

Reforma concediului de îngrijire a copiilor (0-3/ 3-6 ani) în Republica Moldova: mai scurt, mai bine plătit, urmat de servicii bune de creșă / grădiniță.

Autor: **Constanța Popescu**
Data: 07 october 2015



Notă de limitare a responsabilității:

Acest raport este realizat de către Centrul Analitic Independent Expert-Grup cu sprijinul UNICEF și finanțare oferită de Guvernul Suediei, în cadrul proiectului „Parteneriat pentru politici de rezultat bazate pe analiză: UNICEF, Parlamentul Republicii Moldova și Expert-Grup”, finalizat în mai 2015.

Afirmațiile și concluziile din acest document aparțin autorului și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului.



Republica Moldova în 2014:

indemnizația lunară de creștere a copilului

- **1100 lei lunar media pe țară pentru mamele asigurate** (30% din salariul lunar oferit timp de 3 ani, dar nu mai puțin de 400 de lei lunar și maximum 30% din 5 salarii medii pe economie);
- **400 de lei lunar pentru mamele neasigurate** (doar până copilul atinge vârsta de 1,5 ani);
- **urmat de dreptul de concediu neplătit 3-6 ani**, grădinița fiind oferită cu finanțare de la stat de la 3 ani (uneori și de la 2 ani, situația fiind diferită în regiunile rurale și urbane).

Câteva exemple relevante din regiune (țări noi membre UE):

Exemplu 1: LITUANIA

Durata concediului de îngrijire a copilului este la alegerea părintelui și poate fi una din opțiunile:

- **Concediu de 1 an** cu indemnizația lunară egală cu 100% din salariu, anul 2 și 3 cu drept de concediu neplătit și păstrarea locului de muncă;
- **Concediu de 2 ani:** anul 1 cu 70% din salariu, anul 2 cu 40% salariu, anul 3 cu drept de concediu neplătit și păstrarea locului de muncă;
- **Încurajarea revenirii la serviciu:** În cazul schemei 70% și 40%, dacă părintele revine în anul 2 la serviciu - poate păstra și indemnizația (indiferent de nr. de ore lucrate).

Exemplu 2: ROMÂNIA

- **Indemnizația lunară pentru creșterea copilului se menține la 85%** din media veniturilor nete înregistrate în ultimele 12 luni anterioare nașterii,
- **Durata poate fi la alegere de 1 sau 2 ani.** Astfel, părintele poate alege fie 1 an la 85% salariu (cu plafon maxim foarte mare), sau 2 ani la 85% salariu (dar cu un plafon maxim mai mic). Anul 3 oferit suplimentar pentru părinții unui copil cu dizabilități.
- **Pragul minim** pentru 85% e de 600 RON (circa 2,700 MDL) și pragul maxim este de 3400 RON (15,300 MDL) în cazul unui concediu de 1 an, și 1200 roni (5,400 MDL) în cazul unui concediu de 2 ani.
- **Stimulent de revenire la serviciu:** există un bonus de inserție – oferit în caz că mama revine la serviciu înainte ca copilul să împlinească 1 an, în locul indemnizației părintele primește 500 RON lunar (sau 2,250 MDL) până copilul împlinește 2 ani.
- **Suplimentar la indemnizație, toți copiii din România primesc și o alocație lunară de 200 RON** (circa 900 MDL) până la vârsta de 2 ani, ulterior 84 RON (circa 380 MDL) până la vârsta de 18 ani.

Problemele principale din sistemul RM:

Problema nr. 1: Durata acordării indemnizației în Moldova variază: unii părinți primesc indemnizația 3 ani, alții 1,5 ani

- **Suportul financiar acordat copiilor și durata concediului depind de statutul părinților** (asigurat/neasigurat), ceea ce este problematic în special în lipsa unei alocații universale lunare pentru fiecare copil, dar și a altor măsuri (servicii de creșă, scutiri de impozite semnificative etc.)
- **Proporțiile problemei: circa 2/3 din copiii sub 3 ani din Moldova au părinți neasigurați**, care primesc o alocație de 400 de lei timp de numai 1,5 ani.

NOTĂ: Anual în Moldova avem circa 37 mii copii de 1,5-3 ani (sau 64.5%) în afara oricărei finanțări de stat (nici indemnizație, nici grădiniță care să permită părinților să poată ieși la serviciu să obțină venituri necesare pentru copil).

Această situație contravine textului din **art.24 din Codul Educației**, (care presupune că finanțarea de către stat este oferită pentru îngrijirea în familie până la 3 ani, ceea nu este adevărat pentru 64,5% din copii), în baza căruia se va determina **noua formulă de finanțare a creșelor și grădinițelor din art. 25** (încă neaplicată în vigoare, urmează din ianuarie 2017).

Problema nr. 2. Mărimea indemnizațiilor/ Concediul este plătit la un nivel insuficient:

Indemnizația medie lunară de 1100/ 400 lei – comparativ cu minimul de existență pentru un adult și un copil:

Minimul de existență, în 2014:	MDL
Populație aptă de muncă	1726.8
Bărbați în vârstă aptă de muncă	1875.6
Femei în vârstă aptă de muncă	1567.8
Copii în vârstă de până la 1 an	618.6
Copii în vârstă de 1-6 ani	1327.2
Total: minim copil mediu + minim adult mediu = 618.6 (sau 1327.2) + 1726.8 lei=	2345-3054 lei, în dependență de vârsta copilului (sub 1 an sau sub 3 ani)

Problema nr.3. Lipsesc câteva accente necesare de politici:

- **Asigurarea anului 1 mai bine plătit** (atât pentru persoane asigurate, cât și neasigurate), comparativ cu anii următori (% mai mare, prag minim mai mare decât cel actual de 400 de lei), precum și o schemă de plată (procentuală și valorică) care să încurajeze revenirea la serviciu (nu descurajarea, prin stoparea simplă a indemnizației în caz de revenire la program deplin);
- **Încurajarea revenirii la serviciu începând cu anul 2 și 3** – se recomandă ca revenirea la program de lucru (fie și deplin) să nu determine stoparea indemnizației (aceasta oricum fiind parțială); în prezent în Moldova doar circa 12-15% părinți lucrează cu program de muncă parțial.

Notă cu exemple alternative: România are sistemul de bonus de inserție de 500 RON (circa 2500 lei lunar) oferit pentru a încuraja revenirea devreme la serviciu cu norma întreagă; sau Lituania unde anul 2 plătit la 40% nu are interdicția de a lucra fie și regim complet).

Problema nr.4. Părinții care se află la studii cu frecvență sunt tratați ca și neasigurați, și nu au acces la servicii timpurii de creșă care să le permită să revină la studii.

- **Se recomandă revizuirea legislației** și mărirea finanțării, în vederea acordarea acestui drept la indemnizație pentru creșterea copilului pentru persoanele aflate la studii cu frecvență de zi / *full-time*: (liceu, universitate, masterat, doctorat, școli profesionale) (fie și la pragul minim, dar pentru 3 ani);
- **În anexa studiului – vedeți un extras din legislația României în ceea ce privește părinții aflați la studii**, util pentru o viitoare inițiativă legislativă în MD. În Lituania, la fel, orice persoana neasigurată care își achită singură contribuția minimă pentru 12 luni în fondul social, este tratată ca și persoană asigurată la oferirea concediului de îngrijire a copilului.

Problema nr. 5. Durata concediului este prea mare

În prezent este mult prea lung: 0-3 ani parțial plătit, urmat de dreptul la concediu neplătit 3-6 ani.

Dezavantajele unui concediu excesiv de lung 0-6 ani pentru părinte/ familie cu copii:

- determină pierderea abilităților profesionale a părintelui (cel mai des a mamei);
- reduce șansele de a avansa în carieră/ salarial, afectează negativ mărimea pensiei,
- determină discriminarea femeilor la angajare și ulterior promovare.
- **și pentru copii:** efectele negative ale actualului sistem deseori înseamnă venituri reduse ale familiei, respectiv și investiții insuficiente în alimentația, sănătatea și educația copilului.

Problema nr. 6. Noile prevederi ale Codului Educației aprobat în 2014:

Articolul 23. Organizarea educației timpurii

(2) Educația timpurie include două cicluri:

- a) educația antepreșcolară, pentru copiii cu vârsta de la 0 la 3 ani;
- b) învățământul preșcolar, pentru copiii cu vârsta de la 3 la 6 (7) ani.

Articolul 24. Educația antepreșcolară

Educația antepreșcolară se realizează în familie, aceasta beneficiind de finanțare de la bugetul public național conform legislației în vigoare. La solicitarea părinților, autoritățile administrației publice locale pot organiza educația antepreșcolară, cu finanțare de la bugetele locale.

Aranjamente tranzitorii:

Codul Educației Art. 157 Guvernul:

e) va examina practica statelor membre ale Uniunii Europene în domeniul educației antepreșcolare și va prezenta Parlamentului propuneri de modificare a prezentului cod privind organizarea, tipurile și modalitățile de finanțare a serviciilor de educație antepreșcolară.

Situația la zi

În 2015 și pentru 2016 încă a avut loc alocarea resurselor publice pentru instituții preșcolare pe criteriu de buget total al fiecărei instituții, fără să se țină cont de vârsta copiilor. În mod tradițional, copiii mergeau la grădinițe de la 1,5 ani (dacă părinții doreau) și în special în regiunile rurale sunt mulți asemenea copii. În municipiul Chișinău situația este mai complicată, fiind acceptați puțini copii sub 3 ani din motiv de insuficiență de locuri (deși cererea este mare, fiind și multe locuri de muncă).

Se impun corecții urgent, pentru că din ianuarie 2017 pot interveni schimbări negative pentru familiile cu copii, în special odată ce în prezent ponderea copiilor de 1,5-3 ani fără suport financiar (părinți neasigurați) este de 64.5% din total.

Propuneri

- **Modificarea Codul Educației, astfel încât să fie finanțarea de stat de la 2 ani pentru creșă-grădiniță, pentru cei care au nevoie** (tbc. o inițiativă legislativă a Parlamentului este în proces de elaborare la acest subiect).
- **Codul Educației să introducă pentru municipii obligații mai mari de organizare a serviciilor antepreșcolare pentru copii 1-2 ani** (formula de co-finanțare cu părinții – la discreția APL în regim de autonomie). **În lipsa banilor publici, chiar și simpla organizare la cost a serviciilor** ar fi de ajutor pentru familii, căci ar reprezenta doar 30% din costul serviciilor private (**ex. Belgia – are creșe de stat de la 4 luni, contra cost**).
- **Ulterior, prelungirea indemnizației pentru persoanele neasigurate de la 1,5 la 2 ani**, iar pentru cele asigurate – opțiunea de a alege între 3 scheme de concedii, de durată și finanțare diferită (urmează în următoarele *slide-uri*).

**Ce reforme sincronizate
putem face acum, cu
impact maxim și cu bani
publici limitați?**



**Cum ar arăta un plan de reformă
graduală, fără terapie de șoc?**

Top priority:

**sincronizarea reformelor în educație
antepreșcolară - cu cele de
asistență/ asigurare socială**

(Prim-ministru/Guvern – Parlament).

Propuneri pentru optimizarea concediului de îngrijire a copilului:

I. Plata diferențiată a anului 1 și a anului 2/ plafon minim diferit:

- **Anul 1 să fie plătit mai mult decât anul 2**, pentru că este anul cel mai important pentru prezența mamei cu copilul (alăptarea etc.). În anul 1 - **pragul minim lunar să fie crescut pentru toate categoriile de la 400 de lei la (inițial) Venitul Minim Lunar Garantat (765 lei lunar în 2015)**.
- **Gradual în următorii 3-5 ani anul 1 să fie crescut până la minimum de existență al unui adult**, ex. 50% anual crescut cu câte 10% până la 100% din minimul de existență al unui adult apt de lucru în anul respectiv (1724 lei în 2014) - odată ce indemnizația este plătită unui adult care să îngrijească acest copil, în locul activității sale profesionale).

II. Mai multă alegere pentru părinții asigurați:

Concediul de îngrijire 0-3 ani: părinții să poată alege la început de concediu care este schema % aplicată și durata (opțiunea nu poate fi schimbată ulterior, iar orice îngrijitor alternativ din familie, în caz de schimbări, va trebui să continue aceeași schemă procentuală).

2 SCHEME OFERITE pentru a alege:

- **schema clasică de 3 ani parțial plătiți** la 30% salariu,
- **sau 2 ani parțial plătiți** (anul 1 la 60%, anul 2 la 30%, anul 3 rămâne cu drept de concediu neplătit),

+ Pe termen mediu/ lung, după evaluarea impactului celor 2 scheme oferite, precum și odată cu dezvoltarea creșelor – **să fie examinată și adăugarea opțiunii de un singur an la 90% salariu** (2 și 3 rămân cu drept de concediu neplătit). În anii 2 și 3 să nu fie aplicată nici o interdicție privind lucru, dat fiind finanțarea parțială (indiferent de opțiunea selectată).

III. Concediul neplătit pentru îngrijirea copilului cu vârsta de 3-6 ani cu păstrarea locului de muncă – iarăși se propune o reformă graduală:

- **Fiecare 3 ani legislatorii vor scurta durata acestui concediu cu câte 1 an, până gradual ajunge la 4 ani, și aici se stopează.**

(Exemplu – la 1 ianuarie 2016 se aprobă modificarea la Codul Muncii, care înseamnă primul pas – la 1 ianuarie 2019 intră în vigoare concediul până la 5 ani, iar la 1 ianuarie 2022 acest termen devine 4 ani și așa rămâne).

- **Această modificare se face cu condiția aprobării în paralel a modificărilor propuse în acest studiu la Codul Educației.**

IV. Măsuri suplimentare/ corecții la sistemul actual sunt necesare:

- **pentru părinții la studii** cu frecvență (să primească dreptul la suma minima cu durata de 3 ani, ca și părinții asigurați),
- **pentru mamele care nasc încă un copil în timp ce se află în concediul de îngrijire parțial plătit al copilului + lucrează *part-time*** (noua redacție să specifice că indemnizația pentru al 2-lea copil în acest caz se calculează în baza veniturilor din ultimele 12 luni anterior ieșirii în concediul de îngrijire a copilului, **dar această indemnizație nu poate fi mai mică decât cea pentru copilul precedent**. Este o măsură importantă, necesară pentru a nu descuraja mamele însărcinate cu al 2-lea copil să iasă la lucru *part-time* și să contribuie astfel și la bugetul familiei, și la cel public (impozite, contribuții etc.).

V. Serviciile de creșă/ grădiniță:

- **Codul Educației – modificat/ corectat astfel încât grădinița cu finanțare de stat să înceapă de la 2 ani**, cu eforturi suplimentare graduale astfel încât aceste prevederi să fie respectate în practică și în municipiul Chișinău (unde avem cel mai mare număr de copii și locuri de muncă, dar și cea mai mare insuficiență de locuri) și unele sate (unde lipsește complet grădinița sau centrul comunitar de dezvoltare timpurie).
- În paralel, **dezvoltarea unui cadru legal de cerințe clare pentru deschiderea grădinițelor private și neguvernamentale**, care asigura servicii de calitate și ușurează presiunea asupra sectorului public de asemenea servicii.

**Ce situație vom avea
după implementare
recomandărilor propuse?**



Pe termen mediu (peste 6 ani, ex. din anul 2022) ulterior modificărilor propuse mai sus, odată înregistrat progresul cu implementarea Codului Educației cu creșă de stat 2 ani +, se poate simplifica schema:

- **Părinților asigurați vor avea 2 sau 3 scheme:** cea de 3 ani la 30% salariu lunar, cea de 2 ani (60% și 30%, cu drept de lucru complet în anul 2), ulterior și de 1 an (90%, urmat de drept de anul 2 neplătit la dorință).
- **Dreptul de concediu neplătit și păstrare a locului de muncă –** odată crescând oferta de creșe de stat– se limitează până la 4 ani (în loc de 6 în prezent).
- **Părinții neasigurați și asigurați vor avea anul 1 plătit la nu mai puțin de VMLG (minim 765 lei stabilit în 2015, la fel și părinți asigurați), această sumă fiind mărită periodic, și anul 2 (și 3, dacă e aplicabil) - la minim 400 de lei (eventual indexat anual). Pentru părinții neasigurați - astfel crește finanțarea pentru anul 1, precum și crește și durata de la 1,5 la 2 ani. Suplimentar, pentru familiile cu venituri foarte mici rămân drepturile complementare de a aplica la ajutorul social.**

Suplimentar, este necesară **minimizarea impactului la calcularea pensiei pentru acești ani (salariul minim sa fie înlocuit cu cel mediu (sau minim 50%) din cele 12 luni anterioare ieșirii în concediul plătit de îngrijire a copilului)**, pentru a reduce penalizarea femeilor pentru fiecare concediu de îngrijire luat, atunci când se calculează pensia. (Ex. În caz contrar penalizăm mult o femeie cu salariu de ex. de 5 mii lunar, pentru nașterea unui copil, odată ce ei i se va determina la pensie automat o bază de calcul lunară de salariu minim pe sectorul public de 1,100 lei pentru perioada concediului de 0-3 ani, pentru fiecare copil).

Ce se întâmplă, odată finalizată reforma, cu drepturile unui angajat cu copil de 4+ ani?

- a) **până la 4 ani** rămâne dreptul de concediu neplătit, cu păstrarea funcției (pentru o perioadă mai lungă – deja doar prin acordul mutual al angajatului și angajatorului);
- b) **angajații care își pot permite și doresc să se dedice integral familiei** - o pot face întrerupând contractul individual de muncă.
- c) **părinții pot reveni la muncă *full-time*, sau au drept garantat să aleagă regimul de muncă *part-time* (cu salariu ajustat) până copilul împlinește 12 ani;**
- d) **beneficiază de buletin de boală** atunci când copilul e bolnav (pentru copiii de până la 10 ani);

- e) **se recomandă a fi adăugate niște beneficii suplimentare în Codul Muncii: cele care există actual pentru cei cu 2 copii și mai mulți – să fie extinse și pentru cei cu 1 singur copil.** (detaliile incluse în anexa la studiu, țin de garantarea dreptului la 2 săptămâni concediu neplătit (doar la dorința angajatului), zile suplimentare de concediu plătit și dreptul la concediu în perioada de vară).

NOTĂ: Acesta este un proiect existent, înregistrat deja în Parlament în iulie 2015.

- f) **alte aranjamente** care țin de asigurarea concilierii dintre activitatea profesională și a responsabilităților de părinte.

Alte probleme importante în segmentul 0-3 ani în Moldova:

1. **Lipsește alocația lunară pentru copil** (care în multe țări din UE/ Canada este oferită până la 18 ani, câteva exemple);
2. **Este extrem de mică scutirea de impozit pe venit a părinților** pentru fiecare copil (în Moldova aceasta este simbolică, însemnând că fiecare angajat poate păstra cu doar circa 30 lei mai mult în buzunar după taxe (diferit de țările dezvoltate, unde aceasta este semnificativă, ex. SUA);
3. **Serviciile de creșă (de stat și private) pentru copii 1,5-3 ani sunt foarte slab dezvoltate**, mult sub cererea existentă. Situația este și mai complicată în municipiul Chișinău, unde de fapt este și cea mai mare ofertă de locuri de muncă/ astfel și cerere pentru asemenea servicii;
4. **Lipsesc creșele pentru copii cu vârsta sub 2 ani, fie și ca serviciu social pentru cazuri extreme** – nu există nici de stat, nici private, nici în calitate de serviciu social pentru situații extreme (ex. în Chișinău există un număr simbolic de circa 25 de locuri în Chișinău, oferit doar în cazurile cu risc de abandon);

Alte probleme importante în segmentul 0-3 ani (continuare):

5. **Serviciile de bonă nu sunt reglementate, se denotă și o insuficiență de bone** (datorată în special migrației forței de muncă); exemple din UE/ rolul APL.
6. **Costul serviciilor unei grădinițe private sau a serviciilor unei bone în Chișinău este mai mare decât salariul mediu pe economie** (peste 4,500 lei în 2015), deci nu sunt accesibile pentru o familie tânără.
7. **Cadrul legislativ pentru aceste servicii private nu este clar** (nici statutul juridic, nici cerințele sanitare sau educaționale) **și are cerințe excesive**, astfel pe acest segment se denotă o concurență mică și prețuri excesiv de mari.
8. **Egalitatea de gen:** se impun și anumite motivații suplimentare ce țin de implementarea benevolă a politicilor de egalitate a genurilor (se recomandă un studiu separat).

*NOTĂ: din experiența țărilor dezvoltate, este demonstrat că tații vor lua o parte din concediul de îngrijire – dar **numai atunci când au 100% sau minim 80% din salariul lunar** achitat pentru perioada concediului. Odată ce în Moldova concediile sunt parțial plătite de doar 30% din salariu, nu ne putem aștepta la schimbări semnificative, odată ce pentru majoritatea taților este cel mai des o prioritate să asigure sursa principală de venit a familiei.*

Alte probleme importante în segmentul 0-3 ani (continuare)

9. **Municipiul Chișinău – o situație mai complicată cu creșele/grădinițele comparativ cu media pe țară.** Evaluarea din 2015 efectuată de Expert-Grup a identificat o problema mai mare în municipiul Chișinău privind insuficiența de locuri, supraaglomerarea în grupe și vârsta de încadrare – comparativ cu localitățile rurale care au grădinițe.
10. **Direcționarea asistenței externe inclusiv pentru municipii** (ex. asistența României pentru grădinițele din regiunile rurale), acestea la moment nu sunt eligibile. **Prioritatea nr.1: deschiderea unor grupe noi.**
11. **Se recomandă un dialog mai strâns între Ministerul Educației și Primăria Chișinău,** ținând cont de numărul mare de copii din municipiul Chișinău, precum și de situația mai problematică decât media pe țară.

Alte probleme importante în segmentul 0-3 ani (continuare)

12. Se recomandă micșorarea vârstei minime legale de încadrare a copiilor în centrele comunitare de dezvoltare timpurie a copiilor (de la minim 3 ani la minim 2 ani), indicată în Hotărârea de Guvern nr. 567 din 10.09.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Centrului Comunitar de Dezvoltare Timpurie a Copiilor de 3-(6)7 ani.

NOTĂ: aceste centre înlocuiesc grădinițele în localitățile unde nu sunt grădinițe și sunt finanțate de APL plus, după caz, cu parteneri externi.

13. Este necesară completarea Legii privind ajutorul social, pentru a prevedea cazuri speciale pentru părinții cu copii de 3-7 ani din localități fără grădiniță (astfel inapți de muncă din motive ce nu depind de ei). Tentativ, ca ex. pentru cazul când un părinte refuza un loc de muncă pe motiv că nu există grădiniță unde să ducă un copil de 3-7 ani, să fie prelungită perioada ajutorului social pentru încă 6 luni.



Vă mulțumim pentru atenție!

Rugăm să ne trimiteți orice comentarii la: constanta@expert-grup.org.

Centrul Analitic Independent Expert-Grup

A: MD-2025, Moldova, Chișinău, str. Columna 133

T: +373 22 929 994 **F:** +373 22 211 599

E: info@expert-grup.org

W: www.expert-grup.org

