

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

Autor: **Constanța Popescu**, „Expert-Grup”

Director Program „Economie Politică și Advocacy”,
Centrul analitic independent „Expert-Grup”.

Contact: constanta@expert-grup.org

Chișinău, octombrie 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”. Afirmările și concluziile din acest document aparțin exclusiv autorului și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului.

■ Sumar executiv	4
■ Introducere: situația din Republica Moldova, cadrul legislativ și evoluția datelor statistice	7
■ Status quo: punctele slabe ale situației actuale, comparativ cu exemple de bune practici din Uniunea Europeană.....	10
■ Propuneri de modificare a cadrului legislativ din Republica Moldova:	15
■ Anexe:	20

■ Sumar executiv

Acest studiu include o analiză a cadrului legislativ din Republica Moldova în domeniul legislației muncii și politici de susținere a familiilor cu copii - și anume în mod special a cadrului de acordare a concediului de îngrijire a copilului cu vârsta de 0-3/ 3-6 ani, precum și recomandări de reformare a politicilor și legislației din domeniu. Această analiză include analiza impactului nu doar asupra părinților asigurați cu un loc de muncă, dar și a celor neasigurați (ex. studenți, șomeri etc.) și a modului în care sunt afectați copiii, familiile, dar și angajatorii. Mărimea indemnizațiilor oferite în prezent este analizată comparativ cu minimul de existență necesar lunar pentru un adult și un copil, incluzând și o evaluare a duratei actuale de acordare a acestei indemnizații (1,5 sau 3 ani), care variază pentru diferite categorii de beneficiari (asigurați/ neasigurați). Acest studiu face o analiză în special din punctul de vedere a politicilor sociale și a riscului de sărăcie în rândul familiilor cu copii. Fără ca studiul să fie focusat specific pe politicile de gen, totuși propunerile identificate contribuie semnificativ și la un mai bun parteneriat între femei și bărbați în îndeplinirea responsabilităților de părinte.

Pentru a identifica un set de propuneri cu efect de sinergie, în acest studiu politica socială existentă este studiată împreună cu prevederile Codului Muncii și cu evoluțiile din educația preșcolară (serviciile de creșe și grădinițe), în special a noilor prevederi din Codul Educației aprobat în 2014. Recomandările sunt importate, ținând cont de diferențele între oferta grădinițelor de stat în regiunile rurale - versus cele urbane (cea mai complicată situație fiind în municipiul Chișinău, pe criteriile de insuficiență de locuri, vârsta minimă de încadrare a copiilor, gradul de încălcare a normelor privind numărul maxim de copii admis într-o grupă de grădiniță – dar și în localitățile rurale unde nu există deloc o grădiniță).

În mod cert principala constatare este că prevederile actuale pentru concediul de îngrijire a copilului nu permit familiilor cu copii să aibă mai multe opțiuni de alegere, oferta actuală fiind de o singură schemă (pentru părinții asigurați un concediu de maxim 3 ani la 30%, cei neasigurați având o indemnizație fixă de 400 de lei timp de maxim 1,5 ani), iar pragurile minime ale indemnizațiilor sunt mult sub minimul necesar de existență. Exemplele relevante din regiune identificate pentru acest studiu includ experiența Lituaniei și României, fiecare țară oferind alegere între 2 opțiuni de concedii, cu durată și indemnizație diferită (1 și 2 ani). Una dintre cele mai mari probleme identificate este faptul că **în Republica Moldova circa 64,5% din copiii cu vârsta de 0-3 ani au părinți neasigurați și primesc indemnizația doar până la vârsta de 1,5 ani, astfel aceste familii cu copii în perioada 1,5-3 ani vor fi în afara oricărei finanțări din partea statului: nici indemnizația lunară, și nici loc la grădiniță conform versiunii noi a Codului Educației.** Se pare că la momentul aprobării acestei noi legi nu s-a ținut cont de această situație.

Recomandările studiului sunt făcute, inclusiv ținând cont de situația financiar-economică și constrângerile de finanțe publice din 2015/ 2016 în Republica Moldova, astfel au fost selectate doar recomandările realiste și un plan de implementare graduală - care să asigure evitarea șocurilor atât pentru beneficiari, cât și pentru bugetul public și angajatori. Pentru o reformă de succes, este necesară implementarea simultană a câțiva pași, astfel este foarte importanta coordonarea inter-ministerială bună pe acest domeniu, precum și o sincronizare a acțiunilor între Guvern și Parlament, acestea fiind descrise în acest studiu.

Recomandările cheie (se recomandă implementarea sincronizată):

- **Corectarea imediată (toamna 2015) a noilor prevederi ale Codului Educației aprobat în 2014** pe partea de educație antepreșcolară și preșcolară (detalii în studiu), astfel încât să fie extinsă oferta de creșe de stat pentru copiii de la 2 ani în sus pentru cei care doresc (și nu de la 3 ani, cum este redacția actuală a legii în art. 23-24); completată de obligații mai mari pentru APL/ municipii de a organiza și segmentul de creșă 1-2 ani (în formula de autonomie financiară a APL deja). Se recomandă și o monitorizare specială a situației în municipiul Chișinău, dar și a altor regiuni cu diferențe mari față de media pe țară la capitolul oferta reală de servicii de educație preșcolară;
- **Oferirea acum, cu intrare în vigoare din ianuarie 2017 a opțiunii pentru fiecare părinte să poată alege una din 2 opțiuni de concediu de îngrijire a copilului până la 3 ani – cea clasică de 3 ani plătiți la 30% din salariul mediu din cele 12 luni anterioare concediului de maternitate și schema nouă: de 2 ani cu 60% salariu în primul an și 30% în anul următor și drept de concediu neplătit rămas pentru anul 3 (opțiunea aleasă inițial neputând fi modificată ulterior).** Suplimentar, **pe termen lung** și cu condiția modificării propuse a Codului Educației și a extinderii ofertei reale de creșe/ grădinițe, se poate examina reducerea graduală a dreptului la concediu neplătit 3-6 ani (detalii în studiu, capitolul 3 la recomandări) până la 4 ani. Ulterior pilotării acestei politici de oferire a alegerii între 2 scheme de concedii (2 sau 3 ani parțial plătiți), după o perioadă de acomodare a sistemului public la noile scheme de plăți - poate fi examinată mai târziu și schema suplimentară de concediu la alegere cu durata de 1 singur an achitat la 90% concediu, cu anii 2 și 3 păstrați cu drept de concediu neplătit;
- **Extinderea duratei de acordare a indemnizației pentru persoanele neasigurate, de la 1,5 ani la 2 ani (aprobare recomandată pentru toamna 2015, cu intrare în vigoare de la 1 ianuarie 2017)** – astfel această indemnizație să fie stopată la vârsta la care Codul Educației permite deja includerea copiilor în grădinițele cu finanțare de stat (în noua versiune ar fi deja pentru copii începând cu vârsta de 2 ani). Suplimentar, se recomandă completarea criteriilor de eligibilitate a persoanelor asigurate, astfel încât o parte din persoanele astăzi definite în Moldova ca fiind neasigurate și neeligibile pentru concediul de 3 ani – să devină eligibile (ex. părinții studenți la studii cu frecvență, șomerii – cel puțin pentru o parte a celor 12 luni monitorizate ca bază de calcul de stabilire a indemnizației – detalii privind experiența altor țări în capitolul 2, iar o estimare a costurilor bugetare propuse este inclusă în anexa nr.10);
- **Mărirea minimului acordat pentru anul 1 al concediului de îngrijire a copilului (pentru toți beneficiarii) de la 400 de lei până la minim indicatorul VMLG de 765 lei din legea privind ajutorul social (mărirea din 2015, acest indicator fiind mărit periodic), iar pe termen mediu să fie mărită gradual indemnizația din anul 1 până la apropierea cât mai mare de minimul de existență al unui adult, care în concediu renunță la activitatea profesională pentru a îngriji un copil. Anul 2 urmează a fi corectat anual conform indicelui de inflație, sau ideal fixat ca și un % din VMLG (astfel va avea avantajul ajustării automate anual).**

- **Alte propuneri ce țin de familiile cu copii, detaliate în capitolul 3 ale acestui studiu** – ex. pe termen scurt poate fi efectuată mărirea semnificativă a scutirii de impozitului pe venit acordată pentru fiecare copil minor aflat la întreținere (cea actuală este foarte simbolică, și permite păstrarea a doar circa 30 de lei lunar extra după taxe). Suplimentar, examinarea introducerii unor alocații pentru copii, perfecționarea legii privind ajutor social pentru familiile cu copiii de 3-7 ani din localitățile rurale fără creșe/ grădinițe, și multe alte măsuri detaliate în capitolul final de recomandări din acest studiu.