

**VIOR PÎRVAN**

# **Extinderea competențelor Inspecției Financiare: între dezvoltare și stagnare instituțională**

**2014**  
IANUARIE

**POLICY BRIEF NR. 2**



**ACEST RAPORT ESTE UN PRODUS AL AGENDEI NAȚIONALE DE BUSINESS, FACILITAT DE IDIS "VIITORUL", CU SUPTUL CIPE (CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE).**



AGENDA NAȚIONALĂ  
DE BUSINESS DIN MOLDOVA

**Agenda Națională de Business din Moldova (ANB)** reprezintă o platformă comună a peste 30 de asociații de business și Camere de Comerț și Industrie, reunite în cadrul rețelei cu scopul de a influența politicile și practicile autorităților publice din domeniul dezvoltării activității de afaceri, prin participarea lor activă și transparentă la toate etapele dialogului public-privat (DPP).



www.viitorul.org

**Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”** este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.



**CIPE** este una dintre cele patru instituții de bază al National Endowment for Democracy (NED). Din 1983, CIPE a susținut mai mult de 1.000 de inițiative locale în peste 100 de țări în curs de dezvoltare privind politica de advocacy și reforma instituțională. CIPE oferă asistență de management și sprijin financiar la nivel local organizațiilor pentru a-și consolideze capacitatea de implementare a reformelor democratice și economice.

***Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale publicației trebuie să conțină referințe la ANB și/sau IDIS „Viitorul”.***

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați Coordonatorul Relații Publice al IDIS „Viitorul”.

**PERSOANA DE CONTACT:**

Diana Lungu – [diana.lungu@viitorul.org](mailto:diana.lungu@viitorul.org).

**ADRESA DE CONTACT:**

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

[www.business.viitorul.org](http://www.business.viitorul.org)

[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

## LISTĂ ABREVIERI:

PDS – Programul Dezvoltare Strategică  
IF – Inspecția Financiară  
HG – Hotărârea Guvernului  
MF – Ministerul Finanțelor  
PAG – Planul de Acțiuni al Guvernului  
PA – Plan de Acțiuni  
RAPC – Reforma Administrației Publice Centrale  
MAI – Ministerul Afacerilor Interne  
CNA – Centrul Național Anticorupție  
CC – Curtea de Conturi  
UE – Uniunea Europeană

## SUMAR INTRODUCATIV

În Republica Moldova, numărul organelor de control de stat este unul excesiv, iar aria de activitate a mai multor organe de control se suprapune și duce la dublarea de competență a acestora, fapt ce creează condiții favorabile pentru manifestări de corupție, este afectată activitatea economică a întreprinderilor, și se răsfrânge negativ asupra dezvoltării economice a statului în ansamblu.

Competențele organelor de control de examinare a aspectelor economico-financiare sunt definite insuficient și lacunar în cadrul legislativ autohton, ceea ce creează dificultăți în interpretarea și aplicarea normelor legale, în contextul interconexiunii competențelor Inspecției Financiare, Serviciului Fiscal, Curții de Conturi, Ministerului Afacerilor Interne (nemijlocit Inspectoratul General de Poliție). În această ordine de idei, subliniem necesitatea de reglementare clară în actele normative a competențelor, rolului și funcțiilor tuturor organelor de control.

În calitate de organ de control de stat, Inspecția Financiară are misiunea de a proteja interesele financiare publice ale statului, prin exercitarea controlului financiar al operațiunilor și tranzacțiilor ce țin de gestionarea resurselor bugetului public național și patrimoniului public.

Reformarea acestui organ de control a început în anul 2012, prin reorganizarea Serviciului Control Financiar și Revizie din subordinea Ministerului Finanțelor în Inspecție Financiară, la fel, în subordinea Ministerului Finanțelor. Dezvoltarea strategică a Inspecției Financiare a fost abordată în unele documente strategice sectoriale, iar drept consecință a fost elaborat Programul de

dezvoltare strategică a Inspecției Financiare pentru anii 2014-2016.

Acest Program presupune extinderea competențelor de control ale Inspecției Financiare, care va putea exercita controlul financiar asupra agenților economici privați, indiferent dacă activitatea acestora este rezultatul relațiilor economice cu entitățile publice. Totodată, Programul pune accent pe dezvoltarea și sporirea competențelor improprii, ce se referă la inspectarea și investigarea fraudelor și diminuarea neregularităților în activitatea financiară a entităților supuse inspectărilor.

Extinderea competențelor de control ale Inspecției Financiare asupra sectorului privat contravine angajamentelor Republicii Moldova stipulate în Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, precum și mai multor documente de politici naționale și sectoriale. O astfel de extindere a competențelor va dubla funcțiile de control ale Serviciului Fiscal și va perturba activitatea antreprenorială în Republica Moldova.

Reforma instituțională a Inspecției Financiare și acordarea de competențe sporite în anul electoral 2014, ar putea duce la asocierea acestui organ de control cu un instrument de presiune politică și la posibilitatea de efectuare a controalelor la comandă. În acest sens, și prin prisma obiectivelor Programului, doar independența administrativă, financiară și decizională a Inspecției Financiare, în raport cu Ministerul Finanțelor și în raport cu orice influență politică în activitatea acesteia, va duce la realizarea cu succes a misiunii, funcțiilor și atribuțiilor acestui organ de control.

În acest context, autorul și-a propus drept scop să analizeze în prezentul studiu cadrul legal

al activității Inspecției Financiare ca organ de control, principalele prevederi ale Programului de Dezvoltare Strategică, consecințele și conflictul de interese ale acestuia. În final, autorul sunează

constatările generale privind elementele transpuse în studiu și formulează unele recomandări orientate spre eficientizarea activității organelor de control în Republica Moldova.

# 1. CONTEXTUL GENERAL ȘI CADRUL LEGAL

Inspecția financiară (IF) este autoritate administrativă de specialitate din subordinea Ministerului Finanțelor și efectuează inspectări (controale) financiare. Statutul juridic al IF, locul său în structura autorităților publice centrale, funcțiile de bază, atribuțiile, drepturile, precum și modul de organizare și funcționare a acesteia sunt reglementate de Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin HG nr.1026 din 2.10.2010.

Inițial, drept autoritate administrativă de specialitate în efectuarea controalelor financiare, subordonată Ministerului Finanțelor (MF), a fost creat Serviciul Control Financiar și Revizie, care a fost ulterior reorganizat, prin HG nr.403 din 13.06.2012, în Inspecție Financiară. În prezent, conform Regulamentului său de activitate (pct.4), misiunea Inspecției Financiare constă în protecția intereselor financiare publice ale statului prin exercitarea, conform principiilor transparenței și legalității, a controlului financiar centralizat al MF privind conformitatea cu legislația a operațiunilor și tranzacțiilor ce țin de gestionarea resurselor bugetului public național și patrimoniului public.

Necesitatea unei asemenea entități, cât și sfera de competență a acesteia, reies din conținutul art.13 alin.(2) din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.96, care prevede expres că controlul financiar și administrativ asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare se exercită de către Serviciul Fiscal de Stat și organele de control financiar ale MF. În acest sens, Regulamentul IF stabilește în pct.6 sfera de aplicare a Inspecției, care efectuează inspectări financiare la:

- autoritățile publice centrale și locale și instituțiile subordonate și/sau fondate de către acestea, pe aspecte ce țin de utilizarea resurselor finanțate sau contractate de la bugetul public național, a granturilor și a mijloacelor oferite de către donatorii interni și externi, raportarea datoriei publice, procedurile de achiziție publică, precum și gestionarea conformă a activelor și pasivelor;
- la întreprinderile de stat și cele municipale, la societățile comerciale în al căror capital social statul deține o cotă-parte, precum și la persoanele afiliate, pe aspecte ce țin de utilizarea patrimoniului public, corectitudinea defalcărilor la buget și achitarea dividendelor, disciplina prețurilor și tarifelor reglementate de stat;
- la alte persoane fizice și juridice, care utilizează mijloace financiare publice și gestionează patrimoniu public, pe aspecte ce țin de corectitudinea efectuării operațiunilor și tranzacțiilor economice din mijloace financiare publice și pe aspecte ce țin de respectarea cadrului normativ privind procedura de utilizare a granturilor oferite de donatorii interni și externi.

În afară de cele două acte normative principale nominalizate mai sus, activitatea Inspecției Financiare este reglementată de:

- Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr. 845-XII din 03.01.92 - abilitază Inspecția cu atribuții de sancționare a agenților economici care au obținut venit ilicit în rezultatul relațiilor economice cu entitățile publice.

- Legea cu privire la comerțul interior nr.231 din 23.09.2010 - abilitază Inspekția cu atribuții de verificare a aspectelor ce țin de verificarea documentară a circulației mărfurilor și serviciilor comerciale, stocurilor de marfă, respectării disciplinei de preț la produsele de importanță socială.
- Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16.10.2003 - oferă efectuarea inspekțiilor asupra execuției bugetelor unităților administrativ-teritoriale.
- Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24.10.2008 - împuternicește Inspekția cu competența de examinare a unui șir de contravenții economice și adoptarea deciziilor de aplicare a sancțiunilor pecuniare.
- HG cu privire la măsurile de coordonare și de reglementare de către stat a prețurilor (tarifelor) nr. 547 din 04.08.1995 - pune în sarcina Inspekției efectuarea controlului asupra respectării disciplinei de stat a prețurilor.
- HG despre aprobarea Regulamentului privind formarea prețurilor la medicamente și alte produse farmaceutice și para-farmaceutice nr. 603 din 02.07.97 - pune în sarcina IF asigurarea controlului asupra respectării modalității de formare a prețurilor la medicamentele comercializate și plasate pe piața internă.

## 2. ANALIZA PDS ȘI MODIFICĂRILE PROPUSE

Printre atribuțiile IF, în cadrul exercitării funcțiilor sale, pct.7 alin.(1) lit.e) din Regulamentul IF, prevede că aceasta elaborează programul de activitate, care se coordonează cu MF și se aprobă de Consiliul Coordonator al IF.

În acest context, a fost elaborat proiectul Programului de Dezvoltare Strategică 2014-2016 (PDS) a Inspecției Financiare, fiind inițiată consultarea publică a acestuia de către Ministerul Finanțelor și Inspecția Financiară.

PDS a IF pentru anii 2014-2016 se propune a fi documentul principal de dezvoltare strategică a activității de inspectare și include misiunea, obiectivele, prioritățile și direcțiile de activitate pe termen mediu.

PDS presupune *amendarea legislației* pentru a *extinde competențele de control* ale Inspecției Financiare *asupra agenților economici privați*, indiferent dacă

activitatea acestora este rezultatul relațiilor economice cu entitățile publice. Deopotrivă, aceste modificări vor extinde atribuțiile Inspecției Financiare de a opera controale economice financiare la toți agenții economici, inclusiv persoane fizice care practică activitatea de întreprinzător.

În conformitate cu modificările propuse la Legea cu privire la comerțul interior nr.231 din 23.09.2010, Inspecția Financiară va efectua controlul economico-financiar la persoanele juridice de drept privat, precum și la persoane fizice ce practică activitatea de întreprinzător, pe aspecte ce țin de respectarea disciplinei de preț la produsele de importanță socială.

Totodată, PDS pune accent pe dezvoltarea și sporirea competențelor IF ce se referă la inspectarea și investigarea fraudelor și diminuarea neregularităților în activitatea financiară a entităților supuse inspecțiilor.



### 3. CONSECINȚELE PDS ȘI CONFLICTUL DE INTERESE

Ca rezultat al modificărilor propuse, controlul agenților economici se va efectua chiar dacă activitatea acestora este rezultatul relațiilor economice cu entitățile publice și se va referi la *toate* relațiile economice ale agenților economici. Plus la aceasta, sub acoperirea sintagmei “produse de importanță socială”, IF va putea efectua controale la agenții economici privați în toate cazurile în care va considera necesar, în contextul în care aceste produse sunt comercializate cu preponderență de agenții economici din Republica Moldova. Mai mult ca atât, poate chiar reprezenta domeniul de bază în activitatea unui antreprenor privat (ex. fabrica de lapte, de pâine, etc.).

În rezultat, vor fi dublate și funcțiile de control ale Inspectoratului Fiscal. Totodată, notăm faptul că prin aceste modificări legislative se va exclude competența MAI de a efectua controale economico-financiare, care la moment este prevăzută de art.22 din Legea cu privire la comerțul interior nr.231 din 23.09.2010.

Suplimentar, trebuie să subliniem faptul că Programul presupune acordarea IF a competențelor de control și asupra activităților asociațiilor obștești, ceea ce va dubla competențele organelor fiscale și va perturba activitatea sectorului asociativ din Republica Moldova.

Retorica PDS este legată de lipsa unui organ care efectuează controlul economic financiar integral al oricărui agent economic, fapt care dublează numărul instituțiilor de control și exercită presiuni suplimentare asupra businessului.

Constituția RM în art.126 stabilește în mod expres că economia RM este o economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată

și proprietatea publică, antrenate în concurență liberă. Statul trebuie să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție.

Asemenea competențe, acordate IF, nu corespund prevederilor art.13 alin.(2) din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.96, care stabilesc pentru Inspecția Financiară doar competența de control financiar și administrativ asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare. În plus, nu corespund misiunii, funcției, sferei de aplicare, atribuțiilor stabilite în Regulamentul privind organizarea și funcționarea IF din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin HG nr.1026 din 2 noiembrie 2010, în conformitate cu care Inspecția verifică doar conformitatea cu legislația a operațiunilor și tranzacțiilor ce țin de gestionarea resurselor bugetului public național și patrimoniului public.

O astfel de extindere a competențelor asupra sectorului privat *contravine PAG pentru anii 2012-2015*, aprobat prin HG nr.289 din 7 mai 2012. În pct.83, pentru “*mediul de afaceri*” este preconizată limitarea gradului și modalităților de intervenție abuzivă și nefondată a statului în activitatea întreprinderilor prin optimizarea legislativă și instituțională a controalelor asupra activității agenților economici. Adică, inclusiv, delimitarea clară a funcțiilor instituțiilor relevante pentru efectuarea controalelor asupra utilizării resurselor publice, activității economico-financiare, fiscale și celor specializate, precum și crearea unui sistem unic de evidență a inspecțiilor și controalelor.

Tot în acest sens, notăm că această extindere *contravine Strategiei reformei cadrului de reglementare*

a activității de întreprinzător pentru anii 2013–2020 și a PA pentru implementarea acesteia în anii 2013–2015, aprobate prin HG nr.1021 din 16.12.2013. Conform Strategiei, în domeniul controlului de stat, eforturile vor fi direcționate spre schimbarea abordării – de la controalele universale de rutină la cele bazate pe evaluarea riscului, ceea ce va asigura reducerea imixtiunii statului în activitatea sectorului privat. Astfel, controlului de stat vor fi supuse doar întreprinderile care prezintă un risc sporit pentru societate, mediu, veniturile publice și alte bunuri publice. Aceste măsuri vor reduce corupția și povara administrativă asociate acesteia. Totodată, pornind de la prevederile pct.2 din HG nr.1021 din 16.12.2013, ministerele, alte autorități administrative centrale și locale, instituțiile publice autonome cu atribuții în domeniul reglementării activității de întreprinzător au obligația de a ajusta programele și planurile de acțiuni proprii la obiectivele și la prioritățile expuse în Strategie și în PAG.

PDS a IF nu ține cont nici de Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, adoptată prin legea nr. 166 din 11.07.2012. În capitolul „Business: cu reguli clare de joc”, în Strategia Națională de Dezvoltare se menționează că întreprinzătorii suportă bariere și costuri administrative legate de numărul mare al inspecțiilor de stat. În acest context, se mizează pe schimbarea accentului de pe inspecții pe consiliere. Inspecțiile fiind realizate în baza principiului riscului perceput, ceea ce va ameliora semnificativ mediul de afaceri, diminuând, totodată, costurile administrative inutile și, implicit, va asigura dezvoltarea economică. Ca obiective specifice, Strategia prevede reducerea numărului de inspecții de stat cu 20% până în anul 2015 și cu 40% în anul 2020.

Prevederile PDS a IF urmau a fi analizate și prin prisma Strategiei de RAPC în Republica Moldova, aprobată prin HG nr.1402 din 30.12.2005, extinsă de mai multe ori, inclusiv și prin prevederile proiectului strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2014–2020. RAPC prevede expres că una din reformele cu care interacționează reforma administrației publice centrale este *reforma reglementării de stat*, orientată spre înlăturarea barierelor administrative artificiale

din calea antreprenorilor și investitorilor, precum reducerea numărului tuturor formelor de control din partea statului. Totodată, în calitate de *principiu* al reformei administrației publice, se prevede reducerea numărului atribuțiilor autorităților administrației publice ce țin de reglementarea activităților antreprenoriale.

În acest sens, notăm că PDS a IF pentru anii 2014–2016 deviază de la prioritățile de politici publice stipulate în documentele strategice naționale/sectoriale/intersectoriale și chiar contravine acestora.

În conformitate cu pct. 15 din HG nr. 33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, la etapa de elaborare a documentului de politici se vor face referiri la interacțiunea acestora cu alte programe guvernamentale aflate în desfășurare sau deja realizate, pentru asigurarea continuității și evitarea suprapunerilor de obiective, acțiuni și costuri. Reieșind din conținutul pct. 6 și 10 ale Metodologiei de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale, aprobate prin HG nr. 176 din 22.03.2011, Programul de dezvoltare strategică al autorității trebuie să se axeze pe prioritățile de politici publice pe termen mediu, deja aprobate de Guvern.

Tot aici menționăm că Republica Moldova face pașii necesari pentru aderare la UE, care implică armonizarea legislației Republicii Moldova la legislația Uniunii Europene (implementarea aquis-ului comunitar). Recent, a fost parafat textul Acordului de Asociere dintre UE și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte.

Titlul IV al acestui Acord se referă la cooperarea în sectorul economic și alte sectoare. Capitolul 2 „Dialogul în domeniul economic” prevede în art.24 pct.1 că UE și Republica Moldova vor facilita procesul de reformă economică prin promovarea politicilor economice pertinente

pentru funcționarea economiilor de piață, precum și formularea și implementarea acestor politici economice. Iar în pct.2 notează că Republica Moldova va depune eforturi pentru a crea o economie de piață funcțională și ajusta treptat politicile sale la politicile UE, în conformitate cu principiile călăuzitoare ale politicilor macroeconomice și fiscale viabile.

Articolul 47 din Capitolul 7 statuează expres că cooperarea în domeniul managementului finanțelor publice – politica bugetară, controlul intern, inspecția financiară și auditul extern – se va axa pe implementarea standardelor internaționale, precum și pe bunele practici în acest domeniu, care vor contribui la dezvoltarea unui sistem modern de management al finanțelor publice în Republica Moldova, compatibil cu principiile UE și internaționale de transparență, răspundere, economie, eficiență și eficacitate. Totodată, art. 49 lit.b) stabilește că Părțile vor coopera, de asemenea, în legătură cu dezvoltarea unui sistem de inspecție financiară adecvat care va *complementa, dar nu va dubla* funcția de audit intern și va asigura acoperirea cu un *control adecvat al veniturilor și cheltuielilor guvernului* pe parcursul perioadei de tranziție și după aceasta.

PDS prevede pentru IF competențe improprie, ce se referă la inspectarea și investigarea fraudelor și diminuarea neregularităților în activitatea financiară a entităților supuse inspectărilor. Adică, se prevede atribuirea competențelor CCCEC, reformat în CNA, legate de infracțiunile economice care au fost transferate către MAI și Serviciul Vamal.

Atribuirea către IF a competenței de investigare a fraudelor și neregularităților trebuie privită sub mai multe aspecte și anume:

În primul rând, fraudă, așa cum este definită în Legea privind controlul financiar public intern nr.229 din 23.09.2010, constituie infracțiune, care, conform legislației, este examinată și constatată de organele de urmărire penală și instanțele de judecată. Reieșind din prevederile Codului de procedură penală și ale Legii privind statutul

ofițerului de urmărire penală nr.333 din 10.11.2006, urmărirea penală în cauze penale este efectuată de ofițerul de urmărire penală din cadrul MAI, Serviciului Vamal și CNA. Caracterul exclusiv penal al fraudelor economice și financiare este specificat și în art.16 din Acordul de Asociere al RM cu UE, ce se referă la prevenirea și combaterea crimei organizate, corupției și altor activități ilegale.

În al doilea rând, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor este o activitate specială ce ține de competența organelor de drept. Legea privind activitatea specială de investigații nr. 59 din 29.03.2012, prevede în art. 1 alin. (1) că activitatea specială de investigații reprezintă o procedură cu caracter secret și/sau public, efectuată de autoritățile competente, cu sau fără utilizarea echipamentelor tehnice speciale, în scopul culegerii de informații necesare pentru prevenirea și combaterea criminalității, asigurarea securității statului, ordinii publice, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, descoperirea și cercetarea infracțiunilor. Reieșind din cuprinsul art.6 alin.(1) din respectiva lege, activitatea specială de investigații se efectuează de către ofițerii de investigații ai subdiviziunilor specializate din cadrul ori subordonate MAI, Ministerului Apărării, CNA, Serviciului de Informații și Securitate, Serviciului de Protecție și Pază de Stat, Serviciului Vamal și Departamentului Instituțiilor Penitenciare al Ministerului Justiției. Iar, conform art. 6 alin. (2), se interzice efectuarea măsurilor speciale de investigații de către alte autorități decât cele prevăzute la alin. (1).

În rândul trei, conform Programului, se menționează că IF va interveni în mod prioritar doar în cazurile de fraudă și abuz, ceea ce prezumă caracterul subiectiv al intervenției. Ori, o fraudă sau un abuz pot fi constatate doar în rezultatul unui control planificat sau inopinat, dar nu în prealabil cu ideea preconcepută de fraudă și abuz. O asemenea abordare contravine și principiului prezumției nevinovăției. Conform art. 21 din Constituție, până vinovăția va fi dovedită în mod legal, orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată.

PDS stabilește drept oportunități pentru IF perfecționarea legislației ce reglementează sfera de aplicare și modalitățile de aplicare și percepere a sancțiunilor, precum și asigurarea unui sistem de sancționare mai eficient.

Deci, se pune accent pe sancționarea agenților economici privați, fapt ce nu va aduce vreun beneficiu, ci doar pagube mediului de business.

Mai mult ca atât, o asemenea abordare contravine și *Programului de guvernare „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2013–2014”*, care prevede ca priorități: aplicarea prezumției de nevinovăție mediului de afaceri în relația cu organele de control; delimitarea clară a funcțiilor și prerogativelor organelor cu funcții de control fiscal; asigurarea intervențiilor adecvate (ale autorităților fiscale) în cadrul de reglementare a afacerii și tratarea corectă și egală a tuturor întreprinderilor; implementarea unui mecanism de responsabilitate personală și instituțională a funcționarilor publici și a instituțiilor publice cu atribuții în domeniul controlului fiscal față de măsurile întreprinse.

*Competențele organelor de control privind examinarea aspectelor economico-financiare sunt definite insuficient și lacunar în cadrul legislativ autohton, ceea ce creează dificultăți în interpretarea și aplicarea normelor legale în contextul interconexiunii competențelor Inspecției Financiare cu competențele Serviciului Fiscal, Curții de Conturi (CC), MAI, subdiviziunilor MF.*

*Plus la aceasta, intenția de extindere a competențelor Inspecției Financiare coincide, spre exemplu, cu intenția de extindere a competențelor CC, ceea ce va dubla competențele acestor două organe de control.*

Planul de Dezvoltare Strategică pe anii 2011–2015 a CC stabilește ca obiective și activități principale pentru CC: dezvoltarea capacității de a audita eficient fondurile donatorilor externi; mărirea înțelegerii rolului auditorului extern în domeniul fraudei și corupției și sporirea capacității CC de examinare a unor astfel de probleme; elaborarea și desfășurarea instruirii în domeniul fraudei

și corupției; elaborarea de instrucțiuni practice privind auditul fraudei și corupției, etc.

Reieșind din PDS, pentru IF sunt prevăzute un spectru larg de competențe, precum cele de supraveghere, control, investigare și sancționare. Este necesar de delimitat și clarificat aceste competențe, precum și oportunitatea acordării acestora IF. Or, acordarea competențelor suplimentare unui organ nu trebuie să afecteze direct sau să preia atribuțiile celorlalte instituții abilitate cu aceleași funcții.

Subliniem necesitatea de *reglementare clară* în actele normative ale competențelor, rolului și funcțiilor tuturor organelor de control în domeniul economico-financiar. La fel, e necesar de revăzut vectorul reformării IF și de a analiza oportunitatea completării competențelor Serviciului Fiscal, CC, MAI, prin oferirea funcțiilor de control către INP în ceea ce ține de efectuarea controalelor economico-financiare, datorită incompatibilității de exercitare acestor funcții de către MAI, care trebuie să fie o instituție de elaborare și promovare a politicilor publice.

În Republica Moldova numărul organelor de control de stat este unul excesiv, ceea ce cauzează statului cheltuieli considerabile administrative. Mai mult decât atât, aria de activitate a mai multor organe de control se suprapune și duce la dublarea de competență a acestora, fapt ce creează premise pentru diminuarea responsabilității organelor respective, creșterea numărului de controale, inclusiv de controale repetate efectuate în activitatea agenților economici. În consecință, se creează condiții favorabile pentru manifestări de corupție, se afectează activitatea economică a întreprinderilor și se răsfrânge negativ asupra dezvoltării economice a statului în ansamblu.

În această ordine de idei, este necesară optimizarea structurii instituționale și funcțiilor organelor de control de stat, reducerea suprapunerii funcțiilor diferitor organe de control, eventual prin comasarea unor organe de control, perfecționarea activității acestora prin orientarea lor la efectuarea

preponderentă a lucrărilor de supraveghere a activității întreprinderilor din oficiu și efectuarea controalelor la întreprinderi numai la existența unor informații obținute în cadrul activității de supraveghere, care indică încălcarea de către întreprinderi a prevederilor legislației în vigoare.

La realizarea PDS a IF este necesar de ținut cont de implementarea instrumentelor de *e-guvernare* în vederea modernizării serviciilor publice, diminuării coruptibilității sistemului public și măririi gradului de transparență a acestuia.

În PDS a IF nu este inclus principiul *transparenței* în activitatea Inspecției Financiare și deschiderii către dialog cu societatea civilă. Aceasta ar trebui să reprezinte una din valorile esențiale în relațiile dintre Inspecție și entitățile supuse controlului, adică agenții economici privați.

La fel, Programul nu dezvoltă principiul *responsabilității*, care nu ține doar de raportare, dar implică argumentarea necesității adoptării unui act sau justificării acțiunilor, pentru care societatea civilă poate da aprecieri performanțelor IF. În acest context, responsabilitatea trebuie să implice capacitatea societății civile de a solicita de la Inspecția Financiară oferirea argumentelor și explicațiilor pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, plus survenirea sancțiunilor pentru performanțe slabe ale IF și angajații acesteia.

Este necesar de a sublinia că pentru a-și realiza misiunea, funcțiile și atribuțiile sale, IF trebuie să fie o autoritate administrativă *independentă*.

În prezent, statutul juridic al Inspecției Financiare este de autoritate administrativă de specialitate din subordinea MF, fapt prevăzut expres în pct. 2 din Regulamentul Inspecției Financiare, aprobat prin HG nr. 1026 din 2.10.2010.

PDS notează că IF se conduce în activitatea sa de valori (principii) precum legalitatea, care presupune că Inspecția și angajații săi se vor conforma în totalitate cu cerințele legii și cu instrucțiunile emise de MF. De aici rezultă

subordonarea evidentă a IF indicațiilor MF. Plus la aceasta, reieșind din prevederile pct. 7 alin. (1) lit. o) din Regulamentul IF, aceasta elaborează raportul anual privind rezultatele activității de inspectare (control) financiară și îl remite MF. Rezultă din nou subordonarea nemijlocită a IF, care raportează MF gradul de realizare a sarcinilor puse în fața Inspecției.

În contextul celor relatate și prin prisma obiectivelor PDS a IF, doar independența administrativă, financiară și decizională a Inspecției, în condițiile legii, va duce la realizarea cu succes a misiunii, funcțiilor și atribuțiilor cu care aceasta va fi împuternicită.

Independența IF trebuie să fie exprimată și în raport cu orice influență politică în activitatea acesteia.

PDS a IF motivează necesitatea reorganizării acesteia și oferirea competențelor extinse prin prisma alegerilor electorale parlamentare din anul 2014. În acest sens, IF estimează că în anul electoral va fi un număr sporit de adresări și solicitări din partea petiționarilor și parlamentarilor privind efectuarea controlului la agenții economici privați, fiind prognozată o creștere a controalelor economico-financiare la entitățile private de la 5% la 15%.

În contextul în care Inspecția are deja competența de a controla activitatea financiară a agenților economici privați și dorește extinderea competențelor și activităților de inspectare în sectorul privat, atunci IF va efectua controale inopinate (neplanificate), ce pot perturba și afecta activitatea agenților economici. Toate acestea vor avea loc în contextul în care controalele IF sunt exceptate de la prevederile și garanțiile stabilite de Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Asemenea constatări ar putea influența negativ imaginea IF, care ar putea fi asociată cu un instrument de presiune politică, fiind expusă riscului de efectuare a controalelor la comandă.

## 4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

1. Prin prisma obiectivelor PDS a IF, doar *independența* administrativă, financiară și decizională a IF, în condițiile legii, va duce la realizarea cu succes a misiunii, funcțiilor și atribuțiilor cu care aceasta va fi împuternicită.

*Independența* Inspecției Financiare trebuie să fie exprimată în raport cu:

- *Ministerul Finanțelor*, care trebuie să se ocupe doar de elaborarea și implementarea politicilor publice, fără să intervină în activitatea de supraveghere și control;
  - *Orice influență politică* în activitatea acesteia, pentru a evita transformarea IF într-un instrument de presiune politică, prin intermediul controalelor “la comandă”, în mod special în campaniile electorale.
2. PDS presupune *extinderea competențelor de control* ale IF asupra agenților economici privați, indiferent dacă activitatea acestora este rezultatul relațiilor economice cu entitățile publice și se va referi la toate relațiile economice ale agenților economici privați. Astfel de competențe nu corespund misiunii, funcției, sferei de aplicare și atribuțiilor IF.
  3. Atât actele normative în vigoare, cât și angajamentele Republicii Moldova stipulate în *Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană*, prevăd pentru IF doar competența de control a veniturilor și cheltuielilor publice și nicidecum o extindere a competențelor de control asupra agenților economici privați.
  4. Extinderea competențelor de control ale IF va dubla funcțiile de control ale Inspectoratului

Fiscal. *Businessul privat nu are nevoie de încă un organ de control*, care doar va perturba activitatea antreprenorială în Republica Moldova.

5. Extinderea competențelor de control ale IF asupra sectorului privat contravine mai multor *documente de politici naționale și sectoriale*, care prevăd *reducerea numărului tuturor formelor de control* din partea statului în activitatea agenților economici.
6. PDS prevede pentru IF competențe improprii, ce se referă la inspectarea și investigarea fraudelor în activitatea financiară a entităților supuse inspectărilor. În conformitate cu legislația Republicii Moldova, astfel de competențe țin doar de organele de urmărire penală și instanțele de judecată. Totodată, conform Programului, abordarea de intervenție a IF contravine principiului prezumției nevinovăției.
7. PDS pune accent pe *sanționarea agenților economici privați*, fapt ce va crea o povară suplimentară asupra agenților economici și va afecta activitatea de întreprinzător în Republica Moldova.
8. *Competențele organelor de control* de examinare a aspectelor economico-financiare sunt definite insuficient și lacunar în cadrul legislativ autohton, ceea ce creează dificultăți în interpretarea și aplicarea normelor legale în contextul interconexiunii competențelor IF cu competențele Serviciului Fiscal, CC, MAI, subdiviziunilor MF.

În acest context, subliniem necesitatea de *reglementare clară* în actele normative

a competențelor, rolului și funcțiilor tuturor organelor de control în domeniul economico-financiar. La fel, e necesar de revăzut vectorul reformării Inspecției Financiare și de a analiza oportunitatea completării competențelor Serviciului Fiscal, CC, MAI în ceea ce ține de efectuarea controalelor economico-financiare.

9. La realizarea PDS a IF urmau să fie implementate instrumentele de e-guvernare în vederea diminuării coruptibilității sistemului

public și măririi gradului de transparență a acestuia.

10. În PDS a IF nu este inclus principiul transparenței în activitatea Inspecției Financiare și deschiderii către dialog cu societatea civilă. La fel, Programul nu dezvoltă principiul responsabilității, care implică argumentarea necesității adoptării unui act sau justificării acțiunilor, pentru care societatea civilă poate da aprecieri performanțelor Inspecției Financiare.

## BIBLIOGRAFIE

1. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin HG nr.1026 din 2.10.2010;
2. HG nr.403 din 13.06.2012 cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului;
3. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.96;
4. Legea cu privire la antreprenariat și întreprinderi nr.845-XII din 03.01.92;
5. Legea cu privire la comerțul interior nr.231 din 23.09.2010;
6. Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16.10.2003;
7. Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24.10.2008;
8. HG cu privire la măsurile de coordonare și de reglementare de către stat a prețurilor (tarifelor) nr.547 din 04.08.1995;
9. HG despre aprobarea Regulamentului privind formarea prețurilor la medicamente și alte produse farmaceutice și para-farmaceutice nr. 603 din 02.07.97;
10. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994;
11. PAG pentru anii 2012-2015, aprobat prin HG nr.289 din 7 mai 2012;
12. Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător pentru anii 2013-2020 și a Planului de Acțiuni pentru implementarea acesteia în anii 2013-2015, aprobate prin HG nr.1021 din 16.12.2013;
13. Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, adoptată prin legea nr. 166 din 11.07.2012;
14. Strategia RAPC în Republica Moldova, aprobată prin HG nr. 1402 din 30.12.2005;
15. HG nr.33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici;
16. Metodologia de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale, aprobate prin HG nr. 176 din 22.03.2011;
17. Acordul de Asociere dintre UE și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte;
18. Legea privind controlul financiar public intern nr. 229 din 23.09.2010;
19. Codul de procedură penală nr. 122 din 14.03.2003;
20. Cod penal al Republicii Moldova nr.985 din 18.04.2002;
21. Legea privind statutul ofițerului de urmărire penală nr.333 din 10.11.2006;



22. Legea privind activitatea specială de investigații nr.59 din 29.03.2012; 2014 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare);
23. Programul de guvernare „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2013-2014”;
24. Planul de Dezvoltare Strategică pe anii 2011-2015 a Curții de Conturi;
25. Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător;
26. HG nr. 1096 din 31.12.2013 privind aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2014 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare);
27. HG nr.188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet;
28. HG nr.330 din 28.05.2012 cu privire la crearea și administrarea portalului guvernamental unic al serviciilor publice;
29. HG nr.499 din 06.07.2012 cu privire la subdiviziunea e-Transformare din cadrul autorității administrației publice centrale;

