

CORNEL CIUREA

EXPERT IDIS

INDEMNIZAȚIILE DE MATERNITATE – ÎNTRE PRACTICI INFORMALE ȘI NECESITATEA OPTIMIZĂRII SISTEMULUI DE ASIGURĂRI SOCIALE

Policy Brief



Institutul pentru
Dezvoltare și
Inițiative Sociale
(IDIS) „Viitorul”

MARTIE

2014

Acest produs apare
în parteneriat cu
Friedrich-Ebert-Stiftung

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



www.viitorul.org



POLICY BRIEF

INDEMNIZAȚIILE DE MATERNITATE – ÎNTRE PRACTICI INFORMALE ȘI NECESITATEA OPTIMIZĂRII SISTEMULUI DE ASIGURĂRI SOCIALE

Cornel Ciurea



www.viitorul.org

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Nici Administrația IDIS „Viitorul”, nici Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” și nici Friedrich-Ebert-Stiftung nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare Publică al IDIS „Viitorul”.
Persoana de contact: Diana Lungu - diana.lungu@viitorul.org

ADRESA DE CONTACT:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.



Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) este o fundație politică, social-democrată germană scopurile căreia sunt promovarea principiilor și fundamentelor democrației, a păcii, înțelegerii și cooperării internaționale. FES își îndeplinește mandatul în spiritul democrației sociale, dedicându-se dezbaterii publice și găsirii, într-un mod transparent, de soluții socialdemocrate la problemele actuale și viitoare ale societății.

În Republica Moldova, Friedrich-Ebert-Stiftung activează din octombrie 2002.

Tel.: (373 22) 855830

E-mail: fes@fes-moldova.org

web: www.fes-moldova.org

Fotografie pagina 1: www.huffingtonpost.com

Introducere

Pe data de 23 decembrie 2013, la propunerea Guvernului, Parlamentul votează Legea nr. 332, prin care s-au operat modificări la Legea nr. 289 din 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitatea temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale. Principalele modificări vizează modul de calculare al indemnizațiilor de maternitate și a indemnizațiilor lunare pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani. Această lege a atras o serie de critici din partea Partidului Liberal din Republica Moldova, dar și din partea unor instituții care au avizat legea (în special, CNA) care au considerat că modificările în cauză înrăutățesc situația femeilor gravide și diminuează indemnizațiile de maternitate. Prezenta analiză reprezintă o încercare de a dezbată argumentele oponenților acestei reforme în vederea descoperirii resorturilor ascunse care au determinat existența unor abuzuri pe care această lege nouă vrea să le înlăture. În același timp, autorul vrea să demonstreze necesitatea asigurării unui tratament egal tuturor persoanelor asigurate în vederea realizării coraportului între contribuțiile achitate și plățile promise sub formă de indemnizații de maternitate, indemnizații pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani și, în același timp, în vederea asigurării sustenabilității financiare a bugetului asigurărilor sociale de stat.

Analiza a fost realizată prin interviuarea succesivă a părților implicate în dispută. Având în vedere rezonanța și sensibilitatea cazului, s-a dorit prezentarea situației reale pentru a arăta dificultățile cu care se confruntă atât sistemul public de asigurări sociale cât și beneficiarele acestui sistem.

Cazul este extrem de interesant din câteva considerente. În primul rând, el reflectă existența unor practici oculte în sistemul asigurărilor sociale, bazat pe angajări fictive, despre care societatea preferă să nu vorbească, drapând situația reală cu argumente moraliste fapt care pune în pericol eficiența întregului sistem. Cu toate acestea, discursurile de escamotare a realității se bucură de mare

audiență în societatea noastră care se consideră în drept să ”trișeze” pentru a păcăli statul, considerat nereceptiv la solicitările populației. În al doilea rând, analiza vrea să arate arsenalul insuficient de instrumente de care dispun organele de resort (în cazul nostru, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei) pentru a face față acestor practici dubioase de majorare artificială a venitului asigurat, luat în calcul la determinarea mărimii indemnizațiilor de maternitate și a indemnizațiilor pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani. Am dorit să demonstrăm că reforma întreprinsă de Minister, va avea un efect parțial și nu va putea înlătura integral sistemul informal paralel celui oficial. Astfel, în condițiile actuale, acțiunile Ministerului sunt mai curând paliative, menite să micșoreze impactul abuzurilor și nu le poate elimina în totalitate. În sfârșit, este important de subliniat că asemenea gen de confruntări dintre organele de resort și diverse grupuri de presiune pot fi ușor politizate, fapt care nu contribuie la lămurirea chestiunii, întrucât părțile implicate în conflict preferă să nu releve motivele reale ale acțiunilor lor. În cazul dezbaterii dintre Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și Partidul Liberal pe tema indemnizațiilor de maternitate fiecare parte și-a prezentat argumentele fără a ține cont de contraargumentele părții opuse. De fapt, au avut loc monologuri paralele, puțin lămuritoare pentru publicul larg și deloc favorabile găsirii unor soluții reciproc avantajoase.

În același timp, insistăm în cadrul lucrării asupra necesității unei reforme generale care ar cuprinde toate domeniile din viața societății în care s-au cuibărit practicile informale. Această reformă poate fi întreprinsă la nivelul întregii societăți și nu ține de competența exclusivă a vreunui Minister luat în parte. Abandonarea practicilor informale se poate produce doar în urma unor acțiuni hotărâte ale Guvernului, ferm decis să înlătore aceste comportamente deviate dar oferind, în același timp, cetățenilor suficiente recompense pentru a-i determina să renunțe la acțiuni considerate de ei a fi raționale și evidente.

1. Modificările operate la baza de calcul a indemnizațiilor de maternitate și îngrijire a copiilor ca răspuns la practicile abuzive din societatea moldovenească

Reforma sistemului de indemnizații de maternitate ca element al reformei întregului sistem al indemnizațiilor privind incapacitatea temporară de muncă, stabilită prin Legea Nr 332 din 2013, necesită o descriere sumară a principalilor piloni ai sistemului public de asigurări sociale.

Sistemul public de asigurări sociale oferă tuturor participanților dreptul de a beneficia atât de o protecție pe termen lung (pensie de asigurări sociale), cât și de o protecție pe termen scurt – în cazul incapacității temporare de muncă a persoanei. Asigurații sistemului public de asigurări sociale au dreptul la următoarele prestații:

- a) Indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă;
- b) Indemnizație pentru prevenirea îmbolnăvirilor (carantină);
- c) Prestație pentru recuperarea capacității de muncă;
- d) Indemnizație de maternitate;
- e) Indemnizație unică la nașterea copilului (începând cu 01.01.2013, indemnizația unică se achită din contul Bugetului de stat);
- f) Indemnizație pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani;
- g) Indemnizație pentru îngrijirea copilului bolnav;
- h) Ajutor de deces.

Obiectul prezentei analize îl constituie indemnizațiile prevăzute la punctele d), e) și f) pe care le-am grupat la rubrica *indemnizații*. Modul de acordare și de plată

al indemnizațiilor prevăzute la punctele d) și f) a fost modificat prin Legea Nr 332, votată în Parlament pe 23 decembrie 2013, fapt care a stârnit o serie de critici din partea Partidului Liberal, care a considerat că prin această lege este subminată natalitatea în Republica Moldova. De asemenea, legea în cauză a atras obiecții serioase din partea Direcției Generale Juridice a Parlamentului, Centrului Național Anticorupție și sindicatelor. Pentru a vedea scopul și implicațiile reale ale acestei legi ar trebui să întreprindem o scurtă incursiune în sistemul indemnizațiilor.

- 1) *Indemnizații de maternitate*. Indemnizația de maternitate include concediul prenatal și postnatal și se acordă, începând cu a 30-a săptămână de sarcină, pe o perioadă de 126 zile calendaristice (în caz de excepție – 140 zile calendaristice). Cuantumul lunar al indemnizației de maternitate este de 100% din venitul mediu lunar asigurat realizat în ultimele 12 luni calendaristice (anterior 6 luni) premergătoare lunii producerii riscului asigurat (astfel, pe o perioadă de 4 luni înainte și după naștere, beneficiara primește lunar o indemnizație egală cu venitul mediu lunar din ultimele 12 luni premergătoare acestei perioade de 4 luni). În ultimul timp, observăm o creștere substanțială a cheltuielilor la plata acestor indemnizații – de exemplu, diferența dintre cheltuielile din 2011 și 2012 constituie 53488 mii lei (suma totală în 2012 fiind de 249662 mii lei). Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei explică această majorare prin creșterea numărului real de zile de beneficiere de indemnizație de maternitate până la 2190319 în

2012 zile față de 2032622 zile în 2011 sau cu 7,76% și totodată, creșterea mărimii medii a indemnizației cu 6356 lei sau cu 186,4% pentru aceeași perioadă.

2) *Indemnizația unică la nașterea copilului, persoanelor asigurate.* Indemnizația unică la nașterea copilului constituie o formă de sprijin bănesc acordată o singură dată femeilor asigurate. Începând cu anul 2013, această indemnizație se acordă din contul Bugetului de stat. În conformitate cu prevederile Legii Bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2012, cuantumul indemnizației unice la nașterea copilului născut viu a constituit: 2300 lei – pentru primul copil; 2600 lei – pentru fiecare copil următor; în 2013, cuantumul a fost de 2600 lei pentru primul copil și 2900 pentru fiecare copil următor. În 2014,

pentru prima dată, cuantumul a fost majorat cu 500 de lei – 3100 pentru primul copil și 3600 pentru fiecare copil următor.

3) *Indemnizația lunară pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani.* Cuantumul lunar al indemnizației pentru creșterea copilului constituie 30% din venitul mediu lunar asigurat realizat în ultimele 12 luni calendaristice (potrivit vechii legi – 6 luni) premergătoare lunii producerii riscului asigurat, dar nu mai puțin de 400 lei pentru fiecare copil (anterior erau 300 de lei).

În Tabelul de mai jos puteți vedea dinamica cheltuielilor pentru două tipuri de indemnizații – unică și lunară pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani.

TABELUL 1 Dinamica cheltuielilor pentru protecția familiilor cu copii în perioada 2009-2013, persoane asigurate

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Numărul indemnizațiilor	Suma stabilită (mii lei)	Numărul indemnizațiilor	Suma stabilită (mii lei)	Numărul indemnizațiilor	Suma stabilită (mii lei)	Numărul indemnizațiilor	Suma stabilită (mii lei)	Numărul indemnizațiilor	Suma stabilită (mii lei)
Indemnizație unică la nașterea primului copil	5984	8195,9	6402	10663,5	6360	11963,5	6083	13781,2	5892	15087,5
Indemnizație unică la nașterea fiecărui copil următor	5880	9849,9	6122	11961,7	6101	13313,4	6158	15757,4	6322	18035,4
Indemnizație lunară pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani, din care:	29268	14628,2	32815	22401,6	34102	27447,4	35657	32411,6	37138	38764,0
Mamelor	27528	13731,5	31815	22401,6	33669	26989,6	35179	31815,0		
Taților	668	387,6	186	208,7	238	295,1	270	399,5		
Altor persoane	1072	509,1	189	134,1	195	162,7	208	197,1		
Indemnizație lunară pentru creșterea copilului în vârstă de la 3 până la 16 ani	1537	157,6	-	-	-	-	-	-	-	-

Principalele modificări operate de către Guvern au vizat următoarele domenii¹:

a) Majorări:

- Majorarea indemnizației unice la naștere cu 500 de lei: 3100 pentru primul copil și 3600 pentru fiecare copil următor.
- Majorarea de la 300 la 400 de lei a indemnizației lunare pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 1 an și jumătate pentru persoanele neasigurate și a mărimii minime a indemnizației pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani, pentru persoanele asigurate.

Aceasta este partea cea mai neproblematică a schimbărilor operate de Minister. În mod evident, nimeni nu contestă necesitatea creșterii mărimii indemnizației unice la nașterea copilului, chiar dacă majorarea record din acest an (500 de lei), oricum este considerată insuficientă în raport cu necesitățile reale ale familiilor cu nou-născuți.

b) Ajustări pentru a corespunde principiului contributivității, ceea ce înseamnă stabilirea unei legături obligatorii între plata contribuției de asigurări sociale și mărirea indemnizației²:

- Pentru a beneficia de indemnizația pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani, persoanele îndreptățite urmează să realizeze un stagiu total de cotizare de până la 3 ani sau de cel puțin 9 luni (anterior 3 luni), realizat în ultimele 24 luni (anterior 12 luni) anterioare producerii riscului asigurat.

¹ În prezenta analiză nu abordăm toate schimbările operate, chiar dacă multe dintre ele au fost supuse criticilor. Anumite reproșuri aduse Ministerului se datorează înțelegerii greșite a legii noi (sau a Hotărârii de Guvern nr.1034 din 20.12.2013). De exemplu, s-a invocat faptul că mamele vor fi obligate să restituie indemnizația de maternitate în cazul în care a desfășurat activități de antreprenariat de diverse forme. Potrivit Ministerului, această regulă exista și anterior dar nu era specificată într-un regulament. Un alt exemplu de critici ține de depunerea certificatului medical nu la locul de muncă, ci la casa teritorială de asigurări sociale. Această modificare a rezolvat o serie de probleme, dar a creat altele, precum existența unor cozi mari și enervante la casele teritoriale. Problema în cauză trebuie să fie rezolvată, dar ea nu ține nemijlocit de aspectele financiare care constituie obiectul analizei.

² Unul din cele 5 principii fundamentale ale sistemului de asigurări sociale – principiul unicității, principiul egalității, principiul solidarității sociale a generațiilor, principiul obligativității și principiul contributivității stipulate în Legea Nr.489 din 08.07.1999.

— Pentru a beneficia de indemnizația de maternitate, femeia asigurată nu este obligată să realizeze stagiul de cotizare menționat mai sus, deoarece conform prevederilor legale aceasta are dreptul la indemnizația de maternitate indiferent de durata stagiului de cotizare realizat.

— A fost micșorat pragul pentru nesuspendarea indemnizației pentru creșterea copilului (anterior se putea de lucrat până la 90% fără a pierde indemnizația) până la 0,5 salariu de funcție/tarifitar sau salariul convenit pentru timpul efectiv lucrat în limitele a 0,5 din durata programului de muncă în cazul salarizării conform sistemelor netarifare.

Aceste ajustări au fost menționate în mod special de către criticii reformei. Nemulțumirile au vizat cu precădere reducerea posibilității de a obține simultan un salariu mai mare (de până la 90%) și indemnizația pentru creșterea copilului, ceea ce a fost interpretat ca fiind o diminuare a veniturilor mamei care îngrijește de copil și retragerea unui drept obținut anterior. Cu toate acestea, considerăm că explicația Ministerului acoperă în bună parte aceste reproșuri. În opinia Ministerului scopul indemnizației este dublu – a) de a permite mamei efectiv să aibă grijă de copil; b) de a compensa prin indemnizație venitul ratat. Sigur, rămâne în picioare argumentul legat de faptul că un drept acordat nu poate fi retras – în aceste condiții limitarea până la 0,5 din salariu înrăutățește potențial situația financiară a unei mame care dorește să lucreze. La acest argument, explicația Ministerului este una plauzibilă - nu se încearcă limitarea dreptului femeii de a beneficia de indemnizația pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani, dacă acest drept a fost obținut până la intrarea în vigoare a modificărilor la Legea privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă. Totodată, în această discuție trebuie să fie luat în calcul și apelul patronatelor care s-au pronunțat în favoarea acestor modificări, din simplul motiv că mamele care alegeau să muncească și, în același timp, să îngrijească copiii se îmbolnăveau destul de des. În aceste condiții, putem admite că situația mamelor a avut de suferit din punct de vedere financiar, însă această diminuare trebuie să fie pusă în balanță cu alte criterii – eficiența muncii din punctul de vedere al angajatorului, sănătatea copilului, considerarea indemnizației drept recompensă pentru venitul ratat.

Majorarea stagiului de cotizare de la 3 la 9 luni, de asemenea, corespunde principiului contributivității și stabilește o legătură dintre perioada de plată a contribuției și viitorul drept la indemnizație. Potrivit Ministrului Valentina Buliga, acest aspect a fost discutat în cadrul dialogului social și din această cauză modificarea dată a stârnit mai puține discuții la momentul votării acestei legi.³

c) Eliminarea posibilităților de abuz din partea beneficiarilor prin obținerea din partea BASS a unor surse financiare suplimentare care, de multe ori, nu reflectă în mod adecvat venitul mediu lunar asigurat, care constituie baza de calcul al indemnizațiilor de asigurări sociale.

— Majorarea de la 6 la 12 luni calendaristice a perioadei ce intră în calcularea venitului mediu lunar asigurat, premergătoare lunii survenirii riscului asigurat (în cazul indemnizațiilor de maternitate) sau anterioare lunii nașterii copilului (în cazul indemnizației pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani). De asemenea, s-a renunțat la practica de a se calcula venitul mediu lunar în baza lunilor lucrate complet. În ceea ce privește indemnizația pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani, trebuie de menționat că lunile calendaristice ale concediului prenatal se substituie cu același număr de luni calendaristice imediat premergătoare perioadei incluse în calcul. Astfel, în cazul indemnizațiilor de maternitate, quantumul lunar al indemnizației de maternitate va fi de 100% din baza de calcul pe o perioadă de 4 luni până și după naștere, iar în cazul indemnizației pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani, quantumul va fi de 30% din aceeași bază de calcul.

Este important de menționat că oponenții acestei legi vizează în mod special mărirea termenului de stabilire a bazei de calcul până la 12 luni, ceea ce în opinia lor conduce la micșorarea indemnizației, al cărei mediu în 2012 a fost de 13710 lei. În plus, oponenții au interpretat aceste modificări în sensul că lunile nelucrate sunt incluse cu venitul asigurat în quantumul unui salariu tarifar pentru categoria 1 (900 sau, după caz, 1400 de lei) ceea ce micșorează indemnizația a cărei medii în 2012 a fost de 13710 lei.

³ <http://www.europalibera.org/content/article/25254500.html>

În ceea ce privește ultima observație, avem de a face cu o eroare în interpretarea legii datorată, posibil, caracterului greoi al textului – s-a considerat că în cazul în care beneficiarul lipsește pe motiv de concediu de boală o anumită perioadă de timp mai mică de o lună venitul pe luna dată este anulat și se ia în calcul doar salariul tarifar pentru categoria I de salarizare, sau după caz quantumul minim garantat al salariului în sectorul real al economiei (900 sau după caz, 1400 lei)⁴, fapt infirmat de Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei. În acest caz, din explicațiile Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, în calculul indemnizației va fi luat tot venitul asigurat realizat în luna incomplet lucrată. Legea prevede la articolul 7 substituirea lunilor care nu au fost lucrate integral din motiv de concediu medical, concediu de maternitate, concediu pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani, șomaj cu drept de ajutor de șomaj cu quantumul salariului tarifar pentru categoria I de salarizare, sau după caz cu quantumul minim garantat al salariului în sectorul real al economiei. Această prevedere se aplică și în cazul **lipsei integrale** a venitului asigurat la toate entitățile în unele și aceleași luni calendaristice din perioada celor 12 luni calendaristice. Lipsa integrală în accepția autorilor înseamnă lipsa venitului asigurat de la toate locurile de lucru pe durata întregii luni.

În ceea ce privește diminuarea indemnizațiilor din cauza majorării termenului de stabilire a bazei de calcul de la 6 până la 12 luni calendaristice, oponenții legii au opinat că alocațiile pentru creșterea copilului ar fi fost înjumătățite, referindu-se probabil la creșterea dublă a perioadei de calcul.⁵ Cu toate acestea, aparent, nu există o legătură causală între creșterea perioadei de calcul și mărirea indemnizației care depinde de mărirea salariului. Ori, este evident că mărirea venitului mediu lunar asigurat se stabilește în urma negocierilor dintre angajat și angajator și nu depinde de durata stabilirii bazei de calcul. Cu toate acestea, oponenții au intuit exact că mai multe beneficiare ale indemnizațiilor de maternitate vor avea de pierdut. Căuza nu rezidă, însă, în durata stabilirii bazei de calcul ci în strategiile adoptate de mai multe femei în preajma concediului prenatal pentru a majora în mod artificial venitul mediu lunar.

⁴ <http://www.moldova.org/pl-protejeaza-drepturile-viitoarelor-mamici-si-cere-mai-multa-protectie-din-partea-statului/>

⁵ http://www.noi.md/md/news_id/35408

Potrivit Anexei 2 la proiectul de lege Nr 332, în ultimii ani, în rândul potențialilor beneficiari de indemnizații de maternitate, ia amploare practica de angajare fictivă prin cumul la diverse unități economice pe o perioadă foarte scurtă de timp (ultimele luni înainte de concediul prenatal sau chiar ultima lună) și de stabilire a unui salariu mult mai mare decât cel obișnuit, fapt care le permite să beneficieze de indemnizații de maternitate și de îngrijire a copiilor de 4-6 ori mai mare decât ar recomanda-o situația reală. Aceste practici, în opinia Ministerului, au condus în 2012 la o creștere a cheltuielilor cu 53488,70 mii lei față de anul 2011. Creșterea cheltuielilor ar fi influențată de creșterea mărimii medii a indemnizației cu 186,4% pe fundalul descreșterii beneficiarilor în anul 2012 cu 8466 persoane. Astfel, majorarea duratei de stabilire a bazei de calcul și renunțarea la luarea în considerare doar a lunilor lucrate complet va conduce la o diminuare a indemnizațiilor de maternitate și de îngrijire, întrucât cele 6 luni noi care vor intra în calcul sunt luni premergătoare sau imediat ulterioare sarcinii, ceea ce face aproape imposibilă recurgerea la angajări fictive.

Majorările care au îngrijorat Ministerul fiind puse în seama angajărilor fictive sunt reflectate în tabelul 2.

Din tabel observăm că cele mai importante majorări care pot fi explicate prin angajări fictive s-au produs în 2012, în cazul indemnizațiilor de maternitate menționate anterior (creșterea de 53488,7) atunci când

mărimea medie a indemnizației a crescut cu 6356 de lei (86%). În 2013 această tendință a fost menținută chiar dacă majorările n-au atins cotele din 2012. Astfel, media indemnizației de maternitate a crescut cu 1572 lei (11%), iar media indemnizației lunare de îngrijire a copilului s-a mărit cu 129 lei (14%).

În același timp, ar fi de menționat că acțiunile Ministerului de a curma abuzurile nu vor putea să atingă scopul în totalitate. În fond, Ministerul va putea doar să diminueze alocațiile exagerate fără a fi în stare să curme angajările fictive. Chiar și în formula nouă, femeile gravide vor fi încurajate să recurgă la aceste angajări fictive imediat după constatarea sarcinii pentru a majora în mod artificial cele două tipuri de indemnizații în cauză. Cu toate acestea, Ministerul ridică prin aceste acțiuni bariere suplimentare – femeile care vor dispune fictiv de salarii mult mai mari pe o perioadă mai îndelungată (anterior era suficient să achiți doar două luni contribuțiile la BASS) vor trebui, pe de o parte, să achite mult mai mult pentru BASS și, pe de altă parte, vor primi indemnizații mai mici, deoarece la calcularea venitului mediu asigurat vor fi luate în considerare și lunile lucrate ”în mod real” cu salarii ”reale” (adică mai mici). Acest fapt este menționat și în Raportul de Expertiză Anticorupție al CNA, care invocă faptul că legea în cauză nu înlătură lacunele din legislație. Chiar dacă acest lucru este corect, putem considera schimbările operate ca fiind o încercare de a curma practicile informale.

TABELUL 2: Informația comparativă privind indemnizațiile de maternitate și lunară pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani, persoane asigurate pe anii 2010-2013

		2010 (01.01.2011)			2011 (01.01.2012)		
		Numărul beneficiarilor, persoane	Mărimea medie, lei	Suma cheltuielilor efective, mii lei	Numărul beneficiarilor, persoane	Mărimea medie, lei	Suma cheltuielilor efective, mii lei
Indemnizație de maternitate		24542	6848,37	168072,8	26676	7353,9	196173,5
Devieri	+/-	4492	-379,18	23160,5	2134	505,56	28100,7
	%	122,4%	94,8%	116,0%	108,7%	107,4%	116,7%

Indemnizație lunară pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani, persoanelor asigurate		30% din baza de calcul, dar nu mai puțin de 300 lei	256830,7	35709	30% din baza de calcul, dar nu mai puțin de 300 lei	322544,0	
		675,27			768,64		
Devieri	+/-	3138	196,35	93428,0	2027	93,37	65713,3
	%	110,3%	141,0%	157,2%	106,0%	113,8%	125,6%

		2012 (01.01.2013)			2013 (01.01.2014)		
		Numărul beneficiarilor, persoane	Mărimea medie, lei	Suma cheltuielilor efective, mii lei	Numărul beneficiarilor, persoane	Mărimea medie, lei	Suma cheltuielilor efective, mii lei
Indemnizație de maternitate		18210	13710	249662,2	18891	15282,2	288695,3
Devieri	+/-	-8466	6356,24	53488,7	681	1571,99	39033,10
	%	68,3%	186,4%	127,3%	103,7%	111,5%	115,6%
Indemnizație lunară pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani, persoanelor asigurate		37318	30% din baza de calcul, dar nu mai puțin de 300 lei	389001,8	38847	30% din baza de calcul, dar nu mai puțin de 300 lei	470916,7
			868,52			997,86	
Devieri	+/-	1609	99,88	66457,8	1529	129,34	81914,90
	%	104,5%	113,0%	120,6%	104,1%	114,9%	121,1%

2. Confruntarea dintre practicile formale și informale din societatea moldovenească – un blocaj continuu

Astfel, Ministerul încearcă să optimizeze alocațiile din BASS prin contracararea parțială a tentativelor femeilor însărcinate de a-și majora în mod artificial veniturile, folosind strategia vicleanului care răspunde cu aceeași monedă unui alt viclean. În fond, asistăm la o cursă contra cronometru dintre Minister și femeile însărcinate din Republica Moldova, ultimele încercând să ”fenteze” sistemul asigurărilor sociale prin obținerea unor beneficii suplimentare și care, se ciocnesc, în replică, cu o contraacțiune de aceeași natură a Ministerului. În această confruntare, ambele părți clamează după adevăr și dreptate, folosind tipuri diferite de argumentare. Oponenții schimbărilor consideră că Republica Moldova traversează o acută criză a natalității, iar reformele Ministerului, în special, cele care vizează o reducere reală a indemnizațiilor, pot să descurajeze în continuare femeile să nască copii. În același timp, oponenții nu divulg strategiile oculte care sunt aplicate de către femeile din societatea moldovenească pentru a nu delegitima demersul din punct de vedere politic.

La rândul său, Ministerul insistă asupra faptului că bugetul auster al asigurărilor sociale este în incapacitate de a face față noilor solicitări, mai ales, în situația în care ele provin în urma unor acțiuni cu caracter dubios. Cu toate acestea, fiind un Minister al protecției familiei, el nu poate să lanseze o ofensivă mediatică prin stigmatizarea publică continuă a acelor persoane care recurg la asemenea practici aflate la limita fair play-ului. Într-o țară destul de săracă, cu probleme grave la capitolul natalității, încercările femeilor însărcinate de a-și majora în mod artificial indemnizațiile de maternitate trebuie să fie tratate cu toleranță. Acest fapt este cu atât mai evident cu cât devin din ce în ce mai vizibile eforturile unor grupuri politice de a beneficia într-un mod extrem

de discutabil de avutul statului.⁶ Comparațiile care se fac dintre sumele cheltuite pentru indemnizații și privatizările dubioase din 2013 sau scutirile de impozite pentru anumite categorii de întreprinzători din aceeași perioadă delegitimează parțial eforturile Guvernului de optimizare a alocațiilor din BASS. Cu toate acestea, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei are obligațiunea să recurgă la asemenea gen de optimizări pentru a rezista în condițiile în care presiunile asupra bugetului devin din ce în ce mai mari.

Din această cauză, asistăm la o confruntare surdă în chestiunea indemnizațiilor de maternitate între Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei care este în drept să opereze modificări în vederea creării unei repartiții mai echitabile a alocațiilor sociale dar care nu poate să lanseze o campanie de anvergură în acest sens și diverse grupuri sociale și politice, extrem de sensibile la chestiunea natalității și a situației femeii în societatea moldovenească, care chiar dacă nu-și dezvăluie în totalitate motivele și scopurile, pretind o recunoaștere și un respect mai mare din partea statului. Prin aplicarea strategiilor free-rider (dilema blatistului sau a călătorului fără bilet⁷), aceste grupuri se bucură în mod paradoxal de înțelegere în societatea noastră, remarcându-se un fel de complicitate între cei care încearcă să păcălească statul după principiul ”ochi pentru ochi, dinte pentru dinte”.

⁶ În acest context, declarația deputatului liberal Corina Fusu este pertinentă: ”Considerăm revoltător faptul că guvernarea actuală, după ce a dat de pomană Banca de Economii, Aeroportul, a decis să pună suplinirea la buget pe umerii nou-născuților. În cazul Moldovei, când natalitatea este scăzută, statul ar trebui să aibă grijă de familiile tinere și să asigure o creștere a natalității pentru ca să nu ne pomenim într-o zi că nu va avea cine lucra pentru pensii, pentru dezvoltarea acestui stat”

⁷ Dilema blatistului – concept în teoria alegerii sociale care descrie situațiile în care toți vor să beneficieze și nimeni nu vrea să plătească

Din acest punct de vedere, situația femeilor gravide care încearcă să obțină indemnizații exagerat de mari poate fi comparată cu comportamentul imposibil deocamdată de calificat al școlilor din Republica Moldova care prin strategii similare atrag pe căi dubioase mijloace bănești prin intermediul fondurilor părintești. Doar că spre deosebire de situația creată vizavi de indemnizațiile de maternitate, în cazul acestor fonduri societatea dar și Guvernul preferă să nu reacționeze, acceptând în surdina caracterul implacabil al lor, chiar dacă modalitatea de colectare a resurselor financiare provoacă din ce în ce mai des comentarii acide și chemări la ordine din partea Procuraturii.⁸

În ultima instanță, trebuie să acceptăm că atât problema indemnizațiilor cât și existența asociațiilor părintești în școli reprezintă exemple de disfuncționalitate a întregului sistem socio-economic și aceste cazuri nu pot fi tratate în exclusivitate de către ministerele de resort – Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei sau Ministerul Educației. Aceste exemple reprezintă cazuri de incompatibilitate dintre instituțiile formale existente în țara noastră (avem în vedere aici structurile Guvernului, cadrul legal, normele europene) și instituțiile informale (cutumele, deprinderile, practicile statornicite sau cauzate de constrângeri obiective) care de multe ori au un impact mult mai profund asupra realității, modelând societatea după tipare total străine lumii moderne. În aceste condiții, intervenția Ministerelor nu poate avea decât efecte de paliativ, atenuând sau diminuând efectele instituțiilor informale. În cazul indemnizațiilor de maternitate, Ministerul se află sub presiuni multiple: a) majorările record ale indemnizațiilor unice acordate la nașterea copilului sunt apreciate de societate ca fiind modeste și insuficiente, persoanele vizate de reforme fiind concentrate asupra pierderilor și nu a câștigurilor; b) femeile însărcinate nu vor să renunțe la practicile

⁸ <http://protv.md/stiri/social/taxele-platite-in-licee-si-scoli-in-vizorul-procuraturii-generale---78390.html>

informale de angajare fictivă care le procură venituri mult mai mari decât indemnizațiile unice; c) aceste grupuri de femei obțin sprijin politic întrucât reprezintă un grup sensibil cu audiență maximă în societate, d) presiunile politice paralizază activitatea organelor de resort care sunt intimidată și nu pot continua reformele; e) argumentele raționale ale Ministerului sunt ușor combătute de discursuri moraliste care fac trimitere la dreptate și adevăr în absența unor discuții lămuritoare în societate.

Din această cauză rezolvarea deplină a acestor probleme depinde în mare măsură de reformele la nivel macrosocial (în termenii Republicii Moldova asta înseamnă aderarea la spațiul european care impune alte standarde) și nu se poate realiza în compartimente separate, precum este asistența socială sau educația. În același timp, Guvernul trebuie să aibă acțiuni concertate în promovarea acestor reforme cu impact asupra unor grupuri de presiune active și să manifeste solidaritate în vederea rezolvării problemelor. În același timp, Guvernul trebuie să ofere suficiente recompense pentru ca aceste grupuri de presiune să nu rămână cu senzația că au pierdut de pe urma reformelor.

Deși ne-am referit doar la exemplul indemnizațiilor, practicile informale predomină și constituie reguli de joc temeinic înrădăcinate în diverse sfere ale vieții noastre social-economice. Le regăsim în domeniul sănătății (deși polița de asigurări a îngustat marja de manevră a blatiștilor), în domeniul subvențiilor pentru agricultori, în domeniul educației la diverse niveluri, în domeniul ecologiei, dezvoltării regionale (eșecul proiectelor de colectare a deșeurilor), etc. Disfuncționalitatea întregului sistem social depinde de aceste gripaje în fiecare sector în parte. Încercarea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și a Familiei de a reforma sistemul indemnizațiilor a constituit doar un parțial succes în reformarea întregului angrenaj de instituții neformale din Republica Moldova.

Concluzii și recomandări

- ▶ Reforma sistemului de indemnizații de maternitate operată de Ministerul Muncii, Protecției Sociale a urmărit două obiective majore: a) corelarea prestației de asigurări sociale cu contribuția asiguratului; b) eliminarea practicilor informale de angajări fictive în vederea majorării abuzive a indemnizațiilor de maternitate prin creșterea artificială a venitului mediu lunar asigurat. Dintre aceste două obiective, ultimul a stârnit cele mai multe controverse, fiind contestat de către CNA pe motiv că reforma nu poate atinge acest obiectiv și de către Partidul Liberal pe motiv că modificările înjumătățesc indemnizațiile și descurajează natalitatea în Republica Moldova.
- ▶ Trebuie să admitem că argumentele unor grupuri de presiune menționate mai sus în ceea ce privește diminuarea indemnizațiilor refuză să ia în calcul fenomenul în toată complexitatea lui, făcând abstracție de practicile dubioase la care se dedau mai multe beneficiare ale sistemului de asigurări sociale, fapt care a condus la pierderi în sistem în proporție de cel puțin 50 de milioane de lei în 2012 (anul are a determinat lansarea reformei). Atestăm o tendință de încurajare tacită a practicilor de free-rider în societatea moldovenească, care denotă o neîncredere funciară față de stat în general și o înclinație de a trișa în scopul speculării lacunelor din legislație.
- ▶ Acțiunile Ministerului de blocare a tentativelor de deturnare a sensului real al sistemului de asigurări sociale, axat pe principiul echității, obligativității, repartiției și contributivității nu sunt în măsură să stopeze în totalitate practicile informale, ci vor putea, în cel mai bun caz, să diminueze pierderile suportate de BASS. Acest fapt se datorează stilului prin care este realizată reforma – practicile informale sunt contracarate nu prin schimbare de mentalitate și ridicare a nivelului de trai (ceea ce cade în responsabilitatea întregului Guvern), ci prin proceduri legislative de descurajare parțială a eludării legislației.
- ▶ Rezolvarea deplină a acestor probleme depinde în mare măsură de reformele la nivel macrosocial (în termenii Republicii Moldova, aceasta înseamnă aderarea la spațiul european care impune alte standarde) și nu se poate realiza în compartimente separate, precum este asigurarea socială sau educația. Situația identificată în domeniul indemnizațiilor de maternitate poate fi regăsită în multe alte domenii, fapt ce creează gripaje de sistem, imposibil de remediat prin acte legislative cu impact corecțional. Guvernul trebuie să aibă în vedere nu doar un set larg de acțiuni concertate în promovarea acestor reforme cu impact asupra unor grupuri de presiune active și manifestarea consecvenței în vederea rezolvării problemelor, ci să ofere și suficiente recompense pentru ca aceste grupuri de presiune să nu rămână cu senzația că au pierdut de pe urma reformelor.