



NOTĂ ANALITICĂ

Comentariile și recomandările CAPC la evaluarea
OECD/ACN a Republicii Moldova privind reformele
anticorupție (a 5-a rundă de monitorizare)



Această notă analitică a fost elaborată de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) în cadrul Proiectului „Core support to the CAPC”, care se desfășoară cu suportul Suediei. Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului.

ABREVIERI.....	3
CONTEXT.....	4
I. CONSTATĂRILE RAPORTULUI OECD/ACN PRIVIND REPUBLICA MOLDOVA: PROGRESE, REGRESE ȘI PROVOCĂRI PERSISTENTE.....	5
II. CONTRIBUȚIILE CAPC LA PROCESUL DE EVALUARE ȘI RECOMANDĂRILE FORMULATE	6
2.1. Participarea CAPC la procesul de monitorizare OCDE/ACN.....	6
2.2. Observații și contribuții CAPC în evaluarea OCDE/CAN.....	7
2.2.1. Aria de performanță 1: Politici anticorupție	7
2.2.2. Aria de performanță 2: Conflictele de interese și declarațiile de avere și interese personale.....	12
2.2.3. Aria de performanță 2: Protecția avertizorilor de integritate	13
2.2.4. Aria de performanță 4: Integritatea în mediul de afaceri.....	18
III. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	21

ABREVIERI

ACN	Rețeaua Anticorupție pentru Europa de Est și Asia Centrală
CAPC	Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției
CNA	Centrul Național Anticorupție
IAP	Planul de Acțiune Anticorupție de la Istanbul
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
PA	Arii de performanță
PNIA	Programul Național de Integritate și Anticorupție

CONTEXT

Lupta împotriva corupției rămâne o prioritate esențială pentru statele din Europa de Est și Asia Centrală, iar evaluările internaționale joacă un rol important în sprijinirea reformelor și în promovarea standardelor de integritate. În acest cadru, Republica Moldova participă, alături de alte țări din regiune, la un proces riguros de monitorizare anticorupție desfășurat sub egida Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), prin intermediul Rețelei sale Anticorupție pentru Europa de Est și Asia Centrală (ACN).

Rețeaua Anticorupție pentru Europa de Est și Asia Centrală (ACN) este un program regional al Grupului de Lucru pentru Combaterea Mitei al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). ACN sprijină țările din regiune în consolidarea integrității publice și în lupta împotriva corupției, prin promovarea reformelor, facilitarea dialogului regional și schimbul de bune practici.

Evaluările statelor participante sunt realizate prin intermediul Planului de Acțiune Anticorupție de la Istanbul (IAP – Istanbul Anti-Corruption Action Plan), un mecanism interguvernamental de evaluare reciprocă între țări, lansat în 2003. Acesta include în prezent 10 țări: Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Kazahstan, Kârgâzstan, Republica Moldova, Mongolia, Tadjikistan, Ucraina și Uzbekistan. Muntenegru și Bosnia și Herțegovina și-au exprimat intenția de a adera.

Cea de-a cincea rundă de evaluare (2023–2026) introduce o metodologie nouă, bazată pe indicatori de performanță grupați pe arii tematice. Aceasta prevede elaborarea a două rapoarte pentru fiecare țară evaluată: un raport inițial (baseline report) și un raport de evaluare ulterioară (follow-up report).

Republica Moldova s-a alăturat acestui proces în anul 2019. Evaluarea inițială din cadrul celei de-a cincea runde a avut loc în 2023, iar în 2025, țara a fost supusă evaluării de follow-up, în baza progreselor raportate de autorități și a contribuțiilor societății civile. Această evaluare de follow-up a fost realizată de o echipă internațională de experți independenți, formată din specialiști din România, Lituania și Ucraina, precum și din reprezentanți ai Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare, sub coordonarea Secretariatului OCDE/ACN.

În perioada 7–9 iulie 2025, în cadrul sesiunii plenare a Rețelei ACN desfășurate la Paris, a fost aprobat raportul de follow-up pentru Republica Moldova. Acesta reflectă atât progresele realizate, cât și provocările persistente în implementarea recomandărilor formulate anterior de experți, pe baza informațiilor prezentate de instituțiile publice și a contribuțiilor din partea societății civile.

I. CONSTATĂRILE RAPORTULUI OECD/ACN PRIVIND REPUBLICA MOLDOVA: PROGRESE, REGRESE ȘI PROVOCĂRI PERSISTENTE

Raportul de monitorizare adoptat de OCDE/ACN în data de 8 iulie 2025 relevă atât progrese notabile, cât și provocări persistente în eforturile Republicii Moldova de combatere a corupției. Evaluarea a fost realizată pe baza metodologiei bazate pe indicatori de performanță și a vizat nouă arii tematice (Performance Areas – PA), comparând scorurile din raportul de evaluare inițială (2023) cu cele din raportul de follow-up (2025).

Rezultatele generale indică o tendință pozitivă, cu îmbunătățiri în majoritatea ariilor de performanță. Cele mai semnificative creșteri au fost înregistrate în următoarele domenii:

- PA-1 – Politici Anticorupție: de la 76,3 la 86,2 puncte
- PA-3 – Protecția avertizorilor de integritate: de la 34,2 la 51,0 puncte
- PA-5 – Integritate în achizițiile publice: de la 30,3 la 44,3 puncte
- PA-2 – Conflicte de interese și declararea averilor: de la 46,8 la 51,0 puncte
- PA-6 – Independența sistemului judecătoresc: de la 78,4 la 84,5 puncte
- PA-7 – Independența Procuraturii: de la 77,1 la 84,7 puncte

În același timp, raportul semnalează stagnări sau chiar regres în alte arii esențiale:

- PA-8 – Instituții specializate anticorupție: o scădere de la 87,5 la 77,1 puncte, în contextul incertitudinilor privind reforma instituțională și al riscurilor de erodare a capacităților.
- PA-4 – Integritatea în mediul de afaceri: o creștere minoră, de la 31,0 la 33,6 puncte, semnalând necesitatea unor acțiuni mai ferme în acest domeniu.
- PA-9 – Aplicarea legii în cazurile de corupție: stagnare (31,6 → 31,2), ceea ce sugerează probleme persistente în investigarea și sancționarea faptelor de corupție.

Totodată, este important de menționat că, deși scorurile generale pe anumite arii tematice au cunoscut o evoluție pozitivă, evaluarea detaliată la nivel de indicatori relevanți scoate în evidență lipsa unor progrese reale sau chiar regrese în domenii-cheie precum: protecția avertizorilor de integritate; funcționarea instituțiilor specializate anticorupție; asigurarea independenței și eficienței justiției; etc. Echipa de evaluatori atrag atenția asupra stagnării unor reforme, riscurile de vulnerabilizare instituțională și lipsa unor rezultate tangibile. Aceste aspecte denotă că, dincolo de creșterea unor

scoruri agregate, persistă provocări majore care necesită intervenții urgente și substanțiale pentru a asigura sustenabilitatea eforturilor anticorupție.

Raportul integral, cu toate constatările și recomandările formulate pentru Republica Moldova, urmează a fi publicat în perioada următoare și va fi disponibil publicului larg.

II. CONTRIBUȚIILE CAPC LA PROCESUL DE EVALUARE ȘI RECOMANDĂRILE FORMULATE

2.1. Participarea CAPC la procesul de monitorizare OCDE/ACN

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) s-a implicat activ și consecvent în toate etapele procesului de evaluare realizat de OCDE/ACN pentru Republica Moldova, în cadrul celei de-a cincea runde de monitorizare a Planului de Acțiune Anticorupție de la Istanbul (IAP). CAPC a fost una dintre cele doar două organizații neguvernamentale din țară care au transmis [comentarii scrise](#) ca răspuns la chestionarul oficial de monitorizare și la versiunea preliminară a raportului de evaluare.

În februarie 2025, CAPC a participat la vizita de evaluare pe teren organizată la Chișinău de echipa OCDE/ACN. Aceasta a inclus 12 sesiuni tematice cu reprezentanți ai autorităților publice și ai societății civile. În cadrul acestor consultări, CAPC a furnizat [analize independente și observații critice](#), oferind o perspectivă documentată asupra progreselor realizate, dificultăților întâmpinate și priorităților de reformă în domeniul anticorupție.

Ulterior, CAPC a fost invitat să participe, alături de autoritățile naționale, la [consultările bilaterale desfășurate la Paris](#), pe 7 iulie 2025. Aceste discuții au permis echipei de evaluare să clarifice ultimele observații și să confirme concluziile raportului de follow-up, înainte de prezentarea acestuia în plen.

Pe 8 iulie 2025, în cadrul [sesiunii plenare a Rețelei ACN/OCDE](#), raportul de monitorizare pentru Moldova a fost prezentat oficial, fiind supus întrebărilor din partea țărilor membre și adoptat prin consens. În cadrul acestei prezentări, evaluatorii au [menționat contribuția CAPC - datele furnizate în cadrul sondajului național realizat în 2024](#) cu participarea a 530 de întreprinderi mici și mijlocii din Moldova, care oferă o imagine detaliată a situației și tendințelor legate de corupție.

CAPC a avut, de asemenea, [posibilitatea de a susține o intervenție publică în plen](#), exprimând sprijin pentru concluziile raportului și subliniind rolul constructiv al societății civile în promovarea și monitorizarea reformelor anticorupție.

Implicarea CAPC în procesul de evaluare a demonstrat valoarea adăugată pe care o poate avea societatea civilă în monitorizarea reformelor anticorupție, promovarea transparenței și responsabilizarea instituțiilor.

2.2. Observații și contribuții CAPC în evaluarea OCDE/CAN

În continuare, sunt prezentate principalele observații, obiecții și recomandări formulate de CAPC în cadrul procesului de evaluare, cu accent pe ariile tematice considerate critice din perspectiva reformelor anticorupție.



2.2.1. Aria de performanță 1: Politici anticorupție

Indicatorul evaluat: Politica anticorupție este fundamentată pe analize obiective și reflectă realitățile curente

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției a transmis către experții OECD/ACN un set amplu de comentarii scrise privind conținutul și implementarea politicilor anticorupție din Republica Moldova. Aceste observații au vizat în special Programul Național de Integritate și Anticorupție (PNIA) pentru anii 2024–2028, document adoptat de Parlament prin Hotărârea nr. 442 din 28 decembrie 2023 și însoțit de un Plan de acțiuni detaliat.

CAPC a apreciat faptul că noul PNIA reprezintă al patrulea document strategic de acest tip adoptat de Republica Moldova din 2005 până în prezent, continuând eforturile anterioare printr-o abordare multidimensională. Programul este structurat în jurul a 4 obiective generale, 14 obiective specifice și 84 de acțiuni planificate, urmărind reducerea corupției și consolidarea integrității în sectorul public și cel privat.

Totodată, CAPC a semnalat o serie de lacune de fond și de formă în elaborarea documentului. Printre principalele observații formulate se numără:

- **Lipsa corelării reale cu angajamentele internaționale.** Deși PNIA invocă în mod formal cele 9 angajamente formulate de Comisia Europeană în opinia sa privind cererea de aderare a Moldovei la UE – dintre care 4 vizează direct domeniul integrității – Planul nu conține măsuri clare și concrete pentru implementarea acestor angajamente, în special în ceea ce privește investigarea activă și eficientă a corupției și crearea unui bilanț convingător de condamnări.
- **Incoerența cu Strategia Națională de Securitate.** Documentul ignoră faptul că Strategia Națională de Securitate (Hotărârea Parlamentului nr. 391 din 15 decembrie 2023) identifică corupția și practicile cleptocratice drept riscuri la adresa securității naționale. În PNIA, corupția nu este tratată ca o amenințare strategică, iar planul nu oferă o viziune consolidată pentru întărirea capacităților instituțiilor responsabile.
- **Deficiențe în structura indicatorilor.** CAPC a criticat formularea ambiguă a unor indicatori de impact, lipsa valorilor de referință inițiale, precum și includerea unor indicatori cantitativi (e.g., număr de persoane instruite, număr de evenimente organizate) care nu reflectă în mod real rezultatele obținute. De asemenea, s-a menționat că acești indicatori nu permit evaluarea efectivă a impactului politicii și pot conduce la raportări formale, fără valoare strategică.
- **Lipsa unor măsuri pentru sectorul privat și financiar.** PNIA nu conține acțiuni relevante pentru implementarea mecanismelor de protecție a avertizorilor de integritate în sectorul privat și nu abordează riscurile specifice din sectorul bancar și non-bancar, în ciuda lecțiilor dure învățate din fraudă bancară din 2014–2015.
- **Absența unor măsuri pentru integritatea actorilor-cheie.** Noul program ignoră nevoia de a întări integritatea în sistemul judiciar și în rândul procurorilor, în ciuda recomandărilor formulate de CAPC în evaluarea finală a SNIA 2017–2020. De asemenea, nu sunt reflectate recomandări privind creșterea efectului disuasiv al sancțiunilor pentru corupție sau monitorizarea eficientă a întreprinderilor de stat.
- **Supraîncărcarea instituțiilor fără justificare clară.** CAPC a atras atenția asupra extinderii aparatului de personal al CNA și ANI, fără o analiză de cost-beneficiu sau o fundamentare clară a eficienței acestei decizii. Deși se prevede creșterea

numărului de angajați, nu se justifică necesitatea acestui demers în contextul digitalizării activităților și a redistribuirii priorităților de intervenție.

- **Probleme de guvernanță în mecanismul de monitorizare.** Componenta și regulile de selecție a organizațiilor societății civile pentru Grupul de Monitorizare al PNIA nu sunt descrise clar în textul programului, iar decizia CNA privind desemnarea acestora a fost luată în absența unor criterii transparente. CAPC a avertizat că acest fapt compromite independența procesului de monitorizare și afectează încrederea publicului.

CAPC a formulat mai multe recomandări tehnice, printre care:

- stabilirea unor valori de referință clare pentru indicatorii de impact;
- excluderea indicatorilor care nu reflectă rezultate concrete;
- corelarea obiectivelor PNIA cu alte documente strategice naționale;
- elaborarea unei viziuni sistemice asupra riscurilor de corupție în sectorul financiar;
- revizuirea mecanismului de selecție a societății civile în procesul de monitorizare.

Contribuția CAPC în această arie a fost apreciată de echipa de evaluare, fapt ce confirmă relevanța expertizei societății civile în evaluările internaționale, iar anumite puncte, inclusiv cele legate de indicatorii de rezultat și de corelarea cu alte strategii, se regăsesc reflectate în raportul final adoptat de ACN/OECD.



Indicatorul evaluat: Elaborarea politicii anticorupție este incluzivă și transparentă

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) a semnalat o serie de deficiențe majore în ceea ce privește transparența și caracterul incluziv al procesului de elaborare și aprobare a Programului Național de Integritate și Anticorupție (PNIA) pentru anii 2024–2028.

Potrivit observațiilor CAPC transmise evaluatorilor OCDE/ACN în cadrul chestionarului de monitorizare, procedurile prevăzute de Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional nu au fost respectate. Publicul nu a fost informat în mod corespunzător despre inițierea procesului decizional, iar între data înregistrării proiectului de hotărâre în Parlament (8 decembrie 2023) și examinarea acestuia în plen (28 decembrie 2023) s-au scurs doar 14 zile lucrătoare. De asemenea, în această perioadă nu au fost organizate consultări publice ample. Singura discuție cu societatea civilă a avut loc în cadrul Comisiei parlamentare pentru securitate națională, ordine publică și administrație pe 8 decembrie 2023, însă consultarea a fost punctuală și nu a fost însoțită de o perioadă reală de dezbatere publică.

CAPC a transmis un raport de expertiză asupra proiectului PNIA pe 27 decembrie 2023 – adică înainte de aprobarea documentului în plenul Parlamentului, dar în aceeași zi în care proiectul a fost deja examinat de Comisia parlamentară responsabilă. A doua zi, pe 28 decembrie, Parlamentul a adoptat oficial Programul. Ulterior, CAPC a primit un răspuns oficial din partea Comisiei, prin care se menționa că avizul transmis de organizație a fost recepționat „prea târziu” pentru a fi luat în considerare. Astfel, comentariile CAPC nu au fost incluse în sinteza recomandărilor primite de la societatea civilă.

Această situație a fost calificată de CAPC drept un exemplu de simulare a consultărilor publice, în contradicție cu principiile unei guvernări deschise și participative. În opinia CAPC, un proces veritabil de consultare presupune analizarea substanțială a opiniilor formulate de actori non-guvernamentali înainte de adoptarea finală a documentelor strategice, mai ales în domenii critice precum politicile anticorupție.

Mai mult, CAPC a remarcat că, în fazele anterioare de elaborare a proiectului PNIA, consultările s-au limitat la trimiterea proiectului spre avizare către autorități publice și la publicarea acestuia pe pagina web a Centrului Național Anticorupție (CNA), fără o campanie de informare publică sau o invitație deschisă adresată societății civile. Acest mod de lucru a contribuit la restrângerea participării și a diversității actorilor implicați în procesul de formulare a politicii publice.

Lipsa unei participări reale a societății civile și a altor actori relevanți în procesul de formulare a politicilor publice ridică semne de întrebare privind asumarea colectivă a măsurilor propuse și afectează în mod direct legitimitatea și calitatea politicii adoptate. Un proces consultativ consistent ar fi permis o fundamentare mai solidă a documentului,

ar fi contribuit la evitarea unor omisiuni importante și ar fi asigurat o mai mare susținere publică pentru reformele propuse.

Indicatorul evaluat: Coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicii anticorupție sunt asigurate

CAPC a evaluat că, în perioada de referință, coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicii anticorupție, deși prevăzute formal în Programul Național de Integritate și Anticorupție 2024–2028, nu au fost implementate eficient în practică. Secțiunea IX a PNIA descrie mecanismele de raportare, dar lipsa unor informații publice relevante ridică semne de întrebare privind aplicarea acestora.



La momentul completării chestionarului, CAPC nu a putut confirma din surse publice dacă Grupul de Monitorizare al PNIA fusese constituit efectiv și dacă Comisia parlamentară pentru securitate națională, apărare și ordine publică a coordonat procesul de implementare și a exercitat supravegherea entităților responsabile.

Conform PNIA, Secretariatul Grupului de Monitorizare este gestionat de Serviciul politici anticorupție din cadrul CNA. Acesta are atribuții clare, precum: organizarea ședințelor grupului; colectarea și sintetizarea informațiilor de la entitățile publice responsabile; elaborarea rapoartelor semestriale și anuale.

În anul 2024, secretariatul a îndeplinit doar parțial aceste sarcini, reușind să colecteze informațiile de la autorități și să publice un raport pentru primul semestru. CAPC anticipează că raportul pentru semestrul II va fi disponibil în 2025.

Referitor la implicarea societății civile în mecanismele de coordonare, CAPC nu a fost invitat la nicio reuniune de coordonare în 2024 privind progresul PNIA. Nu există dovezi publice că asemenea ședințe au avut loc, iar ONG-urile nu au participat activ la elaborarea ultimului raport de monitorizare.

Totodată, în ciuda faptului că PNIA încurajează elaborarea de rapoarte alternative de evaluare de către societatea civilă, cadrul legal este incomplet. Conform evaluării CAPC, Regulamentul aprobat de CNA prin ordinul nr. 31 din 24 iunie 2024, privind selecția ONG-urilor în Grupul de Monitorizare, nu are temei juridic, deoarece PNIA nu delegă această competență CNA. În plus, condițiile impuse ONG-urilor pentru participare sunt disproportionale și echivalente celor aplicabile funcționarilor publici, fiind excesive în raport cu statutul necompetitiv al conducerii CNA. CAPC recomandă ca procedura de selecție a reprezentanților societății civile să fie aprobată printr-o decizie distinctă a Parlamentului sau ca anexă la Hotărârea nr. 442/2023 de aprobare a PNIA.

2.2.2. Aria de performanță 2: Conflictele de interese și declarațiile de avere și interese personale

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) a transmis o serie de observații privind performanța Autorității Naționale de Integritate (ANI) în domeniul prevenirii, identificării și sancționării conflictelor de interese și al verificării declarațiilor de avere și interese personale. Acestea reies din monitorizările sistematice realizate de CAPC în ultimii ani.

Deși ANI primește anual sute de sesizări și petiții, majoritatea sunt respinse în faza incipientă, fără demararea procedurilor de control. Rată constant ridicată de refuzuri în inițierea controalelor poate semnală o serie de probleme, printre care: criterii neclare sau restrictive pentru admisibilitatea sesizărilor, aplicare formalistă a normelor, lipsă de transparență în motivarea deciziilor, precum și eventuale deficiențe în pregătirea personalului ori în informarea publicului privind condițiile legale de sesizare.

Analizele CAPC au constatat că majoritatea încălcărilor confirmate vizează funcționari de nivel mediu sau local, în timp ce foarte puține cazuri implică persoane cu funcții de demnitate publică sau poziții de conducere la nivel central. Această distribuție ridică semne de întrebare privind capacitatea ANI de a acționa imparțial și eficient în raport cu toate categoriile de subiecți ai declarării, dar și semnalează o vulnerabilitate a sistemului de control și aplicare a legii în raport cu funcțiile de top.

Capacitatea instituțională limitată rămâne o problemă cronică. Spre exemplu, în anul 2023, doar aproximativ jumătate din posturile prevăzute în organigrama ANI erau

ocupate. Această situație afectează negativ capacitatea autorității de a desfășura controale prompte și riguroase și de a acoperi în mod echitabil toate domeniile de competență.

2.2.3. Aria de performanță 2: Protecția avertizorilor de integritate

Indicatorul evaluat : Protecția avertizorului de integritate este garantată prin lege

În perioada de referință 2023–2024, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) a evidențiat o serie de probleme esențiale privind cadrul legal și practicile aferente protecției avertizorilor de integritate în Republica Moldova.

În ceea ce privește cadrul normativ, în 2023 a fost adoptată o nouă Lege a avertizorului de integritate – Legea nr. 165/2023. Elaborarea acesteia a fost coordonată de Ministerul Justiției și Centrul Național Anticorupție (CNA), în scopul alinierii la standardele europene, inclusiv la Directiva UE 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii. Totuși, CAPC a formulat mai multe critici asupra conținutului și procesului de elaborare a legii.



CAPC a remarcat că procesul legislativ nu a respectat cerințele privind transparența decizională, perioada de consultare publică fiind redusă nejustificat. Nota informativă anexată proiectului de lege nu a inclus o analiză a practicilor existente privind funcționarea mecanismului avertizorului de integritate și nu a oferit soluții pentru problemele identificate în aplicarea Legii nr. 122/2018, care fusese anterior în vigoare.

Proiectul de lege a fost descris ca o combinație incoerentă de prevederi din vechea lege și din directiva europeană, fără o abordare conceptuală clară și fără soluții concrete pentru dificultățile identificate în practică.

Totodată, CAPC a exprimat îngrijorarea că legea a fost promovată în grabă, mai degrabă pentru a răspunde formal cerințelor asumate față de partenerii externi, decât pentru a garanta o protecție eficientă a avertizorilor. Printre recomandările ignorate de autorii proiectului s-au numărat:

- desemnarea unei autorități de supraveghere care să asigure aplicarea unitară a mecanismului;
- consolidarea instrumentelor de protecție oferite autorităților administrației publice;
- instituirea unui mecanism de emitere a ordinelor de protecție de către instanțele de judecată;
- oferirea de asistență juridică și psihologică gratuită avertizorilor.

Pe plan practic, CAPC a constatat că între 2023 și 2024 nu au fost realizate progrese semnificative în ceea ce privește aplicarea eficientă a noului cadru legal. Abrogarea în noiembrie 2024 a Hotărârii Guvernului nr. 23/2020, care reglementa vechiul mecanism, a creat incertitudine în rândul autorităților și entităților private. Multe dintre acestea nu au știut cum să adapteze procedurile interne la noile prevederi ale Legii nr. 165/2023.

CNA a organizat anumite sesiuni de instruire, dar acestea au fost sporadice și nu au contribuit la o înțelegere comună a noilor concepte. De asemenea, pagina web a CNA dedicată avertizorilor nu a fost actualizată în conformitate cu noul cadru legal.

CAPC a subliniat că Legea nr. 165/2023 păstrează deficiențele cadrului anterior. Procedurile de examinare a dezvăluirilor rămân insuficient reglementate, ceea ce afectează eficiența protecției. Legea nu precizează clar cine examinează dezvăluirea, cum se păstrează confidențialitatea sau care este traseul procedural. Totodată, nu sunt prevăzute sancțiuni eficiente în cazurile de represalii împotriva avertizorilor – Codul penal și Codul contravențional nu au fost ajustate în consecință.

CAPC a mai notat absența unei analize coerente privind modul în care noua lege este implementată, ceea ce împiedică evaluarea impactului real al noii legislații și identificarea problemelor de aplicare. Fără o astfel de evaluare, nu se poate aprecia dacă noile prevederi sunt cu adevărat eficiente și conforme cu cerințele internaționale.

Indicatorul evaluat: Mecanismele de protecție a avertizorilor sunt funcționale în practică

Deși în 2023 a fost adoptată o nouă lege privind avertizorii de integritate – Legea nr. 165/2023 – implementarea acesteia a generat mai degrabă incertitudini decât progrese clare în funcționarea mecanismelor de raportare și protecție în practică.

Potrivit observațiilor formulate de CAPC, aplicarea noii legi a fost afectată de o lipsă de claritate instituțională, de absența unor instrucțiuni clare privind utilizarea canalelor de raportare, dar și de neadaptarea sistemelor existente la noile prevederi. De exemplu, Centrul Național Anticorupție, una dintre instituțiile-cheie în procesul de recepționare și examinare a raportărilor de integritate, nu și-a actualizat până în prezent sistemul online de raportare, în pofida adoptării noului cadru normativ.



În perioada 2023–2024, nu au fost disponibile date centralizate sau rapoarte oficiale care să ateste cum au fost adaptate canalele interne și externe de raportare de către instituțiile publice sau entitățile private. Mai mult, nu există informații publice cu privire la existența unor analize, monitorizări sau evaluări relevante privind funcționarea acestor canale. Lipsa unor astfel de date împiedică nu doar analiza eficienței mecanismelor actuale, ci și formularea unor politici publice bazate pe dovezi în acest domeniu.

Din perspectiva colectării și gestionării datelor, CAPC a constatat că sistemul actual este inefficient și lipsit de transparență. Pentru a îmbunătăți acest aspect, ar fi necesară instituirea unui mecanism centralizat care să colecteze, proceseze și publice date privind utilizarea canalelor de raportare, însoțit de mecanisme clare de feedback pentru avertizori. Acest lucru ar contribui nu doar la consolidarea protecției, dar și la sporirea încrederii în întregul sistem.

Pentru a spori eficiența canalelor de raportare, CAPC a recomandat intervenții legislative, instituționale și practice:

- La nivel legislativ, este necesară clarificarea procedurilor de raportare și întărirea protecției acordate avertizorilor.
- La nivel instituțional, ar trebui creat un sistem centralizat de raportare și o autoritate independentă care să supravegheze aplicarea uniformă a legii.
- La nivel practic, se impune simplificarea procesului de raportare, asigurarea confidențialității, precum și instituirea unui mecanism clar de feedback pentru persoanele care fac dezvăluiri.

În concluzie, CAPC a semnalat că, în lipsa unor analize și date obiective, nu poate fi evaluată cu exactitate funcționalitatea canalelor de raportare în perioada 2023–2024. Această lipsă de transparență și coordonare afectează grav eficiența și credibilitatea mecanismelor de protecție a avertizorilor în Republica Moldova.

Indicatorul evaluat: Agenția sau unitatea responsabilă pentru protecția avertizorilor are atribuții clare stabilite în lege și este funcțională în practică

În perioada 2023–2024, cadrul instituțional pentru implementarea legislației privind protecția avertizorilor a funcționat doar parțial. Deși există agenții și subdiviziuni cu atribuții în acest domeniu, eficiența lor a fost afectată de resurse insuficiente, lipsa unui mecanism centralizat de coordonare și dificultăți în aplicarea noilor dispoziții legale.

CAPC a semnalat că personalul implicat deține un anumit nivel de specializare și are, teoretic, competențe pentru a primi și investiga sesizări privind represalii, a aplica sancțiuni și a monitoriza eficiența mecanismelor de protecție. Totuși, în practică, aceste competențe nu sunt exercitate pe deplin din cauza constrângerilor menționate mai sus.

În acest context, sunt necesare mai multe ajustări legislative, instituționale și practice pentru a consolida eficiența mecanismului de protecție a avertizorilor:

- La nivel legislativ, ar trebui clarificate rolurile instituțiilor implicate, pentru a evita suprapunerile de competențe, și ar trebui introduse termene clare pentru soluționarea plângerilor și investigarea cazurilor de represalii. De asemenea, este

esențială instituirea unei obligații de raportare periodică privind gestionarea cazurilor de avertizare.

- Instituțional, este necesară consolidarea capacității prin desemnarea de personal dedicat, crearea de parteneriate cu societatea civilă și implicarea unei autorități centrale cu rol de coordonare și supraveghere.
- La nivel practic, se impune formarea continuă a personalului din instituțiile relevante, dezvoltarea unor sisteme digitale securizate pentru recepționarea și gestionarea sesizărilor, standardizarea procedurilor interne și crearea unui mecanism eficient de feedback pentru avertizori.

Evaluarea generală a funcționării autorităților implicate este îngreunată de absența unor cercetări publice sau analize relevante. Singura sursă de date sumarizate identificată de CAPC este Raportul Avocatului Poporului pentru anul 2023. Acesta menționează că instituția a recepționat cinci solicitări de protecție din partea unor persoane care s-au identificat drept avertizori de integritate. Totuși, în urma documentării, s-a constatat că nu se întruneau condițiile mecanismului de avertizare, iar Avocatul Poporului nu a putut oferi protecție.

Un caz ilustrativ menționat în raport este cel al unui beneficiar al Centrului de plasament temporar pentru copii cu dizabilități din Orhei, care a semnalat public tratamente inumane. În urma dezvăluirii, acesta a fost sancționat contravențional pentru calomnie. Avocatul Poporului a intervenit în procesul judiciar și, în ianuarie 2023, instanța a anulat sancțiunea, luând în considerare constatările instituției. Acest caz reflectă atât riscurile de represalii, cât și fragilitatea protecției legale acordate avertizorilor în practică.

Indicatorul evaluat: Sistemul de protecție a avertizorilor este funcțional, iar măsurile de protecție sunt aplicate în mod constant

În perioada 2023–2024, sistemul de protecție a avertizorilor de integritate nu a cunoscut progrese semnificative comparativ cu anii anteriori. Mecanismele de protecție aplicate au rămas, în esență, similare cu cele practicate anterior, fără a fi înregistrate îmbunătățiri relevante în domeniu. Acest lucru este reflectat inclusiv în Raportul Avocatului Poporului pentru 2023, care nu menționează cazuri concrete în care mecanismele de protecție au fost activate eficient.

Nu au fost identificate cazuri publice privind încălcarea confidențialității avertizorilor care să fi fost investigate și sancționate în mod adecvat. Totuși, CAPC atrage atenția asupra unor lacune normative persistente, inclusiv:

- lipsa unor proceduri clare și eficiente pentru investigarea rapidă a încălcărilor de confidențialitate;
- sancțiuni neclare sau insuficiente pentru persoanele care dezvăluie identitatea avertizorilor, ceea ce reduce efectul descurajator al legii;

- ambiguități privind responsabilitățile instituțiilor competente în gestionarea acestor situații;
- absența unor mecanisme eficiente de monitorizare și control privind respectarea obligației de păstrare a confidențialității.

Pentru a consolida sistemul de protecție a avertizorilor și pentru a asigura aplicarea constantă a măsurilor de protecție, CAPC recomandă:

- întărirea cadrului sancționator, prin clarificarea și înăsprirea sancțiunilor aplicabile în cazurile de represalii sau divulgare a identității avertizorilor;
- stabilirea unor termene clare pentru investigarea și soluționarea plângerilor privind represaliile;
- formarea și responsabilizarea autorităților competente, pentru a gestiona eficient plângerile și măsurile de protecție;
- campanii de informare și educare, adresate angajaților și angajatorilor, despre drepturile avertizorilor și mecanismele legale disponibile;
- introducerea sprijinului gratuit, juridic și psihologic, pentru avertizori;
- monitorizarea continuă a eficienței mecanismelor de protecție și revizuirea lor în funcție de realitățile din teren.

În ceea ce privește provocările specifice din perioada 2023–2024, CAPC subliniază că adoptarea grăbită a noii Legi privind avertizorii de integritate (Legea nr. 165/2023), fără consultări publice ample și ignorând recomandările Avocatului Poporului și ale societății civile, a generat numeroase incertitudini juridice și practice. Abrogarea Hotărârii Guvernului nr. 23/2020 – care reglementa detaliat aplicarea vechii legi – a creat un vid normativ. Instituțiile publice și private au fost nevoite să aplice noile prevederi fără ghidaj clar.

Doar la finalul anului 2024, cu sprijinul Consiliului Europei, a fost elaborat un Ghid explicativ al noii legi, destinat instituțiilor publice și private. Autorul acestui Ghid este un expert CAPC. Documentul prezintă noile concepte juridice introduse de Legea nr. 165/2023 și oferă un model de regulament intern pentru procesarea avertizărilor.

Aceste evoluții confirmă faptul că, în lipsa unei infrastructuri de implementare coerente și previzibile, protecția avertizorilor în Republica Moldova rămâne, în mare măsură, formală și ineficientă.

2.2.4. Aria de performanță 4: Integritatea în mediul de afaceri

Noul Program Național de Integritate și Anticorupție (PNIA) 2024–2028 prevede ca Obiectiv General nr. 3 „Cultivarea integrității și diminuarea actelor de corupție în sectorul privat, inclusiv în entitățile cu capital integral sau majoritar de stat”, să fie atins

până în anul 2028. Pentru realizarea acestui obiectiv, au fost stabilite trei direcții strategice:

- Obiectiv specific 3.1: Consolidarea standardelor de transparență și integritate în entitățile cu capital integral sau majoritar de stat;
- Obiectiv specific 3.2: Promovarea și asigurarea integrității în sectorul privat;
- Obiectiv specific 3.3: Eficientizarea mecanismului de transparență în acordarea ajutorului de stat.



În concluzie, deși politicile publice recent adoptate recunosc formal importanța integrității în sectorul privat și în întreprinderile de stat, măsurile implementate în practică sunt limitate, fragmentare și lipsite de efecte vizibile.

Din perspectiva societății civile, CAPC a evidențiat lipsa unui angajament sistemic privind integritatea în sectorul privat. În 2024, CAPC a desfășurat un sondaj național în rândul a 530 de companii din Republica Moldova, axat pe percepțiile și experiențele mediului de afaceri cu privire la corupție. Studiul a comparat datele cu cele din 2017 și a evidențiat:

- Persistența percepției că integritatea în sectorul privat rămâne complet neglijată;
- Faptul că întreprinderile sunt insuficient protejate de abuzurile instituțiilor publice;

- Gradul scăzut de implementare a codurilor etice și a politicilor interne de prevenire a corupției în companii.

[Studiul](#) integral este disponibil pe site-ul CAPC și constituie o referință relevantă în analiza gradului de funcționalitate a mecanismelor de integritate în mediul de afaceri.

În cadrul procesului de evaluare, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției a atras atenția și asupra absenței unui mecanism funcțional, extrajudiciar, destinat soluționării plângerilor întreprinderilor referitoare la încălcarea drepturilor lor de către autorități publice. Lipsa unui astfel de mecanism reduce considerabil capacitatea întreprinderilor de a obține remedii eficiente în afara instanțelor de judecată și afectează încrederea mediului de afaceri în protecția drepturilor sale.

În sprijinul acestei constatări, CAPC a prezentat date relevante din studiul realizat în 2024 privind percepțiile și experiențele întreprinderilor mici și mijlocii în raport cu corupția. Potrivit cercetării, doar aproximativ 30% dintre întreprinderile care au depus plângeri privind încălcarea drepturilor lor (inclusiv cazuri de corupție) au obținut o soluționare favorabilă. Plângerile vizează în principal organele de poliție (27% dintre cazuri), iar în 90% dintre situații respondenții nu au fost despăgubiți pentru prejudiciile materiale suportate. De asemenea, 30% dintre respondenți au afirmat că s-au confruntat cu forme de represalii în urma demersurilor lor.

Aceste date evidențiază nu doar absența unui mecanism eficient, accesibil și credibil de soluționare a plângerilor întreprinderilor, ci și existența unor riscuri reale de intimidare sau represalii împotriva agenților economici care semnalează abuzuri. În acest context, CAPC a subliniat necesitatea revizuirii cadrului instituțional actual privind gestionarea plângerilor companiilor sau, alternativ, crearea unui nou mecanism extrajudiciar, specializat, care să asigure independență, eficiență și acces real, în conformitate cu standardele metodologiei OCDE/IAP.

III. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Procesul de evaluare a Republicii Moldova în cadrul celei de-a cincea runde de monitorizare OCDE/ACN a scos în evidență o realitate complexă: deși în anumite arii tematice se observă progrese parțiale, persistă în continuare lacune importante în domenii-cheie precum funcționarea instituțiilor anticorupție, justiție, protecția avertizorilor de integritate, prevenirea conflictelor de interese, aplicarea efectivă a sancțiunilor și asigurarea drepturilor mediului de afaceri.

Rezultatele evaluării arată o performanță neuniformă, cu scoruri îmbunătățite în anumite componente tehnice, dar și cu indicatori care au stagnat sau s-au înrăutățit – inclusiv în domenii esențiale pentru credibilitatea reformelor. În pofida unor eforturi instituționale și a adoptării unor documente strategice noi, persistă deficiențe de fond în implementare, coordonare, monitorizare și asumare politică.

Contribuția Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției în acest proces a demonstrat utilitatea expertizei independente și importanța implicării active a societății civile în evaluările internaționale. Participarea la toate etapele de consultare, inclusiv la sesiunea plenară ACN din iulie 2025, a permis CAPC să ofere o perspectivă critică, informată și constructivă asupra stadiului reformelor.

Pentru ca reformele anticorupție să fie sustenabile și credibile, este esențial ca autoritățile Republicii Moldova să acorde o atenție sporită indicatorilor care au înregistrat regrese sau stagnări, să țină cont de recomandările formulate de experții OCDE și să asigure o implicare constantă și reală a societății civile în toate etapele procesului de reformă.

CAPC își reafirmă angajamentul de a contribui activ la promovarea integrității publice prin monitorizare, analiză, dialog constructiv și colaborare cu toți actorii relevanți, atât naționali, cât și internaționali.