța de muncă adițională în anul 2019*, Comunicat nr. 118/7 mai 2020.
28. Inspecția Muncii, *Raport anual de activitate, 2012-2019*.
29. Oficiul Național al Registrului Comerțului, *Statistica persoanelor fizice autorizate active la data de 31.03.2020*, mai 2020.
30. Kraatz Susanne, *Labour Market Shortages in the European Union*, Employment and Social Affairs, European Parliament, PE: 563.466, European Union, 2015.
31. Palacios Robert J., Robalino David A., *Integrating Social Insurance and Social Assistance Programs for the Future World of Labor*, IZA Discussion Paper No. 13258, May 2020.
32. Sandu Dumitru, *From Patterns to Policies in the Romanian Migration Abroad*, Institute for Liberal Studies, 7 December, 2018.
33. \*\*\* *Studiu privind deficitul de talente în România 2018*, Manpower, 2019.
34. \*\*\* *Economia României după Marea Unire, Vol. I Macroeconomia* (coordonatori: Aurel Iancu, Nicolae Păun), Editura Academiei Române, București, 2019.
35. \*\*\* *Economia României după Marea Unire, Vol. II Economia sectorială* (coordonatori: Aurel Iancu, George Georgescu, Victor Axenciuc, Florin Pavelescu, Constantin Ciutacu), Editura Academiei Române, București, 2019.