

Documentul de analiză a impactului

Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Lege pentru modificarea unor acte normative
Data:	
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale
Subdiviziunea:	Direcția politici în domeniul raporturilor de muncă și parteneriatului social
Persoana responsabilă și datele de contact:	Alexandru Ghețu, tel. 079431036, e-mail alexandru.ghetu@msmps.gov.md
Compartimentele analizei impactului	
1. Definirea problemei	
a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate	
Prin proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, Legea nr. 186/2008 securității și sănătății în muncă, Legea 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, Codul Muncii și Codul Contravențional) se propune: - asigurarea funcționalității sistemului de control în domeniul muncii, securității și sănătății în muncă și deblocarea situației referitor la conflictul de competență; - consolidarea Inspectoratului de Stat al Muncii cu funcții de control în domeniul securității și sănătății în muncă și în domeniul raporturilor de muncă, asigurând integritatea funcțională a acestuia și conformitatea cu convențiile OIM ratificate de către Republica Moldova 81 din 1947 privind inspecția muncii și 129 din 1969 privind inspecția muncii în agricultură; - excluderea parțială a Inspectoratului de Stat al Muncii din incidența Legii 131/2012; - alinierea legislației naționale la prevederile Convențiilor Organizației Internaționale a Muncii ratificate de Republica Moldova Prin Legea 185 din 21.09.17, funcția de control în domeniul siguranței ocupaționale a fost retrasă de la Inspectoratul de Stat al Muncii și atribuită la 10 organe de control sectoriale, precum: a) Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor; b) Agencia pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței; c) Agencia Națională pentru Sănătate Publică; d) Inspectoratul pentru Protecția Mediului; e) Agencia Națională Transport Auto; f) Autoritatea Aeronautică Civilă; g) Agencia Navală; h) Agencia Națională pentru Reglementare în Energetică; i) Agencia Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației; j) Agencia pentru Supraveghere Tehnică. În urma implementării reformei menționate s-a constatat un șir de neconcordanțe cu convențiile Organizației Internaționale a Muncii ratificate de Republica Moldova, cât și un șir de probleme în funcționalitatea noului sistem, precum: - Neasigurarea cu statut de funcționari publici a tuturor inspectorilor din cadrul autorităților de control; - Insuficiența acoperirii teritoriale cu subdiviziuni de inspecție a muncii; - Numărul insuficient de unități de inspectori de muncă în statul de personal al autorităților cu competențe în domeniul controlului siguranței ocupaționale, ceea ce afectează calitatea activității și a controalelor;	

- Crearea de dificultăți în efectuarea controlului în contextul aplicării de către fiecare autoritate a metodologiilor de planificare a controlului de stat pe domeniul activității de întreprinzător și pe domeniul siguranței ocupaționale, care prevăd scări diferite de risc;
- Dificultăți în distribuirea întreprinderilor care cad sub incidența de control a autorităților competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale, ceea ce conduce la suprapuneri de competențe și neacoperirea cu control al altor întreprinderi; în cazul întreprinderilor care desfășoară concomitent mai multe genuri de activitate, acestea pot fi supuse controlului din partea mai multor autorități, ceea ce creează dificultăți atât pentru angajatori cât și pentru autoritățile nominalizate în scopul prevenirii accidentelor de muncă și îmbolnăvirilor profesionale;
- Dificultăți în coordonarea activității autorităților cu competențe în siguranța ocupațională, în condițiile în care 9 nu sunt în subordinea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale;
- Neaplicarea Legii nr.131/2012 și a instrumentelor de aplicare a acesteia, inclusiv a Registrului de Stat al Controalelor (nefuncțional până în prezent), în special de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică și Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, activitatea cărora este reglementată prin legi speciale.

b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate

Prin Legea 185 din 21.09.17, în vigoare din 27.10.17 funcția de control în domeniul siguranței ocupaționale a fost retrasă de la Inspectoratul de Stat al Muncii și atribuită la 10 organe de control sectoriale, precum:

a) **Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor** - pentru unitățile de producere și prestări servicii, activitatea cărora este reglementată în principal de legislația din domeniul sanitar-veterinar, fitosanitar, siguranța alimentelor, producerea și circulația vinului și produselor alcoolice;

b) **Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței** - pentru unitățile de producere și prestări servicii, activitatea cărora este reglementată în principal de legislația din domeniul comerțului produselor nealimentare și prestării serviciilor, inclusiv turistice;

c) **Agenția Națională pentru Sănătate Publică** - pentru unitățile de producere și prestări servicii, activitatea cărora este reglementată în principal de legislația din domeniul ocrotirii sănătății și sănătății publice;

d) **Inspectoratul pentru Protecția Mediului** - pentru unitățile de producere și prestări servicii, activitatea cărora este reglementată în principal de legislația din domeniul protecției mediului și resurselor naturale;

e) **Agenția Națională Transport Auto** - pentru unitățile de producere și prestări servicii, activitatea cărora este reglementată în principal de legislația din domeniul transportului rutier;

f) **Autoritatea Aeronautică Civilă** - pentru unitățile de producere și prestări servicii, activitatea cărora este reglementată în principal de legislația din domeniul aviației civile;

g) **Agenția Navală** - pentru unitățile de producere și prestări servicii, activitatea cărora este reglementată în principal de legislația din domeniul transportului naval;

h) **Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică** - pentru unitățile de producere și prestări servicii, activitatea cărora este reglementată în principal de legislația din sectorul electroenergetic;

i) **Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației** - pentru unitățile de producere și prestări servicii, activitatea cărora este reglementată în principal de legislația din domeniul comunicațiilor electronice;

j) **Agenția pentru Supraveghere Tehnică** - pentru unitățile de producere și prestări servicii din toate celelalte domenii de activitate, care nu sunt prevăzute la lit. a) - i), inclusiv pentru autoritățile administrației publice centrale și locale, cu excepția Ministerului Apărării, Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului de Informații și Securitate, Serviciului de Protecție și Pază de Stat, Departamentului instituțiilor penitenciare al Ministerului Justiției și Centrului Național Anticorupție, care își organizează activități de inspecție în domeniul securității și sănătății în muncă prin serviciile lor de specialitate, care au competență numai pentru structurile din subordine.

Reieșind din analizele efectuate și situația la moment, putem conchide că sistemul de control pe domeniul siguranței ocupaționale realizat dispersat de aceste instituții nu atinge obiectivele

Statului în domeniul protecției salariaților și prevenirii accidentelor de muncă și îmbolnăvirilor profesionale, precum și contravine mai multor prevederi ale Convențiilor OIM, printre care:

1. *Neasigurarea cu statut de funcționari publici a tuturor inspectorilor din cadrul autorităților de control, fapt care contravine art.6 al Convenției OIM nr.81 și art.8 al Convenției OIM nr.129 (situație caracteristică Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației și Agenția Națională Transport Auto).*

Potrivit prevederilor art. 6 din Convenția OIM, personalul inspecției va fi format din funcționari publici al căror statut și condiții de serviciu le asigură stabilitatea în funcție și independența față de orice schimbare guvernamentală și orice influență neprevăzută din afară. Neatribuirea statutului de funcționar public va determina luarea deciziilor neobiective în cadrul controalelor și cercetării accidentelor de muncă.

2. *Acoperire insuficientă teritorială cu subdiviziuni, ceea ce contravine art.11 al Convenției OIM nr.81 și art.15 al Convenției OIM nr.129.*

Conform prevederilor art. 11 din Convenția OIM nr. 81, autoritatea competentă va pune la dispoziția inspectorilor de muncă birouri locale amenajate corespunzător nevoilor serviciului și accesibile tuturor celor interesați.

Norma în cauză constituie condiția de asigurare celor interesați, accesibilitate și operativitate în obținerea serviciilor de inspecție a muncii. Aceasta e posibilă doar în condițiile în care subdiviziunile teritoriale ale organului de control sunt plasate cât mai aproape de locurile de muncă, și acoperă într-un mod rezonabil teritorii pe care le pot deservi.

În prezent, 8 din cele 10 autorități cu atribuții de control în domeniul siguranței ocupaționale nu dispun de subdiviziuni teritoriale. Aceste autorități dispun de un efectiv de personal de 42 unități, dintre care sunt încadrați 37 inspectori de muncă. La Agenția Navală este angajat prin cumul 1 inspector de muncă.

Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor dispune de 10 unități de inspectori de muncă, angajați 9 inspectori de muncă. Aceștia sunt repartizați în nouă raioane.

Agenția pentru Supravegherea Tehnică dispune de 10 unități de inspectori de muncă (angajați doar 7 inspectori de muncă). Aceștea sânt repartizați în 3 subdiviziuni teritoriale după cum urmează: Zona Centru, amplasați în mun. Chișinău – 4 inspectori, Zona Nord, amplasați în mun. Bălți – 1 inspector, Zona Sud, amplasați în mun. Cahul – 2 inspectori,

Din numărul inspectorilor încadrați în Agenția pentru Supravegherea Tehnică, doar 5 au pregătire în domeniul securității și sănătății în muncă.

Această situație nu satisface condițiile art. 11 din Convenția OIM nr. 81 și constituie o repartizare neomogenă a inspectorilor de muncă în subdiviziuni teritoriale și neconformă numărului de agenți economici din teritorii care au nevoie de serviciile de inspecție a muncii, reprezentând totodată o dificultate pronunțată în accesul celor interesați la serviciile de inspecție a muncii (consultări, informări, etc).

Situația în cauză reprezintă o dificultate acută în cadrul cercetării accidentelor de muncă, în deosebi a accidentelor grave și mortale în care se solicit intervenții imediate și operative ale inspectorilor de muncă. Astfel, în lipsa subdiviziunilor teritoriale în cazul producerii evenimentelor de accidentare, inspectorii nu sunt în stare să reacționeze operativ, să examineze locul și starea reală a producerii accidentelor de muncă, astfel angajatorul având posibilitatea modificării circumstanțelor producerii accidentului, făcând ca rezultatele cercetării să nu reflecte adevărul și realitatea.

În acest context sunt relevante următoarele:

- deficiență de comunicare a accidentelor din motive că angajatorul nu cunoaște autoritatea care are incidență asupra activității în care s- produs accidentul (angajatorul desfășoară mai multe genuri de activitate);
- operativitate scăzută în inițierea cercetării;
- declin de competențe;

Cele relatate decurg din cazuri reale de accidente de muncă. Accidentul produs (19.07. 2019) la o întreprindere din mun. Bălți cu 54 genuri de activitate declarată, la lucrări de depozitare – comunicare cu întârziere mai mare de zece zile din cauză că angajatorul nu știa cui să comunice. Prin urmare din motive de declin de competențe, cercetarea a fost posibilă doar după ce a fost dispusă de Cancelaria de Stat și cu întârziere mai mare de o lună (26.09.2019). Exemple de acest gen sunt multe.

3. *Numărul insuficient de unități de inspectori de muncă în statul de personal, ceea ce*

afectează calitatea activității și a controalelor.

Activitatea de control, de activități de sensibilizare pe domeniul securității și sănătății în muncă, cât și cea de cercetare a accidentelor de muncă este greu de planificat, deoarece aceasta depinde de solicitările parvenite în adresa autorității și de numărul de accidente de muncă. Astfel, apare situația când o autoritate are în cercetare un număr foarte mare de accidente de muncă și/sau acțiuni de sensibilizare ori vizite de control, la care nu dispune de capacități suficiente pentru a face față, iar altă autoritate, nu au în cercetare nici un accident.

4. *Crearea de dificultăți în efectuarea controlului în contextul aplicării de către fiecare autoritate a metodologiilor de planificare a controlului de stat pe domeniul activității de întreprinzător și pe domeniul siguranței ocupaționale, care prevăd scări diferite de risc.*

În cadrul planificării controlului, autoritatea își planifică controalele atât pe domeniul activității de întreprinzător, cât și pe domeniul securității și sănătății în muncă. Deoarece riscurile și metodologiile de planificare sunt diferite, rezultă că și perioada efectuării controlului poate să difere, astfel autoritatea, poate desfășura mai multe controale la aceeași unitate, astfel deranjând angajatorul de mai multe ori. Situația respectivă este caracteristică tuturor autorităților.

5. *Dificultăți în distribuirea întreprinderilor care cad sub incidența de control a autorităților competente de controlul siguranței ocupaționale, ceea ce conduce la suprapuneri de competențe și neacoperirea cu control al altor întreprinderi; în cazul întreprinderilor care desfășoară concomitent mai multe genuri de activitate, acestea pot fi supuse controlului din partea mai multor autorități.*

Având în vedere că o mare parte din întreprinderi desfășoară concomitent mai multe genuri de activitate, este pusă în dificultate distribuirea întreprinderilor care cad sub incidența de control a autorităților competente de controlul securității și sănătății în muncă.

Drept exemplu, servește cazul când Inspectoratul pentru Protecția Mediului efectuează activitatea de control (inclusiv și în domeniul securității și sănătății în muncă) la o vinărie care cade în incidența Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor. Caz similar la fel control realizat de IPM la o spălătorie activitatea căreia cade sub incidența Agenției Naționale Transport Auto. Cazuri similar sunt multiple.

Dar și mai problematică este cercetarea accidentelor de muncă cât și comunicarea accidentelor de către angajator și de către instituțiile medico-sanitare, care nu cunosc la care autoritate urmează să comunice. Astfel, există riscul ca o întreprindere să fie supusă controlului de către mai multe autorități, accidentul cu incapacitate temporară de muncă produs, să fie monitorizat de mai multe autorități, iar la cercetarea accidentului de muncă grav și/sau mortal să apară un conflict de competență între autorități, soluționarea căruia duce la tergiversarea cercetării.

6. *Dificultăți în coordonarea activității autorităților cu competențe în siguranța ocupațională, în condițiile în care 9 nu sunt în subordinea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.*

Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale este organul central de specialitate al administrației publice care coordonează securitatea și sănătatea în muncă la nivel național. Potrivit Legii 140/2001 Inspectoratul de Stat al Muncii coordonează și monitorizează controlul în domeniul sănătății și securității în muncă. Pentru a asigura atribuțiile respective, Inspectoratul de Stat al Muncii a elaborat un regulament de monitorizare și coordonare a controlului în domeniul sănătății și securității în muncă. Însă, pe motiv că legea nu stabilește formele de coordonare și monitorizare acest regulament nu a fost susținut și nu este respectat de autoritățile cu competențe/competente de control în domeniul siguranței ocupaționale. Având în vedere că 9 din 10 autorități nu sunt în subordinea ministerului, face dificil procesul de comunicare între autorități, MSMPS și ISM, procesul de monitorizare a activității inspectorilor de muncă, colectarea informației pentru a elabora rapoarte anuale, rapoarte pentru prezentarea către OIM și alte structuri naționale și internaționale.

7. *Neaplicarea Legii nr.131/2012 și a instrumentelor de aplicare a acesteia, inclusiv a Registrului de Stat al Controalelor, în special de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică și Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, activitatea cărora este reglementată prin legi speciale.*

Activitatea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică și Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației sunt reglementate de legi speciale, care oferă acestor autorități un statut special (de reglementare) și este reglementată de Legea 131/2012 în măsura în care nu contravin prevederilor legislației în vigoare. Astfel, aceste două autorități nu aplică Legea 131/2012 și nu utilizează Registrului de Stat al Controalelor.

c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

Problemele în cauză au apărut odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și includerea Inspectoratului de Stat al Muncii în această lege. Or, conform prevederilor Legii nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, munca efectuată conform contractului (acordului) de muncă încheiat nu este considerată antreprenoriat.

Problemele s-au accentuat odată cu adoptarea Legii 185 din 21.09.17, în vigoare din 27.10.17, urmare a căreia funcția de control în domeniul securității și sănătății în muncă a fost preluată de la Inspectoratul de Stat al Muncii și atribuită la 10 organe de control sectoriale.

d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție

Odată cu intrarea în vigoare a Legii 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și includerea Inspectoratului de Stat al Muncii în această lege, aceasta contravine Convențiilor OIM nr. 81 și nr. 129.

Odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 185/2017 OIM a reacționat prin sesizări și adresări către Guvernul Republicii Moldova în vederea redresării situației și respectarea Convențiilor ratificate. Astfel, experții Biroului Organizației Internaționale a Muncii, în urma analizei efectuate au atenționat Guvernul Republicii Moldova despre necesitatea ajustării reformei la convențiile OIM prin realizarea următoarelor acțiuni:

1. Plasarea sistemului de inspecție a muncii sub supravegherea și controlul unei autorități centrale (art.4 C81 și art.7 din C129);
2. Necesitatea ca autoritatea competentă să întreprindă măsurile corespunzătoare pentru a promova o cooperare eficientă între serviciile de inspecție și alte servicii guvernamentale și instituții publice sau private, care desfășoară activități similare (art. 5 C81 și art. 12 alineatul (1) din C129);
3. Numărul suficient al inspectorilor de muncă pentru a asigura exercitarea cu eficacitate a funcțiilor serviciului de inspecție (art. 10 din C81 și art. 14 din C129);
4. Necesitatea ca autoritatea competentă să întreprindă măsurile convenite pentru a favoriza colaborarea dintre funcționarii inspecției muncii, cei care angajează și lucrătorii sau organizațiile acestora (art. 5 din C81 și art. 13 din C129);
5. Obligația ca personalul inspecției să fie format din funcționari publici al căror statut și condiții de serviciu să le asigure stabilitatea în funcție și să-i facă independenți față de orice schimbări de guvern și orice influență dăunătoare din afară (art. 6 din C81 și art. 8 din C129);
6. Cerința ca experții și tehnicienii calificați corespunzător, inclusiv a unor tehnicieni în domeniul medicinei, mecanicii, electricității și chimiei, să fie asociați în activitatea de inspecție în scopul asigurării aplicării prevederilor legale privind securitatea și sănătatea în muncă și investigarea efectelor proceselor, materialelor și metodelor de lucru privind sănătatea și securitatea lucrătorilor (art. 9 din C 81 și art. 11 din C 129).
7. Cerința ca autoritățile competente să întreprindă măsurile necesare pentru a pune la dispoziția inspectorilor de muncă birouri locale amenajate corespunzător nevoilor serviciului și accesibile tuturor celor interesați art. 11 alineatul (l) litera (a) din C. 81 și art. 15 alineatul (l) litera (a) de C 129, precum și înlesniri de transport necesare exercitării funcției lor (art. 11 din C 81 și art. 15 din C 129)
8. Pregătirea profesională adecvată a inspectorilor muncii în agricultură, art. 9 alin. (3) din C 129.
9. Limitarea controalelor inopinate prin necesitatea aducerii la cunoștință a delegației de control înainte de efectuarea controlului, art. 12 din C 81 și art. 16 din C 129.
10. Modul în care se asigură că activitățile întreprinse de către inspectorii de muncă sunt reflectate în raportul anual privind inspecția muncii, art. 20, și art. 21 din C 81 și art. 25-27 din C 129.

Totodată, în iunie 2018 Guvernul Republicii Moldova a fost audiat la Comitetul de Norme al OIM de la Geneva unde a fost dur criticat referitor la reforma sistemului de inspecție pe domeniul securității și sănătății în muncă.

În aprilie 2019 Biroului Internațional al Muncii ca urmare a unei misiuni tehnice a evaluat punerea în aplicare a reformei instituționale a inspecției muncii, unde s-a expus negativ într-un raport de evaluare.

În scopul remedierii neconcordanțelor apărute, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a organizat un șir de acțiuni și ședințe de lucru în comun cu Inspectoratul de Stat al Muncii și reprezentanții autorităților cu atribuții de control în domeniul siguranței ocupaționale despre care a informat anterior Guvernul, în cadrul ședinței Comisiei Guvernamentale Integrare Europeană din data de 5 iunie 2018, inclusiv și Ministerul Economiei și Infrastructurii prin scrisoarea nr.4709 din 02.07.2018.

În lipsa intervenției, problemele se vor agrava atât pe plan național, cât și internațional. Pe plan internațional, Republica Moldova riscă să fie dur criticată de către organele internaționale (OIM) și organele europene, precum și să fie stopată toată asistența, inclusiv tehnică și financiară din partea OIM. Pe plan național riscăm următoarele:

- să crească semnificativ numărul accidentelor de muncă și bolilor profesionale, iar odată cu aceasta și sumele plătite ca indemnizații unice, indemnizații de pierdere totală sau parțială a capacității de muncă achitate atât din bugetul angajatorului cât și din bugetul Casei Naționale de Asigurări Sociale cât și alte tipuri de despăgubiri. Astfel cheltuielile din bugetul asigurărilor sociale de stat pentru acordarea indemnizațiilor de incapacitate survenită ca urmare a unui accident de muncă sau unei boli profesionale au constituit în anul 2017 – 1661,0 mii lei, iar în anul 2018 – 1917,1 mii lei, iar în cazul indemnizației de deces în anul 2017 – 580,7 mii lei și 2018 – 618,8 mii lei.
- să crească semnificativ numărul accidentelor de muncă tănuite, iar persoanele accidentate să nu beneficieze de indemnizații și plăți prevăzute de legislație, fiind grav lezat dreptul persoanelor la protecție socială;
- ca unele accidente de muncă să nu fie cercetate obiectiv, din lipsa intervenției operative a inspectorului de muncă imediat după producerea accidentului sau în genere să nu fie cercetate, din motiv de conflict de competență, situații deja înregistrat la momentul actual;
- ca angajatorii de bună credință care doresc să respecte legea, să nu aibă posibilitatea să primească o consultație calificată, în lipsa inspectorilor de muncă în teritoriu sau din necunoaștere către care autoritate trebuie să se adreseze;
- ca unele întreprinderi să fie supuse controlului anual, sau chiar de mai multe ori pe an, iar altele să nu fie controlate nici o dată sau foarte rar.

e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului.

Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.81;

Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.129;

Legea nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii;

Legea nr. 186/2008 securității și sănătății în muncă;

Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Astfel, se atestă o neconcordanță între Legea nr. 140/2001, Legea nr. 186/2008, Legea nr. 131/2012 și Convențiile OIM, care necesită intervenția imediată a statului. În acest sens, elaborarea și promovarea proiectului de lege se regăsește și în Planul de Acțiuni a Guvernului pentru anul 2020-2023, cu termen de realizare martie 2020.

2. Stabilirea obiectivelor

a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)

Prin proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, Legea nr. 186/2008 securității și sănătății în muncă, Legea 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, Codul Muncii și Codul Contravențional) se propune:

- asigurarea funcționalității sistemului de control în domeniul securității și sănătății în muncă și deblocarea situației referitor la conflictul de competență;
- consolidarea Inspectoratului de Stat al Muncii cu funcții de control în domeniul securității și sănătății în muncă și în domeniul raporturilor de muncă, asigurând integritatea funcțională a acestuia și conformitatea cu convențiile OIM ratificate de către Republica Moldova 81 din 1947 privind inspecția muncii și 129 din 1969 privind inspecția muncii în agricultură;
- excluderea parțială a Inspectoratului de Stat al Muncii din incidența Legii 131/2012;
- alinierea legislației naționale la prevederile Convențiilor Organizației Internaționale a

3. Identificarea opțiunilor**a) Expuneți succint opțiunea „a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție**

Lipsa de intervenție la nivelul actelor normative care se propune a fi modificate va acutiza problema funcționalității sistemului securității și sănătății în muncă, inclusiv beneficiile negative asupra salariaților prin neacordarea prestațiilor sociale aferente, precum și păstrarea imaginii negative în raport cu OIM și alte structuri interanționale și europene. Mai mult, a fost sistată orice suport din partea acestor organizații pe dimensiunea securitatea și sănătatea în muncă.

Contradicțiile generate de procesul de reformă comportă consecințe cu impact negativ asupra realizării dreptului la muncă, drept care înglobează accesul la muncă, condiții echitabile de muncă, securitatea și sănătatea în muncă. Dreptul la muncă se reglementează prin legislația muncii, securității și sănătății în muncă, care reprezintă elementul important al sistemului de administrare a muncii și de promovare a securității și sănătății în muncă (Convenția OIM (150) și Convenția OIM (187) Directivele Europene, care conform Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană urmează a fi transpuse în legislația națională și aplicate în practică, printre care și Directiva-cadru a Comunității Europene 89/391/CEE din 12 iunie 1989 privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă).

Anumite îngrijorări asupra modului în care este tratată securitatea și sănătatea în muncă și controlul de stat în acest domeniu au fost exprimate de câteva Directorate ale Comisiei Europene. Îngrijorările ating disfuncționalitatea provocată de reformă a sistemului de control în domeniul securității și sănătății în muncă, precum și nerespectarea de către Republica Moldova a angajamentelor ce decurg din Acordul de Asociere RM-UE și din Planului de Implementare a Acordului de Asociere (la partea comerciala - articolul 365), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1472 din 30 decembrie 2016. Acesta prevede crearea cadrului legal pentru menținerea integrității Inspectoratului de Stat al Muncii (atribuții de control în domeniul securității și sănătății în muncă și atribuții de control în domeniul relațiilor de muncă).

b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea ținesc cauzele problemei, cu indicarea novațiilor și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate

Proiectul de lege prevede modificarea a 5 acte normative care se referă la:

1. Legea nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii
 - modificarea atribuțiilor Inspectoratului de Stat al Muncii în domeniul securității și sănătății în muncă;
 - modificarea drepturilor și obligațiilor inspectorului de muncă din cadrul ISM în domeniul securității și sănătății în muncă;
 - modul, condițiile de efectuare și finalizarea controlului de stat în domeniul muncii, securității și sănătății în muncă.
2. Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003
 - atribuirea Inspectoratului de Stat al Muncii competență de control pe domeniul securității și sănătății în muncă.
3. Legea securității și sănătății în muncă nr. 186/2008
 - atribuirea Inspectoratului de Stat al Muncii competență de control pe domeniul securității și sănătății în muncă;
 - excluderea Capitolului V1 Controlul de stat al respectării legislației de securitate și sănătate în muncă.
4. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008
 - atribuirea Inspectoratului de Stat al Muncii competență de a constata contravenții în domeniul securității și sănătății în muncă.
5. Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător
 - excluderea parțială a Inspectoratului de Stat al Muncii din incidența legii nr. 131/2012;
 - completarea anexei cu atribuții în domeniul securității și sănătății în muncă pentru Inspectoratul de Stat al Muncii.

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

Nu au fost luate în calcul alte opțiuni întrucât nu s-au atestat careva beneficii sau impacturi pozitive în cazul neintervenției legislative, mai mult neintervenția de moment ar putea avea un impact

negativ asupra:

- respectării drepturilor salariaților;
- activității angajatorilor în sensul conflictului de competență al autorităților și neclaritate în acordarea asistenței consultative;
- nerespectării tratatelor internaționale;
- bugetului public național, datorită creșterii numărului de accidente de muncă, inclusiv mortale;

Totodată, recomandările experților biroului executiv al Organizației Internaționale a Muncii se fundamentează pe revenirea la un sistem integrat de inspecție a muncii, atât pe dimensiunea raporturilor de muncă, cât și securitatea și sănătatea în muncă.

În sensul celor relatate, analiza unor opțiuni de alternativă nu are rost.

4. Analiza impacturilor opțiunilor

a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate

Ca urmare a analizelor și constatărilor, considerăm judicios intervenirea la nivelul actelor normative care reglementează domeniul privind securitatea și sănătatea în muncă pentru contracararea efectelor negative identificate în funcționarea actualului sistem. Efectele negative se vor amplifica în timp și vor determina agravarea situației actuale.

În context, asupra sistemului nou reformat de inspecție în domeniul securității și sănătății în muncă, s-au expus negativ experții Biroului Organizației Internaționale prin nota din 08 februarie 2018 și raportul din 04 iulie 2019, iar Guvernul Republicii Moldova a fost audiat la comitetul de norme în cadrul Conferinței internaționale organizată la Geneva de către Organizația Internațională a Muncii, unde a fost criticat dur. Pentru a înlătura neconformitățile actelor legislative naționale din domeniul controlului de stat asupra activității de întreprinzător, din domeniul controlului asupra securității și sănătății în muncă cu Convențiile OIM, a fost elaborat proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative.

b¹) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Economic

Costurile desfășurării afacerilor (+1). Nu se vor înregistra costuri suplimentare în desfășurarea afacerilor, dar considerăm că indirect vor fi diminuate cheltuielile prin responsabilizarea pe segmentul respectării normelor de securitate și sănătate în muncă.

Povara administrativă (+1) va fi diminuată prin reglementarea clară a autorității abilitate cu atribuții de control în domeniul securității și sănătății în muncă.

Fluxurile comerciale și investiționale (+1) indirect vor spori fluxurile comerciale și investiționale. Or, un nivel adecvat al securității și sănătății în muncă și diminuarea poverii administrative sporește șansele investiționale. Mai mult, investitorii străini respectă și pun accent pe normele de securitate și sănătate în muncă și pe dezvoltarea unor condiții de muncă inofensive și nepericuloase. Sunt înregistrate exemple cu întreprinderi cu investiții străine, care prin politicile sale dezvoltă securitatea și sănătatea în muncă.

Competitivitatea afacerilor (+2) va crește datorită scoaterii din economia tenebră a muncii nedeclarate sau declarate parțial și va determina respectarea principiilor concurenței loiale.

Activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii (+1) va fi îmbunătățită pe segmentul respectării legislației muncii și a normelor de securitate și sănătate în muncă. Respectiv, în cadrul vizitelor inspectorilor, aceștia vor oferi consultanță calificată întreprinderilor mici și mijlocii care nu își pot permite angajarea personalului cu atribuții în domeniu.

Concurența pe piață (+2) va spori datorită scoaterii din economia tenebră a muncii nedeclarate sau declarate parțial și va determina respectarea principiilor concurenței loiale, asigurând condiții egale tuturor operatorilor de pe piață.

Veniturile și cheltuielile publice (+2). Impactul asupra bugetului public național se estimează a fi unul pozitiv prin majorarea veniturilor ca urmare a creșterii productivității muncii, contracararea

fenomenului muncii nedecarate și a achitării salariului „în plic”. De asemenea și la capitolul cheltuieli publice constatăm o diminuare prin amplificarea măsurilor de prevenire a accidentelor de muncă și îmbolnăvirii profesionale. Implementarea prevederilor proiectului de lege nu vor necesita mijloace financiare suplimentare, deoarece se va realiza în limitele bugetului alocat cu menținerea numărului de unități existente în prezent.

Cadrul instituțional al autorităților publice (+3) va fi perfecționat prin abilitarea unei singure autorități – Inspectoratul de stat al muncii – cu funcții integrate de inspecție a muncii, atât pe dimensiunea raporturilor de muncă, cât și securitatea și sănătatea în muncă.

Bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor (+2) din perspectiva că proiectul de lege este orientat spre protecția drepturilor și păstrării integrității fizice și psihice a salariaților, considerăm că adoptarea acestei legi va avea un impact pozitiv direct asupra bunăstării gospodăriilor casnice și a cetățenilor.

Situația macroeconomică (+1) va spori datorită scoaterii din economia tenebră a muncii nedecarate sau declarate parțial și va determina respectarea principiilor concurenței loiale. Sporirea va fi asigurată și de condițiile de muncă sigure, nepericuloase și inofensive, care contribuie la diminuarea cheltuielilor impuse de consecințele negative ale expunerii la riscuri de accidentare sau îmbolnăvire profesională. Aceasta va diminua costurile de producere

Social

Gradul de ocupare a forței de muncă (+2) Prin asigurarea securității și sănătății în muncă și crearea condițiilor de muncă inofensive și nepericuloase generează un grad mai înalt de credibilitatea salariaților în activitatea agenților economici, ceea ce va determina un impact pozitiv asupra gradului de ocupare.

Totodată exercitarea operativă, clară și transparentă a controlului de stat (prin intermediul unei singure autorități – Inspectoratului de Stat al Muncii) asupra modului în care se respectă actele normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă, precum și implementarea măsurilor dispuse în limitele legii, va spori încrederea salariaților în capacitatea statului de a le asigura și proteja drepturile constituționale la muncă și la securitatea și sănătatea în muncă.

Nivelul de salarizare (+2) Condițiile de muncă, asigurate prin aplicare actelor normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă, contribuie la sporirea performanțelor profesionale ale angajaților, ceea ce conduce la creșterea productivității muncii. La rândul său randamentul înalt și performanțele profesionale duc la sporirea nivelului de salarizare.

Condițiile și organizarea muncii (+3) Nivelul înalt de securitate și sănătate în muncă, asigurat prin urmărirea modului de aplicare a actelor normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă influențează pozitiv condițiile de muncă și organizarea muncii, dezvoltând, după cum se menționează mai sus performanțe superioare și productivitate în muncă înaltă.

Sănătatea și securitatea muncii (+3) Creșterea numărului de unități economice care respectă și aplică actele normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă, prin urmare creșterea numărului de angajați care muncesc în condiții normale (nepericuloase și inofensive, nivel de risc scăzut de accidentare sau îmbolnăvire).

Nivelul veniturilor populației (+1) Sporirea veniturilor populației care muncește în condiții de securitate și sănătate în muncă.

Sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea (+2) Mai puține persoane afectate de condiții de muncă nocive și periculoase

Accesul și calitatea serviciilor publice administrative (+3) Prin inspecțiile teritoriale de muncă sporește accesul la serviciile Inspectoratului de Stat al Muncii

b²) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta

Nu sunt identificate riscuri iminente care pot determina eșecul opțiunii propuse. Or, anterior

reforme din anul 2017, Inspectoratul de Stat al Muncii era abilitat cu astfel de atribuții.
d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sunt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi.
Nu sunt identificate costuri suplimentare de conformare pentru întreprinderi față de cele prevăzute de legislația în vigoare.
Concluzie e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați
Prin proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, Legea nr. 186/2008 securității și sănătății în muncă, Legea 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, Codul Muncii și Codul Contravențional) se propune: - asigurarea funcționalității sistemului de control în domeniul securității și sănătății în muncă și deblocarea situației referitor la conflictul de competență; - consolidarea Inspectoratului de Stat al Muncii cu funcții de control în domeniul securității și sănătății în muncă și în domeniul raporturilor de muncă, asigurând integritatea funcțională a acestuia și conformitatea cu convențiile OIM ratificate de către Republica Moldova 81 din 1947 privind inspecția muncii și 129 din 1969 privind inspecția muncii în agricultură; - excluderea parțială a Inspectoratului de Stat al Muncii din incidența Legii 131/2012; - alinierea legislației naționale la prevederile Convențiilor Organizației Internaționale a Muncii ratificate de Republica Moldova.
5. Implementarea și monitorizarea
a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sînt necesare.
Pentru implementarea proiectului urmează să fie modificate regulamentele de organizare și funcționare ale autorităților de la care se retrage competența de control în domeniul siguranței ocupaționale și a Regulamentului de organizare și funcționare a Inspectoratului de Stat al Muncii, a structurii și efectivului-limită ale acestuia. Se vor revizui statele de personal ale autorităților respective, precum și al Inspectoratului de Stat al Muncii. La nivelul autorităților vor fi reduse subdiviziunile cu atribuții în domeniul siguranței ocupaționale. La nivelul Inspectoratului de Stat al Muncii nu se vor produce schimbări structurale. Se va asigura reangajarea în modul stabilit de lege (transfer, sau concurs) a inspectorilor de muncă cu atribuții în domeniul securității și sănătății în muncă.
b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea
Monitorizarea se va efectua de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale prin analiza rapoartelor și notelor informative referitoare la implementare. Rapoartele vor fi prezentate săptămânal Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale de fiecare autoritate până la implementarea definitivă. Indicatorii de performanță: Elaborarea proiectului de act normativ pentru modificarea și completarea unor hotărâri de Guvern; Revizuirea Statelor de personal și elaborarea proiectului noilor state de personal – se va realiza de fiecare autoritate în parte. Reducerea subdiviziunilor cu atribuții de control în domeniul siguranței ocupaționale din autorități. Reangajarea inspectorilor cu atribuții în domeniul securității și sănătății în muncă, în modul stabilit de lege (prin transfer sau concurs).
c) Identificați peste cît timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea.
Evaluarea impacturilor implementării proiectului în cauză va putea fi realizată după un an de la implementarea acestuia. Monitorizarea se va efectua de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale: - prin analiza Notelor informative lunare despre activitățile Inspectoratului de Stat al Muncii,

precum și a Raportului anual de activitate al Inspectoratului de Stat al Muncii pentru anul respectiv.

- prin compararea indicatorilor din anul de implementare cu cei din anii precedenți, referitori la numărul controalelor întreprinse, la numărul întreprinderilor controlate, la numărul salariaților angajați, la numărul încălcărilor depistate și remediate, la numărul accidentelor de muncă produse, la numărul persoanelor accidentate.

6. Consultarea

a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă

- Ministere și alte autorități interesate (ANSP, CNAS, ANSA etc.);
- Partenerii sociali;
- Societatea civilă;
- Angajatorii;
- Partenerii de dezvoltare.

b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților

c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)

Anexă

Tabel pentru identificarea impacturilor

Categorii de impact	Punctaj atribuit		
	Opțiunea propusă	Opțiunea alternativă 1	Opțiunea alternativă 2
Economic			
costurile desfășurării afacerilor	+1		
povara administrativă	+1		
fluxurile comerciale și investiționale	+1		
competitivitatea afacerilor	+2		
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	+1		
concurența pe piață	+2		
activitatea de inovare și cercetare			
veniturile și cheltuielile publice	+2		
cadrul instituțional al autorităților publice	+3		
alegera, calitatea și prețurile pentru consumatori			
bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	+2		
situația social-economică în anumite regiuni			
situația macroeconomică	+1		
alte aspecte economice			
Social			
gradul de ocupare a forței de muncă	+2		
nivelul de salarizare	+2		
condițiile și organizarea muncii	+3		
sănătatea și securitatea muncii	+3		
formarea profesională			
inegalitatea și distribuția veniturilor			
nivelul veniturilor populației	+1		
nivelul sărăciei			

accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile			
diversitatea culturală și lingvistică			
partidele politice și organizațiile civice			
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	+2		
modul sănătos de viață al populației			
nivelul criminalității și securității publice			
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială			
accesul și calitatea serviciilor educaționale			
accesul și calitatea serviciilor medicale			
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	+3		
nivelul și calitatea educației populației			
conservarea patrimoniului cultural			
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale			
accesul și participarea populației în activități sportive			
discriminarea			
alte aspecte sociale			
De mediu			
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon			
calitatea aerului			
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen			
biodiversitatea			
flora			
fauna			
peisajele naturale			
starea și resursele solului			
producerea și reciclarea deșeurilor			
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile			
consumul și producția durabilă			
intensitatea energetică			
eficiența și performanța energetică			
bunăstarea animalelor			
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)			
utilizarea terenurilor			
alte aspecte de mediu			
<i>Tabelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea „a nu face nimic”, în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit. b¹) și, după caz, b²), privind analiza impacturilor opțiunilor.</i>			
Anexe			
Proiectul preliminar de act normative Nota informativă			