

Serviciul Vamal al Republicii Moldova

Strategia de Management al Riscurilor

pentru anul 2017



Partener

Misiunea Uniunii Europene de Asistență a Frontierei (EUBAM)

TAIEX



CUPRINS

1. INTRODUCERE.....	2
1.1 Activitatea generală.....	2
1.2 Beneficiile implementării Strategiei.....	3
1.3 Priorități.....	4
1.4 Cadrul legislativ și normativ.....	4
2. MECANISMUL DE INTERACȚIUNE ȘI SCHIMBUL DE INFORMAȚII.....	5
2.1 Nivelul național.....	5
2.2 Nivelul internațional.....	6
2.3 Rolul subdiviziunilor în sistemul de management al riscurilor	6
3. OBIECTIVE	7
3.1 Consolidarea cadrului instituțional și normativ în domeniul managementului riscurilor în cadrul Serviciului Vamal	7
3.2 Consolidarea și eficientizarea procesului de management al riscurilor în cadrul SV	7
3.3 Dezvoltarea sistemelor informaționale necesare în procesul de management al riscurilor.....	8
3.4 Dezvoltarea unei cooperări eficiente în interiorul instituției, cu organele vamale și cu alte autorități competente, inclusiv de aplicare a legii și partenerii internaționali, care oferă informații valoroase pentru procesul de analiză a riscului	8
3.5 Îmbunătățirea cooperării cu mediul de afaceri în scopul focusării eficiente asupra riscurilor și accelerării procesului de vămuire a mărfurilor.....	9
4. EVALUAREA STRATEGIEI	9
4.1 Procedura de monitorizare și evaluare a procesului de aplicare a Strategiei.....	9
4.2 Etapele ulterioare și unitățile responsabile.....	10

Anexe:

Anexa 1 – Planul operațional de implementare a Strategiei de management al riscurilor

Anexa 2 – Lista actelor legislative și normative care reglementează activitatea de management al riscurilor în cadrul Serviciului Vamal al R. Moldova

Anexa 3 – Rolul subdiviziunilor în sistemul de management al riscurilor



1. INTRODUCERE

1.1 Activitatea generală

Serviciul Vamal al Republicii Moldova (SV) este o instituție parte componentă a sistemului de drept și securitate al statului cu misiunea de a asigura securitatea economică a țării prin colectarea eficientă a taxelor și impozitelor, combaterea fraudelor vamale, facilitarea comerțului internațional și protejarea societății, aplicând uniform și imparțial legislația vamală.

Prin semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană (UE) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora pe perioada anului 2014 (*Acord de Asociere*), Republica Moldova (RM) s-a angajat să “aplice tehnici vamale moderne, inclusiv evaluarea riscului, pentru a simplifica și a facilita intrarea pe piață a mărfurilor și acordarea liberului de vamă pentru acestea”, precum și protejarea pieței de produse neconforme standardelor. În acest sens RM va aplica instrumentele internaționale aplicabile în domeniul vamal și comercial, inclusiv cele dezvoltate de către Organizația Mondială a Vămirilor (OMV) și Organizația Mondială a Comerțului (OMC), precum și orientările practice ale Comisiei Europene (CE) în domeniul vamal (“Customs Blueprints”¹).

În cadrul procesului de integrare europeană, managementul riscurilor (MR) a fost identificat drept o prioritate de cooperare, deoarece acesta “poate contribui la îmbunătățirea gestionării riscurilor și, prin urmare, la o valoare adăugată în ceea ce privește securitatea și siguranța, punerea în aplicare a drepturilor de proprietate intelectuală (DPI), combaterea fraudelor vamale și facilitarea comerțului”². Astfel se vor spori metodele analitice și măsurile practice de combatere a cazurilor de fraudare a legislației vamale, cum ar fi depistarea cazurilor de transport ilicit de droguri, produse anabolizante, produse din tutun, produse alcoolice, mărfuri de larg consum, etc.

La nivel internațional, cele mai bune practici în domeniul analizei de risc sunt reflectate în Compendiumul managementului riscurilor în vamă al Organizației Mondiale a Vămirilor. Acest document cuprinde noțiunile de bază și principiile de activitate în domeniul analizei de risc, recomandări și bunele practici în domeniul analizei de risc pe domenii aparte (tipuri de transport etc.). Prin urmare, Compendiumul managementului riscurilor în vamă este esențial pentru dezvoltarea sistemului de management al riscurilor în SV al Republicii Moldova.

Analiza de risc este o componentă importantă și a Strategiei Naționale de Management integrat al frontierei de stat 2014-2017 și Planul de acțiune aferent, în ambele fiind prevăzut

¹ Acordul de asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, art. 193, alin. 1. (e) și 1 (h)

² Cadru strategic de cooperare vamală între Republica Moldova și UE, alin. 2 (b)



rolul special al SV într-un context mai larg de cooperare. Mai multe documente de politici, implicit Planul de acțiuni pentru punerea în aplicare a Acordului de Asociere UE-Moldova și Programul Strategic de Dezvoltare al SV denotă un puternic angajament în abordarea domeniului gestionării riscurilor într-o manieră sistemică și cuprinzătoare.

Scopul controlului vamal bazat pe analiza de risc este de a evita controalele ineficiente și de a facilita fluxul comercial legal. Astfel se protejează mediul de afaceri și societatea civilă de practicile dăunătoare și se garantează interesele financiare ale statelor vecine prin aplicarea unor măsuri eficiente împotriva traficului de bunuri ilicite, restricționate, interzise sau alte încercări de fraudare a legislației vamale. Reieșind din aceste considerente Strategia de management al riscurilor (*Strategia*) este un instrument necesar pentru îmbunătățirea activităților vamale.

1.2 Beneficiile implementării Strategiei

În activitatea de management al riscurilor scopurile de bază sunt: stabilirea obiectelor supuse analizei pe domenii prioritare de risc; clasificarea ariilor de risc; analiza efectului economic sau contravențional; aplicarea măsurilor necesare de minimizare a riscurilor/preîntâmpinarea acestora; implementarea tehnologiilor informaționale de performanță cu scopul de a renunța la procedee ineficiente; redistribuirea resurselor disponibile în direcțiile necesare pentru acumularea rezultatelor pozitive.

Strategia cuprinde informații cu privire la modul de eliminare a obstacolelor, în conformitate cu obiectivele propuse și stabilește termeni de realizare pentru acțiunile stabilite.

SV va asigura prin Strategie următoarele:

- a)** Procese îmbunătățite de management al riscurilor prin definirea clară a direcțiilor de dezvoltare a sistemului de management al riscurilor, folosind cele mai bune practici, cât și prin analizarea circumstanțelor și obstacolelor apărute în calea dezvoltării;
- b)** Crearea unor avantaje și practici sustenabile, prin stabilirea/captarea oportunităților și minimizarea riscurilor;
- c)** Eficientizarea operațională;
- d)** Alocarea eficientă a resurselor prin prioritizarea riscurilor, pentru atingerea unui randament superior prin economisirea timpului și cantității / calității rezultatelor obținute;



- e) Îmbunătățirea procesului decizional prin diminuarea practicilor de luare a hotărârilor conjuncturale;
- f) Stabilirea mediului, obiectivelor și modului în care acestea vor fi atinse;
- g) Realizarea eficientă a obiectivelor organizaționale;
- h) Stabilirea imaginii coerente și abordării unitare a activității de management al riscurilor;
- i) Implementarea unui standard comun și a unei abordări unificate în activitatea de management al riscurilor;

1.3 Priorități

Prioritățile implementării Strategiei sunt:

- a) MR să devină un instrument eficient pentru planificarea proceselor de asistență a deciziilor;
- b) Eficientizarea diseminării informațiilor specifice procesului de MR pentru toate nivelurile SV;
- c) Concordanța obiectivelor subdiviziunilor în ceea ce privește procesul de MR;
- d) Eficientizarea controalelor;
- e) Sporirea încrederii generale a agenților economici, îmbunătățirea profilului public, promovarea investițiilor și stimularea economiei naționale;
- f) Conformarea activității SV în concordanță cu cele mai bune practici internaționale;

1.4 Cadrul legislativ și normativ

O condiție esențială pentru dezvoltarea unui sistem eficient de management al riscurilor este dezvoltarea unui cadru normativ bine structurat. Adaptarea acestui cadru la cerințele și standardele internaționale este un proces continuu.

O inițiativă importantă pentru a asigura baza normativă necesară unui sistem de management al riscurilor a fost realizată prin modificarea actelor legislative și normative, care vizează activitatea vamală, respectiv: Codului Vamal, Codului Fiscal și alte acte normative interne, în domenii precum: valoare în vamă, originea mărfurilor, clasificarea mărfurilor, etc.



Prin aceste modificări, SV și-a onorat obligațiile pe care le-a avut în raport cu instituții naționale și internaționale.

Pentru racordarea cadrului normativ la standardele europene și internaționale, SV a semnat un șir de acorduri ce vor contribui la sporirea calității serviciilor prestate în activitatea vamală, prin îmbunătățirea și creșterea nivelului de efectuare a controlului vamal.

Cadrul legislativ și normativ care reglementează activitatea de management al riscurilor în SV al Republicii Moldova este stipulat în anexa nr. 2. Totodată, Strategia prevede pentru anul 2017 revizuirea, actualizarea și ajustarea cadrului de reglementare pentru a face activitatea de management al riscurilor mai eficientă.

2. MECANISMUL DE INTERACȚIUNE ȘI SCHIMB DE INFORMAȚII

Schimbul de informații ca parte componentă al activității SV contribuie la îmbunătățirea performanțelor organizaționale prin promovarea colaborării și dezvoltării eficienței rezultatelor acumulate. Acesta are loc la nivel național și internațional.

2.1. Nivelul național

a) Intra-instituțional

Interacțiunea și schimbul de informații între subdiviziunile SV desfășurată la nivel intern se bazează pe aplicarea uniformă a principiilor analizei de risc în procesul controlului vamal. Mecanismul de schimb de informații actual se propune a fi revizuit integral și ajustat pentru a deveni unul eficient și util în vederea obținerii rezultatelor scontate.

Diseminarea informațiilor ca urmare a analizei efectuate are loc numai pentru subdiviziuni ce au tangență cu aceasta. În cazul dat există posibilitatea de verificare a aceluiași domeniu de către subdiviziuni diferite, fapt prin care se dublează activitatea, iar rezultatul se micșorează.

Sursele de informații (interne și externe) și calitatea acestora reprezintă un aspect important la efectuarea unui schimb eficient de date. Acestea furnizează informații din care derivă produsele de analiză a riscurilor sub formă de documente, rapoarte, criterii de selectivitate, etc. Principalele surse interne ale SV sunt: SI ASYCUDA World, Portalul SV, Portalul MD-UA, Modulul valoare în vamă, etc.

b) Interinstituțional

Pentru a asigura un nivel corespunzător de informare se utilizează schimbul de date cu alte instituții naționale de aplicare a legislației în vigoare. În acest sens au fost semnate



acorduri de cooperare cu instituții precum: Ministerul Economiei, Ministerul Culturii, Ministerul Apărării, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, etc. Totodată, s-a acordat acces direct la bazele de date aflate în gestiunea Poliției de Frontieră și Agenției Naționale de Transport Auto.

c) Cu mediul de afaceri

Pentru o dezvoltare durabilă a relațiilor de parteneriat cu mediul de afaceri, SV utilizează surse din domeniul comercial, cum ar fi datele preliminare ale tranzacțiilor efectuate, tendințele referitoare la un sector specific al pieței, etc. În acest sens au fost semnate acorduri cu companii de transport rutier și companii aeriene, care urmează a fi dezvoltate în continuare.

2.2. Nivelul internațional

În contextul actual de creștere a comerțului mondial datorat globalizării economice este necesară dezvoltarea relațiilor de cooperare cu instituții similare sau alte instituții de profil la nivel internațional. Importanța acestor acorduri este majoră, deoarece se creează noi posibilități, avantaje și priorități pentru SV.

Odată cu semnarea Acordului de Asociere, în conformitate cu Protocolul nr. 3, RM realizează prevederile tratatelor internaționale privind asistența administrativă reciprocă și schimbului de informații cu 24 de țări. În dezvoltarea sistemului de management al riscurilor informația cu privire la riscurile confirmate, ca urmare a schimbului de date este încă o posibilitate de a determina ariile de risc.

Totodată, au fost încheiate acorduri de cooperare internațională și asistență mutuală cu instituții similare din Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Bulgaria, Federația Rusă, Georgia, Kazahstan, Polonia, România, Turcia, Ucraina, etc. Schimbul de informații la nivel internațional se desfășoară și prin intermediul organizațiilor internaționale, precum: Southeast European Law Enforcement Center (*SELEC*), OMV, OMC, Oficiul European Anti-Fraudă (*OLAF*), RILO, BALCAN INFO, EUBAM etc. Scopurile de bază stabilite de acordurile semnate prevăd aplicarea corectă a legislației vamale, prevenirea, combaterea și investigarea fraudelor vamale și securizarea comerțului internațional.

2.3. Rolul subdiviziunilor în sistemul de management al riscurilor. Riscuri pe domenii de activitate

În procesul de management al riscurilor participă subdiviziunile de la toate nivelurile SV. Fiecărei subdiviziuni, în dependență de domeniul de activitate, îi sunt caracteristice anumite



activități din cadrul procesului. Acestea gestionează riscurile proprii determinate prin indicatori de risc specifici.

Având în vedere faptul, că la acest moment nu există un mecanism de schimb de informații bine definit, importanța unei conlucrări între subdiviziuni este majoră. Stabilirea unui mecanism predefinit va conduce la eliminarea factorului de suprapunere de acțiuni. Respectiv, activitatea colaboratorilor va fi focalizată pe riscuri ce pot influența activitatea de bază a SV conform Planului de acțiuni și nu pentru proceduri organizatorice.

3. OBIECTIVE

Cadrul de gestionare a riscurilor în SV al RM este stabilit, dar acesta urmează a fi în continuare adaptat și dezvoltat în vederea atingerii indicatorilor maximi de coerență, consecvență și eficacitate.

Prin urmare, Strategia include un număr de obiective-cheie, susținute de obiectivul general de abordare armonioasă și eficientă a sistemului de gestionare a riscurilor în domeniul vamal. Este responsabilitatea tuturor unităților relevante ale SV al RM pentru a asigura acest lucru, cu rolul de lider al Direcției analiza riscurilor.

Pentru a îmbunătăți eficacitatea și eficiența cadrului de gestionare a riscurilor vamale al SV al RM este necesară abordarea pas cu pas în procesul decizional pentru atingerea următoarelor obiective:

3.1. Consolidarea cadrului instituțional și normativ în domeniul MR în cadrul Serviciului Vamal

În vederea stabilirii bazelor normative și instituționale corespunzătoare sistemului de management al riscurilor și pentru eficientizarea acestui proces, este necesară consolidarea și actualizarea cadrului normativ existent din domeniul administrării riscurilor precum și fortificarea structurii organizatorice și a procedurilor administrative în domeniul MR.

În acest context, Strategia prevede necesitatea de a delega mai multe sarcini în ceea ce privește managementul riscului de la nivel central la nivel regional / local.

3.2. Consolidarea și eficientizarea procesului de management al riscurilor în cadrul SV



Pentru a asigura procesul de management al riscurilor în cadrul SV al RM este necesară evaluarea și identificarea posibilelor capacități suplimentare care ar putea fi necesare pentru a sprijini procesul eficient de gestionare a riscurilor.

Pentru a stabili o abordare bazată pe MR în procesul controlului vamal, Strategia are ca scop dezvoltarea conceptului de clasificare a zonelor de risc ("taxonomie") și registrul riscurilor.

Totodată, este necesară abordarea procesului de segmentare a agenților economici, în vederea stabilirii priorităților în controlul vamal în coraport cu economia resurselor SV.

În cadrul acestui obiectiv, vor fi realizate monitorizarea și evaluarea sistematică a procesului de punere în aplicare a MR și măsurarea performanței în raport cu rezultatele obținute.

3.3. Dezvoltarea sistemelor informaționale necesare în procesul de management al riscurilor

Pentru a asigura procesul eficient de analiză și minimalizare a riscurilor în cadrul SV al RM, sunt iminente și urmează a fi aplicate instrumente informatice moderne. Acestea au menirea de a îmbunătăți accesibilitatea datelor și utilizarea adecvată a informațiilor relevante activității de management al riscurilor în cadrul SV al RM pe parcursul întregului proces de control.

SV al RM trebuie să asigure colectarea, integrarea și gestionarea informațiilor electronice din surse multiple, în conformitate cu capabilitățile IT existente precum și să profite de noi oportunități de creștere a eficienței. Partajarea adecvată a acestor date și informații relevante procesului de analiză a riscului, controlului vamal în general, precum și evidența și prelucrarea rezultatelor de control între subdiviziunile SV este crucială. Prin metodele de acces îmbunătățit la sursele esențiale, SV ar putea fi în măsură să asigure disponibilitatea și exploatarea la maximum a informațiilor în scopuri de management al riscurilor, în același timp, fiind respectate prevederile legale de protecție a datelor.

3.4. Dezvoltarea unei cooperări eficiente în interiorul instituției, cu organele vamale și cu alte autorități competente, inclusiv de aplicare a legii și partenerii internaționali, care oferă informații valoroase pentru procesul de analiză a riscului

Serviciul Vamal fiind autoritatea în principal responsabilă de supravegherea comerțului internațional recunoaște că o cooperare eficientă este esențială pentru MR, deoarece oferă informații valoroase pentru un proces eficient de analiză a riscurilor. Aceasta necesită o cooperare strânsă în cadrul SV ("intra-instituțională"), între autoritățile vamale și alte autorități



guvernamentale, inclusiv de aplicare a legii ("inter-instituțională"), precum și, de asemenea, o strânsă cooperare cu partenerii internaționali. Strategia are ca scop:

- a) să intensifice schimbul eficient de informații între unitatea națională de analiză a riscurilor și a altor unități, în scopul de a asigura utilizarea eficientă a informațiilor
- b) să promoveze cooperarea și schimbul de informații între SV al RM și alte autorități la nivel național / regional / local pentru a asigura gestionarea eficientă a riscurilor
- c) să asigure schimbul de date cu alte administrații vamale/autorități internaționale relevante

3.5. Îmbunătățirea cooperării cu mediul de afaceri în scopul focusării eficiente asupra riscurilor și accelerării procesului de vămuire a mărfurilor

Strategia subliniază importanța datelor prealabile furnizate de operatorii economici în procesul de eficientizare a controlului vamal, reducerea costurilor precum și facilitarea comerțului legitim.

În acest context, parteneriatul dintre vamă și agenții economici (de curierat poștale și expres, feroviare, aeriene, operatorii de navigație maritimă) ar trebui dezvoltată în continuare în ceea ce privește schimbul de informații preliminare, în scopul focusării mai eficiente asupra riscurilor.

4. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

4.1. Procedura de monitorizare și evaluare a procesului de aplicare a Strategiei.

Monitorizarea și evaluarea procesului de punere în aplicare a obiectivelor, acțiunilor și sub-acțiunilor propuse în Strategie va fi efectuată de către un grup de lucru, a cărui componentă va fi stabilită ulterior prin ordinul Directorului general al SV.

Grupul de lucru va analiza gradul de realizare a acțiunilor din Strategie și va identifica soluții la problemele care vor apărea în procesul de realizare a acestora. Grupul de lucru va colecta informații și va elabora rapoarte trimestriale și anuale de monitorizare a procesului de implementare a Strategiei.

Subdiviziunile SV responsabile de procesul de realizare a Strategiei vor oferi tot sprijinul în vederea realizării obiectivelor incluse în Planul de acțiuni inclusiv prin evaluarea rezultatelor, stabilirea eficienței, concluziilor și a recomandărilor.



4.2. Etapele ulterioare și unitățile responsabile

Cadrul organizatoric pentru punerea în aplicare a Strategiei necesită cooperarea tuturor unităților nominalizate să implementeze într-un mod eficient măsurile prevăzute în Planul de acțiuni. Responsabilitățile fiecărei subdiviziuni sunt cuprinse în Planul de acțiuni, o parte integrantă a Strategiei de management al riscurilor pentru anul 2017.

Unitățile responsabile de gestionarea riscurilor precum și cele responsabile de controlul vamal vor asigura realizarea obiectivelor incluse în Planul de acțiuni la nivel național, regional și local, fiecare subdiviziune fiind responsabilă pentru activitățile care îi revin conform competenței.



Anexa nr. 2: LISTA ACTELOR LEGISLATIVE ȘI NORMATIVE CARE REGLEMENTEAZĂ ACTIVITATEA DE MANAGEMENT AL RISCURILOR

- Codul Vamal al RM nr. 1149-XIV din 20.07.2000;
- Codul Fiscal al RM nr. 1163-XIII din 24.04.1997;
- Hotărârea Guvernului nr. 1144 din 03.11.2005 cu privire la aprobarea Concepției sistemului de administrare al riscurilor în SV;
- Ghidul activității de analiză și management al riscurilor aprobat la 29.09.2005;
- Ordinul SV nr. 148-O din 14.04.2006 cu privire la Introducerea selectivității la efectuarea controlului vamal în sistemul vamal al RM;
- Dispoziția SV nr. 560-d din 31.07.2006 cu privire la aprobarea “Ghidului indicatorilor de risc”;
- Dispoziția SV nr. 115-d din 23.03.2010 cu privire la “Aprobarea listei indicatorilor de risc”;
- Ordinul SV nr. 228-O din 22.06.2006 cu privire la aprobarea “Instrucțiunii selectivității încărcăturilor”;
- Ordinul SV nr. 86-O din 22.03.2011 cu privire la “Instituirea Consiliului de management al riscurilor, Grupul de management al riscurilor și Grupul local antifraudă”, modificat prin Ordinul SV nr. 129-O din 03.04.2012, precum și alte acte;
- Ordinul SV nr. 310-O din 28.06.2013 referitor la aprobarea “Instrucțiunii de activitate a responsabililor de analiză de risc”, modificat prin Ordinul SV nr. 503-O din 24.12.2015;
- Ordinul SV nr. 318-O din 01.07.2013 cu privire la aprobarea “Instrucțiunii de redirecționare a declarațiilor vamale pe un culoar mai aspru de vămuire”;
- Ordinul SV nr. 229-O din 13.06.16 referitor la aprobarea Regulamentului privind introducerea, modificarea și anularea consemnelor în Sistemul de riscuri al SI Frontiera;



Anexa nr. 3: ROLUL SUBDIVIZIUNILOR ÎN SISTEMUL DE MANAGEMENT AL RISCURILOR

Subdiviziunile SV implicate în procesul de management al riscurilor sunt:

- a) Direcția analiza riscurilor – identifică, evaluează, propune acțiuni, monitorizează și reevaluează riscurile specifice activității de aplicare a legislației vamale;
- b) Direcția dezvoltare și securitate informațională – asigură mentenanța sistemului informatic în procesul de management al riscurilor, gestionează evidența modificărilor operate în declarații vamale până și după validarea acestora, participă la administrarea și dezvoltarea SI utilizate în procesul de management al riscurilor;
- c) Direcția management strategic și cooperare vamală – participă la procesul de racordare a cadrului normativ în domeniul MR;
- d) Direcția organizarea controlului vamal și facilitarea comerțului – gestionează informații privind riscurile specifice regimurilor și destinațiilor vamale, gestionează riscuri în domeniul controlului vamal, tranzacțiilor efectuate de operatorii economici autorizați (AEO);
- e) Direcția venituri vamale – gestionează informații privind riscurile specifice contingentelor preferențiale;
- f) Direcția valoare în vamă, clasificarea și originea mărfurilor – gestionează informații privind riscurile de subevaluare și clasificare eronată a pozițiilor tarifare, în domeniul certificării originii mărfurilor;
- g) Direcția investigare fraude vamale – gestionează informații privind riscurile specifice prevenirii cazurilor și tentativelor de fraudare a legislației vamale;
- h) Direcția control ulterior – participă în activitatea de monitorizare a riscurilor prin efectuarea controalelor post-vămuire și gestionează rezultatele acestora;
- i) Direcția audit intern – gestionează informații privind riscurile specifice în activitatea subdiviziunilor vamale;
- j) Direcția control juridic și executare silită – participă la activitatea de actualizare a legislației vamale privind procesul de management al riscurilor;
- k) Laboratorul vamal – participă la determinarea corectitudinii declarării mărfurilor.