

REFORMAREA ADMINISTRĂRII FISCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA REMODELĂRII PROCESELOR DE LUCRU UTILIZATE

Veronica, VRAGALEVA
Doctorand, IEFS

Tax administration in the Republic of Moldova was designed in the beginning of 90th based on principles and values which was proper on that particular moment. In time, all economies were changed by external and internal factors and tax administration system was changed by passing three phases of reforming. In the context of European Union proximity and based on the necessity of taxpayers and tax administration, it is necessary to reengineer tax administration system for obtain major benefits and to avoid effects of external and internal shocks.

Cuvinte cheie: Remodelare, Republica Moldova, administrare fiscală, procese, reformă

Introducere

Administrarea fiscală a reprezentat mereu un pilon vital în buna funcționare a oricărui stat. Or, fără un sistem eficient și echitabil a colectării fondurilor pentru suplinirea bugetului de stat, activitatea întregului sistem administrativ național ar putea fi periclitată. Acest fapt pune pe umerii cercetătorilor din domeniul administrării fiscale o sarcină foarte importantă – identificarea celor mai bune metode eficientizare a activității organului fiscal, fiecare decizie avînd efect nu doar asupra unui grup restrîns din societatea civilă, ci asupra societății civile, în ansamblu.

Două pietre de temelie a oricărei organizații sunt oamenii și procesele. Dacă persoanele sunt motivate să lucreze din greu, pînă cînd procesele de lucru sunt împovărătoare și cele neesențiale sunt încă prezente, performanța organizației va fi una scăzută. Remodelarea proceselor de lucru (Business Process Reengineering - BPR) este cheia pentru transformarea felului în care oamenii lucrează. Ceea ce pare să fie o mică schimbare în procesele de lucru poate avea un impact major asupra calității serviciilor prestate de organele fiscale, ceea ce influențează în mod direct asupra gradului de satisfacere a contribuabililor și de achitare a obligațiilor față de buget, sau, altfel spus, gradul de conformare fiscală. Conform unor estimări [1], chiar și simpla documentare a proceselor de lucru de obicei contribuie la o creștere a eficienței de administrare cu 10%.

În mare parte, noțiunea de BRD vine din mediu privat al economiei, însă ultimul timp își găsește tot mai mult reflectare în revistele specializate în oferirea soluțiilor fiscale optime (cum ar fi, spre exemplu, în publicațiile Organizației Inter-Europene a Administrațiilor Fiscale IOTA [2]).

BRD reprezintă regîndirea fundamentală și refacerea proceselor de lucru pentru obținerea unor îmbunătățiri radicale, inclusiv prin abordări contemporane în măsurarea performanței așa ca costurile, calitatea serviciile și viteza de procesare [3].

După cum a fost menționat de Weicher [4], remodelarea proceselor de lucru este „turnarea vinului vechi în sticle noi”. Extrapolînd asupra administrării fiscale, aceasta ar reprezenta utilizarea vechilor procese din administrarea fiscală și dimensionarea acestora utilizînd cele mai inovative abordări din practica internațională și cerințele contextuale naționale.

Procesele din cadrul unei organizații se împart în administrative, primare și de suport. BRD se referă, în mare parte, la remodelarea proceselor primare.

Scopul cercetării îl reprezintă elaborarea unui model decizional menit să reflecte principalele etape de implementare a BRD în baza celor mai bune practici internaționale existente la moment, atât în mediul public, cât și în mediul privat. Acest model va reprezenta o parte componentă a modelului general de reformare a administrării fiscale TARM (Tax Administration Reform Model), esența căruia a fost expusă de autor în publicațiile sale anterioare [5].

Revizuirea literaturii

Conceptul de remodelare își are originile în teoriile manageriale dezvoltate încă de la începutul sex.XIX. Frederick Taylor a sugerat în 1880 că managerii utilizează remodelarea business proceselor pentru găsirea celor mai bune metode de identificare a proceselor de executare a lucrului, care ulterior vor duce la optimizarea productivității. Pe timpurile lui Taylor, tehnologiile nu permiteau companiilor mari de a remodela procesele într-o manieră interfuncțională sau interdepartamentală, principala metodă de creștere a eficienței fiind specializarea. Ulterior, Henri Fayol a propus identificarea avantajului derivativ optim utilizând toate resursele disponibile, pentru ca Lyndall Urwick să îl poziționeze pe om în centrul oricărui proces de remodelare a proceselor. În anul 1990, Michael Hammer, un fost profesor de tehnologii informaționale de la Universitatea Tehnică din Massachusetts, a publicat un articol în Harvard Business Review [6], în care a menționat că cea mai mare provocare pentru management este abolirea formelor de activitate ce nu aduc valoare adăugată, prin utilizarea tehnologiilor informaționale pentru automatizarea acestora. O idee similară a fost promovată și de Thomas H.Davenport și J.Short ca membri ai centrului de cercetare a companiei Ernst&Young [7].

BPR se bazează pe flexibilitate, eficiență și pe combinarea operațiunilor de lucru cu cele legate de tehnologiile informaționale. Acesta reprezintă un adevărat instrument de optimizare a activității, în mare parte prin scăderea costurilor operaționale [8]:

- a) automatizare – eliminarea muncii manuale prin automatizarea operațiunilor cu ajutorul aplicațiilor software;
- b) captarea informației – captarea informației din proces pentru a înțelege mai bine fluxul de date și a putea eficientiza procesul;
- c) secvențialitate – schimbarea task-urilor secvențiale cu task-uri paralele;
- d) dezintermedierea – eliminarea intermediarilor din procese eficientizând astfel procesul

Conform lui Sotiris Zigiariis [9] principalele efecte de la introducerea BPR în cadrul unei organizații sunt: oferirea informației, a instrumentelor și a trainingurilor personalului implicat în implementarea și monitorizarea proceselor primare din cadrul organizației. Un alt efect îl reprezintă eliminarea utilizării neproductive a timpului, a documentelor inutile și a diversificării existente între procesele din cadrul sistemului.

În Republica Moldova, procesele de lucru reprezintă un domeniu de cercetare relativ nou pentru știința managementului – fapt care generează o lacună substanțială în obținerea informațiilor la nivel de țară. Mai mult ca atât, utilizarea principiilor și legităților BRD asupra remodelării proceselor de lucru din cadrul administrării fiscale, dar și a administrării oricărei instituții guvernamentale, reprezintă o inovație de abordare prin sine.

Situația de facto

Administrarea fiscală din Republica Moldova se află într-un proces de regândire a conceptelor utilizate și a procedurilor aplicate – fapt demonstrat și prin Planul de dezvoltare a Serviciului Fiscal pentru anii 2011-2015 [10]. Mai mult ca atât, există o necesitate reală de revedere a sistemului de organizare și în acest caz, revederea proceselor de lucru se prezintă drept o necesitate vitală și iminentă.

Principalele probleme curente ale administrării fiscale ce ar necesita o abordare managerială inovativă sunt:

a) organizarea proceselor de lucru într-o manieră neintegrată, ceea ce duce la folosirea irațională a resurselor umane și de capital disponibile;

b) contrapunerea unor sarcini funcționare, ceea ce provoacă abordări hiperbirocratice care, ulterior, duc la scăderea încrederii în organul fiscal și, respectiv, la scăderea gradului de conformare fiscală a contribuabililor;

c) lipsa unui cadru normativ unic care ar integra totalitatea proceselor de lucru și ar exclude necesitatea consultării multiplelor surse de acte primare, secundare și terțiare pentru identificarea unui singur proces de lucru. În special, aici se pune accent pe interacțiunea organului fiscal cu mediul de afaceri, iar lipsa unui astfel de model ar putea favoriza practicarea activităților neonestе de către funcționarii publici;

d) lipsa unei abordări unice în ceea ce ține de procesele de lucru, fără a ține cont de zona administrativ-teritorială unde acestea sunt aplicate. De exemplu, pentru obținerea unui certificat într-un inspectorat teritorial urmează a fi prezentat un set de documente, iar în altul – un alt set, ceea ce inevitabil duce la posibilitatea, ca și în punctul anterior, de practicare a activităților neonestе, ceea ce, de asemenea, duce la scăderea gradului de conformare a agenților economici.

În acest context, se relevă o necesitate iminentă de revizuire a sistemului de funcționare a proceselor de lucru cu aplicarea abordărilor manageriale ce s-au arătat funcționabile în timp atât pentru mediul de afaceri, cât și pentru alte administrări fiscale.

Modelul

La elaborarea Modelului Remodelării Proceselor de Lucru din Administrarea Fiscală (Tax Administrations' Business Processes Reengineering – TABPR), care, în esență, reprezintă un model decizional bazat pe un set de acțiuni ce urmează a fi întreprinse în scopul organizării activității de remodelare a proceselor de lucru utilizate în administrarea fiscală, în cazul examinat, în Republica Moldova.

La baza conceptului se află metodologiile elaborate de cercetătorii în domeniul BPR, care au generat scheme de acțiune ([11], [12], [13]) și metodologii consolidate ([14], [15]), menite să ofere cea mai bună soluție posibilă. Totodată, autorul a ținut cont de aspectul guvernamental ce urmează a fi abordat și de problemele curente existente în administrarea fiscală (menționate anterior).

Astfel, TABPR se prezintă în felul prezentat în Figura 1.



Fig. 1. Remodelarea Proceselor de Lucru din Administrarea Fiscală TABPR)

Etapa de pregătire

La această etapă un accent deosebit se pune asupra operațiunilor de premodelare, cum ar fi:

- crearea unui grup de lucru interdepartamental;
- identificarea obiectivelor și de care se conduc contribuabilii și necesităților acestora, în scopul modelării ulterioare a proceselor pornind de la obiectivele și necesitățile acestora;
- elaborarea unui plan strategic de acțiuni, care ar .

Documentarea proceselor existente și analiza acestora

- crearea modelelor de activitate, care ar reprezenta principalele modele de organizare a activității existente în administrarea fiscală;
- crearea modelelor de procese, care ar îngloba procesele ce se pot identifica în timpul analizei modelelor de activitate;
- simularea și realizarea descrierilor, care urmează a fi realizate de executorii implicați în implementarea nemijlocită a acestora;
- identificarea deconectărilor inter și intra procese și a proceselor cu valoare adăugată sporită.

În mare parte, etapa dată presupune identificarea fluxurilor de lucru actuale (împreună cu resursele umane responsabile, sistemele și aplicațiile, erorile, notificările și soluțiile actuale) și schițarea proceselor astfel încât acestea să genereze reduceri de costuri, simplificarea proceselor de lucru, acestea generând simplificarea căilor de interacțiune cu contribuabilii și a căilor de acționare a angajaților. La rândul lor, aceasta duce la creșterea încasărilor la bugetul de stat prin creșterea gradului de conformare a contribuabililor.

Un moment important la care merită a se atrage atenția aici este selectarea, cel puțin în cadrul primului ciclu de implementare, a proceselor strategice, ce aduc o valoare adăugată sporită activității organului fiscal (evidența contribuabililor și veniturilor, procedurile de înregistrare în calitate de plătitor a diferitor impozite, procedurile de control aplicate, procedurile de restituire a sumelor achitate în plus, procedurile de eliberare a documentelor confirmative etc.).

Remodelarea nemijlocită a proceselor

- analiza benchmarking a proceselor;
- modelarea viitoarelor procese;
- aprobarea viitoarelor procese;

În cadrul fazei date a ciclului, urmează a fi realizată o analiză benchmarking, sau estimarea performanței companiei pornind de la anumiți indicatori de performanță elaborați. Totodată, aceasta etapă presupune adaptarea proceselor teoretice standard la realitatea specifică a organului fiscal, care se diferențiază în funcție de stilul de management, de nivelul resurselor disponibile etc. Aceste operațiuni standard trebuie să fie modelate astfel încât să vină în concordanță cu tendințele internaționale pe termen mediu și lung, în special, formulate în cadrul Uniunii Europene.

La modelarea viitoarelor procese este important să se țină cont de principiul simplității, minimizării pașilor din darul acestora și optimizării eficienței viitoarelor procese.

În faza dată este importantă utilizarea la maxim a potențialului IT al organizației. Altfel spus, modelarea noilor procese nu poate fi privită separat de implementarea tehnologiilor informaționale în cadrul acestora, care, într-un final, vor avea un rol important în realizarea principiilor enunțate anterior.

Implementarea proceselor

- elaborarea unui plan de implementare;
- testarea pe baza unui program-pilot;
- implementarea nemijlocită a proceselor.

La faza dată se testează și, ulterior, se implementează noile procese de lucru elaborate în faza anterioară. În scopul testării rezultatelor de implementare, se recomandă testarea proceselor în cauză în cadrul unui program – pilot, care poate fi implementat atât în baza criteriului regional (selectat un inspectorat pentru implementare), cât și în baza criteriului funcțional (selectate anumite procese). Drept rezultat, urmează a fi identificate limitele temporare de implementare a proceselor, funcționalitatea programelor IT utilizate, punctele slabe a sistemelor introduse și alte momente ce pot apărea ulterior la implementarea tuturor proceselor.

Ulterior, ca rezultat al analizei implementării programului-pilot, procesele urmează a fi implementate.

Trainingul personalului implicat

Pregătirea adecvată a factorului uman implicat în implementarea proceselor de lucru remodelate reprezintă un punct-cheie, căci nici cele mai bune instrumente elaborate nu vor demonstra eficiență și eficacitate în cazul în care acestea vor fi implementate de persoane incompetente sau neinițiate în principiile bunei funcționări a acestora.

În acest context, este importantă pregătirea prin intermediul trainingurilor a persoanelor implicate atât la nivel de membri ai grupului de lucru format pentru implementarea BPR și a specialiștilor IT implicați în remodelare (la nivel strategic), cât și persoanele antrenate ulterior în implementarea acestora (la nivel operațional).

Actualizarea și perfecționarea continuă

- analiza postumă performanței în baza indicatorilor fixați bine-definiți;
- revizuirea proceselor în cazul depistării unor rezultate nesatisfăcătoare în urma analizei performanței;
- perfecționarea continuă a proceselor.

Astfel, este nevoie, în ultima fază a ciclului, de monitorizarea permanentă a aplicațiilor și a modalității de utilizate a acestora. Procesele individuale standard trebuie să fie analizate în vederea stabilirii performanței și a ratei de succes a acestora, precum și pentru a se compara rezultatele actuale cu cele previzionate. Funcționalitățile de statistică ajută la identificarea corectă și la rezolvarea în timp util a tuturor problemelor, precum și la optimizarea managementului companiei (de exemplu, dacă un angajat are o rată de eroare în muncă de 50%, superiorul lui poate acționa în consecință: ori procedura este greșită și trebuie corectată, ori angajatul nu este persoana potrivită pentru job-ul respectiv și trebuie reorientat sau relocat, în vederea maximizării eficienței și a productivității) [12].

Concluzii

Remodelarea proceselor de lucru utilizate în administrarea fiscală se prezintă drept o necesitate eminentă care este cerută nu doar la nivel de consumatori finali (contribuabili, funcționari fiscali), dar și în contextul reformelor solicitate de organizațiile internaționale (Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială) și a celor ce sunt generate din armonizarea standardelor naționale de administrare fiscală cu cele ale Uniunii Europene.

Totuși, în procesul implementării modelului TABPR în vederea optimizării administrării fiscale, urmează să se țină cont de anumite provocări care urmează a fi luate în considerație, după cum urmează:

