

AVIZ

la proiectul Programului de Dezvoltare Strategică a Inspecției Financiare pentru anii 2014-2016

Inspecția Financiară, la data de 17.12.2013, a inițiat consultarea publică a proiectului Programului de Dezvoltare Strategică 2014-2016 a Inspecției Financiare și a Planului de Acțiuni privind realizarea acestuia. În conformitate cu scrisoarea 27-12-03/1603 din 17.12.2013, Inspecția Financiară a solicitat de la IDIS „Viitorul” propuneri și comentarii asupra acestui proiect de Program.

În acest context, IDIS „Viitorul”, în calitate de fondator al Agendei Naționale de Business, prezintă avizul său la proiectul documentului sus-menționat.

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 reglementării activității de afaceri, prin participarea lor activă și transparentă la toate etapele dialogului public-privat (DPP). Scopul acestor eforturi este crearea unui mediu de afaceri echitabil și competitiv, care să stimuleze dezvoltarea afacerilor din Republica Moldova.

Evaluarea generală

Autor al proiectului este Inspecția Financiară, care a elaborat și prezentat spre examinare și avizare Programul de Dezvoltare Strategică 2014-2016 a Inspecției Financiare.

Scopul promovării proiectului. Autorul notează că Programul de dezvoltare strategică (PDS) a Inspecției Financiare pentru anii 2014-2016 constituie documentul principal de dezvoltare strategică a activității de inspecție și include misiunea, obiectivele, prioritățile și direcțiile de activitate pe termen mediu.

Fundamentarea proiectului

Proiectul supus avizării este plasat pe site-ul Ministerului Finanțelor, astfel fiind respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

(<http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=1326>)

Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă. Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor și aprobării, iar

cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului și de a formula propuneri și recomandări.

Suficiența argumentării. La elaborarea proiectului, autorul urmează să țină cont de prevederile și cerințele cuprinse în actele normative ce reglementează metodologia și regulile de elaborare a documentelor de politici ale autorităților administrației publice centrale.

Hotărârea Guvernului nr.33 din 11.01.2007, cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici: Conform pct.16, la elaborarea documentelor de politici vor fi elaborate câteva scenarii posibile de implementare. În continuare, pct.28 arată că scenariile de implementare reprezintă totalitatea soluțiilor posibile, precum și argumentarea acestora, în scopul identificării variantei optime de implementare a politicii publice. Conform pct.29, scenariile urmează să reflecte: a) descrierea problemei și prioritatea acesteia la nivelul administrației publice centrale; b) prezentarea opțiunilor (2-3 variante), considerate adecvate pentru soluționarea problemei identificate; c) analiza problemei, situației și a opțiunilor prezentate; d) prezentarea opțiunii optime recomandate pentru implementarea politicii publice, însoțită de o argumentare temeinică fundamentată. Plus la aceasta, pornind de la prevederile pct.27, documentele de politici trebuie să fie însoțite de analiza de impact pentru variantele posibile ale implementării, efectuată până la demararea procesului (ex-ante). Vor fi analizate, în funcție de domeniul vizat, aspectele de impact economic (inclusiv financiar), social, ecologic etc. Analiza de impact poate include, de asemenea, aprecierea riscurilor de menținere a situației existente și precizarea gradului de urgență a schimbărilor propuse.

Hotărârea Guvernului nr.176 din 22.03.2011, cu privire la aprobarea Metodologiei de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale: Conform pct.6, Programul de dezvoltare strategică al autorității trebuie să se axeze pe prioritățile de politici publice pe termen mediu, deja aprobate de Guvern. Programul urmează să descrie cum vor fi realizate prioritățile de politici publice stipulate în documentele strategice naționale/sectoriale/intersectoriale, de care autoritatea respectivă este responsabilă. Reieșind din prevederile pct.10, prioritățile de politici publice naționale sunt descrise în documentele strategice de bază: Programul de activitate al Guvernului, Cadrul de Buget pe Termen Mediu (CBTM) și alte documente strategice naționale. Rolul PDS constă în reflectarea modalității în care autoritățile vor asigura realizarea priorităților stipulate în documentele de politici publice naționale, a instrumentelor de realizare și a instituțiilor-partener, identificând, totodată, rolul fiecărei autorități/instituții implicate.

În acest sens, notăm că Programul de dezvoltare strategică a Inspecției Financiare pentru anii 2014-2016 deviază de la prioritățile de politici publice stipulate în documentele strategice naționale/sectoriale/intersectoriale și chiar contravine acestora. Mai detaliat despre aceste aspecte ne vom referi în analiza prevederilor proiectului.

Totodată, nu este clar dacă la elaborarea Programului au fost respectate prevederile pct.46 și pct.47 din Hotărârea Guvernului nr.176 din 22.03.2011, care stabilesc obligativitatea de coordonare și aprobare a programelor de dezvoltare strategică a autorităților publice centrale cu Cancelaria de Stat.

Analiza detaliată a prevederilor proiectului

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

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

În conformitate cu art.9 alin.(1) din Legea nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate, Ministerele sunt organe centrale de specialitate ale statului care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate care le sunt încredințate. Reședințele din prevederile art.14 alin.(1) din aceeași lege, pentru asigurarea implementării politicii statului în anumite subdomenii sau sfere din domeniile de activitate care îi sunt încredințate unui ministru, în subordinea acestuia pot fi create autorități administrative cu forma de organizare juridică de *agenții, servicii de stat și de inspectorate de stat*.

Inițial, drept autoritate administrativă, subordonat Ministerului Finanțelor, a fost creat Serviciul Control Financiar și Revizie, care a fost ulterior reorganizat prin Hotărârea Guvernului nr.403 din 13.06.2012 în Inspecție Financiară. De remarcat că Inspecția, ca formă de organizare juridică, conform prevederilor legii sus-menționate, nu intră în categoria autorităților administrative din subordinea ministerelor. Totuși, conform Regulamentului său de activitate, Inspecția Financiară, ca autoritate subordonată, exercită controlul financiar centralizat al Ministerului Finanțelor privind conformitatea cu legislația a operațiunilor și tranzacțiilor ce țin de gestionarea resurselor bugetului public național și patrimoniului public.

Programul de dezvoltare strategică notează că Inspecția Financiară 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 Ministerul Finanțelor. De aici rezultă subordonarea evidentă a Inspecției Financiare indicațiilor Ministerului Finanțelor.

În contextul celor relatate și prin prisma obiectivelor Programului de dezvoltare strategică a Inspecției Financiare, 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.

2. Dezvoltarea strategică a Inspecției Financiare este prevăzută de un șir de documente strategice sectoriale.

Astfel, Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.573 din 06.08.2013, stabilește viitoarele roluri ale Inspecției financiare, accentuând funcția de investigare și detectare a fraudelor, precum și atribuirea competențelor necesare efectuării inspecțiilor la entitățile din domeniul privat. Tot în acest sens, Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.597 din 02.07.2010, prevede în pct.54, că activitatea de revizie financiară periodică va înceta treptat și se va dezvolta activitatea de inspecție financiară. Aceasta va fi focalizată pe domeniile problematice, în scopul protejării intereselor financiare ale statului, creând treptat capacități de investigare.

În continuare, Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014 – 2017, aprobat de Guvern, dar care încă la moment nu a intrat în vigoare, stabilește direcțiile de dezvoltare a Inspecției Financiare. Printre acestea, am putea nota reorganizarea instituției într-o autoritate de inspecție și investigare eficientă a fraudelor și diminuarea neregularităților în activitatea financiară a entităților supuse inspecțiilor. Tot aici, se include și extinderea atribuțiilor Inspecției Financiare, stipulate în legislație, privind inspecția entităților din sectorul privat și a asociațiilor obișnuite (pct.55-58 din Program).

În pofida acestor prevederi, care se regăsesc în Programul de dezvoltare strategică a Inspecției Financiare, considerăm că sub aspect conceptual, acest Program, în mare parte, contravine unui șir de prevederi legale și documente de politici naționale și sectoriale:

❖ Programul de dezvoltare are drept scop aprobarea agendei cu modificări legislative, care ar oferi funcții extinse de control asupra agenților economici.

În prezent, reieșind din prevederile pct.6 lit.c) din Regulamentul Inspecției Financiare, aceasta efectuează inspecții financiare la persoane fizice și juridice (din sectorul privat), 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 conformitate cu modificările propuse la Legea cu privire la comerțul interior nr.231 din 23.09.2010, Inspekția 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.

Deci, controlul agenților economici se va efectua indiferent dacă activitatea acestora este rezultatul relațiilor economice cu entitățile publice și se va referi la toate relațiile economice ale agenților economici. Mai mult ca atât, controlul se va răsfrânge și asupra persoanelor fizice ce practică activitatea de întreprinzător, precum Întreprinderile Individuale, Gospodăriile Țărănești.

Plus la aceasta, sub acoperirea sintagmei “produse de importanță socială”, Inspekția Financiară 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 Ministerului Afacerilor Interne 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.

Asemenea competențe, acordate Inspekției Financiare, 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 Inspekția 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 Inspekției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1026 din 2 noiembrie 2010, în conformitate cu care Inspekția 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 Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.289 din 7 mai 2012. În pct.83, pentru “mediul de afaceri” este preconizat 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 inspekțiilor 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 Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia în anii 2013-2015*, aprobate prin Hotărârea Guvernului 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 Hotărârea Guvernului 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 Planul de acțiuni*.

Programul de dezvoltare a Inspecției Financiare *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 Programului de dezvoltare a Inspecției Financiare urmau a fi analizate și prin prisma *Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova*, aprobată prin Hotărârea Guvernului 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.

❖ Programul de dezvoltare prevede pentru Inspekția Financiară competențe improprii, ce se referă la inspectarea și investigarea fraudelor și diminuarea neregularităților în activitatea financiară a entităților supuse inspecțiilor. Adică, se prevede atribuirea competențelor CCCEC,

reformat în CNA, legate de infracțiunile economice care au fost transferate către MAI și Serviciului Vamal.

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

În primul rând, fraudarea, 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 Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Vamal și Centrului Național Anticorupție.

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 organelor subordonate Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării, Centrului Național Anticorupție, 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 Inspekția Financiară 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 la dovedirea vinovăției va fi dovedit în mod legal, orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată. Pornind de la prevederile art.8 din Codul de procedură penală, persoana acuzată de săvârșirea unei infracțiuni este prezumată nevinovată atât timp cât vinovăția sa nu-i va fi dovedită, în modul prevăzut de prezentul cod, într-un proces judiciar public, în cadrul căruii îi vor fi asigurate toate garanțiile necesare apărării sale, și nu va fi constatată printr-o hotărâre judecătorească de

condamnare definitiv (1). Nimeni nu este obligat să dovedească nevinovăția sa (2). Concluziile despre vinovăția persoanei de săvârșirea infracțiunii nu pot fi întemeiate pe presupuneri. Toate dubiile în probarea învinuirii care nu pot fi înlăturate, în condițiile prezentului cod, se interpretează în favoarea bănuțitului, învinuitului, inculpatului (3).

3. Programul de dezvoltare stabilește drept oportunități pentru Inspecția Financiară perfecționarea legislației ce reglementează sfera de aplicare și modalitățile de aplicare și perceperea 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, Bună stare 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.

4. Independența Inspecției Financiare trebuie să fie exprimată și în raport cu orice influență politică în activitatea acesteia.

Programul de dezvoltare a Inspecției Financiare motivează necesitatea reorganizării acesteia și oferirea competențelor extinse prin prisma alegerilor electorale parlamentare din anul 2014. În acest sens, Inspecția Financiară 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 prognozat 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 Inspecția Financiară va efectua controale inopinate (neplanificate), ce poate perturba și afecta activitatea agenților economici. Toate acestea vor avea loc în contextul în care controalele Inspecției Financiare 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 Inspecției Financiare, care ar putea fi asociat cu un instrument de presiune politic, fiind expus riscului de efectuare a controalelor la comandă.

5. Competențele Inspecției Financiare sunt definite insuficient și lacunare în cadrul legislativ autohton, ceea ce creează dificultăți în interpretarea și aplicarea normelor legale în contextul interconexiunii cu competențele Inspectoratului Fiscal, Curții de Conturi, Ministerului Afacerilor Interne, subdiviziunilor Ministerului Finanțelor.

În acest sens, subliniem necesitatea de *reglementare clară* a rolului și funcțiilor Inspecției Financiare în actele normative care reglementează activitatea și competențele acesteia. La fel, este necesară reglementarea competențelor Ministerului Afacerilor Interne în ceea ce ține de efectuarea controalelor economico-financiare.

6. La realizarea oricărui Program de dezvoltare a unei autorități publice 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.

7. În Programul de dezvoltare a Inspecției Financiare 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 (valoarea) *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 Inspecției Financiare. În acest context, responsabilitatea trebuie să implice capacitatea societății civile de a solicita de la Inspecția Financiară oferirea de argumente și explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, plus survenirea sancțiunilor pentru performanțe slabe ale Inspecției Financiare și angajații acesteia.

Acestea sunt principalele obiecții și recomandări rezultate din analiza proiectului Programului de Dezvoltare Strategică 2014-2016 a Inspecției Financiare. Avem speranța că ele vor fi luate în considerare la finalizarea acestui document.

În caz că sunt necesare informații suplimentare sau discuții pe marginea divergențelor de opinii asupra proiectului, vă rugăm să ne contactați:

Persoană de contact: Pîrvan Viorel,

Tel: 069301103

Email: pirvanviorel30@gmail.com