

Între birocrație și accesul la piață: cât de (in)accesibile rămân a fi piețele din Republica Moldova pentru producătorii casnici?

Vitalie Rapcea

Director de Program Expert-Grup

Victoria Brînză

Stagiară Expert-Grup

Noiembrie, 2024

La începutul acestui an a fost publicată nota analitică cu genericul: „[Cât de \(in\)accesibile sunt piețele autohtone pentru producătorii casnici?!¹](#)”. Aceasta trece în revistă problemele asociate cadrului normativ autohton care reglementează accesul în piețe a producătorilor casnici. La aproape un an de la publicarea acelei note ne-am propus să vedem dacă accesul în piețe pentru producătorii casnici a devenit mai facil. Pe lângă monitorizarea modificărilor cadrului normativ, am încercat să înțelegem cum se implementează aceste reglementări în cadrul celei mai mari și de referință piețe din Republica Moldova – „Piața Centrală”. Analizând modul în care este asigurat accesul producătorilor casnici pe teritoriul Pieței Centrale, putem extrapola rezultatele și asupra celorlalte piețe din țară. În rezultatul analizei efectuate am constatat că legislația privind accesul în piață a producătorilor casnici rămâne a fi la fel de restrictivă și impracticabilă încât nici administratorii piețelor nu o pot pune în aplicare.

Cine sunt producătorii casnici și cum este asigurat accesul acestora în piețe?

Producătorii casnici sunt persoane fizice, care nu se încadrează în noțiunea de comerciant, care obțin producția agroalimentară ca rezultat al muncii proprii sau în colaborare cu membrii familiei valorificând terenurile din jurul casei, loturile pentru legumicultură sau cele din întovăărișirile pomicole. Astfel, în conformitate cu prevederile legale², producătorii casnici pot să comercializeze o parte din surplusul producției agroalimentare proprii cu condiția că venitul încasat anual de aceștia nu depășește valoarea scutirii personale stabilite³ în conformitate cu prevederile Codului fiscal. În cazul în care acest venit depășește valoarea scutirilor personale, producătorilor casnici le poate fi imputată profilarea activității de întreprinzător și plata impozitului pe profit calculat. Pentru a

¹<https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2627-cât-de-inaccesibile-sunt-piețele-autohtone-pentru-producătorii-casnici>

² Art 12¹, al. 15, litera c) Legea nr. 231/2010

³ Valoarea scutirii personale stabilită conform Codului fiscal pentru 2024 este de 27000 lei.

monitoriza volumul încasărilor realizate de către producătorii casnici, legiuitorul a instituit obligația completării declarației de producător casnic, care trebuie să se realizeze pentru fiecare exercițiu de comerț. Toate declarațiile de producător casnic necesită a fi centralizate în sistemul informațional „Stingerea obligațiilor fiscale prin intermediul serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale” (SIA SCITL).

Producătorii casnici sunt concentrați, preponderent, în mediul rural, unde rata de inactivitate este mult mai mare decât în mediul urban, rata de părăsire timpurie a sistemului educațional este dublă față de cea înregistrată în mediul urban, iar tinerii fac parte într-o proporție mai mare din grupul NEET⁴. Recunoscând aceste realități, și vrând să susțină populația din mediu rural să poată obține o sursă suplimentară de câștig, inclusiv prin dezvoltarea unei afaceri în domeniul agricol, în legislația autohtonă a fost inclusă noțiunea de producător casnic. Statutul de producător casnic permite persoanelor din mediu rural care au un surplus de producție din gospodăria proprie să comercializeze acest surplus într-un cadru sigur pentru ei și pentru consumatori, fără a fi necesară formalizarea activității de întreprinzător.

Accesul în piață pentru producătorii casnici reprezintă un câștig pentru consumatori, dar și un avantaj pentru cetățeni. Pe de-o parte, persoanele muncitoare din mediul rural dar cu nevoi financiare neacoperite pot să-și comercializeze surplusul din gospodăria proprie și să realizeze un câștig suplimentar atât de necesar. Pe de altă parte, consumatorii din orașe pot avea acces facil la produse de casă, cu o eventuală valoare nutritivă și organoleptică mai mare, la prețuri mai mici decât de la intermediari.

Cu regret, declarația de producător casnic continuă să reprezinte o barieră esențială care limitează accesul în piețe a producătorilor casnici. Printre principalele constrângeri pe care le implică declarația de producător casnic se numără: imprimarea declarației; necesitatea prezentării unui act de identitate original precum și necesitatea furnizării originalului actului de proprietate asupra terenului; declarația necesită a fi completată în prezența percepătorului fiscal sau a reprezentanților administrației pieței care, prin aplicarea semnăturii pe aceasta, confirmă autenticitatea informației indicate; necesitatea semnării repetate a declarației de către reprezentanții administrației pieței, după exercițiul de comerț pentru confirmarea soldului producției rămase și a sumei de bani încasate etc.

Cum se implementează, la modul practic, cadrul de reglementare privind producătorii casnici

Pentru a vedea cum se implementează, de facto, cadrul normativ care reglementează activitatea producătorilor casnici, am făcut mai multe vizite la cea mai mare piață din Republica Moldova – ÎM Piața Centrală. Presupunerea noastră este că modul în care se implementează reglementările privind

⁴ Din grupul NEET fac parte persoanele care nu lucrează, nu învață și nu participă la niciun fel de cursuri sau instruiți (Not in Employment, Education or Training).

facilitarea accesului în piețe a producătorilor casnici la Piața Centrală este indicativ și pentru celelalte piețe din Republica Moldova. În continuare prezentăm cele mai relevante constatări.

Prevederile legale privind comerțului în piețe a producătorilor casnici sunt atât de complexe încât nici nu se aplică. Ținând cont de faptul că solicitările noastre anterioare, adresate Î.M. Piața Centrală, au rămas fără răspuns, de data aceasta ne-am deplasat fizic și am discutat cu reprezentanții Pieței Centrale din capitală. În pofida faptului că directorul pieței era prezent la serviciu, acesta a refuzat categoric să ne ofere detalii sau să răspundă la întrebările noastre și ne-a redirecționat la un subaltern. Din spusele acestuia, întreprinderea municipală, la modul practic, nu aplică prevederile privind accesul în piață a producătorilor casnici. Astfel, pentru a vinde fructe sau legume la una dintre tarabele amplasate în piață doritorii parcurg următoarele etape:

1. Aceștia aduc marfa începând cu orele 5 dimineața, (cu o oră înainte de deschiderea pieței). În cadrul pieței sunt două sectoare dotate cu acoperiș și mese destinate comercializării de fructe și legume.
2. Angajații pieței responsabili de asigurarea comerțului în aceste sectoare, numiți și „controlori” alocă punctul de comerț. Astfel, după încasarea plății pentru locul de comerț, controlorii emit un „talon”, cu numărul mesei alocate. Comercianții nu pot să-și vândă marfa decât la taraba indicată în talon.
3. La finalizarea activității de comerț, producătorii își pot strânge marfa, împacheta produsele și părăsi piața liber, fără a li se solicita completarea declarației de producător casnic.

Conform datelor oferite de către reprezentantul administrației pieței, la încetarea exercițiului de comerț sau la epuizarea stocului, producătorul casnic poate oricând să părăsească piața și să plece acasă. Cu toate acestea, conform legislației în vigoare, producătorul casnic nu poate pleca imediat după finalizarea exercițiului de comerț, deoarece legea prevede că acesta trebuie să meargă din nou la reprezentantul administrației pieței și să cântărească și numere, în prezența acestuia, cantitatea de produse necomercializate și banii încasați, și să indice aceste date în declarația de producător casnic, iar un exemplar al acestei declarații rămâne la administrația pieței care ar trebui să introducă datele din aceasta într-un sistem informațional automatizat (SIA SCITL). Procedura de alocare a tarabelor în piață, descrisă mai sus, explică de ce nici conducerea Î.M. Piața Centrală, și nici autoritățile nu cunosc câte declarații de producător casnic au fost procesate de către percepatorii fiscali din piețe, care este valoarea mărfii comercializate, care este tipul și cantitatea produselor comercializate de producătorii casnici pe parcursul anului⁵ etc. Deși aparent, nerespectarea prevederilor legale facilitează accesul în piață a producătorilor casnici, existența unor reglementări complexe și greu de implementat crește foarte mult vulnerabilitatea celor care trebuie să se conformeze acestor reglementări. Astfel, în statu

⁵Nr. 26-19/1-10-142879 din 03.10.23, la solicitarea de informație nr. 2/2 din 14.08.2023

quo-ul existent la moment, producătorii casnici pot fi impuși să achite niște plăți informale pentru a li se asigura accesul în piețe.

Împărțitul tarabelor are loc înainte ca producătorii casnici să poată ajunge efectiv la piață cu transportul public. În discuția cu reprezentantul ÎM Piața Centrală, am aflat că, toți comercianții își expun marfa la tarabe disponibile în piață începând cu ora 5 dimineața⁶, iar locurile în piață se alocă după principiul: primul venit – primul servit. Astfel, locurile mai vizibile pentru consumatori, cu un vad comercial mai mare, se alocă primele. Acest fapt este unul din factorii eliminatorii pentru producătorii casnici, pe motiv că în majoritatea cazurilor, aceștia nu au acces la rute de transport public către orașele mai mari astfel încât în zilele de piață să poată ajunge acolo cu începere de la 5 dimineața. Spre exemplu, primul autobuz care se pornește din localitatea Peresecina (localitate situată la 29 km de Piața Centrală) spre Gara Centrală din Chișinău este la ora 6:50. Iar dacă producătorul casnic vine din Sudul sau Nordul țării, atunci autocarul acestuia ajunge la Gara de Sud sau la Gara de Nord și de acolo acesta ar trebui să urce cu, tot cu marfă, într-un transport public municipal ca să ajungă la Piața Centrală.

Lipsa de transparență privind gradul de ocupare a tarabelor descurajează producătorii casnici să-și expună marfa în piețe. Nici în piață, și nici pe [site-ul](#) ÎM Piața Centrală nu sunt afișate informații în timp real privind locurile disponibile pentru comerț, statistica locurilor de comerț ocupate și a celor disponibile pentru perioada precedentă, tarifele aplicate, sau prețurile medii pentru produsele comercializate etc. În gară sau la intrarea în piață nu există spații de afișaj digital unde producătorii casnici dar și consumatorii să poată verifica câte și care tarabe sunt ocupate și câte tarabe sunt libere. Deși reprezentantul Pieței Centrale ne-a informat că în piață sunt destule locuri disponibile, spre exemplu, în sectorul de legume sunt în jur de 360 de mese libere⁷, iar producătorii casnici pot găsi locuri libere în orice moment al zilei, acest lucru nu este evident și pe pagina web a pieței. Reprezentantul Pieței Centrale a mai menționat că majoritatea producătorilor casnici care vând pe marginea drumurilor nici nu cunosc costul taxei pe care trebuie să o achite pentru a închiria o tarabă în sectoarele de legume și fructe, cu toate acestea, în afara panoului informativ din incinta clădirii administrației, aceste tarife nu sunt afișate nicăieri altundeva, nici la intrarea în piață, nici în sectoarele cu tarabe. La caz, menționăm că în conformitate cu nomenclatorul și tarifele pentru serviciile prestate de Î.M „Piața Centrală”, anexă la decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 9/6 din 19.12.2018⁸, prețurile pentru comerțul la tarabă a fructelor sau legumelor variază între 14 și 21 lei/zi. Tarifele sunt însă mult mai mari dacă se comercializează carne, ouă sau produse lactate. Odată ajunși în piață, producătorii casnici ar putea fi îngrijorați de faptul că nu vor găsi așa-numiții controlori pentru a li se aloca o tarabă. Această temere nu este neapărat nefondată deoarece nu există nicăieri afișată o

⁶ Discuția a avut loc în luna august 2024

⁷ <https://www.piatacentrala.md/principala/transparență>

⁸ https://www.chisinau.md/files/anul_2018/cmc19.12.18/proiecte/6._aprobarea_Nomenclatorului_si_tarifelor_Piata_Centrala.PDF

informație clară (nici pe teritoriul pieței, nici pe panourile informative, nici pe site-uri și nici pe rețelele de socializare) referitoare la programul de lucru al acestor angajați. În cazul în care controlorii au părăsit sectoarele atribuite și nu pot fi găsiți, producătorii vor fi nevoiți să se adreseze administrației pieței, a cărei clădire se află într-o zonă retrasă, fără indicatori sau săgeți care să îi ajute pe cei interesați să găsească oficiul. Neavând informații despre programul de lucru al controlorilor, producătorii casnici ar trebui să își lase marfa undeva sau să o transporte cu ei, cutreierând piața în căutarea unei persoane responsabile pentru achitarea taxei și atribuirea tarabei, și asta pe motiv că punctul de comerț se atribuie comerciantului de către controlor, iar „talonul” cu indicarea pe acesta a numărului mesei atribuite reprezintă dreptul persoanei de a comercializa la acel amplasament.

Contrar prevederilor legale⁹, în piețe nu sunt amenajate zone dedicate exclusiv producătorilor casnici. Chiar dacă în cadrul pieței municipale există două sectoare echipate cu acoperiș și tarabe destinate comercializării legumelor și fructelor, unde reprezentanții pieței susțin că producătorii casnici își pot vinde marfa, în cadrul acestora lipsește o delimitare explicită a zonelor rezervate producătorilor casnici. La fel, nici pe teritoriul pieței, nu găsim nicăieri panouri informative pentru consumatori care să indice localizarea zonelor destinate producătorilor casnici. Necesitatea delimitării unei zone dedicate producătorilor casnici este justificată nu doar prin prisma ușurării identificării acestor producători de către consumatori, dar și din necesitate protejării producătorilor casnici de comercianții profesioniști și eventualele abuzuri care pot surveni din partea acestora.

În cadrul pieței centrale din Chișinău fie nu sunt producători casnici, fie nu se respectă prevederile HG nr. 206/2023. Conform prevederilor legale,¹⁰ pe perioada exercițiului de comerț, pe lângă afișajul obligatoriu al prețului, producătorul casnic este obligat să afișeze, la loc vizibil și o informație care să conțină: mențiunea „producător casnic”, numele și prenumele acestuia, denumirea produselor, și localitatea de origine a produselor. În urma vizitelor noastre la Î.M Piața Centrală, nu am identificat niciun comerciant care să fi afișat o astfel de informație. În aceste circumstanțe, putem presupune: fie că în piață nu există producători casnici, fie că prevederile hotărârii de guvern nu se respectă.

Înainte să înceapă căutarea unui loc în piață pentru comercializarea produselor de origine animală, producătorul casnic trebuie să reușească să obțină carnetul de sănătate al animalelor. Pentru a obține acest carnet este necesară înregistrarea exploatației „nonprofesionale”¹¹. Carnetul de sănătate al animalelor este obligatoriu pentru toate tipurile de animale, iar conform prevederilor legale, acesta se eliberează doar după efectuarea unei examinări de către medicul sau felcerul veterinar din circumscripția teritorială a producătorului casnic. Carnetul de sănătate al animalelor se vizează trimestrial. Pentru a sigura vizarea trimestrială a carnetului, producătorul casnic trebuie să anunțe orice incident/eveniment asociat animalelor deținute inclusiv data și motivul sacrificării. Vizarea

⁹ Punct 36, al 7), anexa nr. 2 la HG nr. 206/2023

¹⁰ Punct.19, anexa nr 2. la HG nr. 206/2023

¹¹ Art. 19, al (2), Legea nr. 221/2007

trimestrială a carnetului presupune și costuri de deplasare pentru producătorul casnic. Conform datelor oferite de ANSA¹², pe parcursul anului 2023, Subdiviziunile teritoriale pentru siguranța alimentelor ale Agenției, au eliberat, la solicitarea proprietarilor de animale - 7831 carnete de sănătate destinate exploatațiilor nonprofesionale. Pe motiv că, într-o exploatație nonprofesională se poate întreține nu doar o singură specie de animale, în carnetele de sănătate eliberate sunt indicate toate speciile de animale existente în exploatație: bovine, ovine, caprine, porcine, albiși, iepuri, păsări etc. Potrivit reprezentanților ANSA, specia de bază care se regăsește în cca 80% din numărul total de carnete de sănătate eliberate sunt bovinele. Acest lucru poate fi explicat și de faptul că producătorii de lactate, la procurarea laptelui de la populație, solicită proprietarilor de bovine carnetul de sănătate al animalului. Respectiv, majoritatea producătorilor care vin de la sat să vândă la oraș carne de pui, iepure sau porc, brânză de oi etc. nu neapărat dispun de aceste carnete de sănătate, iar în lipsa acestora, cadrul legal le restricționează accesul acestora în piață.

Dacă în cazul comerțului cu fructe și legume Consiliul Municipal stabilește tarifele pentru arenda tarabelor și poate decide facilitarea accesului în piață pentru producătorii casnici, atunci, pavilioanele de carne și lactate amplasate pe teritoriul pieței centrale sunt private. Astfel, dacă producătorii casnici ar încerca să vândă carne, lactate sau ouă în cadrul celei mai mari piețe alimentare din țară, atunci aceștia ar trebui să surmonteze și bariera accesului în pavilioanele private. Pavilioanele 1-5 din cadrul ÎM Piața Centrală au fost privatizate în anii 2000 de către companii care au fost înființate cu câteva luni înainte de privatizarea propriu-zisă¹³. Hala de carne nr. 1 a fost privatizată de S.C. Commax SRL, hala de carne nr. 2 de S.C. Comingi SRL, hala de carne nr. 3, de Dakeli SRL, hala nr. 4, de lactate și pește de Midarcom SRL, hala nr.5, de lactate, a fost privatizată de S.C. Maiul-Vir-Con SRL. Astfel, gestionarea activității de comerț în aceste pavilioane este realizată de către un agent economic privat. În interiorul pavilioanelor nu am reușit să identificăm vreo informație referitoare la tarifele aplicate, sau modul de alocare a locurilor de comerț. Nu am reușit să identificăm nici informații online referitoare la modul de acces la spațiile comerciale în incinta acestor pavilioane private și nici pagina web a acestor companii. Ca și în cazul amplasamentelor gestionate de ÎM Piața Centrală, în cazul pavilioanelor private nu sunt delimitate zone pentru producătorii casnici. Suplimentar, în pavilioanele de carne și lactate comercianții sunt obligați să poarte un halat alb în calitate de uniformă, ceea ce pentru producătorii casnici ar reprezenta o barieră suplimentară pentru comercializarea produselor în piață. Cu regret, unii reprezentanți ai SRL-urilor cu pricina nu au putut fi identificați, iar cei cu care am reușit să vorbim au refuzat categoric să răspundă la întrebări.

Concluzii:

- 1. Cadrul legal privind accesul în piață a producătorilor casnici rămâne la fel de restrictiv și impracticabil, iar costul de conformare și cel de punere în aplicare depășesc, cu mult,**

¹² Scrisoarea de răspuns ANSA nr.05-4262 din 16.08.24

¹³ Ion, Surdu. „Istoria halelor private de pe teritoriul Pieței Centrale din Chișinău”, Moldnova, 2016

beneficiile care se vor a fi generate. Analiza modului de aplicare a cadrului legal pe exemplul ÎM Piața Centrală relevă că prevederile privind comerțul în piețe a producătorilor casnici nu se respectă. Cadru legal complex, greu de implementat și care se încalcă mereu, crește riscul de corupție și diminuează încrederea cetățenilor în stat și instituțiile lui.

2. **Deși tradițional piețele agroalimentare sunt percepute drept un loc unde se pot procura produse direct de la producător, cadrul legal existent le transformă în banale spații destinate comercianților profesioniști.**
3. **Piețele și halele private din cadrul acestora rămân a fi ostile producătorilor casnici**, iar lipsa zonelor dedicate producătorilor casnici îi face pe aceștia mai vulnerabili în fața comercianților profesioniști.
4. **Procedura legală pentru accesul în piață a producătorilor casnici nu este descrisă într-un singur loc, aceasta derivă din mai multe reglementări distincte pe care producătorii casnici nu au de unde să le cunoască.** Producătorii casnici care doresc să-și vândă surplusul din gospodărie nu au întotdeauna pregătirea necesară pentru a naviga prin reglementările dispersate în diferite legi, hotărâri de guvern sau ordine (ANSA). Nici la zi, nu există un ghid, pamflet sau alt material informativ care să explice clar, pe înțelesul tuturor, aceste proceduri.
5. **Lipsa de transparență privind: modul de repartizare a locurilor de comerț în piețe, numărul locurilor disponibile pentru producătorii casnici, dar și tarifele aplicate, cresc riscul de corupție și restricționează accesul în piață pentru producătorii casnici.** Lipsa de transparență descurajează producătorii casnici să-și expună marfa în piețe.
6. **Producătorii de produse de origine animală au de suportat costuri semnificative pentru a-și comercializa marfa în piețe, în mod special dacă halele sunt private.** Suplimentar, proprietarii halelor private pot revendica satisfacerea și altor condiții precum deținerea unei uniforme, de exemplu: halat alb, fapt ce reprezintă un impediment suplimentar pentru producătorii casnici care nu fac comerț decât ocazional.

Recomandări:

1. **Debirocratizarea accesului în piață pentru producătorii casnici și alte categorii de producători** pentru a readuce producătorii în pieței, pentru a stimula spiritul de antrepriză și a crește posibilitățile producătorilor de a-și expune și comercializa direct, fără intermediari propria producție.
2. **Schimbarea modului în care se determină activitatea de întreprinzător a producătorilor casnici.** O alternativă pentru declarația de producător casnic ar fi înlocuirea acesteia cu o prevedere care limitează numărului de zile pe an în care producătorii casnici pot să-și comercializeze produsele fără achitarea impozitului pe venit.
3. **Digitalizarea rezervării și achitării online sau prin SMS a tarabelor din piețe cu repartizarea automată (prin mesaj) a numărului mesei** ar face piețele din țară mult mai prietenoase pentru

producătorii casnici și alți comercianți neprofesioniști eliminând dependența de angajații pieței și securizând un loc în piață indiferent de ora la care ajunge la gară transportul din regiuni.

4. **Afișarea planului piețelor, atât online, cât și pe panourile de afișaje din piețe, pe care să se indice clar zonele destinate producătorilor casnici**, pentru a asigura respectarea Hotărârii de Guvern nr. 206/2023 și a ajuta atât producătorii, cât și cumpărătorii să identifice mai rapid localizarea acestor zone.
5. **Simplificarea procedurii de eliberare și vizare a carnetului de sănătate pentru animale**, în mod special pentru păsări, iepuri, caprine, ovine și familiile de albine deținute de posesorii „exploatațiilor nonprofesionale” care produc cele mai populare produse de casă.
6. **Vizarea trimestrială, din oficiu, a carnetului de sănătate** pentru posesorii exploatațiilor nonprofesionale de păsări, iepuri, caprine, ovine și familiile de albine, fără a fi necesară aplicarea ștampilei și a semnăturii olografe a medicului veterinar sau felcerului dacă nu au fost înregistrate incidente sanitar-veterinare majore. Această măsură ar reduce semnificativ riscul de corupție și barierele birocratice care limitează accesul în piață al producătorilor casnici.