

Sumar executiv

Această notă de politici prezintă rezultatele unei evaluări ex-post a impactului Legii nr. 22 din 23/02/2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri („Legea zilierilor”). Scopul declarat al Legii este reglementarea activităților agricole care implică zilierii și reducerea caracterului informal al ocupării în agricultură. Privind lucrurile în ansamblu, se poate afirma că legea are un caracter formal, nu și-a atins scopul declarat și, în actuala versiune, sunt șanse mici ca să-l atingă în viitorul previzibil.

Mai mult, la nivel conceptual legea mai degrabă legiferează o formă atipică, sub-standard, de ocupare a forței de muncă necalificate și nicidecum nu o elimină, așa cum pretinde să o facă. Conceptul legii nu este alineat intereselor și motivațiilor beneficiarilor și zilierilor. O serie de prevederi care țin de responsabilitatea unor instituții ale statului nu sunt îndeplinite și nici nu pot fi îndeplinite în cadrul constrângerilor și motivațiilor instituționale existente. În anumite cazuri, factorii sunt de natură sistemică - de exemplu, cumulul de condiții care trebuie să fie întrunite pentru ca Inspekția de Stat a Muncii (ISM) să efectueze un control inopinat face practic irelevant acest tip de controale pentru verificarea condițiilor de muncă ale zilierilor. În alte cazuri, raportul cost financiar - beneficiu social este perceput ca fiind nefavorabil. De exemplu, costurile de administrare fiscală ale Serviciului Fiscal de Stat (SFS) sunt incomensurabil de mari în raport cu beneficiile de asigurare a conformării fiscale a beneficiarilor și, mai ales, a zilierilor.

Au fost analizate câteva opțiuni de politici alternative pentru a răspunde problemei zilierilor. Din cauza unui cumul nefavorabil de factori socioeconomiци, financiari și culturali, o soluție miraculoasă nu există.

Recomandarea noastră pe termen scurt este consolidarea instituțională a SFS și ISM, inclusiv cu resurse umane și transpunerea obligațiilor de achitare a contribuțiilor sociale de pe zilieri pe beneficiari. Chiar dacă relația zilier-beneficiar rămâne în afara Codului Muncii, la modul propriu zilierii ar putea să se bucure de o protecție mai înaltă din punct de vedere a securității și sănătății la locul de muncă. Costurile fiscale asupra beneficiarilor vor fi echivalente cu cele pe care le implică angajarea în cadrul unor contracte de muncă. De asemenea, ca ISM să recapete drepturile necondiționate de efectuare a controalelor inopinate privind condițiile de muncă.

Pe termen lung, o soluție oportună ar fi cea a agentului temporar de muncă. Fiind o soluție de piață, aceasta arată durabilă din punct de vedere financiar, reducând costurile de tranzacție pentru toate părțile implicate. Totuși, oportunitatea economică a acestei soluții ar putea fi condiționată de extinderea sferei de aplicare a legii zilierilor.

Introducere

Ocuparea informală este pe larg răspândită în economia Republicii Moldova. Agricultură este sectorul care are cei mai mulți angajați informali. Una din modalitățile tradiționale de ocupare informală în agricultură este angajarea zilierilor pentru perioade determinate și pentru efectuarea unor munci necalificate¹.

Până în anul 2018, angajarea cu munca la zi în gospodăriile agricole se făcea practic completamente informal, chiar și în cadrul unor companii agricole formale. În mod obișnuit, achitățile se făceau în numerar, fără nici o înregistrare contabilă. În anul 2018, cu scopul declarat al reducerii ocupării informale în sectorul agricol, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 22 din 23/02/2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri.

În ce măsură a fost atins acest obiectiv? Aceasta este întrebarea principală la care încearcă să răspundă prezenta notă analitică. Oferirea unui răspuns univoc la această întrebare este mai dificilă decât ar părea la prima vedere, inclusiv din cauza lipsei multor date esențiale.

Documentul trasează originile și esența problemei zilierilor și analizează modalitatea în care actuala politică abordează cauzele fundamentale ale acesteia. Sunt identificate o serie de opțiuni de politici alternative care sunt analizate din perspectiva unor criterii uzual aplicate în analiza politicilor publice. Documentul se încheie cu o serie de recomandări.

În procesul de elaborare a documentului au fost utilizate date statistice oficiale ale Biroului Național de Statistică, indicatori administrativi furnizați de Inspectoratul de Stat al Muncii (ISM), Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM), Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS). De asemenea, a fost utilizată informația obținută în cadrul a 8 interviuri realizate cu ISM, CNAS, CNAM, Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova, Confederația Națională a Patronatelor din Moldova, Federația Națională a Fermierilor din Moldova, Serviciul Fiscal de Stat și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă. Interviuurile au fost realizate online, pe baza platformei ZOOM, în perioada 12-27 octombrie 2021.

Problema

O serie de activități economice se caracterizează prin tehnologii de producție ce presupun utilizarea continuă sau ocazională a unui volum mare de forță de muncă necalificată. În rândul acestora, agricultura este principalul sector care angajează muncă necalificată, cu circa 1/3 din totalul pe economie (Tabelul 1). Bărbații reprezintă peste 60% din forța de muncă necalificată angajată în agricultură. Datele oficiale nu includ zilierii ca formă de ocupație, dar numărul celor 6,0-6,5 mii de oameni aflați la intersecția statutului profesional „lucrător pe cont propriu” și a ocupației „muncitori necalificați” în sectorul „agricultură, silvicultură și piscicultură” (Tabelul 1) poate fi privit ca o estimare rezonabilă a numărului zilierilor pe baza datelor oficiale².

¹ Practica este mai veche decât ar putea să pară la prima vedere – în perioada sovietică, mobilizarea elevilor și studenților pentru recoltarea strugurilor, roșiilor și cartofilor era un exemplu de angajare (forțată și cu remunerare non-negociabilă) a muncii necalificate pentru o perioadă determinată.

² Deși sectorul dat mai include piscicultura și silvicultura, considerăm că numărul dat poate fi practic integral atribuit anume agriculturii. Piscicultura este un sector extrem de mic care nu se bazează pe zilieri, iar silvicultura este reprezentată de întreprinderi de stat care pot angaja doar pe bază de contract de muncă.

Tabelul 1. Numărul muncitorilor necalificați, pe activități economice, ani și sexe, mii persoane

	2019			2020		
	Total	Bărbați	Femei	Total	Bărbați	Femei
Agricultura, silvicultura și pescuit	38,7	23,1	15,6	38,2	23,7	14,5
inclusiv, lucrători pe cont propriu	6,0	4,1	1,9	6,5	4,8	1,7
Industrie	16,8	9,9	7,0	18,5	11,3	7,2
Construcții	5,5	5,3	0,2	4,9	4,9	0,1
Comerț cu ridicata și cu amănuntul, Activități de cazare și alimentație publică	18,5	10,2	8,3	16,0	8,8	7,2
Transporturi și depozitare, Informații și comunicații	2,6	1,1	1,5	3,4	1,8	1,6
Administrație publică, Învățământ, Sănătate și asistență socială	27,2	10,7	16,5	28,0	11,5	16,5
Alte activități	11,4	5,4	6,0	8,8	4,1	4,7
Activități economice - total	120,7	65,7	55,0	117,8	66,2	51,6

Surse: banca de date a BNS.

Procesul tehnologic agricol are o ciclicitate anuală, are un caracter sezonier clar pronunțat și este puternic dependent de starea vremii. Aceasta își lasă amprenta asupra caracterului cererii de forță de muncă din partea entităților agricole, atât a întreprinderilor agricole, cât și din partea unor gospodării țărănești. Pe durata ciclului agricol, entitățile agricole au nevoie de forță de muncă pentru lucrări sezoniere care nu presupun un nivel foarte înalt de calificare, nu durează foarte mult, dar sunt critice pentru cantitatea și calitatea producției agricole. De multe ori, aceste lucrări nu pot fi planificate cu mult timp înaintea derulării. Legatul viței-de-vie, prășitul unor culturi, culesul și sortarea roadei, în special, a unor fructe și legume, sunt exemple tipice de lucrări cu durată temporară pentru care este utilizată forță de muncă necalificată. Mecanizarea acestora este fie tehnologic imposibilă, fie financiar inoportună.

Pe de altă parte, oferta de forță de muncă în mediul rural este în scădere, atât din cauza îmbătrânirii populației, cât, mai ales, a emigrării intense. Emigrarea din mediul rural cuprinde practic toate vârstele economic active, toate nivelele educației, atât bărbații, cât și femeile. Două consecințe ale emigrării sunt creșterea salariului de rezervare (adică nivelul minimal pentru acceptarea angajării) în activitatea agricolă și intensificarea fenomenului de inactivitate economică. Ajutorul social oferit în cadrul politicii de asistență socială, de asemenea, a creat anumite motivații nefavorabile ocupării.

În rezultatul interacțiunii acestor factori, lucrările agricole cu caracter sezonier și care nu presupun un nivel înalt de calificare au ajuns să fie executate în cadrul unor înțelegeri verbale, informale, de scurtă durată, între angajator și angajat. De obicei, beneficiarii caută zilierii la

etapa imediat premergătoare lucrărilor. Constrânși de timp, beneficiarii concurează destul de intens între ei pentru securizarea relației cu zilierii, ceea ce a tras puternic „în sus” remunerarea zilnică cerută de zilieri. Conform celor relatate în cadrul interviurilor, remunerarea zilnică în 2021 a variat de la 200 la 300 MDL. Totuși, mulți fermieri relatează că relația beneficiar-zilier este impredictibilă – contrar înțelegerilor, zilierii pot să nu se prezinte la muncă, fără motive aparente. Crește și distanța geografică la care beneficiarii caută zilieri. Interviurile realizate au arătat că zilieri din regiunea de Sud pot fi angajați pentru lucrări în regiunea de Nord. Tot mai des, zilierii își propun serviciile în cadrul unor echipe („brigăzi”). Totodată, au apărut și unele gospodării care prestează servicii de intermediere informațională, punând în contact beneficiarii cu echipele de zilieri.

În mod tipic, muncile pentru zilieri atrag cetățeni cu un nivel jos de educație. Mulți dintre ei nu-și cunosc sau nu-și reclamă drepturile sociale și nu pun mare preț pe avantajele oferite de angajarea formală. În multe cazuri zilierii în mod intenționat nu doresc să-și oficializeze veniturile pentru a rămâne eligibili pentru ajutorul social. Chiar dacă Codul Munci prevede posibilitatea încheierii unor contracte individuale de muncă pe termen determinat, nici beneficiarii, nici zilierii, tradițional nu manifestă interes pentru aceasta.

Pentru angajatori, mai ales pentru gospodăriile țărănești mici, care nu au personal administrativ, costurile fiscale și de administrare a contractelor individuale de muncă pe termen determinat sunt prea mari raportate la beneficiile obținute, în timp ce riscurile financiare și juridice legate de depistarea și sancționarea pentru angajarea informală, din contra, sunt rezonabil de mici. Conform celor relatate de angajatori, chiar luând în calcul toate riscurile, raportul cost/beneficiu al angajării informale este mai favorabil decât al angajării pe bază de contract de muncă.

Pentru zilieri care nu se bucură nici de o certitudine a veniturilor, și nici a angajării, salariul net obținut după calcularea și reținerea impozitelor și contribuțiilor dintr-un salariu oficial este prea mic, iar utilitatea drepturilor oferite de angajarea formală – redusă. În mod tipic, aceste munci atrag cetățeni cu un nivel jos de venituri și de educație, care nu-și cunosc sau nu-și reclamă drepturile sociale, care nu pun mare preț pe avantajele oferite de angajarea formală. În societatea moldovenească prevalează opinia că poliția de asigurări medicale este inutilă deoarece când ajung la medic oricum trebuie să plătească din buzunar³. În multe cazuri, motivația de neoficializare a veniturilor este determinată de factori economici, cum ar fi păstrarea eligibilității pentru programul de ajutor social.

Astfel, ocuparea informală a zilierilor în agricultură creează o serie de consecințe sociale și economice negative, inclusiv, evaziunea fiscală, lipsa unei protecții sociale efective în caz de boală, accident de muncă sau pensionare, alocarea incorectă a resurselor publice (prin incluziunea incorectă în programul de ajutor social). Aceste consecințe însoțesc angajarea informală a zilierilor în oricare alt sector – în agricultură, însă, magnitudinea problemei este determinată de numărul mai mare al zilierilor.

³ „Scumpă și inutilă: 70% dintre moldoveni cred că poliția de asigurare medicală nu-și merită banii”, reportaj realizat de Jurnal TV, 04/03/2018, <https://www.jurnal.md/ro/social/2018/3/4/scumpa-si-inutila-70-dintre-moldoveni-cred-ca-polita-de-asigurare-medicala-nu-si-merita-banii/>.

Analiza politicii curente

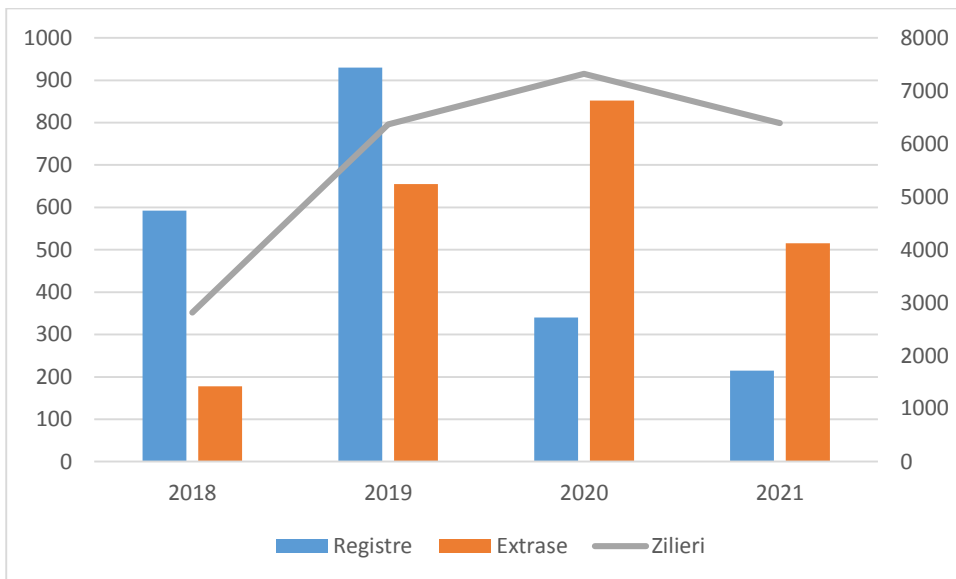
În anul 2018, a fost aprobată Legea nr. 22 din 23/02/2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri. În nota informativă care însoțește proiectul de lege se menționează că „proiectul legii are drept scop reglementarea activităților necalificate cu caracter ocazional desfășurate de către zilieri în vederea diminuării fenomenului de ocupare informală a forței de muncă”.

Indicatorii oferți de Inspectoratul de Stat al Muncii (ISM) reprezintă serii cronologice prea scurte (septembrie 2018 – 15 octombrie 2021) pentru a fi concludente, iar perioada 2020-2021 a fost marcată și de restricțiile impuse în contextul pandemiei de COVID-19. Dacă în septembrie-decembrie 2018 au fost repartizate 592 de registre de evidență a zilierilor, atunci pe durata întregului an 2019 - 930, după care 340 în 2020 și 215 în perioada 1 ianuarie – 15 octombrie 2021 (Figura 1). Cu un anumit decalaj, extrasele prezentate de beneficiari la subdiviziunile teritoriale ale ISM și numărul de zilieri par să manifeste aceeași evoluție. Numărul zilierilor trecuți în registre a crescut de la 2813 oameni în 2018 la 6368 în 2019, la 7318 în 2020 și la 6329 în ianuarie-octombrie 2021. **OAMENI UNICI SAU INREGISTRARI?** Observăm că numărul de zilieri din registre corelează cu numărul de zilieri estimat pe baza datelor din Tabelul 1. Totodată, conform interviurilor, o bună parte din zilieri nu doresc să fie înscrși în registre și posibil că nici în cadrul Anchetei Forței de Muncă nu declară faptul ocupării în calitate de zilieri. Astfel, numărul real de persoane ocupate ca zilieri este mai mare decât cel relatat în datele statistice, o bună parte continuând să fie angajați informal.

În lumina continuării fenomenului de angajare informală a zilierilor, este extrem de dificil de interpretat cifrele de mai sus și de apreciat în ce măsură legea a condus la diminuarea fenomenului de ocupare informală a forței de muncă. Totodată, tentativa de evaluare obiectivă a impactului politicii actuale se lovește de o incoerență internă a legii în raport cu obiectivul declarat. În conformitate cu standardele internaționale, trăsătura distinctă a ocupării informale (ne-standard, atipice, alternative, precare) este că aceasta se plasează în afara reglementărilor prevăzute de legislația muncii din cauza că: a) întreprinderea care oferă ocupație informală este prea mică sau nu este înregistrată sau b) legislația muncii în mod deliberat nu acoperă aceste ocupații informale, astfel încât aceste locuri de muncă și ocupații acestora nu sunt protejați de legislația muncii⁴. Însă, prin Articolul 1, Legea nr. 22 nu **face nimic altceva decât să legifereze scoaterea relației civile dintre beneficiar și zilier în afara prevederilor Codului Muncii! Cu alte cuvinte, Legea nr.22 legiferează, nu diminuează fenomenul de ocupare informală a forței de muncă.**

Figura 1. Evoluția unor indicatori ai ocupării zilierilor

⁴ Ralf Hausmanns, „Defining and measuring informal employment”, Bureau of Statistics, International Labor Organization.



Surse: Inspectoratul de Stat al Muncii.

Această contradicție face dificilă utilizarea unor indicatori de evaluare a impactului. Mai concret, tendința generală de creștere a numărului de zilieri înregistrați în 2018-2021 ar trebui interpretat ca o dinamică favorabilă (în spiritul legii nr.22) sau nefavorabilă (în spiritul standardelor internaționale promovate de OIM)? Complicații suplimentare pune și faptul că nu este clar numărul zilierilor până la adoptarea legii nr.22.

Mai mult, o parte din prevederile legii apriori sunt atât de formale și nealiniate motivațiilor zilierilor și beneficiarilor, de la practicile de administrare fiscală, încât este clar că ele perpetuează practicile informale sau socialmente indezirabile și nicidecum nu le elimină. Astfel:

- Art. 4 (2) stipulează că „durata zilnică a activității necalificate cu caracter ocazional exercitate de către un zilier nu poate depăși 8 ore. Persoanele cu vârsta de la 16 la 18 ani pot lucra 7 ore, iar persoanele cu vârstă de la 15 la 16 ani – 5 ore”.
- ☞ Interveniurile realizate arată în mod clar că numărul de ore lucrate poate să atingă 10 ore și chiar mai mult.
- Art. 4 (5) prevede că „timpul de muncă al zilierului nu va depăși 40, 35 sau 25 de ore pe săptămână, în funcție de vârsta zilierului”.
- ☞ În realitate, timpul de muncă poate să ajungă chiar și la 50-55 de ore săptămânal în perioadele „fierbinți” de recoltare.
- Art.5 (1) statuează că „în scopul ținerii evidenței zilierilor, beneficiarul înregistrează toți zilierii în Registrul de evidență în pagini distincte, în ordine cronologică.
- ☞ Există dubii rezonabile că toți zilierii sunt înregistrați de toți beneficiarii. Aceasta rezultă atât din interviurile cu angajatorii, cât și cu reprezentanții autorităților statului (SFS, ISM). Excepție sunt marii angajatori (întreprinderile agricole persoane juridice) care au suficiente resurse pentru a angaja personal administrativ și a ține în mod corect evidența zilierilor.
- Art.5 (3). „Inspectoratul de Stat al Muncii instituie un registru electronic completat în baza extrasului din Registrul de evidență, prezentat de către beneficiar, în scopul asigurării

controlului asupra respectării legislației muncii și al coordonării activităților de control în domeniul securității și sănătății în muncă.

☞ Registrul nu a fost creat. ISM afirmă că relevanța Registrului a dispărut odată cu lansarea Sistemului Informațional Automatizat (SIA), „Registrul electronic al angajaților” (aprobat prin Hotărârea de Guvern 681/2020). Conform ISM, „... în ședințele de lucru desfășurate în cadrul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale [...] s-a convenit ca informația ce ține de zilieri să se raporteze în Registrul electronic al angajaților la care Inspectoratul urma să aibă acces nelimitat la informația respectivă și ca rezultat dispariția necesității instituirii Registrului de evidență a zilierilor, și reducerea cheltuielilor din bugetul de stat.” Cadrul juridic al acestei „convenții” nu este clar.

☞ Totodată, se poate aprecia că perspectiva includerii zilierilor în registrul electronic al angajaților este foarte incertă. Conform Conceptului SIA, angajat este „persoana fizică încadrată într-un loc de muncă în schimbul unei remunerații, conform reglementărilor Codului muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003”. Or, Legea nr.22 în mod clar spune că modalitatea prin care zilierii pot exercita activități necalificate cu caracter sezonier reprezintă o derogare de la prevederile Codului Muncii. Pe lângă această prevedere, nu este clar când va ajunge SIA să fie implementat în sectorul privat și cu totul incerte sunt perspectivele ca gospodăriile țărănești, în calitatea lor de beneficiari/ angajatori ai zilierilor, să ajungă în viitorul previzibil să facă înregistrările de rigoare în SIA.

- Art. 6. Plata impozitului pe venit din activitatea necalificată cu caracter ocazional exercitată de zilier se efectuează de către beneficiar în conformitate cu prevederile Codului fiscal.

☞ SFS nu cunoaște care este valoarea impozitului pe venit din activitatea necalificată cu caracter ocazional exercitată de zilier achitat de către beneficiari. „Din informația prezentată de către entitate prin Forma IPC21 și IALS21 nu este posibil de identificat zilierii, ținând cont că potrivit art.88 alin.(5) din Codul Fiscal, veniturile persoanei fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător, obținute din prestarea serviciilor și/ sau lucrărilor, sunt considerate drept salariu din care se reține impozitul conform cotei prevăzute la art.15 lit.a) din Codul fiscal”⁵. Cu alte cuvinte, pe moment este imposibil de spus proporția în care beneficiarii lucrărilor prestate de zilieri calculează, rețin și achită în buget impozitele pe venit aferente activităților necalificate. Mai mult, SFS tratează venitul zilierilor drept salariu, în timp ce Legea zilierilor, nu, din moment ce creează efecte de derogare de la Codul Muncii.

- Art. 7. „Din veniturile obținute din activitatea necalificată cu caracter ocazional exercitată de zilier nu se calculează contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii. Zilierul are obligația de a se încadra în sistemul public de asigurări sociale obligatorii pe bază de contract individual, încheiat cu Casa Națională de Asigurări Sociale”.

☞ Conform interviului cu Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS), în anul 2019 au fost înregistrați 75 zilieri, în 2020 – 37, 2021 (9 luni) – 609 persoane. Creșterea din 2021 este explicată de efortul de urmărire fiscală efectuat de SFS la solicitarea CNAS conform unui memorandum de colaborare. În același timp, numărul zilierilor înregistrați este mult mai

⁵ Extras din scrisoarea Serviciul Fiscal de Stat către Centrul Analitic Independent „Expert-Grup” nr. 26-15/1-13/122299 din 8 noiembrie 2021.

mare, 6329 persoane în 2021. Deși o parte din zilieri beneficiază de scutiri de la achitarea contribuțiilor (în virtutea faptului că sunt pensionari sau se aplică alte prevederi), o mare parte din zilieri se eschivează de la încadrarea în sistemul public de asigurări sociale. Conform informațiilor SFS, lista persoanelor care au avut calitatea de zilier și nu au achitat contribuții de asigurări sociale de stat în perioada 30/03/2021-30/09/2021 include 2212 persoane. Printre factorii principali care determină eschivarea de la achitarea contribuțiilor de asigurare socială de stat este mărimea foarte mică a pensiei primite de angajații în agricultură, precum și nivelul mare al sărăciei printre zilieri, ei punând preț mai mare pe un venit cert azi decât pe un venit incert în viitor („miopie financiară”). Pentru a nu putea fi urmăriți de SFS în scopuri de asigurare a conformării fiscale, mulți zilieri nu mai doresc să semneze în Registre.

☞ Nu sunt evidente motivațiile intrinseci care ar fi trebuit să-i facă pe zilieri să încheie în mod voluntar contracte individuale cu CNAS, fără a fi verificați de SFS. Pensia pentru limită de vârstă poate fi stabilită la împlinirea de către zilieri a vârstei standard de pensionare (63 ani bărbații, 59 ani femeile, începând cu 2028 – ambele sexe de la 63 ani) cu condiția realizării stagiului minim de cotizare de 15 ani. Dacă nu ating acest stagiul, persoana va primi pensia minimă. Conform datelor BNS, vârsta medie a persoanelor ocupate în agricultură este de 45 ani. Dacă presupunem că zilierii au aceeași vârstă medie, pentru mulți din ei este practic imposibil să atingă stagiul minim de cotizare dacă nu au mai lucrat anterior oficial – aceasta este situația reală a multora. Și chiar dacă-l ating, diferența dintre pensia ce ar primi-o pentru un stagiul de cotizare de 15-20 ani în calitate de zilier și pensia minimă ar fi foarte mică.

- Art.8 „Din veniturile obținute din activitatea necalificată cu caracter ocazional exercitată de zilier nu se rețin primele de asigurare obligatorie de asistență medicală în formă de contribuție procentuală. Zilierul are obligația de a se încadra în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală conform actelor normative în vigoare”.

☞ Această prevedere este în total dezacord cu realitatea socioeconomică. Zilierul se poate încadra în sistem doar prin procurarea individuală a poliței de asigurare medicală. Pentru nivelul de venituri al zilierului tipic, prețul acesteia este foarte mare – 4056 lei pentru 2021. Scutirea de 50% se aplică doar în perioada 1 ianuarie – 31 martie, tocmai perioadă în care zilierii nu sunt solicitați pentru lucrări agricole și posibil nu au suficienți bani. CNAM nu cunoaște câți zilieri se încadrează în mod individual în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală, „deoarece zilierii nu sunt o categorie distinctă în sistemul asigurărilor obligatorii de asistență medicală”⁶. Conform celor relatate de beneficiari, este vorba de un număr extrem de mic, posibil mai mic decât cei care semnează cu CNAS contracte individuale de asigurare socială. Appetitul scăzut pentru procurarea poliței de asigurare medicală este explicat de percepția prevalentă în societate că aceasta este inutilă și în caz de boală pacientul oricum trebuie să facă plăți informale pentru a primi asistență medicală calitativă.

- Art.9. (3) prevede că „dovada remunerației zilierului se face prin semnătura zilierului în Registrul de evidență la sfârșitul zilei de lucru, iar în cazul acordului în scris conform alin. (2) – la sfârșitul săptămânii de muncă sau al perioadei de exercitare a activității.

⁶ Extras din scrisoarea Companiei Naționale de Asigurări în Medicină către Centrul Analitic Independent „Expert-Grup” nr.01-04/2346 din 22/10/2021.

☞ Conform celor relatate de FNFM, ISM și SFS, tot mai mulți zilieri se eschivează de la a semna în Registrul de evidență. O cauză este evaziunea fiscală, la care se mai adaugă și dorința de beneficiere nejustificată de ajutor social. (Ajutorul social nu este acordat persoanelor care obțin venituri peste pragul venitului lunar minim garantat – 1196 MDL din 1 octombrie 2021).

- Art.10 (2) d) stipulează că „Beneficiarul este obligat să asigure instruirea și informarea zilnică a zilierului, sub semnătura acestuia în Registrul de evidență, înainte de începerea activității, cu privire la activitatea pe care urmează să o presteze, riscurile și pericolele la care poate fi expus în exercitarea activității, drepturile și obligațiile lui, în condițiile prevăzute de prezenta lege”; Art. 11 (2) a) „Zilierul este obligat să semneze în Registrul de evidență după achitarea remunerației convenite”;

☞ De multe ori, aceste prevederi nu pot fi îndeplinite, deoarece zilierii nu doresc să semneze în Registru pentru a nu fi urmăriți de SFS în scopuri de impunere fiscală.

- Art.10 (3) a) prevede că „beneficiarul nu este în drept să transfere salariații angajați în baza contractului individual de muncă la categoria zilieri”;

☞ Aceasta este o prevedere critică, deoarece oponentii legii argumentau că angajatorii vor fi motivați să anuleze contractele de muncă ale salariaților și să-i reangajeze pe aceștia în calitate de zilieri⁷. Respectarea acestei prevederi a legii nu poate fi verificată, deoarece lipsesc datele privind numărul persoanelor ocupate în agricultură pe forme și durate ale contractului de angajare. Scăderea cu 7% a numărului de salariați ocupați în agricultură în anul 2020 în raport cu 2019 este ceva mai puternică decât rata prezisă de modelul-trend din 2013-2019 (3%), dar aceasta ar putea fi determinată nu de oportunitățile de optimizare fiscală oferite de legea zilierilor, ci de impactul cumulativ al secetei și pandemiei COVID-19.

- Art.11 (1) a) „Zilierul are dreptul la condiții de muncă corespunzătoare cerințelor de securitate și sănătate în muncă”; Art.11 (1) b) „Zilierul are dreptul să fie asigurat cu utilaj și instrumente, documentație tehnică și alte mijloace necesare desfășurării activității; Art.11 (1) c) „Zilierul are dreptul să fie instruit în domeniul securității și sănătății în muncă și asigurat gratuit cu echipament individual de protecție, în funcție de natura și specificul activității desfășurate”.

☞ Nu este clar mecanismul de implementare a acestei prevederi. Nivelul insuficient de educație juridică, civică și financiară nu permite zilierilor să cunoască și să reclame respectarea acestor drepturi. Posibil că legiuitorul a mizat pe gradul înalt de conștiință socială a beneficiarilor.

- Art.12 (1) prevede că „constatarea contravențiilor se efectuează de către Inspectoratul de Stat al Muncii și/sau Serviciul Fiscal de Stat”.

☞ Aceasta este una dintre cele mai controversate prevederi ale legii nr.22 aprobate în 2018. Începând cu anul 2016, ISM poate desfășura controale inopinate numai dacă se verifică simultan o serie de condiții care practic sunt imposibile în cazul zilierilor. De la adoptarea legii nr. 22 nu au fost constatate niciun fel de contravenții din partea ISM. Conform ISM, „[...] controale la beneficiarii pentru care zilierii exercită activități necalificate nu au fost

⁷ Adrian Lungu, „Legea zilierilor (legea nr.22 din 23.02.2018): Impactul asupra dreptului la muncă decentă și garanțiilor sociale pentru zilieri”, Notă Analitică, IDIS „Viitorul”/ Friedrich-Ebert-Stiftung, Chișinău, 2018.

planificate datorită faptului că activitățile poartă caracter ocazional. La fel, controale inopinate nu au fost desfășurate în lipsa temeiurilor respective ce s-ar fi înscris în prevederile art.19 din Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător”⁸.

☞ Din perspectiva SFS, costurile de administrare fiscală pe care le presupune Legea nr.22 sunt mult mai mari decât veniturile bugetare pe care aceasta le implică (din impozitul pe venit, contribuțiile individuale de asigurare socială și medicală). Or, în activitatea sa, SFS încearcă să aplice evaluările bazate pe riscuri. Totodată, rata de complianță din partea zilierilor pare destul de redusă chiar și după atenționarea / informarea din partea SFS. Conform SFS, în perioada 01/01/2021 – 30/09/2021 au fost întreprinse măsuri de conformare voluntară cu 1359 persoane (vizite fiscale, scrisori de conformare, notificări, informări telefonice), dar numai în jur de 600 au încheiat contracte cu CNAS.

În concluzie, se poate afirma că Legea zilierilor reflectă o politică incoerentă de la bun început vizavi de fenomenul ocupării în munci necalificate pe durată determinată. Scopul asumat de Legea zilierilor – reducerea ocupării informale - este în contradicție cu regimul juridic creat prin derogările de la Codul Muncii. Obligațiile pe care le impune legea sunt în totală disonanță cu motivațiile beneficiarilor, dar, mai ales, ale zilierilor. Mai mult decât atât, Legea impune ISM responsabilități instituționale de constatare a contravențiilor, deoarece modificările mai vechi la Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător practic privează ISM de posibilitatea de a realiza controale inopinate. Conform SFS, „[...] în procesul de administrare a modului de aplicare a prevederilor Legii nr.22 din 23.02.2018, în lipsa drepturilor și competențelor stabilite de actele normative în vigoare, sunt constatate unele dificultăți și ambiguități care împiedică executarea deplină a prevederilor stabilite, și anume, lipsa evidenței calculării/ achitării obligațiilor aferente contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii, primelor de asigurare de asistență medicală, nu permite administrarea eficientă și, respectiv, aprecierea restanței la zi”⁹. Totodată, în condițiile de azi, costurile de administrare fiscală pe care le implică Legea nr.22 sunt semnificativ mai mari decât veniturile bugetare pe care aceasta le generează.

Opțiuni de politici

În urma analizei datelor colectate din surse administrative și din interviurile realizate, autorii au identificat 6 opțiuni/ scenarii posibile de politică privind zilierii. Scopul principal al politicii este minimizarea ocupării informale și a riscurilor și costurilor aferente. Aceste opțiuni sunt:

Opțiunea 1. Status quo

Această opțiune prevede că lucrurile rămân neschimbate. Legea nu este modificată, toate avantajele și neajunsurile sale sunt tolerate și rămân valabile în viitorul previzibil. Această opțiune este utilizată în continuare ca scenariu de referință (baseline).

Opțiunea 2. Status quo consolidat

⁸ Extras din scrisoarea Inspectoratului de Stat al Muncii către Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, nr.1383 din 27 octombrie 2021

⁹ Extras din scrisoarea Serviciului Fiscal de Stat către Centrul Analitic Independent „Expert-Grup” nr. 26-15/1-13/122299 din 8 noiembrie 2021

În cadrul acestui scenariu, prevederile Legii rămân intacte, dar sunt consolidate capacitățile de implementare ale instituțiilor implicate (SFS, ISM) și eliminate coliziunile juridice care împiedică implementarea unor prevederi ale Legii.

Opțiunea 3. Contracte de muncă

Opțiunea dată presupune că Legea zilierilor este abrogată și se revine la regimul standard de ocupare în cadrul contractelor de muncă pe termen scurt care implică toate drepturile și obligațiile prevăzute de Codul Muncii. Sensul acestei opțiuni este de impunere a respectării integrale a drepturilor de muncă aferente activității zilierilor – or, în pofida prevederilor Legii zilierilor, ca conținut economic, activitatea prestată de zilieri este anume activitate de muncă.

Opțiunea 4. Beneficiarii achită contribuțiile obligatorii

Această opțiune presupune că Legea zilierilor este modificată, astfel încât achitarea contribuțiilor de asigurare socială obligatorie de stat și asigurărilor de asistență medicală este pusă în sarcina beneficiarului și nu a zilierului. Această politică ar permite redresarea unuia din cele mai negative efecte pe care le-a produs legea – eschivarea în masă a zilierilor de la încheierea contractelor individuale de asigurare socială și de la procurarea polițelor de asigurare medicală.

Opțiunea 5. Zilieri angajați de agent temporar de muncă

Această opțiune presupune că zilierii sunt angajați de o parte terță – agentul temporar de muncă - care la rândul său încheie contracte de prestări servicii de plasament a forței de muncă în cadrul activităților necalificate conform necesităților beneficiarului. În calitate de recrutator ar putea să fie agențiile de recrutare privată sau o entitate administrativă (de exemplu, primăria). Avantajul opțiunii respective este că ar elimina orice presiune administrativă de pe beneficiar și de pe zilier, relația de muncă beneficiar-zilier fiind înlocuită cu o relație comercială beneficiar - agent temporar de muncă.

Opțiunea 6. Vouchere

În cadrul scenariul dat, beneficiarii procură vouchere preplătite pentru un anumit număr de zilieri pe care planifică să îi angajeze, cu toate taxele și contribuțiile plătite. După prestarea de către zilier a activităților, beneficiarul achită zilierul, îi remite acestuia voucherul și notifică CNAS, CNAM și SFS despre numărul de vouchere valorificate și detaliile personale ale zilierilor pentru ca aceștia să fie incluși în sistemul de asigurări sociale și medicale. O opțiune similară a fost propusă ca inițiativă legislativă în 2020¹⁰.

Opțiunea 7. Scenariul combinat

Scenariul dat este unul mixt, care combină elemente din Opțiunea 2 (Status Quo Consolidat) și Opțiunea 4 (Beneficiarii achită contribuțiile obligatorii).

Criteriile în raport cu care sunt evaluate opțiunile sunt cele care în mod uzual se aplică în evaluarea politicilor publice:

- **Eficacitatea:** care este capacitatea opțiunii date de a asigura ocuparea formală și demnă a zilierilor?
- **Eficiența:** care sunt costurile (separat pe beneficiari și zilieri) pentru implementare raportate la beneficiile financiare obținute?

¹⁰ Inițiativă legislativă (nr.402 din 25 septembrie 2020) a lui Nicolae Ciubuc, deputat în Parlamentul Republicii Moldova.

- **Echitatea:** în ce măsură costurile, beneficiile și riscurile opțiunii asigură echitatea între zilieri și alți angajați în agricultură sau între gospodăriile de fermieri și întreprinderile agricole?
- **Respectarea drepturilor:** măsura în care opțiunea dată extinde sau restrânge drepturile diferitor grupuri vizate de problema zilierilor?
- **Fezabilitatea socială:** în ce măsură opțiunea propusă se încadrează în normele culturale prevalente în societatea moldovenească?
- **Fezabilitatea politică:** în ce măsură ar fi opțiunea dată acceptată de decidenții de care depinde aprobarea?
- **Fezabilitatea administrativă:** în ce măsură opțiunea dată corespunde resurselor și motivațiilor agenților de care va depinde implementarea?

În lipsa datelor, evaluarea impactului cantitativ al opțiunilor este imposibilă. De aceea, a fost utilizată o apreciere calitativă, fiecare criteriu fiind evaluat în raport cu scenariul de bază (Status Quo - SQ) pe următoarea scară:

- -2: mult mai rău decât în SQ;
- -1: mai rău decât în SQ;
- 0: la fel ca în SQ;
- +1: mai bine decât în SQ;
- +2: mult mai bine decât în SQ.

În vederea identificării scenariului optimal, pentru fiecare criteriu am stabilit ponderi utilizate la determinarea scorurilor finale aferente fiecărei opțiuni. Stabilirea criteriilor date este inevitabil una subiectivă. În același timp, trebuie de precizat că niciunul din scenarii nu garantează asigurarea formalizării integrale a activității zilierilor.

Tabelul 2. Evaluarea opțiunilor de politici privind zilierii

Criteriul	Ponderi asociate criteriului, % din 100	Opțiunea 2 „Status Quo consolidat”	Opțiunea 3 „Contracte de muncă”	Opțiunea 4 „Beneficiarii achită contribuțiile obligatorii”	Opțiunea 5. „Zilieri angajați de agent temporar de muncă”	Opțiunea 6. „Vouchere”	Opțiunea 7 Combinat
Eficacitatea	20	1	1	1	1	1	1
Eficiența: zilieri	15	-1	-1	1	-1	1	1
Eficiența: beneficiari	15	0	-1	-1	1	-1	-1
Echitatea in raport cu alți angajați în agricultură	20	0	1	0	1	0	0
Respectarea drepturilor	10	1	1	1	1	0	1
Fezabilitatea socială	7.5	1	1	1	-1	-1	1
Fezabilitatea politică	7.5	1	1	1	-1	-1	1
Fezabilitatea administrativă	5	1	1	1	1	-1	2
Medie ponderată		0.35	0.4	0.50	0.40	0.00	0.55
Medie simplă		0.50	0.50	0.63	0.25	-0.25	0.75

Eficacitatea (20%). Din punct de vedere a eficacității creării unor locuri de muncă formale și decente, toate opțiunile alternative sunt evaluate ca fiind mai bune decât SQ, măcar sub aspectul asigurării drepturilor la o pensie ceva mai mare decât cea minimă, securității și sănătății la locul de muncă. Scenariul „contractelor de muncă” oferă locurile de muncă cu cea mai înaltă decență și demnitate.

Eficiența pentru zilieri (15%). Sub aspectul eficienței, pentru zilieri sunt nefavorabile scenariile în care aceștia sunt obligați să achite contribuțiile sociale și / sau medicale (Opțiunea 2, dar mai ales Opțiunea 3 și 5) și sunt favorabile cele în care beneficiarii achită contribuțiile (Opțiunile 4, 6 și 7). Eficiența pentru zilieri este mai mică în cazul angajării în cadrul unor contracte de muncă temporare, deoarece stagiul acumulat de zilier pe parcursul vieții economice active și contribuțiile achitate sunt atât de mici încât pensia ce urmează a fi primită este doar cu puțin mai mică decât pensia minimală – garantată în orice caz.

Eficiența pentru beneficiari (15%). Pentru beneficiari, opțiunea contractelor de muncă (3) este cea mai nefavorabilă din toate, în special din cauza costurilor administrative mari pe care le presupune. Pentru beneficiari, cea mai avantajoasă sub aspectul costurilor fiscale, administrative și tranzacționale este Opțiunea 6 („agentul temporar de muncă”).

Echitatea (20%). În SQ deja există o anumită inechitate între zilieri și alți angajați în agricultură, deoarece relațiile nu sunt protejate de Codul Muncii. Singurele scenarii care redresează inechitatea este scenariul contractelor de muncă și cel al agentului temporar de muncă, când zilierii pierd statutul de zilier și devin angajați ordinari.

Respectarea drepturilor (10%). Contractele de muncă (Opțiunea 3) și angajarea de către un agent temporar de muncă (Opțiunea 5) asigură un nivel mult mai înalt de respectare a drepturilor socioeconomice ale zilierilor și nu afectează în niciun fel drepturile beneficiarilor. Voucherele (Opțiunea 6) oferă același nivel de protecție ca și SQ.

Fezabilitatea socială (7,5%). Angajarea personalului de către agentul temporar de muncă (Opțiunea 5) și instituirea voucherelor (Opțiunea 6) ar putea declanșa conotații nefavorabile în mentalul colectiv al societății moldovenești, prin asociere cu argăția sau cu voucherele din perioada privatizării. Restul opțiunilor arată promițătoare din punct de vedere al acceptabilității sociale.

Fezabilitatea politică (7,5%). Scorurile atribuite opțiunilor sunt identice cu cele ale fezabilității politice, din cauza că guvernul de obicei adoptă o poziție reactivă care răspunde așteptărilor sociale. Astfel, angajarea personalului de către agentul temporar de muncă (Opțiunea 5) și instituirea voucherelor (Opțiunea 6) ar putea fi riscante politic. Restul opțiunilor arată promițătoare din punct de vedere al câștigurilor politice.

Fezabilitatea administrativă (5%). Opțiunea voucherelor în mod clar creează complicații și costuri administrative care au fost invocate în cadrul interviurilor. Restul opțiunilor arată dezirabile pentru administrație. De exemplu, consolidarea instituțională oferă în mod clar beneficii instituțiilor vizate. Contractele de muncă și angajarea de către agentul temporar de muncă reduc presiunea administrativă prin simplul fapt că anulează o formă atipică de ocupare. Opțiunea 4 este salutară din cauza că reținerea la sursă de plată a contribuțiilor sociale scutește SFS de necesitatea de a urmări fiscal un număr mare de zilieri.

Concluzii și recomandări

Nu există nicio soluție ideală pentru problema zilierilor. Nivelul de venituri, anticiparea unei pensii foarte mici indiferent de nivelul de contribuții individuale și contextul socioeconomic și cultural creează motivații foarte puternice pentru eschivarea de la angajarea formală.

Situația actuală se caracterizează prin continuarea unui nivel foarte înalt de informalitate în relațiile beneficiari-zilieri și eschivarea în masă de la onorarea de către zilieri a obligațiilor de asigurare socială și medicală și de intervenții relativ limitate din partea organelor de control. De fapt, situația actuală reprezintă un echilibru foarte stabil determinat de convergența intereselor economice fundamentale ale zilierilor și ale beneficiarilor. Însă tolerarea situației actuale nu este o soluție bună din punct de vedere social și uman și este una suboptimală pe termen lung atât din punct de vedere economic cât și politic.

Au fost analizate câteva scenarii alternative de politici.

Scenariul Status Quo consolidat presupune consolidarea capacităților instituționale ale SFS și ISM în vederea impunerii respectării de către beneficiari și zilieri a prevederilor legii. Aceasta însă nu îmbunătățește cu nimic motivațiile de evaziune din partea zilierilor. Revenirea la contractele de muncă, deși promițătoare sub aspectul repunerii în drepturi socioeconomice a zilierilor, nu se prezintă una durabilă din punct de vedere economic – costurile de administrare și tranzacționale pentru beneficiari sunt prohibitiv de mari.

Reținerea la sursa de plată a contribuțiilor sociale ale zilierilor reduce în mare măsură presiunea fiscală pe zilieri, dar aceasta va fi însoțită și de o anumită scădere a salariului primit la mână de către zilier. Fără o prezență activă a organelor fiscale și de inspecție a muncii echilibrul acestei soluții pare a fi, din nou, relația informală dintre beneficiar și zilier.

Soluția voucherelor pe care ar urma să le procure beneficiarii înainte de angajarea zilierilor este una complicată din punct de vedere administrativ și posibil inacceptabilă social.

Recomandarea noastră pe termen scurt este combinarea opțiunii 2 (Status Quo Consolidat) și opțiunii 4 (Beneficiarii achită contribuțiile sociale). Chiar dacă relația zilier-beneficiar rămâne în afara Codului Muncii, la modul propriu, zilierii ar putea să se bucure de o protecție mai înaltă din punct de vedere a securității și sănătății la locul de muncă. Costurile fiscale asupra beneficiarilor vor fi echivalente cu cele pe care le implică angajarea în cadrul unor contracte de muncă. Totuși, soluția dată poate fi asigurată numai prin consolidarea financiară și cu resurse umane a SFS și ISM. De asemenea, este necesară repunerea efectivă în drepturi a ISM din perspectiva posibilității necondiționate de efectuare a controalelor inopinate privind condițiile de muncă.

Soluția agentului temporar de muncă pare una foarte interesantă pe termen lung, deoarece se prezintă ca o soluție economică durabilă, care reduce costurile de tranzacție pentru toate părțile implicate. Aceasta este recomandarea noastră pe termen lung. Elementul de oportunitate economică a acestei soluții ar putea fi consolidat odată cu extinderea sferei de aplicare a legii zilierilor. Dar pe termen scurt, aceasta este împiedicată de conotațiile sociale negative și de costurile politice asociate.