

## NOTĂ INFORMATIVĂ

### la proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Criteriilor de dimensionare a subdiviziunilor de audit intern din cadrul administrației publice centrale

<b>1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului</b>
Ministerul Finanțelor Direcția politici în domeniul controlului financiar public intern
<b>2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite</b>
<p>Activitatea de audit intern, ca orice altă activitate din cadrul unei entități publice, are nevoie de resurse care să susțină desfășurarea corectă a acesteia, în sensul obținerii rezultatelor scontate.</p> <p>Problema dimensionării subdiviziunilor de audit intern este una din cele mai importante provocări aferentă capacității de funcționare conformă și eficientă a acestora. Ea a fost abordată de mai multe ori, atât în Rapoartele anuale consolidate privind controlul financiar public intern ale Ministerului Finanțelor, Rapoartele anuale ale Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public, cât și de către partenerii de dezvoltare. Astfel, în Raportul analitic al Comisiei Europene din februarie 2023, cu privire la nivelul de pregătire pentru aderarea țării noastre la Uniunea Europeană, se constată că <i>„deși în majoritatea autorităților administrației publice centrale există subdiviziune de audit intern, care acoperă 98% din venituri și 95,1% din cheltuieli, doar 63% din posturile de personal sunt ocupate. Peste jumătate din unitățile de audit intern din autoritățile publice au un singur auditor intern.”</i> În opinia Comisiei Europene <i>„lipsa de capacități trebuie abordată”</i>. Mai mult, în Raport de evaluare a performanței cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (PEFA), realizat de experții Băncii Mondiale în iulie 2022, este menționat că mecanismele de asigurare a calității activității de audit intern își pierd relevanța pentru subdiviziunile de audit intern cu un stat de personal de o singură persoană, deoarece nu se asigură o supraveghere adecvată a activității de audit intern. <i>„Consolidarea funcției de audit intern la nivelul ierarhic superior ar fi o soluție pentru o dimensionare rațională a subdiviziunilor de audit intern și pentru implementarea eficientă a mecanismelor de asigurare a calității asupra activității de audit intern.”</i></p> <p>Dimensionarea neadecvată are efecte directe asupra îndeplinirii rolului auditului intern prevăzută de cadrul internațional de practici profesionale. Aceasta va conduce la o funcție de audit intern care nu poate să răspundă așteptărilor părților interesate și să se conformeze cerințelor standardelor profesionale, precum și va genera o utilizare ineficientă a resurselor.</p> <p>Concluziile experților atenționează asupra managementului slab al resurselor umane în cadrul autorităților publice centrale la capitolul asigurării funcționalității subdiviziunilor de audit intern, care sunt limitate, precum și punctează despre importanța consolidării funcției de audit intern la nivelul autorităților ierarhic superioare, capabilă să aducă plus valoare la</p>

fortificarea sistemelor de control intern managerial, cu impact asupra transparenței și responsabilității gestionării fondurilor publice conform principiilor buneii guvernări.

Mai mult, se atenționează că subdiviziunile de audit intern instituite în autorități publice dintr-o singură unitate de personal, întâmpină dificultăți în implementarea Standardelor naționale de audit intern, în special pe aspectul implementării eficace a mecanismelor de asigurare a calității activității realizate și evaluării sistematice a întregului domeniu de activitate al entității publice.

Considerând cele expuse, aprobarea proiectului de hotărâre a fost inclus în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 90/2023, precum și în Planul de acțiuni privind ridicarea nivelului de pregătire pentru aderarea la Uniunea Europeană și alinierea la legislația UE, pe capitolul de negociere 32 „Control financiar”, aprobat prin Decizia Prim-ministrului nr. 52/2023.

La fel, elaborarea și aplicarea criteriilor minime de dimensionare a subdiviziunilor de audit intern din cadrul organelor autorității administrației publice centrale, realizată în scopul consolidării funcției de audit intern, reprezintă un rezultat de intervenție pe termen mediu în domeniul auditului intern, stabilit în Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023-2030 (Componenta 4. Control financiar public intern), aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 71/2023, dar și în Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 (Componenta II. Cadrul instituțional al administrației publice centrale, Direcția prioritară 2, activitatea 2.5), aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 126/2023.

Normele propuse de prezentul proiect sunt în deplină concordanță cu scopul și conceptul Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern și urmează să asigure cadrul normativ necesar organizării și funcționării eficace a auditului intern, precum și responsabilizarea factorilor decizionali privind dotarea cu resurse suficiente de personal a subdiviziunilor de audit intern.

Scopul final al proiectului este de a consolida funcția de audit intern la nivelul aparatului central al ministerelor, cu rol de asigurare și consiliere cu privire la sistemul de control intern managerial pe întreg domeniu de competență a administrației publice centrale. Se estimează că, în rezultatul punerii în aplicare a proiectului de hotărâre, începând cu 01.01.2024, subdiviziunile de audit intern din cadrul ministerelor și, după caz, a autorităților administrative din subordine să fie restructurate prin centralizare la nivelul ierarhic superior, iar numărul posturilor de auditor intern la nivelul administrației publice centrale să crească estimativ cu 53 unități de personal.

Ca rezultat, auditul intern al mijloacelor bugetului de stat va fi asigurat de subdiviziuni consolidate de audit intern, instituite în cadrul autorității centrale, care va avea o acoperire cu servicii pe întreg domeniu de responsabilitate al administrației publice centrale, contrar situației curente în care auditul intern este organizat fragmentat în subdiviziuni de audit intern mici, dispersate neomogen între aparatul central al ministerelor și autoritățile / instituțiile publice din subordinea acestora.

### **3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene**

Proiectul hotărârii de Guvern nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

### **4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi**

Cerințele generale privind dimensionarea subdiviziunii de audit intern sunt stabilite în art.19, alin.(5) și alin.(7) din Legea nr.229/2010 privind controlul financiar public intern, potrivit cărora:

- subdiviziunea de audit intern este dimensionată în baza volumului de activitate, astfel încât să asigure auditarea sistematică a întregului obiect al activității entității publice. Obiectul auditului intern cuprinde toate sistemele, procesele și activitățile de care entitatea publică este responsabilă (art. 17 alin. (2) din Legea prenotată);
- subdiviziunile de audit intern din cadrul entităților publice ierarhic superioare asigură efectuarea auditului intern în entitățile publice subordonate care nu dispun de subdiviziune de audit intern.

Totodată, în conformitate cu prevederile art.19 alin.(1<sup>1</sup>) din Legea nr.229/2010 privind controlul financiar public intern, subdiviziunea de audit intern se instituie în număr de cel puțin trei unități de personal în structura ministerelor, Casei Naționale de Asigurări Sociale, Companiei Naționale de Asigurări în Medicină și în număr de cel puțin două unități de personal în structurile autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea.

Întru punerea în aplicare a prevederilor legislative expuse supra, proiectul de hotărâre a Guvernului stabilește criterii unice pentru determinarea numărului minim de personal necesar pentru desfășurarea activității de audit intern pe întreg domeniu de competență a administrației publice centrale.

Prevederile proiectului vizează stabilirea normativului minim de dimensionare prin aplicarea următoarelor criterii, având la bază variabile de bună practică:

- valoarea totală a bugetului aprobat (consolidat pe minister și autorități administrative din subordine), reieșind din raportul de 0,4 auditori interni la 5.000.000 mii lei buget alocat;
- numărul unităților de personal conform statului de personal (total aprobat pe minister și autorități administrative din subordine), reieșind din raportul de 0,3 auditori interni la 100 de unități de personal;
- numărul autorităților administrative din subordine, reieșind din raportul de 0,3 auditori interni la 10 autorități administrative din subordine.

În acest fel, considerând criteriile analizate pentru estimarea dimensiunii minime a activității de audit intern pe întreg domeniu de competență a administrației publice centrale se aplică următoarea formulă:

$$D = \frac{B}{5.000.000.000} * 0,40 + \frac{P}{100} * 0,30 + \frac{S}{10} * 0,3$$

unde,

*D* – normativul minim de dimensionare a activității de audit intern pe întreg domeniu de competență a administrației publice centrale;

*B* – bugetul aprobat, consolidat pe minister și autorități administrative din subordine, în lei;

*P* – numărul unităților de personal conform statului de personal total aprobat pe minister și autorități administrative din subordine la situația din 01 ianuarie;

*S* – numărul autorităților administrative din subordinea ministerului.

Totodată, se stabilește că normativul de dimensionare (*D*) va avea valoarea minimă de 3 și maximă de 30 unități de personal pe întreg domeniu de competență a administrației publice centrale. Dacă normativul minim de dimensionare este mai mare decât numărul existent al unităților de personal implicate în activitatea de audit intern, acestea se va completa prin alocare de unități suplimentare.

Numărul minim de personal al subdiviziunii de audit intern din cadrul aparatului central al ministerului se stabilește în corelare cu numărul unităților de personal al subdiviziunilor de audit intern din cadrul autorităților administrative din subordine. Dacă numărul de personal al subdiviziunii de audit intern din cadrul autorității administrative din subordine este mai mic de 3, funcția de audit intern se consolidează la nivelul ministerului prin transferul unităților de personal.

Criteriile de dimensionare a auditului intern urmează a fi aplicate începând cu 01.01.2024, iar ca rezultat subdiviziunile de audit intern din cadrul ministerelor și, după caz, a autorităților administrative din subordine urmează a fi restructurate prin centralizare la nivelul ierarhic superior, concomitent cu suplینirea la necesitate a numărului posturilor de auditor intern. Totodată, criteriile de dimensionare minimă poartă caracter de recomandare pentru alte autorități publice, care nu cad sub incidența proiectului.

## **5. Fundamentarea economico - financiară**

Implementarea proiectului implică cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat, condiționate de suplینirea cu unități de personal a subdiviziunilor de audit intern din cadrul ministerelor, prevăzută a fi efectuată din contul statelor de personal disponibile în cadrul subdiviziunilor de audit intern ale autorităților administrative din subordine sau prin alocare de unități de personal suplimentare.

Anexa nr.1 la Nota informativă prezintă estimarea necesarului minim de unități de personal pentru activitatea de audit intern pe întreg domeniu de competență a administrației publice centrale, precum și necesarul de alocare a unităților suplimentare.

În baza analizei de impact realizată, în contextul necesității de suplinire cu 53 unități de personal implicate în activitate de audit intern, începând cu anul 2024 se estimează anual cheltuieli financiare suplimentare din contul mijloacelor bugetului de stat în sumă de 6,95 mil lei. Mijloacele financiare necesare pentru cheltuielile legate de implementarea proiectului de hotărâre, vor fi acoperite din contul bugetelor autorităților publice centrale responsabile de implementare, în limitele alocațiilor aprobate.

Este de menționat că, impactul financiar al proiectului se consideră a fi unul estimativ. Determinarea exactă a costurilor, argumentată și obiectivă, este dificil de realizat, în condițiile în care, potrivit prevederilor Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, nivelul de salarizare a funcțiilor de auditor intern este diferențiată de la o autoritate publică la alta, ținând cont de nivelul ierarhic al acestora. Astfel volumul exact al resurselor financiare necesare întru implementarea proiectului de hotărâre este direct proporțional cu opțiunea/scenariul de reorganizare a activității (subdiviziunilor) de audit intern, ce urmează a fi decisă de fiecare autoritate publică centrală în parte, întru consolidarea funcției de audit intern pe întreg domeniu de competență, inclusiv de incertitudinea funcțiilor ce urmează a fi identificate și încadrate suplimentar, în contextul în care Legea nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern și Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr. 155/2011, stabilește obligația pentru titularii funcțiilor publice de conducător al subdiviziunii de audit intern, auditor intern principal și auditor intern superior de a deține certificatul de calificare profesională și, respectiv, certificatul de evaluare a cunoștințelor în domeniul auditului intern în sectorul public.

Costurile exacte pentru implementarea proiectului de hotărâre urmează a fi estimate de autoritățile publice centrale implicate, în dependență de scenariul de reorganizare stabilit, cu solicitarea ulterioară de includere a acestora în proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2024 și estimările pentru anii 2025-2026.

Adițional, în vederea realizării exercițiului de dimensionare a auditului intern, luând în considerare numărul funcțiilor vacante în cadrul autorităților publice centrale la situația actuală, se recomandă analiza opțiunii de suplinire cu unități de personal a subdiviziunilor de audit intern din cadrul ministerelor din contul statelor de personal disponibile, prin redistribuirea funcțiilor vacante, din contul bugetelor autorităților publice centrale responsabile de implementare, în limita alocațiilor bugetare aprobate.

## **6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare**

Prezentul proiect de hotărâre este elaborat întru realizarea prevederilor Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern, cu modificările ulterioare. După aprobarea proiectului, în scopul restructurării subdiviziunilor de audit intern prin consolidare la nivelul organului ierarhic superior, urmează a fi revizuite structurile organizatorice ale ministerelor și,

<p>după caz, a unor autorități administrative din subordine, prin modificarea hotărârilor de Guvern de aprobare a regulamentelor cu privire la organizarea și funcționarea acestora.</p>
<p><b>7. Avizarea și consultarea publică a proiectului</b></p>
<p>Proiectul urmează a fi supus procedurii de avizare și consultare în conformitate cu prevederile art. 32 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.</p> <p>În scopul respectării prevederilor Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul urmează a fi plasat pentru consultări publice pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor <a href="http://www.mf.gov.md">www.mf.gov.md</a> (în compartimentul „<i>Transparența decizională</i>”, rubrica „<i>Procesul decizional</i>”), precum și pe portalul guvernamental <a href="http://www.particip.gov.md">www.particip.gov.md</a>.</p>
<p><b>8. Constatările expertizei anticorupție</b></p>
<p>Proiectul de hotărâre urmează a fi supus expertizei anticorupție în conformitate cu prevederile art. 35 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, iar rezultatele acesteia vor fi incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiect.</p>
<p><b>9. Constatările expertizei de compatibilitate</b></p>
<p>Proiectul hotărârii de Guvern nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.</p>
<p><b>10. Constatările expertizei juridice</b></p>
<p>Proiectul de hotărâre urmează a fi supus expertizei juridice de către Ministerul Justiției în conformitate cu prevederile art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, iar rezultatele examinării acesteia vor fi reflectate în sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiect.</p>

Ministrul Finanțelor

Veronica SIREȚEANU

## Informație analitică pentru stabilirea criteriilor de dimensionare a subdiviziunilor de audit intern la nivelul APC

Autoritatea publică centrală	Buget aprobat 2023 Total pe APC	din care		Posturi de personal Total aprobat APC pentru 2023	din care		Număr subordonate	Număr subordonate, cu SAI	Număr auditori conform statelor de personal, Total pe APC	din care		Normativ minim de dimensionare	Număr auditori necesar conform Criteriilor de calcul	Necesar de unități suplimentare
		Buget aprobat Aparat Central ORG2	Buget aprobat Subordonate ORG2		Posturi de personal Aparat Central	Posturi de personal Subordonate				Număr auditori conform statelor, Aparat Central	Număr auditori conform statelor de personal, Subordonate			
Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale	2.412.476,00	2.190.569,40	221.906,60	493	99	394	5	4	6	1	5	2	3	0
Ministerul Energiei				86	60	26	1	1	2	1	1	in proces de formare	3	1
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	506.593,00	122.107,40	384.485,60	388	141	247	1	0	2	2	0	1	3	1
Ministerul Justiției	1.046.731,50	53.659,80	993.071,70	3.616	89	3.527	7	3	9	3	6	11	11	2
Ministerul Finanțelor	1.583.684,10	137.615,20	1.446.068,90	4.187	335	3.852	4	2	19	3	16	13	13	0
Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării	154.706,10	138.299,20	16.406,90	137	100	37	1	0	1	1	0	0,45	3,00	2
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	1.838.968,00	134.281,00	1.704.687,00	1.961	84	1.877	1	1	3	2	1	6	6	3
Ministerul Apărării	1.689.023,30	20.401,70	1.668.621,60	5.509	68	5.441	4	0	1	1	0	17	17	16
Ministerul Afacerilor Interne	4.114.206,50	89.228,50	4.024.978,20	13.243	135	13.108	11	7	27	6	21	40	30	3
Ministerul Educației și Cercetării	2.894.921,00	2.540.469,10	354.451,90	4.367	95	4.272	3	1	3	1	2	13	13	10
Ministerul Culturii	554.382,50	386.089,10	168.293,40	999	34	965	0	0	1	1	0	3	3	2
Ministerul Sănătății	1.586.363,90	856.444,30	729.919,60	3.724	74	3.650	1	1	3	2	1	11	11	8
Ministerul Muncii și Protecției Sociale	5.851.437,70	5.111.728,00	739.709,70	2.563	67	2.496	5	1	3	1	2	8	8	5
Ministerul Mediului	505.340,40	69.843,20	435.497,20	858	62	796	6	3	6	1	5	3	3	0
<b>Total</b>									<b>86</b>	<b>26</b>	<b>60</b>	<b>130</b>	<b>127</b>	<b>53</b>