LOCUL ŞI ROLUL ORGANELOR VAMALE ÎN CADRUL SISTEMULUI DE ORGANE STATALE

Teodor CÂRNAŢ,
doctor habilitat în drept, conferenţiar universitar (USM)
Ianuş ERHAN,
magistru în drept, lector universitar (USM)

SUMMARY

The customs system represents a basic instrument which guarantees interaction of the national economy with the global one, facing our state to participate in the international division of labour, carrying a fair competition between domestic and foreign producers, both domestic market and world cit. In assessing the role of the customs system in the modern economy contribute many factors such as: producing goods and services, international transportation, computerization, new forms of making transactions, new legal means to facilitate such cooperation and give commercial operations a legal certainty, modern measures of insurance against risks, development and generalization of the property and people etc.

La 22.01.2010 a intrat în vigoare Hotărârea Guvernului nr.20 „Cu privire la aprobarea modificărilor şi completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului", prin care a fost modificată şi Hotărârea Guvernului „Cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită şi a Regulamentului Serviciului Vamal", nr.4 din 02.01.2007.

Anexa nr.3 la această Hotărâre conţine Regulamentul Serviciului Vamal, care în Capitolul I – Dispoziţii generale, pct.2 „Statutul juridic al Serviciului Vamal" – prevede că „Serviciul Vamal al Republicii Moldova este organul administraţiei publice, subordonat Ministerului Finanţelor, care asigură securitatea economică a statului, implementează politica vamală şi conduce nemijlocit activitatea vamală în Republica Moldova". [1]

Prin modificările respective a fost schimbat statutul Serviciul Vamal, fiind legiferată trecerea organului dat din categoria instituţiilor subordonate Guvernului intr-o instituţie subordonată Ministerului Finanţelor.

În continuare ne-am propus o analiză a locului şi rolului organelor vamale în cadrul sistemului organelor statale, la fel să conturăm perspectiva organizării activităţii vamale în Republica Moldova.

Astăzi din ce în ce mai mult apar diferite discuţii referitoare la locul şi rolul unui organ sau altul în domeniul statal. Importanţa aspectului respectiv este evidenţiată şi de acele schimbări, care au intervenit în ultima perioadă în organizarea structurală a organelor statale.

Mecanismul de stat funcţionează ca un sistem integru, care, la rândul său, este format din diferite elemente. Factorii determinanţi ai acestui sistem sunt, în primul rând, uniunea funcţională, precum şi principiile organizatorice şi juridice de activitate comune.

Schimbările de ordin economic, social şi politic în societate plasează în prim-plan necesitatea reevaluării rolului şi locului organelor statale, mai ales a celor din sfera economică şi socială. La rândul său, dezvoltarea continuă a relaţiilor economice duce la necesitatea schimbării mecanismului reglementării de stat a activităţii economice externe. Punerea în aplicare a unor proceduri coerente de participare a statului în reglementarea relaţiilor economice externe include şi realizarea politicii vamale, fapt ce implică diferite instituţii ale puterii executive (ministere, departamente, direcţii, comisii, comitete etc.), ale căror funcţii sunt destul de diferite.

Una dintre instituţiile de bază în realizarea politicii vamale il reprezintă sistemul vamal. Acest tip de sistem diferă de la un stat la altul în funcţie de structura organizatorică, politica comercială şi vamală pe care o practică, însă în majoritatea statelor unde sunt organizate acestea dispun de aceleaşi atribuţii, au funcţii similare şi se află într-o permanentă căutare a celor mai bune practici pentru a le implementa în activitatea pe care o desfăşoară.

Sistemul vamal, în sensul descris mai sus, reprezintă unul dintre instrumentele de bază, care garantează interacţiunea economiei naţionale cu cea mondială, îndreptată la participarea statului nostru la diviziunea internaţională a muncii, ducerea unei concurenţe loiale între producătorii interni şi externi atât pe piaţa autohtonă, cât şi pe cea mondială.

La aprecierea rolului sistemului vamal în economiile contemporane contribuie numeroşi factori, precum: producţia de bunuri şi servicii, transporturile internaţionale, informatizarea, forme noi de realizare a tranzacţiilor, noi mijloace juridice menite să faciliteze această cooperare şi să dea operaţiunilor comerciale certitudine juridică, măsuri moderne de asigurare impotriva riscurilor; dezvoltarea şi generalizarea asigurărilor de bunuri şi de persoane etc.

Obiectivele principale, la nivel de economie naţională, pe care acest sistem le are în vedere, sunt:

– apărarea intereselor economice ale statului;

– înfăptuirea politicii fiscale, comerciale şi vamale a statului;

– intocmirea de statistici în activitatea de comerţ exterior;

- evaluarea riscului în activitatea vamală;

– încurajarea activităţilor de export prin diverse forme şi mijloace;

– siguranţa naţională atât din punct de vedere economic, cât şi social.

Prin prisma acestor obiective, putem defini sistemul vamal ca fiind acea structură complexă care cuprinde parghiile utilizate de stat pentru influenţarea activităţii vamale, metodele administrative şi de conducere, cadrul instituţional (alcătuit din instituţii şi organe cu atribuţii în domeniul vamal), cadrul juridic (format din legi, decrete, hotărâri şi alte reglementări cu caracter normativ în domeniul activităţii vamale).

În continuare ne vom referi doar la cadrul instituţional al sistemului vamal, dat fiind faptul că celelalte aspecte depăşesc tematica propusă spre abordare.

Totalitatea organelor vamale, instituţiilor şi subdiviziunilor subordonate constituie un mecanism complicat şi diversificat, care are menirea de a soluţiona o multitudine de probleme ce apar în cadrul activităţii date. Respectiv, fără o activitate eficientă, activă şi stabilă a organelor vamale este de neconceput realizarea cu succes a activităţii economice externe a statului. Creşterea rolului şi importanţei activităţii vamale ca instrument al reglementării activităţii economice externe este în strânsă legătură cu politica internă şi externă a statului.

Un sistem vamal modern trebuie să deţină posibilitatea de a se adapta la noile cerinţe şi să îmbine armonios în activitatea sa atât metodele de reglementare administrativ-juridice, cât şi cele economice.

Prin organ vamal înţelegem acel organ al puterii executive care are caracter juridic, activează din numele statului, este imputernicit cu atribuţii, işi indeplineşte funcţiile şi sarcinile în sfera activităţii vamale şi în alte domenii de conducere cu ajutorul formelor şi metodelor de activitate specifice.

Organele vamale constituie o parte indispensabilă a sistemului organelor statale, care fac parte din latura executivă a acestora, deţinând în acelaşi timp un spectru larg de atribuţii. Acestea deţin calităţi proprii, în special în ce priveşte unitatea scopurilor, obiectivelor, funcţiilor şi principiilor.

În situaţia dată, căutarea unui model optim pentru organizarea organelor vamale, optimizarea funcţiilor acestora, a formelor şi metodelor de administrare se prezintă ca una dintre direcţiile prioritare ale statului.

Latura executivă a organelor vamale constă în organizarea şi efectuarea zilnică a activităţii vamale, la baza căreia stau diferite forme şi metode de realizare a funcţiilor şi imputernicirilor în domeniul organizării procesului de trecere a mărfurilor peste frontiera vamală, perfectării vamale, plasării mărfurilor sub un anumit regim vamal, încasării plăţilor vamale etc.[2]

Desfăşurarea activităţii acestor organe vizează atingerea unor scopuri destul de importante din cadrul politicii vamale pentru ţara noastră, asigurând utilizarea eficientă a instrumentelor de control vamal şi reglementarea schimbului de mărfuri atât pe teritoriul vamal, cât şi în afara lui, protejarea pieţei interne, stimularea dezvoltării economiei naţionale, promovarea restructurării organizaţionale, precum şi a altor obiective ale politicii statale.

Spre deosebire de celelalte organe, activitatea organelor vamale este universală şi specifică. Complexitatea dată se exprimă prin funcţiile atribuite organelor vamale care, ca volum, pot să difere de la stat la stat. Însă, în consecinţă, organele vamale indeplinesc aceleaşi funcţii administrative – de ocrotire a normelor de drept, economice, fiscale, statistice, de ocrotire a mediului înconjurător, de protecţie a proprietăţii intelectuale, de cooperare internaţională etc. O analiză a tuturor funcţiilor autorităţilor vamale ne permite să delimităm trei domenii principale de activitate a acestora: funcţia de reglementare, funcţia economică, care presupune aplicarea prevederilor fiscale şi funcţia de ocrotire a normelor de drept.

Caracteristic pentru organele vamale este faptul că acestea au rolul să asigure respectarea regimului de trecere peste frontiera vamală a mărfurilor şi mijloacelor de transport, evidenţiindu-se în primul rând ca organe de aplicare a legii. De asemenea, activitatea organelor vamale se caracterizează şi prin funcţiile de ocrotire a normelor de drept, respectiv pot aplica diferite măsuri în vederea asigurării respectării drepturilor şi libertăţilor persoanei, a agenţilor economici, instituţiilor şi organizaţiilor.[3]

Articolul 9 din Codul vamal prevede expres că „organele vamale sunt organe de drept”. [4]

Un factor important în poziţionarea organelor vamale ale Republicii Moldova în cadrul organelor de ocrotire a normelor de drept (organelor de drept) îl constituie acordarea competenţei în domeniul urmăririi penale. Astfel, art.268 C.proc.pen. prevede: „Organul de urmărire penală al Serviciului Vamal efectuează urmărirea penală în privinţa infracţiunilor prevăzute de art.248 şi 249 din Codul penal”.[5] Respectiv, sub aspectul competenţelor de urmărire penală, Serviciul Vamal este plasat alături de organele procuraturii, MAI şi CCCEC.

Totodată, în art.11 al Legii privind activitatea operativă de investigaţii este indicat că, pe lângă alte organe care au acces la activitatea respectivă, „activitatea

operativă de investigaţii este exercitată de organele ..... Serviciului Vamal".[6]

Articolul 403 C.contr. stabileşte că Serviciul Vamal examinează contravenţiile prevăzute la art.79 alin.(3), art.287 din acest Cod.[7]

Organizarea activităţii vamale este necesară pentru o indeplinire cât mai eficientă a acesteia. Se consideră că cea mai optimală organizare a unui Serviciu Vamal este o structură descentralizată care este formată din Aparatul Central, Direcţiile regionale şi/sau birourile vamale şi posturile vamale teritoriale. Într-o astfel de organizare structura organului vamal trebuie să fie bine aranjată, să fie clar determinate funcţiile fiecărui nivel organizatoric, cu scopul de a asigura o funcţionalitate adecvată a deservirii, a respectării legislaţiei şi a proceselor activităţii vamale.

Funcţia activităţii vamale, legată de controlul mărfurilor, dar şi a persoanelor fizice, a determinat aranjamentul punctelor de trecere ca fiind în porturi, aeroporturi şi în puncte de trecere interstatale terestre. În componenţa organizatorică vamală mai întră şi puncte de trecere teritoriale, situate din punct de vedere geografic în interiorul ţării departe de hotar, transportarea mărfurilor până în acest punct făcându-se în regim de tranzit. Punctele vamale interne sunt destinate facilitării procesului de vămuire a mărfurilor atât pentru importatori, cât şi pentru exportatori.

Cea mai clasică organizare a organelor vamale se prezintă în felul următor:

Structura centrală a organului vamal. Funcţia de bază a structurii centrale este de a elabora politici şi metode de care trebuie să se conducă structurile teritoriale. În funcţia structurii centrale mai intră şi elaborarea criteriilor privind aprecierea rezultatelor activităţii subdiviziunilor subordonate şi realizarea controlului asupra acestora. Structura centrală trebuie să fie într-un pas şi cu activităţile de pe arena internaţională, îndeosebi cu cele ale OMC (Organizaţia Mondială a Comerţului, Republica Moldova fiind membru al acesteia din iulie 2001) şi ale OMV (Organizaţia Mondială a Vămilor, membru al căreia suntem din octombrie 1994), cu scopul de a garanta că legislaţia vamală de care se conduce este actuală şi nu contravine acordurilor internaţionale.

O altă funcţie principală a structurii centrale este cea de a elabora metodologii şi metode de selectare şi instruire a personalului antrenat în activitatea vamală.

Structurile regionale/teritoriale ale organului vamal. În general, structura teritorială (birou vamal regional) răspunde de activitatea mai multor birouri vamale, iar în cazul acestora din urmă – de activitatea mai multor posturi vamale. Activitatea dată presupune controlul respectării bazei legislative şi a rezultatelor lucrului efectuat în teritoriu, iar în caz de necesitate – elaborarea unor metode necesare întru a ridica nivelul activităţii până la treapta prognozată. O activitate importantă a structurii teritoriale este şi cea de analiză şi examinare a reclamaţiilor la nivelul iniţial, perfectarea şi eliberarea permiselor cu privire la restituirea taxei vamale şi a altor taxe, controlul aprecierii corecte a valorii în vamă etc.

Structurile locale ale organului vamal. Aceste structuri sunt cele mai importante puncte în vederea colaborării dintre agenţii economici şi serviciul vamal, de aceea colaboratorii vamali care activează în aceste subdiviziuni trebuie să fie bine informaţi şi instruiţi. Ei sunt cei care decid procedura de vămuire şi de acordare a liberului de vamă. Structura locală răspunde de realizarea activităţilor concrete, spre exemplu: a timpului necesar pentru perfectarea declaraţiei vamale în detaliu sau controlul fizic al mărfurilor.

În unele structuri locale, mai ales în cele de frontieră, este necesar de a asigura vămuirea mărfurilor şi a persoanelor fizice 24 ore din 24, fără zile de odihnă, 365 zile în an. Acest lucru necesită intocmirea unor grafice de lucru al colaboratorilor vamali în concordanţă cu itinerarul deplasării mijloacelor de transport şi a persoanelor.

Toate subdiviziunile organului vamal care lucrează efectiv au caracteristici comune, se diferenţiază doar din punct de vedere organizaţional şi cel al gradului de autonomie pe care îl deţin. În multe state ale lumii este acceptat faptul că organul vamal este un serviciu care efectuează un lucru de înaltă calitate şi cu un potenţial de creştere a colaboratorilor pe scară ierarhică, unde toate funcţiile se completează în conformitate cu competenţa.

Succesul în activitatea organelor vamale se exprimă prin mai mulţi factori, unul dintre cei mai principali fiind conducerea efectivă a acestora, care este realizată prin coordonarea activităţii tuturor subdiviziunilor vamale în vederea asigurării unei linii de activitate unice, îndreptate la protejarea intereselor societăţii şi a celor statale.

În ceea ce ţine de Republica Moldova, menţionăm că activitatea vamală este desfăşurată de organele vamale, care alcătuiesc, din punct de vedere structural şi funcţional, un sistem integru, dirijat de aceleaşi principii ca şi activitatea vamală în majoritatea statelor lumii: politică vamală unică, teritoriu vamal unic, legislaţie vamală unică, aplicarea unui tarif vamal şi ajustarea lui la măsurile de politică economică etc.

Organele vamale sunt organe de drept ce constituie un sistem unic, format din Serviciul Vamal, birouri vamale şi posturi vamale. Unităţile subordonate (birourile vamale şi posturile vamale) sunt create, reorganizate şi lichidate de către Serviciul Vamal. Nici o autoritate publică, cu excepţia Parlamentului şi a Guvernului, nu este în drept să emită decizii cu privire la competenţa organelor vamale, să le modifice atribuţiile, să le impună alte funcţii sau să intervină în activitatea lor.

Birourile vamale, la rândul lor, se împart în birouri vamale interne şi birouri vamale de frontieră. La necesitate, Serviciul Vamal poate organiza birouri vamale specializate. La rândul lor, posturile vamale se pot clasifica în: posturi vamale mixte, mobile, specializate, fixe.

Statutul, funcţiile şi competenţa Serviciului Vamal sunt determinate de Guvern. Subdiviziunile subordonate sunt create, reorganizate şi lichidate de către Serviciul Vamal. Totodată, Serviciul Vamal poate crea laboratoare vamale pentru expertiza şi examinarea în scopuri vamale a mărfurilor.

Le fel, art.11 din Codul vamal prevede: „În sistemul Serviciului Vamal sunt create instituţii de învăţământ pentru pregătirea cadrelor vamale şi perfecţionarea profesionistă a efectivului vamal. Serviciul Vamal înfiinţează centre de calcul, intreprinderi de poligrafie, de construcţii şi exploatare, a căror activitate contribuie la indeplinirea funcţiilor organelor vamale".

Cât priveşte statutul juridic al Serviciului Vamal şi locul lui în structura administraţiei publice centrale, acesta este organul administraţiei publice, care asigură securitatea economică a statului, promovează politica vamală şi conduce nemijlocit activitatea vamală în Republica Moldova. Serviciul Vamal are statut de persoană juridică, dispune de ştampilă cu Stema de Stat a Republicii Moldova, activează conform principiului de instituţie bugetară, finanţată de la buget, dispune de mijloace (fonduri) speciale, precum şi de resurse obţinute de la activitatea unităţilor din subordine aflate la autogestiune.

Serviciul Vamal al Republicii Moldova are misiunea de a promova politica vamală, asigură respectarea reglementărilor vamale la trecerea mărfurilor, mijloacelor de transport şi persoanelor peste frontiera vamală a Republicii Moldova, percepe drepturile de import şi drepturile de export, efectuează vămuirea, controlul şi supravegherea vamală.

Activitatea vamală în Republica Moldova este desfăşurată în conformitate cu normele şi cu practica internaţională. În contextual dat, putem menţiona faptul că ţara noastră a aderat la importante tratate internaţionale în domeniul vamal, care asigură dezvoltarea relaţiilor bilaterale şi multilaterale ale statului nostru pe plan internaţional.

La nivel bilateral au fost incheiate tratate internaţionale cu privire la cooperare şi asistenţă reciprocă în domeniul vamal. Astfel de tratate au fost încheiate (la nivel interstatal, interguvernamental sau interdepartamental) cu 21 de state, şi anume: Ucraina, Rusia, Belarus, Kârgâzstan, Armenia, Uzbekistan, Azerbaidjan, România, Turcia, Polonia, Bulgaria, Lituania, Italia, Albania, Israel, Croaţia, Macedonia, Regatul Ţărilor de Jos, Slovacia, Republica Elenă, Ungaria, dintre care doar 2 nu au intrat în vigoare (cu Lituania şi Croaţia).

La fel, Republica Moldova este parte la diferite tratate şi acorduri internaţionale cu caracter universal, dintre care cele mai importante sunt: Convenţia relativă la Contractul de transport internaţional al mărfurilor pe şosele – CMR (Geneva, 19 mai 1956), Convenţia vamală relativă la transportul internaţional al mărfurilor sub acoperirea carnetelor TIR (Geneva, 14 noiembrie 1975), Convenţia internaţională privind asistenţa administrativă reciprocă pentru prevenirea, investigarea şi reprimarea infracţiunilor vamale (Nairobi, 9 iunie 1977), Convenţia internaţională privind Sistemul Armonizat de descriere şi codificare a mărfurilor (Bruxelles, 14 iunie 1983), Convenţia internaţională privind admiterea temporară (Istanbul, 26 iunie 1990) etc.

Funcţiile de bază ale Serviciului Vamal constau în asigurarea eficienţei operaţiunilor vamale, facilitarea comerţului şi transportului internaţional, reglementarea schimbului de mărfuri peste frontiera vamală a Republicii Moldova. Totodată, el contribuie la rezolvarea problemelor politice şi comerciale privind protecţia pieţei interne şi stimularea dezvoltării economiei naţionale, precum şi la realizarea altor obiective stabilite de Guvern.

La ziua de azi dilema de bază pusă în faţa multor ţări constă în coordonarea şi organizarea activităţii dintre administraţia vamală şi cea fiscală cu scopul de a spori eficienţa ambelor structuri, precum şi a rezultatelor lucrului efectuat. Importanţa acestui aspect s-a realizat în urma constatării tendinţelor urmărite în ulimii ani pe plan mondial, în special a globalizării, liberalizării comerţului, creşterii posibilităţii de a folosi achitările prin transfer şi a creşterii comerţului electronic, actori care influenţează direct activitatea vamală şi cea fiscală.

Pe de altă parte, urmărim tendinţa spre autonomie a organizaţiilor care se ocupă cu colectarea resurselor la buget, folosită ca măsură ce contribuie la reorganizarea organelor vamale din diferite state, mai ales din ţările dezvoltate. Se presupune că autonomia administraţiilor date uşurează procesul reorganizării şi rezolvă un şir de probleme, cum ar fi nivelul scăzut al salarizării, al dotării, al rezultatelor privind combaterea diferitelor fraude şi incălcări, lupta cu corupţia, nivelul scăzut şi neefectiv al capacităţii de formare a bugetului.

La începutul anilor 90 ai secolului trecut, unele state au efectuat reorganizarea organului vamal în scopul îmbunătăţirii activităţii acestuia. În legătură cu acesta s-au stabilit două tendinţe şi direcţii de organizare diametral opuse. Prima constă în unificarea sau fuziunea administraţiilor în trecut separate, care se ocupă cu colectarea veniturilor, ceea ce a condus la unificarea fiscal-vamală. Scopul acestor fuziuni a fost de a imbunătăţi deservirea contribuabililor în urma supunerii unei singure inspecţii departamentale şi a unei mai bune adaptări la noile

tendinţe în domeniul comerţului internaţional, de a eficientiza activitatea acestor administraţii în urma comasării funcţiilor comune.

Cea de a doua tendinţă s-a bazat pe creşterea gradului de autonomie a administraţiilor, care se ocupă cu colectarea impozitelor. În unele ţări, unde administraţiile vamale au o autonomie înaltă, se consideră că acestea dispun de un potenţial mai mare de acomodare la problemele nou-apărute, păstrand în acelaşi timp neutralitatea politică.

După trecerea Serviciului Vamal al Republicii Moldova în subordinea Ministerului Finanţelor şi în ţara noastră au demarat discuţiile privind perspectivele sistemului dat, precum şi următorii paşi care urmează a fi intreprinşi în vederea organizării activităţii vamale.

Astfel, în unele state este menţinută poziţia Serviciului Vamal în structura ierarhică a Ministerului Finanţelor, în acelaşi timp fiindu-i oferită o autonomie operativă, mai ales în domeniile legate de structura organizatorică, administrativă, a procedurilor, politica cadrelor şi cea a achiziţiilor. O poziţie diametral opusă au ocupat ţările, care şi-au creat organe de colectare a veniturilor în afara Ministerului de Finanţe. În unele cazuri, administraţiilor respective le-a fost acordată autonomie financiară din contul stabilirii posibilităţii de a-şi menţine o parte din veniturile acumulate pentru acoperirea cheltuielilor operaţionale. Aceste autorităţi, de regulă, beneficiază de o înaltă autonomie administrativă, folosesc propriile proceduri de selectare a cadrelor, de remunerare a muncii şi de eliberare din funcţie, de asemenea sunt instituite reguli deosebite de numire şi eliberare a directorului general.

Diversele versiuni alternative de oferire a autonomiei administraţiilor vamale sunt orientate spre obţinerea aceloraşi scopuri, şi anume:

✓ independenţă financiară – instituţia trebuie să posede posibilitatea de a-şi distribui propriul buget în conformitate cu necesităţile sale;

✓ independenţa administrativă – instituţia trebuie să posede posibilitatea de a stabili propriile procese şi activităţi administrative;

✓ independenţa în cadrul autorităţii publice – instituţia trebuie să răspundă de alegerea cadrelor, procesul de salarizare şi stimulare a colaboratorilor, de succesiunea creşterii pe scara ierarhică şi de organizarea cursurilor de perfecţionare, inclusiv de elaborarea şi adoptarea Codului etic al colaboratorilor.

Practica multor state atestă unele caracteristici de bază care determină eficacitatea activităţii efectuate de organele vamale:

1. Redistribuirea clară a funcţiilor privind elaborarea politicii de impozitare şi implementarea ei într-o formă cât mai simplă şi mai transparentă din punct de vedere legislativ.

2. Asigurarea confidenţialităţii informaţiei contribuabililor.

3. Introducerea indicatorilor normativi cu privire la rezultatele lucrului în vamă, precum şi a indicatorilor de performanţă privind impozitele colectate şi calitatea lucrului efectuat.

4. Angajarea şi crearea unui echipe de profesionişti în domeniul vamal, precum şi remunerarea adecvată a muncii acestora.

5. Elaborarea şi adoptarea Codului de conduită a lucrătorului vamal, în care urmează să fie clar specificate cerinţele inaintate faţă de colaboratorul vamal şi urmările neîndeplinirii acestor cerinţe.

6. Prezenţa în componenţa organizatorică a organului vamal a auditului intern, care ar răspunde de indeplinirea lucrului în sistem şi a procedurilor prescrise, precum şi de urmărirea corupţiei în interiorul organizaţiei.

7. Crearea unui anturaj viabil, care ar face ca contribuabilii din iniţiativă proprie să iniţieze discuţiile cu privire la interpretarea şi folosirea legislaţiei vamale şi fiscale. În multe state, pentru rezolvarea unor astfel de probleme sunt organizate mecanisme speciale de consultare cu contribuabilii (spre exemplu, asociaţiile ramurale, comitetele consultative etc.).

Privind în retrospectivă, putem menţiona că istoria sistemului vamal al Republicii Moldova, care işi are inceputul imediat după proclamarea independenţei, şi anume – la 4 septembrie 1991, când a intrat în vigoare Decretul Preşedintelui „Cu privire la subordonarea instituţiilor vamale situate pe teritoriul Republicii Moldova", nr.189 din 03.09.1991, cunoaşte o perioadă în care organele vamale au activat în subordinea Ministerului Finanţelor. Astfel, de la crearea organelor vamale până în anul 2000 acestea au activat ca organe separate, iar în perioada anilor 2000-2001 s-au aflat în cadrul Ministerului Finanţelor.

Conform Hotărârii Guvernului „Privind unele măsuri ce ţin de reorganizarea unor ministere şi departamente ale Republicii Moldova", nr.266 din 28.04.2001, s-a stabilit că Departamentul Control Vamal se va reorganiza din subordinea Ministerului Finanţelor în Departamentul Vamal pe lângă Guvern, ca de acum la începutul anului curent să revină iarăşi în componenţa ministerului respectiv.

Cât priveşte practica comunitară în domeniul vizat, Comisia Europeană lasă la discreţia fiecărui stat organizarea activităţii organelor vamale. Totodată, la nivel comunitar sunt instituite anumite recomandări, strategii, programe care vizează racordarea domeniului instituţional la anumite principii comune de activitate, pentru toate organele vamale ale statelor membre.

Administraţiile vamale din statele membre sunt responsabile de aplicarea în practică a legislaţiei vamale, atat în ceea ce priveşte politica comercială comunitară (colectarea taxelor vamale), cât şi restul politicilor comunitare (politica agricolă comună, politica de securitate etc.).

În continuare vom aduce ca exemplu câteva state, cu indicarea locului organelor vamale în cadrul organelor de stat.

În Ungaria, organele vamale şi cele fiscale activează ca un organ comun (Garda Vamală şi Financiară). Administraţia vamală este o parte a administraţiei financiare, care este controlată şi supravegheată de către ministrul de finanţe.

În Marea Britanie, organele vamale au fuzionat cu cele fiscale şi cu cele de protecţie a frontierelor în aprilie 2005. Rolul administraţiei vamal-fiscale din Marea Britanie este de a asigura încasarea corectă a obligaţiilor fiscale, a taxelor şi impozitelor atât cu caracter intern, cât şi celor legate de activitatea economică externă (aici sunt atribuite şi plăţile vamale), precum şi controlul frontierelor.

În Franţa, administraţia vamal-fiscală are o misiune triplă, cea mai importantă fiind taxarea, deoarece organele vamale colectează aproximativ 13% din veniturile de stat în fiecare an şi contribuie la finanţarea bugetului UE. Ca o prelungire a acestei sarcini, organele vamale joacă un rol economic, bazat pe normele comerţului internaţional. Acestea reglementează fluxurile comerciale prin intermediul procedurilor, care prevăd transparenţă, siguranţă şi calitate. Organele vamale, de asemenea, sunt responsabile de protejarea mediului de afaceri intern şi european prin combaterea fraudei şi a traficului ilicit de mărfuri (contracararea bunurilor contrafăcute, lupta împotriva fraudei fiscale etc.).

În Slovenia, administraţia vamală este un organism din cadrul Ministerului de Finanţe, care protejează fluxurile economice legale pe teritoriul vamal al Uniunii Europene, viaţa şi sănătatea oamenilor prin prevenirea importurilor ilegale de substanţe şi produse.

În Romania, organul responsabil de organizarea activităţii vamale este Autoritatea Naţională a Vămilor, care funcţionează ca organ de specialitate al administraţiei publice centrale, în componenţa Ministerului Finanţelor Publice şi în cadrul Agenţiei Naţionale de Administrare Fiscală. În urma adoptării Legii nr.86/2006 privînd Codul vamal al Romaniei, Direcţia Generală a Vămilor a devenit Autoritatea Naţională a Vămilor. Conform art.6 alin.(1) din Codul vamal, „Autoritatea Naţională a Vămilor este organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică, finanţat de la bugetul de stat, care se organizează şi funcţionează în subordinea Ministerului Finanţelor Publice, în cadrul Agenţiei Naţionale de Administrare Fiscală”. [8]

Conform art.2 al Hotărârii Guvernului României „Privind organizarea şi funcţionarea Autorităţii Naţionale a Vămilor”, nr.110 din 18 februarie 2009, aceasta va „asigura aplicarea legislaţiei în domeniul vamal şi pentru accize, în mod uniform, imparţial, transparent şi nediscriminatoriu, tuturor persoanelor fizice şi juridice, indiferent de statutul lor juridic şi de forma de organizare şi funcţionare a acestora”.

În alte state necomunitare locul organelor vamale este următorul:

În SUA, Departamentul vamal şi cel fiscal făceau parte din Trezoreria de stat, fiind în subordonarea Ministerului de Finanţe. După 11 septembrie 2001 statutul Serviciului Vamal a fost modificat radical, el fiind transferat din subordonarea Trezoreriei în noul Departament al securităţii interne. Scopul reorganizării a fost de a coordona lucrul organului vamal atât din punct de vedere al securităţii naţionale, cât şi colaborarea cu alte servicii care răspund de integritatea frontierelor.

În Rusia, Comitetul naţional al vămilor prezintă un organ executiv al guvernului federativ, care conduce cu activitatea a şapte organe regionale, fiind subordonat direct Cabinetului de Miniştri. Subdiviziunile regionale şi fiecare birou vamal beneficiază într-o oarecare măsură de autonomie, fiind instituţii aparte cu conturi curente proprii în cadrul bugetului federal.

Serviciul Vamal al *Ucrainei* este organul central de specialitate în domeniul vamal, fiind un organ autonom. Activitatea vamală este realizată de către vamele regionale, birourile vamale şi direcţiile specializate ale Aparatului Central. Serviciul Vamal al Ucrainei este condus de către un preşedinte, care este numit şi destituit din funcţie de către preşedintele ţării.

După cum observăm, locul organelor vamale în diferite state este diversificat. În statele unde prioritate este acordată funcţiilor de ocrotire a normelor de drept, organele vamale au competenţe mult mai vaste în domeniul combaterii diferitelor infracţiuni şi incălcări comise atât în interiorul ţării, cât şi la frontieră. În statele respective, de exemplu în SUA şi în Marea Britanie, organele vamale, pe lângă atribuţiile clasice pe care le deţin, mai indeplinesc atribuţii grănicereşti în domeniul protejării şi controlului frontierelor, iar Serviciul Grăniceri face parte din cadrul organelor vamale.

În unele state, organele vamale şi cele fiscale activează ca un organ unic, de cele mai multe ori în subordinea Ministerului Finanţelor. În alte state, organele vamale activează ca un organ independent sau dispun de un grad de autonomie ridicat, activând sub egida diferitelor ministere (Ministerul Finanţelor, Economiei, Comerţului etc.), în dependenţă de politica statului respectiv.

Nu vom opta pentru careva model anume, toate din cele descrise având atât aspecte pozitive, cât şi negative,

în final rămânând la discreţia guvernatorilor alegerea unuia sau altuia din cele menţionate, în dependenţă de valorile existente în statul respectiv la o anumită etapă de dezvoltare, precum şi de politica internă comercială, fiscală şi vamală.

Cât priveşte Republica Moldova, deşi avem multe de realizat pentru a ajunge la nivelul statelor cu tradiţii mai vechi în acest domeniu, considerăm că în viitorul apropiat vom asista la o apropiere şi mai mare dintre organele vamale şi cele fiscale. Primul pas în acest sens a fost subordonarea ambelor structuri Ministerului Finanţelor. Totodată, la moment ambele structuri işi păstrează independenţa şi un grad destul de înalt în domeniul decizional şi operaţional, Ministerul Finanţelor fiind responsabil de implementarea politicilor, strategiilor şi concepţiilor de activitate pentru ambele structuri.

În situaţia în care ţara noastră tinde spre Uniunea Europeană, iar in programul de guvernare integrarea europeană este direcţia prioritară de activitate, considerăm că organele vamale şi cele fiscale se vor apropia din ce în ce mai mult, după modelul statelor-membre ale Uniunii Europene, iniţial urmând a fi preluate unele competenţe, cum ar fi administrarea de către organele vamale a accizului (după exemplul statelor care au aderat la Uniunea Europeană în urma ultimelor valuri de extindere), ca mai apoi ambele organe să fuzioneze în întregime.

Este evident faptul că în urma fuzionării organelor vamale şi a celor fiscale, latura fiscală (de încasare şi administrare a taxelor şi impozitelor) va fi dezvoltată esenţial. Totodată, urmează a fi dezvoltată şi latura operativă a organelor vamale, urmând ca competenţele de urmărire penală şi cele anti-fraudă să fie lărgite, astfel încât organele vamale să deţină competenţe legale în domeniul combaterii tuturor infracţiunilor şi contravenţiilor cu caracter economico-fiscal, după exemplul Ungariei, Franţei, Marii Britanii şi altor state comunitare.

Chiar dacă se face vădit progresul realizat în ultimii ani de către organele vamale naţionale sub aspect organizaţional şi funcţional (reorganizarea structurală, crearea unor noi subdiviziuni şi instituţii, preluarea unor noi competenţe, dotarea tehnică, dezvoltarea infrastructurii etc.), mai este necesară implementarea unui şir de principii novatorii, promovarea unor reforme, schimbarea priorităţilor în vederea concentrării eforturilor asupra problemelor importante şi stringente.

Analiza practicii mondiale de reglementare vamală ne permite să menţionăm acele schimbări semnificative în domeniul activităţii vamale ce vor avea loc în următorii ani:

1. Modificări în comerţul internaţional exprimate prin creşterea cifrei de afaceri, reducerea nivelului general al taxelor, intensificarea rolului reglementării netarifare.

2. Schimbarea rolului organelor vamale asociate de următoarele condiţii:

– creşterea influenţei organelor vamale la formarea şi promovarea politicii vamale şi comerciale a statului, a bunăstării sociale şi dezvoltării economice;

– imbunătăţirea monitorizării circulaţiei mărfurilor dincolo de frontierele naţionale;

– responsabilitatea sporită a organelor vamale de toate nivelurile pentru încasarea în mărime deplină a taxelor, impozitelor şi a accizelor;

– creşterea rolului organelor vamale în combaterea fraudelor comerciale şi fiscale;

– dezvoltarea metodelor de combatere a contrabandei, a traficului ilegal de droguri şi a altor infracţiuni.

Găsirea celui mai bun model de organizare şi administrare a organelor vamale presupune schimbarea sistemului de administraţie vamală, restructurare, introducere a tehnologiilor avansate în practica cotidiană, punerea în aplicare a politicilor de personal care presupune completarea Serviciului Vamal cu specialişti de înaltă calificare.

Studiul complex al activităţii organelor vamale la această etapă ne permite să formulăm propuneri specifice pentru a imbunătăţi activitatea acestora în funcţie de evoluţiile ce au loc în domeniul vamal la nivel mondial: dezvoltarea utilizării mecanismelor de reglementare tarifară a comerţului exterior, modernizarea tehnologiilor şi procedurilor de vămuire, eficientizarea procesului de aplicare a legii. Totodată, ar trebui remarcată necesitatea imbunătăţirii cadrului normativ care reglementează activitatea organelor vamale, precum şi dezvoltarea cooperării între organele vamale şi celelalte organe statale.

Note:

[1] Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită şi a Regulamentului Serviciului Vamal", nr.4 din 02.01.2007 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.3-5/15.

[2] *A se vedea: Таможенное право:* Учебное пособие / Под ред. К.А. Бекяшева, Е.Г. Моисеева. – Москва: Проспект, 2003.

[3] *A se vedea: Таможенное право* / Под ред. Б.Н. Габричидзе. – Москва, 1995, p.93.

[4] Codul Vamal al Republicii Moldova, adoptat prin Legea Parlamentului nr.1149-XIV din 20.07.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr.160-162.

[5] Legea nr.122 din 14.03.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.104-110.

[6] Legea nr.45 din 12.04.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.11-13.

[7] Legea nr.218 din 24.10.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr.3-6.

[8] A.T. Moldovan. *Drept vamal.* – Bucureşti: C.H. Beck, 2006.

Surse Internet:

http://www.justice.md
http://www.customs.gov.md
http://www.customs.ro
http://www.europa.md
http://www.eur-lex.europa.eu