

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

Titlul analizei impactului <i>(poate conține titlul propunerii de act normativ):</i>	Analiza impactului proiectului Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Criteriilor de dimensionare a subdiviziunilor de audit intern din cadrul administrației publice centrale
Data:	10 mai 2023
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Finanțelor
Subdiviziunea:	Direcția politici în domeniul controlului financiar public intern
Persoana responsabilă și datele de contact:	Ludmila Popa, șef Direcție politici în domeniul controlului financiar public intern tel: 022 262 810 e-mail: ludmila.popa@mf.gov.md
Compartimentele analizei impactului	
1. Definirea problemei	
<i>a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate</i>	
Deficiențele în organizarea și alocarea de resurse pentru activitatea de audit intern la nivelul administrației publice centrale, face ca aceasta să nu fie capabilă să aducă plus valoare așteptată la fortificarea sistemelor de control intern managerial și să se conformeze integral standardelor și cadrului internațional de practici profesionale.	
<i>b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate</i>	
<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>Evaluarea performanței cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (PEFA)¹, realizată de experții Băncii Mondiale în iulie 2022, denotă că auditul intern din sectorul public funcționează cu deficiențe.</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 întrebuintării resurselor financiare publice și patrimoniului public, cât și de către partenerii de dezvoltare. Astfel, în Raportul analitic al Comisiei Europene din februarie 2023², cu privire la nivelul de pregătire pentru aderarea țării noastre la Uniunea Europeană, se constată că „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.” În opinia Comisiei Europene „lipsa de capacități trebuie abordată”.</p>	

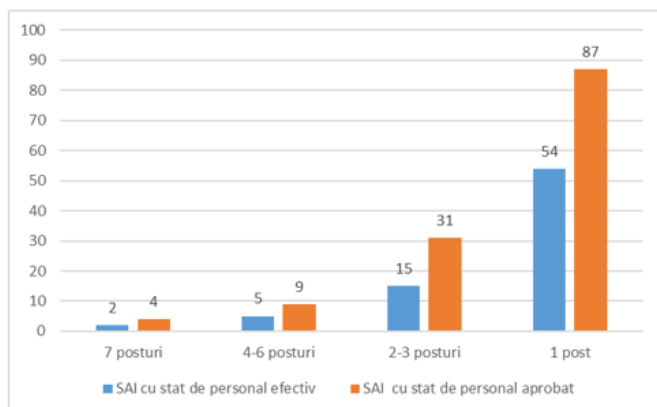
¹ Raportul de evaluare a performanței cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (PEFA) din Iulie 2022, poate fi accesat la: https://mf.gov.md/sites/default/files/Moldova%20National%20PEFA%20assessment%20report_rom.pdf.

² Raportul analitic al Comisiei Europene privind cererea Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană, din Februarie 2023, poate fi accesat la: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-analytical-report-moldovas-alignment-eu-acquis_en.

Mai mult, în Raportul PEFA se menționează că mecanismele de asigurare a calității activității de audit intern își pierd relevanța pentru subdiviziunile de audit intern cu un stat de personal format dintr-o singură persoană, deoarece nu se asigură o supraveghere adecvată a activității de audit intern.

La nivelul autorităților administrației publice, distribuția resurselor de personal între autoritatea ierarhic superioară și entitățile subordonate ar putea fi mai eficientă. În Raportul PEFA se stipulează că „Funcția de audit intern necesită consolidarea la nivelul autorităților superioare pentru dimensionarea rațională a subdiviziunilor de audit intern și pentru a asigura implementarea eficace a mecanismelor de asigurare a calității.”

La situația din 31 decembrie 2022, 66% din subdiviziunile de audit intern instituite în entitățile publice dispuneau de o singură unitate de personal. Cerințele normative minime privind alocarea resurselor de personal pentru auditul intern sunt respectate de doar 33% din autoritățile



Dimensionarea SAI la situația din 31.12.2022

administrației publice centrale, care au aprobat cel puțin trei unități de personal pentru subdiviziunile de audit intern. De menționat că, în conformitate cu prevederile art.19 alin.(1¹) 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.

La partea ce ține de forma de organizare a auditului intern, pentru anul 2022 se constată faptul că, în sectorul public activitatea de

audit intern este organizată fragmentat, fiind concentrată preponderent în subdiviziuni structurale mici, dispersate neomogen între aparatul central al ministerelor și autoritățile / instituțiile publice din subordinea acestora. Astfel, cea mai mare pondere de 63% din totalul formelor de organizare o dețin subdiviziunile de audit intern cu statut de „serviciu”, iar 20% reprezintă unitățile de personal / posturile de auditor intern instituite în afara unei subdiviziuni structurale.

Concluziile experților atenționează asupra managementului slab al resurselor umane în cadrul autorităților publice centrale la capitolul asigurării funcționalității subdiviziunilor de audit intern. Mai mult, se atenționează că subdiviziunile de audit intern dintr-o singură unitate de personal, întâmpină dificultăți în implementarea Standardelor naționale de audit intern, în special pe aspectul de asigurare a calității activității realizate. Totodată, auditul intern dotat cu resurse insuficiente nu este capabil să asigure evaluarea sistematică a întregului domeniu de activitate al entității publice.

Având în vedere scopul de bază al auditului intern, care constă în acordarea consultanței și furnizarea asigurării obiective privind eficacitatea sistemului de control intern managerial, oferind recomandări pentru perfecționarea acestuia și contribuind la îmbunătățirea activității entității publice, acoperirea insuficientă a sectorului public cu servicii de audit intern reduce substanțial capacitatea acestuia de a contribui la fortificarea gestionării fondurilor și patrimoniului public conform principiilor buneii guvernări.

c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

Deficiențele în alocarea de resurse suficiente pentru activitatea de audit intern la nivelul administrației publice centrale, precum și de recrutare a auditorilor interni pentru posturile vacante în numărul necesar sau viabil pentru ca auditul intern să fie funcțional, sunt determinate, în principal, de doi factori care contribuie la această situație: (i) nivelul scăzut al salariilor auditorilor interni din sectorul public, în raport cu cerințele de complexitate și competențe aferente postului, și (ii) determinarea insuficientă a managerilor de autorități publice de a înființa subdiviziuni de audit intern

funcționale, din cauza percepției slabe a rolului și contribuției auditului intern la fortificarea sistemului de control intern managerial.

Implementarea auditului intern este o componentă a reformei sistemului național de control financiar public intern. Art. 25 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern stabilește obligația managerilor entităților publice de a organiza auditul intern și de a asigura resursele necesare pentru ca acesta să fie eficient. Concomitent, în temeiul art. 19, alin. (1¹) din legea, obligația de instituire a subdiviziunilor de audit intern, în număr de cel puțin 3 unități de personal, revine ministerelor, Casei Naționale de Asigurări Sociale și Companiei Naționale de Asigurări în Medicină, precum și pentru autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea. La situația din 31.12.2022, cerințele normative minime privind alocarea resurselor de personal pentru auditul intern sunt respectate de doar 33% din autoritățile administrației publice centrale (și anume Ministerul Finanțelor, Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Interne, CNAS, CNAM), care au aprobat cel puțin trei unități de personal pentru subdiviziunile de audit intern.

Concomitent, entități publice altele decât cele prevăzute la art.19 alin.(1¹) din Legea nr.229/2010 sunt în drept să creeze o subdiviziune de audit intern, dar nu sunt obligate. Decizia privind instituirea și întreținerea propriei subdiviziuni de audit intern în cazul acestor entități trebuie să fie argumentată printr-o analiză de cost-eficiență, ținând cont de necesitățile și capacitățile instituționale, precum și specificul activității realizate. În acest sens, se dovedește că pentru entitățile publice mici și/sau cu bugete reduse este oportun și eficient ca activitatea de audit intern să fie asigurată de subdiviziunea specializată a organului ierarhic superior, în conformitate cu prevederile art.19 alin.(7¹) din Legea nr.229/2010 privind controlul financiar public intern.

În același timp, se constată că la moment în sectorul public activitatea de audit intern este concentrată preponderent în subdiviziuni structurale mici. Acestea au o capacitate redusă de evaluare a domeniului de activitate al entității publice și de implementare a standardelor profesionale privind asigurarea calității activității de audit intern. Ca rezultat, conducătorii entităților publice nu pot aprecia pe deplin potențialul auditului intern de a aduce valoare la fortificarea sistemelor de control intern managerial, de a contribui la îndeplinirea obiectivelor entității și îmbunătățirea proceselor de management al riscurilor, control și guvernantă. În aceste circumstanțe, interesul managerilor de alocare a resurselor pentru activitatea de audit intern rămâne la un nivel redus.

d) *Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție*

Organizarea rațională și alocarea suficientă de resurse pentru activitatea de audit intern este o precondiție pentru dezvoltarea auditului intern în sectorul public. Aceasta corespunde angajamentelor asumate de Republica Moldova prin art. 49 al Acordului de Asociere RM-UE privind îmbunătățirea în continuare a sistemului de control intern, inclusiv a funcției de audit intern independentă din punct de vedere funcțional, în ceea ce privește autoritățile de stat și cele locale prin intermediul armonizării cu standardele și metodologiile internaționale general acceptate, precum și cu bunele practici ale UE.

Deși în ultimii ani auditul intern și-a consolidat poziția în sectorul public, alocarea insuficientă a resurselor de personal și nivelul scăzut de ocupare a posturilor în cadrul subdiviziunilor de audit intern face ca activitatea administrației publice centrale să nu fie pe deplin acoperită cu servicii de audit intern. Concomitent, se constată că, de regulă, controlul intern managerial nu este deplin funcțional în entitățile în care auditul intern activează sub limitele resurselor necesare.

Dimensionarea neadecvată are efecte directe asupra îndeplinirii rolului auditului intern prevăzut de cadrul internațional de practici profesionale. Aceasta conduce la o funcție de audit intern care nu poate să răspundă așteptărilor părților interesate de a oferi asigurare și consiliere cu privire la capacitatea sistemelor de control intern managerial să asigure o gestionare transparentă și eficientă a fondurilor publice.

În condițiile menținerii / instituirii unor subdiviziuni de audit intern subdimensionate, entitățile publice nu pot beneficia de o asigurare rezonabilă privind funcționalitatea guvernantă, managementului riscurilor și controlului în întregime. Concomitent, autoritățile administrației

publice centrale (ministerele) nu pot să asigure evaluarea sistematică a întregului domeniu de competență, inclusiv a proceselor și activităților din cadrul autorităților administrative din subordine, care nu dispun de propriile structuri de audit intern.

Mai mult ca atât, procesele cu risc sporit din domeniul managementului finanțelor publice, precum cele financiar-contabile, achiziții publice, administrarea activelor, tehnologii informaționale, care conform art. 17 alin. (3) din Legea nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern, sunt obligatoriu a fi supuse auditului intern cel puțin o dată la 3 ani, rămân sub probabilitatea de a nu fi evaluate, iar riscurile aferente acestora, inclusiv cele de fraudă și corupție, să nu fie tratate în mod corespunzător de către managementul entităților publice.

e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului

Implementarea auditului intern este o componentă a reformei sistemului național de control financiar public intern.

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.(1¹) 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 criteriile unice pentru determinarea numărului minim de personal necesar pentru desfășurarea activității de audit intern pe întreg domeniu de competență a administrației publice centrale.

Aprobarea proiectului de hotărâre este 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 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.

2. Stabilirea obiectivelor

a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)

Obiectivul proiectului de hotărâre este de a stabili criterii clare de dimensionare minimă a subdiviziunilor de audit intern din cadrul autorităților administrației publice centrale.

Scopul general al proiectului este de a consolida funcția de audit intern la nivelul 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. Identificarea opțiunilor

a) Expuneți succint opțiunea „a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție

Lipsa de intervenție pe aspectul organizării raționale și alocării de resurse suficiente pentru activitatea de audit intern la nivelul administrației publice centrale, face ca aceasta în continuare să nu fie capabilă să aducă plus valoarea așteptată la fortificarea sistemelor de control intern managerial și să nu se conformeze integral standardelor și cadrului internațional de practici profesionale.

Riscurile de neconformitate, inclusiv cele de fraudă și corupție, precum și performanțele nerealizate în procesul de gestionare a finanțelor publice rămân sub probabilitatea de a nu fi sistematic supuse auditului intern și abordate în mod corespunzător. Concomitent, autoritățile administrației publice centrale nu vor avea o asigurare rezonabilă privind funcționalitatea guvernantei, managementului riscurilor și controlului pe întreg domeniu de competență, inclusiv privind procesele și activitățile din cadrul autorităților administrative din subordine, care nu dispun de propriile structuri de audit intern.

În condițiile unui audit intern care funcționează cu deficiențe, preponderent din cauza resurselor limitate, în continuare se va da preferință culturii de administrare și practicilor actuale din sectorul public cu privire la organizarea sistemelor și proceselor în baza modelului de control centralizat. Acesta determină perceperea greșită a nivelului de responsabilitate a managementului și a importanței organizării și dezvoltării controlului intern managerial în entitățile publice. Ca rezultat, reforma controlului financiar public intern, orientată spre armonizarea cu standardele internaționale general acceptate și bunele practici ale Uniunii Europene, va înregistra progrese modeste, contrar angajamentelor asumate prin art. 49 al Acordului de Asociere RM-UE privind îmbunătățirea sistemului de control intern, inclusiv a funcției de audit intern.

b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea ținesc cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate

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, cu suplینirea la necesitate a numărului posturilor de auditor intern.

Concomitent, criteriile de dimensionare minimă poartă caracter de recomandare pentru autoritățile publice care nu cad sub incidența proiectului.

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

O opțiune alternativă nu a fost identificată și analizată dat fiind caracterul problemei și recomandările experților în domeniu. Totodată, se constată că aplicarea unor scenarii alternative decât cel expus prin prisma proiectului de hotărâre, nu va produce efectul scontat în măsură în care să corespundă atingerii obiectivelor dorite.

4. Analiza impacturilor opțiunilor

a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate

Starea actuală se caracterizează prin faptul că autoritățile administrației publice centrale nu dispun de capacitatea de personal pentru a asigura auditul intern al întregului domeniu de competență, inclusiv a entităților din subordine. Astfel, o asigurare independentă și obiectivă privind funcționarea sistemelor de control intern managerial nu poate fi obținută de managerii entităților publice.

În sectorul public activitatea de audit intern este organizată fragmentat, fiind concentrată preponderent în subdiviziuni structurale mici, formate dintr-o singură unitate de personal. Acestea sunt dispersate neomogen între aparatul central al ministerelor și autoritățile / instituțiile publice din subordine.

Acest mod de organizare a auditului intern nu poate aduce plus valoarea așteptată la fortificarea sistemelor de control intern managerial și să se conformeze integral standardelor internaționale de practici profesionale, în special pe aspecte de implementare efectivă a mecanismelor de asigurare a calității activității de audit intern.

b¹) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Opțiunea recomandată constă în stabilirea numărului minim de personal necesar pentru desfășurarea activității de audit intern pe întreg domeniu de competență a administrației publice centrale, determinat în baza unor criterii clare de dimensionare, aplicate începând cu 01.01.2024. 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.

Opțiunea recomandată prezintă costuri și beneficii care decurg din modificarea structurii și mărimii subdiviziunilor de audit intern în ceea ce privește numărul de personal. Aprobarea proiectului de hotărâre va avea un impact pozitiv caracterizat prin următoarele *beneficii*:

- crearea unor subdiviziuni de audit intern consolidate la nivelul administrației publice centrale, care își desfășoară activitatea în conformitate cu standardele profesionale, inclusiv pe aspect de asigurare a calității, și sunt capabile să aducă plus valoarea așteptată la fortificarea sistemelor de control intern managerial;
- evaluarea sistematică a proceselor și activităților pe întreg domeniu de competență a administrației publice centrale, inclusiv a celor cu risc sporit din domeniul managementului finanțelor publice, contribuind astfel la asigurarea gestionării mijloacelor și patrimoniului public conform principiilor bunei guvernări;
- unități de personal suficiente și condiții de angajare mai atractive (cu potențial de promovare în funcție) în subdiviziunile de audit intern consolidate la nivelul ministerelor, racordate la volumul de activitate;
- gradul de ocupare a forței de muncă va crește ținând cont de noile oportunități de angajare, inclusiv din contul funcțiilor vacante existente;
- realizarea angajamentelor cu privire la reforma controlului financiar public intern, orientată spre armonizarea cu standardele internaționale general acceptate și bunele practici ale Uniunii Europene.

Costuri:

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.

În baza analizei de impact realizată, în contextul necesității de suplینire 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 suplینire 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.

b²) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta

Riscuri de implementare:

- reticența autorităților publice de reorganizare a subdiviziunilor de audit intern prin consolidare la nivelul organului ierarhic superior;
- insuficiența pe piața muncii a numărului necesar de personal calificat / certificat pentru suplینirea noilor posturi de auditor intern;
- rezerve de acceptare a proiectului de hotărâre în opțiunea propusă, care implică creșterea unităților de personal și, implicit, a mijloacelor financiare suplimentare alocate din bugetul de stat.

d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sunt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi

Concluzie

e) Argumentați selectarea unei opțiunii, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați

Având în vedere obiectivele și beneficiile opțiunii recomandate, expuse în prezenta analiză, precum și riscurile aferente opțiunii „a nu face nimic”, se consideră rațională implementarea opțiunii recomandate. 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.

5. Implementarea și monitorizarea	
<i>a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sunt necesare</i>	
<p>Prezentul proiect de hotărâre este elaborat întru realizarea prevederilor Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern.</p> <p>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, după caz, a unor autorități administrative din subordine. Aceasta implică modificarea hotărârilor de Guvern de aprobare a regulamentelor cu privire la organizarea și funcționarea entităților respective.</p> <p>Decizia de modificare a numărului unităților de personal al subdiviziunilor de audit intern din cadrul organelor administrației publice centrale și autorităților administrative din subordine se va lua cu avizul pozitiv al Ministerului Finanțelor (Direcției politice în domeniul controlului financiar public intern).</p> <p>Ulterior schimbării structurii organizatorice și / sau suplinii numărului posturilor de auditor intern al aparatului central al ministerelor, urmează a fi modificate și aprobate conform procedurii stabilite statele de personal și schemele de încadrare a entităților vizate.</p>	
<i>b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea</i>	
<p>Monitorizarea implementării proiectului de act normativ va fi efectuată în baza următorilor indicatori:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Număr de subdiviziuni de audit intern restructurate prin consolidare la nivelul administrației publice centrale; - Creșterea cu circa 20% a numărul posturilor de auditor intern în sectorul public; - Nivelul de suplinire cu personal al subdiviziunilor de audit intern. <p>Totodată, este de menționat că activitatea de audit intern este supusă raportării anuale către Ministerul Finanțelor, în temeiul prevederilor art. 28 din Legea nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern.</p> <p>Concomitent, Ministerul Finanțelor va efectua evaluarea calității activității de audit intern, în conformitate cu procedura aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.617/2019. Scopul evaluării externe constă în exprimarea unei opinii independente cu privire la conformitatea activității subdiviziunilor de audit intern din cadrul autorităților și instituțiilor publice cu cadrul normativ în domeniu, inclusiv Standardele Naționale de Audit Intern și Codul etic al auditorului intern, dar și stabilirea oportunităților de îmbunătățire și recomandărilor ce urmează a fi luate în considerare pentru fortificarea auditului intern, inclusiv identificarea aspectelor de bune practici propuse pentru diseminare.</p>	
<i>c) Identificați peste cât timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea</i>	
<p>Impactul va fi resimțit în perioada următoare de la reorganizarea subdiviziunilor de audit intern din cadrul autorităților administrației publice centrale. Pe termen mediu, impactul intervenției promovate de Ministerul Finanțelor va fi evaluat în baza următorilor indicatori de performanță:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grad de conformare a activității de audit intern la standardele naționale în domeniu, îmbunătățit; - Grad de conformare a sistemelor controlului intern managerial la standardele naționale în domeniu, îmbunătățit; - Opiniile auditului extern (emise de Curtea de Conturi a Republicii Moldova) asupra situațiilor financiare consolidate ale autorităților administrației publice centrale, îmbunătățite. 	

Totodată, este necesar de menționat faptul că auditul intern în sine nu reprezintă o activitate cu impact direct asupra operațiunilor sau activităților unei entități, ci oferă oportunități de îmbunătățire a acestora, prin evaluarea funcționalității, oferirea de asigurări privind controlul, precum și emiterea de recomandări.

Opțiunea recomandată, inclusiv implementarea prevederilor propuse ale proiectului, vor fi monitorizate prin mecanismele enumerate la lit. b) din acest compartiment.

6. Consultarea

a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă

Principalele părți interesate în intervenția dată sunt autoritățile administrației publice centrale. Totodată, proiectul va fi supus consultării cu organizațiile neguvernamentale relevante domeniului de control financiar public intern, precum și entitățile cu autoritate de decizie pentru corelarea reformelor în derulare (cum ar fi Cancelaria de Stat).

b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților

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.

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 www.mf.gov.md (în compartimentul „Transparența decizională”, rubrica „Procesul decizional”), precum și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md.

c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)

După avizarea și consultarea publică a proiectului de hotărâre va fi ajustat corespunzător, iar analiza de impact și nota informativă la proiect, va fi completată cu poziția entităților publice și părților interesate.

Anexă

Tabel pentru identificarea impacturilor

Categoriile de impact	Punctaj atribuit		
	Opțiunea propusă	Opțiunea alternativă 1	Opțiunea alternativă 2
Economic			
costurile desfășurării afacerilor	0		
povara administrativă	0		
fluxurile comerciale și investiționale	0		
competitivitatea afacerilor	0		
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	0		
concurența pe piață	0		
activitatea de inovare și cercetare	0		
veniturile și cheltuielile publice	-1		
cadru instituțional al autorităților publice	0		
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	0		
bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	0		
situația social-economică în anumite regiuni	0		
situația macroeconomică	0		
alte aspecte economice	0		
Social			
gradul de ocupare a forței de muncă	+1		

nivelul de salarizare	+1		
condițiile și organizarea muncii	+1		
sănătatea și securitatea muncii	0		
formarea profesională	0		
inegalitatea și distribuția veniturilor	0		
nivelul veniturilor populației	0		
nivelul sărăciei	0		
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	0		
diversitatea culturală și lingvistică	0		
partidele politice și organizațiile civice	0		
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	0		
modul sănătos de viață al populației	0		
nivelul criminalității și securității publice	0		
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	0		
accesul și calitatea serviciilor educaționale	0		
accesul și calitatea serviciilor medicale	0		
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	0		
nivelul și calitatea educației populației	0		
conservarea patrimoniului cultural	0		
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	0		
accesul și participarea populației în activități sportive	0		
discriminarea	0		
alte aspecte sociale	0		
De mediu			
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	0		
calitatea aerului	0		
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0		
biodiversitatea	0		
flora	0		
fauna	0		
peisajele naturale	0		
starea și resursele solului	0		
producerea și reciclarea deșeurilor	0		
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	0		
consumul și producția durabilă	0		
intensitatea energetică	0		
eficiența și performanța energetică	0		
bunăstarea animalelor	0		
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	0		
utilizarea terenurilor	0		
alte aspecte de mediu	0		

Tabelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea „a nu face nimic”, în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit. b¹) și, după caz, b²), privind analiza impacturilor opțiunilor.

Anexe

Proiectul de act normativ
Nota informativă la proiect

Ministrul finanțelor

Veronica SIREȚEANU