

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul hotărârii Guvernului cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului
(planificarea controlului de stat)

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
Proiectul este propus pentru realizarea acțiunii nr. 11 din Planul național de reglementări pentru anul 2025, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 841/2024 și a acțiunii nr. 1.1.3 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, care presupune asigurarea planificării efective a activității de control în baza analizei riscurilor, prin perfecționarea procesului de planificare a controlului și revizuirea metodologiilor sectoriale de planificare a controlului, inclusiv revizuirea criteriilor de risc utilizate, cu elaborarea și promovarea proiectelor de acte corespunzătoare. Exercițiul de analiză a avut la bază compararea metodologiilor sectoriale cu Metodologia generală, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 379/2018, în privința criteriilor utilizate, gradarea și ponderea acestora, utilizarea corectă a criteriilor obligatorii și a celor facultative, conform prevederilor art. 3 alin. (3) și (4), art. 15 și 16 din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat. În același timp, proiectul urmărește și atingerea obiectivelor stabilite în Programul de activitate al Guvernului „Moldova prosperă, sigură, europeană”, și anume: „implementarea avertizărilor și a controalelor consultative în scopul diminuării corupției și a creșterii nivelului de încredere dintre stat și antreprenori; reducerea numărului de controale, asigurarea implementării legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător”.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
Planificarea controalelor trebuie să fie realizată în baza analizei, conform criteriilor de risc, având scopul țintirii argumentate a celui mai mare risc și acoperirea unui volum maxim de riscuri (ca și intensitate și varietate), raportat la un număr minim de întreprinderi. Planificarea este necesară să fie efectuată după reguli comune și abordare metodologică comună. Raportat la cerințele generale pentru planificare, prevăzute de Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat (în continuare – Legea nr. 131/2012) și Metodologia cadru aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 379/2018 cu privire la controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor, în majoritatea metodologiilor sectoriale au fost atestate deficiențe în privința formulării criteriilor, ponderării criteriilor, colectării informației pentru gradarea riscurilor, în special: - se atestă foarte des suprapuneri de criterii, ceea ce face ca, prin cumul, un singur criteriu să fie predominant și să facă mai puțin posibilă diferențierea între persoane din aceeași categorie; - gradarea riscului la unele criterii (în special „domeniul de activitate economică” conform CAEM-2) nu este reglementată corespunzător pentru unele subdomenii de control; - pentru unele domenii nu se aplică criterii obligatorii, impuse de Metodologia generală, în special criteriul care se referă la mărimea subiectului controlat; - unele criterii nu pot fi aplicate asupra tuturor agenților economici; - există criterii pentru care datele necesare analizei riscurilor nu sunt accesibile; - nu întotdeauna planurile se întocmesc în baza unor date certe, veridice și accesibile, fiind utilizate informații interne. Totodată, urmare a modificărilor operate la Legea nr. 131/2012 se atestă necesitatea ajustării metodologiilor sectoriale pentru racordare la modificările din normele primare.
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. Atingerea acestui scop se va realiza prin asigurarea planificării efective și eficiente, și anume asigurarea acoperirii de către organul de control a unui volum maxim de riscuri (ca și intensitate și varietate) raportat la un număr minim de persoane supuse controlului, fiind controlate întreprinderile cu cel mai înalt grad de risc.

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

În hotărârile de Guvern propuse spre modificare se propun ajustări de ordin tehnic pentru racordare la modificările survenite în Legea nr. 131/2012 și legile de specialitate proprii domeniului de control în cazul fiecărei metodologii în parte. Modificările de ordin conceptual, în privința metodologiilor se propun după cum urmează:

1. În Hotărârea Guvernului nr. 379/2018 cu privire la controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor (în continuare - Hotărârea Guvernului nr. 379/2018):

- periodicitatea efectuării controlului nu mai mult decât o dată într-un an calendaristic asupra uneia și aceleiași persoane sau asupra unuia și aceluiași obiect al controlului, în cazul în care persoana deține mai multe obiecte distincte, amplasate separat de sediu și de alte obiecte, cu excepția cazurilor în care se impune o frecvență mai înaltă a controalelor, conform metodologiei sectoriale de planificare a controlului în baza criteriilor de risc, aplicată domeniului de control în cauză;

- preluarea persoanelor/unităților din clasament se realizează pe perioade determinate de timp (de exemplu sezonier, semestrial sau trimestrial) și sub aspect administrativ teritorial, în dependență de specificul activității organului de control și a structurii subdiviziunilor teritoriale, începând cu cea care a acumulat punctajul maxim de risc în ordine descrescătoare a punctajului de risc acumulat conform clasamentului repartizat pentru fiecare perioadă determinată de timp (de exemplu persoanele care au acumulat punctajul maxim de risc se vor repartiza proporțional pe perioade de timp sau teritorial).

2. În Hotărârea Guvernului nr. 781/2018 cu privire la aprobarea Metodologiei controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor, aferent domeniilor de competență ale Inspectoratului Național pentru Supraveghere Tehnică:

- revizuirea și completarea listei domeniilor și/sau subdomeniilor de activitate, conform Clasificatorului activităților din economia Moldovei (CAEM-2) din anexă;

- o serie de ajustări în privința planificării controlului în domeniul geodeziei, cartografiei și geo informaticii, luând în calcul și modificările survenite în cadrul normativ din acest domeniu;

- modificări la metodologia de analiză a petițiilor și luarea deciziilor în raport cu informația prezentată în petiții și reclamații, luând în calcul modificările survenite la Hotărârea de Guvern nr. 379/2018.

3. În Hotărârea Guvernului nr. 782/2018 cu privire la aprobarea Metodologiei controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor efectuat de către Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor:

- revizuirea Listei activităților economice din domeniile de competență (CAEM-2) din anexa nr. 1, completarea Listei cu încă 4 coloane, pentru a stabili grade de risc aferente fiecărui domeniu distinct de competență, cu includerea gradațiilor corespunzătoare;

- pentru domeniile „metrologie” și „conformitatea serviciilor” se propune criteriu de aprecierea mărimii persoanei supuse controlului, adică aplicarea criteriului 4 (venituri din vânzări), cu ajustarea și diversificarea acestui criteriu;

- ajustarea ponderării tuturor criteriilor cu scopul de a elimina sau diminua suprapuneri și încălcarea limitelor de ponderare prevăzute de metodologia cadru;

- preluarea din metodologia cadru, cu ajustări corespunzătoare pentru Inspectorat, a metodologiei de analiză a petițiilor și luarea deciziilor în raport cu informația prezentată în petiții și reclamații.

4. În Hotărârea Guvernului nr. 836/2018 pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor în domeniile de control ale Agenției Naționale Transport Auto se propune anexa într-o nouă redacție, deoarece se operează modificări la mai mult de jumătate din cuprinsul acesteia. Astfel, Metodologia va fi completată cu criterii de risc, care să cuprindă toate activitățile economice pasibile de control din partea Agenției. Pentru moment

Metodologia, la pct. 12-14 (criteriul de risc domeniul activității economice) prevede activități economice diferite. Astfel, putem constata că Metodologia ANTA cuprinde în sine trei metodologii separate pentru fiecare domeniu de activitate 1) transport rutier; 2) activități conexe transportului rutier și activități de instruire, perfecționare și atestare profesională; 3) protecția consumatorilor de servicii în domeniul transportului rutier, activităților conexe transportului și activităților de instruire, perfecționare și atestare profesională. Această abordare nu corespunde Metodologiei generale privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 379/2018. Conform Metodologiei generale aplicarea punctajelor aferente fiecărui criteriu se efectuează pentru fiecare persoană supusă controlului/unitate controlată și este urmată de elaborarea clasamentului acestora în funcție de punctajul obținut, în corespundere cu nivelul individual de risc estimat (pct. 2). În calitate de principiu, Metodologia generală stabilește că criteriile de risc trebuie să acopere toate întreprinderile pasibile controlului efectuat de către organul de control ce le aplică (pct. 10). Totodată, comparativ cu varianta actuală, Metodologia va conține prevederi referitor la controlul inopinat în baza analizei riscurilor și referitor la identificarea soluției optime cu privire la plângerile depuse la organul de control sau la informațiile privind încălcarea legislației.

5. În 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:

- indicarea domeniilor de control ale Inspectoratului de Stat al Muncii în conformitate cu modificările operate la Legea nr. 131/2012;

- revizuirea și concentrarea/stabilirea în Anexa nr. 1 a Metodologiei a criteriilor de risc atât generale cât și specifice pentru toate domeniile de control ale Inspectoratului: 1. raporturile de muncă; 2. securitatea și sănătatea în muncă; 3. intermedierea muncii și activitatea agenților private și a intermediarilor nelicențiați care desfășoară activitatea legată de plasarea în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova. Respectarea condițiilor de licențiere;

- revizuirea Listei activităților economice din domeniile de competență (CAEM-2) din tabelul nr. 1, și anume completarea listei cu coloane noi pentru a stabili grade de risc aferente fiecărui domeniu distinct de control, cu includerea gradațiilor corespunzătoare;

- ajustarea ponderării criteriilor pentru toate domeniile de control cu scopul de a elimina sau diminua suprapuneri și încălcarea limitelor de ponderare prevăzute de metodologia cadru;

- modificări la metodologia de analiză a petițiilor și luarea deciziilor în raport cu informația prezentată în petiții și reclamații, luând în calcul modificările survenite la Hotărârea de Guvern nr. 379/2018, inclusiv completarea Metodologiei cu Formularul exemplu al Planului anual de control;

- abrogarea anexei nr. 2 „Procedura de realizare a controlului de stat asupra activității agenților private și a intermediarilor nelicențiați care desfășoară activitatea ce ține de plasarea în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova” deoarece criteriile de risc au fost dezvoltate și ponderate în anexa nr. 1 în comun cu toate domeniile de control ale Inspectoratului.

6. În Hotărârea Guvernului nr. 963/2018 pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor aferent domeniilor de competență ale Inspectoratului pentru Protecția Mediului:

- ajustarea domeniilor de control ale Inspectoratului pentru Protecția Mediului în conformitate cu modificările operate la Legea nr. 131/2012;

- revizuirea și ajustarea criteriilor de risc atât generale cât și specifice pentru toate domeniile de control ale Inspectoratului (în special includerea criteriului „durata ultimului control” în lista criteriilor generale obligatorii. Acest criteriu de risc vine să înlocuiască riscul „deținerea actelor permissive de mediu și conformarea acestora” deoarece acesta se încadrează în criteriul general „istoricul conformării prevederilor legislației”;

- revizuirea tabelului cu ponderarea criteriilor reieșind din faptul ajustării domeniilor de control, inclusiv de apariția unui domeniu nou de control legat de supravegherea pieței a produselor stabilite conform Legii nr. 162/2023 privind supravegherea pieței și conformitatea produselor;

- modificări la metodologia de analiză a petițiilor și luarea deciziilor în raport cu informația prezentată în petiții și reclamații, luând în calcul modificările survenite la Hotărârea de Guvern nr. 379/2018;

- ajustarea unele secțiuni din CAEM-2 pentru a reflecta gradele de risc pentru domeniul de supraveghere a pieței de către IPM.

7. În Hotărârea Guvernului nr. 1014/2018 cu privire la aprobarea Metodologiei controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor efectuat de către Agenția Națională pentru Sănătate Publică (în continuare – ANSP):

- ajustarea domeniilor de control ale ANSP în conformitate cu modificările operate la Legea nr. 131/2012 (excluderea domeniilor de control: efectuarea controlului circulației medicamentelor, produselor para farmaceutice, al dispozitivelor medicale; controlul circulației legale a substanțelor stupefiante, psihotrope și precursorilor, precum și controlul activității titularilor de autorizație/licență legate de circulația substanțelor stupefiante; efectuarea controlului calității în domeniul transplantului);

- modificări la metodologia de analiză a petițiilor și luarea deciziilor în raport cu informația prezentată în petiții și reclamații, luând în calcul modificările survenite la Hotărârea de Guvern nr. 379/2018 inclusiv completarea Metodologiei cu Formularul exemplu al Planului anual de control;

- revizuirea Listei activităților economice (CAEM-2) excluzând domeniile și activitățile care deja nu cad sub incidența domeniilor de competență ale ANSP, precum și reflectarea gradelor de risc pentru domeniile de control noi atribuite ANSP.

8. În Hotărârea Guvernului nr. 1280/2018 pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor aferent domeniilor de competență ale Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor se propune anexa într-o nouă redacție, deoarece se modifică mai mult de jumătate din cuprinsul acesteia. Astfel, Metodologia va fi completată cu criterii de risc, care să cuprindă toate activitățile economice pasibile de control din partea Agenției. Pentru moment Metodologia, prevede criterii de risc pentru fiecare domeniu aparte (siguranța și calitatea alimentelor, sanitar-veterinar și zootehnie, fitosanitar și protecția plantelor, producerea și circulația vinului și a produselor alcoolice), iar pentru unele domenii sunt evidențiate sub domenii, fiindu-le atribuite criterii de risc specifice. Astfel, putem constata că Metodologia Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor cuprinde în sine mai multe metodologii/sub metodologii separate pentru fiecare domeniu/sub domeniu de activitate menționate. Această abordare nu corespunde Metodologiei generale privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 379/2018. Conform Metodologiei generale aplicarea punctajelor aferente fiecărui criteriu se efectuează pentru fiecare persoană supusă controlului/unitate controlată și este urmată de elaborarea clasamentului acestora în funcție de punctajul obținut, în corespundere cu nivelul individual de risc estimat. În calitate de principiu Metodologia generală stabilește, că criteriile de risc stabilite trebuie să acopere toate întreprinderile pasibile controlului efectuat de către organul de control ce le aplică.

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

Soluțiile propuse în proiect sunt rezultatul discuțiilor în grupuri de lucru sectoriale cu organele de control, autoritățile publice și reprezentanții asociațiilor din mediul de afaceri, fie sunt soluții dictate de modificarea cadrului normativ primar. Opțiunile propuse în proiect au fost discutate și apreciate la etapa de discuții preliminare, iar opțiuni alternative nu au fost identificate.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Impactul cel mai evident este pentru organele de control vizate de modificările propuse, care vor trebui să depună efort pentru a pune în aplicare noile modificări. Însă modificările propuse nu schimbă procesul de colectarea a informației, planificare și analiză în baza criteriilor de risc. Din altă perspectivă, o planificare mai bună duce la o eficiență mai înaltă a activității organului de control, fiind distribuit efortul anume pentru a selecta obiectele și persoanele care poartă riscuri mai mari, astfel fiind asigurat un nivel mai înalt de prevenire a potențialelor accidente, încălcări grave și prejudicii pentru persoane, mediu și societate în întregime.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative
Proiectul de hotărâre nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul public național.
4.3. Impactul asupra sectorului privat
În baza unei planificări mai bune, organul de control se poate concentra pe un număr mai restrâns de obiecte și persoane care poartă un risc sporit. În acest mod, nu este necesar de a spori frecvența controalelor și numărul persoanelor controlate pentru a ținti cele mai mari riscuri aferente domeniului de competență. Astfel, planificarea eficientă permite implementarea principiului controalelor selective și principiului proporționalității, fiind obținut în acest mod un nivel de conformare suficient de înalt, scăderea celor mai mari riscuri cu eforturi mai mici și implicarea unui cerc mai mic de persoane controlate. Deci, cu o planificare eficientă, o mare parte din agenții economici care poartă riscuri minore nu sunt supuși controlului, sau cel puțin nu vor fi controlați cu aceeași frecvență, ceea ce duce la economii de timp și resurse atât pentru persoanele controlate, cât și pentru organul de control.
4.4. Impactul social
Un proces de control mai eficient, care țintește un volum mai mare de riscuri, presupune prevenirea potențialelor prejudicii pentru persoanele ce ar putea fi afectate în diferite domenii de activitate economică. Va fi asigurată mai multă siguranță la locul de muncă, drepturi mai bine protejate pentru consumatori, respectarea cerințelor de igienă, securitate ș.a. de către agenții economici la unitatea de producere, prestări servicii, comerț etc.
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
Nu este aplicabil.
4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen
Nu este aplicabil.
4.5. Impactul asupra mediului
Un proces de control mai eficient, care țintește 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 alte impacturi.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsurile normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Nu este aplicabil.
5.2. Măsurile normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE
Proiectul nu are scopul de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.
6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ
Au fost constituite 8 Grupuri de lucru sectoriale în raport cu principalele domenii de control într-un format larg (reprezentanți ai organelor de control, ministerelor de ramură, asociațiilor de business, experți ș.a.). În cadrul grupurilor de lucru au fost puse în discuție cele mai importante probleme ce se referă la controlul de stat și interacțiunea organelor de control cu agenții economici, cu înaintarea soluțiilor de ordin general și sectorial. Totodată, proiectul a fost consultat prin utilizarea mijloacelor electronice și urmează a fi 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 particip.gov.md
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 departamentele responsabile de planificare și monitorizarea performanței, vor reorganiza procesul de colectare a informațiilor necesare pentru analiza riscurilor și își vor ajusta documentația de lucru pentru realizarea planificării și graficelor de control anuale în urma analizei în baza criteriilor de risc.

Secretar general adjunct al Guvernului

/semnat electronic/

Lilia DABIJA