

STUDIU

Analiza riscurilor de corupție în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii



Chișinău, 2021

Studiul a fost realizat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) “Viitorul”, în cadrul proiectului “Suportul societății civile acordat Parlamentului Republicii Moldova în promovarea reformelor economice și evaluarea agențiilor independente de reglementare”, cu susținerea financiară a Fundației Soros Moldova.

Autori: Viorel Pîrvan, Diana Enachi, Veaceslav Ioniță

IDIS “Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, cu activitate în domeniile: analiză economică și socială, bună guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor, consolidarea societății civile, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise și modernizate în Republica Moldova.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorilor acestei publicații trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Adresa de contact:

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
str. Iacob Hîncu 10/1, mun. Chișinău, MD-2005, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 22 18 44
Fax: (373-22) 24 57 14
www.viitorul.org, office@viitorul.org

CUPRINS

Lista abrevierilor	4
Sumar executiv	5
Executive summary	7
Introducere	9
I. ANALIZA FACTORILOR DE RISC GENERAȚI DE ACTELE LEGISLATIVE, NORMATIVE ȘI DEPARTAMENTALE ÎN DOMENIU	10
II. IMPLEMENTAREA MĂSURILOR DE ASIGURARE A INTEGRITĂȚII INSTITUȚIONALE	16
2.1. Angajamentele privind integritatea și anticorupția	16
2.2. Etica și deontologia profesională	19
III. ANALIZA FACTORILOR DE RISC OPERAȚIONALI	21
3.1. Gestionarea informației	21
3.2. Gestionarea mijloacelor financiare	21
3.3. Achizițiile publice	24
3.4. Control intern managerial	26
3.5. Procesul de efectuare a controlului de stat	28
IV. ANALIZA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE ȘI ACCESUL LA INFORMAȚII	36
4.1. Asigurarea transparenței în procesul decizional	36
4.2. Asigurarea accesului la informații de interes public	37
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI DE POLITICI	40
Bibliografie	46

Lista abrevierilor

APC	– Autorități publice centrale
APL	– Autorități publice locale
CNA	– Centrul Național Anticorupție
CNPDCP	– Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal
COP	– Cererea ofertelor de prețuri
COPF	– Cererea ofertelor de prețuri fără publicare
HG	– Hotărârea Guvernului
ISM	– Inspectoratul de Stat al Muncii
OIM	– Organizația Internațională a Muncii
MF	– Ministerul Finanțelor
MSMPS	– Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale

Sumar executiv

Prezentul raport cuprinde o analiză a riscurilor în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii (în continuare – ISM), care reies din reglementările existente în cadrul normativ și din rezultatele activității ISM.

Studiul cuprinde cinci compartimente, care descriu contextul actual și scopul studiului, analizează factorii de risc generați de actele normative în domeniu, existența instrumentelor de integritate prevăzute de cadrul normativ și modalitatea de implementare a măsurilor de asigurare a integrității instituționale. Raportul continuă cu analiza factorilor de risc operaționali, care pot apărea din gestionarea informației de serviciu, gestionarea mijloacelor financiare, achizițiile publice, neimplementarea adecvată a controlului intern managerial. Un compartiment separat este dedicat analizei riscurilor aferente procesului de efectuare a controlului de stat, de la etapa de planificare la cea de emitere a deciziilor. Urmează analiza transparenței decizionale și accesului la informație în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii. În final au fost întocmite concluzii generale și înaintate mai multe recomandări în vederea eliminării riscurilor existente în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii.

Raportul scoate în evidență neconcordanțele prevederilor din cadrul normativ, care se referă la activitatea de control a ISM, fapt ce crează confuzii, și implementarea inadecvată a normelor existente în practică. În plus, au fost evidențiate prevederile din cadrul normativ, fie lipsa acestora, care poate afecta independența ISM.

În rezultatul analizei, au fost identificate mai multe restanțe în realizarea măsurilor de integritate stabilite de cadrul normativ, nefiind implementate un șir de instrumente de integritate necesare să asigure integritatea instituțională în cadrul ISM. În plus, constatăm lipsa transparenței referitor la cazurile de încălcare a normelor de etică și conduită de către inspectorii de muncă. În conformitate cu constatările raportului, riscurile de corupție aferente gestionării mijloacelor financiare în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii sunt minore, cu o probabilitate mică de apariție.

Referitor la achizițiile publice, a fost remarcată lipsa de transparență, prin nepublicarea tuturor informațiilor și documentelor prevăzute de cadrul normativ în domeniu, fapt ce poate favoriza apariția riscurilor de corupție și conflicte de interese. Per general, notăm probabilitatea scăzută de apariție a riscurilor de corupție, întrucât Inspectoratul de Stat al Muncii a desfășurat puține achiziții publice și acestea au o valoare redusă.

Riscurile aferente controlului intern managerial sunt grave și cu o probabilitate înaltă de apariție, care ar putea avea efecte negative asupra reputației instituției. Acest fapt reiese din lipsa Registrului riscurilor, inclusiv cele de corupție, precum și curențe în organizarea și funcționarea sistemului de control intern managerial.

În raport se constată lipsa unei evidențe corecte a datelor despre numărul controalelor planificate, numărul controalelor efectuate și rezultatele acestora, fiind identificate discrepanțe majore în informațiile publice prezentate în rapoartele anuale de activitate ale Inspectoratului de Stat al Muncii și în Registrul de stat al controalelor.

Analiza datelor statistice aferente controlului de stat, efectuat de către Inspectoratul de Stat al Muncii în ultimii trei ani, scoate în evidență mai multe aspecte, care ridică anumite semne de întrebare, pot semnaliza prezența unor elemente de coruptibilitate, subliniază în

multe cazuri pregătirea insuficientă a inspectorilor de muncă, dar și indică necesitatea unei analize minuțioase și întreprinderea măsurilor necesare din partea managementului instituției. În acest sens, menționăm numărul extrem de mic de contestații depuse în privința proceselor-verbale de control, lipsa petițiilor și cererilor prealabile examinate în cadrul Consiliului pentru soluționarea disputelor, anularea proceselor-verbale de către instanțele de judecată pe motivul inexistenței faptelor sancționabile, expirarea termenului de prescripție și întocmirea incorectă a proceselor-verbale, care au dus la nulitatea acestora. În plus, constatăm realizarea inefficientă de către ISM a sarcinii de îndrumare a agenților economici.

Executive summary

This report includes an analysis of the risks linked with the State Labor Inspectorate (hereinafter SLI). Such risks emerge from existing regulations in the normative framework and from the results of the activity conducted by the SLI.

The study comprises five compartments, which describe the current context and the purpose of the study, analyze the risk factors generated by regulations in the field, the existence of integrity tools provided by the regulatory framework, and possible ways of implementing measures to ensure institutional integrity. The report continues with the analysis of operational risk factors, which may arise from the management of work-related information, management of financial means, public procurement, and inadequate implementation of internal managerial control. A separate compartment is dedicated to the analysis of the risks related to the process of performing the state control, from the planning stage to the decision-making stage. The analysis of decisional transparency and of the access to information within the State Labor Inspectorate follows next. Finally, general conclusions were drawn up and several recommendations were submitted in order to eliminate the risks existing within the State Labor Inspectorate. The report highlights the inconsistencies of the provisions of the normative framework, which refer to the control activity of SLI; such inconsistencies create confusion and cause an inadequate implementation of existing rules. In addition, the report highlights the provisions of the normative framework, or the lack thereof, which may affect the independence of the ISM.

As a result of the analysis, several arrears were identified with regard to the implementation of the integrity measures established by the normative framework. A series of integrity tools necessary to ensure the institutional integrity within the SLI has not been implemented. In addition, we note the lack of transparency regarding cases of breaches of ethical standards and improper conduct by labor inspectors. According to the reports' findings, the risks of corruption related to the management of financial means within the State Labor Inspectorate are minor and have a low probability of occurrence.

The lack of transparency was also emphasized regarding public procurement, as not all the information and documents, stipulated in the regulatory framework in the field, are being published, something that may favor the risks of corruption and conflicts of interest. In general, we note the low probability of corruption risks, as the State Labor Inspectorate has carried out few public procurements and they have are of a low value.

The risks related to the internal managerial control are serious and with a high probability of occurrence, which could have negative effects on the institution's reputation. This is the result of a lack of a Register of risks, including those of corruption, as well as of deficiencies in the organization and functioning of the internal managerial control system.

The report showcases the lack of a correct record of the data on the number of planned verifications, the number of performed verifications, as well as of their results, as major discrepancies have been identified in the public information presented in the annual activity reports of the State Labor Inspectorate and of the State Register of controls.

The analysis of the statistical data related to the state control, carried out by the State Labor Inspectorate in the last three years, highlights several aspects, which raise certain questions, can signal the presence of elements of corruption, in many cases underline the insufficient training of labor inspectors, but also indicate the need for a thorough analysis

and taking the necessary measures by the management of the institution. In this regard, we mention the extremely small number of filed appeals against the minutes of the verifications, the lack of petitions and preliminary requests examined in the Council for dispute solving purposes, the annulment of the minutes by courts on the grounds of sanctionable findings, the expiration of the term of prescription and the incorrect drafting of the minutes, which led to their annulment. In addition, we note the inefficient accomplishment by SLI of its task of offering guidance to the economic agents.

Introducere

Inspectoratul de Stat al Muncii este în topul instituțiilor în ce privește numărul controalelor efectuate asupra activității de întreprinzător. Potrivit rapoartelor Cancelariei de Stat privind controalele de stat, în anul 2018, acesta a efectuat 1880 de controale, iar în anul 2019 a efectuat 1450 de controale. În viziunea oamenilor de afaceri, intervievați în cadrul studiului "Impactul controalelor asupra activității agenților economici"¹, elaborat de IDIS „Viitorul”, Inspectoratul de Stat al Muncii este unul din organele de control care cel mai des vine să verifice agenții economici.

Potrivit businessului, Inspectoratul de Stat al Muncii, împreună cu Serviciul Fiscal de Stat și Agenția Națională pentru Siguranță Alimentelor deviază cel mai mult de la cerințele legale de efectuare a controlului de stat. Astfel, în „Raportul de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova”², elaborat de IDIS „Viitorul”, oamenii de afaceri au relatat multiple probleme și abuzuri în procesul de desfășurare a controalelor de stat. Aceștia indică faptul că sistemul actual de controale de stat favorizează apariția riscurilor de corupție și creează obstacole majore în activitatea de întreprinzător.

Scopul prezentului Raport este de a analiza riscurile de corupție și principalele cauze ce favorizează apariția lor în cadrul ISM. În acest sens, autorii analizează atât cadrul legal și normativ în domeniu, cât și organizarea și funcționarea instituției. Drept urmare, vor fi identificați factorii de ordin legal, cât și instituțional care favorizează sau pot favoriza corupția. În paralel cu constatările făcute, sunt formulate recomandări de politici care vizează diminuarea sau excluderea efectelor negative activității și atingerii obiectivelor instituționale.

În scopul cercetării, a fost desfășurat un interviu cu reprezentanții ISM, în care au fost abordate aspecte ale cadrului legal, ale modului de funcționare a instituției, procedurile interne ce țin de asigurarea integrității instituționale și a personalului, precum și cele care vizează capacitățile financiare ale instituției și modul în care aceasta utilizează resursele publice. Suplimentar, au fost analizate pagina web instituțională, rapoartele anuale și cele lunare disponibile public, precum și informații furnizate de către ISM la solicitarea de informații de interes public.

Constatările raportului vor servi ca suport pentru decidenți și autoritățile publice în vederea îmbunătățirii cadrului normativ pentru a exclude factorii de risc în organizarea și activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii. În plus, rezultatele prezentei analize vor ajuta și Inspectoratul de Stat al Muncii să-și îndrepte eforturile și să realizeze măsurile necesare pentru eliminarea lacunelor și curențelor care îi afectează activitatea.

¹ [Impactul controalelor asupra activității agenților economici”, IDIS „Viitorul”](#)

² [Raportul de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova, IDIS „Viitorul”](#)

I. ANALIZA FACTORILOR DE RISC GENERAȚI DE ACTELE LEGISLATIVE, NORMATIVE ȘI DEPARTAMENTALE ÎN DOMENIU

Legea nr.140/2001³ și Hotărârea Guvernului nr.788/2013⁴ sunt actele normative de bază care reglementează organizarea, funcționarea, atribuțiile, activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii. Suplimentar, ISM se conduce de reglementările cuprinse într-un șir de acte normative în domeniul raporturilor de muncă, fiind și obiectul principal al controlului de stat, exercitat de către această autoritate publică (dar și de acte normative în domeniul securității și sănătății în muncă, mai ales în contextul noilor modificări legislative).

Inspectoratul de Stat al Muncii este autoritate administrativă în subordinea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și are sediul în municipiul Chișinău. Atribuțiile de bază ale ISM vizează:

- exercitarea controlului de stat asupra respectării actelor normative în domeniul raporturilor de muncă, la întreprinderi, instituții și organizații, cu orice tip de proprietate și formă juridică de organizare, la persoane fizice care angajează salariați, precum și în autoritățile administrației publice centrale și locale;
- difuzarea informațiilor privind cele mai eficiente mijloace de respectare a legislației muncii;
- informarea MSMPS despre deficiențele legate de aplicarea legislației muncii.

Este necesar de remarcat că, în perioada efectuării prezentei analize, de către Parlament a fost aprobat proiectul de lege nr.401 din 24.09.2020 (acum legea nr.191/2020 pentru modificarea unor acte normative), care modifică esențial prevederile legii nr.401/2001. În continuare, vom lua în considerație și noile prevederi legale. În speță, legea adoptată are ca scop restabilirea atribuțiilor de control ale Inspectoratului de Stat al Muncii în domeniul securității și sănătății în muncă și cercetării accidentelor de muncă. Amintim că, prin legea nr.185/2017, aceste funcții au fost atribuite în competența a 10 autorități publice, fapt contrar prevederilor din Convențiile OIM, și au cauzat conflicte de competență între autoritățile responsabile de control în domeniul securității și sănătății în muncă.

În continuare vor fi menționați factorii de risc cuprinse în actele normative de bază ale ISM și recomandările pentru îmbunătățirea cadrului normativ.

Tabelul nr.1. Riscurile cuprinse în prevederile actelor normative

Articol/ Punctul	Textul prevederilor	Obiecții / Recomandări
Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii nr.140/2001		
art.8 alin.(1) lit.a)	Articolul 8. Drepturile inspectorului de muncă (1) În exercițiul funcțiunii, inspectorul de muncă abilitat cu efectuarea controlului de stat în domeniul raporturilor de muncă, la prezentarea	Aceste prevederi, în mod special textul "la orice oră din zi sau din noapte, fără informarea prealabilă a angajatorului" contravine prevederilor din legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător

³ [Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii nr.140/2001](#)

⁴ [Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii nr.788/2013](#)

Articol/ Punctul	Textul prevederilor	Obiecții / Recomandări
	legitimației de serviciu, este în drept: a) să pătrundă liber, la orice oră din zi sau din noapte, fără informarea prealabilă a angajatorului, în locurile de muncă, în încăperile de serviciu și de producție	nr.131/2012. În speță, avem control planificat, care se desfășoară în baza planului anual al controalelor, adus la cunoștința publicului, precum și control inopinat, desfășurat în situații de încălcări și pericol iminent, descrise în art.19 din lege, cu motivarea inițierii unui astfel de control. Situația descrisă în art.8 alin.(1) lit.a) din legea nr.140/2001, deși nu este specificat expres în lege, se referă la controlul inopinat (fără informare prealabilă). De facto, reieșind din prevederile art.1 alin.(6) și art.18 alin.(1) din legea 131/2012, nici în cazul controlului planificat agentul economic nu este informat în prealabil (nu i se expediază un exemplar al delegației de control cu cel puțin 5 zile lucrătoare până la începerea controlului). Indiferent de tipul controlului, conform art.21 alin.(2) din legea nr.131/2012, controlul poate fi exercitat <i>doar în timpul programului de activitate</i> al persoanei controlate sau al subdiviziunii acesteia. Este necesar de a remarca, că în conformitate cu noile modificări aduse legii nr.140/2001 (art.11¹ alin.(2)), controlul efectuat de către ISM se va desfășura potrivit legii nr.131/2012. În rezultat, avem niște prevederi concurente și confuze pentru cei care le aplică și pentru agenții economici. Nu vom analiza oportunitatea acestor prevederi, care corespund art.12 din Convenția OIM și specificului activității ISM. Prezenta analiză doar vrea să indice asupra necesității corelării normelor din cadrul normativ național pentru a exclude factorii de risc ce pot apărea în cazul unor reglementări concurente și confuze. Recomandări: Sugerăm modificarea prevederilor art.8 alin.(1) lit.a) din legea nr.140/2001 pentru a le aduce în concordanță cu prevederile legii nr.131/2012, fie modificarea legii

Articol/ Punctul	Textul prevederilor	Obiecții / Recomandări
		nr.131/2012 pentru a indica expres excepția de efectuare a controlului de către Inspectoratul de Stat a Muncii inclusiv în afara programului de activitate al agentului economic supus conrolului de stat.
art.9 alin.(1) lit.b)	Articolul 9. Obligațiile și răspunderea inspectorului de muncă (1) Inspectorul de muncă este obligat: b) să păstreze confidențialitate asupra sursei oricărei reclamații care semnalizează încălcarea dispozițiilor actelor legislative și ale altor acte normative referitoare la raporturile de muncă și să nu dezvăluie angajatorului faptul că respectivul control a fost efectuat în urma unei reclamații	Aceste prevederi sunt contrare prevederilor cuprinse în legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr.131/2012. În speță, un control inopinat poate fi inițiat în baza unei plângeri și petiții din partea cetățenilor, cu respectarea condițiilor și cerințelor indicate în art.19 din legea nr.131/2012. În acest caz, organul de control întocmește și aduce la cunoștința agentului economic delegația de control și nota de motivare, în care se va argumenta necesitatea intervenției prin expunerea în detaliu a circumstanțelor și informației ce stau la baza concluziilor și acțiunilor organului de control, posibilele încălcări ce rezultă din informația și probele deținute până la inițierea controlului și estimarea rezonabilă a pericolului și consecințelor în cazul neintervenției organului de control. Astfel, desfășurarea controlului inopinat în baza unei plângeri/petiții presupune de facto informarea agentului economic, că acest control este efectuat în urma unei reclamații. În plus, din nota de argumentare, unde sunt descrise toate circumstanțele, este posibil de aflat/presupus care este sursa reclamației (persoana care a depus reclamația). Recomandări: Sugerăm modificarea prevederilor art.9 alin.(1) lit.b) din legea nr.140/2001 pentru a le aduce în concordanță cu prevederile legii nr.131/2012, fie modificarea legii nr.131/2012 pentru a indica expres cel puțin excepția de neindicare a sursei reclamației, în baza căreia se efectuează un control inopinat de către Inspectoratul de Stat a Muncii.

Articol/ Punctul	Textul prevederilor	Obiecții / Recomandări
art.11¹ alin.(1) lit.b) Modif: art.11¹ alin.(3) lit.c)	(1) Controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative din domeniul muncii are drept scop: b) acordarea ajutorului consultativ și metodologic angajatorului (persoanei care acționează în numele acestuia) și agenților private care desfășoară activitatea legată de plasarea în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova în identificarea căilor de aplicare eficientă a legislației și de prevenire a încălcărilor, precum și de lichidare a încălcărilor în cazul constatării acestora	Prevederile care menționează acordarea ajutorului consultativ și metodologic nu sunt dezvoltate în lege. Realizarea acestora este lăsată la discreția organului de control, existând riscul neimplementării lor în practică sau implementarea lor neeficientă și fără a fi de ajutor agenților economici. Recomandări: Propunem inserarea expresă în legea nr.140/2001 a următoarelor prevederi care vor dezvolta și preciza ajutorul consultativ și metodologic acordat de către ISM: În realizarea activității de îndrumare, Inspectoratul de Stat al Muncii are obligația: a) să elaboreze și să publice pe pagina web proceduri de îndrumare și control, care să fie utilizate de către toate persoanele competente să efectueze activitatea de control; b) să publice pe pagina web spețele cu frecvență ridicată, încălcările tipice și soluțiile de îndrumare emise în aceste cazuri; c) să elaboreze și să publice pe pagina web materiale documentare și ghiduri destinate informării privind drepturile și obligațiile Inspectoratului de Stat al Muncii, drepturile și obligațiile persoanelor supuse controlului, prevederile legislației în vigoare, cu indicarea încălcărilor posibile în privința persoanelor supuse controlului, a faptelor contravenționale, a sancțiunilor și altor măsuri aplicabile; d) să exercite activ în fiecare activitate de control rolul de îndrumare pentru evitarea pe viitor a încălcării prevederilor legale.
Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii nr.788/2013		
Capit. II pct.4, pct.5 lit.a), pct.6 lit.a),	4. Misiunea Inspectoratul coordonează ... în domeniul raporturilor de muncă și al securității și sănătății în muncă și asigură ... raporturile de muncă. 5. Funcțiile de bază ale	Aceste norme nu corespund modificărilor recente operate în legea nr.401/2001. În speță, Guvernul urmează să aducă actele sale normative în concordanță cu noile modificări.

Articol/ Punctul	Textul prevederilor	Obiecții / Recomandări
b), c), g), i), l) n), q), r)	Inspectoratului a) exercitarea controlului de stat ... în domeniul raporturilor de muncă, cu excepția securității și sănătății în muncă, ...; 6. Atribuțiile principale ale Inspectoratului a) monitorizează controlul de stat ... cu privire la securitatea și sănătatea în muncă, ...; b) ține și actualizează informația referitoare la autoritățile competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale și la inspectorii de muncă din cadrul acestora; c) analizează riscurile, planifică și controlează ... în domeniul raporturilor de muncă ... g) participă, în comun cu autoritățile competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale...; i) realizează activități de pregătire, instruire, informare și consultare în domeniul raporturilor de muncă ...; l) organizează și efectuează, în comun cu autoritățile competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale...; n) ține și actualizează informația privind activitățile de control în domeniul siguranței ocupaționale întreprinse de autoritățile competente în domeniu, în baza rapoartelor prezentate de acestea; q) elaborează, cu participarea tuturor autorităților competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale ...; r) colaborează cu autoritățile competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale ...	Recomandări: Se impun modificări în Hotărârea Guvernului nr.788/2013 pentru a prevedea noile competențe ale Inspectoratului de Stat al Muncii în ce privește controlul respectării actelor normative în domeniul securității și sănătății în muncă, ca rezultat al modificărilor la legea nr.401/2001.

În continuare vor fi analizate unele aspecte și carențe din legea nr.140/2001 și Hotărârea Guvernului nr.788/2013, care pot reprezenta factori de risc în organizarea și activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii, inclusiv pot influența independența acestei autorități publice.

Actele normative sus-indicate nu prevăd cerințele specifice de educație, privind experiența de muncă și privind independența politică a candidaților pentru funcția în organul de conducere al ISM. Lipsa acestor cerințe poate facilita accesul în funcție a unor persoane aflate în conexiuni cu politicul sau alte grupuri de interese/decizionale. Se impune

inserarea în actele normative a unor astfel de cerințe pentru candidații la funcția de director și director adjunct. Suplimentar, este oportun de completat cu prevederi exprese care să interzică candidaților la funcțiile de conducere implicarea în ultimii doi ani în activități politice, ca membru al vreunui partid politic sau ca angajat în cadrul organelor permanente ale vreunui partid politic (un exemplu de astfel de normă se găsește în art.18 alin.(4) lit.f) din Legea cu privire la CNA nr.1104/2002).

Audierea publică nu este parte a procesului de selecție pentru funcțiile organelor de conducere, lipsind orice prevedere în acest sens în actele normative de bază ale Inspectoratului de Stat al Muncii. În art.7 alin.(1) din legea nr.140/2001 și pct.8 subpct.1) din Hotărârea Guvernului nr.788/2013 este menționat doar că Inspectoratul de Stat al Muncii este condus de un director, numit în funcție publică și eliberat sau destituit din funcție publică, în condițiile legii, de către ministru. Suplimentar, în pct.8 subpct.4) este stipulat că Directorul adjunct al Inspectoratului este numit prin ordin al ministrului sănătății, muncii și protecției sociale în condițiile legii.

Audierea publică trebuie să reprezinte un instrument obligatoriu al procesului de selecție pentru ocuparea funcțiilor de conducere în ISM. În acest sens, este necesar de intervenit cu prevederi clare și detaliate în actele normative pentru a reglementa desfășurarea unor concursuri transparente, cu publicarea în prealabil a informațiilor despre candidați, cu organizarea interviurilor, acordarea posibilității adresării întrebărilor pentru candidați de către reprezentanții politici, mass-media, alte părți interesate, transmiterea în direct sau înregistrarea audio/video și diseminarea publică a concursului. Un exemplu de normă legală, care indică expres asupra caracterului public al concursului avem în art.17 alin.(3) și alin.(9) din Legea cu privire la procuratură nr.3/2016.

Actele normative nominalizate nu au reglementări exprese referitor la durata mandatului organului de conducere al ISM. Deși sunt aplicabile prevederile legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199/2010, care limitează mandatul demnitarului la patru ani, considerăm oportun de a indica complementar în actele normative limita mandatului organului de conducere al ISM.

În plus, persoanele numite în organele de conducere pot exercita această funcție un număr nelimitat de mandate și ani, nefiind stabilită o limită în acest sens în actele normative. Acest fapt comportă mai multe riscuri, precum legăturile strânse cu politicul și factorii de decizie, inclusiv scăderea eficienței în activitate. Standardele internaționale recomandă ca persoana, numită anterior în organele de conducere a unei instituții publice, să poată fi numită pentru un nou mandat doar o singură dată.

Analiza prevederilor celor două acte normative relevă lipsa temeiurilor exprese de destituire a conducerii Inspectoratului de Stat al Muncii. Normele generale de încetare a mandatului unei persoane cu funcție de demnitate publică sunt prevăzute în legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199/2000, aplicabile și conducerii ISM. Pornind de la ideea, că o instituție publică este mai puternică dacă temeiurile de destituire a conducerii sunt prevăzute expres, clar și justificativ în cadrul normativ, considerăm necesar completarea legii nr.140/2001 și/sau Hotărârea Guvernului nr.788/2013 cu astfel de temeiuri de destituire a membrilor organelor de conducere.

II. IMPLEMENTAREA MĂSURILOR DE ASIGURARE A INTEGRITĂȚII INSTITUȚIONALE

2.1. Angajamentele privind integritatea și anticorupția

Odată cu adoptarea și intrarea în vigoare a Legii integrității nr.82/2017, entitățile publice au responsabilitatea de a implementa un șir de măsuri de asigurare a integrității instituționale, prevăzute de lege, precum neadmiterea și denunțarea manifestărilor de corupție, protecția avertizorilor de integritate, respectarea normelor de etică și deontologie, respectarea regimului conflictelor de interese, regimului cadourilor, alte măsuri de integritate. Responsabilitatea pentru cultivarea integrității instituționale aparține conducătorului și fiecărui agent public. Nerealizarea măsurilor de integritate poate genera apariția manifestărilor de corupție, iar ca rezultat – afectarea activității și atingerii obiectivelor entității publice.

Măsurile de asigurare a integrității instituționale sunt indicate și în Planul de acțiuni din Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020 (Pilonul II)⁵, iar entitățile publice au responsabilitatea de a raporta privind progresele înregistrate în vederea realizării acțiunilor din Planul de acțiuni pentru implementarea SNIA.

Potrivit răspunsului oferit de către ISM, în prezent, acesta nu dispune de un Plan de integritate, dar pe viitor urmează a fi elaborat un astfel de Plan. De remarcat, că Inspectoratul de Stat al Muncii a dispus de un Plan de integritate pentru anul 2016-2017, nefiind însă realizate pe deplin acțiunile incluse în acel plan. Inspectoratul de Stat al Muncii mai menționează în răspunsul său și despre lipsa la nivel de instituție a Registrului riscurilor, inclusiv riscurile de fraudă și corupție.

Este necesar de a remarca că informațiile din domeniul integrității nu se regăsesc pe pagina web a Inspectoratului de Stat al Muncii. Suplimentar, nu sunt publicate un șir de documente necesare de elaborat de către toate entitățile publice, potrivit cerințelor legii integrității nr.82/2017 și cadrului normativ conex în domeniul integrității.

Respectarea regimului juridic al conflictelor de interese

Identificarea și tratarea conflictelor de interese sunt reglementate expres în legea privind declararea averii și intereselor personale 133/2016, precum și în art.14 din legea integrității nr.82/2017. Conducătorul entității publice are mai multe responsabilități în acest sens, printre care să asigure ținerea evidenței declarațiilor de conflict de interese într-un registru special și să desemneze persoana responsabilă de aceasta.

În conformitate cu răspunsul Inspectoratului de Stat al Muncii, în cadrul entității se află în proces de elaborare Registrul declarațiilor conflictelor de interese. În speță, constatăm că în cadrul ISM nu este asigurată evidența declarațiilor conflictelor de interese, nefiind instituit Registrul declarațiilor privind conflictele de interese și, subsecvent, nu este desemnată persoana responsabilă de ținerea acestui registru.

⁵ [Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020](#)

Totodată, nu a fost identificat nici un act intern care să specifice modul de declarare și soluționare a eventualelor situații de conflict de interese. În Codul deontologic al inspectorului de muncă sunt anumite norme sumare referitor la conflictele de interese, fiind necesară descrierea lor mai detaliată în Cod, eventual în alte documente ale ISM.

Aceste aspecte sunt importante și din perspectiva ridicării nivelului cunoștințelor angajaților în ce privește situațiile de conflicte de interese. Or, agenții publici încă sunt confuzi în ce privește situațiile reale posibile de conflicte de interese, așa cum a constatat Sondajul funcționarilor publici "Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale", realizat de către Transparency International Moldova în 2019⁶.

În consecință, notăm că *lipsa unui mecanism eficient de identificare, declarare și tratare a conflictelor de interese în cadrul ISM poate genera riscul nedeclarării conflictului de interese în exercitarea atribuțiilor de serviciu, dar și lipsa de imparțialitate și obiectivitate la exercitarea atribuțiilor de serviciu.*

Pornind de la specificul atribuțiilor Inspectoratului de Stat al Muncii, care poate implica un grad sporit de expunere a agenților publici la riscul conflictului de interese în legătură cu exercitarea atribuțiilor, se impune elaborarea procedurilor interne, instituirea registrului, desemnarea persoanei responsabile și instruirea agenților publici referitor la conflictele de interese.

Suplimentar notăm că din rapoartele de activitate ale Autorității Naționale de Integritate este dificil de extras informații statistice privind cazurile de conflicte de interese constatate în privința inspectorilor din cadrul ISM întrucât informațiile sunt generalizate și se referă la toți funcționarii publici. În plus, pe pagina web a Autorității Naționale de Integritate, la rubrica "acte de constatare"⁷ nu este nici un act în privința angajaților Inspectoratului de Stat al Muncii. Ca remarcă, subliniem că pe pagina web și în rapoartele anuale ale ANI nu sunt menționați nici despre acte de constatare și cazuri de încălcare a regimului juridic al incompatibilităților de către inspectorii ISM.

Respectarea regimului juridic al cadourilor

Legea nr.82/2017 interzice agenților publici să solicite sau să accepte cadouri (bunuri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj) care le sunt destinate personal sau familiei lor dacă oferirea sau acordarea lor este legată direct sau indirect de desfășurarea activității lor profesionale. Solicitarea sau acceptarea cadourilor inadmisibile constituie acte de corupție (art.16). Conducătorul entității publice are mai multe obligații în legătură cu asigurarea respectării regimului juridic al cadourilor.

În conformitate cu răspunsul la solicitarea IDIS "Viitorul", Inspectoratul de Stat al Muncii deține registrul special al cadourilor primite, cu descrierea acestora, precum și a fost instituită o Comisie de evidență și evaluare a cadourilor în cadrul ISM.

Nu a fost identificat un act administrativ prin care să fie stabilite reguli de organizare a activităților aferente respectării regimului juridic al cadourilor în cadrul entității publice. Anumite prevederi generale se cuprind doar în Codul deontologic al inspectorului de muncă, dar acestea sunt insuficiente. În plus, pe pagina web a Inspectoratului de Stat al

⁶ [Sondajul funcționarilor publici "Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale", Transparency International Moldova, 2019](#)

⁷ [Acte de constatare ale inspectorilor de integritate ANI](#)

Muncii nu este publicat registrul special de evidență a cadourilor (contrar art.16 alin.(5) lit.g) din legea integrității nr.82/2017), care trebuie să includă toate cadourile primite de către agenții publici, cu descrierea lor, specificarea dacă sunt cadouri admisibile (valoarea estimată, mențiuni despre acțiunile în privința acestora) sau inadmisibile (mențiuni despre transmiterea către CNA), a circumstanțelor în care au fost transmise.

Astfel, chiar dacă în cadrul entității publice există registrul respectiv al cadourilor, faptul nepublicării acestuia pe pagina web, dar și absența reglementărilor interne referitor la respectarea regimului juridic al cadourilor, notăm posibile deficiențe funcționale cu referire la implementarea mecanismului de declarare a acestor cadouri și, în general, al acestui instrument legal de asigurare a integrității în cadrul unei entități publice.

Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare, manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate

Normele referitor la neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare sunt prevăzute în art.17 din legea integrității nr.82/2017, legea privind evaluarea integrității instituționale 325/2013, Hotărârea Guvernului nr.767/2014 pentru implementarea Legii 325/2013 privind testarea integrității instituționale.

În conformitate cu răspunsul său, Inspectoratul de Stat al Muncii dispune de evidența cazurilor de influență necorespunzătoare, iar în perioada 2018 – I semestru al anului 2020, de către angajații ISM au fost depuse două cazuri de denunțuri privind cazurile de influență necorespunzătoare. În același timp, nu a fost identificat în cadrul entității publice a unui act normativ intern care să reglementeze/ajusteze prevederile acestei politici anticorupție la specificul activității ISM.

Conducătorul entității publice și agenții publici trebuie să nu admită și să denunțe neîntârziat încercările de implicare a lor în manifestări de corupție. În cazul în care agenții publici cunosc cazuri de manifestări de corupție, de practici ilegale și lipsite de etică, ei sunt în drept să depună o sesizare la conducătorul entității publice sau, după caz, la Centrul Național Anticorupție, la alte autorități publice competente, beneficiind de protecție în calitate de avertizori de integritate. Astfel de prevederi sunt reglementate de art.18 din legea integrității nr.82/2017 și legea privind avertizorii de integritate nr.122/2018. Este necesar de a menționa că avertizorul de integritate beneficiază de protecția oferită în temeiul legii nr.122/2018, inclusiv de garanțiile de protecție stabilite la art.14 din lege.

Inspectoratul de Stat al Muncii nu dispune de proceduri interne privind examinarea și raportarea dezvoltărilor practicilor ilegale de către angajați, de depunere a avertizărilor de integritate și de asigurare a protecției agenților publici. Însă, ISM a informat că dispune de Registrul dezvoltărilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate, precum și este desemnată persoana/subdiviziunea responsabilă de recepționarea, înregistrarea dezvoltărilor interne și întreprinderea acțiunilor de examinare și de soluționare a acestora în cadrul ISM.

Potrivit Inspectoratului de Stat al Muncii, în perioada 2018 – I semestru al anului 2020 nu au avut loc denunțuri referitor la manifestările de corupție care să fie depuse de angajații Inspectoratului de Stat al Muncii. Însă, în perioada nominalizată a fost depusă o avertizare de integritate de către angajații ISM. În Rapoartele anuale ale Centrului Național Anticorupție nu există statistici nemijlocite despre cazurile de corupție și avertizările de integritate din cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii.

Reieșind din cele analizate, măsurile existente în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii sunt insuficiente pentru impulsivarea angajaților să raporteze ilegalitățile în cadrul entității publice și să aibă încredere că vor fi protejați în cazul în care ar denunța o faptă de corupție.

Instruirea în domeniul integrității

Educarea angajaților în domeniul integrității și anticorupție are loc prin instruirii/activități de formare organizate de către entitatea publică și participarea la seminare, conferințe, mese rotunde, forumuri, alte evenimente organizate de către autoritățile publice, ONG-uri, organizații internaționale și alte entități.

Pe pagina web a Inspectoratului de Stat al Muncii lipsesc informații despre organizarea activităților de informare și participarea angajaților la diferite evenimente în domeniul integrității și anticorupției. În schimb, în rapoartele anuale de activitate sunt menționate seminarele de instruire la care au participat angajații ISM.

Astfel, în anul 2018, în comun cu colaboratorii Centrului Național Anticorupție și Biroului Migrație și Azil din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, au fost organizate și desfășurate 3 seminare zonale de instruire pentru 44 de inspectori de muncă cu tematica „Prevenirea și combaterea problemelor de integritate a agentului public. Prevenirea și combaterea ilegalităților în acțiunile de plasare în câmpul muncii a cetățenilor străini pe teritoriul Republicii Moldova”. Totodată, în anul 2019, în scopul prevenirii și combaterii fenomenului de corupție în sectorul public, în colaborare cu reprezentantul Centrului Național Anticorupție, au fost desfășurate 2 seminare cu participarea a 56 de funcționari ai Inspectoratului de Stat al Muncii.

Pentru consolidarea climatului de integritate, conducerea ISM trebuie să aducă la cunoștință (la angajare și cel puțin anual) și să continue procesul de instruire (cel puțin anual) a angajaților referitor la prevederile cadrului legal în domeniul integrității și procedurile/actele interne în domeniul integrității existente în cadrul entității publice. În mod special, aceste instruirii trebuie să se axeze pe mecanismul denunțării manifestărilor de corupție și a influențelor necorespunzătoare, normele de conduită și etică, conflictele de interese, regimul cadourilor și alte aspecte de integritate.

2.2. Etica și deontologia profesională

Norme de conduită obligatorie sunt cuprinse în Codul deontologic al inspectorului de muncă, aprobat prin Ordinul Inspectoratului de Stat al Muncii nr.12-a din 18.03.2019. Acesta cuprinde principiile de care trebuie să se călăuzească inspectorii în activitatea lor, norme de comportament, inclusiv în domeniul integrității. În speță, Codul cuprinde prevederi generale referitor la evitarea actelor de corupție, neadmiterea conflictelor de interese, incompatibilităților în funcție, neacceptarea cadourilor.

În Codul deontologic nu sunt descrise procedurile de aplicare a sancțiunilor disciplinare pentru încălcarea normelor de conduită. În acest sens, este oportun de inclus în Cod, fie în Regulamentul intern al entității publice, prevederi și proceduri exprese de aplicare a sancțiunilor disciplinare pentru încălcarea normelor de conduită.

Potrivit răspunsului Inspectoratului de Stat al Muncii, în perioada 2018 – I semestru al anului 2020, a fost depusă o singură petiție privind încălcarea normelor de etică și deontologie ale inspectorilor de muncă și funcționarilor ISM (în anul 2020). În rezultat a fost confirmat faptul de încălcare a normelor de etică și deontologie și aplicată de către ISM sancțiunea disciplinară prin mustrare.

Ca remarcă, notăm că în rapoartele anuale de activitate ale ISM nu sunt indicate informațiile/datele statistice ce țin de petițiile privind încălcarea normelor de etică și deontologie ale inspectorilor de muncă. În raportul pentru anul 2018 este menționat doar că în 9% din petiții sunt invocate "alte probleme", fără specificarea acestora (în raportul pentru anul 2019 este menționată cifra de 6%). *Nepublicarea unor astfel de informații în rapoartele ISM ar putea reprezenta o acțiune de ascundere a existenței petițiilor privind încălcarea normelor de etică și deontologice, respectiv a eventualelor devieri de comportament în activitatea inspectorilor de muncă.*

În rapoartele anuale de activitate ale ISM, dar și pe pagina web a Inspectoratului de Stat al Muncii, nu sunt informații despre desfășurarea seminarelor de instruire ale inspectorilor de muncă referitor la normele de etică și deontologie. *Lipsa unor astfel de instruiți crește riscul apariției cazurilor de comportament contrar normelor de etică și deontologie în activitatea inspectorilor de muncă.*

III. ANALIZA FACTORILOR DE RISC OPERAȚIONALI

3.1. Gestionarea informației

Lipsa reglementărilor specifice pentru administrarea informației de serviciu/confidențiale și lipsa prevederilor interne cu privire la utilizarea datelor cu caracter personal reprezintă zone de risc care pot duce la divulgarea acestor categorii de informații cu accesibilitate limitată.

În conformitate cu informațiile furnizate de către Inspectoratul de Stat al Muncii, în cadrul entității publice există un Regulament intern, care cuprinde norme și proceduri interne privind gestionarea informației de serviciu/confidențiale/cu caracter secret. Suplimentar, astfel de prevederi sunt indicate în fișele de post ale angajaților ISM.

Anumite mențiuni referitoare la gestionarea informației de serviciu, confidențialitatea informațiilor, informațiile secrete și cu acces limitat, utilizarea și prelucrarea informațiilor cu caracter personal sunt prevăzute în Codul deontologic al inspectorului de muncă. Însă, aceste prevederi din Cod sunt mai mult niște principii și mențiuni sumare, nefiind proceduri uniformizate privind gestionarea informației de serviciu.

Reieșind din prevederile art.23 din legea privind protecția datelor cu caracter personal nr.133/2011, operatorii sunt obligați să notifice Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP) înainte de a prelucra date cu caracter personal, destinate să servească unui scop. Notificarea trebuie să conțină mai multe informații, printre care scopul prelucrării și descrierea subiecților datelor cu caracter personal, descrierea datelor ce vor fi prelucrate, precum și a surselor de proveniență a acestor date.

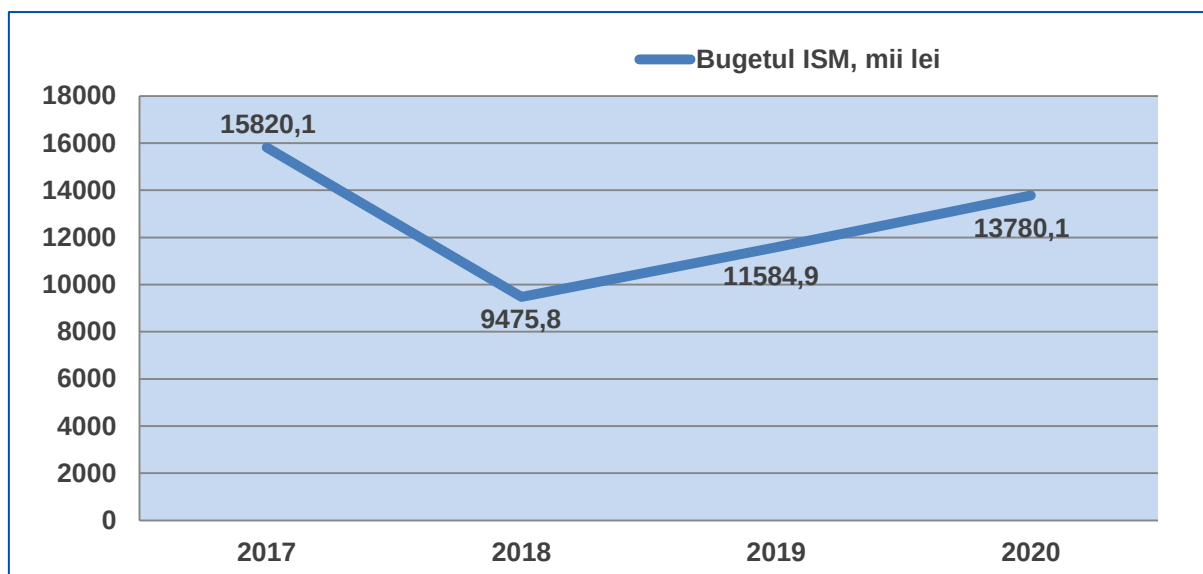
Din analiza informațiilor din Registrul de evidență al operatorilor de date cu caracter personal, există 5 notificări din partea Inspectoratului de Stat al Muncii din anul 2014 despre prelucrarea datelor cu caracter personal în ce privește petițiile și sesizările examinate, evidența actelor de control, evidența dosarelor de cercetare a accidentelor de muncă, resursele umane și gestiunea economico-financiară sau administrativă.

În consecință, constatăm riscuri minore, cu o probabilitate mică de apariție a situațiilor de divulgare a informațiilor de serviciu/confidențiale/datelor cu caracter personal în cadrul ISM.

3.2. Gestionarea mijloacelor financiare

Finanțarea ISM se efectuează exclusiv din bugetul de stat. Analiza bugetului relevă că alocările către ISM din bugetul de stat au înregistrat o reducere semnificativă de 40% în anul 2018, comparativ cu anul 2017. Ulterior, în perioada anilor 2018-2020, valoarea finanțării ISM din bugetul de stat s-a majorat cu 22% în 2019, comparativ cu 2018, și cu 19% în 2020, comparativ cu 2019 (vezi graficul de mai jos). Dacă analizăm perioada ultimilor 3 ani, constatăm o creștere cu circa 45% în anul 2020, comparativ cu anul 2018. Dacă în anul 2018, din bugetul de stat au fost alocați 9 475,8 mii lei, atunci în anul 2020, valoarea finanțării s-a ridicat la 13 780,1 mii lei.

Diagrama nr.1. Evoluția bugetului ISM în perioada anilor 2017-2020, mii lei



Sursa: Elaborat de autori în baza informațiilor furnizate de ISM și rapoartelor ISM.

În continuare, a fost analizat cum au fost cheltuite mijloacele financiare ale ISM în perioada 2017-2018 în baza datelor din rapoartele ISM. De remarcat, că datele privind alocarea mijloacelor financiare lipsesc din Raportul de activitate al ISM pentru anul 2019.

Pentru anul 2018, către ISM a fost alocat un buget de 9 475,8 mii lei. Mai mult de jumătate (circa 62%) din bugetul instituției sau 5 885,0 mii lei au fost alocați pentru retribuirea muncii angajaților ISM. Subliniem că efectivul de personal al ISM a fost redus la aproape jumătate față de anul 2017. Respectiv, la 31 decembrie 2018, în cadrul ISM activau 59 de persoane (16 persoane – Aparatul central și 43 de persoane – Inspecțiile teritoriale de muncă). Contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii din salariul calculat au constituit 1 276,5 mii lei. Primele de asigurare obligatorie de asistență medicală – 264,7 mii lei. Mărimea indemnizațiilor achitate constituie – 85,2 mii lei.

Pentru achiziționarea activelor nefinanciare au fost utilizate mijloace în mărime de 773,9 mii lei (care reprezintă circa 8% din bugetul total), dintre care: pentru procurarea mașinilor și utilajelor – 45,0 mii lei; pentru procurarea inventarului de producere – 113,6 mii lei, pentru procurarea combustibilului – 415,2 mii lei; pentru materiale de uz gospodăresc și rechizite de birou – 200,1 mii lei.

Pentru achiziționarea de bunuri și servicii au fost utilizate mijloace financiare în mărime de 1 012,4 mii lei (care reprezintă circa 10% din bugetul total), din care: servicii informaționale – 50,0 mii lei; servicii de telecomunicații – 51,0 mii lei; servicii de locațiune – 498,5 mii lei; servicii de transport – 77,7 mii lei; servicii de reparații curente – 310,1 mii lei; servicii poștale – 4,0 mii lei; pentru deplasările de serviciu efectuate în interiorul țării au fost cheltuite mijloace financiare în sumă de 21,1 mii lei.

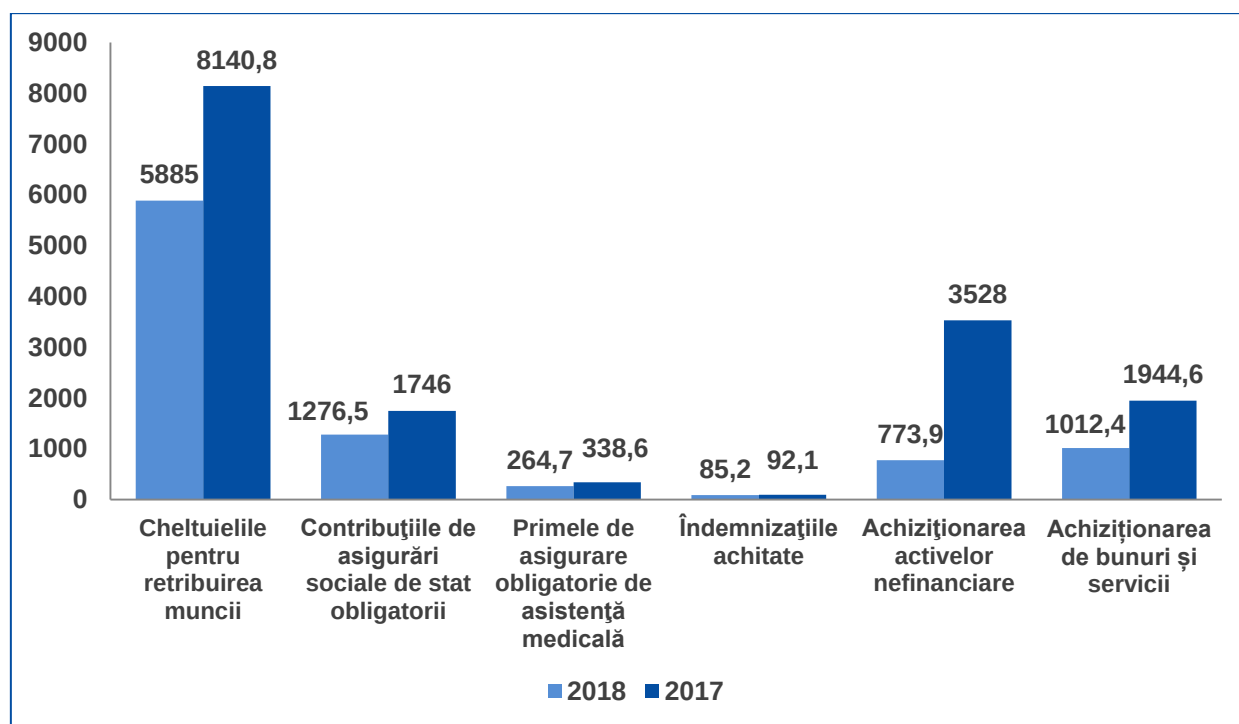
Pentru anul 2017, instituției i-a fost alocat un buget în valoare de 15 820,1 mii lei. Cheltuielile pentru retribuirea muncii angajaților ISM au constituit 8 140,8 mii lei sau mai mult de jumătate din bugetul anual al ISM (52%). De menționat, că efectivul de personal al ISM, la finele anului 2017, constituia 109 unități, dintre care în Aparatul central – 22 de unități și în Inspecțiile teritoriale de muncă – 87 de unități. Contribuțiile de asigurări sociale

de stat obligatorii din salariul calculat au constituit 1 746,0 mii lei. Primele de asigurare obligatorie de asistență medicală – 338,6 mii lei, iar mărimea indemnizațiilor achitate a constituit 92,1 mii lei.

Pentru achiziționarea activelor nefinanciare au fost utilizate mijloace în mărime de 3 528,0 mii lei (care reprezintă circa 22% din bugetul total), dintre care: pentru procurarea mijloacelor de transport – 2 160,0 mii lei; pentru procurarea inventarului de producere și gospodăresc – 346,0 mii lei; pentru procurarea de programe și literatură de specialitate – 150,0 mii lei; pentru combustibil – 710,0 mii lei; pentru materiale de uz gospodăresc și rechizite de birou – 192,0 mii lei.

Pentru achiziționarea de bunuri și servicii au fost utilizate mijloace financiare în valoare de 1 944,6 mii lei (care reprezintă circa 12% din bugetul total), dintre care: servicii informaționale – 361,3 mii lei; servicii de telecomunicații – 171,3 mii lei; servicii de locațiune – 812,0 mii lei; servicii de transport – 79,4 mii lei; servicii de reparații curente – 385,0 mii lei; servicii poștale – 6,0 mii lei; pentru deplasările de serviciu efectuate în interiorul țării au fost cheltuite mijloace financiare în sumă de 129,6 mii lei.

Diagrama nr.2. Repartizarea cheltuielilor bugetare ale ISM în anii 2017-2018, mii lei



Sursa: Elaborat de autori în baza datelor din rapoartele de activitate ale ISM, disponibile pe pagina web a ISM.

În baza analizei de mai sus, constatăm că gestionarea mijloacelor financiare în cadrul ISM este efectuată în scopul realizării obiectivelor ISM și nu este afectată de riscuri de corupție iminente. Acest fapt se datorează mai multor factori: bugetul ISM este exclusiv format din alocările din bugetul de stat, respectiv ISM nu dispune de alte surse de finanțare, precum ar fi prestarea unor servicii cu plată etc. Totodată, creșterea alocărilor financiare către ISM în ultimii 3 ani este relativ constantă, iar anual, mai mult de jumătate din bugetul ISM reprezintă cheltuielile pentru remunerarea personalului, în timp ce achizițiile de bunuri și servicii reprezintă doar 10-12% din bugetul total și sunt orientate preponderent pentru asigurarea funcționării instituției. Această situație denotă necesitatea identificării

oportunităților de finanțare care ar asigura dezvoltarea instituțională și ar contribui la sporirea eficienței, inclusiv în ceea ce privește efectuarea controlului de stat.

În concluzie, *riscurile de corupție aferente gestionării mijloacelor financiare sunt minore, cu o probabilitate mică de apariție*. Respectiv, aceste riscuri pot apărea doar în circumstanțe puțin probabile și pot avea un efect neînsemnat asupra capacității instituției de a-și atinge obiectivele.

3.3. Achizițiile publice

Procesul de achiziții publice din cadrul ISM este desfășurat conform Legii privind achizițiile publice nr.131/2015 (în continuare legea nr.131/2015). Iar, ISM, în sensul legii menționate, are calitatea de autoritate contractantă, având în vedere că reprezintă o autoritate publică, definită în legislația Republicii Moldova, activitatea căreia este asigurată cu bani publici.

Conform legii nr.131/2015 (art.14, alin.(1)), autoritatea contractantă își exercită atribuțiile prin intermediul unui grup de lucru, creat în acest scop din funcționari și specialiști cu experiență profesională în domeniul achizițiilor publice din cadrul autorității. În răspunsul la solicitarea de informații, ISM menționează că grupul de lucru pentru achiziții publice activează în temeiul ordinului emis de către Directorul ISM. Ordinul menționat nu este disponibil pe pagina web a ISM.

Deși, actualmente informațiile privind procedura de achiziții sunt publicate în sistemul electronic de achiziții, totuși, în corespundere cu prevederile legale în materie de achiziții, ISM are obligația de a publica pe pagina web anumite informații ce vizează planificarea sau executarea contractelor de achiziții publice.

Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice prevede că: autoritatea contractată este obligată să publice pe pagina sa web planul provizoriu/anual de achiziții în termen de 15 zile de la aprobarea acestuia sau în 5 zile de la modificarea acestuia.

Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții prevede că grupul de lucru este obligat să asigure transparența și publicitatea procedurilor de achiziții publice, precum și publicarea documentației de atribuire pe pagina web a autorității contractante.

În același regulament este prevăzut că: grupul de lucru va asigura monitorizarea executării contractelor de achiziție publică, întocmind rapoarte în acest sens trimestrial/semestrial și anual. Rapoartele respective, care vor include în mod obligatoriu informații cu privire la etapa de executare a obligațiilor contractuale, cauzele neexecutării, reclamațiile înaintate și sancțiunile aplicate, mențiuni cu privire la calitatea executării contractului etc., vor fi plasate pe pagina web a autorității contractante.

Drept urmare a analizei paginii web a ISM, constatăm **lipsa unei secțiuni destinate achizițiilor publice și, respectiv, lipsa oricărei informații cu referire la etapele procesului de achiziție pe pagina web, precum și privind contractele de achiziții atribuite.**

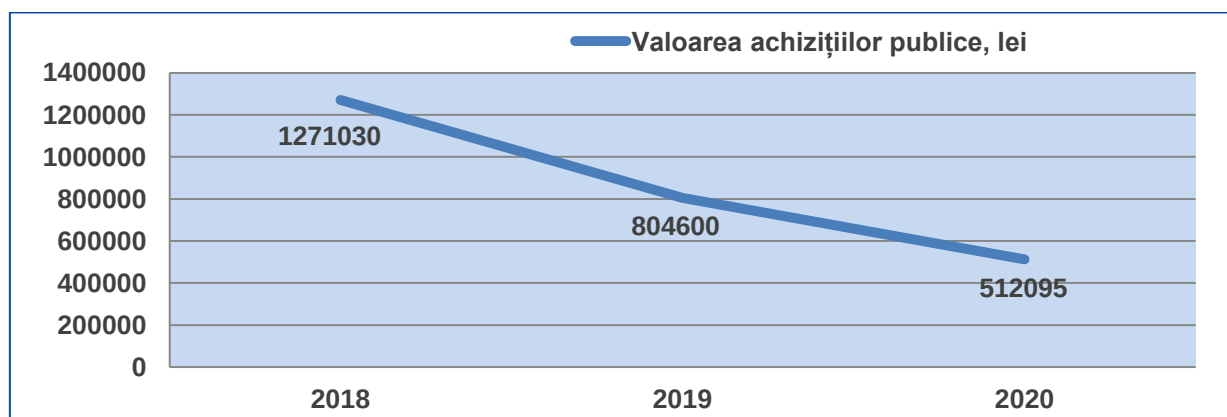
Cu toate acestea, în baza informațiilor publice, constatăm că ISM a desfășurat în perioada analizată, anii 2018-2020, 8 proceduri de achiziții publice care nu includ achizițiile de valoare mică (*până la 14 decembrie 2018, achizițiile de peste 80 000 lei – bunuri, servicii și peste 100 000 lei – lucrări; iar din 14 decembrie 2018, prin [legea nr. 319 din 30.11.2018](#) – achizițiile de peste 200 000 lei – bunuri, servicii, și peste 250 000 lei – lucrări*). Or, în cazul achizițiilor de valoare mică, cadrul legal nu impune reguli stricte de transparență și comunicare pentru autoritățile contractante (ex., publicarea anunțurilor, rezultatelor, rapoartelor de monitorizare a contractelor etc.), decât în cazul în care acestea decid benevol să desfășoare transparent o astfel de achiziție, inclusiv prin sistemul electronic [MTender](#). Drept urmare a procedurilor desfășurate, ISM a atribuit [8 contracte de achiziții în valoare totală de circa 2,6 milioane lei](#) (vezi graficul de mai jos, cu valoarea distribuită pe ani).

În anul 2019 și 2020, ISM a achiziționat produse petroliere, atribuind în acest sens un contract în valoare de 804 600,0 lei și, respectiv, unul de 512 095,0 lei. Ambele proceduri au fost desfășurate prin sistemul electronic de achiziții, așa cum prevede legea nr.131/2015. La licitația deschisă din 2019 au participat 4 operatori economici, iar la cerea ofertelor de prețuri, desfășurată în anul 2020 – 3 operatori economici. Conform informațiilor disponibile pe site-ul ANSC, contestații în cadrul procedurilor de achiziții respective nu au fost depuse.

Cele mai multe achiziții, ISM a desfășurat în anul 2018, an în care a atribuit 6 contracte de achiziții publice: 5 – prin aplicarea procedurii de cererea ofertelor de prețuri fără publicare (COPF) și unul – ca urmare a licitației deschise. Printre bunurile și serviciile procurate se enumeră: produse petroliere (630 000,0 lei), rechizite de birou (176 878,80 lei), registre de evidență a zilierilor (118 800,0 lei), servicii de reparație a autoturismelor de serviciu (124 000,0 lei), servicii de asigurare obligatorie auto (42 071,25 lei), servicii de reparație a tehnici de calcul (179 280,0 lei).

Analizând valoarea achizițiilor publice (cu excepția celor de valoare mică) în perioada 2018-2020, se observă o evoluție negativă. În timp ce bugetul IMS în perioada 2018-2020 s-a majorat cu circa 45%, de la 9 475,8 mii lei (în 2018) la 13 780,1 mii lei (în 2020), valoarea achizițiilor de bunuri și servicii s-a redus de la 1 271 mii lei în 2018 la 512,1 mii lei în 2020. Acest fapt poate fi datorat majorării pragurilor valorice în achiziții publice menționate mai sus. Respectiv, o mai mare parte a achizițiilor ISM se încadrează în achizițiile de valoare mică și, astfel, cad sub incidența reglementărilor achizițiilor de valoare mică, care în general, nu sunt transparente pentru public.

Diagrama nr.3. Valoarea achizițiilor publice ale ISM în perioada 2018-2020, lei



Sursa: Elaborat de autori în baza informațiilor publice de pe [pagina web a Agenției Achiziții Publice](#)

În concluzie, analizând procesul de achiziție în cadrul ISM, constatăm că transparența redusă în procesul de achiziție, în special lipsa oricăror informații pe pagina web a instituției comportă **riscuri de corupție moderate**, cum ar fi: riscul dezinformării operatorilor economici; favorizarea unor operatori economici, executarea necorespunzătoare a obligațiilor de către membrii grupului de lucru; conflicte de interese; coruperea membrilor grupului de lucru; executare necalitativă a contractelor; promovarea unor interese personale ori interese de grup și tănuirea acestora. Având în vedere numărul redus de proceduri de achiziții desfășurate de ISM și valoarea redusă a acestora, **probabilitatea de apariție a riscurilor de corupție menționate este una mică (riscuri rare).**

3.4. Control intern managerial

Controlul intern managerial este reglementat de legea privind controlul financiar public intern nr.229 din 23.09.2010⁸ (în continuare legea 229/2010), ca fiind un sistem organizat de managerul entității publice și personalul acesteia în scopul asigurării bunei guvernări, care cuprinde totalitatea politicilor, procedurilor, regulilor interne, proceselor și activităților realizate în cadrul entității publice pentru a gestiona riscurile și a oferi o asigurare rezonabilă privind atingerea obiectivelor și rezultatelor planificate.

Managerul entității publice este obligat să organizeze sistemul de control intern managerial pentru a asigura atingerea obiectivelor entității publice prin:

- a) **economicitatea, eficacitatea și eficiența operațiunilor;**
- b) **conformitatea cu cadrul normativ și cu reglementările interne;**
- c) **siguranța și optimizarea activelor și a pasivelor;**
- d) **fiabilitatea și integritatea informației financiare și operaționale.**

Managerul entității publice implementează sistemul de control intern managerial conform Standardelor naționale de control intern în sectorul public, ținând cont de complexitatea și domeniul de activitate al entității publice, în baza următoarelor componente:

- a) **Mediul de control** – menține un mediu de control favorabil funcționării sistemului de control intern managerial prin:
 - integritatea personală, profesională și etica conducerii și personalului;
 - stilul de conducere, metodele și tehnicile de management;
 - structura organizațională, inclusiv delegarea împuternicirilor și responsabilităților, precum și stabilirea liniilor de raportare;
 - politici și practici de management al resurselor umane.
- b) **Managementul performanțelor și al riscurilor** – stabilirea obiectivelor, acțiunilor și indicatorilor de performanță pentru activitatea entității publice și a subdiviziunilor organizaționale, fiind responsabili de monitorizarea, realizarea și raportarea acestora. De asemenea, stabilește strategia de management al riscurilor, în baza căreia identifică, înregistrează, evaluează, controlează, monitorizează și raportează sistematic riscurile ce pot afecta îndeplinirea obiectivelor.

⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110521&lang=ro#

- c) **Activitățile de control** – se organizează și se realizează în toate procesele și la toate nivelurile entității publice pentru a aborda riscurile și a asigura atingerea obiectivelor stabilite.
- d) **Informația și comunicarea** – stabilirea surselor de informații credibile, accesibile și complete, precum și cantitatea, calitatea, periodicitatea și destinarii acestora, oferă angajaților acces necesar la sursele menționate în vederea îndeplinirii atribuțiilor și organizează un sistem adecvat de înregistrare a datelor.
- e) **Monitorizarea și evaluarea** – monitorizarea în vederea evaluării și actualizării oportune a sistemului de control intern managerial. Monitorizarea și evaluarea se realizează prin supraveghere continuă, autoevaluare și audit intern.

Suplimentar, la nivelul ISM, a fost emis un ordin „Cu privire la desemnarea persoanei responsabile de coordonarea activităților de organizare, menținere și dezvoltare a sistemului de Control intern managerial”, care însă nu este accesibil pe pagina web a ISM.

Legea nr.229/2010 prevede că managerul entității publice, în rezultatul autoevaluării, apreciază organizarea sistemului de control intern managerial și **emite anual, pentru anul precedent, o declarație de răspundere managerială.**

Iar, conform pct.33 din Ordinul MF Nr.4 din 09.01.2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială, ***declarația de răspundere managerială se plasează pe pagina web oficială a entității publice anual, până la data de 1 martie.***

Analizând pagina web a ISM, constatăm că la secțiunea „*declarație de răspundere managerială*” este disponibilă doar Declarația de răspundere managerială pentru anul 2019, semnată la data de 11 februarie 2020⁹. Acest fapt contravine cu răspunsul la solicitarea de informații de la ISM, în care se menționează că în perioada 2018-2020 au fost publicate toate declarațiile de răspundere managerială (pentru anii 2018 și 2019, având în vedere că cea pentru anul 2020 urmează a fi publicată până la 1 martie 2021). Lipsa declarației de răspundere managerială pentru anul 2018 pe pagina web a ISM reprezintă o încălcarea a actelor normative, în speță Ordinul MF nr.4 din 09.01.2019.

Conform declarației din 2019, directorul ISM a declarat că instituția dispune de un sistem de control intern managerial, a cărui organizare și funcționare **permite parțial** furnizarea unei asigurări rezonabile, precum că fondurile publice alocate în scopul atingerii obiectivelor strategice și operaționale au fost utilizate în condiții de transparență, economicitate, eficiență, eficacitate, legalitate, etică și integritate.

Totodată, se declară că sistemul de control intern managerial și măsurile privind sporirea eficacității acestuia au la bază managementul riscurilor. Aceasta contravine informației furnizate de ISM la solicitarea de acces la informație, în care se menționează că **ISM nu dispune de un Registru al riscurilor, inclusiv cele de fraudă și corupție**. Prin urmare, în cadrul instituției nu este implementat corespunzător managementul riscurilor, nefiind asigurată documentarea riscurilor, inclusiv cele de fraudă și corupție, și nefiind stabilite și întreprinse măsuri pentru prevenirea și diminuarea riscurilor.

⁹ <https://ism.gov.md/ro/content/declara%C8%9Bia-de-r%C4%83spundere-managerial%C4%83>

În baza rezultatelor autoevaluării, directorul ISM apreciază că la data de 31 decembrie 2019, sistemul de control intern managerial al ISM este **parțial conform** cu Standardele naționale de control intern în sectorul public.

Conform datelor disponibile și a constatărilor de mai sus, concluzionăm că **riscurile aferente controlului intern managerial sunt grave și cu o probabilitate înaltă de apariție**. Prin urmare, dacă nu vor fi întreprinse măsuri pentru reducerea acestora, ar putea avea efecte negative asupra reputației instituției și capacității acesteia de a-și atinge obiectivele.

3.5. Procesul de efectuare a controlului de stat

Începând cu anul 2013, principiile și procedurile de organizare și efectuare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător au fost unificate într-un singur act legislativ, legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, obligatoriu pentru toate autoritățile/instituțiile publice, care au dreptul să inițieze și să desfășoare controlul.

Inspectoratul de Stat al Muncii este inclus în lista organelor de control din anexa la legea nr.131/2012 și se conduce de normele legii respective, cu excepția prevederilor cuprinse în art.18 alin.(1) referitor la notificarea delegației de control.

Toate prevederile și cerințele referitor la controlul de stat cuprinse în legea nr.131/2012 se aplică celor 2 forme de control existente: control planificat și control inopinat. Primul este un control efectuat conform planului anual al controalelor, în baza analizei și evaluării conform criteriilor de risc, care se efectuează cu scopul verificării respectării cerințelor stabilite de legislație. Controlul inopinat este controlul care nu este inclus în planul anual al controalelor, care se inițiază în situațiile de încălcări și pericol iminent, descrise în art.19 din lege, cu motivarea inițierii unui astfel de control.

În ceea ce urmează vor fi analizate unele riscuri identificate în procesul de efectuare a controlului de stat de către Inspectoratul de Stat al Muncii, fiind complementate cu remarcile și recomandările, indicate în capitolul I referitor la analiza factorilor de risc cuprinse în actele normative în domeniu.

A. Planificarea controalelor

Inspectoratul de Stat al Muncii efectuează planificarea controalelor în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr.894/2018 pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor în domeniile de control ale Inspectoratului de Stat al Muncii¹⁰. Metodologia în cauză a fost elaborată în conformitate cu Metodologia generală privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.379 din 25.04.2018¹¹ cu privire la controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor.

¹⁰ [Hotărârea Guvernului nr.894/2018 pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor în domeniile de control ale Inspectoratului de Stat al Muncii](#)

¹¹ [Hotărârea Guvernului nr.379/2018 cu privire la controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor](#)

Totodată, în rezultatul ultimilor modificări legislative, Inspectoratul de Stat al Muncii își va planifica controalele și în baza Hotărârii Guvernului nr.943/2018 pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat în baza analizei riscurilor pentru domeniul securității și sănătății în muncă¹². În speță, ISM urmează să fie atent la cazurile de apariție a dublărilor la planificarea controalelor pentru aceiași agenți economici în baza a două metodologii diferite.

În conformitate cu Planul controalelor planificate pentru anul 2020, publicat anterior pe pagina web a Inspectoratului de Stat al Muncii (actualmente nu mai este pe pagina web), au fost stabilite 1 450 de controale planificate. Însă, potrivit Registrului de stat al controalelor de pe portalul public www.controale.gov.md¹³, în anul 2020 Inspectoratul de Stat al Muncii a planificat 1 011 controale.

Referitor la perioada anilor 2018-2019, în Registrul de stat al controalelor au fost incluse 1 785 de controale planificate în anul 2019¹⁴ și 1 346 de controale planificate în anul 2018¹⁵. Pe pagina web a Inspectoratului de Stat al Muncii și în rapoartele sale anuale nu sunt informații despre controalele planificate în anii menționați supra.

Potrivit art.15 alin.(3) din legea nr.131/2012 și pct.22 din Regulamentul privind ținerea Registrului de stat al controalelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.464/2018¹⁶, organul de control aprobă planul controalelor pentru anul următor și îl publică pe pagina sa electronică și în Registrul de stat al controalelor. Însă, informațiile din Registrul de stat al controalelor sunt de natură prioritară, reieșind din specificul și rolul Registrului ca resursă informațională specializată, care asigură evidența centralizată a informației sistematizate cu privire la controalele de stat, planificate și efectuate, precum și la rezultatele controalelor respective.

Neconcordanțele între numărul controalelor planificate indicate pe pagina web a Inspectoratului de Stat al Muncii și în Registrul de stat al controalelor reprezintă un factor de risc pentru agenții economici supuși controlului, care nu vor ști cu exactitate care informații sunt veridice, fapt ce poate permite ISM efectuarea unor controale neplanificate sau întreprinderea altor acțiuni neconforme.

Ca mențiune, notăm că pe pagina web a Inspectoratului de Stat al Muncii este publicat Planul controalelor planificate pentru anul 2021¹⁷, fiind indicate 1 150 de controale. La moment (ultima verificare 11.01.2020) nu sunt publicate controalele planificate ale ISM în Registrul de stat al controalelor.

B. Etapa de control

Controale efectuate

¹² [Hotărârea Guvernului nr.943/2018 pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat în baza analizei riscurilor pentru domeniul securității și sănătății în muncă](#)

¹³ [Registrul de stat al controalelor](#)

¹⁴ [Planul controalelor ISM 2019](#)

¹⁵ [Planul controalelor ISM 2018](#)

¹⁶ [Hotărârea Guvernului nr.464/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind ținerea Registrului de stat al controalelor](#)

¹⁷ [Planul controalelor planificate pentru anul 2021](#)

În conformitate cu Raportul de activitate al Inspectoratului de Stat al Muncii pentru 11 luni ale anului 2020¹⁸ au fost efectuate 1 552 de controale, dintre care 1 074 constituie controale planificate și 478 – inopinate. La moment (ultima verificare 11.01.2020) nu este publicat Raportul Cancelariei de stat privind controalele de stat pentru anul 2020.

Reieșind din Raportul Inspectoratului de Stat al Muncii pentru anul 2019¹⁹, au fost realizate 1 963 de controale privind respectarea legislației și altor acte normative în domeniul raporturilor de muncă, dintre care 1 399 constituie controale planificate și 564 sunt inopinate. Însă, conform Raportului privind controalele de stat pentru anul 2019²⁰, publicat pe portalul www.controale.gov.md, de către ISM au fost realizate 1 450 de controale, dintre care 1 083 de controale planificate și 367 de controale inopinate.

Neconcordanțe între cifrele raportate se observă și pentru perioada anului 2018. Or, conform Raportului de activitate al ISM pentru anul 2018²¹, au fost realizate 2 317 de controale (1 746 – planificate și 571 – inopinate), iar potrivit Raportului Cancelariei de Stat²², au fost executate 1 880 de controale (1 495 – planificate și 385 – inopinate).

În ce privește *controalele planificate*, în anul 2018 au fost efectuate cu 400 de controale mai mult decât cele indicate în Registrul de stat al controalelor, fie cu 149 de controale mai mult dacă ne raportăm la datele incluse în Raportul anual al ISM pentru anul 2018. O situație diferită observăm pentru anul 2019, în care au fost efectuate doar 61% din controalele planificate, dacă ne conducem de datele din Registru, fie 78% din controalele planificate, conform constatărilor din Raportul ISM pentru anul 2019. Pentru anul 2020 avem o situație duală. Din datele existente și în lipsa informațiilor pentru ultima lună a anului, constatăm că ISM a realizat cel puțin 74% din controalele planificate (conform datelor din Planul anual publicat pe pagina sa web), fie 106% (conform datelor din Registrul de stat al controalelor sau cu 63 de controale planificate mai mult decât au fost indicate pe portalul www.controale.gov.md).

Cu referire la *controalele inopinate*, observăm aceleași diferențe între date și anume: în Registrul de stat al controalelor sunt cu 186 de controale mai puține decât în Raportul ISM pentru anul 2018, cu 197 mai puține în anul 2019 și cu 198 de controale mai puține în anul 2020.

Tabelul nr.2. Numărul controalelor planificate și efectuate în perioada 2018-2020

		2018	2019	2020
Controale planificate	Plan (ISM)	-	-	1450
	Plan (www.controale.gov.md)	1346	1785	1011
Controale efectuate	Planificate (ISM)	1746	1399	1074 (11 luni)
	Planificate (www.controale.gov.md)	1495	1083	-
	Inopinate (ISM)	571	564	478
	Inopinate (www.controale.gov.md)	385	367	280

Sursa: Elaborat de autori în baza: rapoartelor anuale ale ISM și informațiilor din Registrul de stat al controalelor – www.controale.gov.md

¹⁸ Raportul de activitate al Inspectoratului de Stat al Muncii în perioada ianuarie – noiembrie a anului 2020

¹⁹ Raportul Inspectoratului de Stat al Muncii pentru anul 2019

²⁰ Raportul Cancelariei de Stat privind controalele de stat pentru anul 2019

²¹ Raportul de activitate al ISM pentru anul 2018

²² Raportul Cancelariei de Stat privind controalele de stat pentru anul 2018

În speță, constatăm diferențe semnificative între datele prezentate publicului referitor la numărul controalelor efectuate de către Inspectoratul de Stat al Muncii. Acest fapt comportă riscul efectuării controalelor fără a fi raportate Cancelariei de Stat și fără a fi incluse în Registrul de stat al controalelor, respectiv în afara controlului și monitorizării prevăzute de cadrul normativ. Lipsa unei evidențe corecte a datelor despre controalele efectuate și rezultatele acestora poate ascunde abuzurile/depășirea atribuțiilor de control din partea inspectorilor, manifestate prin efectuarea controalelor repetate, neaplicarea sancțiunilor etc. În plus, neefectuarea tuturor controalelor planificate de către ISM poate indica existența unui șir de probleme, precum insuficiența personalului, planificarea defectuoasă, inclusiv necorespunderea criteriilor de risc din metodologia sus-nominalizată, dublarea controalelor etc.

Suplimentar, dacă analizăm numărul petițiilor/sesizărilor recepționate de către Inspectoratul de Stat al Muncii, constatăm un procent mic de controale inopinate desfășurate în final. În rezultatul celor 2 099 de petiții de la cetățeni și 997 de sesizări de la autoritățile publice recepționate în anul 2018, ISM a fost efectuat doar 571/385 de controale inopinate, ceea ce reprezintă 18%/12% din numărul petițiilor/sesizărilor. În anul 2019, doar 17%/11% din petiții (2 295) și sesizări (1 002) au fost soluționate prin efectuarea controalelor inopinate, iar în anul 2020, circa 18%/11% din petiții (1 865) și sesizări (736) au servit ca temei de efectuare a controlului inopinat.

Aceste rezultate arată, pe de o parte, că s-au luat în considerație rigorile legii nr.131/2012 referitor la inițierea controalelor inopinate. Însă, *pe de altă parte, în lipsa unor argumente în rapoartele de activitate ale ISM, acest fapt ar putea indica că Inspectoratul de Stat al Muncii nu a întreprins acțiuni pentru restabilirea drepturilor încălcate ale majorității petiționarilor, inclusiv ar putea exista elemente coruptibile în raport cu agenții economici angajatori pentru a nu iniția controale sau aplica sancțiuni în cazul eventualelor încălcări care pot fi stabilite.*

Delegația de control

Delegația de control reprezintă un act, în baza căruia se inițiază controlul planificat și/sau inopinat. Organul de control întocmește delegația de control, care cuprinde mai multe informații obligatorii, fiind adusă la cunoștința agentului economic controlat. În cazul Inspectoratului de Stat al Muncii, legea nr.131/2012 face o excepție (art.1 alin.(6) și art.18 alin.(1)) și nu obligă expedierea unui exemplar al delegației de control cu cel puțin 5 zile lucrătoare până la începerea controlului planificat. Însă, Inspectoratul de Stat al Muncii este obligat să prezinte agentului economic delegația de control la începutul unui control inopinat.

Reieșind din prevederile art.9 alin.(1) lit.b) din legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii nr.140/2001, nu este obligatoriu pentru inspectorul de muncă să prezinte agentului economic una din informațiile care este necesar de inclus în delegația de control conform legii nr.131/2012 – sursa reclamației care semnalizează încălcarea dispozițiilor actelor normative și faptul că respectivul control a fost efectuat în urma unei reclamații.

Astfel de prevederi concurente și confuze din cadrul normativ național, atât pentru cei care le aplică, cât și pentru agenții economici, reprezintă factori de risc în activitatea de control al Inspectoratului de Stat al Muncii. În plus, în cazul depunerii contestațiilor de către agenții economici, există riscul sporit de anulare a rezultatelor controlului de către instanța de judecată.

Este necesar de a menționa, totuși, că potrivit informațiilor furnizate de către Inspectoratul de Stat al Muncii, în perioada 2018-2020 nu au fost depuse contestații în privința delegației de control.

Începutul controlului

Conform art.21 alin.(2) din legea nr.131/2012, controlul poate fi exercitat doar în timpul programului de activitate al companiei controlate sau al subdiviziunii acesteia. Însă, potrivit art.8 alin.(1) lit.a) din legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii nr.140/2001, inspectorul de muncă este în drept să pătrundă liber, la orice oră din zi sau din noapte, fără informarea prealabilă a angajatorului, în locurile de muncă, în încăperile de serviciu și de producție.

Astfel de norme concurente pot favoriza apariția situațiilor de risc, prin aplicarea subiectivă a acestora în practică de către inspectorii de muncă, dar și prin interpretări diferite în cazul litigiilor dintre agenții economici și Inspectoratul de Stat al Muncii, inclusiv anularea rezultatelor controlului de către instanța de judecată.

C. Rezultatele controalelor efectuate

Procesul-verbal de control

Procedura de control se încheie prin întocmirea unui proces-verbal de control, în două exemplare, care se numerotează și se semnează pe fiecare pagină de toți inspectorii care au efectuat controlul și de compania supusă controlului. Procesul-verbal de control conține toată informația cu privire la controlul desfășurat, la procedurile aplicate și constatările în urma acestuia, prescripțiile și recomandările înaintate în baza constatărilor, măsurile restrictive aplicate și sancțiunile stabilite în urma controlului.

În conformitate cu răspunsul Inspectoratului de Stat al Muncii, în perioada anilor 2018-2020 au fost contestate 9 procese-verbale de control, din care a 7 au fost respinse. Motivele principale de anulare a proceselor-verbale de control de către ISM se referă la determinarea greșită a angajatorului și consemnarea incorectă a încălcărilor.

În speță, constatăm un număr extrem de mic de contestații depuse în privința proceselor-verbale de control. Or, nici 1% din procesele-verbale de control întocmite în perioada 2018-2020 nu au fost contestate de către agenții economici. *Această situație ridică anumite semne de întrebare și pot semnala prezența unor factori de risc.* Relevante în acest sens sunt constatările din Raportul de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova, elaborate de către IDIS "Viitorul"²³. Conform acestuia, *"numărul mic de companii care contestă rezultatele controlului este cauzat de mai mulți factori. În cazul în care compania activează cu încălcări și actul de control este întocmit corect, agentul economic preferă să „soluționeze” cazul prin căi neoficiale decât să conteste actul în mod legal. În cazul în care actul de control și constatările din el sunt neîntemeiate, agentul economic preferă să nu lupte pe căi legale și să demonstreze ilegalitatea actului, și consideră mai oportun și mai puțin costisitor să recurgă la mijloace neoficiale de „soluționare” a cazului sau să achite oficial sancțiunile și să-și continue activitatea.”*

²³ [Raportul de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova, IDIS "Viitorul", 2018](#)

În conformitate cu art.30 din legea nr.131/2012, petițiile și cererile prealabile de contestare a controlului și/sau a rezultatelor acestuia, depuse de agentul economic sunt examinate conform procedurii prealabile în contenciosul administrativ, doar în cadrul consiliilor de soluționare a disputelor, care funcționează în cadrul organului de control. La începutul anului 2018, Guvernul a aprobat Regulamentul-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control²⁴. În baza lui, prin Ordinul nr.25-a din 6.08.2018, Inspectoratul de Stat al Muncii și-a instituit Consiliu pentru soluționarea disputelor și componența acestuia.

În speță, notăm că în rapoartele anuale de activitate ale Inspectoratului de Stat al Muncii nu există nici o informație despre depunerea și soluționarea petițiilor/cererilor prealabile în cadrul Consiliului pentru soluționarea disputelor al ISM. În plus, entitatea publică nu a elaborat opțiunile tehnice pe pagina sa web pentru oferirea posibilității de a depune petițiile și cererile prealabile în format electronic și de a furniza în regim on-line confirmarea recepționării acestora, obligație prevăzută în pct.4 subpct.3) din Hotărârea Guvernului nr.380/2018.

Tot aici este necesar de menționat, că în perioada 2018-2020 (I semestru) au fost depuse 2 contestații în privința acțiunilor sau inacțiunilor inspectorilor de muncă. *Acest fapt ar putea evidenția existența anumitor abuzuri din partea inspectorilor, pregătirea profesională insuficientă, fie un comportament lipsit de etică din partea acestora.* Potrivit ISM, în perioada respectivă nu au fost cazuri de aplicare a sancțiunilor inspectorilor responsabili de acțiuni de control nejustificate și/sau desfășurate cu încălcarea legislației.

Procesul-verbal cu privire la contravenție

Reieșind din prevederile legii nr.131/2012, în cazul în care în procesul-verbal de control se constată o contravenție, acesta înlocuiește procesul-verbal de constatare a contravenției, având regim juridic și forță juridică similare.

Potrivit rapoartelor de activitate ale Inspectoratului de Stat al Muncii, ca rezultat al neconformării unităților supuse controalelor la prevederile legislației muncii, în perioada 2018-2020, de către inspectorii de muncă au fost încheiate 639 procese-verbale cu privire la contravenție, care au fost înaintate spre examinare în instanța de judecată (270 procese-verbale cu privire la contravenție în 2018, 229 procese-verbale în 2019 și 139 în 11 luni din anul 2020).

În conformitate cu răspunsul Inspectoratului de Stat al Muncii, în perioada anilor 2018-2020, de către instanța de judecată au fost anulate 54 de procese-verbale cu privire la contravenție sau circa 8% din numărul total al proceselor-verbale cu privire la contravenție examinate în instanța de judecată.

Potrivit Inspectoratului de Stat al Muncii, motivele de anulare a proceselor-verbale cu privire la contravenție de către instanța de judecată au fost următoarele:

- expirarea termenului de prescripție (28%);
- lipsa faptelor de sancționare (31%);
- lipsa martorilor la întocmirea procesului-verbal cu privire la contravenție (19%);
- încălcări de procedură (11%);

²⁴ [Hotărârea Guvernului nr.380/2018 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control](#)

- neasigurarea cu traducător (7%);
- neindicarea orei întocmirii procesului-verbal (2%);
- lipsa probelor (2%).

În speță, motivele care au stat la anularea proceselor-verbale cu privire la contravenție indică asupra unor riscuri în procesul de control al Inspectoratului de Stat al Muncii.

Astfel, circa 1/3 din procesele-verbale au fost anulate din lipsa faptelor de sancționare, *fapt care arată probleme în pregătirea profesională a inspectorilor de muncă.*

Mai mult de 1/4 din procesele-verbale au fost anulate din cauza expirării termenului de prescripție. Potrivit art.30 alin.(2) din Codul contravențional nr.218/2008, termenul general de prescripție a răspunderii contravenționale este de un an. *Astfel de situații ar putea apărea în cazul unor "înțelegeri" sau neglijențe în activitatea inspectorilor de muncă, iar consecințele unor astfel de acțiuni/inacțiuni sunt absolvirea de răspundere și sancțiune a agenților economici vinovați de încălcarea legislației. În plus, se constată insuficiența supravegherii interne a acțiunilor efectuate de inspectori din partea managerilor operaționali.* În acest sens, conducerea ISM trebuie să evalueze motivele tergiversării unor dosare și motivele expirării termenelor de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor, iar în rezultat să fie operate modificări și întreprinse măsuri pentru a evita cazurile de expirare a termenului de prescripție.

Cele mai multe procese-verbale au fost anulate din motivul întocmirii acestora cu încălcarea prevederilor art.443 al Codului contravențional. Perfectarea incorectă și insuficientă a conținutului proceselor-verbale cu privire la contravenții poate duce la anularea deciziei agentului constatatator (nulitatea procesului-verbal conform art.445 din Codul contravențional), cu toate că încălcările contravenientului pot fi calificate ca încălcări ale legislației. *Aceste fapte arată existența factorilor de risc, precum neaplicarea/necunoașterea procedurilor, insuficiența mecanismelor de control și supraveghere, pregătire profesională insuficientă a angajaților, aspecte ce pot genera riscul neglijenței sau abuzului de serviciu.* În acest context, se recomandă ca inspectorii de muncă să fie instruiți continuu privind întocmirea corectă a conținutului procesului-verbal cu privire la contravenție, dar și verificați periodic de către conducerea entității publice.

Prescripțiile

În cazul în care în cadrul controlului efectuat se constată încălcări ale legislației, dar acestea nu constituie infracțiuni, organul de control include în procesul-verbal de control o prescripție privind înlăturarea acestor încălcări. Legea prevede și definește 3 niveluri de încălcări ale legislației: minore, grave și foarte grave. În dependență de nivel, pot fi emise prescripții (recomandări), sancțiuni și/sau măsuri restrictive.

Legea nr.131/2012 la moment nu prevede un termen fix sau un termen minim și maxim pentru înlăturarea neajunsurilor stipulate în prescripție, fapt ce dă posibilitate organului de control să stabilească un termen potrivit propriei convingeri, uneori subiective. *Această putere discreționară face posibilă apariția abuzurilor și chiar corupției. În plus, un termen restrâns de remediere a neajunsurilor va face imposibilă conformarea agentului economic, or, în funcție de situație, compania are nevoie de timp pentru a întreprinde anumite acțiuni.*

Întrucât cadrul normativ nu cuprinde reglementări care să diferențieze categoriile de încălcări "minore, grave și foarte grave", inspectorii de muncă au posibilitatea să stabilească discreționar gravitatea faptei în cadrul controlului de stat și, în consecință, măsurile stabilite de legea nr.131/2012. *Acest vid normativ creează pericolul ca inspectorii*

să favorizeze sau defavorizeze pe unii subiecți ai controlului în dependență de interesele urmărite. În speță, este oportun de instituit reglementări interne (instrucțiuni), care să diferențieze categoriile de încălcări în minore, grave și foarte grave, pentru aplicarea corectă a măsurilor prevăzute de lege.

Reieșind din rapoartele de activitate ale Inspectoratului de Stat al Muncii, în anul 2018, inspectorii de muncă au emis prescripții în care se conțin 15 179 măsuri și acțiuni de remediere a deficiențelor, abaterilor și încălcărilor depistate, iar în anul 2019 au emis prescripții în care se conțin 10 705 măsuri și acțiuni (pentru anul 2020 nu sunt informații la moment). În speță, observăm un număr foarte mare de încălcări constatate în rezultatul controalelor de stat – circa 6 încălcări/per control în anul 2018 și 5 încălcări/per control în anul 2019. *Acest fapt arată eficiența scăzută a ajutorului consultativ și metodologic, care intră în responsabilitatea Inspectoratului de Stat al Muncii în calitate de organ de control.*

IV. ANALIZA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE ȘI ACCESUL LA INFORMAȚII

4.1. Asigurarea transparenței în procesul decizional

ISM menționează în rapoartele sale anuale²⁵ despre faptul că, pentru asigurarea transparenței instituționale, crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, ISM, ca autoritate publică, asigură accesul liber la informațiile de interes public prin pagina web și panourile informative, care se află în incinta inspecțiilor teritoriale de muncă din subordine.

Analizând [pagina web a ISM](#), constatăm că aceasta are disponibilă o secțiune destinată [transparenței decizionale](#), care include 2 rubrici: *consiliul pentru soluționarea disputelor* și *declarația de răspundere managerială*.

La rubrica [Consiliul pentru soluționarea disputelor](#) sunt menționate mai multe acte legislative și normative și o informație pentru persoanele supuse controlului, care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege. Astfel, persoana respectivă este în drept să conteste printr-o cerere prealabilă în formă scrisă către Consiliul de soluționare a disputelor, în modul stabilit de legislație, deciziile, acțiunile și actele inspectorului, realizate în cadrul procedurilor de control de stat asupra activității de întreprinzător.

Cu referire la datele de contact ale conducerii și departamentelor ISM, pagina web a ISM conține [astfel de informații](#) (număr de telefon, email) atât a conducerii și subdiviziunilor din cadrul aparatului central, cât și pentru cele 10 Inspecțiile teritoriale de muncă.

Cadrul legal în domeniu, în speță legea nr.239/2008 (art.16, alin.(1) și alin.(2)) prevede, că **autoritățile publice vor întocmi și vor aduce la cunoștința publicului rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional**, care vor conține:

- numărul deciziilor adoptate de autoritatea publică respectivă pe parcursul anului de referință;
- numărul total al recomandărilor recepționate în cadrul procesului decizional;
- numărul întrunirilor consultative, al dezbaterilor publice și al ședințelor publice organizate;
- numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității publice au fost contestate pentru nerespectarea prezentei legi și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prezentei legi.

Totodată, este prevăzu ca Raportul anual privind transparența în procesul decizional să fie făcut public, în condițiile legii, nu mai târziu de sfârșitul trimestrului I al anului imediat următor anului de referință.

În urma analizei paginii web a ISM, dar și a informațiile furnizate de ISM, constatăm că niciun Raport privind transparența în procesul decizional nu este disponibil pe pagina web a ISM, fapt ce contravine legislației.

²⁵ <https://ism.gov.md/ro/content/raport-anual>

În concluzie, constatăm lipsa unei secțiuni dedicate transparenței decizionale, a informațiilor privind consultările publice a proiectelor de acte normative elaborate de ISM (anunțul privind desfășurarea consultărilor, proiectul actului normativ și materialele aferente etc.). Totodată, ISM nu asigură respectarea cadrului legal în materie de asigurarea transparenței în procesul decizional. În speță, ne referim la publicarea rapoartelor anuale privind transparența în procesul decizional, publicarea proiectelor de acte normative pentru consultare publică.

4.2. Asigurarea accesului la informații de interes public

Legea privind accesul al informație nr.982 din 11.05.2000 (art.11, alin.(1)) prevede că autoritățile publice sunt obligate:

- să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public;
- să garanteze liberul acces la informație;
- să dea publicității propriile acte adoptate;
- să păstreze, în termenele stabilite de lege, propriile acte;
- să mențină informațiile, documentele aflate la dispoziția sa, în formă actualizată;
- să desfășoare în mod public întrunirile și ședințele în cadrul autorității publice etc.

Pagina web a ISM conține o serie de informații utile și comunicate, prin care ISM informează cetățenii, angajatorii și angajații despre diverse aspecte din domeniul raporturilor de muncă, al securității și sănătății în muncă etc. Este disponibilă [o linie verde pentru comunicarea încălcărilor legislației muncii](#) (practici de achitarea a „salarilor în plic”, a „muncii la negru” etc.), precum și una pentru [comunicarea accidentelor de muncă](#). Cu toate acestea, constatăm unele deficiențe în asigurarea informării active, corecte și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public.

Informația privind modalitățile de depunere și examinare a petițiilor și a mesajelor expediate în adresa ISM este disponibilă [pe pagina web a ISM](#). Petițiile pot fi depuse inclusiv electronic, în cazul în care solicitantul dispune de semnătură electronică. De asemenea, în scopul evaluării accesului la informațiile de interes public, au fost analizate petițiile și sesizările depuse către ISM în anii 2019 și 2018, prin care s-au invocat diverse încălcări ale legislației muncii și altor acte normative din domeniul raporturilor de muncă (conform rapoartelor de activitate ale ISM).

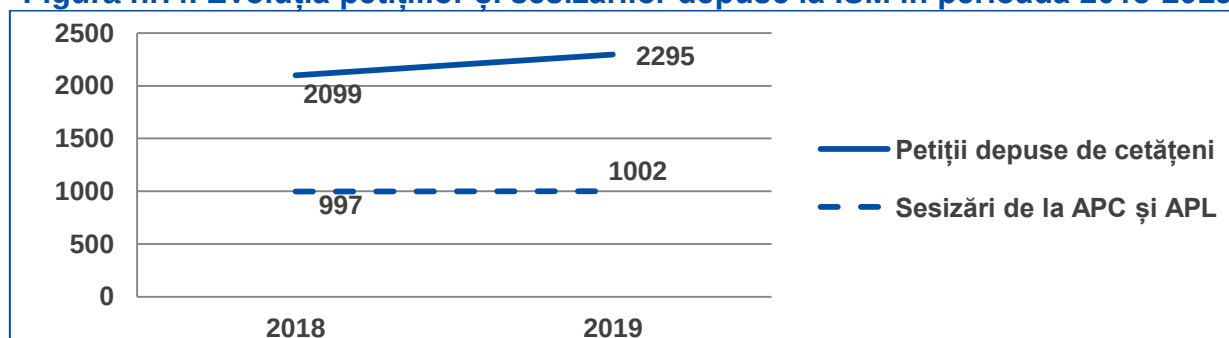
Așadar, în anul 2019, comparativ cu anul 2018, **atât numărul petițiilor depuse de cetățeni, cât și al sesizărilor depuse de APC și APL s-a majorat. Respectiv, în anul 2019 (2 295 de petiții), comparativ cu anul 2018 (2 099 de petiții), numărul petițiilor depuse de cetățeni a înregistrat o creștere de 9,3%. Numărul sesizărilor din partea APC și APL, la fel, a înregistrat o creștere, dar nesemnificativă, de la 997 de sesizări în anul 2018 la 1 002 de sesizări – în anul 2019.**

Pentru anul 2020, informațiile sunt parțial disponibile, deocamdată pentru perioada ianuarie-noiembrie. Conform informațiilor furnizate de ISM și informațiilor disponibile pe pagina web a ISM, **în perioada ianuarie-noiembrie 2020, ISM a examinat 1 865 de petiții depuse de cetățeni.** Din numărul total de petiții examinate, 55% constituie probleme ce țin de salarizare; 15% – de concediere/reducere a personalului; câte 5% sunt semnalizări privind munca nedeclarată și probleme ce țin de neacordarea/neplata concediilor de odihnă; 4% – abateri de la prevederile legale la încheierea contractelor

individuale de muncă; câte 3% – încălcări la stabilirea regimului de muncă și semnalizări privind comiterea încălcărilor la acordarea, calcularea sau neachitarea indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă, calcularea indemnizației în urma producerii accidentelor de muncă; 10% invocă alte probleme.

De asemenea, ISM a examinat în perioada ianuarie-noiembrie 2020, 736 de sesizări de la autorități publice și persoane juridice. Au fost repuse în drepturi 1 274 de persoane. Concomitent, inspectorii de muncă, au acordat ajutor metodologic și consultativ la circa 8 300 de cetățeni.

Figura nr.4. Evoluția petițiilor și sesizărilor depuse la ISM în perioada 2018-2019



Sursa: Elaborat de autori în baza Rapoartelor privind activitatea ISM pentru 2018 și 2019, disponibile pe [pagina web a ISM](#).

Clasificarea problemelor abordate în petițiile parvenite de la cetățeni și care au fost examinate pe parcursul anilor 2018 și 2019 este următoarea:

Tabelul nr.3. Clasificarea problemelor abordate în petițiile parvenite de la cetățeni și examinate în perioada 2018-2019

Problemele abordate în petiții și sesizări	Anul	Ponderea, %
Salarizarea, inclusiv neachitarea salariului și formarea restanțelor la plata salariului	2018	55
	2019	59
Cazuri de concediere/reducere a personalului	2018	13
	2019	14
Sesizarea muncii nedeclarate	2018	5
	2019	7
Neacordarea/neplata indemnizațiilor pentru concediile anuale de odihnă	2018	4
	2019	4
Abateri de la prevederile legale la încheierea contractelor individuale de muncă	2018	5
	2019	4
Încălcări la calcularea sau neachitarea indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă	2018	2
	2019	3
Cazuri de accidentare	2018	1
	2019	2
Încălcări privind stabilirea regimului de muncă	2018	2
	2019	1
Evidența, completarea, eliberarea carnetelor de muncă	2018	4
	2019	0
Alte probleme	2018	9
	2019	6

Sursa: Elaborat de autori.

În procesul de elaborare a prezentului raport, a fost transmisă o cerere de acces la informații (30 octombrie 2020) către ISM, conform prevederilor legii nr.982/2000 art.16, alin.(1). ISM a oferit răspuns la cerere (30 noiembrie 2020), însă a încălcat termenul stabilit de lege și anume – 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație.

Pe portalul web al instanțelor judecătorești și al Curții Supreme de Justiție nu au fost identificate litigii împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii, care vizează dreptul de acces la informație, începute în perioada anilor 2018-2020. Am putea menționa doar 2 cauze inițiate în anul 2016 și finalizate în anul 2018, cu soluții de respinge a acțiunilor reclamanților.

În concluzie, constatăm o evoluție în creștere a numărului sesizărilor depuse către ISM atât din partea cetățenilor, cât și APC și APL. Cu toate acestea, nu există schimbări semnificative, atât privind numărul petițiilor depuse din partea cetățenilor și autorităților publice, cât și obiectul acestora în perioada 2018-2019.

Pagina web a ISM conține informații utile pentru cetățeni, angajatori și angajați despre diverse aspecte din domeniul raporturilor de muncă, al securității și sănătății în muncă, inclusiv o linie verde pentru comunicarea încălcărilor legislației muncii, precum și una pentru comunicarea accidentelor de muncă sau mecanism de depunere online a petițiilor. Cu toate acestea, constatăm unele deficiențe, inclusiv informații insuficiente la secțiunea transparență și lipsa actualizării permanente a paginii web cu informații de interes pentru public.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI DE POLITICI

1. În actele normative de bază ale Inspectoratului de Stat al Muncii există un șir de norme care nu corespund în totalitate prevederilor cuprinse în legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, nu sunt dezvoltate suficient și nu au fost ajustate la noile modificări legale. Astfel, în legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii avem prevederi concurente și confuze referitor la efectuarea controlului în afara programului de activitate al agentului economic și neindicarea sursei reclamației în baza căreia se efectuează un control inopinat. În plus, prevederile care menționează acordarea ajutorului consultativ și metodologic nu sunt dezvoltate în lege, fiind lăsate la discreția organului de control. În ce privește Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii, un șir de norme nu corespund modificărilor recente operate în legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii. Toate aceste lacune și carențe pot duce la neimplementarea în practică a reglementărilor normative sau implementarea lor neeficientă, cu consecințe nefavorabile pentru agenții economici.

În contextul celor constatate, recomandăm corelarea normelor din cadrul normativ, care se referă la activitatea de control a Inspectoratului de Stat al Muncii, dezvoltarea prevederilor referitor la ajutorul consultativ și metodologic acordat de către Inspectoratul de Stat al Muncii, precum și inserarea în actele normative secundare a noilor competențe atribuite Inspectoratului de Stat al Muncii privind controlul respectării actelor normative în domeniul securității și sănătății în muncă.

2. În actele normative de bază ale Inspectoratului de Stat al Muncii au fost identificate un șir de lacune și riscuri referitor la numirea și încetarea mandatului organelor de conducere, care pot influența independența acestei autorități publice. În acest sens, notăm lipsa unor cerințe specifice de educație, privind experiența de muncă și privind independența politică a candidaților pentru funcția în organul de conducere al Inspectoratului de Stat al Muncii, fapt care poate facilita accesul în funcție a unor persoane nepotrivite funcției. Audierea publică nu este parte a procesului de selecție pentru funcțiile organelor de conducere, lipsind orice prevedere în acest sens în actele normative de bază ale Inspectoratului de Stat al Muncii. Actele normative nominalizate nu au reglementări exprese referitor la durata mandatului organului de conducere. În plus, persoanele numite în organele de conducere pot exercita această funcție un număr nelimitat de mandate și ani, nefiind stabilită o limită în acest sens. Suplimentar, am constatat lipsa temeiurilor exprese de destituire a conducerii Inspectoratului de Stat al Muncii.

În contextul celor menționate:

- Considerăm oportun de a completa expres actele normative de bază ale Inspectoratului de Stat al Muncii cu cerințe specifice de educație, privind experiența de muncă și privind independența politică a candidaților pentru funcția în organul de conducere.
- Este oportun de inserat interdicția de implicare în ultimii doi ani în activități politice a candidaților la funcțiile de conducere.

- Este important de a insera prevederi clare și detaliate referitor la audierea publică, care trebuie să reprezinte un instrument obligatoriu al procesului de selecție pentru ocuparea funcțiilor de conducere în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii.
 - Este necesar de a reglementa expres durata în timp a mandatului organului de conducere și cerința ca persoana, numită anterior în organele de conducere, să poată fi numită pentru un nou mandat doar o singură dată.
 - Prevederile cadrului normativ urmează să reglementeze expres, clar și justificativ temeiurile de destituire a membrilor organelor de conducere.
- 3.** Inspectoratul de Stat al Muncii are restanțe la capitolul asigurării integrității instituționale. Astfel, un șir de acțiuni, prevăzute de cadrul normativ în domeniul integrității, nu au fost realizate, alte măsuri au fost realizate, dar nu se informează public despre aceasta, și nu se regăsesc pe pagina web a Inspectoratului de Stat al Muncii, mai sunt și măsuri care au fost realizate formal, fără a produce impactul scontat.

În vederea asigurării integrității instituționale, Inspectoratul de Stat al Muncii trebuie să depună eforturi pentru a realiza următoarele:

- Elaborarea Planului de integritate în cadrul entității publice;
- Elaborarea Registrului riscurilor, inclusiv riscurile de fraudă și corupție;
- Instituirea Registrului declarațiilor privind conflictele de interese;
- Elaborarea procedurilor interne de declarare și soluționare a eventualelor situații de conflict de interese;
- Desemnarea persoanei responsabile de ținerea Registrului declarațiilor privind conflictele de interese;
- Publicarea pe pagina web a informațiilor privind cazurile de încălcare a regimului conflictelor de interese și finalitatea acestora;
- Elaborarea regulilor de organizare a activităților aferente respectării regimului juridic al cadourilor;
- Publicarea pe pagina web a Inspectoratului de Stat al Muncii a Registrului special de evidență a cadourilor, care trebuie să includă toate cadourile primite de către agenții publici, cu descrierea lor, specificarea dacă sunt cadouri admisibile (valoarea estimată, mențiuni despre acțiunile în privința acestora) sau inadmisibile (mențiuni despre transmiterea către CNA), a circumstanțelor în care au fost transmise;
- Publicarea pe pagina web a informațiilor referitor la activitatea comisiei de evaluare și evidență a cadourilor;
- Elaborarea procedurilor interne care să reglementeze și ajusteze prevederile politicii de neadmitere, denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare la specificul activității Inspectoratului de Stat al Muncii;

- Elaborarea procedurilor interne privind examinarea și raportarea dezvăluirilor practicilor ilegale de către angajați, de depunere a avertizărilor de integritate și de asigurare a protecției agenților publici;
 - Continuarea procesului de instruire (cel puțin anual) a angajaților referitor la prevederile cadrului legal în domeniul integrității și procedurile/actele interne în domeniul integrității existente în cadrul entității publice;
 - Elaborarea și publicarea pe web a informațiilor privind progresele înregistrate în vederea realizării acțiunilor din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție.
4. În Codul deontologic al inspectorului de muncă sunt norme generale de comportament, inclusiv în domeniul integrității, însă lipsesc procedurile de aplicare a sancțiunilor disciplinare pentru încălcarea normelor de conduită. În pofida existenței cazurilor de încălcare a normelor de etică și deontologie, confirmate și sancționate de către Inspectoratul de Stat al Muncii, astfel de informații nu se regăsesc în rapoartele anuale de activitate. În plus, în aceste rapoarte, dar și pe pagina web, nu sunt informații despre desfășurarea seminarelor de instruire ale inspectorilor de muncă referitor la normele de etică și deontologie.

La implementarea cu succes a normelor de etică și conduită în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii poate contribui descrierea procedurilor de aplicare a sancțiunilor disciplinare pentru încălcarea normelor de conduită și aducerea la cunoștința publică a informațiilor privind cazurile de încălcare a acestor norme și instruirile desfășurate. În plus, Inspectoratul de Stat al Muncii are responsabilitatea de reacționa prompt la toate devierile în comportamentul inspectorilor de muncă și a implementa eficient măsurile stabilite pentru nerespectarea Codului de conduită.

5. Gestionarea mijloacelor financiare în cadrul ISM este efectuată în scopul realizării obiectivelor ISM și nu este afectată de riscuri de corupție iminente. Acest fapt se datorează mai multor factori: bugetul ISM este exclusiv format din alocările din bugetul de stat, respectiv ISM nu dispune de alte surse de finanțare, precum ar fi prestarea unor servicii cu plată etc. Totodată, creșterea alocărilor financiare către ISM în ultimii 3 ani este relativ constantă, iar anual mai mult de jumătate din bugetul ISM reprezintă cheltuielile pentru remunerarea personalului. Iar, achizițiile de bunuri și servicii reprezintă doar 10-12% din bugetul total și sunt orientate preponderent pentru asigurarea funcționării instituției. Riscurile de corupție aferente gestionării mijloacelor financiare sunt minore, cu o probabilitate mică de apariție. Respectiv, aceste riscuri pot apărea doar în circumstanțe puțin probabile și pot avea un efect neînsemnat asupra capacității instituției de a-și atinge obiectivele.

Această situație denotă necesitatea identificării oportunităților de finanțare, care ar asigura dezvoltarea instituțională și ar contribui la sporirea eficienței, inclusiv în ceea ce privește efectuarea controlului de stat.

6. În ceea ce privește achizițiile publice, în primul rând, este de menționat o problemă ce vizează lipsa de transparență a acestora. Or, pagina web a ISM nu conține absolut nicio informație privind achizițiile publice și nici măcar o secțiune dedicată acestora. Analizând procesul de achiziție în cadrul ISM, constatăm că transparența redusă în procesul de achiziție, în special lipsa oricăror informații pe pagina web a instituției, comportă riscuri de corupție moderate, cum ar fi: riscul dezinformării operatorilor economici; favorizarea unor operatori economici, executarea

necorespunzătoare a obligațiilor de către membrii grupului de lucru; conflicte de interese; coruperea membrilor grupului de lucru; executare necalitativă a contractelor; promovarea unor interese personale ori interese de grup și tăinuirea acestora. Având în vedere numărul redus de proceduri de achiziții desfășurate de ISM și valoarea redusă a acestora, probabilitatea de apariție a riscurilor de corupție menționate este una mică (riscuri rare).

Drept urmare, se recomandă includerea unei secțiuni pe pagina web „achiziții publice”, unde să fie asigurată publicarea informațiilor cu referire la etapele procesului de achiziție pe pagina web, precum și privind contractele de achiziții atribuite. În acest sens, cadrul legal în domeniu prevede publicarea informațiilor privind grupul de lucru pentru achiziții, planurilor de achiziție ale instituției, anunțurilor, a rezultatelor procedurilor de atribuire a contractelor, precum și rapoartele privind monitorizarea executării contractelor de achiziție.

7. Cu referire la controlul intern managerial, se constată că organizarea și funcționarea sistemului de control intern managerial al ISM permite doar parțial furnizarea unei asigurări rezonabile, precum că fondurile publice alocate în scopul atingerii obiectivelor strategice și operaționale au fost utilizate în condiții de transparență, economicitate, eficiență, eficacitate, legalitate, etică și integritate. Totodată, directorul ISM apreciază că la data de 31 decembrie 2019, sistemul de control intern managerial al ISM este parțial conform cu Standardele naționale de control intern în sectorul public. Am constatat că în cadrul instituției publice lipsește Registrul al riscurilor, inclusiv cele de fraudă și corupție în cadrul ISM. Alte abateri de la cadrul legal vizează publicarea obligatorie pe pagina web a Declarației de răspundere managerială, prin care managerul entității publice, în rezultatul autoevaluării, apreciază organizarea sistemului de control intern managerial (Ordinul MF nr.4 din 09.01.2019, pct.33). Or, pe pagina web a ISM este disponibilă doar Declarația din anul 2019.

Așadar, riscurile aferente controlului intern managerial sunt grave și cu o probabilitate înaltă de apariție. Prin urmare, dacă nu vor fi întreprinse măsuri pentru reducerea acestora, ar putea avea efecte negative asupra reputației instituției și capacității acesteia de a-și atinge obiectivele. Pentru prevenirea acestor riscuri, este necesară întreprinderea unor măsuri urgente care ar îmbunătăți sistemul de control intern managerial prin eficientizarea activităților de control în toate procesele și la toate nivelurile, subdiviziunile ISM. Suplimentar, se recomandă îmbunătățirea procesului de monitorizarea și evaluare periodică a sistemului de control intern managerial prin mecanisme de supraveghere continuă, autoevaluare și audit intern. Este necesar ca managerul instituției să asigure emiterea și publicarea pe pagina web instituțională a Declarației de răspundere managerială în termenii legali. Declarația pentru anul 2020 urmează a fi publicată după evaluarea sistemului de control intern managerial de către managerul ISM până la 1 martie 2021.

Sistemul de control intern managerial și măsurile privind sporirea eficacității acestuia trebuie să aibă la bază managementul riscurilor. Respectiv, se recomandă în regim de urgență inițierea procesului de elaborare și aprobare a Registrului riscurilor, precum și publicarea acestuia.

8. Au fost identificate neconcordanțe majore între numărul controalelor planificate indicate pe pagina web a Inspectoratului de Stat al Muncii și în Registrul de stat al controalelor. Acest fapt creează confuzii, dar și riscuri pentru agenții economici, care nu vor ști cu exactitate care informații sunt veridice în privința controalelor planificate.

Este important ca Inspectoratul de Stat al Muncii să publice și să arhiveze pe pagina sa web, inclusiv în rapoartele sale de activitate, planurile anuale ale controalelor. În plus, se impune identificarea și soluționarea de către Inspectoratul de Stat al Muncii și Cancelaria de Stat a problemelor care duc la discrepanțele între numărul controalelor anuale planificate, publicate pe pagina web și în Registrul de stat al controalelor.

9. Analiza efectuată a scos în evidență diferențe semnificative între datele prezentate publicului în rapoartele anuale de activitate și în Registrul de stat al controalelor referitor la numărul controalelor efectuate de către Inspectoratul de Stat al Muncii. Lipsa unei evidențe corecte a datelor despre controalele efectuate și rezultatele acestora, în mod special neincluderea acestora în Registrul de stat al controalelor, poate ascunde abuzurile, depășirea atribuțiilor de control din partea inspectorilor de muncă, alte neconformități, care în final sunt în afara monitorizării prevăzute de cadrul normativ. În plus, neefectuarea tuturor controalelor planificate de către Inspectoratul de Stat al Muncii poate indica existența unui șir de probleme, precum lipsa personalului suficient, fie planificarea defectuoasă.

Este necesară identificarea și soluționarea de comun acord între Inspectoratul de Stat al Muncii și Cancelaria de Stat a problemelor care duc la discrepanțele între numărul controalelor anuale efectuate, reflectate în rapoartele anuale și publicate în Registrul de stat al controalelor. În plus, Inspectoratul de Stat al Muncii trebuie să depună eforturi pentru o mai bună planificare a controalelor, ca în final acestea să fie realizate.

10. În rezultatul analizei numărului petițiilor și sesizărilor recepționate de către Inspectoratul de Stat al Muncii, constatăm un procent mic de controale inopinate desfășurate în final, fără o justificare a situației respective în rapoartele anuale de activitate. Astfel de indicatori pot arăta spre ineficiența acțiunilor Inspectoratului de Stat al Muncii, fie spre elemente coruptibile în raport cu agenții economici pentru a nu iniția controale sau aplica sancțiuni.

Este important ca Inspectoratul de Stat al Muncii să depună eforturi sporite, cu respectarea cerințelor cadrului normativ, pentru examinarea adecvată a petițiilor și sesizărilor recepționate, ca în final să fie restabilite drepturile încălcate ale angajaților.

11. Din informațiile publice și cele oferite de Inspectoratul de Stat al Muncii, constatăm un număr extrem de mic de contestații depuse în privința proceselor-verbale de control. Această situație ridică anumite semne de întrebare și poate semnaliza prezența unor elemente de coruptibilitate.

Considerăm oportună efectuarea unei analize de către Inspectoratul de Stat al Muncii pentru a identifica cauzele numărului de mic de contestații depuse în privința proceselor-verbale de control și întreprinderea măsurilor care se impun. În speță, se impune un control și monitorizare mai eficientă din partea managementului superior.

12. Inspectoratul de Stat al Muncii nu aduce la cunoștință informațiile despre depunerea și soluționarea petițiilor și cererilor prelabile în cadrul Consiliului pentru soluționarea disputelor. În absența unor astfel de informații, am putea presupune că Consiliul pentru soluționarea disputelor ca și mecanism este unul nefuncțional, fie din nou semnaleză prezența unor elemente de coruptibilitate, care duc la nedorința agenților economici de a contesta actele și acțiunile inspectorilor de muncă. În plus,

entitatea publică nu a elaborat opțiunile tehnice pe pagina sa web pentru oferirea posibilității de a depune petițiile și cererile prelabile în format electronic și de a furniza în regim on-line confirmarea recepționării acestora.

Este necesar ca Inspectoratul de Stat al Muncii să publice pe pagina sa web și în rapoartele anuale de activitate toate informațiile despre petițiile și cererile prelabile, examinate în cadrul Consiliului pentru soluționarea disputelor. În cazul lipsei unor astfel de cazuri, managementul entității publice are responsabilitatea să analizeze și să identifice cauzele pasivității agenților economici. Suplimentar, este necesar de integrat opțiunile tehnice pe pagina web pentru acordarea posibilității depunerii și urmăririi petițiilor și cererilor prelabile electronice.

- 13.** Circa 8% din numărul total al proceselor-verbale cu privire la contravenție, examinate în instanța de judecată, au fost anulate în perioada anilor 2018-2020. Aproape 1/3 din procesele-verbale au fost anulate din lipsa faptelor de sancționare, fapt care arată probleme în pregătirea profesională a inspectorilor de muncă. Mai mult de 1/4 din procese-verbale au fost anulate din cauza expirării termenului de prescripție, fapt care poate indica asupra unor "înțelegeri" sau neglijențe în activitatea inspectorilor de muncă. Cele mai multe procese-verbale au fost anulate din motivul întocmirii incorecte și insuficiente a acestora, contrar cerințelor legale. Aceste fapte indică asupra pregătirii profesionale insuficiente a angajaților, insuficiența mecanismelor de control și supraveghere, fie chiar prezența elementelor de coruptibilitate.

Conducerea Inspectoratului de Stat al Muncii trebuie să evalueze motivele anulării proceselor-verbale și să întreprindă măsuri, în special pentru neadmiterea expirării termenelor de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor. În plus, se recomandă ca inspectorii de muncă să fie instruiți continuu privind întocmirea corectă a conținutului procesului-verbal cu privire la contravenție, dar și verificați periodic de către conducerea entității publice.

- 14.** Întrucât cadrul normativ nu cuprinde reglementări care să diferențieze categoriile de încălcări "minore, grave și foarte grave", inspectorii de muncă au posibilitatea să stabilească discreționar gravitatea faptei în cadrul controlului de stat și, în consecință, măsurile stabilite de legea nr.131/2012. Acest vid normativ creează pericolul ca inspectorii să favorizeze sau defavorizeze unii subiecți ai controlului în dependență de interesele urmărite.

În speță, este oportun de instituit reglementări interne (instrucțiuni), care să diferențieze categoriile de încălcări în minore, grave și foarte grave, pentru aplicarea corectă a măsurilor prevăzute de lege.

- 15.** Analiza informațiilor disponibile scoate în evidență un număr foarte mare de încălcări constatate în rezultatul controalelor de stat – circa 6 încălcări/per control în anul 2018 și 5 încălcări/per control în anul 2019. Acest fapt arată eficiența scăzută a ajutorului consultativ și metodologic, care intră în responsabilitatea Inspectoratului de Stat al Muncii în calitate de organ de control.

Inspectoratul de Stat al Muncii trebuie să depună eforturi pentru a îndruma agenții economici, prin elaborarea de proceduri de îndrumare și control, ghiduri, note informative, să publice pe pagina web spețele cu frecvență ridicată, încălcările tipice și soluțiile de îndrumare emise în aceste cazuri, care vor veni în ajutorul celor verificați de către organele de control.

Bibliografie

Acte normative

1. [Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii nr.140/2001](#)
2. [Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii nr.788/2013](#)
3. [Legea nr.191/2020 pentru modificarea unor acte normative](#)
4. [Legea nr.185/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative](#)
5. [Legea cu privire la CNA nr.1104/2002](#)
6. [Legea cu privire la procuratură nr.3/2016](#)
7. [Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199/2010](#)
8. [Legii integrității nr.82/2017](#)
9. [Legea privind declararea averii și intereselor personale 133/2016](#)
10. [Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020](#)
11. [Legea privind evaluarea integrității instituționale 325/2013](#)
12. [Hotărârea Guvernului nr.767/2014 pentru implementarea Legii 325/2013 privind testarea integrității instituționale](#)
13. [Legea privind avertizorii de integritate nr.122/2018](#)
14. [Legea privind protecția datelor cu caracter personal nr.133/2011](#)
15. [Legea privind achizițiile publice nr.131/2015](#)
16. [Legea pentru modificarea Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice nr.319/2018](#)
17. [Legea privind controlul financiar public intern nr.229/2010](#)
18. [Ordinul Ministerului Finanțelor nr.4/2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială](#)
19. [Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător](#)
20. [Hotărârea Guvernului nr.894/2018 pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor în domeniile de control ale Inspectoratului de Stat al Muncii](#)
21. [Hotărârea Guvernului nr.379/2018 cu privire la controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor](#)
22. [Hotărârea Guvernului nr.943/2018 pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat în baza analizei riscurilor pentru domeniul securității și sănătății în muncă](#)
23. [Hotărârea Guvernului nr.464/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind ținerea Registrului de stat al controalelor](#)
24. [Hotărârea Guvernului nr.380/2018 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control](#)
25. [Hotărârea Guvernului nr.380/2018 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control](#)
26. [Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008](#)

27. [Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional](#)
28. [Legea privind accesul al informație nr.982/2000](#)

Studii și rapoarte

1. [Impactul controalelor asupra activității agenților economici”, IDIS „Viitorul”](#)
2. [Raportul de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova, IDIS „Viitorul”](#)
3. [Sondajul funcționarilor publici ”Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale”, Transparency International Moldova, 2019](#)
4. [Raportul de activitate al Inspectoratului de Stat al Muncii în perioada ianuarie-noiembrie a anului 2020](#)
5. [Raportul Inspectoratului de Stat al Muncii pentru anul 2019](#)
6. [Raportul de activitate al ISM pentru anul 2018](#)
7. [Raportul Cancelariei de Stat privind controalele de stat pentru anul 2019](#)
8. [Raportul Cancelariei de Stat privind controalele de stat pentru anul 2018](#)

Pagini web

1. [www.ism.gov.md](#)
2. [www.ani.md](#)
3. [www.mtender.gov.md](#)
4. [www.tender.gov.md](#)
5. [Registrul de stat al controalelor, https://controale.gov.md](#)
6. [www.csj.md](#)
7. [www.instante.justice.md](#)