

NOTĂ ANALITICĂ

IMPACTUL REFORMEI CONTROLULUI DE STAT AL SECURITĂȚII ȘI SĂNĂȚII ÎN MUNCĂ ASUPRA SECURITĂȚII OCUPAȚIONALE A ANGAJAȚILOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

MARIANA IAȚCO

expertă asociată în politici publice în cadrul
Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

- Această notă analitică este o continuare a unei lucrări de analiză a reformei în domeniul siguranței ocupaționale efectuată de către autor în 2018 și are drept scop evaluarea mersului reformei, a rezultatelor scontate ale acesteia, precum și a impactului reformei asupra situației angajaților în domeniu securității și sănătății în muncă
- Analiza scoate în evidență persistența carențelor în procesul de transfer de competențe de control privind activitatea de inspecție, caracterizate prin absența unui mecanism fiabil de reconversie a acestor competențe, capacitatea instituțională și tehnică redusă a noilor autorități împuternicite cu controlul privind SSM, lipsă de personal/inspectori de muncă instruiți și calificați în domeniu
- Conform datelor statistice actualizate, inclusiv de la OIM, modificările operate la legislația din domeniul siguranței ocupaționale au generat o înrăutățire în ceea ce privește prevenirea riscurilor de accidente de muncă și creșterea numărului de accidente de muncă, inclusiv a celor mortale

Cuprins

SUMAR EXECUTIV	4
INTRODUCERE.....	5
CONTEXT GENERAL.....	6
SITUAȚIA ACTUALĂ ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII ÎN MUNCĂ (aprilie 2018 – aprilie 2019)	9
Activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii în perioada de tranziție a competențelor în domeniul SSM.....	9
Măsurile întreprinse de către Guvernul RM în vederea eliminării contradicțiilor dintre legislația națională și prevederile Convenției OIM privind inspecția muncii	12
Deficiențele înregistrate pe parcursul unui an de reformă în domeniul siguranței ocupaționale.....	14
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	17
ANEXA 1	19
REFERINȚE BIBLIOGRAFICE	20

Lista abrevierilor

AAC	Autoritatea Aeronautică Civilă
AN	Agencia Navală
ANRCETI	Agencia Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației
ANRE	Agencia Națională pentru Reglementare în Energetică
ANSA	Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor
ANSP	Agencia Națională pentru Sănătate Publică
ANTA	Agencia Națională Transport Auto
APCSP	Agencia pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței
AST	Agencia pentru Supraveghere Tehnică
CEACR	Comitetul de Experți privind Aplicarea Convențiilor și Recomandărilor
CNPM	Confederația Națională a Patronatelor din Moldova
CNSM	Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova
IPM	Inspectoratul pentru Protecția Mediului
ISM	Inspectoratul de Stat al Muncii
MSMPS	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale
OIM	Organizația Internațională a Muncii
RM	Republica Moldova
SSM	Securitate și sănătate în muncă
UE	Uniunea Europeană

SUMAR EXECUTIV

În anii 2016-2018 Guvernul Republicii Moldova a demarat mai multe reforme și modificări legislative, scopul declarat al cărora fiind crearea condițiilor favorabile mediului de afaceri. Printre acestea se numără și modificările legislative care au urmărit diminuarea controlului de stat asupra antreprenoriatului în vederea stimulării și avantajării liberei inițiative a business-ului mic și mijlociu. Reforma reorganizării controlului de stat a vizat și domeniul securității și sănătății în muncă (SSM), prin transferul de la Inspectoratul de Stat al Muncii (ISM) a competențelor de control privind activitatea de inspecție a SSM către alte 10 autorități sectoriale specializate.

Această notă analitică este o continuare a unei lucrări de analiză¹ a reformei în domeniul siguranței ocupaționale efectuată de către autor în 2018 și are drept scop evaluarea mersului reformei, a rezultatelor scontate ale acesteia, precum și a impactului reformei asupra situației angajaților în domeniul securității și sănătății în muncă.

Analiza scoate în evidență persistența curenților în procesul de transfer de competențe de control privind activitatea de inspecție a SSM de la ISM către alte 10 autorități sectoriale specializate, caracterizate prin absența unui mecanism fiabil de reconversie a acestor competențe, capacitatea instituțională și tehnică redusă a noilor autorități împuternicite cu controlul privind SSM, lipsă de personal/inspectori de muncă instruiți și calificați în domeniu. Trebuie de menționat, că Reforma reorganizării controlului de stat în domeniul SSM contravine prevederilor Convențiilor Organizației Internaționale a Muncii (OIM) la care Republica Moldova este parte și angajamentelor asumate de Guvernul RM în cadrul Acordului de Asociere RM-UE.

Conform datelor statistice actualizate, precum și a datelor furnizate de organizații din domeniul protecției drepturilor angajaților, inclusiv OIM, modificările operate la legislația din domeniul siguranței ocupaționale au generat o înrăutățire în ceea ce privește prevenirea riscurilor de accidente de muncă și creșterea numărului de accidente de muncă, inclusiv a celor mortale, în ultimii trei ani. Tendința dată se menține și pentru anul 2019 (la 22 martie 2019, ISM avea în cercetare 39 de accidente, dintre care 22 grave și 17 mortale).

Cu titlu de recomandare, soluția optimă pentru redresarea situației în domeniul SSM, inclusiv pentru asigurarea respectării convențiilor OIM la care RM este parte și a prevederilor Acordului de Asociere RM-UE, este ca Inspectoratul de Stat al Muncii să redevină unica autoritate abilitată cu controlul de stat privind siguranța ocupațională. Dacă, însă, se va decide continuarea reformei, consolidarea în cel mai scurt timp posibil a capacităților funcționale ale celor 10 autorități competente în domeniul SSM, precum și înlăturarea tuturor curenților legislative și instituționale depistate este imperativă.

¹ Impactul reformei controlului de stat privind securitatea și sănătatea în muncă, http://fes-moldova.org/fileadmin/user_upload/2018/publications/Policy_brief_Reforma_ISM_rom.pdf

INTRODUCERE

În 2017 și 2018, Guvernul Republicii Moldova a inițiat mai multe reforme și modificări legislative, scopul declarat al cărora fiind crearea condițiilor favorabile mediului de afaceri. Printre acestea se numără și modificările legislative care au ținut de diminuarea controlului de stat asupra antreprenorialului în vederea stimulării și avantajării liberei inițiative a business-ului mic și mijlociu. Reforma reorganizării controlului de stat a vizat și domeniul securității și sănătății în muncă (SSM), prin transferul de la Inspectoratul de Stat al Muncii (ISM) a competențelor de control privind activitatea de inspecție a SSM către alte 10 autorități competente în domeniul siguranței ocupaționale.

Pentru a monitoriza procesul de tranziție a competențelor ISM privind controlul de stat în domeniul SSM și a evalua impactul generat asupra siguranței ocupaționale, autorul a realizat în aprilie 2018, în cadrul unui proiect comun al Fundației Friedrich Ebert Moldova și al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, o analiză a situației în domeniul dat².

Analiza a trecut în revistă întregul traseu al reorganizării controlului de stat, motivele care au generat inițierea și implementarea reformei în domeniul siguranței ocupaționale, scopul și etapizarea procesului de tranziție a competențelor ISM privind controlul de stat în domeniul SSM către alte autorități publice sectoriale și, respectiv, așteptările și finalitatea acestei inițiative (dacă nu practică, atunci cel puțin conceptuală).

În rezultatul analizei au fost identificate multiple curențe și disparități în procesul de tranziție a competențelor, caracterizate prin absența unui mecanism fiabil de reconversie a acestor competențe, capacitatea instituțională și tehnică redusă a noilor autorități împuternicite cu controlul pri-

vind SSM, deficit de personal/inspectori de muncă instruiți și calificați în domeniu, precum și prin discordanța între noile modificări ale legislației naționale privind domeniul SSM și prevederile Convențiilor Organizației Internaționale a Muncii (OIM) la care Republica Moldova este parte.

De asemenea, au fost înaintate o serie de recomandări pentru dezvoltarea și implementarea reușită a reformei în domeniul inspecției muncii. Evident, că pentru orice reformă este nevoie de timp pentru a fi implementată, iar această perioadă poate scoate la iveală deficiențe și neajunsuri care ulterior urmează să fie înlăturate. De aceea, ne-am propus să analizăm cum a evoluat pe parcursul ultimului an situația în domeniul SSM și care este impactul reformei asupra situației angajaților. Am considerat important, de asemenea, să punem în discuție implicațiile pe termen scurt, mediu și lung ale reformei desfășurate de guvern și cum aceasta respectă standardele de siguranță și securitate în muncă.

Ca parte a cercetării au fost realizate interviuri cu factori de decizie din cadrul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Inspectoratului de Stat al Muncii, experți ai Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova, Confederației Naționale a Patronatelor din Moldova, precum și cu reprezentanți ai Organizației Internaționale a Muncii în Moldova. Perioada supusă analizei în această notă de politici este aprilie 2018 – aprilie 2019.

Lucrarea face o evaluare a mersului reformei de reorganizare a controlului de stat, a dificultăților și curențelor depistate în procesul de transfer al competențelor ISM privind controlul de stat în domeniul SSM către alte autorități publice sectoriale, a rezultatelor scontate ale reformei, precum și a impactului reformei asupra siguranței ocupaționale a angajaților.

² IAȚCO Mariana, Impactul reformei controlului de stat privind securitatea și sănătatea în muncă, http://fes-moldova.org/fileadmin/user_upload/2018/publications/Policy_brief_Reforma_ISM_rom.pdf

CONTEXT GENERAL

Reorganizarea controlului de stat a demarat în anul 2017, când Ministerul Economiei și Infrastructurii a inițiat o reformă majoră cu scopul de a reduce sarcinile administrative pentru întreprinderi, urmărindu-se prin aceasta eficientizarea procedurilor de control, tranziția la sistemul de controale bazate pe managementul riscurilor, eliminarea cerințelor de controale de stat care se suprapun, punerea în aplicare a principiului existenței unei singure agenții de control per sector/produs și prin aceasta, implicit, îmbunătățirea climatului investițional din țară.

Astfel, prin *Legea nr.185 din 21 septembrie 2017*³, au fost operate modificări și completări la o serie de acte legislative, printre care:

- *Legea securității și sănătății în muncă nr.186 din 10 iulie 2008*⁴;
- *Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii nr.140 din 10 mai 2001*⁵.

Potrivit legii mai sus-menționate, începând cu 27 octombrie 2017, ISM i-a fost retrasă atribuția controlului în domeniul SSM, precum și cea de cercetare a accidentelor de muncă. Aceste atribuții au fost transferate de la ISM către zece autorități competente în domeniul siguranței ocupaționale, și anume:

1. Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA);
2. Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței (APCSP);
3. Agenția pentru Supraveghere Tehnică (AST);
4. Agenția Națională pentru Sănătate Publică (ANSP);
5. Inspectoratul pentru Protecția Mediului (IPM);
6. Agenția Națională Transport Auto (ANTA);
7. Autoritatea Aeronautică Civilă (AAC);
8. Agenția Navală (AN);

³ Art. XXXVI, *Legea nr.185 din 21.09.2017* privind modificarea și completarea unor acte legislative; În: Monitorul Oficial al RM nr.371-382 din 27.10.2017, <http://lex.justice.md/md/371983/>

⁴ *Legea securității și sănătății în muncă nr.186 din 10.07.2008*; În: Monitorul Oficial al RM nr.143-144 din 05.08.2008, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=328774>

⁵ *Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii nr.140 din 10.05.2001*; În: Monitorul Oficial al RM nr.68-71 din 29.06.2001, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312768>

9. Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE);

10. Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației (ANRCETI).

Aceste agenții urmează să monitorizeze aspectele ce țin de siguranța ocupațională pentru întreprinderile reglementate de legislație în domeniul respectiv. Inspectorii de muncă din cadrul autorităților competente au atribuții pentru realizarea controlului respectării legislației securității și sănătății în muncă în unitățile din domeniul lor de competență.

În ceea ce privește ISM, acestuia îi revine coordonarea la nivel național și monitorizarea controlului de stat al respectării legislației cu privire la securitatea și sănătatea în muncă efectuat de către inspectorii de muncă din cadrul autorităților competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale⁶.

Cu alte cuvinte, odată cu introducerea noilor modificări legislative⁷, ISM i-a fost limitată funcția de control de stat, inspectorii fiind împuterniciți doar cu controlul asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative în domeniul raporturilor de muncă, **cu excepția securității și sănătății în muncă**.

Ce a urmat?

A fost redus efectivul de personal limită al ISM de la 109 unități la 73 (în cazul inspecțiilor teritoriale de muncă, acest număr s-a redus de la 87 la 45 de unități), conform *Hotărârii Guvernului RM nr. 163 din februarie 2018*⁸;

S-a inițiat procesul de transfer al celor 36 de unități de personal cu funcții de control în domeniul SSM de la ISM către cele 10 autorități competente (vezi *Tabelul 1, secțiunea aprilie 2018, pe pagina următoare*);

⁶ Art.23¹ din *Legea securității și sănătății în muncă nr.186 din 10.07.2008* modificat prin *Legea nr.245 din 15.11.2018*, în vigoare 12.01.2019

⁷ Art. XXXVI, *Legea nr.185 din 21.09.2017* privind modificarea și completarea unor acte legislative; În: Monitorul Oficial al RM nr.371-382 din 27.10.2017, <http://lex.justice.md/md/371983/>

⁸ *Hotărârea Guvernului RM nr.163 din 23.02.2018* cu privire la modificarea și completarea unor hotărâri ale Guvernului; În: Monitorul Oficial al RM nr.67 din 28.02.2018, <http://lex.justice.md/md/374484/>

- Ca urmare a transferului, niciuna din cele 10 autorități nu era funcțională în domeniul SSM;
- S-a constatat absența unui mecanism fiabil de reconversie a competențelor ISM în SSM către aceste autorități;
- Doar 4 din autoritățile competente (AST, APC, ANSP, ANTA) dispuneau, la acel moment, de *Regulamente de organizare și funcționare* în domeniul SSM;
- Nu toate agențiile dispuneau de personal angajat și instruit. Personalul transferat în cadrul autorităților competente desfășurau activități de control de bază proprii domeniilor de activitate a autorităților, iar atribuțiile de control în domeniul siguranței ocupaționale au fost atribuite ca funcții suplimentare;
- S-a constatat o discordanță între noile modificări ale legislației naționale privind domeniul SSM și prevederile Convențiilor OIM⁹ la care Republica Moldova este parte. La moment, din cele 26 de Directive incluse în Anexa 3 din Acordul de Asociere RM-UE, în legislația națională au fost transpuse doar 13 Directive ale UE în domeniul SSM¹⁰;
- Angajații unor autorități competente (de ex., ANTA, ANRE, ANRCETI) nu aveau statut de funcționar public, așa precum prevede Convenția nr.81 OIM potrivit căreia „*inspectorii de muncă sunt funcționari publici*”;
- Nu toate autoritățile competente au unități/reprezentanțe teritoriale, respectiv nu au birouri special amenajate pentru inspectorii în siguranța ocupațională;
- Nu au fost implementate activități de instruire „e-learning” a noilor specialiști în domeniul SSM din cadrul acestor 10 autorități specializate¹¹.

Reorganizarea controlului de stat în domeniul sănătății și securității muncii a condus la compromiterea proceselor de cercetare a accidentelor de muncă, cauzând conflict de competențe în domeniul siguranței ocupaționale. Aceasta în pofida faptului că, la finele lunii februarie 2018, atribuția de cercetare a accidentelor de muncă a fost temporar (până la 15 iunie 2019) transferată din nou Inspectoratului de Stat al Muncii ca urmare a modificării *Hotărârii Guvernului nr.1361 din 22.12.2005 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de cercetare a accidentelor de muncă*¹² și în temeiul Legii nr.79 din 24.05.2018¹³).

9 Prevederile Convențiilor OIM indică expres că, sistemul de inspecție al muncii se află sub supravegherea și controlul doar a unei autorități centrale.

10 Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>, p.620-626

11 Conform Cadrului bugetar pe termen mediu (2019-2021, p.100) sistemul de „e-learning” urma să fie implementat începând cu anul 2019 și trebuia să conțină un modul destinat ISM/SSM <https://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/CBTM%20%282019-2021%29%20-%20ro.pdf>

12 Hotărârea Guvernului RM nr.1361 din 22.12.2005 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de cercetare a accidentelor de muncă; În: Monitorul Oficial al RM nr.67 din 28.02.2018, http://lex.justice.md/document_rom.php?id=1BAAE26A:69C4E2DA

13 Legea nr.79 din 24.05.2018 privind modificarea și completarea unor acte legislative; Art. CCLXXVIII, În: Monitorul Oficial al RM nr.195-209 din 15.06.2018, <http://lex.justice.md/md/375880%20/>

Tabelul 1. Repartizarea inspectorilor și eficiența funcționalității autorităților competente

		aprilie, 2018				aprilie, 2019			
Nr. de unități care urmau a fi transferate către autoritățile competente		Nr. de inspectori de facto transferați de la ISM	Domeniul de ocupație, la moment	Funcționalitatea în siguranța ocupațională	Denumirea autorității	Nr. de factode inspectori	Regulamente de organizare și funcționare	Funcționalitatea în siguranța ocupațională	
Inspectoratul de Stat al Muncii	10	9	Sunt încadrați în alte funcții decât inspectori de muncă	nefuncțională	ANSA	9	aprobat	Funcțională (fără cercetarea accidentelor de muncă)	
	4	-		nefuncțională	ANSP	1	aprobat	Funcțională (fără cercetarea accidentelor de muncă)	
	4	3	Sunt încadrați cu atribuții de control în domeniul securității și sănătății în muncă	nefuncțională	APCSP	2	aprobat	Funcțională (fără cercetarea accidentelor de muncă)	
	4	-		nefuncțională	IPM	3	aprobat	Funcțională (fără cercetarea accidentelor de muncă)	
	4	4	Sunt încadrați în alte funcții decât inspectori de muncă	nefuncțională	ANTA	4	aprobat	Funcțională (fără cercetarea accidentelor de muncă)	
	1	-		nefuncțională	AAC	1	aprobat	În conformitate cu art.21 alin.(7) din Legea nr.131 din 08 iunie 2012: „... controlul poate fi desfășurat de <u>minimum doi inspectori</u> , delegați de la același organ de control sau de la mai multe organe de control, în cazul controalelor comune”.	Funcțională (fără cercetarea accidentelor de muncă)
	1	-		nefuncțională	AN	1	aprobat		Funcțională (fără cercetarea accidentelor de muncă)
	1	-		nefuncțională	ANRE	1	Aprobat, însă nu este inclusă siguranța ocupațională		Funcțională (fără cercetarea accidentelor de muncă)
	3	-	Aceste persoane n-au funcții de inspectori de muncă	nefuncțională	ANRCETI	4	neaprobat	Nefuncțională (fără cercetarea accidentelor de muncă)	
	10	2	Sunt încadrați în alte funcții decât inspectori de muncă	nefuncțională	AST	9	aprobat	Funcțională (fără cercetarea accidentelor de muncă)	
36		18				34			

Sursa: elaborat de către autor în baza datelor și notelor informative ale ISM

SITUAȚIA ACTUALĂ ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII ÎN MUNCĂ (aprilie 2018 – aprilie 2019)

Până la introducerea în aprilie 2017 a modificărilor legislative privind reorganizarea controlului de stat, unul din obiectivele principale ale ISM era asigurarea aplicării dispozițiilor legislației muncii, inclusiv în domeniul securității și sănătății în muncă.

Actualmente, odată cu modificarea *Legii nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător*, domeniul aferent controlului de stat exercitat de către ISM se reduce doar la „**Respectarea prevederilor legale referitoare la raporturile de muncă, respectarea corectitudinii stabilirii, calculării și plății indemnizațiilor de asigurări sociale**” (vezi Anexa la prezenta Lege¹⁴).

Limitarea competențelor de control ale ISM privind securitatea și sănătatea în muncă și delegarea acestor împuterniciri către 10 autorități constituie un model unic atât în Europa, cât și în toată lumea. Privită din perspectiva experiențelor altor țări, așa precum am presupus în primul studiu pe acest subiect de cercetare, reorganizarea în cauză a ISM poate duce la o reformă eșuată precum este cazul Georgiei¹⁵. Odată cu transferul funcțiilor de control în domeniul SSM către diferite ministere, în Georgia a crescut alarmant rata accidentelor mortale la locul de muncă, iar controlul asupra condițiilor de muncă, în special în industriile cu condiții periculoase și nocive de muncă, a fost compromis din cauza haosului de competențe între ministere.

Pentru a reduce asemenea posibile riscuri în Republica Moldova, Guvernul a decis returnarea temporară Inspectoratului de Stat al Muncii a atribuțiilor de cercetare a accidentelor de muncă, începând cu 15 iunie 2018 pentru o perioadă de un an¹⁶. În acest context, par rezonabile întrebările: Ce va urma după expirarea pe 15 iunie 2019 a perioadei tranzitorii suplimentare a

competențelor ISM în domeniul SSM? Cât de pregătite și competente sunt cele 10 autorități cărora le vor fi delegate funcțiile de control în activitatea de inspecție calificativă, oportună și pertinentă în domeniul SSM? Cum se va schimba dinamica accidentelor de muncă?

Activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii în perioada de tranziție a competențelor în domeniul SSM

Din momentul constituirii ISM și până în prezent, rolul și aportul în ceea ce privește controlul de stat al SSM efectuat de către această instituție publică nu poate fi contestat. Acest fapt a fost demonstrat și statistic (în cadrul primului studiu realizat pe această temă), când intervenția oportună (**controlul planificat și inopinat**) a inspectorilor ISM în prevenirea riscurilor profesionale a determinat o anumită disciplinare din partea angajatorului în ceea ce privește organizarea și desfășurarea activităților de protecție a lucrătorilor.

Actualmente, statistica demonstrează că modificările operate la legislația din domeniul siguranței ocupaționale a generat o înrăutățire în ceea ce privește evaluarea și prevenirea riscurilor de accidente de muncă pentru ultimii trei ani (vezi Tabelul 2). Tendința se menține și pentru anul 2019. Astfel, la 22 martie 2019, în procesul de cercetare al ISM existau 39 de accidente, dintre care 22 grave și 17 mortale.

Această tendință negativă se explică prin:

- introducerea în anul 2016 a moratoriului de stat pe o perioadă de 6 luni asupra controlului la întreprinderi;
- transmiterea în anul 2017 de la ISM la alte 10 autorități a competențelor de control privind SSM;
- modificările operate la *Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător*, conform cărora Inspectoratul de Stat al Muncii exercită controlul doar în privința raporturilor de muncă, fiind retrasă atribuția de control de stat în domeniul SSM.

Potrivit Raportului de activitate al ISM pentru anul 2018, Inspectoratul a întreprins mai multe acțiuni de colaborare cu autoritățile competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale, ca parte a

¹⁴ http://lex.justice.md/UserFiles/File/2018/mo126-132md/anexa_131.doc

¹⁵ IAȚCO Mariana, Impactul reformei controlului de stat privind securitatea și sănătatea în muncă, Boxa nr.1, http://fes-moldova.org/fileadmin/user_upload/2018/publications/Policy_brief_Reforma_ISM_rom.pdf

¹⁶ Art. CCLXXVIII, Legea nr.79 din 24.05.2018 privind modificarea și completarea unor acte legislative; În: Monitorul Oficial al RM nr.195-209 din 15.06.2018, <http://lex.justice.md/md/375880%20/>

Tabelul 2. Numărul accidentelor de muncă comunicate

	2015	2016	2017 ¹	2018 ²	ianuarie – martie 2019 ³	
Numărul accidentelor comunicate	411	449	394	416	Numărul accidentelor comunicate	98
Numărul victimelor accidentelor	441	371	448	503⁴	Numărul victimelor accidentelor	98
Rata accidentelor de muncă, ‰	0,76	0,66	0,79	0,88	<i>din care, mortale</i>	17
<i>din care, mortale</i>	<i>0,057</i>	<i>0,052</i>	<i>0,073</i>	<i>0,067</i>	<i>grave</i>	22

Sursa: elaborat de către autor în baza datelor Anuarelor statistice ale BNS și a Raportului de activitate al ISM pentru 2018, 2019

1 Anuarul statistic al Republicii Moldova 2018. Biroul Național de Statistică, p.83, http://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Anuar_Statistic/2018/Anuar_statistic_2018.pdf

2 Raportul privind activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii în anul 2018, <http://www.ism.gov.md/ro/content/raport-anual>

3 Raportul lunar al Inspectoratului de Stat al Muncii, ianuarie-martie 2019, <https://ism.gov.md/ro/content/raport-lunar>

4 Victimele accidentelor de muncă, 1995-2018. www.statistica.md

procesului de tranziție a competențelor ISM către acestea. Astfel, toate aceste autorități au fost asigurate cu modele ale fișelor postului ale inspectorilor de muncă. De asemenea, le-a fost pus la dispoziție un regulament de activitate al inspecției teritoriale de muncă; le-au fost repartizate formularele de lucru (*Lista de verificare în domeniul securității și sănătății în muncă*) și de raportare a activității lunare în domeniul siguranței ocupaționale (*Formulare tipizate*); a fost efectuată instruirea inițială a colaboratorilor cu atribuții în domeniul siguranței ocupaționale a ANR-CETI, ANRE, APCSP și AST.

Totuși, în perioada analizată au fost înregistrate carențe în procesul de tranziție a competențelor în domeniul SSM, printre care:

- 2 din cele 10 autorități competente nu dispun de *Regulamente de organizare și funcționare* care să prevadă atribuții de control în domeniul siguranței ocupaționale;
- 2 din cele 10 autorități competente nu dispun de *Metodologii ale controlului de stat asupra activității de întreprinzător* în baza analizei riscurilor, în domeniile de competență;
- 6 din cele 10 autorități competente nu au prezentat Inspectoratului de Stat al Muncii *Formularele inspectorilor de muncă* abilitați cu atribuții de control în domeniul siguranței ocupaționale (au

prezentat: ANSA – pentru 9 inspectori, ANRCETI – pentru 3 inspectori, AST – pentru 8 inspectori, APCSP – pentru 3 inspectori).

- 2 (AAC și AN) din cele 10 autorități competente nu au aprobat statele de personal¹⁷. Respectiv, nu există subdiviziuni ori personal responsabil de efectuarea controlului de stat în domeniul siguranței ocupaționale. Astfel, activitatea în domeniul dat nu se desfășoară (*vezi Tabelul 1, secțiunea aprilie, 2019*);
- 3 (AAC, AN și ANRE) din cele 10 autorități competente au doar câte un inspector, în timp ce în conformitate cu art.21 alin.(7) din *Legea nr.131 din 08 iunie 2012*¹⁸, „...controlul poate fi desfășurat de minimum doi inspectori, delegați de la același organ de control sau de la mai multe organe de control, în cazul controalelor comune”. În cazul prezenței unui singur inspector, controlul nu poate fi realizat, deoarece contravine normelor legislative. Mai mult decât atât, persoana juridică supusă controlului este în drept să refuze accesul la obiect al inspectorului pentru inițierea controlului comun;

17 Pentru comparație, la 01.01.2018 nici una din cele 10 autorități competente nu aveau elaborate statele de personal.

18 Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, În: Monitorul Oficial al RM nr.181-184 din 31.08.2012, <http://lex.justice.md/md/344613/>

Tabelul 3. Indicatorii „Securitatea și sănătatea în muncă”

Republica Moldova	2016	2017	2018
Indicatori			
Accidente de muncă nefatale Leziuni corporale per 100 000 angajați	61	72	-
Timp de muncă pierdut per accident de muncă, zile	12997	15199	-
Accidente de muncă fatale per 100 000 angajați	5.2	7.3	-
Inspectori per 10 000 angajați	6	6	-
Vizite ale inspecției muncii per inspector	58	48	-

Sursa: ILOSTAT. OIM. 2016-2018, www.ilo.org

- niciuna din cele 10 autorități competente nu dispuneau de *Planuri de control pentru anul de gestiune 2018*; pentru anul 2019 doar 6 din cele 10 autorități dispun de Planuri de control. Restanțieri la acest capitol sunt: AN, ANRE, ANRCETI și AAC. Chiar dacă acele 6 autorități competente dispun de *Planuri de control pentru 2019*, controalele propriu-zise nu s-au efectuat. Una din cauze constă în *nefuncționalitatea Registrului de stat al controalelor*¹⁹, care urma să fie aplicat începând cu 01 aprilie 2019. Accesarea paginii oficiale a Registrului de stat a controalelor²⁰ ne oferă o informație incompletă (data accesării – 13 mai 2019);
- referitor la personalul cu împuterniciri de a efectua cercetarea accidentelor de muncă, actualmente, în cadrul ISM activează:
 - 4 persoane în sediul central;
 - 4 persoane în inspecțiile teritoriale de muncă comparativ cu 10 persoane cu astfel de împuterniciri până la reformă;
- din 28 aprilie 2017 și pe parcursul anului 2018, inspectorii de muncă din cadrul celor 10 autorități

nu au desfășurat niciun control de stat privind respectarea normelor securității și sănătății în muncă.

Consecințele absenței inspecțiilor în domeniul securității ocupaționale sunt reflectate și în statisticile anuale ale OIM, care denotă o creștere alarmantă în Republica Moldova a ratei accidentelor mortale produse la locul de muncă. Dacă în anul 2016 această rată era de 5.2 per 100 mii de muncitori, în 2017 aceasta a fost de 7.3²¹. Cifra este **de trei ori mai mare** decât media Uniunii Europene (2.3). Pentru anul 2018, OIM nu a furnizat date. (vezi Tabelul 3).

19 Hotărârea Guvernului RM nr.464 din 23.05.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind ținerea Registrului de stat al controalelor; În: Monitorul Oficial al RM nr.167-175 din 25.05.2018, <http://lex.justice.md/md/375583/>

20 Graficul controalelor al Registrului de stat al controalelor, <https://controale.gov.md/grafice-de-control>

21 ILOSTAT OIM 2016-2018, https://www.ilo.org/ilostat/faces/ilostat-home/download?_adf.ctrl-state=1vjnq69pd_254&_afLop=4087998962160701#!

Măsurile întreprinse de către Guvernul RM în vederea eliminării contradicțiilor dintre legislația națională și prevederile Convenției OIM privind inspecția muncii

În perioada 28 mai-08 iunie 2018, la Geneva, a avut loc cea de a 107-ea Sesiune a Conferinței Internaționale a Muncii, în cadrul căreia a fost elaborat un Raport al Comitetului pentru aplicarea standardelor privind aplicarea convențiilor și recomandărilor²². Urmare a evaluării reformei naționale în domeniul SSM, OIM a înaintat Guvernului RM mai multe cerințe privind respectarea Convențiilor OIM la care Republica Moldova este parte.

Vă amintim că Republica Moldova, în calitate de stat membru al Organizației Internaționale a Muncii, a aderat la normele de drept internațional și a ratificat un șir de Convenții OIM. Printre acestea se înscriu *Convenția nr.81/1947 privind inspecția muncii în industrie și comerț*²³, ratificată de Parlament la 26 septembrie 1995 și *Convenția nr.129/1969 privind inspecția muncii în agricultură*, ratificată la 26 septembrie 1997²⁴.

- Anterior, autorul lucrării date a analizat acele discordanțe între noile modificări ale legislației naționale privind domeniul SSM și prevederile Convențiilor OIM²⁵. În linii mari, acestea au vizat:
- Supravegherea și controlul sistemului de inspecție a muncii de către o autoritate centrală;
- Cooperarea cu sistemul judiciar și sancțiunile corespunzătoare pentru încălcarea prevederilor legale aplicabile de inspectorii de muncă;
- Controalele inopinate;
- Confidențialitatea privind efectuarea vizitei de control, ca urmare a unei sesizări/plângeri;
- Efectuarea vizitelor de control ori de câte ori este necesar pentru a asigura aplicarea efectivă a dispozițiilor legale relevante;

22 Provisional Record, Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations. Report of the Committee on the Application of Standards. Part two (9B), International Labour Conference, 107th Session, 2018; p.63, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_631799.pdf

23 Convențiile Organizației Internaționale a Muncii din domeniul muncii ratificate de către Parlamentul Republicii Moldova, <http://ism.gov.md/ro/legisla%C5%A3ia>

24 Ibidem

25 IAȚCO Mariana, Impactul reformei controlului de stat privind securitatea și sănătatea în muncă, p.15-17, http://fes-moldova.org/fileadmin/user_upload/2018/publications/Policy_brief_Reforma_ISM_rom.pdf

- Proceduri legale sau administrative prompte;
- Pregătirea profesională adecvată a inspectorilor muncii din agricultură.

Constatăm că pe parcursul perioadei de referință, Guvernul RM n-a întreprins măsuri pentru a asigura compatibilitatea legislației naționale cu dispozițiile Convențiilor nr. 81/1947 și 129/1969 ale OIM. Întru argumentarea acestei observații, pornim de la următoarele constatări:

- Returnarea atribuțiilor de cercetare a accidentelor de muncă Inspectoratului de Stat al Muncii *are un caracter temporar*, expirând la 15 iunie 2019. Această măsură organizațională nu este în concordanță cu recomandările Comitetului de Experți privind Aplicarea Convențiilor și Recomandărilor (CEACR) și nici cu prevederile *Convențiilor nr. 81/1947 și 129/1969 ale OIM*;
- Potrivit *Hotărârii Guvernului nr. 1472 din 30 decembrie 2016*, Guvernul RM și-a reafirmat angajamentul de a pune în aplicare, în mod efectiv, în legislație și în practică convențiile fundamentale prioritare și alte Convenții ale OIM ratificate de Republica Moldova. În scopurile de mai sus, până la sfârșitul trimestrului I, anul 2018, urma să fie elaborat un proiect de lege în vederea ajustării legislației naționale la prevederile Convențiilor OIM nr.81 și nr.129, precum și în vederea păstrării în format integrat al Inspectoratului de Stat al Muncii. (vezi Anexa 1 „Extras din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2017-2019”). Nici CEACR și nici CNSM însă, nu cunosc despre un asemenea proiect de lege;
- În aprilie 2018, Comisia națională pentru consultări și negocieri colective a recomandat Ministerului Economiei și Infrastructurii să creeze un grup de lucru cu participarea instituțiilor competente în domeniul SSM, precum și a reprezentanților CNSM și CNPM, în scopul identificării soluțiilor la problemele existente în domeniu. Asemenea grup de lucru, cu participarea reprezentanților sindicatelor, nu a fost creat;

Prevederile Convențiilor OIM nr.81 și nr.129 privind controalele inopinate și efectuarea vizitelor de control ori de câte ori este necesar nu pot fi realizate din cauza ultimelor modificări introduse prin *Legea nr. 179 din 26.07.2018 pentru modificarea unor acte*

legislative, în vigoare din 17.08.2018, prin care a fost amendată *Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător*.

Modificările prevăd noi restricții atât pentru vizitele de control planificate, cât și pentru cele inopinate:

- la efectuarea controlului planificat sau inopinat, autoritatea de control va solicita din oficiu, documentația și alte informații de la persoana controlată.
- doar în cazul neprezentării în termen de 5 zile lucrătoare a documentației și informațiilor necesare pentru a determina respectarea legislației de către persoana supusă controlului, organul de control va efectua controlul la fața locului.

Securitatea și sănătatea în muncă este o temă intens promovată de către sindicate, dar și un domeniu căruia Uniunea Europeană îi acordă o atenție deosebită- la nivelul statelor UE a fost înființată Agenția Europeană pentru Securitate și Sănătate în Muncă²⁶.

Rolul Agenției la nivelul statelor membre este să elaboreze, adune și difuzeze informații fiabile și relevante, analize și instrumente menite să conducă la creșterea nivelului de cunoaștere, la sensibilizarea instituțiilor și angajaților și la schimbul de informații și bune practici privind SSM.

În concluzie, reforma instituțională a controlului de stat a sănătății și securității muncii nu poate fi susținută sau acceptată fără respectarea standardelor internaționale ale muncii reglementate de OIM. Or, Guvernul Republicii Moldova urmează să întreprindă măsuri concrete și eficiente privind examinarea tuturor constatărilor, concluziilor, comentariilor, recomandărilor, solicitărilor și adresărilor CEACR, sindicatelor, experților, utilizând în acest proces experiența OIM într-o redresare a situației.

În acest sens, este necesar ca Guvernul să nu negligeze faptul că, la Conferința Internațională a Muncii din mai-iunie 2018, Republicii Moldova i s-a solicitat să furnizeze informații detaliate privind aplicarea Convențiilor nr. 81 și nr.129²⁷. Selectarea Republicii Moldova în acest sens a fost făcută pe baza unor criterii, precum *gravitatea și persistența problemelor*, urgența situațiilor, calitatea și amploarea răspunsului Guvernului sau absența unui răspuns din partea acestuia la problemele abordate de CEACR.

26 EU-OSHA, <https://osha.europa.eu/ro>

27 Provisional Record. Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations. Report of the Committee on the Application of Standards. Part two (9B), International Labour Conference, 107th Session, 2018; https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/p.69

Deficiențele înregistrate pe parcursul unui an de reformă în domeniul siguranței ocupaționale

În cadrul cercetării au fost realizate mai multe interviuri cu reprezentanți din sfera securității și sănătății muncii, fiindu-le solicitată opinia privind reforma în domeniul SSM în perioada de referință.

Astfel toate instituțiile publice din domeniu au recunoscut practic că procesul de tranziție a competențelor de control al SSM către cele 10 autorități este dificil și complicat.

Aceste observații au fost sintetizate și reproduse în Tabelul 5.

Tabelul 5. Constatările instituțiilor publice din domeniul SSM cu privire la mersul reformei sistemului instituțional de siguranță ocupațională, aprilie 2018 – aprilie 2019

Autoritatea publică	Observațiile și constatările identificate în perioada de referință
<p>Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inspectorii din cadrul ANRE și ANRCETI nu au statut de funcționari publici; • ANRE și ANRCETI nu folosesc instrumentele (Regulamente, planuri, instrucțiuni) de aplicare a Legii nr.131 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, respectiv nu vor utiliza Registrul de stat al controalelor; • Doar două autorități competente -ANSA și AST- dispun de subdiviziuni teritoriale; • ANRE, AAC și AN nu vor putea efectua controale, deoarece au prevăzute în statele de personal doar câte o unitate de inspector; • Apare riscul sporirii numărului de controale pe an efectuate de o autoritate competentă din cauza că acestea au metodologii diferite de planificare a controlului ce vizează domeniul lor de activitate, pe de o parte, și siguranța ocupațională pe de altă parte. Totodată, și riscurile sunt diferite, iar procedurile de cercetare în domeniul SSM pentru cele 10 autorități competente nu sunt clare, definitivitate și integrale; • Urmare a solicitării de la cele 10 autorități competente a prezentării săptămânale a informației cu privire la mersul implementării reformei, s-a constatat un interes scăzut al autorităților de a raporta sistematic. Această situație nu poate fi influențată, deoarece <i>9 din cele 10 autorități nu sunt în subordinea MSMPS.</i> • În ceea ce privește noile restricții atât pentru vizitele de control planificate, cât și pentru cele inopinate (operate prin Legea nr.131/2012, modificări care vin în contradicție cu art.12 din Convenția OIM nr.81, care prevede că inspectorii de muncă au dreptul să pătrundă liber, fără înștiințare prealabilă, la orice oră din zi și din noapte, în orice întreprindere supusă inspecției), MSMPS a remis, în octombrie 2018, o solicitare în adresa Ministerului Economiei și Infrastructurii de ajustare a cadrului legal la convențiile OIM și de remediere a situației expuse mai sus. Până la moment, nu a parvenit niciun răspuns din partea Ministerului Economiei și Infrastructurii.
<p>Inspectoratul de Stat al Muncii</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma dată este realizată cu multe lacune și deficiențe, printre care: <ul style="list-style-type: none"> ➢ existența de conflicte și declinuri de competențe în rândul celor 10 autorități în ceea ce privește controlul pe dimensiunea securității ocupaționale; ➢ problema cadrelor și de personal la autoritățile competente; ➢ necesitatea elaborării Listelor de verificare în domeniul SSM de către noile autorități competente;

Autoritatea publică	Observațiile și constatările identificate în perioada de referință
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ necesitatea elaborării Metodologiei controlului de stat asupra activității de întreprinzător de către aceste autorități; ➤ necesitatea elaborării Planurilor de control pentru anul 2019 de către cele 4 autorități restanțiere (AN, ANRE, ANRCETI și AAC); ➤ imposibilitatea efectuării unui control calitativ asupra siguranței ocupaționale din cauza limitării competenței în domeniul SSM. <ul style="list-style-type: none"> • Implementarea cât mai urgentă a sistemului e-learning. Rămâne deschisă întrebarea privind finanțarea implementării lui. Nu sunt cunoscute cauzele din care Banca Mondială, în calitate de finanțator al proiectului, nu avansează în dialog cu autoritățile moldovenești la acest capitol. Implementarea va permite: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Instruirea continuă a inspectorilor de stat ai muncii din cadrul acestor autorități competente privind aplicarea standardelor din domeniul SSM; ➤ intensificarea instruirii angajatorilor/antreprenorilor în ceea ce privește normele și cerințele SSM.
<p>Confederația Națională a Patronatelor din Moldova</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A adoptat o poziție de așteptare în ceea ce privește efectele reformei până la finele anului 2019; • Se arată decepționați de reforma dată, din cauza neconcordanțelor dintre convențiile internaționale și legislația națională; • Constată că agențiile competente nu sunt funcționale, iar ISM și-a pierdut capacitatea de control în domeniul securității și sănătății în muncă. De asemenea, aceste autorități nu dispun de personal calificat în domeniul SSM; • Angajatorilor/întreprinzătorilor le este mult mai dificil să gestioneze securitatea și sănătatea la nivel de entitate economică. <p>Lacunele reformei sunt explicate prin fragmentarea instituțională a autorităților cu atribuții în SSM (de ex., dacă până la reformă a existat o singură autoritate competentă în siguranța ocupațională -ISM-, la momentul actual există 10 autorități competente, ceea ce-i deusolează pe antreprenori la capitolul SSM).</p>
<p>Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se pronunță pentru păstrarea în format integrat a ISM în ceea ce privește atribuțiile de control în domeniul securității și sănătății în muncă, precum și în domeniul raporturilor de muncă; • A constatat că măsurile întreprinse de Guvern în domeniul inspecției muncii n-au asigurat compatibilitatea legislației naționale (Legea nr.140/2001 și Legea nr.131/2012) cu dispozițiile Convențiilor nr.81 și 129 ale OIM. De asemenea, nu s-a acordat atenția cuvenită constatărilor și recomandărilor Raportului Comisiei tripartite a OIM privind nerespectarea de către Republica Moldova a Convenției nr. 81; • Consideră că reforma instituțională a sistemului național de inspecție a muncii nu poate fi susținută sau acceptată fără respectarea Standardelor Internaționale ale Muncii; • Urmare a recomandărilor Comisiei Naționale pentru Consultări și Negocieri Colective cu privire la crearea unui grup de lucru cu participarea instituțiilor competente în domeniul SSM, a reprezentanților Confederației Naționale a Sindicatelor și a celei a Patronatului, în scopul identificării soluțiilor la problemele existente în domeniu, un asemenea grup de lucru nu a fost creat.

Autoritatea publică	Observațiile și constatările identificate în perioada de referință
	<ul style="list-style-type: none"> • Își exprimă îngrijorarea față de situația reală a securității și sănătății în muncă din Republica Moldova. În condițiile în care, începând cu 15 iunie 2019, cele 10 autorități competente în domeniul siguranței ocupaționale vor prelua cercetarea accidentelor de muncă mortale și grave, au semnalat mai multe riscuri în realizarea acestei sarcini, și anume: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Lipsa unui mecanism clar de comunicare cu autoritățile de control despre producerea accidentului de muncă (pentru angajatori, salariați și angajații instituțiilor medicale); ➢ Lipsa unităților/reprezentanțelor teritoriale și, respectiv, a birourilor special amenajate pentru inspecții în conformitate cu prevederile convențiilor internaționale, ceea ce compromite procesul de colaborare cu unitățile teritoriale ale Inspectoratului de Stat al Muncii, precum și a cercetărilor la fața locului a accidentelor de muncă, a controalelor de prevenire în domeniul securității și sănătății în muncă (cu excepția Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor și Agenției pentru Supraveghere Tehnică); ➢ Lipsa, în cazul unor autorități cu competențe de control, a personalului/inspectorilor de muncă cu atribuții în domeniul securității și sănătății în muncă; ➢ Capacități profesionale scăzute ale unor inspecții de muncă cu atribuții în domeniul securității și sănătății în muncă; ➢ Lipsa, în cazul unor autorități, a personalului cu statut de funcționar public (aceasta vine în contradicție cu art. 6 din Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 81 care prevede că „personalul inspecției va fi format din funcționari publici”).
<p>Organizația Internațională a Muncii</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Și-a manifestat îngrijorarea în privința oportunității și calității reformei demarate; • La moment, are o poziție neutră față de mersul reformei ISM, monitorizând procesul; • Este rezervată asupra chestiunii legate de expirarea pe 15 iunie 2019 a competenței ISM de cercetare a accidentelor de muncă. Experții sunt dubitativi în privința a ceea ce va urma după expirarea acestei competențe temporare; • Conceptual, nu susține reforma ISM.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

De la prima cercetare realizată de către autor pe acest subiect a trecut un an de zile. Perioada supusă analizei în cadrul acestei cercetări a fost una din cele mai dificile pentru securitatea și sănătatea muncii de la demararea reformei. Aceasta este caracterizată prin debandada instituțională și de competențe în domeniul SSM; prin insuficiența de inspectori de muncă în cadrul celor 10 autorități competente; prin retragerea, iar mai apoi, returnarea temporară în 2018 Inspectoratului de Stat al Muncii a atribuțiilor de cercetare a accidentelor de muncă grave și mortale până la 15 iunie 2019; prin capacitatea instituțională redusă în domeniul siguranței ocupaționale a celor 10 autorități; prin discordanța între noile modificări ale legislației naționale privind domeniul SSM și prevederile Convențiilor OIM la care Republica Moldova este parte.

În pofida angajamentelor asumate de către Guvern cu privire la remedierea situației în acest domeniu și înlăturarea lacunelor și curențelor în procesul de tranziție a competențelor ISM către cele 10 autorități, ce ar permite crearea unui mediu controlat și funcțional, constatăm că domeniul securității și sănătății în muncă rămâne în continuare a fi unul vulnerabil, iar la capitolul accidentelor mortale și grave, **situația rămâne în continuare alarmantă.**

Această concluzie este fundamentată de următoarele observații și constatări:

- În perioada moratoriului asupra controlului de stat (anul 2016) și a reformei sistemului național de inspecție a muncii (începând cu anul 2017), rata accidentelor mortale produse la locul de muncă per 100 mii de muncitori a crescut cu 2.1 unități procentuale, de la 5.2 în anul 2016 la 7.3 în anul 2017²⁸;
- Stoparea cercetării accidentelor de muncă din octombrie 2017 și indisciplina angajatorilor la capitolul organizării și desfășurării activităților de protecție a angajaților, precum și a necomunicării imediate/tănuirii despre accidentele de muncă. Or, pentru preîntâmpinarea producerii accidentelor de muncă este nevoie de efectuat controale planificate și inopinate, care au efect de prevenire și disciplinare;

- Nu toate autoritățile competente dispun de Planuri de control pentru anul 2019 (AN, ANRE, ANRCETI, AAC), iar cele care le au deja întocmite, au lacune de implementare.
- Rămâne în continuare nefuncțional Registrul de stat al controalelor (*cel puțin, aceasta era situația la data accesării de 13 mai 2019*). Pe pagina oficială a Registrului lipsește informația la rubrica „Controale planificate” și „Controale inopinate” pentru cele 10 autorități competente.
- Reforma controlului de stat al securității și sănătății în muncă a generat conflicte și declinuri în ceea ce privește divizarea domeniilor de competență între autoritățile cu atribuții de control al siguranței ocupaționale. În consecință, există riscul sporirii numărului de controale efectuate de o autoritate competentă: ele trebuie să efectueze controale ce vizează domeniul lor de activitate și suplimentar, controale în domeniul siguranței ocupaționale;
- AAC, ANRE și AN au prevăzute în statele de personal doar câte o unitate de inspector. (*vezi Tabelul 1, secțiunea aprilie, 2019*), pe când legislația de rigoare stabilește necesitatea a cel puțin 2 inspectori;
- Doar două din cele zece autorități competente vizate dispun de subdiviziuni teritoriale (ANSA și AST). Acest fapt indică asupra **capacității instituționale reduce a autorităților** competente în domeniul SSM;
- Nu este asigurată compatibilitatea legislației naționale în domeniul siguranței ocupaționale cu dispozițiile **Convențiilor nr.81 și 129 ale OIM** la care Republica Moldova este parte. Aceasta în pofida faptului că, Guvernul RM și-a reafirmat angajamentul de a pune în aplicare convențiile fundamentale ratificate ale OIM. Mai mult decât atât, și-a asumat angajamentul de a păstra în format integrat Inspectoratul de Stat al Muncii (vezi Anexa 1). La moment, nici sindicatele și nici experții nu cunosc despre existența vreunui proiect de lege în acest sens.
- De asemenea, reamintim că potrivit Convenției nr.81 OIM, **„inspectorii de muncă sunt funcționari publici”**, însă, la momentul de față, personalul unor agenții competente (ANRE, ANRCETI) rămân în continuare fără statut de funcționari publici;
- Se atestă **absența implementării sau tergiversarea funcționării sistemului „e-learning”** de instruire, sub tutela ISM, a inspectorilor de muncă din cadrul autorități competente. Aceasta în condițiile în care Guvernul RM a aprobat, la 20 august 2018, **Cadrul**

28 În UE rata medie constituie 2.3 unități procentuale.

*bugetar pe termen mediu (2019-2021)*²⁹, indicând termenii și sumele aferente creării, întreținerii și actualizării permanente a sistemului „e-learning” pentru domeniul „Forța de muncă”.

- Conform cadrului legislativ, MSMPs este organul central de specialitate al administrației publice, care asigură „*coordonarea, supravegherea și controlul activității administrației publice în domeniile de activitate încredințate Ministerului*”³⁰. Se constată însă, că **9 din cele 10 autorități nu sunt în subordinea MSMPs, ceea ce generează absența unei conexiuni instituționale și discipline executorii** centrale care ar asigura o coordonare eficientă, inclusiv în prezentarea periodică a rapoartelor cu privire la mersul implementării politicilor de SSM;
- Există rezerve și dubii considerabile vizavi de calitatea procesului de cercetare a accidentelor de muncă mortale și grave de către cele 10 instituții după 15 iunie 2019, când competențele de cercetare ale ISM vor fi reatribuite acestor autorități.

În baza constatărilor de mai sus, propunem următoarele recomandări în vederea eficientizării reformei sistemului de control de stat al securității și sănătății muncii:

Inspectoratul de Stat al Muncii trebuie să rămână unica autoritate abilitată cu controlul de stat privind siguranța ocupațională. Această corespunde totalmente normelor și practicilor convențiilor OIM și UE, față de care Republica Moldova și-a asumat angajamentul. O alternativă ar fi ca ISM să rămână doar cu atribuții de control în domeniul securității în muncă, iar atribuțiile de control în domeniul sănătății în muncă să fie delegate ANSP.

În cazul în care se va decide continuarea reformei, se recomandă ca toate lacunele și discrepanțele instituționale și funcționale existente să fie soluționate, și anume:

- Completarea cu personalul necesar a tuturor organelor de control responsabile de securitatea și sănătatea în muncă și organizarea instruirii lor pe domeniile de competență;

- Asigurarea cu birouri/reprezentanțe teritoriale și respectiv dotarea lor pentru cele 10 autorități competente;
- Implementarea cât mai urgentă a sistemului „e-learning” și a Registrului de stat al controalelor, precum și asigurarea funcționalității lor;
- Revenirea la practica *controalelor inopinate* (conform Convențiilor OIM);
- Acordarea statutului de *funcționar public* întregului personal din sistemul de inspecție a siguranței ocupaționale (conform Convențiilor OIM);
- Elaborarea Listelor de verificare în domeniul SSM, a Metodologiei controlului de stat asupra activității de întreprinzător, a Planurilor de control pentru anul de gestiune de către autoritățile competente;
- Prezentarea cât mai urgentă de către toate autoritățile competente în adresa ISM a Formulelor inspectorilor de muncă cu atribuții de control în domeniul siguranței ocupaționale;
- Asigurarea coordonării între autoritățile competente privind inspecțiile în domeniul sănătății și securității la locul de muncă, precum și coordonarea interacțiunii dintre aceste autorități cu ISM. Pentru aceasta este necesară întocmirea și prezentarea în adresa ISM a listelor unităților care practică activitate de întreprinzător din domeniul de activitate al autorităților competente în domeniul siguranței ocupaționale, potrivit genului de activitate practicat.

În încheiere, trebuie să reafirmăm că Republica Moldova și-a asumat mai multe angajamente în cadrul OIM, dar și în cadrul Acordului de Asociere RM-UE privind transpunerea în legislația națională a directivelor în domeniul SSM, fără diminuarea drepturilor sociale ale cetățenilor săi, precum și faptul că finalizarea reformei în domeniul controlului de stat al SSM va necesita resurse materiale și umane suplimentare semnificative pentru asigurarea bunei funcționalități a tuturor autorităților competente pe întreg teritoriul țării.

29 Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.851 din 20 august 2018 cu privire la aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu (2019-2021), p.100, <https://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/CBTM%20%282019-2021%29%20-%20ro.pdf>

30 Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 694 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale; punctul 9, subpunctul 4), <http://lex.justice.md/md/371189/>

ANEXA 1

Extras din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2017-2019³¹

Standarde și acorduri multilaterale în domeniul muncii

p.365 Părțile recunosc că ocuparea integrală și productivă a forței de muncă și munca decentă pentru toți sunt elemente-cheie ale gestionării globalizării și își reafirmă angajamentul de a promova dezvoltarea comerțului internațional astfel încât să contribuie la ocuparea integrală și productivă a forței de muncă și la o muncă decentă pentru toți. În acest context, părțile se angajează să se consulte și să coopereze, după caz, cu privire la aspectele comerciale de interes comun legate de muncă

(3) Părțile își reafirmă angajamentul de a pune în aplicare în mod efectiv în legislația și în practicile lor convențiile fundamentale, prioritare și alte convenții ale OIM ratificate de statele membre și, respectiv, de Republica Moldova	Acțiune	Indicator:	Responsabil:	Termen:	Resurse:
	<p>LT1. Act de modificare</p> <p>Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și a Legii nr.140-XV din 10 mai 2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii în vederea ajustării la prevederile Convențiilor Organizației Internaționale a Muncii (81) privind inspecția muncii și (129) privind inspecția muncii în agricultură, precum și în vederea păstrării în format integrat a Inspectoratului de Stat al Muncii (atribuții de control în domeniul securității și sănătății în muncă și în domeniul raporturilor de muncă)</p>	Lege intrată în vigoare	Ministerul Economiei și Infrastructurii; Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	Trimestrul I, 2018	În limitele bugetului autorității

31 Hotărârea Guvernului RM nr.592 din 23.06.2018 cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului nr. 1472 din 30 decembrie 2016; În: Monitorul Oficial al RM nr.225-234 din 28.06.2018, <http://lex.justice.md/md/376151/>

REFERINȚE
BIBLIOGRAFICE

- A murit electrocutat din imprudență**, publicație din 12.02.2019, https://www.canal3.md/ro/a-murit-electrocutat-din-imprudenta_84455.html
- Anuarul statistic al Republicii Moldova 2018**. Biroul Național de Statistică, p.83, http://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Anuar_Statistic/2018/Anuar_statistic_2018.pdf
- Art. XXXVI, Legea nr.185 din 21.09.2017 privind modificarea și completarea unor acte legislative**; În: Monitorul Oficial al RM nr.371-382 din 27.10.2017, <http://lex.justice.md/md/371983/>
- Convențiile Organizației Internaționale a Muncii din domeniul muncii ratificate de către Parlamentul Republicii Moldova**, <http://ism.gov.md/ro/legisla%C5%A3ia>
- EU-OSHA**, <https://osha.europa.eu/ro>
- Graficul controalelor al Registrului de stat al controalelor**, <https://controale.gov.md/grafice-de-control>
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 694 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale; punctul 9, subpunctul 4)**, <http://lex.justice.md/md/371189/>
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.851 din 20 august 2018 cu privire la aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu (2019-2021)**, p.100, <https://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/CBTM%20%282019-2021%29%20-%20ro.pdf>
- Hotărârea Guvernului RM nr.1361 din 22.12.2005 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de cercetare a accidentelor de muncă**; În: Monitorul Oficial al RM nr.67 din 28.02.2018, http://lex.justice.md/document_rom.php?id=1BAAE26A:69C4E2DA
- Hotărârea Guvernului RM nr.163 din 23.02.2018 cu privire la modificarea și completarea unor hotărâri ale Guvernului**; În: Monitorul Oficial al RM nr.67 din 28.02.2018, <http://lex.justice.md/md/374484/>
- Hotărârea Guvernului RM nr.464 din 23.05.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind ținerea Registrului de stat al controalelor**; În: Monitorul Oficial al RM nr.167-175 din 25.05.2018, <http://lex.justice.md/md/375583/>
- Hotărârea Guvernului RM nr.592 din 23.06.2018 cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului nr. 1472 din 30 decembrie 2016**; În: Monitorul Oficial al RM nr.225-234 din 28.06.2018, <http://lex.justice.md/md/376151/>
- IAȚCO Mariana, Impactul reformei controlului de stat privind securitatea și sănătatea în muncă**, http://fes-moldova.org/fileadmin/user_upload/2018/publications/Policy_brief_Reforma_ISM_rom.pdf
- ILOSTAT OIM 2016-2018**, https://www.ilo.org/ilostat/faces/ilostat-home/download?_adf.ctrl-state=1vjnq69pd_254&_afLoop=4087998962160701#!
- Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător**; În: Monitorul Oficial al RM nr.181-184 din 31.08.2012, <http://lex.justice.md/md/344613/>
- Legea nr.79 din 24.05.2018 privind modificarea și completarea unor acte legislative; Art. CCLXXVIII**; În: Monitorul Oficial al RM nr.195-209 din 15.06.2018, <http://lex.justice.md/md/375880%20/>
- Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii nr.140 din 10.05.2001**; În: Monitorul Oficial al RM nr.68-71 din 29.06.2001, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312768>
- Legea securității și sănătății în muncă nr.186 din 10.07.2008**; În: Monitorul Oficial al RM nr.143-144 din 05.08.2008, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=328774>
- Provisional Record**. Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations. Report of the Committee on the Application of Standards. Part two (9B), International Labour Conference, 107th Session, 2018; p.63, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_631799.pdf
- Raportul lunar al Inspectoratului de Stat al Muncii, ianuarie-martie 2019**, <https://ism.gov.md/ro/content/raport-lunar>
- Raportul privind activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii în anul 2018**, <http://www.ism.gov.md/ro/content/raport-anual>

Despre autor:

Mariana Iațco – expertă asociată în politici publice în cadrul Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”. Este lector universitar USM (a. 2002-prezent), Academia de Administrare Publică (a.2009-2011), cercetător științific al Laboratorului „Sociologia politicii” (a.2010-prezent), membră a Rețelei Spaniole de Politici Sociale (a. 2016). Calificări și domenii de analiză și consultanță: politici publice, servicii publice, procese migraționale.

Peer-review:

Elena Carchilan – șefă a Inspectoratului Muncii al Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova
A absolvit Universitatea de Stat din Moldova, facultatea de drept. A activat în calitate de inginer, inspector superior în securitatea și sănătatea muncii în domeniul construcțiilor (1987-1989) și în sectorul privat (2005-2013). Șef adjunct și șefă a Inspectoratului Muncii al CNSM (2013 – prezent).

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

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 social-democrate la problemele actuale și viitoare ale societății. Cu Republica Moldova, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) și-a început colaborarea în anul 1994 prin intermediul Biroului Regional de la Kiev, iar din octombrie 2002, la Chișinău activează un birou permanent al Fundației.

Adresa de contact:
Oficiu Republica Moldova,
Chișinău, bd. Bănulescu Bodoni 14/1, et.2, 2012,
Republica Moldova
Telefon: (373-22) 88 58 30
Fax: (373-22) 85 58 31
E-Mail: fes@fes-moldova.org
www.fes-moldova.org

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Fundația-Friedrich-Ebert (FES) nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui studiu trebuie să conțină referință la Fundația-Friedrich-Ebert (FES).