



**RAPORT**  
**CU PRIVIRE LA IMPLEMENTAREA LEGII NR.325/23.12.2013**  
**PRIVIND EVALUAREA INTEGRITĂȚII INSTITUȚIONALE**  
**(anul 2025)**

**Centrul Național Anticorupție**

**Chișinău, 2026**

# CUPRINS

I. CADRUL LEGAL. ASPECTE ORGANIZATORICE ȘI METODOLOGICE .....	3
II. EVALUAREA INTEGRITĂȚII INSTITUȚIONALE.....	5
<b>REZUMAT:</b> .....	5
<b>2.1 AUTORITATEA AERONAUTICĂ CIVILĂ</b> .....	10
<b>2.2 CONSILIUL CONCURENȚEI A REPUBLICII MOLDOVA</b> .....	15
<b>2.3 SERVICIUL FISCAL DE STAT</b> .....	23
<b>2.4 INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII</b> .....	30
III. TESTAREA INTEGRITĂȚII PROFESIONALE.....	35
IV. NIVELUL DE INTEGRARE A RECOMANDĂRILOR CNA ÎN PLANURILE DE INTEGRITATE .....	38
V. MONITORIZAREA IMPLEMENTĂRII PLANURILOR DE INTEGRITATE .....	42

## LISTA ABREVIERILOR UTILIZATE ÎN RAPORT

CNA	Centrul Național Anticorupție
SIS	Serviciul de Informații și Securitate
SFS	Serviciul Fiscal de Stat
AAC	Autoritatea Aeronautică Civilă
ISM	Inspectoratul de Stat al Muncii
CC	Consiliul Concurenței
SRL	Societate cu răspundere limitată
ÎS	Întreprindere de stat
ÎM	Întreprindere municipală
CC	Codul contravențional
SIA	Sistem informațional automatizat
ONG	Organizație Neguvernamentală
MIDR	Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale
IMSP	Instituție medico sanitară publică
EXDRUPO	Exploatarea drumurilor și podurilor
ANSA	Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor
HG	Hotărâre de Guvern
Legea 325/2013	Legea privind evaluarea integrității instituționale, nr.325 din 23.12.2013

## I. CADRUL LEGAL. ASPECTE ORGANIZATORICE ȘI METODOLOGICE

În conformitate cu prevederile *Legii nr.1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție*, una din atribuțiile CNA constituie efectuarea evaluării integrității instituționale în condițiile *Legii nr.325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale*, monitorizarea implementării planurilor de integritate și aprecierea progreselor realizate.

Potrivit art. 6 din *Legea nr.325/2013*, subiecți ai evaluării integrității instituționale sînt entitățile publice, organele de autoadministrare, agenții publici, Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate. Evaluarea integrității instituționale realizată de către Centrul Național Anticorupție se efectuează în privința tuturor entităților publice, cu excepția SIS și prevede posibilitatea aplicării testelor de integritate profesională agenților publici.

În conformitate cu art.12 alin.(2) din *Legea nr.325/2013*, numărul entităților publice selectate pentru a fi supuse evaluării integrității instituționale de către Centrul Național Anticorupție se stabilește în funcție de complexitatea structurii organizaționale a entității publice, numărul activităților vulnerabile selectate pentru a fi evaluate, precum și în funcție de resursele umane disponibile ale Centrului.

*Legea nr.325/2013* prevede la art.13 alin.(1) următoarele etape ale evaluării integrității instituționale:

- a) *etapa 1* - identificarea riscurilor de corupție în cadrul entității publice;
- b) *etapa 2* - testarea integrității profesionale a agenților publici (etapă facultativă);
- c) *etapa 3* - descrierea riscurilor de corupție și analiza factorilor care le generează;
- d) *etapa 4* - elaborarea raportului privind rezultatele evaluării integrității instituționale și emiterea recomandărilor privind înlăturarea riscurilor de corupție identificate și îmbunătățirea climatului de integritate instituțională.

Procedura detaliată privind realizarea etapelor de evaluare a integrității instituționale este reglementată de *Metodologia de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice, de identificare a agenților publici expuși acestor riscuri și de analiză a factorilor care le generează*, elaborată în conformitate cu prevederile art.9 al.(2) lit h) din *Legea nr.325/2013* și aprobată prin Ordinul CNA nr.50 din 20.03.2018, care este publicată pe pagina web oficială a CNA.

Conform cadrului metodologic, entitățile publice sunt selectate pentru a fi supuse evaluării integrității instituționale dacă întrunește cel puțin două dintre următoarele criterii:

- a) ***criteriul activităților vulnerabile*** (*sunt selectate entitățile publice care desfășoară activități vulnerabile la riscuri de corupție, legate de organizarea internă a entității publice și atribuțiile (funcțiile) externe*);

- b) **criteriul contactului cu populația** (sunt selectate entitățile publice mandatul cărora implică un contact frecvent și direct cu cetățenii/beneficiarii serviciilor publice);*
- c) **criteriul statistic** (sunt selectate entitățile publice în privința cărora există statistici despre nivelul perceput sau existent al corupției: acte de corupție constatate, informații înregistrate la linia națională anticorupție, denunțuri, petiții etc.);*
- d) **criteriul neasigurării climatului de integritate instituțională** (sunt selectate entitățile publice în cadrul cărora nu se asigură climatul de integritate instituțională/nu se implementează măsurile anticorupție prevăzute de Legea integrității nr.82/2017).*

Activitatea de evaluare a integrității instituționale se află sub controlul parlamentar, exercitat prin intermediul Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică și Comisiei juridice, numiri și imunități. Astfel, potrivit art.24 din Legea 325/2013, controlul parlamentar asupra activității de evaluare a integrității instituționale este exercitat în conformitate cu prevederile art. 44<sup>1</sup> din Legea nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție.

## II. EVALUAREA INTEGRITĂȚII INSTITUȚIONALE

### REZUMAT:

În conformitate cu *Legea privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013*, în perioada anului 2025, Direcția Evaluare Instituțională a CNA a **finalizat procesul de evaluare a integrității instituționale în privința Serviciului Fiscal de Stat, Consiliului Concurenței, Autorității Aeronautice Civile și Inspectoratului de Stat al Muncii**. În aceeași perioadă, a inițiat evaluarea integrității instituționale în privința *Întreprinderii de Stat „MoldATSA”, Centrului de Tehnologii Informaționale în Finanțe*, precum și *Inspectoratului General pentru Migrație*.

De menționat că evaluarea integrității instituționale realizată în privința *Serviciului Fiscal de Stat și Inspectoratului de Stat al Muncii* a inclus și etapa de testare a integrității profesionale.

În vederea realizării obiectivelor stabilite în cadrul procesului de evaluare a integrității instituționale, au fost efectuate **106 vizite de documentare** la entitățile evaluate. Acestea au avut drept scop analiza și evaluarea modului de aplicare a politicilor anticorupție, a proceselor instituționale și a cadrului normativ aplicabil, precum și a mecanismelor de prevenire și combatere a corupției.

În vederea identificării și descrierii factorilor de risc și a riscurilor de corupție specifice entităților evaluate, au fost analizate următoarele procese de lucru: *procedura administrativă și contravențională; procedura de inițiere și desfășurare a controlului de stat; a inspecțiilor și vizitelor fiscale; procedura de conformare voluntară a agenților economici; procedura de ridicare a corpurilor delict/confiscare și de investigare; procedura de notificare/autorizare a ajutorului de stat; impactul reformelor asupra performanței și integrității instituționale*. De asemenea, a fost analizat cadrul normativ specific activităților evaluate, precum și documentele aferente acestora, inclusiv dosarele administrative, dosarele de control și cele contravenționale etc.

Drept urmare, au fost identificate o serie de riscuri tipice și specifice de corupție, precum: *riscul coruperii pasive și active; riscul abuzului de serviciu și al depășirii atribuțiilor de serviciu; riscul gestionării netransparente și iresponsabile a patrimoniului public; riscul delapidării fondurilor și/sau a patrimoniului; riscul admiterii unor influențe necorespunzătoare și al apariției conflictelor de interese; riscul promovării ilicite a unor interese private sau de grup ori al favorizării unor agenți economici; riscul pantuflajului; riscul divizării premeditate a procedurilor de achiziții publice; riscul efectuării abuzive sau nejustificate a unor investigații; riscul falsului în acte publice; riscul tergiversării nejustificate a procesului de investigare; riscul neprotejării sau al prelucrării neautorizate a datelor cu caracter personal; riscul stimulării concurenței nelocale; riscul acordării sau utilizării frauduloase a ajutorului de stat; riscul utilizării măsurilor de sprijin contrar scopului pentru care au fost acordate; riscul recuperării*

*ineficiente a ajutorului ilegal sau a celui utilizat abuziv; riscul aplicării arbitrare a tratamentelor de conformare; riscul selectării discreționare sau abuzive a metodei de verificare aplicate în cadrul controalelor fiscale; riscul desfășurării unor controale abuzive sau disproportionale; riscul aplicării amenzilor într-un mod discreționar; riscul neefectuării controalelor fiscale în privința contribuabililor mari; riscul gestionării frauduloase a bunurilor confiscate; riscul dublei sancționări pentru aceeași faptă contravențională, generat de existența unor atribuții paralele; riscul prejudicierii bugetului public și a mijloacelor financiare externe; riscul neasigurării unui control intern managerial eficient; riscul tolerării muncii nedeclarate și a salariilor „în plic”; riscul manipulării rezultatelor controalelor și al mimării acțiunilor de control; precum și riscul subminării credibilității instituționale și a capacității de control etc.*

Cu referire la finalizarea procesului de evaluare a integrității instituționale, se menționează că, în anul 2025, a fost finalizată evaluarea integrității instituționale în privința a 4 entități publice, și anume: ***Autoritatea Aeronautică Civilă, Consiliul Concurenței, Serviciul Fiscal de Stat și Inspectoratul de Stat al Muncii.***

Rapoartele privind rezultatele evaluării integrității instituționale (4 la număr) au fost prezentate entităților vizate și publicate pe pagina web a CNA - <https://cna.md/ro/rapoarte-privind-rezultatele-evaluarii>. Acestea reflectă, în mod detaliat, factorii de risc și riscurile de corupție care afectează activitățile entităților publice evaluate, inclusiv procesele de lucru vulnerabile la corupție, constatările privind climatul de integritate al entităților publice, incidentele de integritate admise de agenții publici, precum și rezultatele testării integrității profesionale a acestora.

Rapoartele de evaluare integrează **462 de recomandări/cerințe minime** de înlăturare a riscurilor de corupție. Recomandările formulate în procesul de evaluare au fost preluate și incluse în planurile de integritate ale entităților evaluate, implementarea cărora va fi verificată semestrial de către CNA.

Astfel, urmare a finalizării evaluării integrității instituționale:

- *Autoritatea Aeronautică Civilă* și-a aprobat un Plan de integritate care integrează 100% din recomandările formulate de CNA;
- *Consiliul Concurenței* și-a aprobat un Plan de integritate care integrează 100% din recomandările formulate de CNA;
- *Serviciul Fiscal de Stat* și-a aprobat un Plan de integritate care integrează 99% din recomandările formulate de CNA;
- *Inspectoratul de Stat al Muncii* și-a aprobat un Plan de integritate care integrează 100% din recomandările formulate de CNA.

Urmare a activităților desfășurate în perioada anului 2025, experții CNA au identificat o serie de probleme aferente entităților evaluate care pot admite potențiale riscuri de corupție, și anume: *implementarea deficitară a măsurilor anticorupție; coruptibilitatea actelor normative, inclusiv departamentale; lipsa integrității profesionale a unor agenți publici; obstrucționarea deliberată a procedurii administrative; aplicarea defectuoasă și ambiguă a unor proceduri, cum ar fi cea de verificare a corectitudinii formării tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană;*

*aprobarea tarifelor majorate pentru serviciile de navigație aeriană de terminal și de rută, în absența unor mecanisme eficiente de monitorizare și control, precum și a documentelor obligatorii care să fundamenteze și justifice legal aceste majorări; sfidarea cadrului legal în domeniul controlului de stat; substituirea/cumularea defectuoasă și ambiguă a controlului de stat cu inspecțiile aeronautice; exercitarea unor atribuții improprii de către Consiliul de soluționare a disputelor; prioritizarea unor domenii de activitate în detrimentul altora, în special a celor care generează beneficii financiare, concomitent cu omisiunea unor obligații legale aferente procedurii de desfășurare a controlului de stat; lipsa unei delimitări clare între controlul de stat și inspecția aeronautică; aplicarea echivocă și arbitrară a unor liste de verificare în cadrul inspecțiilor aeronautice; raportarea neconformă a informațiilor cu privire la activitățile de control către Cancelaria de Stat; neefectuarea controlului de stat în cadrul procedurii de eliberare a actului permisiv și/sau pentru verificarea respectării cerințelor și condițiilor de licențiere, autorizare sau certificare; incertitudini și ambiguități în stabilirea principiilor de inițiere a controlului de stat în domeniul protecției consumatorului; neglijarea obligației de supraveghere internă a legalității controalelor inopinate; limitarea neîntemeiată a drepturilor consumatorilor de către anumite companii aeriene, prin instituirea unor reglementări interne care restrâng nejustificat dreptul pasagerilor de a solicita anumite compensații; documentarea ineficientă/deficitară a unor contravenții, precum și calificarea eronată sau ambiguă a faptelor contravenționale; încălcarea termenelor legali de soluționare a cererilor; activitatea formală a echipelor de investigație din cadrul Consiliului Concurenței, caracterizată prin lipsa unei implicări reale a membrilor în cadrul procesului de investigație; tergiversarea termenului de examinare a investigațiilor concurențiale; realizarea ineficientă și defectuoasă a atribuției privind investigațiile utile pentru cunoașterea pieței; autorizarea unor ajutoare de stat acordate anterior notificării prealabile; neaplicarea unor sancțiuni contravenționale pentru notificarea întârziată a unor ajutoare de sta; neaplicarea mecanismului de control de stat și a măsurilor ferme de recuperare a ajutoarelor ilegale; neefectuarea unor verificări efective la beneficiarii de ajutor de stat și validarea ulterioară a unor măsuri care pot fi calificate ca ilegal; gestionarea ineficientă a bunurilor confiscate/lipsa unui sistem automatizat în vederea monitorizării acestor bunuri; lipsa/ambiguitatea procedurii administrative privind comercializarea bunurilor confiscate; asumarea ineficientă a unor costuri pentru păstrarea și gestionarea bunurilor confiscate a căror stare tehnică s-a degradat în timp sau sunt depășite din punct de vedere funcțional; lipsa unui sistem automatizat pentru planificarea eficientă a controalelor fiscale; numărul mic de controale fiscale efectuate în privința contribuabililor mari; neglijarea obligației de sesizare a ANSA cu privire la produsele alimentare fără acte de proveniență identificate în cadrul controalelor fiscale, neridicarea/nereținerea produselor non-alimentare/corpurilor delictive în vederea eventualei confiscări; aplicarea abuzivă a sancțiunii prevăzute de Codul Fiscal pentru împiedicarea realizării controlului fiscal; discreția excesivă a agentului public de a decide asupra pozițiilor necesare a fi supuse controlului prin metoda de verificare prin*

*contrapunere; scutirea instituțiilor de învățământ private de impozitul pe venit, premisă de neefectuare a controlului fiscal de către SFS; lipsa unui sistem automatizat de management al riscurilor de conformare fiscală favorizează adoptarea unor decizii de selectare discreționară ale contribuabililor; acțiunile desfășurate în cadrul vizitelor fiscale poartă un caracter extensiv și discreționar, și prezintă unele similitudini cu cele specifice controlului de stat/fiscal; atribuții extinse ale funcționarilor fiscali în cadrul vizitelor fiscale, în ceea ce privește solicitarea de documente, date și explicații referitoare la activitatea generală a contribuabilului; realizarea vizitelor fiscale de către un singur funcționar fiscal, în absența unor mijloace tehnice de monitorizare audio-video; disfuncționalități operaționale aferente controlului inopinat; planificarea necorespunzătoare a controalelor asupra activității agenților private de ocupare a forței de muncă peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova; încălcarea procedurii legale de soluționare a cererilor prelabile de contestare a rezultatelor controalelor etc.*

În vederea excluderii problemelor identificate și ținerii la control a riscurilor constatate, entitățile publice evaluate și-au aprobat Planuri de integritate, care urmează a fi implementate în termen de până la 12 luni din momentul adoptării, iar în cazul Serviciului Fiscal de Stat – în termen de până la 24 de luni, având în vedere complexitatea acțiunilor prevăzute în plan.

Astfel, urmare a finalizării evaluării integrității instituționale a fost acordat suport metodologic la elaborarea a 17 Planuri de integritate.

Gradul de implementare a Planului de integritate este apreciat de către instituția care a evaluat integritatea instituțională în funcție de numărul acțiunilor realizate și de impactul acestora. Planul de integritate se consideră implementat cu succes în cazul în care majoritatea măsurilor incluse în plan, dar nu mai puțin de trei pătrimi, au fost realizate, cu unele excepții care nu pot fi imputate entității publice.

În perioada de raport au fost elaborate **29 rapoarte de monitorizare** privind realizarea planurilor de integritate, care au fost publicate pe pagina web a Centrului.

Suplimentar, menționăm că sunt în derulare patru activități, după cum urmează: evaluarea integrității instituționale în privința Întreprinderii de Stat „MoldATSA”, a Centrului de Tehnologii Informaționale în Finanțe și a Inspectoratului General pentru Migrație, precum și evaluarea sectorială în privința a 14 entități medicale de nivel republican, municipal și raional, și anume: *IMSP Dispensarul Republican de Narcologie, IMSP Spitalul Clinic Bălți, precum și 12 spitale raionale (IMSP Spitalul Raional Anenii Noi, IMSP Spitalul Raional Dondușeni, IMSP Spitalul Raional Edineț, IMSP Spitalul Raional Florești, IMSP Spitalul Raional Hîncești, IMSP Spitalul Raional Ialoveni, IMSP Spitalul Raional Ocnîța, IMSP Spitalul Raional Orhei, IMSP Spitalul Raional Rezina, IMSP Spitalul Raional Soroca, IMSP Spitalul Raional Telenești și IMSP Spitalul Raional Glodeni), cu accent pe analiza procedurilor de organizare și funcționare a comisiilor narcologice speciale.*

În contextul activităților realizate în anul 2025, în temeiul Legii nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, procesul de evaluare a avut drept scop

consolidarea climatului de integritate instituțională și profesională în cadrul entităților publice evaluate.

Rapoartele de evaluare elaborate și publicate descriu detaliat factorii de risc și riscurile de corupție identificate și au integrate recomandări pentru remedierea deficiențelor constatate.

Gradul înalt de preluare a recomandărilor formulate de CNA în planurile de integritate aprobate (99–100%) reflectă nivelul de conformare a entităților evaluate la cerințele stabilite și angajamentul acestora pentru consolidarea mecanismelor interne de prevenire și combatere a corupției.

## 2.1 AUTORITATEA AERONAUTICĂ CIVILĂ

*Evaluarea integrității instituționale* în privința Autorității Aeronautice Civile a Republicii Moldova a fost realizată în condițiile *Legii privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013* și a *Metodologiei aprobată prin Ordinul CNA nr.50/2018*.

*Scopul* acestui proces constă în **identificarea și evaluarea riscurilor de corupție**, precum și oferirea **recomandărilor** de diminuare sau înlăturare a riscurilor de corupție în activitatea Autorității Aeronautice Civile, dar și sporirea responsabilității conducătorului pentru implementarea și consolidarea climatului de integritate instituțională.

**Autoritatea Aeronautică Civilă** (*în continuare – AAC*) este o autoritate administrativă de **certificare, supraveghere și control în domeniul aviației civile**, care are statut de persoană juridică de drept public cu formă de organizare juridică de agenție, finanțată de la bugetul de stat, subordonată Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (*MIDR*).

Misiunea AAC constă în implementarea politicilor în domeniul aviației civile și supravegherea respectării de către persoanele fizice și juridice a legislației în acest domeniu pentru asigurarea siguranței zborurilor, securității aeronautice și protecției consumatorului.

În acest sens, AAC își desfășoară activitatea și își exercită atribuțiile sale în conformitate cu *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea AAC* aprobat prin *HG nr.133/2019 cu privire la organizarea și funcționarea Autorității Aeronautice Civile*.

În rezultatul aplicării instrumentului de evaluare a integrității instituționale în cadrul Autorității Aeronautice Civile, au fost identificate o serie de riscuri tipice și specifice corupției, și anume: **riscul abuzului de serviciu/excesului de putere sau depășirii atribuțiilor de serviciu; riscul promovării ilicite a unor interese private/de grup sau favorizării unor agenți economici; riscul admiterii și tolerării unor conflicte de interese; riscul influențelor necorespunzătoare; riscul pantuflajului; riscul gestionării netransparente și iresponsabile a patrimoniului public; riscul divizării premeditate a procedurilor de achiziții publice** etc.

Multitudinea riscurilor enunțate supra, sunt generate de factori de risc interni, externi, operaționali și individuali care pot admite, încuraja și provoca apariția manifestărilor de corupție la organizarea și desfășurarea proceselor de lucru în cadrul Autorității Aeronautice Civile.

Astfel, printre problemele identificate în procesul de evaluare, care pot genera sau amplifica unele **riscuri tipice și specifice corupției**, inclusiv afecta desfășurarea conformă a procedurilor administrative și contravenționale, precum și aplicarea corespunzătoare a prevederilor legale privind controlul de stat, pot fi enumerate:

- **Implementarea deficitară a măsurilor anticorupție** prevăzute de *Legea integrității nr.82/2017*, inclusiv nesolicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională în condițiile *Legii integrității*, înregistrarea unor carențe la implementarea politicii de angajare; neconformități aferente regimului juridic al declarării averii și intereselor

personale (*nedepunerea declarațiilor, declarații depuse tardiv etc.*) și al conflictelor de interese; premise de neasigurare a accesului la informație de interese public; neconformități aferente procedurilor de achiziții publice precum: *divizarea procedurilor de achiziții publice, favorizarea agenților economici; selectarea necorespunzătoare a procedurii de achiziții publice fiind prioritizate achizițiile de valoare mică; tolerarea și admiterea riscului aferent nerespectării restricțiilor legale în legătură cu încetarea raporturilor de muncă și migrarea agenților publici în sectorul privat (pantufrajul);*

- **Procedura de verificare a corectitudinii formării tarifelor** pentru serviciile de navigație aeriană este asociată direct cu unele riscuri de corupție, inclusiv riscul unor înțelegeri premeditate și potențiale influențe necorespunzătoare care au putut determina majorarea tarifelor pentru serviciile de navigație aeriană de terminal pentru anul 2025 de la **6,40 euro/tonă la 7,11 euro/tonă**. Responsabilitatea pentru verificarea corectitudinii formării tarifelor, precum și a controlului ritmicității, calității pentru serviciile aeroportuare și de navigație aeriană revenindu-i AAC;
- **Aprobarea tarifelor majorate pentru serviciile de navigație aeriană de terminal și de rută, în absența unor mecanisme eficiente** de monitorizare și control, precum și a documentelor obligatorii care să fundamenteze și justifice legal aceste majorări a condus la stabilirea unor tarife la un nivel disproporționat de ridicat, situând **Republica Moldova printre statele cu cele mai mari tarife din Europa**. Această practică relevă riscul adoptării unor tarife disproporționate, posibile ingerințe nejustificate în activitatea AAC și subliniază necesitatea instituirii unei proceduri interne și a unor mecanisme eficiente de control, menite să prevină deciziile nejustificate, să protejeze interesul public și să asigure respectarea drepturilor consumatorilor finali;
- **Sfidarea cadrului legal în domeniul controlului de stat**. Prin urmare, AAC nu-și exercită atribuțiile și obligațiile care derivă din *Legea nr.131/2012 privind controlul de stat*, practică care generează riscul neexecutării premeditate sau neglijării atribuțiilor de control în cele patru domenii de competență atribuite în baza *Legii nr. 131/2012*, și anume: *siguranța zborurilor, calitatea serviciilor prestate de aviația civilă, securitatea aeronautică, respectarea condițiilor de autorizare sau de certificare;*
- **Substituirea/cumularea defectuoasă și ambiguă a controlului de stat cu inspecțiile aeronautice**, prin preluarea unor etape specifice controlului reglementat de *Legea nr. 131/2012* și integrarea acestora în cadrul *Procedurii interne privind inspecțiile aeronautice*. Astfel, se constată similitudini semnificative între etapele, procesele și acțiunile specifice inspecțiilor aeronautice și cele ale controlului de stat. Această suprapunere a generat neclarități juridice privind delimitarea competențelor, atribuțiilor și regimului procedural aplicabil fiecărui instrument de control. Mai mult, utilizarea terminologiei și a etapelor caracteristice controlului de stat în cadrul inspecțiilor aeronautice – aspect confirmat și de reprezentanții AAC – evidențiază o transpunere informală și ambiguă a cadrului normativ, care a condus la suprapunerea și substituirea necorespunzătoare a celor două instrumente de control. Prin urmare, cumularea defectuoasă și ambiguă a celor două instrumente de control poate genera nulitatea

inspecțiilor aeronautice, în cazul unor eventuale contestații, pe motiv de lipsă a unui temei legal clar și a încălcării principiului legalității procedurale;

- **Exercitarea unor atribuții improprii de către Consiliul de soluționare a disputelor** din cadrul AAC, astfel, depășind limitele stabilite de Hotărârea Guvernului nr.380/2018. Or, contrar scopului legal al constituirii și funcționării Consiliului – *de examinare a petițiilor și cererilor prealabile depuse de persoanele supuse controlului de stat* – au fost identificate situații în care Consiliul a examinat unele cereri prealabile aferente *inspecțiilor aeronautice*. Aceste neconformități privind asumarea unor atribuții improprii de către Consiliul de soluționare a disputelor din cadrul AAC derivă, în principal, din cumulare defectuoasă și ambiguă a procedurii de control de stat cu cea a inspecțiilor aeronautice;
- **Prioritizarea unor domenii de activitate în detrimentul altora**, în special a celor care generează beneficii financiare, concomitent cu omisiunea unor obligații legale aferente procedurii de desfășurare a controlului de stat, sub pretextul exercitării atribuțiilor de inspecție aeronautică. Astfel, se prezumă că unul dintre motivele care au condus la favorizarea inspecțiilor aeronautice în detrimentul exercitării controlului de stat a fost interesul pecuniar al entității, întrucât inspecțiile aeronautice constituie un instrument generator de venituri. (*Inspecțiile aeronautice reprezintă un instrument de obținere a unor veniturilor suplimentare de către entitate*);
- **Lipsa unei delimitări clare între controlul de stat și inspecția aeronautică**, coroborată cu regim mixt de finanțare – *din surse bugetare și din venituri proprii obținute prin perceperea taxelor inclusiv pentru desfășurarea inspecțiilor aeronautice* – creează premise de prioritizare a inspecțiilor aeronautice (generatoare de venituri) în detrimentul controalelor de stat. Această practică poate conduce la substituirea ori eludarea atribuțiilor legale ce decurg din regimul controlului de stat, fapt confirmat în procesul de evaluare a integrității instituționale;
- **Aplicarea echivocă și arbitrară a unor liste de verificare în cadrul inspecțiilor aeronautice**, deși conform prevederilor legale, acestea pot fi utilizate exclusiv în cadrul controlului de stat. De menționat că în corespundere cu *art.5<sup>1</sup> alin. (2) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat*, Ministerul Economiei și Infrastructurii (*actualmente MIDR*) a aprobat prin *Ordinul nr.559/2018*, listele de verificare pentru domeniile de control ale Autorității Aeronautice Civile. Astfel, contrar acestor prevederi, anumite liste de verificare sunt utilizate în cadrul inspecțiilor aeronautice, deși acestea ar urma a fi aplicate exclusiv la desfășurarea controlului de stat în baza *Legii nr. 131/2012*;
- **Raportarea neconformă de către AAC a informațiilor cu privire la activitățile de control** către Cancelaria de Stat și MIDR. Ori, *Raportul privind obiectivele și indicatorii de performanță al AAC în domeniul controlul de stat pentru anul 2024*, include unele informații/date cu privire la numărul de controale de stat realizate, care, în fapt, integrează și inspecțiile aeronautice. Practica prin care inspecțiile aeronautice sunt calificate și raportate ca fiind controale de stat este neconformă și contravine cadrului normativ aplicabil, întrucât actualmente Autoritatea Aeronautică Civilă desfășoară

- activități de control în temeiul *Legii nr. 131/2012* exclusiv în domeniul protecției consumatorului. Raportarea cumulativă a datelor, care include atât controalele efectuate în domeniul protecției consumatorului (*în conformitate cu Legea nr. 131/2012*), cât și inspecțiile aeronautice (*derulate în afara acestei legi*), distorsionează măsurile de supraveghere a activităților de control și denaturează indicatorii de performanță raportați;
- **Neefectuarea controlului de stat în cadrul procedurii de eliberare a actului permisiv** și/sau pentru verificarea respectării cerințelor și condițiilor de licențiere, autorizare sau certificare, în condițiile *Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat*. Această omisiune poate admite eludarea mecanismelor legale de supraveghere și control, și genera incertitudini privind legalitatea emiterii actelor permissive;
  - **Incertitudini și ambiguități în stabilirea principiilor de inițiere a controlului de stat în domeniul protecției consumatorului**, întrucât entitatea nu dispune de reglementări interne privind periodicitatea și criteriile de cumulare a petițiilor pentru inițierea controlului de stat. Astfel, cumularea defectuoasă a petițiilor în lipsa unor criterii clare care ar constitui temei de inițiere a controlului de stat, inclusiv nereglementarea procesului de lucru în acest sens admit decizii discreționare privind periodicitatea desfășurării controalelor;
  - **Neglijarea obligației de supraveghere internă a legalității controalelor inopinate**, astfel, contrar normelor instituite la *art. 31<sup>1</sup> alin. (1) și (2) din Legea nr.131/2012*, AAC nu verifică legalitatea, oportunitatea și motivarea acțiunilor de control inopinat efectuate de inspectorii din cadrul organului de control în cauză, inclusiv nu aplică careva sancțiuni în acest sens. Inacțiuni sau omisiuni instituționale care pot conduce la diminuarea încrederii în mecanismele de control ale statului, compromite obiectivitatea și imparțialitatea procesului de control, inclusiv credibilitatea entității responsabile;
  - **Limitarea neîntemeiată a drepturilor consumatorilor** de către anumite companii aeriene, prin instituirea unor reglementări interne care restrâng nejustificat dreptul pasagerilor de a solicita anumite compensații, contrar cadrului normativ aplicabil domeniului protecției consumatorilor. La caz, se relevă că Autoritatea Aeronautică Civilă, în calitate de organ de supraveghere și control în domeniul protecției consumatorilor, nu a întreprins suficiente măsuri pentru prevenirea și sancționarea acestor practici neconforme/abuzive;
  - **Lipsa unui mecanism eficient de responsabilizare a companiilor aeriene privind respectarea obligațiilor legale de informare a pasagerilor cu privire la dreptul la compensare și asistență în cazul refuzului la îmbarcare, anulare și întârziere a zborurilor**. Fapt ce a generat adoptarea și impunerea, de către unele companii, a unor reglementări și politici compensatorii proprii (*politici compensatorii interne, elaborate unilateral de către unii operatori*), contrare prevederilor Hotărârii Guvernului nr.836/2012. Prin urmare, aceste practici, au condus la limitarea nejustificată a drepturilor consumatorilor/pasagerilor de a beneficia de compensație și asistență corespunzătoare;
  - **Omiterea/sfidarea de către AAC a unor obligații prevăzute de legea** contravențională care ar responsabiliza agenții economici. Or, entitatea nu utilizează toate pârghiile legale

acordate prin lege care ar obliga agenții economici să respecte cadrul legal național, astfel, fiind tolerat comportamentul abuziv al acestora. Deși, în unele cazuri, AAC constată nerespectarea cadrului legal în domeniul protecției consumatorilor, aceasta nu atrage la răspundere contravențională companiile aeriene în baza: **art.278 alin.2) CC** (*Refuzul vânzătorului, prestatorului de a satisface reclamația consumatorului privind remedierea gratuită a deficiențelor apărute la produs, serviciu, înlocuirea gratuită a acestuia sau restituirea contravalorii produsului, serviciului necorespunzător în condițiile stabilite de legislație*); **art.344 alin.3) lit.a) CC** (*Neînregistrarea de către vânzător, prestator a reclamației consumatorului, nesoluționarea reclamației în termenele stabilite de lege*) sau a **art.220<sup>2</sup> CC** (*Omiterea executării în termenul stabilit ori executarea necorespunzătoare a prevederilor prescripției inspectoriale de către persoanele fizice și juridice care activează în domeniul aviației civile*);

- **Neintegritatea contravențiilor constatate în Sistemul informațional automatizat de evidentă a contravențiilor, a cauzelor contravenționale și a persoanelor care au săvârșit contravenții**, contrar prevederilor *Legii nr.185/2020* și *Hotărârii Guvernului nr. 517/2022*. Această inacțiune reprezintă o încălcare a obligației legale ce revine Autorității Aeronautice Civile privind utilizarea corespunzătoare și completă a Sistemului informațional. Prin urmare, neînregistrarea corespunzătoare a proceselor-verbale contravenționale poate compromite procesul de sistematizare, ordonare și diseminare a informațiilor cu caracter contravențional, submina trasabilitatea, transparența și eficiența aplicării regimului sancționator;
- **Documentarea ineficientă/deficitară a unor contravenții, precum și calificarea eronată sau ambiguă a faptelor contravenționale** constituie neconformități care pot atrage nulitatea absolută a procesului-verbal, în temeiul art.445 alin.(1) CC. Această situație poate submina legitimitatea actelor emise și afecta eficiența aplicării regimului sancționator, generând incertitudine juridică, dezechilibru în procesul contravențional și, implicit, risc de impunitate pentru persoanele fizice sau juridice care au comis faptele ilicite;
- **Lipsa reglementărilor interne privind procedura de examinare și soluționare a petițiilor, insuficiența mecanismelor de control și supraveghere** asupra modului de desfășurare a procedurii administrative și de prezentare a informațiilor de interes public în baza unor cereri/solicitări, a genera neconformități la comunicarea informațiilor de interes public, inclusiv la organizarea și desfășurarea procedurii administrative;
- **Încălcarea termenelor legali de soluționare a cererilor**, contrar prevederilor Codului administrativ, astfel, fiind constatate întârzieri semnificative în transmiterea răspunsurilor. Aproximativ 67% dintre răspunsurile oferite au fost comunicate cu depășirea termenului legal prevăzut, iar în unele cazuri termenul legal a fost depășit cu 2 sau chiar 3 luni.

## 2.2 CONSILIUL CONCURENȚEI A REPUBLICII MOLDOVA

*Evaluarea integrității instituționale* în privința Consiliului Concurenței a Republicii Moldova a fost realizată în condițiile *Legii privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013* și a *Metodologiei aprobată prin Ordinul CNA nr.50/2018*.

**Potrivit art.32 alin.(1) din Legea concurenței nr.183/2012**, Consiliul Concurenței este o autoritate publică autonomă, independentă și imparțială față de alte autorități, responsabilă față de Parlament, asigurând aplicarea și respectarea legislației ce vizează:

- *domeniul concurenței;*
- *domeniul ajutorului de stat reglementat de Legea nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat;*
- *domeniul publicității comerciale sub aspectul asigurării drepturilor și intereselor întreprinderilor reglementat de Legea nr. 62/2022 cu privire la publicitate;*
- *domeniul de reglementare a serviciilor de transport feroviar conform atribuțiilor stabilite de Codul transportului feroviar nr. 19/2022;*
- *domeniul practicilor comerciale neloiale în limitele atribuțiilor stabilite de Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior.*

Consiliul Concurenței este investit cu putere de decizie, de reglementare, de interdicție, de intervenție, de inspecție și de sancționare, în limitele stabilite de legislație, iar în corespundere cu *pct.2 subpct.4) din Anexa Legii nr.131/2012 privind controlul de stat*, Consiliul Concurenței se regăsește în lista autorităților publice care aplică prezenta lege în măsura în care aceasta nu contravine prevederilor legale privind activitatea de control și supraveghere a acestor autorități.

Luând în considerare atribuțiile de bază ale Consiliului Concurenței, au fost analizate și evaluate mai multe procese de lucru, ceea ce a permis identificarea factorilor de risc care pot conduce la materializarea unor riscuri de corupție. Astfel, în rezultatul aplicării instrumentului de evaluare a integrității instituționale în cadrul Consiliului Concurenței au fost identificate o serie de riscuri tipice și specifice corupției, și anume: *riscul coruperii pasive/active; riscul abuzului/neglijenței în serviciu; riscul depășirii atribuțiilor de serviciu; riscul favoritismului; riscul unor influențe necorespunzătoare; riscul efectuării abuzive/nejustificate a unor investigații; riscul realizării unor intervenții discreționare sau nejustificate în cadrul procedurilor investigative; riscul unor eventuale abuzuri în procesul de elaborare și păstrare a documentelor oficiale; riscul falsului în acte publice; riscul tergiversării nejustificate a procesului de investigare; riscul neprotejării sau prelucrării neautorizate a datelor cu caracter personal; riscul stimulării concurenței neloiale; riscul aplicării unor tratamente diferențiate între agenții economici; riscul distorsionării procesului decizional și contestării unor decizii; riscul acordării/utilizării frauduloase a ajutorului de stat;*

*riscul utilizării măsurii de sprijin contrar scopului pentru care a fost acordată; riscul recuperării ineficiente a ajutorului ilegal sau a celui utilizat abuziv etc.*

Multitudinea riscurilor enunțate supra, sunt generate de factori de risc interni, externi, operaționali și individuali care pot admite, încuraja și provoca apariția manifestărilor de corupție la organizarea și desfășurarea proceselor de lucru din cadrul Consiliului Concurenței.

Astfel, printre problemele identificate în procesul de evaluare care pot alimenta și genera unele riscuri tipice și specifice corupției, inclusiv destabiliza buna funcționare a Consiliului Concurenței, pot fi enumerate:

- **Implementarea deficitară a măsurilor anticorupție**, care a admis nesolicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională în condițiile Legii integrității nr.82/2017; respectarea neconformă a regimului juridic al declarării averii și intereselor personale; asigurarea ineficientă a accesului la informație de interes public; admiterea și nedenunțarea unor posibile influențe necorespunzătoare etc.
- **Examinarea formală a unor petiții, care admite respingerea** sau ignorarea petițiilor ce nu sunt depuse potrivit formularului tipizat. Astfel, s-a constatat că în lipsa unei analize esențiale privind problematicele invocate în petiție, petenților li se recomandă să depună în mod repetat sesizarea potrivit formularului, dintre care, doar circa 20 la sută revin repetat cu petiții completate corespunzător. Mai mult, în anumite cazuri, chiar și atunci când petentul utilizează formularul conform cerințelor, acestuia i se solicită să indice în mod expres articolele din Legea concurenței care ar fi fost încălcate, deși identificarea și încadrarea juridică a faptelor reclamate constituie atribuția exclusivă a Consiliului Concurenței. Prin urmare, analiza petițiilor adresate Consiliului Concurenței relevă o abordare formală sau superficială din partea personalului responsabil, majoritatea răspunsurilor oferite se limitează la faptul că petiția nu corespunde cu formularul tipizat, ori la necesitatea prezentării probelor care să susțină faptele invocate.
- **Depășirea termenului de examinare a petiției/plângerii prevăzut de Codul administrativ** și Legea concurenței, lipsa unei conclucrări între subdiviziunile entității evaluare. Astfel, într-unul dintre cazuri analizate, Consiliul Concurenței a avut nevoie de peste un an pentru examinarea petiției, depășind cu mult termenele prevăzute de cadrul legal și administrativ aplicabil, inclusiv cel rezonabil. Neexaminarea și lipsa comunicării rezultatelor aferente plângerii depuse reprezintă un factor de risc major, susceptibil de a indica o tergiversare premeditată a procedurii, cu consecințe negative asupra soluționării efective a problemei de concurență sesizate. Mai mult, tergiversarea termenului de examinare poate duce la pierderea caracterului actual și relevant al situației semnalate, afectând grav eficiența intervenției autorității, astfel, tolerând practicile anticoncurențiale reclamate.
- **Cooperarea deficitară între subdiviziunile entității**, admite în anumite situații, nerespectarea prevederilor instrucțiunii privind circuitul documentelor. Această practică poate genera întâzieri și blocaje în comunicarea internă, precum și disfuncționalități în derularea procedurii administrative.

- **Efectuarea inspecțiilor concurențiale în lipsa unei note justificate conform**, care să prezinte indiciile/suspiciunile referitoare la posibilitatea descoperirii de documente sau informații necesare realizării inspecției. Emiterea ordinelor de inspecție fără a fi însoțite de o motivare clară, precisă și completă, afectează legalitatea și temeinicia actelor administrative adoptate. Prin urmare, analiza practicii de desfășurare a inspecțiilor relevă o serie de vulnerabilități determinate de ambiguitățile temeiului juridic de inițiere a acestora, precum și de insuficiența garanțiilor procedurale menite să asigure respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor fizice și juridice supuse inspecțiilor. Lipsa notelor motivate privind inițierea unor inspecții, precum și insuficiența motivării actelor administrative în acest sens, poate compromite eficacitatea unor investigații, inclusiv procedura de examinare a presupuselor încălcări ale legislației concurențiale.
- **Nerespectarea cerințelor privind regimul de evidență strictă** al proceselor-verbale de inspecție, neindicarea numărului de strictă evidență/înregistrare și datei întocmirii documentului, creează premise pentru intervenții neautorizate asupra conținutului documentelor oficiale, favorizând eventuale abuzuri, manipulări urmare a unor influențe necorespunzătoare sau a unor remunerări ilicite. Această lacună poate afecta veridicitatea, integritatea și forța probantă a documentelor elaborate în cadrul inspecției.
- **Procedura de sigilare și desigilare a încăperilor și documentelor** în cadrul inspecțiilor Consiliului Concurenței prezintă deficiențe semnificative, cauzate în special de absența unui cadru normativ intern clar și detaliat. Urmare a examinării unor procese-verbale întocmite de către controlorii/inspectorii Consiliului Concurenței, s-a constatat că în cuprinsul acestora sunt inserate mențiuni privind aplicarea sigiliului, însă fără a fi indicată explicit necesitatea adoptării acestei măsuri și fără a se motiva riscurile reale privind posibila distrugere a probelor. Sigilarea încăperilor nu constituie o măsură obligatorie ci reprezintă o măsură necesară inspecției, aplicarea căreia de fapt, fiind condiționată de existența unei necesități reale care ar trebui să fie motivată corespunzător. Cu toate acestea, în procesele-verbale privind efectuarea inspecțiilor, nu sunt prezentate justificări relevante referitoare la necesitatea aplicării sigiliului asupra încăperilor sau birourilor, practică care ar putea avea impact asupra drepturilor și libertăților prevăzute de lege, inclusiv asupra legalității măsurilor dispuse. Mai mult, urmare a dosarelor examinate, se atestă că contrar normelor instituite la pct.96 din Regulamentul de procedură aprobat prin Ordinul CC nr.5/2021, procedura de punere/aplicare a sigiliilor și de ridicare a acestora nu se consemnează într-un *proces-verbal de constatare și inventariere*, care ar urma să fie un document separat, anexat la procesul-verbal privind efectuarea inspecției. Neîntocmirea unui proces-verbal distinct de constatare și inventariere ca document separat, diminuează trasabilitatea măsurii de sigilare și poate afecta forța probantă a constatărilor ulterioare, generând riscuri de contestare și, implicit, de anulare a acțiunilor întreprinse. La fel, a fost constatată practica de aplicare a sigiliului în lipsa desfășurării efective a inspecției, anterior prezentării ordinului de control (și a altor acte aferente), inclusiv fără consimțământul ori prezența reprezentantului legal al întreprinderii.

- **Neelaborarea unui plan de acțiuni în cadrul investigațiilor** constituie o deficiență care poate afecta eficiența, coerența și calitatea procesului investigativ. Lipsa unei planificări riguroase determină dificultăți în distribuirea clară a sarcinilor, întâzieri nejustificate/tergiversări, acumularea incompletă sau irelevantă a probelor și implicarea neuniformă/dezechilibrată a membrilor echipei de investigație, precum și solicitarea unor informații excesive, care depășesc scopul legitim al procedurii, precum ar fi cele cu caracter personal. Lipsa unei abordări structurale și distribuirea neclară a sarcinilor pot compromite calitatea probatoriului, pot afecta actul decizional și pot genera unele riscuri de integritate.
- **Activitatea formală a echipelor de investigație** din cadrul Consiliului Concurenței, caracterizată prin lipsa unei implicări reale a membrilor în cadrul procesului de investigare, reflectă disfuncționalități în organizarea și funcționarea acestora. Această situație este determinată, în principal, de lipsa unui act normativ departamental care să reglementeze clar modalitatea de constituire și funcționare a echipelor, atribuțiile fiecărui membru, precum și responsabilitățile asumate în cadrul procesului de investigație. Astfel, în lipsa unei delimitări clare a sarcinilor care urmează a fi realizate și a unei planificări riguroase, precum și în condițiile unei colaborări ineficiente între membrii echipei, investigațiile riscă să fie incomplete sau tergiversate.
- **Ambiguitatea procedurii de avizare a raportului de investigație**, sarcină atribuită Direcției Juridică, relevă unele vulnerabilități generate atât de cadrul normativ intern, cât și de practica instituțională. Acestea vizează termenul de avizare și conținutul avizului, ambiguitățile cadrului normativ intern care admit potențiale discreții privind necesitatea avizului, lacune de reglementare și lipsa unor criterii clare pentru aplicarea etapelor de avizare și reavizare. Deficiențe care au condus la aplicarea neuniformă sau discreționară a procedurii, la prelungirea nejustificată a termenelor de examinare a dosarelor, având impact inclusiv asupra conținutului avizului. Mai mult, aplicarea neuniformă și discreționară a termenilor de avizare a rapoartelor de investigație admite avizarea rapoartelor de investigație în termen de până la 60 zile, practică care contravine în mod direct prevederilor punctului 103 din Regulamentul de procedură al Consiliului Concurenței.
- **Depășirea/tergiversarea termenului rezonabil<sup>1</sup> în desfășurarea investigațiilor concurențiale de către Consiliul Concurenței.** Analiza investigațiilor concurențiale evidențiază existența unor situații în care durata procedurilor depășește în mod nejustificat limitele unui termen rezonabil, fiind constatate întâzieri excesive și nejustificate în derularea acestora. Astfel, s-a stabilit că, în unele cazuri, anumite acțiuni procedurale nu au fost întreprinse pe o perioadă mai mare de un an, iar primele măsuri procesuale au fost inițiate după un interval considerabil de timp de la inițierea investigației. Această conduită contravine principiului desfășurării investigațiilor într-un termen rezonabil și afectează eficiența procedurii vizate. Pe de altă parte, tergiversarea

---

<sup>1</sup> Un termen rezonabil reprezintă perioada de timp apreciată ca fiind suficientă și justificată pentru realizarea unei acțiuni sau soluționarea unei proceduri, fără întâzieri nejustificate. Într-o investigație de concurență, dacă analiza unei plângeri durează peste un an fără motive obiective, se consideră că termenul rezonabil a fost depășit.

termenului de examinare a investigațiilor concurențiale poate genera riscul înscrierii cu întârziere în *Lista de interdicție* a unor operatori economici care au săvârșit încălcări ale normelor concurențiale. Această deficiență poate permite participarea agenților economici la diferite proceduri de achiziții publice, cu risc de a prejudicia bugetul public. Prin urmare, întârzierea nejustificată a adoptării unei decizii sau finalizării unei acțiuni poate afecta grav eficiența actului administrativ, poate genera incertitudine juridică și crea condiții favorabile pentru abuzuri, influențe necorespunzătoare sau potențiale riscuri de corupție.

→ **Implicarea ineficientă/pasivă a agenților publici în cadrul procedurii de investigație.**

Analiza dosarelor de investigație concurențială a evidențiat practica desfășurării ineficiente a unor acțiuni sau lipsă de acțiuni în cadrul procedurii de investigație. Astfel, s-a constatat că unii agenți publici desemnați pentru desfășurarea investigațiilor concurențiale s-au limitat, pe parcursul unui an, la întocmirea unui singur demers procedural, fără a asigura derularea acțiunilor complexe și integrale necesare pentru examinarea completă a fiecărui caz. Mai mult, în dosarele de investigație nu au fost identificate careva termene-limită stabilite de președintele Consiliului Concurenței pentru realizarea unor acțiuni procesuale, fapt ce denotă o omisiune de ordin managerial în situația în care aceste investigații sunt în derulare de mai mulți ani. La fel, nu au fost documentate la dosar careva măsuri de supraveghere sau control managerial din partea conducătorilor direcți sau a celor ierarhic superiori, ceea ce fundamentează riscul tergiversării procedurilor, care ar putea avea impact direct asupra respectării termenului rezonabil prevăzut pentru desfășurarea investigațiilor concurențiale. Efectuarea unor investigații pe parcursul unei perioade îndelungate de timp generează riscul încetării activității întreprinderilor vizate în investigațiile concurențiale, ceea ce poate compromite scopul procedurii și face imposibilă aplicarea măsurilor corective sau sancționatorii.

→ **Un număr semnificativ de investigații rămân anual menținute în procedura de examinare, fiind preluate din anii precedenți.** Această practică relevă un dezechilibru substanțial între investigațiile nou inițiate și cele preluate din perioadele anterioare, ceea ce afectează atât eficiența operațională a autorității, cât și respectarea principiului desfășurării investigațiilor într-un termen rezonabil. Situația dată nu doar că reflectă dificultăți de gestionare eficientă a volumului de muncă, dar poate fi apreciată ca o potențială încălcare a principiului desfășurării procedurilor într-un termen rezonabil. Menținerea în procedură de examinare, pentru perioade excesive a unor cauze nesoluționate (în unele cazuri chiar și 10 ani), diminuează eficiența și predictibilitatea activității autorității, afectând capacitatea acesteia de a interveni prompt în cazurile noi și de a asigura un cadru concurențial echitabil și funcțional. În astfel de situații, întârzierea finalizării procedurilor poate conduce la imposibilitatea aplicării sancțiunilor, fie din cauza pierderii actualității faptei, fie urmare a încetării activității agenților economici implicați. Prin urmare, eforturile entității pot deveni ineficiente, iar efectul de descurajare al încălcărilor legislației concurențiale se reduce considerabil.

→ **Conlucrarea deficitară a Plenului CC cu controlorii/raportorii responsabili de desfășurarea investigațiilor, formularea ambiguă a observațiilor și investigațiilor**

suplimentare de către membrii plenului. Colaborarea deficitară cu raportorii, lipsa indicațiilor clare și a termenelor stabilite de către membrii Plenului Consiliului Concurenței pentru executarea acțiunilor ulterioare generează impedimente în finalizarea dosarelor și conduce la tergiversări nejustificate ale procedurilor de investigație. Ca rezultat, unele rapoarte de investigație înaintate Plenului Consiliului Concurenței sunt restituite spre reexaminare de 2 sau chiar 3 ori, având ca bază formularea unor noi observații sau dispunerea unor investigații suplimentare. Aceste deficiențe procedurale influențează în mod direct durata de desfășurare a investigațiilor, întrucât lipsa unor măsuri clare, suficiente și adecvate împiedică asigurarea unei finalități conforme și eficiente a procedurii.

- **Realizarea ineficientă și defectuoasă a atribuției privind investigațiile utile pentru cunoașterea pieței.** Potrivit informației prezentate de Consiliul Concurenței, în perioada anilor 2023-2024, în cadrul Plenului Consiliului Concurenței nu a fost prezentat și discutat nici un raport referitor la investigațiile utile pentru cunoașterea pieței, deși asemenea investigații au fost inițiate pe diverse domenii care reprezintă sectoare strategice de interes național pentru societate. Actualmente, majoritatea investigațiilor utile pentru cunoașterea pieței sunt suspendate. Prin urmare, în acest caz, nu s-a evidențiat o preocupare conformă din partea entității în vederea finalizării investigațiilor inițiate și valorificării rezultatelor acestora. Lipsa unei finalități clare în derularea acestor investigații scoate în evidență carențe semnificative ale capacității instituționale de a acționa cu eficiență în sectoare economice vulnerabile. Astfel, neefectuarea sau nefinalizarea investigațiilor utile pentru cunoașterea pieței în domeniile vulnerabile poate genera efecte negative asupra mediului de afaceri, prin diminuarea transparenței, creșterea riscului de apariție a practicilor anticoncurențiale și întârzierea reacțiilor necesare pentru restabilirea echilibrului pieței. Mai mult, aceste carențe pot aduce atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova și de Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, întrucât pot avea un impact direct asupra accesului cetățenilor la bunuri și servicii esențiale, influențând indirect drepturile la viață, sănătate, educație și un nivel de trai decent. În consecință, neîndeplinirea sau îndeplinirea neconformă a acestor atribuții nu reprezintă doar o simplă deficiență administrativă, ci poate fi calificată drept o neglijență instituțională, care ar putea avea impact asupra realizării obiectivelor stabilite de entitate.
- **Autorizarea unor ajutoare de stat acordate anterior notificării prealabile.** Obligația de notificare către Consiliul Concurenței a oricărei intenții de instituire sau modificare a unei măsuri de sprijin, reprezintă un instrument fundamental pentru asigurarea transparenței, legalității și compatibilității ajutoarelor de stat cu mediul concurențial. Totuși, practica demonstrează că există cazuri în care furnizorii de ajutor de stat (autorități publice centrale sau locale) acordă măsuri de sprijin fără respectarea obligației de notificare prealabilă, ceea ce constituie o abatere de la procedura legală și poate genera potențiale riscuri precum acordarea de ajutoare ilegale sau abuzive. Cu toate acestea, Plenul Consiliului Concurenței autorizează aceste scheme de ajutor de stat fără a

iniția o investigație în acest sens sau a sancționa furnizorii. Astfel, Consiliul Concurenței a autorizat mai multe scheme de ajutor de stat prin aplicarea unei norme abrogate (pct. 22 din vechiul regulament), justificând acest fapt prin dispozițiile tranzitorii ale noului regulament. Mai mult, prevederi care să permită autorizarea post factum a ajutoarelor de stat – adică a celor acordate înainte de a fi notificate și autorizate de Consiliul Concurenței – nu se regăsesc în Legea nr. 139/2012 cu privire la ajutorul de stat, inclusiv în legislația Uniunii Europene referitoare la acordarea ajutorului de stat. Prin urmare, orice măsură de sprijin acordată fără notificare prealabilă și fără autorizarea expresă a autorității competente poate fi calificată ca ajutor de stat ilegal.

- **Neaplicarea unor sancțiuni contravenționale pentru notificarea întârziată/post factum a unor ajutoare de stat.** În perioada anilor 2023-2024, Consiliul Concurenței nu a aplicat careva sancțiuni contravenționale în acest sens. Astfel, fiind analizate notificările referitoare la acordarea ajutorului de stat, se constată existența unor cazuri în care autoritățile publice centrale, în calitate de furnizori de ajutor de stat, acordă măsuri de sprijin în favoarea agenților economici fără a respecta obligația de notificare prealabilă. Cu toate acestea, Consiliul Concurenței nu intervine cu măsuri sancționatorii sau corective, deși cadrul legal îi conferă atribuții clare în acest sens. Astfel, pentru a diminua cazurile de notificare întârziată a ajutoarelor de stat și pentru a responsabiliza furnizorii, Consiliul Concurenței urma să inițieze proceduri contravenționale, deoarece atâta timp cât este încălcată legislația aferentă acordării ajutorului de stat de către furnizori, trebuie să survină și răspunderea pentru încălcarea cadrului legal. Nesancționarea furnizorilor ajutorului de stat pentru încălcarea prevederilor legale, poate admite săvârșirea repetată a abuzurilor în procesul de aplicare a legii.
- **Lipsa unor informații clare și complete privind acordarea ajutoarelor de stat,** precum și identificarea beneficiarilor acestora în cadrul procedurii de autorizare. În cadrul examinării unor decizii referitoare la autorizarea ajutorului de stat (*notificat post factum*), se atestă faptul că măsurile de sprijin și de intervenție a statului privind acordarea ajutorului de stat, au fost autorizate fără o analiză amplă/reală privind beneficiarul efectiv și capacitatea acestuia de a valorifica resursele statului potrivit scopului. Prin urmare, procedura de autorizare a unor ajutoare de stat (notificate post factum) nu este însoțită de informații și documente suplimentare suficient de pertinente referitoare la beneficiarul efectiv și capacitatea acestuia de a valorifica resursele statului potrivit scopului propus. Mai mult, în deciziile Plenului CC de regulă, se face trimitere doar la informațiile publicate pe pagina web a furnizorului măsurii de sprijin, deși ajutorul de stat efectiv a fost acordat, iar beneficiarul este cunoscut. În aceste circumstanțe, riscul acordării/utilizării frauduloase a ajutorului de stat, inclusiv riscul favorizării unor agenți economici ar putea fi materializate în trecut.
- **Neaplicarea de către Consiliul Concurenței a mecanismului de control de stat și a măsurilor ferme de recuperare a ajutoarelor ilegale.** Neconformități, care în practică pot genera potențiale riscuri de fraudă și corupție, precum și riscul de recuperare inefficientă a ajutorului ilegal sau utilizat abuziv. Lipsa recuperării ajutoarelor de stat ilegale sau abuzive poate duce la pierderi financiare directe pentru buget. Monitorizarea

și controlul implementării ajutoarelor de stat autorizate are un rol semnificativ în prevenirea abaterilor și în evaluarea impactului real asupra pieței și asupra economiei naționale. Consiliul Concurenței are obligația de a aplica mecanismele de control de stat în domeniul ajutoarelor de stat, inclusiv de a asigura recuperarea sumelor acordate ilegal, în conformitate cu prevederile legislației naționale și europene privind ajutorul de stat. Totodată, acesta trebuie să asigure un sistem de monitorizare complet, corect și eficient al ajutoarelor acordate de către furnizori. Neaplicarea consecventă de către Consiliul Concurenței a mecanismelor de control de stat și a măsurilor ferme de recuperare a ajutoarelor ilegale, inclusiv prin efectuarea verificărilor la fața locului, afectează eficiența politicii în domeniul ajutorului de stat și rolul instituției în asigurarea respectării cadrului legal național.

→ **Neefectuarea unor verificări efective la beneficiarii de ajutor de stat și validarea ulterioară a unor măsuri care pot fi calificate ca ilegale.** Consiliul Concurenței își fundamentează rapoartele de monitorizare, în mare parte, pe datele și informațiile furnizate de către furnizori. Astfel, se evidențiază lipsa unor verificări temeinice și efective privind caracterul complet al datelor raportate, respectiv dacă furnizorii înregistrează integral informațiile referitoare la ajutoarele de stat. În aceste condiții, există riscul ca ajutoarele de stat care nu au fost raportate sau care au fost raportate cu date incomplete ori eronate să nu fie identificate. Activitățile de monitorizare insuficientă de către Consiliul Concurenței pot favoriza utilizarea neconformă a mijloacelor financiare publice, inclusiv utilizarea abuzivă a ajutorului de stat. În aceste circumstanțe, evaluarea realizării și a atingerii obiectivelor urmărite prin acordarea ajutorului de stat, precum și determinarea impactului asupra beneficiilor publice, devin dificile. În consecință, se compromite atât eficiența, cât și legalitatea intervenției publice, generând riscuri de pierderi indirecte și dezechilibre instituționale.

## 2.3 SERVICIUL FISCAL DE STAT

Serviciul Fiscal de Stat (*în continuare SFS*) este o autoritate administrativă din subordinea Ministerului Finanțelor, împuternicită să administreze impozitele, taxele și alte plăți în interesul statului și are misiunea de a asigura administrarea fiscală prin crearea de condiții contribuabililor pentru conformare la respectarea legislației și monitorizarea procesului de conformare, aplicarea uniformă a politicii și reglementărilor în domeniul fiscal.

SFS are statut de persoană juridică de drept public, cu formă de organizare juridică de serviciu, dispune de ștampilă cu Stema de Stat a Republicii Moldova, de conturi trezoreriale, precum și de alte atribute specifice autorităților publice, stabilite în legislație, cu sediul în municipiul Chișinău.

Potrivit pct. 7 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat, aprobat prin HG nr. 395/05.06.2017, Serviciul Fiscal de Stat are *misiunea* de a asigura administrarea fiscală prin crearea de condiții contribuabililor pentru conformare la respectarea legislației și monitorizarea procesului de conformare, aplicarea uniformă a politicii și reglementărilor în domeniul fiscal. De asemenea, printre funcțiile de bază ale SFS<sup>2</sup> conform Regulamentului privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat, se regăsesc: *prevenirea și combaterea încălcărilor fiscale, inclusiv a evaziunii fiscale; controlul fiscal; constatarea contravențiilor; executarea silită a restanțelor și a altor plăți neachitate în termen la bugetul public național; coordonarea, îndrumarea și controlul aplicării reglementărilor legale în domeniul de activitate, precum și funcționarea subdiviziunilor sale etc.*

Evaluarea integrității instituționale în cadrul SFS a fost realizată în condițiile *Legii privind evaluarea integrității instituționale nr.325 din 23.12.2013* și a *Metodologiei aprobată prin Ordinul nr.50/2018*, și a **inclus etapa de testare a integrității profesionale a agenților publici.**

În rezultatul aplicării instrumentului de evaluare a integrității instituționale în cadrul SFS au fost identificate o serie de riscuri tipice și specifice corupției, și anume: *riscul coruperii active/pasive; riscul abuzului de serviciu/excesului de putere sau depășirii atribuțiilor de serviciu; riscul promovării ilicite a unor interese private/de grup sau favorizarea unor agenți economici; riscul influențelor necorespunzătoare; riscul neglijenței în serviciu; riscul aplicării arbitrare a tratamentelor de conformare; riscul selectării discreționare/abuzive a metodei de verificare care urmează să fie aplicată în cadrul controalelor fiscale; riscul desfășurării controalelor abuzive și disproportionale; riscul aplicării unor amenzi într-un mod discreționar; riscul neefectuării controalelor fiscale în privința contribuabililor mari; riscul gestionării frauduloase a bunurilor confiscate; riscul dublei sancționări pentru aceeași faptă contravențională admis de prezența unor atribuții paralele etc.*

<sup>2</sup> [Regulamentului privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat](#), aprobat prin HG nr. 395/05.06.2017

Multitudinea riscurilor enunțate supra, sunt generate de factori de risc interni, externi, operaționali și individuali care pot admite, încuraja și provoca apariția manifestărilor de corupție la organizarea și desfășurarea proceselor de lucru din cadrul SFS. Astfel, printre problemele identificate în procesul de evaluare care pot alimenta și genera unele riscuri tipice și specifice corupției, pot fi enumerate:

- **Admiterea unor incidente de integritate/lipsa integrității profesionale a unor agenți publici.** În cadrul evaluării integrității instituționale, a fost stabilită probabilitatea înaltă de materializare a *riscului coruperii active/pasive, confirmat de rezultatele testelor de integritate profesională*. Din numărul total al cazurilor înregistrate, doar în **3** cazuri (5%) au fost înregistrate rezultate pozitive, în care agenții publici au dat dovadă de integritate profesională, **38** de cazuri (70%) au înregistrat rezultate negative ale testelor de integritate profesională, astfel, fiind admise unele manifestări de corupție, iar **24** de cazuri (25%) au fost apreciate drept neconcludente, agenții publici manifestând totodată, o predispunere către comiterea unor încălcări sau abateri. Mai mult, în cadrul testelor de integritate profesională s-a constatat că unii agenți publici manifestă predispunerea de a tolera anumite încălcări, iar rezultatele negative înregistrate au fost determinate inclusiv de **implementarea deficitară a măsurilor anticorupție** prevăzute de Legea integrității nr.82/2017.
- **Gestionarea inefficientă a bunurilor confiscate/lipsa unui sistem automatizat în vederea monitorizării acestor bunuri.** S-a constatat că evidența și monitorizarea bunurilor confiscate se realizează preponderent prin intermediul documentelor de tip Excel. Prin urmare, gestionarea manuală generează riscuri sporite de erori, omisiuni sau modificări nedocumentate, afectând semnificativ transparența procesului decizional, integritatea datelor și capacitatea instituției de a asigura un control eficient asupra fluxului bunurilor confiscate.
- **Lipsa/ambiguitatea procedurii administrative privind comercializarea bunurilor confiscate.** La nivel instituțional, procedura de comercializare a bunurilor confiscate, în special în cazul valorificării acestora către persoane fizice nu este reglementată. Mai mult, analiza cadrului normativ și a practicilor instituționale aplicabile SFS *în domeniul evidenței, evaluării și comercializării bunurilor confiscate, fără stăpân, sechestrate, alterabile sau cu termen de păstrare limitat*, relevă existența unor deficiențe semnificative în ceea ce privește organizarea internă și respectarea standardelor de control intern aplicabile în acest sens. Deși competențele SFS sunt stabilite prin HG nr. 972/2001, s-a evidențiat absența unor proceduri interne detaliate privind modalitatea de comercializare a bunurilor confiscate. Practica actuală — care presupune furnizarea informațiilor către potențialii cumpărători exclusiv telefonic, fără existența unui cadru procedural unitar, accesibil și verificabil — contravine standardelor naționale de control intern.
- **Asumarea inefficientă a unor costuri pentru păstrarea și gestionarea bunurilor confiscate a căror stare tehnică s-a degradat în timp sau sunt depășite** din punct de vedere funcțional/absența unor reglementări clare privind reevaluarea periodică a

acestora. La caz, se menționează că deficiențele înregistrate în procesul de gestionare/păstrare și valorificare a bunurilor au fost generate în principal de absența unor reglementări clare privind reevaluarea periodică a bunurilor confiscate, aplicarea reducerilor de preț și stabilirea criteriilor aferente acestora. Lipsa acestor mecanisme contribuie la devalorizarea progresivă a bunurilor, la scăderea interesului potențialilor cumpărători și la prelungirea perioadelor de stocare, fapt ce determină cheltuieli ineficiente suportate din bugetul public. În consecință, eficiența administrării patrimoniului este afectată, iar statul riscă să valorifice bunurile la prețuri mult mai diminuate sau chiar să nu le poată comercializa. Drept urmare, bunurile rămân depozitate perioade îndelungate, fără perspective reale de comercializare. Depozitarea de lungă durată generează costuri suplimentare pentru bugetul public, întrucât statul este nevoit să suporte cheltuielile aferente păstrării și administrării acestor bunuri, fără garanții reale de recuperare ulterioară.

- **Lipsa unui sistem automatizat pentru planificarea eficientă a controalelor fiscale.** Una dintre vulnerabilitățile controlului fiscal rămâne a fi absența unui sistem informațional automatizat, standardizat și auditat ex-post, care să asigure o selecție obiectivă și transparentă a contribuabililor supuși controlului. În lipsa unui mecanism digitalizat, procesul de întocmire a listelor pentru control este unul discreționar care se bazează în mare parte, pe proceduri manuale, realizate predominant într-un document de tip Excel. Această practică nu doar reduce eficiența administrării fiscale, ci compromite transparența și integritatea procedurii, creând un cadru vulnerabil la erori, favoritism, influențe necorespunzătoare și intervenții contrare interesului public.
- **Numărul mic de controale fiscale efectuate în privința contribuabililor mari.** Astfel, deși această categorie ar trebui să fie una din activitățile prioritare ale entității publice, în practică se constată o tendință contrară: *contribuabilii mari sunt adesea favorizați prin efectuarea unui număr mic de controale fiscale, supunerea acestora unor verificări superficiale, în timp ce contribuabilii mai mici devin ținta principală a controalelor fiscale.* Astfel, analiza datelor pentru perioada 2022-2024 arată o scădere semnificativă a numărului de contribuabili mari supuși controalelor fiscale (de la 282 în 2022 la 177 în 2024). Această tendință reflectă o lipsă de acțiune pro-activă a SFS în raport cu entitățile cu cel mai mare impact fiscal și cu riscuri ridicate de evaziune. Cu referire la numărul mic de controale realizat în raport cu contribuabilii mari s-a expus și Fondul Monetar Internațional în anul 2025.
- **Neglijarea obligației de sesizare a ANSA cu privire la produsele alimentare fără acte de proveniență identificate în cadrul controalelor fiscale/neridicarea și nereținerea produselor non-alimentare/corpurilor delictive în vederea eventualei confiscări.** Neîndeplinirea obligației de sesizare a ANSA afectează integritatea procesului de control și contravine obiectivelor de protecție a consumatorului și de disciplină economică și poate fi asociată cu riscul neglijenței în serviciu. Mai mult, această practică poate genera un risc real pentru sănătatea publică urmare a faptului că produsele alimentare fără acte de proveniență pot fi puse în circuit și comercializate ulterior, în cazul în care nu sunt retrase. De asemenea, prin nereținerea produselor non-alimentare fără acte de proveniență

identificate în cadrul controalelor fiscale, se admite și se tolerează de către SFS comercializarea bunurilor care constituie obiectul unor contravenții. În lipsa verificării și certificării conformității, pe piață pot ajunge produse electronice și electrice cu risc de incendiu sau electrocutare, jucării periculoase pentru copii, produse cosmetice, chimice sau textile cu substanțe nocive, care pot provoca alergii, arsuri chimice sau intoxicații etc.

- **Aplicarea abuzivă a sancțiunii prevăzute de Codul Fiscal pentru împiedicarea realizării controlului fiscal.** Aplicarea sancțiunii prevăzute de Codul fiscal pentru „*împiedicarea controlului fiscal [...] în lipsa/neprezentarea actelor de proveniență*” în unele cazuri poartă un caracter abuziv, deoarece, în fapt, controlul fiscal a avut loc, mai mult că, sancțiunea dată este aplicată concomitent cu alte sancțiuni, precum neeliberarea bonului fiscal. Astfel, în condițiile în care neregulile constatate au un caracter minor (*ex. 3 kg de mere fără acte de proveniență*), iar contribuabilul efectiv nu a obstrucționat exercitarea atribuțiilor de control, aplicarea sancțiunii pentru împiedicarea controlului fiscal poate fi calificată drept o exercitare abuzivă a atribuțiilor de serviciu. Mai mult, în lipsa unor criterii clar definite pentru diferențierea lipsei actului de proveniență sau a facturii fiscale pentru anumite produse și împiedicarea de facto a controlului fiscal, există riscul ca funcționarii fiscali să exercite abuziv atribuțiile. Această situație poate genera potențiale riscuri de corupție manifestate prin aplicarea discreționară a legii, sancționarea arbitrară, exercitarea presiunii asupra agenților economici mici sau favorizarea anumitor contribuabili.
- **Dezechilibru și caracter discreționar la aplicarea sancțiunilor fiscale în cadrul verificărilor parțiale.** Examinarea deciziilor emise în urma controalelor fiscale efectuate prin metoda verificării parțiale evidențiază un dezechilibru semnificativ în aplicarea sancțiunilor între contribuabilii care cooperează și cei care refuză prezentarea informațiilor. Ultimii fiind sancționați mai puțin sever decât cei care furnizează date incomplete, ceea ce contravine principiilor echității, proporționalității și stimulării conformării voluntare. Lipsa unor criterii uniforme de evaluare a comportamentului contribuabilului permite un grad excesiv de discreție inspectorilor fiscali, creând premise pentru interpretări abuzive, tratament neuniform și riscuri de corupție.
- **Neefectuarea controalelor repetate urmare a realizării controalelor prin contrapunere care se soldează cu aplicarea sancțiunii contravenționale pentru neprezentarea informațiilor.** Aplicarea defectuoasă a metodei de verificare prin contrapunere, care se finalizează doar cu aplicarea amenzilor pentru neprezentarea documentelor și informațiilor solicitate, face ca controlul fiscal să nu fie realizat efectiv. În lipsa efectuării unor controale fiscale suplimentare, rezultatele verificării prin contrapunere nu pot fi valorificate eficient, astfel, fiind prejudiciat scopul acestei metode de control fiscal. În consecință, se diminuează capacitatea organului fiscal de a confirma veridicitatea datelor, de a identifica eventualele nereguli și de a adopta măsuri corective adecvate.
- **Discreția excesivă a agentului public de a decide asupra pozițiilor necesare a fi supuse controlului prin metoda de verificare prin contrapunere.** Factor de risc

susținut de prevederile pct. 103–105 din Ordinul Serviciului Fiscal de Stat nr. 154 /2025, care conferă funcționarilor fiscali dreptul de a decide, în mod discreționar și individual, asupra oportunității aplicării măsurilor de conformare forțată, precum și asupra pozițiilor și contribuabililor supuși controlului fiscal, în baza unor criterii care nu sunt expres definiți.

- **Ambiguități la stabilirea cuantumului amenzilor.** Analiza cadrului sancționator prevăzut de Codul fiscal al Republicii Moldova relevă că prevederile referitoare la aplicarea amenzilor și penalităților sunt formulate neunitar, astfel, lipsesc criteriile clare pentru determinarea cuantumului sancțiunilor. Prin urmare, utilizarea expresiilor „*de la ... până la ...*” fără repere obiective favorizează aplicarea discreționară a amenzilor, creând premise pentru abuz, corupție, favoritism sau tratamente discriminatorii între contribuabili aflați în situații similare. În consecință, entitatea nu dispune de reglementări instituționale care să definească expres circumstanțele în care trebuie aplicată valoarea minimă sau maximă a sancțiunilor, ceea ce afectează uniformitatea, legalitatea și transparența aplicării măsurilor sancționatorii.
- **Scutirea instituțiilor de învățământ private de impozitul pe venit, premisă de neefectuare a controlului fiscal de către SFS.** Scutirea fiscală generală pentru toate instituțiile private de învățământ, fără verificarea caracterului nonprofit al activității, creează un avantaj fiscal nejustificat pentru anumite instituții private, generând dezechilibre concurențiale față de instituțiile publice. În lipsa unui control adecvat asupra modului de utilizare a veniturilor, principiul nonprofit prevăzut în art. 7 din Codul Educației rămâne doar declarativ, iar unele instituții private pot desfășura activități cu scop de profit sub paravanul activităților educaționale. Absența unor norme care să stabilească forma juridică obligatorie pentru instituțiile private de învățământ permite fondatorilor să aleagă structura (SRL sau ONG) în funcție de avantajele economice, fără a garanta respectarea principiului nonprofit. Mai mult, prin acordarea unor facilități instituțiilor private care percep taxe de studii ridicate și obțin profituri substanțiale, fără obligații corespunzătoare de reinvestire sau transparență financiară, este afectat principiul egalității fiscale. Complementar, lipsa delimitării clare între veniturile provenite din activitatea educațională și cele din activități comerciale auxiliare creșterea riscului de evaziune fiscală.
- **Atribuțiile paralele între Serviciul Fiscal de Stat și alte entități publice.** Atribuțiile paralele care derivă din normele art. 402 alin. (1) CC generează conflicte de competență între entitățile investite cu atribuții paralele sau declinări de competențe. Mai mult, dublările de competențe la constatarea și examinarea unor contravenții, poate admite aplicarea deficitară și ineficientă a unor norme din Codul Contravențional, or persistă riscul pasării atribuțiilor către o altă entitate investită cu competențe identice.
- **Ambiguități la identificarea sectoarelor/genurilor de activitate vulnerabile la riscurile de neconformare.** Aplicarea unei politici selective în materie de conformare fiscală, în care anumite domenii rămân constant în afara tratamentului de conformare fiscală voluntară, poate favoriza anumite sectoare ale economiei și admite posibile

influențe necorespunzătoare, ori avantaje necuvenite (taxe de protecție). Includerea și menținerea acelorași domenii în Programul de conformare pe parcursul mai multor ani consecutivi poate submina obiectivitatea procesului de selecție, favorizând o abordare discreționară și neuniformă. Această practică poate conduce la supraexpunerea unor agenți economici la procedurile de conformare fiscală, în timp ce alții, la fel de vulnerabili, rămân nemonitorizați, fapt care poate afecta aplicarea uniformă a principiilor legalității și egalității contribuabililor în fața regimului fiscal. Includerea unor agenți economici în Programul de conformare în lipsa unor criterii clare, poate admite abordări discreționare și tratamente diferențiate în identificarea contribuabililor care nu s-au conformat Programului precedent sau prezintă anumite riscuri de neconformare, inclusiv omisiunea unor contribuabili care ar trebui incluși în program ori, dimpotrivă, includerea nejustificată a acestora.

- **Lipsa unui sistem automatizat de management al riscurilor de conformare fiscală** favorizează adoptarea unor decizii de selectare discreționară ale contribuabililor, ceea ce poate conduce la aplicarea tratamentelor neuniforme, discriminatorii sau inechitabile. În absența unui astfel de sistem, procesul de identificare, evaluare și monitorizare a riscurilor se realizează pe baza unor criterii subiective, fără o descriere operațională completă sau standardizată a fluxului de lucru aferent tratamentelor de conformare fiscală. Această situație poate genera posibilitatea selectării discreționare a unor domenii economice pentru monitorizare, în timp ce alte sectoare strategice, cu risc fiscal real, pot fi neglijate în mod premeditat sau involuntar. În consecință, lipsa unui mecanism automatizat și standardizat crește vulnerabilitatea procesului la favoritisme, abordări inegale și tratarea neuniformă a contribuabililor, afectând obiectivitatea și eficiența Programului de conformare fiscală.
- **Utilizare neuniformă și discreționară a unor instrumente de conformare voluntară.** Neaplicarea chestionarelor în cadrul Programelor de conformare poate conduce la creșterea riscului de neconformare fiscală, la utilizarea excesivă a măsurilor coercitive sau de control, și la afectarea relației de încredere dintre SFS și mediul de afaceri. Mai mult, datele statistice evidențiază o aplicare neuniformă a ședințelor de conformare: *numărul acestora a scăzut ușor în 2023 comparativ cu 2022 (1.587 față de 1.656), iar în anul 2024 s-a înregistrat o reducere semnificativă, numărul ședințelor fiind de doar 559.* Lipsa extinderii ședințelor asupra contribuabililor neincluși în Programul de conformare limitează impactul preventiv asupra mediului de afaceri, reducând oportunitățile de autocorectare, clarificare a neconcordanțelor și consolidare a cooperării voluntare cu Serviciul Fiscal de Stat, în situațiile în care unii contribuabili prezintă riscuri identificate recent și care nu sunt incluși în Programul de conformare. Analiza datelor prezentate relevă un dezechilibru semnificativ în aplicarea vizitelor fiscale, majoritatea acestora fiind efectuate în afara Programului de conformare, în timp ce ponderea vizitelor realizate în cadrul Programului rămâne constant redusă (22% în 2022, 17% în 2023 și 23% în 2024). Această disproporție indică o utilizare neuniformă și potențial ineficientă a instrumentelor de conformare voluntară, care ar trebui să reprezinte principalul mecanism de conformare și dialog cu contribuabilii.

- **Acțiunile desfășurate în cadrul vizitelor fiscale poartă un caracter extensiv și discreționar**, și prezintă unele similitudini cu cele specifice controlului de stat/fiscal. Mai mult, spre deosebire de controlul fiscal, în cadrul căruia scopul și limitele sunt strict determinate de lege, vizitele fiscale pot implica acțiuni complexe, generând percepția că, de facto, se desfășoară un control, deși acestea reprezintă, în esență, un instrument de conformare voluntară destinat sprijinirii și monitorizării contribuabililor. Vizitele fiscale implică un contact direct și nemijlocit cu contribuabilii, ceea ce poate crea premise pentru potențiale negocieri de interese personale sau posibile manifestări de corupție, având în vedere că informațiile obținute în cadrul acestor vizite pot servi drept temelie pentru inițierea procedurilor de control sau pentru luarea altor măsuri fiscale.
- **Atribuțiile extinse ale funcționarilor fiscali** în cadrul vizitelor fiscale, în ceea ce privește solicitarea de documente, date și explicații referitoare la activitatea generală a contribuabilului, asociate cu absența unor reglementări interne detaliate și limitative privind acțiunile ce pot fi întreprinse, admit potențiale riscuri tipice și specifice de corupție. Mai mult, reglementarea lacunară și ambiguă a scopului vizitelor fiscale poate genera exercitare discreționară a atribuțiilor de către agenții publici.
- **Realizarea vizitelor fiscale de către un singur funcționar fiscal**, în absența unor mijloace tehnice de monitorizare audio-video, precum și a unor garanții procedurale suplimentare și a unui cadru normativ clar, generează riscuri semnificative de corupție și abuz, afectând atât integritatea instituțională a autorității fiscale, cât și securitatea juridică a contribuabililor.
- **Repartizarea discreționară și echivocă a contribuabililor** către inspectorii fiscali pentru monitorizare generează unele riscuri sistemice de corupție, inclusiv favorizări și tratamente inegale, afectând credibilitatea, integritatea și eficiența instituțională. În lipsa unor criterii obiective și transparente, precum și a unui sistem informațional care să asigure trasabilitatea și responsabilizarea procesului, persistă riscul ca distribuția contribuabililor să fie influențată de factori subiectivi sau preferențiali, în dependență de anumite interese, ceea ce poate conduce la practici arbitrare și tratament inegal al contribuabililor, inclusiv la materializarea unor riscuri de corupție etc.

## 2.4 INSPECTORATUL DE STAT AL MUNCII

*Evaluarea integrității instituționale* în privința **Inspectoratului de Stat al Muncii** a fost realizată în condițiile *Legii privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013* și a *Metodologiei aprobată prin Ordinul CNA nr.50/2018*.

Scopul acestui proces constă în **identificarea și evaluarea riscurilor de corupție**, precum și oferirea **recomandărilor** de diminuare sau înlăturare a riscurilor de corupție în activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii, dar și sporirea responsabilității conducătorului pentru implementarea și consolidarea climatului de integritate instituțională.

**Inspectoratul de Stat al Muncii** (*în continuare – ISM*) este autoritatea administrativă care *exercită control de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative în domeniul muncii, securității și sănătății în muncă*, precum și asupra activității agenților private care realizează activitatea legată de plasarea în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova. Inspectoratul deține personalitate juridică și se subordonează Ministerului Muncii și Protecției Sociale (*MMPS*). În subordinea ISM funcționează inspecții teritoriale de muncă, fără personalitate juridică.

Misiunea ISM constă în *asigurarea aplicării prevederilor actelor normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă și migrației de muncă*.

În acest sens, ISM își desfășoară activitatea și își exercită atribuțiile sale în conformitate cu prevederile *Legii nr.140 din 10.05.2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii* și ale *Regulamentului de organizare și funcționare a Inspectoratului de Stat al Muncii*, aprobat prin *HG nr.788 din 07.10.2013*.

Având în vedere competențele și atribuțiile ISM, în rezultatul analizei și evaluării proceselor de lucru, au fost identificați factori de risc care pot conduce la materializarea unor **riscuri tipice și specifice corupției**, și anume: *riscul coruperii pasive; riscul abuzului de putere sau abuzului de serviciu; riscul neglijenței în serviciu; riscul favoritismului; riscul influențelor necorespunzătoare; riscul prejudicierii bugetului public și a mijloacelor financiare externe; riscul neasigurării controlului intern managerial; riscul tolerării muncii nedecarate și a salariilor "în plic"; riscul manipulării rezultatelor controalelor și mimării acțiunilor de control; riscul scurgerii informațiilor cu accesibilitate limitată și divulgării datelor cu caracter personal; riscul manipulării și gestionării abuzive a datelor și informațiilor; riscul subminării credibilității instituționale și a capacității de control* etc.

Riscurile enunțate supra, inclusiv fiind materializate, sunt generate de *factori de risc interni, externi, operaționali și individuali* care pot admite, încuraja și provoca apariția manifestărilor de corupție la organizarea și desfășurarea proceselor de lucru în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii.

Probabilitatea înaltă de materializare a riscului coruperii pasive, abuzului de putere sau abuzului de serviciu, neglijenței în serviciu și al favoritismului **a fost confirmată de rezultatele testelor de integritate profesională**. Prin urmare, din numărul total de agenți

publici testați, **53% au înregistrat rezultat negativ**. Deși ponderea indicată nu este una semnificativă din punct de vedere statistic, conduita agenților publici testați **evidențiază încălcări mult mai grave, incompatibile cu principiile fundamentale ale funcției publice**. Aceste manifestări indică existența unor disfuncționalități de natură sistemică și a unui climat instituțional caracterizat prin toleranță față de manifestările de corupție, climat care se reflectă implicit și asupra cetățenilor.

Totodată, în rezultatul evaluării integrității instituționale realizate de CNA, la nivelul ISM au fost constatate unele **neconformități sistemice și abateri repetate** în desfășurarea *procedurii administrative*, inclusiv în exercitarea *controlului de stat* și realizarea *competențelor contravenționale* legale de care dispune Inspectoratul.

Complementar, evidențiem că deși entitatea, la momentul evaluării, este abilitată cu funcții de control în conformitate cu Anexa la **Legea nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat și dispune de pârghii legale** pentru a verifica respectarea legislației muncii, securității și sănătății în muncă, inclusiv **temeiuri proprii de inițiere a controalelor** în scopul prevenirii și sancționării muncii nedeclarate și a salariilor „în plic”, multitudinea deficiențelor și abaterilor de la lege identificate în cadrul evaluării, relevă un **nivel accentuat de disfuncționalitate instituțională**. Aceasta se manifestă prin capacitatea redusă de a exercita în mod efectiv atribuțiile delegate, aplicarea inconsistentă a cadrului normativ, precum și tolerarea unor practici care subminează mecanismele de prevenire, depistare și sancționare a încălcărilor din domeniul muncii.

Mai mult, se atestă că **reforma instituțională din anul 2022** prin care s-a urmărit sporirea productivității, transparenței și eficienței ISM întru **susținerea combaterii muncii nedeclarate, nu a produs rezultatele scontate**. Dimpotrivă, aceasta a cauzat pierderi financiare semnificative și **a condus la nevalorificarea echipamentelor tehnice furnizate din surse externe, diminuând totodată nivelul de transparență al activității entității**. Prin urmare, s-a constatat că **30 de camere de corp achiziționate în anul 2024 în cadrul proiectului „Sprijinul UE pentru o piață a muncii mai incluzivă în Republica Moldova”, finanțat de Uniunea Europeană și implementat de Organizația Internațională a Muncii, nu sunt utilizate de inspectorii de muncă în desfășurarea controalelor**.

În pofida prevederilor Legii nr.131/2012, a mandatului de efectuare a controalelor inopinate, precum și competențelor contravenționale exclusive de sancționare a muncii nedeclarate și a salariilor ”în plic” (acordate urmare a reformei), **ISM continuă să admită derogări la efectuarea controalelor și să ignore în totalitate competențele contravenționale exclusive**. Aceste omisiuni constituie încălcări ale principiilor de transparență și legalitate procedurală care guvernează activitatea entității publice.

În acest context, **proiectul de lege adoptat în a doua lectură**<sup>3</sup>, care prevede **disocierea ISM de la Legea nr.131/2012** și conferirea unor competențe extinse,

<sup>3</sup> <https://parlament.md/material-details-md.nspx?param=49c29a03-c82d-4441-a870-9ffb034c18d7>

netransparente și discreționare – inclusiv posibilitatea elaborării unor acte procesuale proprii, excluderea autorității din Registrul de Stat al Controalelor, stabilirea unor termene arbitrare pentru efectuarea controalelor, precum și atribuirea unor competențe improprii de investigație și examinare unilaterală a contestațiilor – **generează riscuri majore de corupție, abuz, depășire a atribuțiilor, trafic de influență** etc.

Asemenea aspecte privind factorii de risc și riscurile de corupție asociate proiectului de lege în cauză, inclusiv nerespectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea acestuia, *au fost sesizate de către CNA și la etapa de expertiză anticorupție a proiectului*<sup>4</sup>.

În același context, *unii deputați în plen s-au expus* pe marginea proiectului de lege analizat, evidențiind necesitatea reformei, însă menționând că **forma actuală a proiectului ridică riscuri majore, inclusiv posibile abuzuri și acte de corupție**: ”Reforma este necesară, dar noile competențe pot genera abuzuri și chiar acte de corupție [...]. Există suprapuneri între Inspecția de Stat a Muncii, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și Agenția Națională pentru Sănătate Publică, ceea ce ar putea duce la controale repetate asupra aceluiași caz. Rămâne întrebarea dacă inspectorii sunt pregătiți pentru aceste atribuții și ce garanții anticorupție există pentru a preveni presiunile<sup>5</sup>”.

**Prin urmare, evidențiem că extinderea prerogativelor ISM, în condițiile în care mecanismele existente sunt ignorate/neglijate sau aplicate defectuos, ar accentua vulnerabilitățile instituționale, ar amplifica riscurile de abuz și ar diminua semnificativ nivelul de transparență și control extern asupra activității Inspectoratului.**

Consecvent, printre problemele identificate în procesul de evaluare, care pot genera sau amplifica unele *riscuri tipice și specifice corupției*, pot fi enumerate:

→ **Obstrucționarea deliberată a procedurii administrative**, manifestată prin recepționarea necorespunzătoare a cererilor cetățenilor, soluționarea acestora în mod discreționar, tardiv sau inadecvat, precum și păstrarea actelor într-o manieră dezordonată, facilitează manipularea neconformă a documentelor și amplifică riscurile de fraudă, abuz și alte nereguli care pot rămâne neidentificate.

Procedura administrativă este una prioritară în cadrul activității ISM și interconectată cu atribuția legală de control de stat, așa cum, în baza petițiilor recepționate Inspectoratul deține temei de inițiere a controlului inopinat pe aspecte importante, precum munca nedecarată și/sau salarii ”în plic”. Respectiv, ***neconformitățile în aplicarea procedurilor administrative compromit realizarea obiectivelor strategice și operaționale ale entității***, generând un impact negativ asupra performanței instituționale și încrederii publice.

<sup>4</sup> <https://parlament.md/preview?id=612ca3aa-25b3-4717-95f4-b7a22a8ebf02&url=https://ep-sp.parlament.md/materials/638985816014011501/Documents/20251126162102.pdf&method=GetDocumentContent>

<sup>5</sup> <https://stiri.md/article/politica/un-deputat-avertizeaza-asupra-riscurilor-reformei-inspectoratului-de-stat-al-muncii>

→ **Disfuncționalități operaționale sistemice în activitatea de control inopinat** cu impact asupra legalității controalelor. La general, *procedura de control inopinat* efectuat de către inspectorii de muncă din cadrul ISM *este marcată de abateri grave de la Legea nr.131/2012 privind controlul de stat*, acestea fiind încurajate de lipsa unui control managerial și de tolerarea practicilor neconforme de către factorii de decizie, creând un climat de impunitate în rândul persoanelor responsabile.

În particular, neconformitățile identificate sunt manifestate prin utilizare discreționară a metodelor de control, incoerențe între actele procesuale, inițierea nejustificată a controalelor, necomunicarea/comunicarea tardivă a actelor de inițiere a controlului persoanelor vizate de control, completarea și semnarea proceselor-verbale de control ulterior și în afara efectuării controlului, efectuarea controalelor inopinate în temeiul petițiilor anonime, neasigurarea executării prescripțiilor rezultate din controale. Toate aceste deficiențe sunt amplificate de neglijarea obligației, de către factorii de decizie, de supraveghere internă a legalității controalelor efectuate, de sancționare a persoanelor responsabile și de raportare a rezultatelor supravegherii interne efectuate.

→ **Încălcarea procedurii legale de soluționare a cererilor prelabile de contestare a rezultatelor controalelor**, fapt ce compromite principiul imparțialității și legalității procesului decizional. În cadrul ISM, atribuirea și examinarea cererilor prelabile *se efectuează arbitrar*, fără un criteriu clar de repartizare, persoanele fiind desemnate de către factorii de decizie, iar transmiterea cererilor *Consiliului pentru Soluționarea Disputelor* are loc aleatoriu, *deși legea prevede competența exclusivă* a acestuia în privința aspectului dat. În rezultat, petiția/circumstanțele controlului ”se reexaminează” unilateral de către angajați ai ISM, inclusiv de către persoane care au participat la efectuarea controlului, încălcând obligația de transmitere a dosarului administrativ către autoritatea ierarhic superioară urmare a respingerii cererii prelabile.

Astfel, *asumarea unor atribuții improprii poate admite potențiale abuzuri, crea premise pentru tratament preferențial, selectivitate nejustificată, sau chiar interferențe nelegitime*.

→ **Planificarea necorespunzătoare a controalelor asupra activității agențiilor private de ocupare a forței de muncă peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova**, determinată de absența unei analize temeinic fundamentate a situațiilor actualizate privind funcționarea acestor agenții. Deși în Republica Moldova există 67 de agenții private de plasare a forței de muncă, controalele Inspectoratului de Stat al Muncii acoperă doar un număr foarte redus, ceea ce limitează semnificativ eficiența supravegherii și expune sistemul la riscuri de neconformitate.

**Omisiunea aplicării procedurii contravenționale din competența exclusivă a ISM (munca nedeclarată și salarii ”în plic”)**. S-a constatat că Inspectoratul de Stat al Muncii *sfidează obligația legală de aplicare a procedurii contravenționale pentru contravențiile prevăzute de art.55<sup>1</sup> și 55<sup>2</sup> Cod Contravențional*.

Deși deține, din anul 2023, atribuții legale de constatare, examinare și aplicare directă a sancțiunilor contravenționale privind faptele prevăzute de art.55<sup>1</sup> (munca nedeclarată) și art.55<sup>2</sup> (achitarea salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă), **ISM nu exercită aceste competențe**. Respectiv **sanctiunile pentru munca nedeclarată și practicile de plată „în plic” nu sunt aplicate**, ceea ce reflectă o neglijență instituțională semnificativă.

Prin urmare, evaluarea a constatat o eludare vădită a normelor legale, prin utilizarea de mijloace formale pentru a evita aplicarea efectivă și corectă a prevederilor legale, promovând interesele private contrar interesului public.

→ **Desfășurarea defectuoasă a procedurii contravenționale în cazul contravențiilor pentru care ISM are doar competență de constatare**, determinată de o confuzie și eventuală suprapunere între normele Codului Contravențional privind munca nedeclarată și munca fără contract individual de muncă în formă scrisă, precum și exercitarea discreționară a competențelor inspectorilor de muncă în procesul de documentare și calificare a faptelor constatate.

Deși în anul 2024, în peste 87% dintre controalele efectuate au fost identificate neconformități, doar aproximativ 10% dintre acestea au fost finalizate prin aplicarea sancțiunilor contravenționale, în restul cazurilor fiind invocate și aplicate prevederi ale Codului Muncii și altor legi, fără o justificare legală corespunzătoare, ceea ce denaturează finalitatea procedurii contravenționale și diminuează eficiența mecanismului de sancționare.

**Mai mult, realizarea procedurii contravenționale este afectată de numeroase disfuncționalități sistemice** reflectate prin *neconsemnarea expresă a faptei contravenționale în procesele-verbale, neîntocmirea Planurilor de remediere, lipsa monitorizării măsurilor impuse, neaplicarea sancțiunilor în caz de nerealizare și abordarea discreționară a cazurilor similare*. Aceste deficiențe sunt amplificate de o *încadrare eronată a faptelor contravenționale*, generând un climat de impredictibilitate, o eficiență scăzută a activității de constatare a contravențiilor și o aplicare formală a cadrului legal.

→ **Deficiențele enumerate supra se produc și persistă inclusiv ca urmare a implementării defectuoase a măsurilor anticorupție** prevăzute de *Legea integrității nr.82/2017*, manifestată prin deficiențe privind transparența procedurilor de recrutare și asigurare completă a funcțiilor esențiale; menținerea și tolerarea unor situații de nerespectare a regimului juridic al incompatibilităților; incidența înaltă a riscului de favoritism; implementarea ineficientă/formală a politicii de neadmitere și denunțare a manifestărilor de corupție; tolerarea abaterilor de la normele de conduită profesională și ale disciplinei muncii, precum și acceptarea tacită a incidentelor de integritate și a riscurilor de corupție în cadrul instituției.

Aceste aspecte sunt amplificate de transparența redusă a activității entității evaluate, inclusiv a procedurilor de achiziții publice, neasigurarea corespunzătoare a controlului intern managerial, precum și insuficiența mecanismului de evaluare a controlului intern prin misiuni de audit.

### III. TESTAREA INTEGRITĂȚII PROFESIONALE

Potrivit **art.4 din Legea nr.325/2013**, *testarea integrității profesionale* reprezintă totalitatea proceselor aferente desfășurării testului de integritate profesională, etapă a evaluării integrității instituționale.

Testarea integrității profesionale este etapa a doua a procesului de evaluare a integrității instituționale.

În corespundere cu **art. 21 alin.6) din Legea nr.325/2013**, *după aprecierea rezultatelor testării integrității profesionale de către instituția care evaluează integritatea instituțională, informațiile se introduc în cazierul privind integritatea profesională. În cazier se face mențiunea despre data aprecierii rezultatului testării, data informării agentului public supus testării integrității profesionale, de asemenea se include informația despre contestarea/necontestarea rezultatului de către agentul public testat. Informația privind rezultatul negativ al testării integrității profesionale se exclude din cazier în baza hotărârii definitive și irevocabile a instanței de judecată.*

În anul 2025, a fost finalizat procesul de evaluare a integrității instituționale în cadrul Serviciului Fiscal de Stat și al Inspecției de Stat a Muncii, **proces care a inclus și etapa de testare a integrității profesionale.**

Selectarea categoriilor de agenți publici supuși testării planificate a fost realizată în baza unei analize a riscurilor și vulnerabilităților de corupție, precum și a evaluării impactului potențial al acestora asupra respectării drepturilor omului în activitatea entităților vizate. În acest context, au fost examinate sesizările recepționate de Centrul Național Anticorupție, informațiile furnizate de cetățeni, materialele publicate în mass-media, precum și alte surse analitice relevante, inclusiv rapoarte, studii, sondaje și indicatori de evaluare.

*Scopul testării integrității profesionale* a fost de a determina gradul de conformare a agenților publici la obligațiile legale prevăzute de art. 7 alin. (2) lit. a)–c) din *Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale*. În acest sens, testarea a vizat verificarea conduitei agenților publici sub aspectul neadmiterii manifestărilor de corupție, al denunțării imediate către organele competente a oricăror tentative de implicare în astfel de manifestări, denunțării influențelor necorespunzătoare, precum și al respectării obligației de declarare a cadourilor și a conflictelor de interese, în conformitate cu cadrul normativ aplicabil.

Pentru realizarea acestor obiective, în cadrul testării au fost planificate și implementate activități prin care au fost create situații virtuale sau simulate, similare celor întâlnite în activitatea de serviciu a agenților publici, determinate de specificul atribuțiilor acestora. Aceste situații au fost concepute în vederea monitorizării pasive a comportamentului persoanelor testate și a stabilirii reacției și conduitei acestora în circumstanțe relevante pentru exercitarea funcției publice.

Totodată, în conformitate cu prevederile *art. 16 alin. (5) din Legea nr. 325/2013*, inclusiv în scopul asigurării administrării unor probe concludente, în cazurile în care agenții publici testați au pretins sau au acceptat primirea unor bunuri în cadrul testului de integritate, acestea au fost transmise în condițiile stabilite și indicate în mod corespunzător în planul de testare a integrității profesionale. Activitățile de testare au fost

desfășurate în condiții care au oferit agenților publici posibilitatea efectivă de a adopta o conduită conformă cu prevederile legale.

### **Serviciul Fiscal de Stat**

Decizia de inițiere a testării integrității profesionale în cadrul Serviciului Fiscal de Stat a fost aprobată la 24 ianuarie 2024 și autorizată prin încheierea judecătorului din 29 ianuarie 2024, pe un termen de 6 luni.

În calitate de subiecți pentru testul de integritate au fost selectate următoarele categorii de agenți publici din cadrul Serviciului Fiscal de Stat:

- ***agenți publici care au contact frecvent cu populația;***
- ***agenți publici care sînt investiți cu funcții de control și supraveghere;***
- ***agenți publici implicați în procesul decizional.***

În cadrul Serviciului Fiscal de Stat au fost înregistrate următoarele rezultate ale testelor de integritate profesională:

- au înregistrat rezultat negativ al testului de integritate profesională, încălcând prevederile art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325/2013, *de neadmitere a manifestărilor de corupție – 18 persoane;*
- au înregistrat rezultat negativ al testului de integritate profesională, încălcând prevederile art.7 alin.(2) lit.b) din Legea nr.325/2013, *de denunțare imediată organelor competente a oricărei tentative de a fi implicat în manifestări de corupție – 20 persoane;*
- au înregistrat rezultat pozitiv – ***3 persoane;***
- au înregistrat rezultat neconcludent – ***23 persoane (24 teste cu rezultat neconcludent).***

### **Inspectoratul de Stat al Muncii**

Decizia de inițiere a testării integrității profesionale a fost aprobată la 16 septembrie 2024 și autorizată prin încheierea judecătorului din 23 septembrie 2024 pe un termen de 6 luni.

În calitate de subiecți pentru testul de integritate au fost selectați următoarele categorii de agenți publici din cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii:

- ***agenți publici care au contact frecvent cu populația;***
- ***agenți publici care sînt investiți cu funcții de control și supraveghere;***
- ***agenți publici implicați în procesul decizional.***

În cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii au fost înregistrate următoarele rezultate ale testelor de integritate profesională:

- au înregistrat rezultat negativ al testului de integritate profesională, încălcând prevederile art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325/2013, *de neadmitere a manifestărilor de corupție - 10 persoane (11 teste cu rezultat negativ)*;
- au înregistrat rezultat pozitiv – **3 persoane**;
- au înregistrat rezultat neconcludent – **6 persoane**.

Totodată, în perioada de referință, au fost supuși testării integrității profesionale agenții publici din cadrul a **15 entități publice**, activități care sunt în derulare. Având în vedere că procesul de evaluare a integrității instituționale nu este finalizat, iar entităților vizate nu le-au fost prezentate, la această etapă, *rapoartele privind rezultatele evaluării integrității instituționale*, raportarea rezultatelor obținute va fi realizată ulterior finalizării tuturor etapelor de evaluare și a procedurilor aferente.

De asemenea, în perioada ianuarie–iunie 2025, Direcția testarea integrității profesionale a reprezentat interesele Centrului Național Anticorupție în 109 cauze de contencios administrativ având ca obiect contestarea rezultatelor testării integrității profesionale, precum și în alte cauze ce vizează recuperarea mijloacelor bănești transmise în cadrul testelor de integritate profesională.

În cadrul procesului de încadrare în funcție a agenților publici, conducătorii entităților publice sau persoanele împuternicite au solicitat eliberarea certificatelor de cazier privind integritatea profesională pentru **6683 de persoane**.

#### IV. NIVELUL DE INTEGRARE A RECOMANDĂRILOR CNA ÎN PLANURILE DE INTEGRITATE

Potrivit *art. 13 din Legea nr. 325/2013*, evaluarea integrității instituționale se desfășoară în patru etape. Etapa a patra presupune **elaborarea raportului privind rezultatele evaluării integrității instituționale și întocmirea unor cerințe minime, a căror îndeplinire va permite entităților publice să reducă manifestările de corupție în rândul agenților publici.**

Astfel, după parcurgerea primelor trei etape, instituția care evaluează integritatea instituțională întocmește raportul privind rezultatele evaluării integrității instituționale, care conține informații privind: *inițiatorul și etapele evaluării integrității instituționale; riscurile de corupție ce afectează activitățile entității publice; constatările cu privire la climatul de integritate a entității publice; incidentele de integritate admise de agenții publici; rezultatele testării integrității profesionale a agenților publici, cu descrierea activităților de testare desfășurate conform planului de testare a integrității profesionale, a comportamentului și acțiunilor agenților publici în timpul testului; nivelul de afectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului prin manifestările de corupție din cadrul entității publice; **recomandările/cerințele minime de înlăturare a riscurilor de corupție.***

În conformitate cu *art.19 alin. (2) din Legea nr. 325/2013*, **dacă în raportul de evaluare a integrității instituționale se constată riscuri de corupție** în cadrul entității publice, **entitatea publică** sau, după caz, organul de autoadministrare **adoaptă un plan de integritate în termen de 30 de zile de la primirea raportului.**

Rapoartele privind rezultatele evaluării integrității instituționale ale *Serviciului Fiscal de Stat, Consiliului Concurenței, Autorității Aeronautice Civile și Inspectoratului de Stat al Muncii* integrează o serie de recomandări/cerințe minime de înlăturare a riscurilor de corupție.

Aceste recomandări, menite să consolideze climatul de integritate instituțională, au fost transpuse/integrate în planurile de integritate, care au fost aprobate în termen de 30 de zile de la primirea raportului privind rezultatele evaluării integrității instituționale și publicate pe pagina web a entităților evaluate.

**Cu referire la gradul de integrare a recomandărilor CNA în planurile de integritate, se constată următoarele:**

- **Autoritatea Aeronautică Civilă** – Raportul privind rezultatele evaluării integrității instituționale cuprinde **86 de recomandări**, toate fiind integrate în planul de integritate aprobat de entitate. Planul de integritate include 86 de acțiuni planificate a fi realizate pe perioada anilor 2025–2026 și reflectă un grad de integrare a recomandărilor de **100%**.

- **Consiliul Concurenței** – Raportul privind rezultatele evaluării integrității instituționale cuprinde **117 recomandări**, toate fiind integrate în planul de integritate aprobat de către entitate. Planul de integritate include 117 acțiuni planificate a fi realizate pe perioada anilor 2026–2027 și reflectă un grad de integrare a recomandărilor de **100%**.
- **Serviciul Fiscal de Stat** – Raportul privind rezultatele evaluării integrității instituționale cuprinde **182 de recomandări**, iar cele care vizează direct entitatea au fost integrate în planul de integritate aprobat de către aceasta. Planul de integritate include 179 de acțiuni planificate a fi realizate pe perioada anilor 2026–2027 și reflectă un grad de integrare a recomandărilor de **99%**.
- **Inspectoratul de Stat al Muncii** – Raportul privind rezultatele evaluării integrității instituționale cuprinde **77 de recomandări**, iar cele care vizează direct entitatea au fost integrate integral în planul de integritate aprobat de către aceasta. Planul de integritate include 72 de acțiuni planificate a fi realizate pe perioada anilor 2026–2027 și reflectă un grad de integrare a recomandărilor de **100%**.

Analiza rapoartelor privind rezultatele evaluării integrității instituționale pentru *Autoritatea Aeronautică Civilă, Consiliul Concurenței, Serviciul Fiscal de Stat și Inspectoratul de Stat al Muncii* relevă un grad înalt de integrare a recomandărilor formulate de Centrul Național Anticorupție în planurile de integritate aprobate. Astfel, recomandările care vizează direct fiecare entitate au fost preluate integral sau în proporție de 99%, fiind transpuse în acțiuni concrete cu termene clare de implementare pentru perioada anilor 2025–2027.

Se menționează că Agenda de Reformă aferentă Planului de creștere al Republicii Moldova pentru anii 2025-2027, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 260/2025, Pilonului 7: Valori fundamentale, subdomeniul "*Lupta cu corupția*", reforma "*Îmbunătățirea eficacității prevenirii și combaterii corupției, inclusiv prin îmbunătățirea cadrului instituțional și legislativ*", prevede ca condiție de plată următoarele linii de referință pentru RM:

- **95% din recomandările CNA privind evaluarea integrității sunt incluse în planurile de integritate ale instituțiilor evaluate;**
- **cel puțin 85% din recomandări să fie puse în aplicare/realizate.**

Prin urmare, se constată că condiția de plată aferentă măsurii 7.1.4 este **îndeplinită sub aspectul integrării recomandărilor, întrucât pragul minim de 95% stabilit este depășit pentru toate entitățile menționate supra.**

Situație similară se atestă și în cadrul administrației publice locale a municipiului Chișinău. La caz, se menționează că, urmare a finalizării evaluării integrității instituționale desfășurate în cadrul *Primăriei municipiului Chișinău*, a celor **5 preturi de sector și 9 direcții generale din subordinea Consiliului Municipal Chișinău**, **în anul**

**2025 au fost aprobate 15 planuri de integritate**<sup>6</sup>, care au integrat **100%** din recomandările formulate de către CNA.

De menționat că, în cadrul evaluării integrității instituționale realizate asupra celor 15 entități publice de nivel local, au fost formulate **339** de recomandări orientate spre îmbunătățirea climatului de integritate instituțională, acestea fiind integrate în 3 rapoarte de evaluare, publicate pe pagina web a CNA. <https://cna.md/ro/rapoarte-privind-rezultatele-evaluarii>

Prin urmare, analiza rezultatelor evaluării integrității instituționale în cadrul Primăriei municipiului Chișinău, a celor 5 preturi de sector și 9 direcții generale din subordinea Consiliului Municipal Chișinău relevă un nivel ridicat de conformare la recomandările formulate de Centrul Național Anticorupție. Astfel, cele **15 planuri de integritate aprobate în anul 2025 au integrat în proporție de 100% cele 339 de recomandări emise**, acestea fiind transpuse în măsuri concrete pentru consolidarea climatului de integritate instituțională.

Datele menționate supra confirmă menținerea unui nivel ridicat de conformare la recomandările formulate de CNA, prin asigurarea integrării acestora în planurile de integritate aprobate. În consecință, rezultatele obținute la nivel local consolidează caracterul sistemic al reformei și contribuie în mod direct la îndeplinirea condiției de plată aferente Măsurii 7.1.4, care vizează următoarea livrabilă: ***„95% din recomandările CNA privind evaluarea integrității sunt incluse în planurile de integritate ale instituțiilor evaluate”***.

Cu referire la livrabila ***„cel puțin 85% din recomandări sunt puse în aplicare”*** aferentă măsurii 7.1.4 din Planul de creștere al Republicii Moldova pentru anii 2025-2027, se evidențiază că, în prezent, acțiunile incluse în planurile de integritate ale entităților raportate se află în curs de implementare, conform termenelor limită stabilite pentru anul 2026.

Progresul realizării acestora este supus unui proces de monitorizare semestrial, care se finalizează cu elaborarea unor rapoarte de monitorizare intermediare și finale, care sunt publicate pe pagina web a CNA. <https://cna.md/ro/rapoarte-de-monitorizare-1>

Prin urmare, acest mecanism va permite evaluarea gradului de realizare a măsurilor prevăzute în Planurile de integritate la încheierea perioadei de implementare și va determina nivelul de atingere a pragului minim de ***85% privind punerea efectivă în aplicare a recomandărilor formulate de Centrul Național Anticorupție***.

În acest mod, se va asigura o corelare directă între recomandările formulate în rapoartele de evaluare, care sunt publice, acțiunile incluse în planurile de integritate, publicate pe paginile entităților evaluate, și rezultatele reflectate în procesul de

---

<sup>6</sup> Aceste planuri de integritate constituie baza pentru monitorizarea ulterioară a gradului de implementare a recomandărilor și atingerea indicatorilor de rezultat, și a liniei de referință stabilite pentru reforma nr. 7.1.4 din Planul de creștere al Republicii Moldova pentru anii 2025-2027.

monitorizare, care se descriu în rapoartele de monitorizare publicate pe pagina web a CNA. Acest fapt, va permite confirmarea îndeplinirii condiționalităților de plată prevăzute în *Agenda de Reformă aferentă Planului de creștere al Republicii Moldova pentru anii 2025–2027*.

În perioada de raport, Centrul Național Anticorupție a elaborat 15 rapoarte intermediare de monitorizare privind implementarea Planurilor de integritate ale entităților publice locale din municipiul Chișinău, rapoarte care au fost publicate pe pagina web a CNA. <https://cna.md/ro/rapoarte-de-monitorizare-1>

La încheierea perioadei de implementare a celor 15 Planuri de integritate ale entităților publice de nivel locale din municipiul Chișinău, urmează a fi elaborate rapoarte finale de monitorizare, care vor permite evaluarea gradului de realizare a măsurilor prevăzute în Planurile de integritate și determinarea nivelului de punere în aplicare a recomandărilor formulate de Centrul Național Anticorupție. Rapoartele finale privind monitorizarea implementării Planurilor de integritate urmează a fi publicate pe pagina web oficială a CNA.

## V. MONITORIZAREA IMPLEMENTĂRII PLANURILOR DE INTEGRITATE

Monitorizarea implementării Planurilor de integritate aprobate urmare a evaluării integrității instituționale constituie o atribuție a CNA, reglementată la art.4 alin.(1) lit.e) din Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr.1104 din 06.06.2002.

Astfel, întru exercitarea atribuției de monitorizare a implementării planurilor de integritate și apreciere a progreselor realizate, în perioada anului 2025 au fost elaborate **29 Rapoarte semestriale/finale de monitorizare privind implementarea planurilor de integritate**, care au fost publicate pe pagina web a Centrului<sup>7</sup>, și anume:

- **5 Rapoarte semestriale de monitorizare a implementării Planului de integritate ale Preturii Centru, Buiucani, Râșcani, Ciocana și Botanica;**
- **9 Rapoarte semestriale de monitorizare a implementării Planului de integritate ale celor 9 Direcții generale din subordinea Consiliului municipal Chișinău ;**
  - **Raportul semestrial de monitorizare a implementării Planului de integritate al Primăriei mun. Chișinău;**
  - **Raportul semestrial de monitorizare a implementării Planului de integritate al Agenției Naționale Transport Auto;**
  - **Raportul final de monitorizare a implementării Planului de integritate al Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”;**
  - **Raportul final de monitorizare a implementării Planului de integritate al ÎM Regia „EXDRUPO”;**
- **10 Rapoarte finale de monitorizare a implementării Planului de integritate ale 10 SA din domeniul Drumuri;**
  - **Raportul final de monitorizare a implementării Planului de integritate al IMSP „Timofei Moșneaga”.**

**Cu referire la ponderea medie a acțiunilor realizate la finele perioadei de implementare a Planurilor de integritate scoase de sub monitorizare, se atestă următoarele rezultate:**

- **ÎS ASD:** – acțiuni realizate integral 78 (**92%**); realizate parțial 6 (7%); nerealizate 1 (1%);
- **ÎM Regia „EXDRUPO”:** acțiuni realizate integral 45 (**83%**); realizate parțial 6 (11%); nerealizate 3 (6%);
- **SA - Criuleni:** acțiuni realizate integral 30 (**86%**); realizate parțial 2 (8%); nerealizate 2 (6%);
- **SA – Strășeni:** acțiuni realizate integral 31 (**89%**); realizate parțial 2 (6%); nerealizate 2 (5%);

<sup>7</sup> <https://cna.md/ro/rapoarte-de-monitorizare-1>

- **SA – Orhei:** acțiuni realizate integral 31 (**89%**); realizate parțial 1 (3%); nerealizate 3 (8%);
- **SA – Cahul:** acțiuni realizate integral 28 (**83%**); realizate parțial 2 (6%); nerealizate 4 (11%);
- **SA – Soroca:** acțiuni realizate integral 33 (**94%**); realizate parțial 2 (6%); nerealizate 0 (0%);
- **SA – Căușeni:** acțiuni realizate integral 30 (**88%**); realizate parțial 3 (9%); nerealizate 1 (3%);
- **SA – Cimișlia:** acțiuni realizate integral 27 (**79%**); realizate parțial 6 (18%); nerealizate 1 (3%);
- **SA – Edineț:** acțiuni realizate integral 32 (**91%**); realizate parțial 1 (3%); nerealizate 2 (6%);
- **SA – Ialoveni:** acțiuni realizate integral 30 (**88%**); realizate parțial 3 (9%); nerealizate 1 (3%).
- **SA – Rîșcani:** acțiuni realizate integral 31 (**91%**); realizate parțial 2 (6%); nerealizate 1 (3%);
- **IMSP „Timofei Moșneaga”:** acțiuni realizate integral 68 (**97%**); realizate parțial 2 (**3%**) din motive neimputabile entității.

Cu referire la **IMSP „Timofei Moșneaga”**, se menționează că prin demersul nr.05/668 din 11.04.2025, entitatea a informat suplimentar CNA privind realizarea integrală a două acțiuni prevăzute în Planul de integritate. Astfel, prin Ordinul Ministerului Sănătății nr. 253 din 14.03.2025 privind aprobarea Organigramei IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”, Serviciul audit intern și integritate a fost reorganizat în Serviciul audit intern, fiind instituită, totodată, funcția de Consilier de integritate, cu subordonare directă directorului instituției. În acest sens, au fost întreprinse măsurile organizatorice și administrative necesare privind remanierea de personal, precum și elaborate și aprobate actele interne prevăzute la pct. 1.47 și 1.48 din Planul de integritate aprobat prin Ordinul nr. 110 din 16.08.2023. Drept urmare, se constată implementarea integrală (100%) a Planului de integritate.

Prin urmare, activitatea de monitorizare realizată în anul 2025 relevă un nivel corespunzător de implementare a acțiunilor prevăzute în Planurile de integritate supuse monitorizării, majoritatea entităților vizate, înregistrând un grad ridicat de conformare la cerințele stabilite.

Rezultatele reflectă tendința de consolidare a mecanismelor interne de prevenire a corupției, precum și instituționalizarea măsurilor de control intern managerial și de integritate organizațională.

Totodată, procesul de monitorizare a permis identificarea unor deficiențe punctuale și a unor acțiuni realizate parțial sau nerealizate, care necesită măsuri suplimentare de remediere și menținerea sub supraveghere instituțională.

În anul 2026, activitatea de monitorizare va continua în privința celor **19 de Planuri de integritate aflate în curs de implementare**, în vederea asigurării realizării integrale a măsurilor asumate și a consolidării sustenabile a climatului de integritate la nivelul entităților publice vizate.

*Centrul Național Anticorupție*

*- martie 2026 -*