



Ministerul Economiei
și Infrastructurii
al Republicii Moldova

nr. 06/2 - 2042
27.02 2018

Doamnei Lilia PALII,
Secretar general al Guvernului

Stimată Doamnă Secretar general,

Prin prezenta, Ministerul Economiei și Infrastructurii solicită respectuos acordarea suportului în avizarea proiectului de hotărîre a Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei generale de efectuare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc.

De menționat că, proiectul de hotărîre în cauza este elaborat în scopul implementării reformei instituțiilor cu funcții de control, precum și urmare ședinței de lucru prezidată de Domnul Pavel FILIP, prim-ministru, convocată la data de 8 februarie curent.

Anexă: proiectul de hotărîre
nota informativă

- 10 file
- 6 file.

Cu respect,

Secretar general de stat

Iulia COSTIN

Ex. V. Chiper,
Te.022-250-616

GUVERNUL REPUBLICA MOLDOVA

HOTĂRÎRE Nr. _____

din _____ 2018

**cu privire la aprobarea Metodologiei generale de efectuare
a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc**

În scopul executării prevederilor art. XXVII alineatul (4) liniuța a patra din Legea nr. 230 din 23 septembrie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 369-378, art. 755), art. 5¹ alin. (1), art. 16 alin. (2) din Legea nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.181-184, art.595), cu modificările ulterioare, Guvernul HOTĂRĂȘTE:

1. Se aprobă Metodologia generală de efectuare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc, conform anexei.

2. Hotărîrea Guvernului nr. 694 din 5 septembrie 2013 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 369-378, art. 755) se abrogă.

PRIM-MINISTRU

Pavel FILIP

Contrasemnează:

Ministrul economiei și infrastructurii

Chiril GABURICI

METODOLOGIA GENERALĂ
de efectuare a controlului de stat asupra activității
de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc

Capitolul I.
Dispoziții generale

1. În scopul creșterii obiectivității și fiabilității deciziilor privind efectuarea controalelor, utilizării corecte a resurselor de efectuare a controlului, eficientizării controlului și supravegherii de stat a activității de întreprinzător și, implicit, al majorării beneficiului public prin maximizarea randamentului activității organelor de control, se impune planificarea și efectuarea activității de control în baza analizei criteriilor de risc, conform Legii nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Prezenta metodologie se aplică corespunzător la elaborarea metodologiilor sectoriale de efectuare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător pentru domeniile de activitate atribuite în competența organelor de control.

2. Esența metodologică a analizei în baza criteriilor de risc rezidă în distribuirea după cele mai importante criterii de risc, relevante domeniului de control atribuit, și acordarea punctajului corespunzător după o scară prestabilită, acesta fiind raportat la ponderea fiecărui criteriu, în funcție de relevanța lui pentru nivelul general de risc. Aplicarea punctajelor aferente fiecărui criteriu este efectuată pentru fiecare persoană/întreprindere/unitate supusă controlului și e urmată de elaborarea clasamentului acestora în funcție de punctajul obținut, în corespundere cu nivelul individual de risc estimat. Analiza riscurilor este necesară și se utilizează pentru alegerea acțiunilor adecvate între mai multe acțiuni alternative.

3. Nivelul de risc estimat pentru fiecare persoană/unitate supusă controlului determină nivelul frecvenței și intensității necesare acțiunilor de control ce privesc persoana/unitatea în cauză.

4. Organele de control aplică analiza criteriilor de risc în următoarele situații:

- 1) la planificarea anuală a controalelor;
- 2) la luarea deciziei privind efectuarea unui control inopinat;
- 3) la identificarea soluției optime cu privire la plângerea depusă la organul de control sau la informațiile privind încălcarea legislației devenite cunoscute organului de control;
- 4) la elaborarea listelor de verificare și stabilirea cerințelor de reglementare care ar trebui incluse în lista de verificare;
- 5) la planificarea strategică a activității de control a organului de control;
- 6) în alte situații privind decizii în domeniul controlului asupra activității de întreprinzător.

Analiza criteriilor de risc în situațiile prevăzute la subpct. 1) și 5) se realizează conform cap. II.

Analiza criteriilor de risc în situațiile prevăzute la subpct. 2) – 4) poate fi realizată conform prevederilor cap. II aplicate corespunzător sau conform unor metode specifice aprobate de organul de control, cu respectarea prevederilor prezentei metodologii.

În actul administrativ al organului de control cu privire la situațiile prevăzute la subpct. 1) – 6) se indică criteriile de risc utilizate la luarea deciziei și modul în care acestea au fost luate în considerare.

Dacă același criteriu de risc este utilizat pentru efectuarea analizei criteriilor de risc pentru mai multe situații din cele indicate la subpct. 1) – 6) referitoare la același domeniu de activitate supus controlului, pot fi utilizate aceleași puncte, ponderi și formule de raportare a riscurilor la persoanele fizice și juridice, care sunt utilizate la planificarea anuală a controalelor.

Capitolul II.

Planificarea controalelor în baza analizei criteriilor de risc

Secțiunea 1-a.

Criteriile de risc

5. Elementele procesului de analiză a criteriilor de risc (criteriile de risc, descrierea criteriilor de risc, atribuirea punctelor și ponderilor) se bazează pe prevederile art. 3 alin. (3) din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, precum și pe:

- 1) date științifice disponibile;
- 2) analiza informațiilor privind riscurile, incidentele/accidentele stabilite de organul de control sau alte instituții conexe;
- 3) practica relevantă a altor state.

6. Criteriul de risc sumează un set de circumstanțe sau de însușiri ale subiectului și/sau obiectului pasibil controlului, și/sau raporturilor anterioare ale persoanei controlate cu organul de control, existența și intensitatea cărora pot indica probabilitatea cauzării de daune vieții și sănătății oamenilor, mediului înconjurător, securității naționale/ordinii publice în urma activității persoanei fizice sau juridice și gradul acestor daune.

7. Criteriile de risc reflectă probabilitatea apariției prejudiciului și/sau mărimea acestuia.

8. Stabilirea mărimii prejudiciului se realizează cu utilizarea următoarelor criterii de risc:

- 1) dimensiunea unității de producție;
- 2) dimensiunea operațiunii economice.
- 3) volumul producției;
- 4) locația unității de producție;
- 3) tipul activității economice;
- 4) metoda de producție;
- 5) numărul de persoane angajate.

Criteriile de risc indicate la alineatul întâi se utilizează în dependență de specificul domeniului de activitate al agentului economic supus controlului și aplicabilitatea lor acestui domeniu.

9. Stabilirea probabilității apariției prejudiciului se realizează cu utilizarea următoarelor criterii de risc:

- 1) istoricul conformității sau neconformității cu prevederile legislației, cât și cu prescripțiile organului de control;
- 2) existența sistemelor interne de management al calității/conformității;
- 3) tipul activității economice;
- 4) metoda de producție.

10. Pentru fiecare domeniu de control se stabilesc cel puțin cinci criterii de risc.

11. Criteriile de risc alese trebuie să respecte următoarele principii:

- a) să fie relevante scopului activității organului de control;
- b) să acopere toate întreprinderile pasibile controlului efectuat de organul de control ce le aplică. În mod special, criteriile alese trebuie să fie relevante activității și/sau însușirilor persoanelor controlate, și/sau bunurilor utilizate/produse de acestea;
- c) să fie bazate pe informație certă, veridică și accesibilă. După caz, vor fi alese în primul rând criteriile care acordă posibilitatea de atribuire a gradului de risc unei persoane concrete, în baza unor informații valorice (statistice) ce pot fi obținute din surse exterioare, terțe (care nu țin nici de activitatea organului de control și nici de datele acordate direct de întreprindere în sine) și care pot fi obținute oricât de des este necesar;
- d) să poată fi ponderate între ele;
- e) să fie posibilă gradarea fiecăruia dintre ele după intensitatea riscului pe care îl reflectă;
- f) să fie raportate la caracterul multidimensional al izvoarelor de risc. Este esențial să nu se suprapună și să fie alese cele ce țin de subiect, obiect și de raporturile anterioare cu organul de control.

12. Criteriile de risc utilizate în mod obligatoriu, indiferent de specificul fiecărui domeniu de control sunt următoarele:

- a) tipul activității economice;
- b) conformarea sau neconformarea anterioară cu prescripțiile organului de control.

13. Este obligatoriu ca la alegerea criteriilor de risc, pe lângă criteriile stabilite la pct. 12, să se utilizează cel puțin un criteriu de risc ce se referă la subiect și reflectă mărimea acestuia (de exemplu, în funcție de domeniul de control, poate fi ales volumul de vânzări, cifra de afaceri, numărul de angajați sau volumul producției etc.).

Secțiunea a 2-a.

Gradarea intensității riscului

14. Fiecare criteriu de risc se repartizează pe grade/nivele de intensitate, punctate conform valorii gradului de risc. Scara valorică este cuprinsă între 1 și 5, unde 1 reprezintă gradul minim și 5 gradul maxim de risc.

15. În descrierea fiecărui criteriu de risc, alocarea punctelor este urmată de explicarea circumstanțelor pentru fiecare nivel de risc care permite identificarea nivelului de risc al fiecărei entități/unități economice.

Exemplu,

Pentru evaluarea riscului în domeniul siguranței alimentare, producția de producție ar putea fi utilizată ca unul dintre criteriile de risc; în scara de la 1 la 5 puncte, se acordă 1 punct pentru producția de 50 kg de produse din carne, 2 puncte - pentru producția de 50-100 kg etc.

16. La acordarea cifrelor valorice se ține cont de ponderea fiecărui nivel în cadrul criteriului de risc și de uniformitatea trecerii de la un nivel de risc la altul, astfel încât de la nivelul minim la nivelul maxim de risc să fie reflectat un registru complet și relevant al nivelelor de risc posibile.

17. Pentru criteriile de risc obligatorii, punctajele pot fi acordate în felul următor:

1) tipul activității economice.

Raționamentul general: tipul de activitate economică este unul dintre cei mai importanți factori care prezice probabilitatea și mărimea prejudiciului. Activitățile economice variază foarte mult în ceea ce privește echipamentele și procesele utilizate, nevoia de muncă manuală, tipurile de produse realizate. Asemenea trăsături sunt caracteristici inerente ale unei activități economice.

De exemplu, pentru sănătatea și protecția muncii, activitățile economice diferă în ceea ce privește metodele și echipamentul utilizat, necesitatea lucrului fizic, expunerea la condițiile meteorologice, substanțele chimice, lucrările la înălțime sau în excavații. Ulterior probabilitatea și mărimea prejudiciului cauzat sănătății și protecției lucrătorilor este diferit.

Exemplul 1:

Tipul activității economice	Gradul de risc
Toate celelalte	1
-	2
-	3
Industria ușoară și producția agricolă	4
Construcții, silvicultură, transport, producție grea, minerit și cariere	5

2) conformarea sau neconformarea anterioară cu prescripțiile organului de control

Raționamentul general: lipsa încălcărilor și caracteristicile neconformităților existente la data ultimului control efectuat indică predisponerea antreprenorului la respectarea legii și, respectiv, riscul scăzut de încălcare a acesteia. Pe când existența încălcărilor și caracteristicile neconformităților existente la data ultimului control efectuat, atribuie agentului economic un grad înalt de risc.

Exemplul 2:

Încălcările depistate la ultimul control	Gradul de risc
Nu au fost depistate încălcări	1
Au fost depistate încălcări minore care nu au sporit posibilitatea prejudiciului sau nu au cauzat un prejudiciu.	2
Au fost depistate încălcări minore care nu au sporit riscul sau nu au cauzat vătămări. Încălcări multiple care indică neglijența agentului economic.	3
Au fost depistate încălcări grave. Încălcări care ar putea avea un impact asupra prejudiciului provocat. Există încălcări repetate. Au existat plângeri primite și acest lucru sa dovedit a fi corect.	4
Au fost depistate încălcări foarte grave. Au existat prejudicii majore. Au fost aplicate sancțiuni agentului economic.	5

O altă modalitate de atribuire a punctelor este atribuirea acestora prin utilizarea sistemului de punctare din lista de verificare aplicabilă în cadrul controlului. Sistemul de punctare folosit în lista de verificare se bazează pe principiul că pentru încălcări mai grave se acordă puncte mai mari. Fiecare listă

de verificare trebuie să conțină un tabel care atribuie puncte agentului economic, acordate după încheierea controlului, în scară de la 1 până la 5.

Secțiunea a 3-a.

Ponderarea criteriilor

18. Fiecărui criteriu de risc i se stabilește ponderea în raport cu toate criteriile selectate, ținând cont de importanța criteriului dat pentru domeniul specific de control. Astfel, aceleași criterii pot avea relevanță (și pondere) diferită, în funcție de domeniu de control.

19. Ponderea pentru fiecare criteriu de risc se determină în subunități, astfel încât ponderea sumată a tuturor criteriilor să constituie o unitate. Acordarea unei ponderi mai mari unui criteriu va impune diminuarea ponderii pentru alte criterii. Spre exemplu, dacă sunt alese cinci criterii, toate ar putea avea ponderea a câte 0,2 fiind egale sau, dacă importanța a cel puțin unui criteriu este mai mare, ponderea acestuia va fi mai mare și a celorlalte trei va descrește corespunzător.

Exemplul 3:

Criterii	Ponderea		
	Exemplul 1	Exemplul 2	Exemplul 3
Criteriul nr.1	0,3	0,2	0,5
Criteriul nr.2	0,3	0,2	0,1
Criteriul nr.3	0,1	0,2	0,1
Criteriul nr.4	0,2	0,2	0,15
Criteriul nr.5	0,1	0,2	0,15
TOTAL	1,0	1,0	1,0

20. Pentru toate domeniile specifice de control, ponderea criteriilor obligatorii, stabilite la punctele 24 și 25, în sumă nu poate fi mai mică de 0,6 și fiecare criteriu obligatoriu în cauză nu poate avea o pondere mai mică de 0,1.

Este obligatorie revizuirea periodică a ponderilor atribuite fiecărui criteriu de risc, în funcție de noile date disponibile ale rezultatelor controalelor anterioare și de actualizarea informației noi. Revizuirea trebuie să se efectueze în baza regulilor stabilite la pct. 17.

Secțiunea a 4-a.

Aplicarea criteriilor în raport cu persoanele fizice și juridice

21. După ce au fost determinate criteriile concrete ce vor fi utilizate și ponderea acestora, se aplică aceste criterii în raport cu fiecare subiect potențial al controlului, stabilindu-se media ponderată a gradelor specifice de risc în baza următoarei formule:

$$R_g = (w_1 R_1 + w_2 R_2 + \dots + w_n R_n) \times 200$$

sau

$$R_g = (\sum_1^n wR) \times 200$$

unde:

R_g – gradul de risc global asociat cu subiectul potențial al controlului;

1, 2, n – criteriile de risc;

w – ponderea fiecărui criteriu de risc, unde suma ponderilor individuale va fi egală cu unitatea;

R – gradul de risc pentru fiecare criteriu.

22. În urma aplicării formulei stabilite la pct. 21, riscul global va lua valori între 200 și 1000 de unități, unde persoanele care obțin 200 de unități sînt asociate cu cel mai mic risc.

23. În funcție de punctajul obținut în urma aplicării formulei, sînt listați subiecții controlului, în vîrfurile clasamentului fiind plasate persoanele care au obținut punctajul maxim (1000 unități). Agenții economici din vîrfurile clasamentului sînt asociați cu un risc mai înalt și urmează a fi supuși controlului în mod prioritar.

24. În baza clasamentului, organul de control întocmește proiectul graficului controalelor trimestriale planificate, pe care îl expediază spre înregistrare Cancelariei de Stat, în modul și termenul stabilit de Guvern.

25. Clasamentul poate fi utilizat de organul de control pentru stabilirea frecvenței de control recomandate pentru fiecare persoană. Frecvența recomandată poate fi utilizată pentru prioritizarea controlului inopinat în cazul în care în același timp mai multe întreprinderi cad sub incidența temeiurilor și condițiilor stabilite la articolul 19 din Legea nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

26. La sfîrșitul perioadei pentru care s-a făcut planificarea, organul de control elaborează un raport prin care se va determina ponderea agenților economici supuși controlului din numărul total, va modifica, după caz, punctajele acordate anterior în baza informației acumulate în urma controlului, a schimbării situației în raport cu data ultimului control efectuat, a actualizării profilului fiecărei persoane.

27. Evaluarea riscului pentru obiectul individual trebuie efectuată după fiecare control, cu excepția verificării suplimentare, realizate conform art. 28 alin. (9) din Legea nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, sau a controlului la solicitarea directă din partea persoanei care urmează a fi supusă controlului. Dacă datele colectate în timpul controalelor nu modifică clasamentul actual al riscurilor, atunci clasamentul rămîne neschimbat.

Clasamentul nou calculat se aplică pentru planificarea controalelor pentru perioada ulterioară de planificare, adică pentru anul următor.

28. Pentru agentul economic nou înființat sau descoperit de organul de control, clasamentul se calculează după efectuarea primului control.

Organul de control poate oferi agentului economic tabelul de autoevaluare pentru entitățile economice și, pînă la efectuarea primei inspecții, poate utiliza datele autoevaluării. De asemenea, organul de control, pînă la efectuarea primului control, poate aplica clasamentul mediu pentru același tip de activitate economică ca și a agentului economic nou constituit sau identificat.

29. Nivelul de risc al agentului economic (obiectului controlului) este introdus în Registrul de stat al controalelor. Nivelul de risc al agentului economic (obiectului controlului) reprezintă informație publică și se pune la dispoziție publică pe pagina web a organului de control.

Capitolul III.

Efectuarea controalelor inopinate în baza analizei criteriilor de risc

30. Controalele inopinate se efectuează în baza analizei criteriilor de risc și doar cazul existenței temeiurilor și respectării condițiilor, prevăzute la art. 19 din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. La analiza criteriilor de risc, organul de control utilizează criterii de risc care permit evaluarea eventualei prejudicii și mărimea acestuia în cazul în care controlul nu s-ar efectua.

31. La stabilirea probabilității apariției prejudiciului și mărimea acestuia se utilizează următoarele criterii de risc, după cum urmează:

1) stabilirea probabilității apariției prejudiciului:

a) tipul activității economice;

b) istoricul conformității și neconformității agentului economic în cauză;

c) probabilitatea repetării prejudiciului;

2) stabilirea mărimii prejudiciului:

a) mărimea prejudiciului posibil (dimensiunea producției, numărul de angajați ai unității supuse controlului)

b) modul în care presupusa neconformitate cu cerințele legale ar putea genera un prejudiciu (unele neconformități sunt mai predispușe să genereze daune, decât altele);

c) tipul de activitate economică;

d) mărimea prejudiciului care a fost deja cauzat.

Capitolul IV.

Identificarea soluției optime cu privire la plângerea sau la informațiile privind încălcarea legislației, în baza analizei criteriilor de risc

32. Plângerile depuse la organul de control, cât și informațiile privind încălcarea legislației care au devenite cunoscute organului de control se evaluează în baza analizei criteriilor de risc.

33. Plângerile și informațiile care indică asupra unor încălcări grave sau foarte grave, cât și în cazul unor posibile încălcări grave sau foarte grave, se supun unor acțiuni mai intruzive, precum ar fi efectuarea de controale, care se realizează fără întârziere.

Pentru plângerile și informațiile cu privire la posibile încălcări minore care conduc la incidente/accidente minore sau care la un prejudiciu minor, organul de control realizează acțiuni mai puțin intruzive sau dispune acțiuni care urmează să se realizeze într-o perioadă ulterioară, cu includerea în următorul control planificat a problemelor formulate în plângere sau în informația deținută.

34. Criteriile de risc care pot fi utilizate pentru evaluarea plângerilor cu privire la încălcarea legislației sunt:

1) compatibilitatea cu domeniul de control al organului de control;

2) conținut aparent neîntemeiat;

3) timpul ce a trecut de la identificarea problemei;

4) credibilitatea autorului plângerii, în cazul în care a provenit în urma unei plângeri repetate a aceluiași autor, fără a demonstra exactitatea reclamațiilor în controalele anterioare;

5) completarea raportului unui incident/accident cu detalii exacte și precise, care permit sau nu permit determinarea faptului dacă plângerea este reală și permite, de asemenea, desfășurarea unei anchete reușite;

6) baza de consum expusă unui risc, utilizată de grupuri vulnerabile.

35. Organul de control poate, de asemenea, să evalueze din oficiu alte informații cu privire la încălcări ale legislației, care i-au devenit cunoscute, precum ar fi publicațiile din mass-media, social media sau din alte părți, care se evaluează prin intermediul criteriilor de risc indicate la pct. 34.

36. Organul de control decide cu privire la clasificarea plângerilor și informațiilor în baza criteriilor de risc indicate la pct. 34 cu dispunerea motivată a uneia sau mai multor din următoarele activități:

1) refuzarea în efectuarea unui control, cu înregistrarea plângerii în dosarul electronic al agentului economic din Registrul de stat al controalelor;

2) dispunerea efectuării imediate a unui control inopinat, care poate include desfășurarea unui control la fața locului;

3) înregistrarea plângerii în dosarul electronic al agentului economic din Registrul de stat al controalelor, companiei cu notificarea acestuia despre verificarea anumitor aspecte identificate în plângere în timpul următorului control planificat;

4) transmiterea informațiilor către autoritatea competentă, în cazul în care plângere nu se încadrează în domeniile de competență a organului de control.

Capitolul V.

Elaborarea listelor de verificare și stabilirea cerințelor de reglementare care ar trebui incluse în lista de verificare

37. Desfășurarea controalelor are loc doar în baza și în limitele listei de verificare aplicabile pentru domeniul, tipul și obiectul de control în cauză, care se întocmesc și se aprobă conform regulilor aprobate de Guvern. Listele de verificare au ca scop optimizarea timpului și eforturilor necesare desfășurării controlului.

38. În procesul de elaborare a listei de verificare, fiecare cerință legală referitoare la domeniul specific de activitate se evaluează pentru a determina modul în care nerespectarea cerinței specifice afectează probabilitatea apariției unui prejudiciu și a mărimea acestui prejudiciului.

39. Cerința legală este inclusă în lista de verificare dacă:

- nerespectarea acesteia ar putea avea consecințe majore (creează pericol iminent pentru mediu, viața, sănătatea și proprietatea persoanei controlate și/sau angajații acesteia ori creează pericol iminent și imediat pentru societate) sau ar putea crea condițiile necesare pentru apariția unei astfel de consecințe.

- abordează aspectele majore, relevante pentru reducerea riscurilor și prevenirea daunelor.

Capitolul VI.

Planificarea strategică a activității de control a organului de control

40. Organul de control realizează planificarea strategică a activității de control prin utilizarea analizei criteriilor de risc în scopul determinării domeniilor strategice spre care urmează să se

concentreze activitatea sa de control. Domeniile strategice pot viza tipuri specifice de activități economice, probleme de reglementare specifice sau transversale, pericole noi într-un anumit domeniu. Domeniile strategice pot avea o dimensiune locală sau una regională.

41. Selectarea domeniilor strategice permite distribuirea eficientă a resurselor interne pentru efectuarea controalelor, furnizarea de consultanță agenților economici și consumatorilor, precum și alegerea unui echilibru adecvat între controale și furnizarea de consultanță pentru atingerea obiectivelor de reglementare.

42. Criteriile de risc, descrierea lor, atribuirea punctelor și ponderilor pentru fiecare criteriu de risc în cazul planificării strategice a activității de control a organului de control se realizează conform prevederilor corespunzătoare referitoare la planificarea anuală a controalelor.

Capitolul VII.

Crearea și menținerea sistemului de date necesar aplicării criteriilor de risc

43. Sistemul de analiză a controalelor în baza criteriilor de risc trebuie să fie întemeiat pe date statistice relevante, certe și accesibile furnizate de Biroul Național de Statistică, colectate de organele de control, de alte autorități și instituții publice, precum și din alte surse sigure. Este obligatorie evitarea aplicării criteriilor de risc în baza datelor incomplete și interpretabile.

44. Pentru elaborarea și menținerea clasamentului agenților economici conform riscului prezentat, organul de control menține baza de date care va reflecta cel puțin:

- a) lista tuturor persoanelor pasibile de a fi supuse controlului, cu datele individuale de identificare;
- b) istoria activității de control;
- c) profilul fiecărui agent economic, cu informația relevantă pentru criteriile de risc utilizate pentru clasificarea agentului în cauză etc.

45. Organul de control reexaminează și actualizează informația necesară pentru aplicarea criteriilor de risc cel puțin o dată pe an.

NOTĂ INFOMATIVĂ
la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la
aprobarea Metodologiei generală de efectuare a controlului de stat asupra activității
de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc

1. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite.

În urma constatării situației nesatisfăcătoare în domeniul controlului de stat asupra activității de întreprinzător, Guvernul și-a propus revizuirea cadrului normativ în domeniu în vederea atingerii unei eficiențe maxime a acestui instrument - controlul de stat, precum și micșorarea constantă a presiunii asupra mediului de afaceri. Mai mult, acest obiectiv - reducerea poverii asupra agenților economici, în special prin scăderea numărului de controale, dar și prin asigurarea proporționalității acestora - este stabilit și în Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător pentru anii 2013-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1021 din 16 decembrie 2013, în care s-a propus ameliorarea cadrului normativ și legislativ, care reglementează controlul de stat.

În vederea realizării acestor obiective, la 23 septembrie 2016, Parlamentul a adoptat Legea nr. 230 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (în continuare - Legea nr. 230 din 23 septembrie 2016). Actul legislativ numit a adus mai multe modificări cadrului legislativ privind procedura controlului de stat asupra activității de întreprinzător. O modificare principală a fost impunerea obligativității efectuării controlului de stat al activității de întreprinzător exclusiv în baza analizei criteriilor de risc, indiferent că e vorba de controlul planificat sau de cel inopinat.

Pentru a asigura implementarea completă și eficientă a prevederilor Legii nr. 230 din 23 septembrie 2016, s-a impus revizuirea cadrului normativ secundar care reglementează metodologia de analiză a criteriilor de risc. Astfel, actul de bază care a trebuit revizuit a fost Metodologia generală de planificare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc. Amendarea acesteia s-a făcut în urma unei analize realizate de specialiști internaționali, care au constatat anumite deficiențe ale metodologiei-cadru - în special referitoare la criteriile de risc identificate de metodologia în vigoare și de analiza acestora - care fac complicată aplicarea acesteia și nici nu asigură eficiența ei.

Având în vedere multitudinea de amendamente care urmau să se efectueze la metodologia-cadru în vigoare, în temeiul art. 60 alin. (5) din Legea nr. 317 din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale - „(5) Dacă este necesar să se opereze modificări și completări în mai multe părți ale actului în vigoare sau dacă acest act a fost modificat sau completat în mod substanțial sau dacă el este perimat, atunci se elaborează proiectul unui nou act normativ sau proiectul actului în o nouă formulare.” - s-a considerat oportună elaborarea și promovarea unui act normativ nou.

Totodată, necesitatea elaborării unui act normativ nou a fost dictat și de faptul că, în urma modificărilor introduse prin Legea nr. 230 din 23 septembrie 2016, analiza criteriilor de risc este determinantă nu doar pentru planificarea controalelor, dar și pentru controalele inopinate, astfel, că a trebuit să fie elaborată un cadru de reglementare și pentru acest obiect.

Astfel a fost elaborat și propus pentru promovare proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la Metodologia generală de efectuare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc. După cum am remarcat supra, proiectul a fost elaborat în urma analizei și amendamentelor, efectuate de un grup de experți internaționali, specializați în realizarea controalelor de stat în baza analizei criteriilor de risc, experți contractați în cadrul Proiectului „Reforma Climatului Investițional în Moldova”, implementat de Corporația Financiară Internațională, membru al Grupului Băncii Mondiale.

Obiectivul urmărit prin promovarea acestui proiect de act normativ este consolidarea analizei criteriilor de risc ca sursă primordială pentru efectuarea controalelor de stat al activității de întreprinzător, cât și ameliorarea metodologiilor aplicate (sau nu) până în prezent de organele de control. Punem în evidență că organele de control vor trebui să aducă în concordanță metodologiile sectoriale de efectuare a controlului de stat al activității de întreprinzător conform standardelor instituite prin noua metodologie-cadru.

Prezentăm mai jos reglementările noi metodologii generale de efectuare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc, precum și raționamentele care au determinat anume aceste soluții normative.

2. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi.

Inițierea noilor modificări și principiile care au stat în fața lor, deci în fața metodologiei generale de efectuare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc au fost:

- identificarea unei metodologii simple în înțelegere și aplicare de către beneficiarii ei, adică de către organele de control;
- încercarea de a menține structura actuală de calcul a nivelului de risc;
- crearea unor reguli de analiză a criteriilor de risc cât se poate de asemănătoare pentru toate organele de control, diferențele fiind clar marcate. Totodată, metodologia urmărește păstrarea diferențelor, în general, doar în partea ce se referă la domeniile de aplicare, lista criteriilor de risc și Încercați să păstrați diferențele numai cu privire la domeniul de aplicare, criteriile și ponderii acestor criterii.

Metodologia în vigoare are următoarea structură, pe care, implicit o impune metodologiilor sectoriale:

Denumirea capitolului	Conținutul	Reguli individuale față de regulile generale
I. Dispoziții generale	Domeniu de aplicare, obiective	Identic (cu mai multe caracteristici specifice)
II. Stabilirea criteriilor de risc	Definiție, caracteristici ale criteriului de risc	Identic
III. Gradarea intensității riscului	Decizia privind balanța punctelor acordate criteriilor	Identical (cu mai multe caracteristici specifice)
IV. Ponderarea criteriilor	Criterii individuale cu scorurile pentru ele	Specific pentru fiecare instituție
V. Aplicarea criteriilor în raport cu persoanele fizice și juridice	Formula de calcul	Identic
VI. Crearea și menținerea sistemului de date necesar aplicării criteriilor de risc	Sistemul de date ar ar trebui să existe într-un format IT și ar trebui să fie colectate unele informații	Identic

Având în vedere cele reglementate de metodologia în vigoare, raportând la prevederile Legii nr. 131 din 8 iunie 2012, în redacția Legii nr. 230 din 23 septembrie 2016, s-a constatat că lipsesc reglementări pentru câteva subiecte:

- un articol cu privire la aplicarea analizei criteriilor de risc pentru gestionarea plângerilor recepționate de organul de control;
- articol cu privire la aplicarea analizei criteriilor de risc la luarea deciziei de efectuare a controalelor neplanificate;
- un capitol dedicat aplicării analizei criteriilor de risc la determinarea/planificarea strategică a activității de control (activitate de control orientată/concentrată pe anumite domenii strategice).

Generalizând remarcăm că amendamentele sunt orientate către următoarele aspecte.

1. Identificarea clară a situațiilor în care se aplică metoda analizei criteriilor de risc.

Proiectul propune următoarele situații în acest sens:

- 1) planificarea anuală a controalelor;
- 2) luarea deciziei privind efectuarea unei control inopinat;
- 3) identificarea soluției optime cu privire la plângerea depusă la organul de control sau la informațiile privind încălcarea legislației devenite cunoscute organului de control;
- 4) elaborarea listelor de verificare și stabilirea cerințelor de reglementare care ar trebui incluse în lista de verificare;

- 5) planificarea strategică a activității de control a organului de control;
- 6) alte decizii care trebuie luate în domeniul controlului asupra activității de întreprinzător.

Un domeniu care în prezent este critic vizează practica actuală a aorganelor de control la examinarea plângerilor. Or, în prezent, aproape 100% dintre plângeri atrag după sine efectuarea unui control. Această practică este una deficitară și foarte periculoasă care subminează principiul care stă la baza controlului de stat asupra activității de întreprinzător și anume – efectuarea controlului în baza analizei criteriilor de risc. Din aceste considerente, includerea unui cadru normativ secundar în acest sens, în primul rând este fundamentată legal de prevederile art. 19 alin. (1) din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 - „(1) *Organul de control poate decide efectuarea controalelor inopinate asupra unei persoane, în baza evaluării riscurilor, precum și poate emite inspectorului delegație de control, doar în cazul:...*” - cât și de practica îndoielnică susținută pe larg de organele de control.

Un exemplu în acest sens poate fi practica Greciei, care reglementează la nivel de lege gestionarea plângerilor, instituind criterii de procedură și de evaluare a acestora:

Criteriile de evaluare care pot fi utilizate în evaluarea plângerilor sunt:

- *compatibilitate cu domeniul de competență al Autorității;*
- *conținutul aparent neîntemeiat sau întemeiat;*
- *întocmirea unui raport complet al unui incident/accident, cu detalii exacte și precise care permit sau nu permit efectuarea unui control sau a unei anchete la fața locului;*
- *evaluarea, în principiu, a faptului că raportul constituie o încălcare a legislației;*
- *măsura în care se repetă incidentul (frecvența);*
- *timpul care a trecut de la descoperirea problemei;*
- *evaluarea riscului în ceea ce privește efectele directe sau indirecte asupra publicului sau un alt aspect de interes public în sensul articolului X din lege;*
- *baza de consum expusă unui risc, utilizată de grupuri vulnerabile;*
- *luarea în considerare a rezultatelor testării unui eșantion depus;*
- *credibilitatea autorului plângerii, atunci când rezultă din depunerea repetată a aceluiași reclamant, fără a demonstra acuratețea (confirmarea) reclamațiilor în controalele anterioare;*
- *fiabilitatea persoanei care a depus o plângere și mai ales dacă provine de la o persoană care ar putea fi prejudiciată de presupusa încălcare și nu constituie un abuz al sistemului de reclamații în alte scopuri.*

2. Revizuirea criteriilor de risc propuse de metodologia în vigoare. Amendamentele la acest subiect au fost determinate de mai multe aspecte constatate de experții internaționali. Astfel:

- cele mai populare criterii de risc prevăzute pentru toate domeniile de control sunt - perioada de activitate a agentului economic, timpul trecut de la ultimul control, neconformitățile anterioare, domeniul de activitate;

- criteriile de risc propuse de cadrul normativ în vigoare nu reflectă, nu ia în considerație eventualele incidente/accidente care au avut loc anterior.
- evaluarea criteriilor de risc se bazează pe informațiile colectate de către inspectorat;
- de asemenea, prevederile în vigoare nu clarifică reînnoirea informațiilor referitoare la criteriile de risc;
- perioada mare de activitate a agentului economic, nu neapărat presupune un risc mai mic de activitate. Totodată, trebuie luat în calcul că, în general, companiile cu o istorie mare de activitate sunt, de obicei, mai puține și nu neapărat înseamnă că acestea prezintă un risc mai mic prin activitatea lor. Așa cum nu companiile care activează o perioadă de până la 5 ani nu neapărat prezintă un risc mai ridicat de risc, or, anume la început de activitate, ele încearcă să corespundă cerințelor legale, tehnice etc. de activitate. Tot acestea din urmă și reprezintă majoritatea în lista companiilor pasibile de control al activității de întreprinzător de către organele de control;
- de asemenea, experții au apreciat mai puțin importantă perioada de la ultimul control efectuat în calitate de criteriu de risc. Or, nu înseamnă că, cu cât e mai recent a fost efectuat ultimul control, cu atât agenții economici vor respecta prevederile legislației. Din contra, am putea aprecia că anume după ultimul control aceștia s-ar putea relaxa, știind că organul de control nu se va întoarce în scurt timp pentru control.

Având în vedere toate considerentele expuse supra, proiectul propune criterii de risc pentru fiecare dintre situațiile în care decizia se ia cu aplicarea analizei criteriilor de risc, adică a celor 5 situații numite supra. În general, proiectul reglementează criteriile de risc aplicabile tuturor domeniilor de activitate supuse controlului, cu indicarea posibilității identificării unor criterii specifice în metodologiile sectoriale.

Capitolele „Gradarea intensității riscului” și „Ponderarea criteriilor” au fost ajustate la capitolul criteriile de risc.

De asemenea, capitolul „Aplicarea criteriilor în raport cu persoanele fizice și juridice” a fost completat cu prevederi care statuează că evaluarea riscului pentru obiectul individual trebuie efectuată după fiecare control, cu excepția verificării suplimentare, realizate conform art. 28 alin. (9) din Legea nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, sau a controlului la solicitarea directă din partea persoanei care urmează a fi supusă controlului.

Dacă datele colectate în timpul controalelor nu modifică clasamentul actual al riscurilor, atunci clasamentul rămâne neschimbat. Clasamentul nou calculat urmează să se aplice pentru planificarea controalelor pentru perioada ulterioară de planificare, adică pentru anul următor.

Pentru agentul economic nou înființat sau descoperit de organul de control, clasamentul se calculează după efectuarea primului control.

Organul de control poate oferi agentului economic un tabel pentru o autoevaluare pentru entitățile economice și, până la efectuarea primei inspecții, poate utiliza datele autoevaluării. De asemenea, organul de control, până la efectuarea primului control, poate aplica clasamentul mediu pentru același tip de activitate economică ca și a agentului economic nou constituit sau identificat.

Nivelul de risc al agenților economici (al obiectului controlului) se introduce în Registrul de stat al controalelor. Nivelul de risc al agenților economici (obiectului supus controlului) reprezintă informație publică și se pune la dispoziție publică pe pagina web a organului de control.

3. Crearea și menținerea sistemului de date necesar aplicării criteriilor de risc. La acest subiect, proiectul propune completarea cadrului normativ în vigoare cu o prevedere imperativă pentru organele de control, conform căreia, sistemul de analiză a controalelor în baza criteriilor de risc trebuie să fie întemeiat pe date statistice relevante, certe și accesibile furnizate nu doar de către Biroul Național de Statistică, dar și a datelor **colectate de organele de control, de alte autorități și instituții publice, precum și din alte surse sigure.**

Un element aparte al noii Metodologii este reglementarea exactă a faptului că analiza criteriilor de risc urmează să se facă prin sistem informațional, care să asigure influența minimă a inspectorilor la stabilirea obiectelor și subiecților supuși controlului de stat al activității de întreprinzător. În acest sens, proiectul indică exact că această analiză a criteriilor de risc se va face în Registrul de stat al controalelor.

3. Fundamentarea economico-financiară.

Implementarea prevederilor proiectului nu implică cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat. Implementarea proiectului se va face de către organele de control reorganizate conform anexei la Legea nr. 131 din 8 iunie 2012, modificată și completată ulterior prin utilizarea Registrului de stat al controalelor.

Registrul de stat al controalelor urmează să fie ajustat corespunzător, acțiune se realizează în prezent cu suportul Proiectului „Reforma Climatului Investițional în Moldova”, implementat de Corporația Financiară Internațională, membru al Grupului Băncii Mondiale

4. Impactul proiectului.

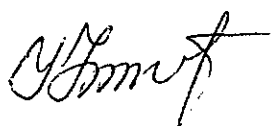
Prevederile proiectului vor crea un sistem optim de control de stat al activității de întreprinzător, sistem bazat pe metoda analizei criteriilor de risc. Acest fapt, în final va asigura efectuarea controlului de stat în limita necesităților obiective, diminuând maxim posibil influența și abuzul inspectorilor, în special, și a organelor de control, în general, la luarea deciziei de a realiza un control, cât și la modul de realizare a acestuia. Implicit, implementarea, după aprobare, a prevederilor propuse va permite și realizarea scopurilor Legii nr. 230 din 23 februarie 2016 - diminuarea sarcinii controalelor de stat asupra activității de întreprinzător.

5. Modul de încorporare în sistemul actelor normative în vigoare

Pentru asigurarea implementării prevederilor proiectului este necesară racordarea lor cu prevederile Regulamentului cu privire la ținerea Registrului de stat al controalelor, fapt realizat printr-un proiect de act normativ separat.

Totodată, pentru atingerea obiectivelor propuse, prevederile prezentei Metodologii trebuie transpuse în metodologiile sectoriale de către organele de control, cu reglementarea aspectelor specifice.

Secretar General de Stat



Iulia COSTIN