

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul Hotărârii de Guvern pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 355/2020 cu privire la aprobarea Metodologiei de stabilire a obiectivelor și indicatorilor de performanță a organelor de control de stat asupra activității de întreprinzător

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Autorul proiectului este Cancelaria de Stat.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
<p>Proiectul se propune în contextul realizării acțiunii nr. 1.1.1 din Planul de acțiuni pentru implementarea Programului de dezvoltare a domeniului controlului de stat pentru anii 2025-2028, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 286/2025 (publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2025, nr. 241-244, art. 286).</p> <p>Desfășurarea controalelor de stat conform unor proceduri unificate și uniformizate reprezintă unul din obiectivele specifice, ale Programului menționat, la realizarea căruia se propune modificarea indicatorilor de performanță ai organelor de control pentru a permite monitorizarea, analiza și evaluarea, mai eficientă a progresului în atingerea indicatorilor stabiliți.</p> <p>Proiectul urmărește atingerea obiectivelor stabilite în Programul de activitate al Guvernului „Moldova prosperă, sigură, europeană” care se referă la asigurarea disciplinei și evaluării autorităților publice, eliminarea barierelor birocratice din calea antreprenorilor și creșterea nivelului de încredere între stat și antreprenori.</p>
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
<p>Principiile și recomandările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (în continuare – OCDE) stau la baza viziunilor și a modului de organizare a controlului de stat și a sistemului de punere în aplicare a politicilor din cadrul statelor Uniunii Europene, membre OCDE. Cele mai relevante principii și recomandări sunt expuse sumar, în mod periodic, în publicațiile oficiale ale OCDE. Conform acestor principii, controlul de stat trebuie să fie: argumentat, selectiv, centrat pe riscuri și proporțional, coordonat și consolidat (fără dublări), receptiv la comportamentul persoanei controlate, profesionist, desfășurat în mod transparent și previzibil. Accentul se pune pe informare, consultare, comunicare și promovarea activă a conformării voluntare, dar nu pe pedeapsă. Obiectivul principal constă în scăderea riscurilor (diminuarea numărului de accidente, îmbolnăviri, poluare ale mediului înconjurător, practici înșelătoare, produse periculoase etc.) și creșterea sistemică a nivelului de conformare voluntară din partea mediului de afaceri. În concepția OCDE, într-o economie dezvoltată și sustenabilă, sistemul de control de stat, pe lângă protejarea drepturilor cetățenilor sau interesului consumatorului, trebuie să contribuie la dezvoltarea și competitivitatea economiei sau, cel puțin, să nu fie factor de stagnare economică. În privința setării obiectivelor în domeniul controlului de stat, identificarea punctelor forte și punctelor slabe în baza evaluării performanței, OCDE recomandă asigurarea verificării și evaluării reale a performanței - organele de control trebuie să asigure performanța așteptată de societate și persoanele controlate, din perspectiva nivelului general de satisfacție (percepție), eficiență (optimizare a proceselor) și efectivitate (atingerea nivelului de siguranță și securitate conform domeniului de competență).</p> <p>Conform prevederilor articolului 31² din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat, organele de control stabilesc anual obiective și indicatori de performanță corespunzători, în vederea atingerii unei eficiențe maxime și micșorării constante a presiunii asupra mediului de afaceri. Organele de control sunt obligate să întocmească și să publice pe pagina sa web oficială și în Registrul de stat al controalelor, rapoarte anuale despre activitatea de control efectuată și rezultatul acestei activități, modul de executare a planurilor de control și nivelul de atingere a obiectivelor și a indicatorilor de performanță stabilite. Realizarea obiectivelor și indicatorilor de performanță stabiliți se ia în calcul la evaluarea performanțelor profesionale ale inspectorilor din cadrul organelor de control și la evaluarea colectivă a activității organelor de control.</p>

Astfel, conform recomandărilor OCDE, pe lângă un sistem efectiv și eficient de măsurare a performanței organelor de control, este important ca obiectivele și valorile-țintă stabilite să fie realizabile și stabilite corect. În acest sens, la baza unui sistem de evaluare a performanței trebuie să se cunoască direcțiile prioritare și mecanismul decizional care să ajusteze vectorul de priorități în baza noilor politici sectoriale.

Pentru fiecare domeniu de control, raportat la legea organică sectorială, este importantă identificarea obiectivelor, la atingerea cărora organele de control trebuie să contribuie, modul și nivelul de implicare a acestora. Spre exemplu, este suficient ca în raport cu obiectivul de „asigurarea protecției consumatorului” organul de control să se preocupe primordial de prevenirea factorilor de risc principali, pentru atingerea unui nivel acceptabil de siguranță generală a produselor vândute (să fie protejat consumatorul) sau în cazul unor categorii de produse să asigure și un nivel fundamental de calitate a produselor (să fie asigurat interesul economic al consumatorului). De aceste priorități și obiective depinde foarte mult cum organul de control își va distribui resursele, cum își va planifica activitatea, ce metode și tehnici de control va aplica în activitatea de control, inclusiv și interacțiunea dintre autoritățile de control și mediul de afaceri (ex. mai mult accent pe colectări de informații și consultări sau pe vizite directe de control), astfel se va decide dacă vor fi necesare mai multe vizite scurte de control (utilizarea listelor de verificare pe domenii specifice) pentru a verifica cele mai importante aspecte la mai multe persoane sau vizite de control ample, cu verificări mai complexe (utilizarea mai multor liste de verificare pentru domeniile specifice), dar la un număr mai restrâns de persoane (cele mai riscante, care prezintă grad înalt de risc).

Conform prevederilor art. 32² din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat, Metodologia aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 355/2020 urmează să contribuie la „atingerea eficienței maxime în activitatea organelor de control” și „micșorarea constantă a presiunii asupra mediului de afaceri”. Urmare a examinării Raportului privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător pentru anul 2024, dar și a solicitărilor parvenite din partea reprezentanților mediului de afaceri în cadrul ședinței Consiliului național de soluționare a disputelor în domeniul controlului de stat din 27 martie 2025, se constată necesitatea modificării unor indicatori de performanță și revizuirea mecanismului de ponderare a acestora, pentru a permite monitorizarea în timp a performanței și efectuarea analizei comparative. Metodologia nu conține indicatori care ar măsura modul în care organul de control a contribuit la dezvoltarea sau stagnarea activității sectorului economic, conform domeniului de control de care este responsabil, iar ulterior ar contribui la luarea deciziilor eficiente necesare atingerii obiectivelor stabilite. Controalele de stat și aplicarea legii sunt interpretate ca ceva ce trebuie să se întâmple mai mult sau mai puțin automat decât să ia în considerare în mod specific diferitele opțiuni posibile, costurile și beneficiile acestora, precum și eficacitatea lor relativă (sau lipsa acesteia). Pentru ca sistemul de control de stat să fie conceput în mod adecvat și să atingă cel mai bun echilibru între eficiență și eficacitate, este necesar să se analizeze, în mod corespunzător, dacă ar fi necesare controalele și asigurarea respectării legislației pentru punerea în aplicare a unei reglementări, modul în care acestea ar trebui să fie organizate și asigurate cu resurse, precum și metodele pe care ar trebui să le urmeze. Totuși, nu ar trebui să existe o presupunere automată, iar aplicarea unui anumit set de reglementări necesită crearea unui organ de control și că aplicarea legislației este o definiție adecvată a scopului. Organele de control ar trebui să urmărească scopul atenuării daunelor aduse intereselor societății, asigurând dezvoltarea economică, iar cele care nu sunt capabile să-și definească misiunea în acest fel, creează de obicei costuri semnificative, fără beneficii clare, și au puține stimulente pentru a îmbunătăți abordările și metodele de obținere a rezultatelor mai bune. Performanța ar trebui evaluată în raport cu obținerea bunăstării sociale (siguranță, sănătate, protecția mediului, dezvoltare economică etc.) și în raport cu îmbunătățirile în ceea ce privește conformitatea. Este indispensabil ca aceasta să fie definită ca o sarcină centrală și un indicator de performanță pentru organele de control.

Indicatorii de performanță, conform Metodologiei, trebuie să fie într-o legătură strânsă cu Planurile de acțiuni anuale ale organelor de control. Organele de control, la începutul fiecărui an, stabilesc planurile anuale de acțiuni, care includ o mulțime de măsuri și indicatori, monitorizate pe parcursul anului în corelare cu obiectivele generale, inclusiv ale autorităților superioare și ale Guvernului. Ori, acest aspect, nu în toate cazurile este reflectat de structura indicatorilor de performanță.

Astfel, indicatori individuali de performanță necesită a fi revizuiți și ajustați conform domeniilor de control ale fiecărui organ de control. În unele cazuri indicatorii reflectă doar unele domenii înguste de control (ex. Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor, Agenția Națională pentru Sănătate Publică, Inspectoratul de Stat al Muncii), în alte cazuri indicatorii individuali de performanță nu acoperă toate domeniile de competență (ex. Inspectoratul pentru Protecția Mediului). Or, în general organul de control nu dispune de indicatori de performanță ca în cazul Agenției Feroviare, Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale și Agenției pentru Securitate Cibernetică.

În concluzie, au fost identificate următoarele deficiențe:

- ✓ la majoritatea organelor de control nu sunt stabilite clar și corect, ori chiar sunt omise obiectivele pentru fiecare domeniu de reglementare;
- ✓ informația de bază pentru formarea și analiza indicatorilor de performanță este generată, în multe cazuri, de organele de control și nu poate fi verificată din surse externe fiind necesară interconectarea cu alte sisteme informaționale;
- ✓ stabilirea valorilor pentru indicatorii-țintă din anul următor de facto se lasă în seama organelor de control, ceea ce în practică creează extreme nejustificate, unele organe stabilind o majorare/diminuare cu 0,05% sau 0,01 % sau invers, valori-țintă absolute de 100%. Astfel, în vederea stabilirii unor valori-ținte fezabile și relevante este necesar de reglementat un coeficient minim sau potrivit, în vederea eliminării unor indicatori incerti la raportare;
- ✓ lipsa unui mecanism de identificare a rezultatelor în procesul de evaluare, inclusiv în baza unui mecanism de ponderare a indicatorilor între ei, ceea ce nu permite într-un mod simplu și clar de a urmări în timp performanța unui organ de control, de a înțelege nivelul de realizare în timp a obiectivelor stabilite, ce va permite efectuarea analizei comparative cu alte organe de control;
- ✓ lipsa unei finalități clare în urma evaluării activității organului și a conexiunii între performanțele organului de control și persoanelor responsabile din cadrul acestuia.

Aceste carențe nu permit funcționarea și dezvoltarea unui sistem de evaluare efectivă a performanței organului de control, fiind necesară clarificarea obiectivelor, revizuirea indicatorilor actuali și dezvoltarea unui proces de analiză și evaluare a performanței organului de control corespunzător.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

Proiectul propus are scopul de a dezvolta un sistem de control efectiv și eficient, de a reduce povara controlului și sancțiunilor inechitabile și de a dezvolta un sistem de control previzibil, neabuziv și cu abordare constructivă în raport cu agenții economici, care va încuraja investițiile și nu va intimida inițiativa antreprenorială. Totodată, prin revizuirea indicatorilor de performanță se urmărește promovarea conformării voluntare, atingerea unui nivel cât mai înalt de disciplinare a persoanelor supuse controlului, cât și dezvoltarea comunicării interinstituționale, inclusiv între organele de control și persoanele supuse controlului. Atingerea acestui scop se va realiza în baza modificării și perfecționării sistemului actual de evaluare, identificarea formulelor de calcul și stabilirea indicatorilor de performanță, conform domeniilor de competență.

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Pe lângă unele ajustări de ordin tehnic a Metodologiei de stabilire a obiectivelor și indicatorilor de performanță a organelor de control de stat asupra activității de întreprinzător, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 355/2012, proiectul prevede:

1. Definirea noțiunilor de „control comun” și „valoare de referință”;
2. Modificarea frecvenței publicării informațiilor privind performanțele activității organului de control în baza indicatorilor de performanță;
3. Modificarea termenului de elaborare, publicare pe pagina web oficială www.controale.gov.md și prezentare Guvernului pentru aprobare a raportului anual agregat privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător pentru anul precedent;

4. Actualizarea sistemului indicatorilor de performanță în:
 - 1) indicatori universali care sunt indicatori comuni pentru toate organele de control, constituiți din indicatori de resurse (A) și indicatori de rezultat (B), ce permit evaluarea resurselor financiare alocate și acțiunile întreprinse de către organele de control în raport cu persoanele supuse controlului;
 - 2) indicatori individuali de performanță constituiți din indicatori de impact (C) specifici fiecărui organ de control, în funcție de atribuțiile și obiectivele specifice domeniului de competență al organului de control. În temeiul indicatorilor individuali de performanță se stabilește impactul activității organului de control asupra relațiilor sociale, economice, de mediu, etc.;
 - 3) sondajul de opinie va reflecta percepția persoanelor supuse controlului privind conduita și atitudinea organului de control, eficiența controlului desfășurat, transparența, echitatea, proporționalitatea măsurilor și sancțiunilor aplicate în urma controlului de stat. Sondajul de opinie se bazează pe un chestionar standard care conține 5 întrebări comune pentru toate organele de control. Acesta se desfășoară în continuu pe parcursul întregii perioade de evaluare, în formă electronică, pe pagina web oficială www.controale.gov.md. Fiecare organ de control, în mod vizibil, asigură pe pagina sa web oficială accesul („link-ul”) către chestionare și informația despre sondajul de opinie de pe pagina web oficială www.controale.gov.md;
5. Evaluarea performanțelor activității organelor de control se va realiza cumulativ, în baza indicatorilor de performanță conform anexelor nr. 1, nr. 2 și nr. 3 din proiect;
6. Uniformizarea modului de stabilire a valorilor-țintă minime sau recomandabile;
7. Măsurarea și reflectarea anuală a indicatorilor de performanță într-un indice universal al performanței (IP), care va reflecta un scor de la 0 (zero) până la 100 de puncte. IP permite nu doar expunerea și analiza performanței unui organ de control în timp (de la an la an), dar și compararea performanței între organele de control;
8. Stabilirea și determinarea formulelor de calcul al indicatorilor de performanță;
9. Introducerea calificativului final pentru organul de control în vederea nivelului de implementare ai indicatorilor de performanță;
10. Atingerea nivelului minim și/sau nivelului maxim a valorii-ținte în dependență de domeniul de activitate ori indicator de performanță al organului de control;
11. Identificarea indicatorilor de performanță conform domeniului de competență și obiectivelor generale de activitate, în raport cu următoarele organe de control:
 - Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor
 - Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor
 - Inspectoratul Național pentru Supraveghere Tehnică
 - Agenția Națională pentru Sănătate Publică
 - Inspectoratul pentru Protecția Mediului
 - Serviciul Vamal
 - Serviciul Fiscal de Stat
 - Agenția Națională Transport Auto
 - Autoritatea Aeronautică Civilă
 - Agenția Navală
 - Inspectoratul de Stat al Muncii
 - Agenția Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice
 - Agenția Feroviară
 - Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale
 - Agenția pentru Securitate Cibernetică.

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

Soluțiile propuse în proiect rezultă din discuțiile în cadrul grupurilor de lucru sectoriale, cu organele de control, autoritățile publice și reprezentanții asociațiilor din mediul de afaceri, iar soluții alternative nu au fost identificate.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Impactul cel mai evident vizează organele de control vizate de modificările propuse și Cancelaria de Stat. Acestea nu schimbă procesul de colectare și analiză a informației necesare pentru evaluarea performanței organelor de control. Totodată, proiectul urmărește sporirea eficacității și eficienței activității organului de control.

Indicatorii de rezultat se bazează în mare parte pe datele statistice din Registrul de stat al controalelor aflat în proces de dezvoltare a noii versiuni îmbunătățite cu suportul Băncii Mondiale în cadrul Proiectului Competitivității pentru întreprinderile micro, mici și mijlocii.

Menționăm că beneficiile sunt evidente nu doar pentru persoanele supuse controlului, dar și pentru organele de control, contribuind la:

- a) orientarea către atingerea obiectivelor activității organului de control;
- b) monitorizarea proceselor de control asupra activității de întreprinzător și analiza rezultatelor acestora;
- c) evaluarea progresului/performanțelor și luarea deciziilor optime cu privire la strategiile, metodele și instrumentele utilizate de către organul de control;
- d) furnizarea cadrului analitic necesar pentru deciziile de management care să sporească eficiența și efectivitatea funcționării organelor de control;
- e) stabilirea unui sistem de responsabilitate internă a subdiviziunilor organelor de control;
- f) oferirea unei baze justificative pentru alocarea mijloacelor financiare corespunzătoare necesităților anuale ale organelor de control pentru desfășurarea activității;
- g) evaluarea performanțelor profesionale ale inspectorilor.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Implementarea proiectului nu necesită alocarea resurselor financiare din bugetul de stat.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Punerea accentului pe un proces de control neabuziv, consultativ și constructiv pentru persoanele supuse controlului va genera implementarea principiilor proporționalității și al controalelor selective (punctat doar acolo unde, cu adevărat, este necesar în baza analizei riscurilor). Proiectul urmează să contribuie la sporirea nivelului de conformare voluntară din partea mediului de afaceri, reducerea riscurilor cu eforturi minime și implicarea unui cerc mai restrâns de persoane controlate și diminuarea cheltuielilor asociate controlului de stat.

Totodată, proiectul urmează să contribuie la schimbarea percepției, sporirea încrederii și colaborarea persoanelor supuse controlului în raport cu organele de control.

4.4. Impactul social

Controlul de stat mai efectiv presupune implicit mai multă siguranță la locul de muncă, protejarea drepturilor consumatorilor, respectarea mai strictă a cerințelor de igienă, securitate ș.a. de către agenții economici.

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Implementarea proiectului nu aduce atingere normelor privind domeniul protecției datelor cu caracter personal.

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Implementarea proiectului nu aduce atingere echității și egalității de gen.

4.5. Impactul asupra mediului

Activitatea mai eficientă a organului de control, care țintește mai efectiv un volum mai mare de riscuri, presupune prevenirea potențialelor prejudicii pentru mediu și pentru persoanele ce ar putea fi afectate

4.6. Alte impacturi și informații relevante

Nu au fost identificate.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

Proiectul nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE.

Proiectul nu are drept scop crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Proiectul a fost consultat cu organele de control vizate, în special pentru a ajusta și perfecționa modul de expunere a indicatorilor de impact (individuali) și reprezentanții asociațiilor mediului de afaceri.

Totodată, proiectul a fost consultat prin utilizarea mijloacelor electronice și aprobat în cadrul ședinței Consiliului național pentru soluționarea disputelor din data de 26 mai 2025.

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind elaborarea proiectului a fost publicat pe paginile web oficiale https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/14382 și <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/anunt-privind-initierea-elaborarii-deciziilor>.

Subsecvent, prezentul proiect a fost examinat și discutat cu reprezentanții Băncii Mondiale în cadrul ședinței din data de 20 august 2025 și avizat de către Ministerul Finanțelor, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Ministerul Sănătății, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Mediului, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Consiliul Audiovizualului, Consiliul Concurenței, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Agenția Națională în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul urmează a fi supus expertizei de către Ministerul Justiției și Centrul Național Anticorupție.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

În urma aprobării proiectului propus nu vor fi necesare modificări suplimentare ale altor acte normative și nu se propun abrogări de acte normative.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

În scopul implementării proiectului propus, organele de control vizate vor ajusta instrucțiunile interne în modul corespunzător, inclusiv subdiviziunile structurale responsabile de planificarea și monitorizarea performanței vor revizui procesul de colectare a informațiilor necesare pentru monitorizarea evoluției indicatorilor țintă.

Până la intrarea în vigoare a prezentei hotărâri, pentru indicatorii noi care necesită a fi comparați în vederea atingerii valorii-țintă cu anul precedent, organele de control vor colecta și actualiza datele statistice necesare. În baza acestor date, se vor stabili și aproba valorile-țintă pentru primul an în care noua metodologie va fi pusă în aplicare. Măsurile propuse nu necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat.

Secretar general adjunct al Guvernului /semnat electronic/ **Lilia DABIJA**