

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.22/2018 privind exercitarea unor activități
necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri
(digitalizarea Registrului de evidență a zilierilor)

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 22/2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri <i>(digitalizarea Registrului de evidență a zilierilor)</i> a fost elaborat de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Prezentul proiectul de lege a fost elaborat pentru digitalizarea Registrului de evidență electronic a zilierilor. Implementarea mecanismului de vouchere digitale în sectorul agricol este o metodă de confirmare a activității și remunerăției zilierilor, reieșind din acțiunea inclusă în: <ul style="list-style-type: none">• Planul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025-2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025, Capitulul nr. 19, acțiunea nr.22,• Planul de creștere economică al Republicii Moldova pentru anii 2025-2027. Inițiativa este aliniată cu documentele strategice și programele de naționale de dezvoltare, orientate spre creșterea gradului de angajare formală și acordarea protecției sociale zilierilor.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
Problema vizată de proiectul de lege constă în nivelul ridicat al ocupării informale în sectorul agricol, care generează consecințe negative semnificative, inclusiv diminuarea protecției sociale a lucrătorilor și reducerea contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale de stat. În prezent, activitatea zilierilor este reglementată de Legea nr. 22/2018, iar evidența acestora se realizează prin Registrul de evidență ținut pe suport de hârtie de către beneficiarii de lucrări. În practică, lucrătorii zilieri sunt atrași la activități necalificate cu caracter ocazional de către întreprinderile agricole, gospodăriile țărănești și persoanele fizice care activează în sector. Totodată, beneficiarii de lucrări se confruntă cu dificultăți în recrutarea forței de muncă, precum și în evidența și raportarea zilierilor, fiind expuși riscului de sancțiuni pentru neîndeplinirea obligațiilor privind declararea, reținerea și achitarea impozitului pe venit și a contribuțiilor de asigurări sociale. Sistemul actual de evidență pe suport de hârtie, coroborat cu cerințe administrative neuniforme, constituie un impediment semnificativ în procesul de înregistrare și raportare a lucrătorilor zilieri. Potrivit datelor furnizate de Inspectoratul de Stat al Muncii, numărul beneficiarilor care utilizează registrele de evidență este redus, iar numărul zilierilor înregistrați este semnificativ sub nivelul estimat al necesarului real de forță de muncă sezonieră. Totodată, potrivit datelor înregistrate în sistemul de evidență al Casei Naționale de Asigurări Sociale, în perioada anilor 2023-2025, beneficiarii de lucrări au declarat, prin declarațiile privind reținerea impozitului pe venit, a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală și a contribuțiilor de asigurări sociale de stat calculate (Forma IPC21), contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii pentru persoanele fizice care exercită activități în calitate de zilieri, după cum urmează: în anul 2023 – pentru 6 687 zilieri, în anul 2024 – pentru 7 180 zilieri, iar în anul 2025 – pentru 10 425 zilieri.

Astfel, sistemul existent se dovedește a fi ineficient și descurajant atât pentru beneficiarii de lucrări, cât și pentru zilieri, deoarece modelul birocratic bazat pe registre pe suport de hârtie, inclusiv obligația colectării semnăturilor zilierilor pentru confirmarea plății remunerației sau a instruirii zilnice, implică un consum considerabil de timp și resurse. În același timp, acest model nu asigură un nivel suficient de trasabilitate, verificare operativă și evidență centralizată.

În acest context, implementarea Registrului electronic de evidență a zilierilor în cadrul sistemului informațional „e-Zilieri”, inclusiv prin atribuirea voucherelor digitale pentru zilieri este concepută ca un instrument de intervenție menit să remedieze aceste deficiențe, prin formalizarea raporturilor de muncă atât ale zilierilor, cât și ale beneficiarilor de lucrări din sectorul agricol. Registrul electronic din cadrul sistemului informațional va fi oferit beneficiarilor de lucrări în mod gratuit, iar autentificarea va fi efectuată cu semnătura electronică, în condițiile în care, în prezent, agenții economici raportează deja către Serviciul Fiscal de Stat în mod electronic, cu aplicarea semnăturii electronice. Implementarea acestuia va contribui la creșterea transparenței, eficientizarea procedurilor de evidență, monitorizare și raportare, precum și la reducerea semnificativă a muncii nedeclarate în sectorul agricol.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Obiectivul principal al proiectului de lege este digitalizarea mecanismului de evidență și remunerare a zilierilor, prin instituirea unui sistem electronic bazat pe atribuirea voucherelor digitale în Registrul de evidență electronic, fiecare corespunzând unei zile de muncă.

Este de menționat, că în prezent, zilierul nu are nici o confirmare că beneficiarul de lucrări raportează sumele remunerației către Serviciul Fiscal de Stat. Odată cu implementarea voucherului digital, acesta va constitui o confirmare a activității zilierului și a remunerației, care urmează a fi raportată, și va asigura zilierul cu stagiul de muncă și ulterior cu măsuri de protecție socială.

În acest sens, proiectul propune eliminarea evidenței pe suport de hârtie și instituirea Registrului de evidență electronic prin intermediul sistemului informațional „e-Zilieri”.

Implementarea prevederilor proiectului de lege generează următoarele efecte:

- reducerea muncii informale în sectorul agricol, prin facilitarea înregistrării și raportării zilierilor;
- creșterea transparenței în relațiile de muncă dintre zilieri și beneficiarii de lucrări;
- simplificarea procedurilor administrative și reducerea poverii birocratice pentru beneficiarii de lucrări;
- creșterea gradului de protecție socială a zilierilor, prin formalizarea raporturilor de muncă;
- eficientizarea activității de control a Inspectoratului de Stat al Muncii, prin accesul la date relevante în timp real;
- asigurarea accesului rapid la informații și a trasabilității activităților desfășurate;
- uniformizarea proceselor de evidență prin utilizarea voucherelor digitale;
- asigurarea păstrării informației, independent de factori externi sau interni.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

În procesul de elaborare a proiectului au fost analizate mai multe opțiuni de reglementare.

O primă opțiune a vizat menținerea mecanismului actual bazat pe registrul pe suport de hârtie, cu ajustări punctuale. Această opțiune nu a fost considerată viabilă, întrucât nu ar remedia deficiențele structurale identificate, în special lipsa unei evidențe centralizate, dificultățile de verificare operativă și nivelul redus de conformare.

O a doua opțiune a presupus instituirea unui model mixt, care să permită utilizarea în paralel a registrului pe suport de hârtie și a în formă electronică, inclusiv pentru cazurile în care

beneficiarii nu dispun de capacități tehnice. Această opțiune a fost discutată în cadrul procesului de avizare interinstituțională, însă nu a fost susținută.

În cadrul avizării a fost remarcat că o asemenea derogare riscă să devină regula în practică, ceea ce ar compromite obiectivul de digitalizare. Totodată, această soluție ar fi generat dificultăți de aplicare și control, inclusiv în ceea ce privește constatarea și probarea lipsei capacităților tehnice, cu potențial de interpretări neuniforme și litigii.

De asemenea, a fost analizată opțiunea instituirii unei perioade de tranziție extinse, în care evidența pe suport de hârtie să fie menținută, cu introducerea ulterioară a datelor în sistemul electronic de către autorități.

Nici această opțiune nu a fost reținută, inclusiv din considerente similare exprimate în procesul de avizare, și anume riscul menținerii de facto a sistemului pe suport de hârtie, sarcini administrative suplimentare pentru autorități, riscuri privind acuratețea datelor și întâzieri în disponibilitatea informației pentru control.

În acest context, opțiunea selectată - digitalizarea integrală a procesului de evidență și utilizarea voucherelor digitale - a fost considerată cea mai adecvată, întrucât permite eliminarea dublării sistemelor de evidență, asigurarea trasabilității în timp real și eficientizarea proceselor de raportare și control.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Implementarea Sistemului informațional „e-Zilieri” va contribui la consolidarea capacității instituționale a autorităților publice implicate, prin asigurarea unei evidențe centralizate și actualizate a zilierilor, a beneficiarilor de lucrări și a voucherelor digitale atribuite acestora. Sistemul informațional va permite accesul operativ la date relevante pentru autoritățile competente, facilitând activitățile de control, monitorizare și raportare.

Totodată, sistemul va asigura interoperabilitatea cu alte resurse informaționale de stat și va permite corelarea datelor între instituții, contribuind la creșterea eficienței administrative și la îmbunătățirea procesului de elaborare a politicilor publice în domeniul muncii și protecției sociale.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Costurile aferente implementării și operaționalizării Sistemului informațional „Vouchere pentru Zilieri” sunt estimate pentru anul 2026 la 450,0 mii lei și vizează asigurarea funcționării sistemului în condiții reale de utilizare, inclusiv pentru un volum estimat de cel puțin 6.000 de utilizatori (zilieri înregistrați cu cel puțin un voucher activ), ținând cont de faptul, că sistemul informațional a fost creat, iar acum urmează a fi ajustat, prevederilor proiectului de lege.

Structura estimativă a costurilor include:

- mentenanță tehnică și suport pentru sistem (administrare, corecții, actualizări minore);
- dezvoltări și ajustări necesare în funcție de cerințele identificate în procesul de implementare (inclusiv integrarea unor componente de notificare sau optimizare a fluxurilor).

Estimarea a fost realizată pornind de la necesitatea asigurării funcționării sistemului în faza inițială de implementare, caracterizată prin volum variabil de utilizare, necesități de suport sporit și ajustări tehnice iterative.

Pentru anul 2027, costurile sunt estimate la 50,0 mii lei, fiind limitate la mentenanța și suport tehnic, în condițiile stabilizării funcționalităților sistemului și reducerii necesităților de dezvoltare.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Proiectul de lege va avea un impact pozitiv asupra beneficiarilor de lucrări, prin simplificarea mecanismului de evidență și raportare a activităților desfășurate de zilieri.

<p>În prezent, evidența zilierilor se realizează pe suport de hârtie, ceea ce implică achiziționarea registrului de evidență și completarea manuală, zilnică, a datelor privind fiecare zilier, conform cerințelor prevăzute de lege și anexele aferente. Acest mecanism generează sarcini administrative semnificative și necesitatea păstrării fizice a documentelor.</p> <p>Prin proiectul de lege se propune digitalizarea acestor procese, cu eliminarea evidenței pe suport de hârtie și a obligației de achiziționare a registrului. Totodată, utilizarea sistemului informațional va permite precompletarea și reutilizarea informațiilor pentru zilierii care desfășoară activități în mod repetat, reducând semnificativ timpul necesar pentru înregistrare. În același timp, proiectul va contribui la reducerea poverii birocratice pentru beneficiarii de lucrări, la sporirea transparenței și la menținerea unor condiții echitabile de concurență, fără necesitatea gestionării și arhivării documentelor pe suport de hârtie.</p> <p>Proiectul a fost discutat și consultat cu părțile interesate în perioada 2024–2026, inclusiv în cadrul procesului de avizare interinstituțională.</p>
<p>4.4. Impactul social</p> <p>Impactul social al proiectului este semnificativ întrucât digitalizarea procesului de angajare a zilierilor contribuie la reducerea vulnerabilităților sociale, la creșterea incluziunii și la consolidarea unui mediu de muncă mai sigur și mai transparent.</p> <p>Munca nedeclarată reprezintă o problemă majoră în Republica Moldova, întrucât din această cauză, lucrătorii rămân fără protecție socială, fără acces la contribuții și asigurări, precum și fără drepturi legale în cazul muncii nedeclarate.</p>
<p>4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal</p> <p>Prelucrarea datelor cu caracter personal se va efectua cu respectarea prevederilor Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal</p>
<p>4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen</p> <p>Prevederile proiectului de lege se aplică în mod direct și obligatoriu beneficiarilor de lucrări și zilierilor care desfășoară activități ocazionale, în condițiile și limitele stabilite de actele normative în vigoare.</p>
<p>4.5. Impactul asupra mediului</p> <p>Impactul va fi unul pozitiv, ca urmare a diminuării numărului Registrelor de evidență pe suport de hârtie.</p>
<p>4.6. Alte impacturi și informații relevante</p> <p>Nu este aplicabil</p>
<p>5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE</p>
<p>5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională</p> <p>Prezentul proiect nu presupune armonizarea legislației naționale la prevederile legislației Uniunii Europene.</p>
<p>5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE</p> <p>Nu este aplicabil</p>
<p>6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ</p> <p>În vederea respectării prevederilor art. 20 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, precum și în baza art. 9 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind inițierea elaborării proiectului de lege, a fost plasat pe pagina web: www.particip.gov.md și poate fi vizualizat accesând următorul link: https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/16113. Proiectul de lege a fost supus avizării. Informația cu privire la avizare a fost inclusă în Tabelul de sinteză a obiecțiilor și propunerilor la proiect.</p>
<p>7. Concluziile expertizelor</p> <p>Informația cu privire la rezultatele expertizei este inclusă în Tabelul de sinteză a obiecțiilor și propunerilor la proiectul de lege.</p>

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent
--

Nu sunt necesare măsuri de încorporare a actului în cadrul normativ existent.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ
--

Guvernul, în termen de 1 lună de la data intrării în vigoare a prezentei legi va aproba actele necesare pentru punerea în aplicare a prevederilor legii.
--

Secretar de stat

Mihai-Gabriel CIOBANU