

De ce avem nevoie de o reformă a Agenției Naționale de Ocupare a Forței de Muncă?

Mai, 2023

Stas Madan,

Director de program, Expert-Grup

Necesitatea reformării ANOFM este o prioritate aflată atât pe agenda Guvernului, cât și în documentele de planificare strategică. Acest lucru este deloc întâmplător având în vedere că datele statistice și sociologice sugerează în mod cert despre existența unor provocări și dezechilibre în intermedierea cererii și ofertei pieței de muncă, iar ANOFM este instituția statului mandatată de a asigura corelarea cererii cu oferta forței de muncă. Analiza dată evaluează și argumentează cu evidențe despre necesitatea de reformare a ANOFM reieșind din 3 perspective i) vulnerabilitățile de ordin instituțional, ii) percepția beneficiarilor șomeri despre interacțiunea și serviciile prestate de ANOFM, dar și iii) modul în care activitatea ANOFM corelează cu realitățile socio-economice din unitățile teritoriale pe care le acoperă. Totodată, reieșind din analiza situației efectuată, sunt prezentate și recomandări pentru implementarea cu succes și impact a reformei date.

Datele reclamă despre necesitatea unor intervenții pe piața muncii

Datele statistice și sociologice sugerează în mod cert despre existența unor provocări și dezechilibre în intermedierea cererii și ofertei pieței de muncă. Dintre agenții economici chestionați în anul 2022 de către Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM)², 17% au raportat că au dus lipsă de forță de muncă în ultimele 12 luni. Printre principalele motive s-a numărat lipsa personalului calificat cu experiență (menționată de 71% din agenții economici care au reclamat despre lipsa forței de muncă), numărul redus de solicitanți (60%) și imposibilitatea de a oferi salariul necesar (16%). Pe de altă parte, datele ANOFM relevă că în medie doar 1 din 4 locuri de muncă vacante înregistrate sunt valorificate prin șomerii plasați în câmpul muncii, în condițiile în care circa 80% din șomeri sunt necalificați și necesită formare profesională pentru a fi integrați pe piața muncii.

Piața muncii din Republica Moldova este caracterizată de o rată a șomajului modestă, în condițiile în care rata de participare la forța de muncă este una din cele mai mici din Europa. În anul 2021, rata de participare la forța de muncă a populației cu vârsta de 15 ani și peste a fost de 41,1%: (36,4 % pentru femei și 46,5 % pentru bărbați), fiind într-o tendință de scădere față de 2014 (43,3 %) și mult sub nivelul Uniunii Europene (56,8 % pentru populația cu vârsta de 15 ani și peste).

Necesitatea reformării ANOFM este o prioritate aflată atât pe agenda Guvernului, cât și în documentele de planificare strategică. Astfel, în programul de activitate al guvernului „Moldova prosperă, sigură, europeană”³, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 28 din 16 februarie 2023 în dreptul domeniului Muncă și protecție socială sunt menționate o serie de activități ce vizează ANOFM:

Analiza a fost realizată de Centrul Analitic Independent „Expert-Grup” în cadrul inițiativei „Administrarea social responsabilă a finanțării externe”, în parteneriat cu Institutul pentru Inițative Strategice (IPIS), cu suportul Fundației Soros Moldova.

² https://www.anofm.md/view_document?nid=19888

³ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guv-final_ro.pdf

- Promovarea ocupării persoanelor apte de muncă din grupul inactivi și ocupării formale a șomerilor înregistrați la ANOFM, a persoanelor cu dizabilități și a altor categorii de șomeri în general prin fortificarea capacităților Agenției Naționale de Ocupare a Forței de Muncă, implementarea sistemului de vouchere de formare profesională, creșterea investițiilor în programele de ocupare și simplificarea acestora;
- Reformarea ajutorului social pentru o mai bună țintire a efortului de asistență socială;
- Introducerea unui nou sistem de management al performanței în toate instituțiile subordonate, creșterea transparenței, asigurarea unei digitalizări complete pentru a spori eficiența și a reduce fraudă cauzată de șomerii beneficiari de ajutor social.

Totodată, în cadrul Programului național pentru ocuparea forței de muncă pe anii 2022-2026 și a Planului de acțiuni privind implementarea acestuia⁴, pentru ANOFM este dedicat un obiectiv specific separat care presupune consolidarea capacităților instituționale ale Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, eficientizarea finanțării și digitalizarea serviciilor și a măsurilor de ocupare, precum și creșterea finanțării pentru politica de măsuri active până în anul 2026.

Mandatul Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de muncă (ANOFM)

Agencia Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM) este instituția statului ce are drept scop corelarea cererii și ofertei de forță de muncă, prin oferirea informațiilor privind piața muncii, consilierea pentru angajarea, ghidare în carieră, gestionarea măsurilor active și pasive pe piața muncii. ANOFM este autoritatea administrativă subordonată Ministerului Muncii și Protecției Sociale, împuternicită să asigure implementarea politicii în domeniul promovării ocupării forței de muncă, migrației forței de muncă și asigurării de șomaj. Misiunea ANOFM este de a spori posibilitățile de ocupare a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă și susține angajatorii la identificarea forței de muncă calificate și crearea locurilor noi de muncă.

Cadrul legal care reglementează mandatul, structura, organizarea și sfera de activitate a ANOFM este stabilit în Legea cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj, Statutul ANOFM și alte legi și reglementări în domeniul muncii. Articolul 10 din legea sus-menționată identifică ANOFM ca autoritate administrativă responsabilă de implementarea politicilor de ocupare a forței de muncă. Agenția – împreună cu rețeaua sa de treizeci și cinci de subdiviziuni teritoriale – este mandatată să execute toate funcțiile cheie ale unui serviciu public de ocupare modern, și anume: colectarea și diseminarea informațiilor privind piața muncii, consiliere pentru angajare și orientare în carieră, plasarea unui loc de muncă, monitorizarea implementării programelor active pe piața muncii și administrarea schemelor pasive ale pieței muncii.

Legea nr. 105/2018 privind promovarea ocupării forței de muncă a introdus mai multe noutăți în conceperea și implementarea politicilor de ocupare a forței de muncă. În primul rând, există o recunoaștere explicită a provocărilor suplimentare cu care se confruntă anumite grupuri de persoane în tranziția către muncă (de exemplu, tineri, lucrători în vârstă, persoane cu dizabilități, șomeri de lungă durată, persoane slab calificate, foști deținuți, victime ale trafic și persoane care se confruntă cu probleme legate de abuzul de substanțe). Aceste grupuri au prioritate pentru furnizarea de servicii și programe.

⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134612&lang=ro

În al doilea rând, sarcinile mandatate Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă sunt extinse pentru a include: (i) monitorizarea și analiza tendințelor pieței muncii, precum și prognozarea ocupării forței de muncă și a competențelor; (ii) evaluarea eficacității sprijinului pentru ocuparea forței de muncă și a măsurilor active pe piața muncii; și (iii) gestionarea acordului bilateral de migrație, precum și supravegherea activităților de intermediere a muncii în străinătate ale agențiilor private de ocupare a forței de muncă.

Activitatea ANOFM evaluată prin percepțiile beneficiarilor

Pentru o mai bună înțelegere a provocărilor, vulnerabilităților și punctelor forte din activitatea ANOFM, la începutul anului curent a fost realizat un Studiu de evaluare a eficienței Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM)⁵, care are la bază rezultatele unui sondaj reprezentativ cu un eșantion de 708 respondenți care au figurat sau figurează drept șomeri la ANOFM. Datele sondajului au fost colectate și procesate de Centrul de Investigații Sociologice și marketing „CBS - Research”, ca apoi să fie analizate și interpretate de către Expert-Grup. Sumarul cu principalele rezultate, care de asemenea permit definirea problemei și nevoia unei reforme, este prezentat mai jos.

Profilul șomerilor ANOFM în raport cu piața muncii

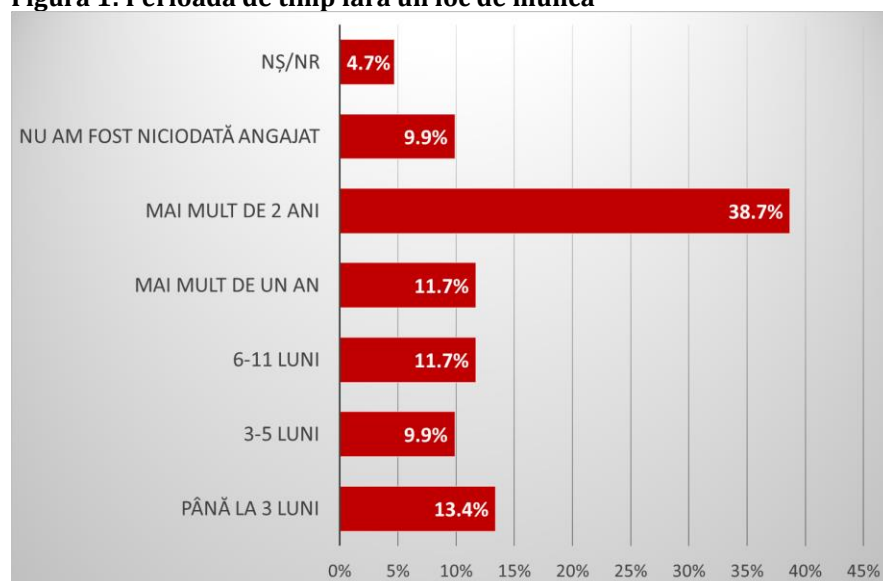
Profilul șomerilor în raport cu piața muncii relevă că cei mai mulți au o experiență la activ de la 2 până la 5 locuri de muncă (47,6%). 22,7% au avut un singur loc de muncă, în timp ce fiecare al 6-lea respondent nu are careva experiență de muncă formală. O mobilitate mai redusă în raport cu piața muncii se atestă și pentru respondenții cu studii medii incomplete sau fără studii, cei din mediul rural, pentru cei care au copii în gospodărie, precum și pentru femei.

Cel mai des motiv de eliberare de la ultimul loc de muncă, invocat de fiecare al 4-lea respondent, este că întreprinderea a redus numărul de lucrători sau s-a închis. În mod special acest motiv este cel mai frecvent pentru populația cu segmentul de vârstă de la 45 la 54 de ani (33,9%) și mai mult de 55 de ani (40,1%), iar aceste persoane au o rată mai redusă în revenirea pe piața muncii. Motivele legate de concediere pentru a căuta un loc de muncă mai bine plătit sau pentru că condițiile de muncă erau proaste au fost menționate de 22,8% din respondenți, la care se adaugă 15,1% care s-au concediat din motive personale și 8,5% motivate de starea de sănătate.

Un număr de 38,7% din șomerii intervievați sunt fără un loc de muncă formal de mai mult de 2 ani, în timp ce fiecare al 10-lea respondent nu are experiență de muncă. Existența unui număr atât de mare de persoane care nu activează de mai mult de 2 ani poate induce la ideea că o parte importantă din fluxul de beneficiari ANOFM se repetă periodic, fiind vorba de aceleași persoane. Totodată, cel mai des vârsta pare ca o sentință în rândul șomerilor ANOFM, în condițiile în care aproape fiecare al doilea șomer (47%) cu vârsta între 45 și 54 de ani nu are un loc de muncă de peste 2 ani, în timp ce în cazul persoanelor de peste 55 de ani ponderea dată este și mai ridicată (56%).

⁵ Activitatea face parte din cadrul proiectului „Asistență tehnică Guvernului și Parlamentului pentru promovarea politicilor de redresare echitabilă și justiție economică”. Proiectul este finanțat de către Fundația Soros Moldova

Figura 1: Perioada de timp fără un loc de muncă



Eforturi de angajare, constrângeri și metode de căutare

Eforturile de angajare din ultima perioadă ale intervievaților s-a materializat prin contactarea în medie a 2,9 angajatori. Este de menționat că fiecare al 3-lea respondent nu a făcut nici un efort de angajare (nu a contactat nici un angajator), iar fiecare al 4-lea s-a limitat la contactarea a 1-2 angajatori. Șomerii cu studii superioare și cei din mediul urban sunt în medie de 2,2 respectiv de 2 ori mai activi în căutarea unui loc de muncă comparativ cu cei cu studii medii incomplete sau fără studii, respectiv cei din mediul rural. Dintre respondenții care au avut cel puțin o interacțiune cu angajatorii în ultima perioadă, aproape fiecare al doilea (48%) a menționat că nu a fost direcționat de către ANOFM în eforturile de identificare și contactare a angajatorilor. La cealaltă extremă, fiecare al 5-lea a relaționat cu angajatorii exclusiv cu ajutorul ANOFM, în timp ce pentru 30 la sută din respondenți ANOFM a contribuit în unele cazuri la identificarea contactelor pentru angajatori.

În general, în mod cumulativ motivele de ce nu se pot angaja legate de oferta forței de muncă (copii, transportul, vârsta, starea de sănătate, studii, experiența) prevalează asupra celor legate de cererea forței de muncă (lipsa locurilor de muncă, salariile mici), respectiv multe din probleme ar putea fi atenuate printr-o mai bună implementare a politicilor pe piața muncii sau prin dezvoltarea de noi politici țintite. Este de menționat că pentru 26,9% din femei copii mici sunt principalul motiv de imposibilitate a angajării, în timp ce lipsa de transport pentru deplasarea în altă localitate este motivul de bază al neangajării invocat de fiecare a 9-a persoană din mediul rural (11,2%).

Tabelul 1: Motivele invocate de șomerii de ce nu se pot angaja (răspuns multiplu)

Cauza		%
1	Am copii mici și nu pot lucra la moment	11.0%
2	Am copii mici și am nevoie de un loc de muncă pe anumite ore sau la un anumit orar	7.1%
3	Nu pot găsi loc de muncă pentru că nu sunt locuri de muncă	20.8%
4	Nu pot găsi loc de muncă din cauză că salariile sunt mici	17.7%
5	Nu pot găsi un loc de muncă pentru că nu am studii necesare	8.6%
6	Nu pot găsi un loc de muncă pentru că nu am experiență	7.2%
7	Nu mă angajez ca să nu pierd ajutorul social	0.6%
8	Nu este transport să mă deplasez la într-o altă localitate pentru un loc de muncă	7.3%
9	Din cauza stării de sănătate	17.4%
10	Din motive personale / familiale	5.1%
11	Din cauza vârstei	6.1%

Cauza		%
12	Nu erau probleme	5.6%
13	Altele	8.3%
14	NȘ/NR	4.8%

Per ansamblu, se constată o rigiditate și lipsă de diversificare în abordările șomerilor de a-și găsi un loc de muncă, iar metodele moderne de căutare a unui loc de muncă rezultate din răspândirea mediului online sunt puțin explorate. Apelarea la cunoștințe și metoda de adresare după serviciile ANOFM rămân cele mai utilizate soluții de către respondenți. Deși eșantionul chestionat este format din baza de date a ANOFM a celor care se află sau au fost în căutarea unui loc de muncă, doar 40,6% din respondenți au menționat ofertele de muncă disponibile la Agenția de Ocupare a Forței de Muncă printre cele mai bune metode de a găsi un loc de muncă (întrebarea a permis răspunsuri multiple). Este de remarcat și că fiecare a 6-a persoană (16,4%) nu a bifat niciuna din opțiuni, bifând că nu știe sau nu răspunde la această întrebare

Tabelul 2: Frecvența utilizării metodelor de căutare a unui loc de muncă

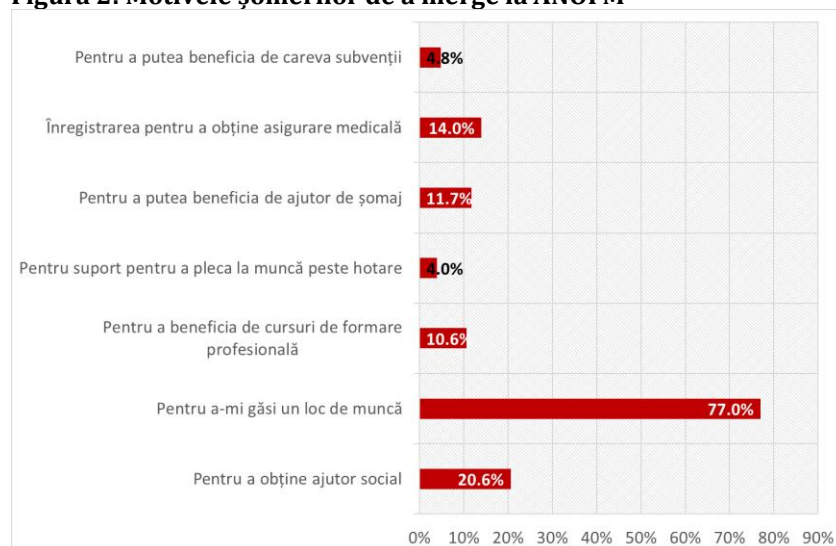
Metoda	Deloc	Destul de rar	Uneori	Destul de des	Foarte des	NȘ/NR
adresare după serviciile Agenția de Ocupare a Forței de Muncă	9.9%	30.8%	23.6%	15.4%	18.5%	1.8%
apelarea la cunoștințe, prieteni	30.1%	14.3%	18.1%	20.9%	14.8%	1.8%
anunțurile de pe site-urile de anunțuri (rabota.md, 999.md etc)	55.8%	7.5%	10.7%	13.1%	10.9%	2.0%
publicarea anunțurilor în ziare, pe internet	76.1%	6.2%	6.5%	4.1%	5.4%	1.7%
expedierea CV-lui la diferite companii	73.6%	7.3%	6.6%	5.1%	4.1%	3.2%
adresări directe la angajatori	38.8%	16.8%	20.8%	15.3%	6.4%	2.0%
participarea la interviuri de angajare	61.7%	13.7%	12.3%	7.1%	3.0%	2.3%

Interacțiunea cu ANOFM și informațiile primite

Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă pare să se bucure de o notorietate limitată în rândul potențialilor ei beneficiari. Cea mai mare parte a beneficiarilor ANOFM sunt persoane care au aflat despre ANOFM direct de la alte persoane - fie că e vorba de rude și prieteni (48%), fie că vorbim de diverși funcționari de stat (28%). În același timp, activitățile de promovare pe paginile administrate de ANOFM, rețele sociale, radio, TV sau alte surse media aduc un număr nesemnificativ de beneficiari (3-4%).

Baza de beneficiari ANOFM include și șomeri înregistrați pentru alte motivații decât găsirea unui loc de muncă. Referitor la care a fost motivația șomerilor de a merge la ANOFM, chiar dacă 3 din 4 participanți au menționat motivul de găsire a unui loc de muncă, nu este clar cât de prioritar este acesta, având în vedere că întrebarea dată a fost cu răspunsuri multiple. Cert este că putem presupune că o parte importantă din baza de beneficiari ANOFM sunt centrați pe alte motivații decât cea de a obține un loc de muncă, cum ar fi ajutorul social (20%), înregistrarea pentru a fi acoperit de asigurare medicală (14,3%) sau intenția de a putea beneficia de ajutor de șomaj (11,7%).

Figura 2: Motivele șomerilor de a merge la ANOFM



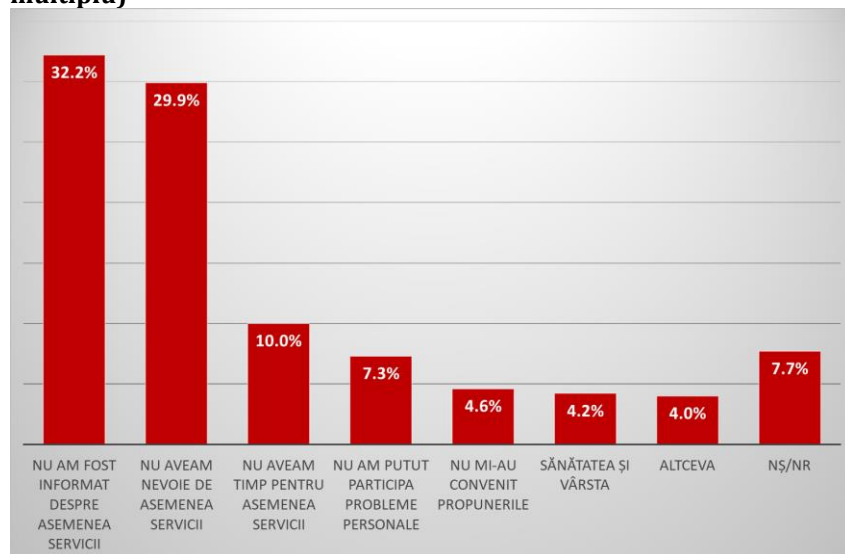
Datele sondajului relevă că urmare a interacțiunii cu ANOFM informațiile primite de la subdiviziunile ANOFM despre care cei mai mulți respondenți au menționat sunt: despre locurile de muncă vacante (70,6%), despre drepturile și obligațiile persoanelor cu statut de șomer (61,2%) și despre metodele de căutare a unui loc de muncă (61,2%). Pe de altă parte, informațiile despre cum poate fi accesat site-ul locurilor de muncă www.angajat.md (35,7%), precum și cele despre serviciile de ghidare și orientare în carieră (29,1%) au fost bifate într-o măsură mult mai redusă de către respondenți.

Măsurile active de ocupare livrate de ANOFM

La nivelul beneficiarilor ANOFM există o înțelegere limitată despre posibilitățile oferite de măsurile active de ocupare. Datele sondajului relevă că aproape fiecare al 3-lea respondent (32,5%) a declarat că a beneficiat de cel puțin una din măsurile active de ocupare a forței de muncă. Totodată, rezultatele pe tipuri de măsuri arată în general o pondere mult mai mare decât datele efective. Aceasta induce asupra ideii că o parte din cei care au răspuns afirmativ că au beneficiat de anumite măsuri active de ocupare de fapt au avut în vedere alt gen de experiență avută sau nu au înțeles întrebarea, iar per ansamblu aceștia au o înțelegere rudimentară / limitată despre oportunitățile oferite de ANOFM prin măsurile active de ocupare.

Lipsa de informare, lipsa de nevoie și motive de ordin personal sunt explicațiile șomerilor de ce nu au beneficiat de măsuri active de ocupare. Ceilalți 2/3 din intervievați au fost întrebați despre motivele pentru care nu au beneficiat de niciuna din măsurile active de ocupare, iar acestea pot fi împărțite convențional în 3 categorii: i) aproape 1 din 3 (32,2%) au reclamat asupra lipsei de informare cu privire la asemenea posibilități, ii) 3 din 10 persoane (29,9%) au menționat expres că consideră că nu au nevoie de asemenea servicii, în timp ce iii) a treia categorie se referă la motive de ordin subiectiv și personal precum: lipsa de timp (10%), probleme personale (7,3%) precum și sănătatea și vârsta (4,2%).

Figura 3: Motivele pentru care respondenții nu au beneficiat de măsuri active de ocupare (răspuns multiplu)

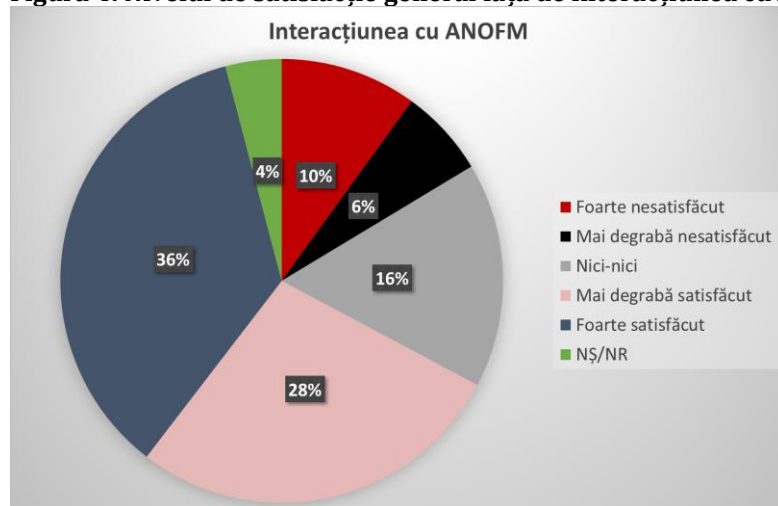


Rezultatele cooperării cu ANOFM. Nivelul de satisfacție.

În general, nivelul de satisfacție față de informațiile livrate de ANOFM, cât și cursurile de formare profesională mijlocite de acestea, este preponderent pozitiv. În cazul informațiilor livrate de ANOFM, 57.8% din respondenți s-au declarat satisfăcuți și foarte satisfăcuți. Totodată, 18,6% se declară nesatisfăcuți și foarte nesatisfăcuți. De asemenea, beneficiarii de instruirii și cursuri prestate prin intermediul ANOFM au fost întrebați cât de utile au fost acestea, iar răspunsurile despre nivelul de utilitate corelează cu cele privind nivelul de satisfacție. Astfel, 47,9% din cei care au avut experiența dată consideră că le-a fost de mare folos, la care se adaugă 27,9% care au afirmat că mai degrabă le-a fost de folos instruirile / cursurile primite.

Rugați să dea o apreciere generală interacțiunii cu ANOFM, peste 1/3 sin participanții la sondaj (35,5%), s-au declarat foarte satisfăcuți, iar alte 27,7% mai degrabă satisfăcuți. 16,4% din respondenți au dat o apreciere neutră colaborării cu ANOFM, în timp ce o proporție identică de 16,4% din participanți s-au declarat fie foarte, fie mai degrabă nesatisfăcuți de interacțiunea avută cu ANOFM. Printre categoriile care au manifestat în medie un grad mai mare de nesatisfacție se numără în egală măsură persoanele de peste 55 ani și persoanele ce au la moment statut de șomer neînregistrat la ANOFM – câte 24,2%.

Figura 4: Nivelul de satisfacție general față de interacțiunea cu ANOFM



Aspectele asupra cărora există cel mai înalt nivel de satisfacție în rezultatul interacțiunii cu ANOFM sunt Programul de lucru (85,3%), Numărul de acte solicitate (83,7%) și Rapiditatea deservirii (80%). Pe de altă parte, Calitatea serviciului prestat (70,8%), Căile de acces / asigurarea cu rampă de acces (53,5%) și Utilitatea informațiilor de pe site-ul www.angajat.md (33,3%) sunt aspectele care în mod comparativ au punctat cel mai puțin la nivelul de satisfacție. Este de consemnat că portalul ANOFM www.angajat.md se bucură de o notorietate extrem de redusă printre beneficiari în condițiile în care peste jumătate din intervievați au răspuns cu Nu știu sau Nu răspund când au fost rugați să aprecieze utilitatea informațiilor plasate pe acest site.

Din enunțurile despre rezultatele cooperării cu ANOFM a respondenților putem deduce că în medie doar 1 din 6 (16,9%) respondenți au menționat expres că angajarea lor a fost facilitată de ANOFM. 3 din 10 respondenți (30,4%) au menționat că informațiile furnizate de ANOFM le-a fost de ajutor pentru a-și găsi un loc de muncă, în timp ce 29,1% au răspuns afirmativ enunțului că și-au găsit un loc de muncă, dar fără de implicarea ANOFM. Profilul celor care cel mai des își găsesc un loc de muncă de sine stătător este format preponderent din persoanele de la 18 la 44 de ani, care dispun de studii superioare.

Percepția privind perspectivele de angajare

În linii mari, putem constata că 6 din 10 intervievați sunt încrezători în perspectiva de a se angaja în următoarele 6 luni, în timp ce ceilalți 4 din 10 sunt fie neîncrezători fie rezervați în privința acestei perspective. Variațiile de răspunsuri la această întrebare pe categorii de șomeri relevă că cei mai optimiști în găsirea unui loc de muncă sunt persoanele tinere (77,5%), bărbații (64,2%) și persoanele din mediul urban (63,9%). Pe de altă parte, cele mai pesimiste categorii de șomeri în perspectiva de a se angaja sunt șomerii neînregistrați la ANOFM la momentul interviului (38,6%), persoanele de peste 55 de ani (33,5%), persoanele din mediul rural (26,4%), persoanele cu studii medii generale și cu studii medii incomplete / fără studii cu 31,1, respectiv 25%.

Corelația dintre rezultatele ANOFM și potențialul socio-economic

Una din provocările din activitatea ANOFM este legătura oarecum redusă dintre rezultatele înregistrate și indicatorii de performanță raportat la evoluțiile socio-economice. Acest fapt este extrem de relevant în special pentru subdiviziunile teritoriale ANOFM, unde în linii mari se face abstracție ca indicatorii de performanță să fie corelați cu potențialul regiunilor acoperite.

Indicele privind ușurința plasării în câmpul muncii

Unul din instrumentele identificate pentru evaluarea eficienței activității ANOFM și a modului cum subdiviziunile teritoriale fructifică potențialul existent, este elaborarea unui indicator compozit care să reflecte realitatea socio-economică a regiunilor din perspectiva potențialului forței de muncă. În acest sens, a fost elaborat un Indice privind ușurința plasării în câmpul muncii, care se bazează pe indicatori demografici, sociali și economici. Metodologic, la elaborarea indicelui au fost identificați drept oportuni și aleși 6 indicatori care să cuprindă atât oferta, cât și cererea pentru forța de muncă. Cei 6 indicatori selectați sunt după cum urmează: i) **Numărul de salariați raportat la populația cu vârstă aptă de muncă,** ii) **Densitatea populației,** iii) **Densitatea întreprinderilor - numărul de întreprinderi raportat la 10 mii locuitori,** iv) **Investițiile în active imobilizante per capitol,** v) **Nivelul de diversitate economică a regiunii - numărul de sectoare care angajează cel puțin 3% din totalul angajaților din regiune,** vi) **Salariul mediu pe raion.** Indicatorii selectați au fost ponderați. Ca și importanță, cea mai mare pondere a fost atribuită indicatorului privind numărul de salariați raportat la populația cu vârstă aptă de muncă - 35%. Densitatea populației, densitatea întreprinderilor și salariul mediu au fost evaluat cu câte 15% din total ca și importanță, iar alte câte 10% au fost acordate pentru nivelul investițiilor și a nivelului de diversitate economică din regiuni. Toți indicatorii au fost aduși într-un sistem de referință unic prin

convertirea acestora într-un punctaj de la 1 la 10. Logica de atribuire a punctajului a fost ca 10 puncte pentru fiecare indicator să fie acordat pentru regiunea cu valoarea maximă a indicatorului, iar pentru restul regiunilor din șir punctajul fiind calculat proporțional din valoarea maximă. Totodată, datele efective au demonstrat că există o discrepanță majoră a municipiilor Chișinău și Bălți raportat la celelalte raioane. Din acest motiv, pentru fiecare din cei 6 indicatori, punctajul de 10 a fost acordat regiunii cu cel mai mare punctaj exceptând Chișinău și Bălți. Drept rezultat, a fost obținut un Indice privind ușurința plasării în câmpul muncii în care toate raioanele se situează într-un interval de variație de la 1 la 10, în timp ce punctajul pentru Chișinău și Bălți este mai mare de 10.

Exceptând municipiile Chișinău și Bălți, care au departe scoruri net superioare, diferența dintre scorul mediu maxim și scorul mediu minim este de 2,84 puncte. Datele detaliate calculate privind ratingul Indicelui privind ușurința plasării în câmpul muncii sunt reflectate în tabelul de mai jos.

Tabelul 2. Clasamentul regiunilor după Indicele privind ușurința plasării în câmpul muncii (anul 2021)

	Municipii, raioane	Salariați raportat la populația cu vârstă aptă de muncă	Densitatea populației	Densitatea întreprinder ilor	Dinamismul economic (investiții per capita)	Nivelul de diversitate economică	Salariul mediu	SCOR MEDIU
1	Mun. Chișinău	19.17	123.21	27.43	14.53	15.71	14.50	34.51
2	mun. Bălți	18.32	130.81	14.48	7.35	8.57	11.06	31.46
3	UTA Găgăuzia	9.87	6.85	7.78	3.22	10.00	9.25	8.36
4	Orhei	9.04	6.97	8.96	2.43	7.14	10.00	8.01
5	Ialoveni	6.76	10.00	10.00	2.96	8.57	9.41	7.93
6	Rezina	7.48	5.97	5.97	10.00	8.57	9.68	7.72
7	Strășeni	7.17	9.41	8.29	2.36	8.57	9.47	7.68
8	Cahul	9.06	5.57	5.57	2.70	10.00	9.82	7.58
9	Soroca	8.22	6.77	7.01	1.99	10.00	9.02	7.50
10	Anenii Noi	7.93	7.31	6.96	2.50	8.57	9.41	7.43
11	Ungheni	7.40	8.25	6.84	2.41	8.57	9.44	7.37
12	Basarabasca	10.00	5.93	4.32	1.27	8.57	7.82	7.19
13	Cimișlia	8.71	3.81	6.42	3.50	8.57	8.50	7.06
14	Criuleni	6.36	8.80	5.95	2.09	8.57	9.67	6.96
15	Edineț	8.16	6.64	4.06	2.09	8.57	8.83	6.85
16	Taraclia	8.44	5.00	4.67	2.45	7.14	8.63	6.66
17	Hâncești	6.78	5.35	6.15	2.32	8.57	9.43	6.60
18	Dubăsari	5.46	8.51	6.21	2.23	8.57	9.22	6.58
19	Drochia	6.50	6.65	4.32	3.18	8.57	9.26	6.48
20	Călărași	6.24	6.64	5.18	1.50	8.57	8.95	6.31
21	Nisporeni	5.92	6.60	5.59	1.78	8.57	8.69	6.24
22	Râșcani	6.20	5.80	4.60	1.82	10.00	8.71	6.22
23	Căușeni	6.45	5.30	4.81	2.07	8.57	9.07	6.20
24	Briceni	6.24	6.97	4.03	1.80	8.57	8.10	6.09
25	Florești	6.64	6.16	3.98	1.54	7.14	8.92	6.05
26	Ștefan Vodă	6.52	5.12	4.35	1.62	8.57	8.51	6.00
27	Șoldănești	5.56	5.29	5.14	2.02	8.57	8.97	5.92
28	Dondușeni	6.64	5.32	3.25	2.09	7.14	8.63	5.83
29	Telenești	5.71	5.64	4.51	1.70	7.14	8.79	5.72
30	Leova	5.52	4.70	4.37	1.38	8.57	9.24	5.67
31	Fălești	5.73	6.71	3.09	1.44	7.14	8.30	5.58

	Municipii, raioane	Salariați raportat la populația cu vârstă aptă de muncă	Densitatea populației	Densitatea întreprinderilor	Dinamismul economic (investiții per capita)	Nivelul de diversitate economică	Salariul mediu	SCOR MEDIU
32	Cantemir	6.25	4.53	3.14	2.88	5.71	9.12	5.57
33	Glodeni	5.59	6.14	4.23	1.79	5.71	8.60	5.55
34	Ocnița	5.46	7.17	3.03	1.22	7.14	8.36	5.53
35	Sângerei	4.74	6.90	3.94	1.47	7.14	9.14	5.52

Sursa: calculele autorului în baza datelor BNS

Ulterior, Indicele privind ușurința plasării a fost suplimentat de rezultatele subdiviziunilor ANOFM în integrarea șomerilor. Calcularea performanței ANOFM privind integrarea șomerilor în câmpul muncii – prin raportarea numărului de șomeri integrați la unii indicatori ce au făcut ca datele să fie comparabile (Șomeri plasați la 10 mii locuitori cu vârstă aptă de muncă, Șomeri plasați per angajat ANOFM, Șomeri plasați raportat la Locurile de muncă vacante înregistrate), a permis compararea celor două clasamente.

Comparația clasamentelor scoate în evidență concluzia potrivit căreia ANOFM are o relevanță mai mare de intermediere pe piața muncii în regiunile mai puțin dezvoltate și își pierde din importanță în raioanele și municipiile cu un nivel de dezvoltare mai mare. De exemplu, din TOP10 raioane după Indicele privind ușurința plasării, doar subdiviziunea teritorială de ocupare a forței de muncă (STOFM) din Anenii Noi reușește să aibă o poziționare mai bună (7 poziții). În același timp, STOFM-urile din primele 5 raioane după ușurința plasării în câmpul muncii au poziționări inferioare cu cel puțin 12 poziții.

Pentru a avea o imagine de ansamblu mai clară în privința performanței relative a subdiviziunilor ANOFM raportat la potențialul plasării în câmpul muncii a regiunilor care le acoperă, acestea au fost grupate în 4 categorii egale numeric. Astfel, pentru fiecare raion a fost calculată devierea de la mediană atât pentru Indicele ANOFM, cât și pentru Indicele privind ușurința plasării în câmpul muncii. În rezultat, au fost obținute următoarele 4 categorii în care au fost încadrate subdiviziunile ANOFM:

- Subdiviziunile ANOFM ce performează peste medie atât după Indicele ANOFM, cât și Ușurința plasării
- Subdiviziunile ANOFM ce performează sub medie după Indicele ANOFM, chiar dacă se află peste medie după Ușurința plasării
- Subdiviziunile ANOFM ce performează sub medie atât după Indicele ANOFM, cât și după Ușurința plasării
- Subdiviziunile ANOFM ce performează peste medie după Indicele ANOFM, în pofida aflării sub medie după Ușurința plasării

Clasificarea raioanelor urmare a aplicării exercițiului dat sunt redate mai jos.

Tabelul 2. Poziționarea raioanelor – Indicele ANOFM vs Ușurința plasării în funcție de abaterea de la mediană

Cadranul I. Subdiviziunile ANOFM ce performează peste medie atât după Indicele ANOFM, cât și Ușurința plasării				Cadranul II: Subdiviziunile ANOFM ce performează sub medie după Indicele ANOFM, chiar dacă se află peste medie după Ușurința plasării			
Abaterea indicilor față de mediană				Abaterea indicilor față de mediană			
	ANOFM	Ușurința plasării	Diferența		ANOFM	Ușurința plasării	Diferența
Basarabeasca	2.66	0.71	1.95	Cahul	-0.15	1.10	-1.25
Drochia	2.58	0.00	2.58	UTA Găgăuzia	-0.16	1.88	-2.04
Anenii Noi	2.12	0.95	1.17	Ialoveni	-0.25	1.44	-1.70

Cimișlia	1.76	0.58	1.18	Rezina	-0.40	1.23	-1.63
Dubăsari	1.31	0.10	1.21	Criuleni	-0.67	0.47	-1.14
Taraclia	1.07	0.17	0.89	Edineț	-0.71	0.36	-1.08
Soroca	0.25	1.01	-0.76	Ungheni	-1.24	0.88	-2.13
Hîncești	0.20	0.12	0.08	Strășeni	-1.85	1.19	-3.04
Orhei	0.03	1.53	-1.50	Bălți	-1.43	24.97	-26.41
				Chișinău	-1.94	28.02	-29.96
Cadranul III: Subdiviziunile ANOFM ce performează sub medie atât după Indicele ANOFM, cât și după Ușurința plasării				Cadranul IV: Subdiviziunile ANOFM ce performează peste medie după Indicele ANOFM, în pofida aflării sub medie după Ușurința plasării			
Abaterea indicilor față de mediană				Abaterea indicilor față de mediană			
	ANOFM	Ușurința plasării	Diferența		ANOFM	Ușurința plasării	Diferența
Nisporeni	-0.37	-0.25	-0.12	Căușeni	2.12	-0.29	2.40
Ocnîța	-0.69	-0.95	0.27	Dondușeni	2.01	-0.66	2.67
Sângerei	-1.27	-0.97	-0.31	Glodeni	1.09	-0.93	2.02
Râșcani	-1.28	-0.27	-1.02	Telenești	0.28	-0.76	1.04
Florești	-1.39	-0.43	-0.96	Șoldănești	0.18	-0.57	0.75
Leova	-1.68	-0.81	-0.87	Cantemir	0.18	-0.92	1.10
Călărași	-2.47	-0.18	-2.29	Ștefan-Vodă	0.07	-0.48	0.55
Fălești	-2.50	-0.91	-1.59	Briceni	0.00	-0.40	0.40

Sursa: calculele autorului în baza datelor BNS și ANOFM

Vulnerabilitățile de ordin instituțional ale ANOFM

Imposibilitatea ANOFM de a-și exercita pe deplin mandatul de corelare a cererii și ofertei forței de muncă este și rezultatul mai multor vulnerabilități instituționale. O evaluare a organizării funcționale a ANOFM realizată de Organizația Internațională a Muncii⁶ în primăvara anului 2022 scoate în evidență mai multe aspecte pentru care este loc de îmbunătățiri substanțiale. În baza evaluării date mai jos sunt redate principalele constrângeri de ordin instituțional.

Mandatul ANOFM a fost extins substanțial fără de alocarea proporțională a resurselor necesare pentru exercitarea noilor funcții. Legea cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj adoptată în anul 2018 a lărgit semnificativ măsurile active de ocupare din portofoliul ANOFM. Drept urmare, ANOFM nu dispune în prezent de structura organizațională și de resursele umane și tehnice necesare pentru a îndeplini obiectivele de ocupare a forței de muncă stabilite de Guvernul Republicii Moldova. Cantitatea și calitatea furnizării de servicii este limitată de lipsa resurselor umane pentru a acoperi operațiunile, a automatiza procesele și a raționaliza procedurile. Portofoliul de programe active pe piața muncii a fost extins - și este acum în conformitate cu ceea ce se găsește în țările din Europa de Sud-Est - dar fără a se ține cont de cerințele suplimentare de ordin organizatoric, tehnic și de management pe care le presupune implementarea noilor măsuri.

Subdiviziunile ANOFM reușesc să presteze doar serviciile de bază pentru șomeri. Organizarea geografică și nivelul de personal al ANOFM asigură disponibilitatea serviciilor de bază pentru ocuparea forței de muncă (înregistrare, informații despre piața forței de muncă, plasare a forței de muncă, consiliere profesională și planificare individuală a ocupării forței de muncă) și accesul la drepturile de șomaj. În același timp, serviciile specializate de intensitate mai mare - cum ar fi testarea psihotitudinală,

⁶ OIM, Evaluarea rapidă a organizării funcționale a Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă a Republicii Moldova, Mai 2022

formarea motivației și managementul de caz pentru persoanele care se confruntă cu bariere multiple pe piața muncii - nu sunt furnizate.

Lipsa automatizării proceselor și nivelul limitat de digitalizare reprezintă o barieră substanțială pentru atingerea obiectivelor dorite. Platforma TIC care gestionează informațiile generate de agenție a fost dezvoltată în etape, pornind de la baza de date a șomerilor, cu adăugarea de noi caracteristici pe măsură ce cerințele se modificau. Platforma pentru șomeri a fost capabilă să satisfacă nevoile agenției atunci când gama de măsuri active era limitată (doar formare profesională și lucrări publice), iar cerințele de monitorizare și raportare erau reduse. Odată cu introducerea unor noi programe - și cu perfecționarea progresivă a procedurilor și proceselor care le-a însoțit - platforma TIC și-a dezvoltat toate limitele. Pe lângă funcționalitățile limitate ale actualei platforme, activitatea ANOFM este îngreunată și de lipsa accesului direct la alte baze de date deținute de alte instituții ale statului de unde ar putea extrage automat informațiile necesare despre șomeri (Fisc, Cadastru, ASP, alte instituții publice).

Sistemul de remunerare a personalului nu favorizează avansarea în carieră și nici recrutarea de personal competent. Rotația cadrelor este ridicată (la aproximativ 30 % în 2021, față de 20 % în 2018). Pe lângă opțiunile din sectorul privat, personalul preferă adesea să se mute în funcții ministeriale sau alte agenții publice de implementare, în condițiile în care nivelul de remunerare din cadrul ANOFM este printre cele mai reduse din sectorul public. În aceste condiții, ANOFM este forțată să activeze constant cu un staff incomplet, ceea ce nu permite o dezvoltare sustenabilă și îndeplinirea pe deplin a obiectivelor trasate în fața instituției.

ANOFM este subreprezentată în mediul online. Din cauza unui cadru digital fragmentat, platforma angajat.md care prezintă public locurile de muncă disponibile ale ANOFM nu cuprinde la moment pe deplin toate locurile de muncă vacante plasate la Agenție. În plus, comparațiile cu platformele private de asigurare a intermedierei dintre cererea și oferta forței de muncă (rabota.md, delucru.md etc) relevă că acestea depășesc numeric cu ofertele lor de peste 10 ori numărul locurilor de muncă disponibile raportat la site-ul angajat.md. Aceasta se întâmplă atât din cauza ușurinței mai mari de plasare online a locurilor de muncă vacante pe platformele private, cât și din cauza nivelului mai redus de notorietate a ANOFM și a resurselor limitate de care dispune pentru promovare. Mai este de menționat că în prezent majoritatea serviciilor de ocupare a forței de muncă europene utilizează aplicații mobile, notificări prin Voip și alte servicii electronice ca o completare la furnizarea tradițională față în față, ceea ce în cazul ANOFM lipsește. Aceste instrumente bazate pe web sunt esențiale pentru a răspunde nevoilor persoanelor în căutarea unui loc de muncă mai tinere și cu un nivel de educație mai ridicat, pentru a extinde portofoliul de servicii disponibile și pentru a implementa strategii de apropiere de clienți.

Priorități pentru reformarea ANOFM

Reieșind din vulnerabilitățile de ordin instituțional, percepția beneficiarilor, dar și modul în care activitatea ANOFM corelează cu realitățile socio-economice au fost identificate următoarele direcții prioritare care trebuie avute în vedere pentru o reformare cu succes a ANOFM și implicit îmbunătățirea corelării cererii cu oferta pe piața muncii:

1. **Automatizarea proceselor și digitalizarea.** ANOFM ar trebui să revizuiască toate procedurile, procesele și cerințele de raportare, precum și să efectueze un exercițiu de utilizare a timpului personalului pentru a determina în mod clar nevoile sale prezente și viitoare. Acest exercițiu trebuie corelat cu eforturile de digitalizare și asigurare a interoperabilității datelor cu alte instituții publice. Drept rezultat, creșterea ponderii șomerilor și angajatorilor care utilizează instrumentele digitale pentru accesarea diferitor servicii ale ANOFM va elibera o parte semnificativă din timpul angajaților și va permite acestora să se ocupe cu alte activități cu valoare adăugată mai mare pentru beneficiari.

2. **Trierea bazei de beneficiari ANOFM pentru a exclude categoriile de beneficiari care nu au în vedere drept obiectiv principal angajarea în câmpul muncii.** După cum relevă datele sondajului, o parte importantă din șomerii înregistrați la ANOFM sunt centrați pe alte motivații decât găsirea unui loc de muncă. În acest sens, se impune promovarea a o serie de motivări a cadrului normativ care vor descuraja înregistrarea pentru alte motive decât găsirea unui loc de muncă (ajutorul social, înregistrarea pentru polița de asigurare medicală etc).
3. **Îmbunătățirea interacțiunii cu angajatorii.** Simplificarea modalității de plasare a locurilor de muncă vacante pe platforma ANOFM comparabil cu platformele private. Includerea de personal dedicat la nivel de ANOFM pentru a gestiona relația cu angajatorii, extinderea gamei de servicii de suport oferite și schițarea unor planuri de colaborare, inclusiv la nivel de subdiviziuni teritoriale ar trebui să schimbe imaginea instituției în fața mediului de afaceri. De asemenea, se impun și campanii de sensibilizare a angajatorilor pentru o creștere a disponibilității de angajare incluzivă.
4. **Modificarea cadrului de rezultate și performanță al ANOFM prin luarea în calcul a realităților socio-economice, precum și a asigurării controlului calității serviciilor prestate.** Rezultatele enunțate mai sus relevă necesitatea de a asigura o corelare dintre indicatorii de performanță ANOFM și potențialul economic al regiunilor pentru care subdiviziunile asigură intermedierea cererii și ofertei forței de muncă. Acest tablou comparativ poate servi drept un barometru mult mai obiectiv când vine vorba de aprecierea performanței subdiviziunilor ANOFM, dar poate servi și un reper excelent pentru implementarea unor abordări diferențiate ale oficiilor ANOFM în termeni de suport, instruire sau alocări de resurse. Totodată, matricea de indicatori de evaluare a activității trebuie să includă și indicatori calitativi și nu o axare centrată pe ținte numerice/cantitative. Aceasta se poate realiza inclusiv printr-o mai bună capacitate a oficiului central al ANOFM și o mai bună cooperare și sinergie dintre aceștia și subdiviziunile teritoriale.
5. **Modernizarea infrastructurii ANOFM.** Cele mai multe din spațiile actuale în care operează ANOFM nu îndeplinesc cerințele pentru a oferi servicii de calitate clienților. Mai mult, actuala infrastructură inadecvată limitează accesul persoanelor cu dizabilități. De asemenea, se impune dotarea cu spații și tehnica necesară pentru posibilitatea servirii de sine stătătoare a șomerilor.
6. **Planificarea mai eficientă, simplificarea, digitalizarea și o mai bună incluziune în valorificarea măsurilor active de ocupare a forței de muncă.** Chiar dacă în termeni relativi, la momentul actual în Republica Moldova se acordă mai puține resurse pentru măsurile active de ocupare în raport cu statele Europei Centrale și de Est, aceste resurse nu se reușește a fi valorificate decât în proporție de circa 70%. În acest sens, se impune digitalizarea treptată a tuturor măsurilor, în paralel cu simplificarea acestora și promovarea către publicul larg. Având în vedere că unul din principiile fundamentale pe care este bazată Strategia Națională de dezvoltare "Moldova Europeană 2030" este ca „nimeni să nu fie lăsat în urmă”, apare necesitatea de sporire a atenției și instrumentarului de intervenție pentru persoanele din grupurile mai vulnerabile (persoane cu dizabilități, părinții cu copii mici și tinerii NEET). Pentru anumite măsuri active, ANOFM ar putea externaliza și / sau implica alți parteneri în implementare. De exemplu, pentru măsurile ce au drept scop susținerea inițiativelor antreprenoriale (Sprijinul financiar pentru inițierea afacerii, Susținerea proiectelor de inițiative locale) o soluție ar fi implicarea Organizației pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului pe partea de instruire și consultanță, dar și promovare.