

Formularul tipizat al documentului de analiză a impactului

Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Regulamentul privind activitatea de audit intern pe bază de contract
Data:	22 iulie 2020
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Finanțelor
Subdiviziunea:	Direcția politici în domeniul controlului financiar public intern
Persoana responsabilă și datele de contact:	Petru Babuci 26-28-12 petru.babuci@mf.gov.md
Compartimentele analizei impactului	
1. Definirea problemei	
a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate	
<p>În conformitate cu prevederile art.19, alin.(1) din Legea nr.229/2010 privind controlul financiar public intern, auditul intern pe bază de contract este prevăzut ca formă de organizare a auditului intern de către entitățile publice.</p> <p>Totodată, potrivit Planului de acțiuni pentru dezvoltarea controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.124/2018, se intenționează crearea premiselor pentru entitățile publice, care nu au posibilitatea instituirii și întreținerii subdiviziunii de audit intern proprii, să beneficieze de servicii de audit intern, prin externalizarea acestora.</p> <p>Astfel, proiectul propune stabilirea cadrului normativ secundar de organizare și desfășurare a activității de audit intern în entitățile publice, pe bază de contract.</p>	
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	
<p>Auditul intern, ca subdiviziune separată în cadrul entității publice, creează costuri fixe și variabile care nu sunt eficiente în cazul entităților mici.</p> <p>Punerea în aplicare a mecanismului propus va permite acoperirea cu servicii de audit intern a entităților publice, care nu dispun de subdiviziune de audit intern proprie în structura organizatorică a acestora. Totodată, acestea nu se află în subordinea unui organ central de specialitate a administrației publice sau a unei autorități a administrației publice locale de nivelul al doilea și nu au statut de entități publice partenere pentru a desfășura activitatea de audit intern prin asociere.</p> <p>Ca rezultat, 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, punerea în aplicare a proiectului va contribui la fortificarea gestionării fondurilor</p>	



publice / patrimoniului public conform principiilor buneii guvernării.

c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

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

Totodată, prin Legea menționată anterior (modificată în ianuarie 2019) sunt obligate să dispună de subdiviziune proprie de audit intern ministerele, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, formată din cel puțin 3 unități de personal, și autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, formată din cel puțin 2 unități de personal.

Totodată, gradul de ocupare a funcțiilor de auditor intern în organele APC este de 60,9%, iar în organele APL de nivelul al doilea este de doar 36,6%. Nivelul mediu de fluctuație a personalului de audit intern în sectorul public este de 15,8%, iar organele APL de nivelul întâi, în general, nu dispun și nu beneficiază de servicii de audit intern.

La data raportării, doar 13 din cele 31 subdiviziuni instituite în cadrul organelor APL de nivelul al doilea erau funcționale.

Mai mult ca atât, activitatea de audit intern este concentrată preponderent în subdiviziuni structurale mici. Astfel, 62% din subdiviziunile de audit intern instituite în cadrul organelor APC, entităților subordonate acestora și organelor APL de nivelul al doilea sînt create dintr-o singură unitate de personal.

Concomitent, entități publice altele decît 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. Mai mult ca atât, instituirea unei subdiviziuni de audit intern într-o entitate mică nu este cost-eficientă. În acest sens, aceste entități se pot asocia sau pot contracta servicii, pentru a dispune de audit intern, aceste modalități fiind identificate ca soluție. Și legea menționată prevede aceste posibilități (prin amendamentele intrate în vigoare în ianuarie 2019), dar un cadru normativ secundar nu există pînă în prezent.

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

Entitățile publice cu resurse bugetare limitate nu își pot permite să instituie o subdiviziune de audit intern. Astfel, ele nu pot beneficia de o asigurare rezonabilă privind funcționalitatea guvernantei, managementului riscurilor și controlului în întregime.

Dacă nu se intervine pe aceste aspecte, atunci riscurile de neconformitate și performanțe nerealizate rămîn la nivelele precedente, adică mediu spre înalt. Mai mult ca atât, domeniile de importanță majoră pentru managementul finanțelor publice, precum financiar-contabil, achiziții publice, administrare a activelor, tehnologii informaționale, sunt o obligație pentru auditul intern să le evalueze. Astfel, fără o intervenție de reglementare, riscurile menționate anterior vor fi la fel, poate chiar majorate.

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

Legea nr.229/2010 privind controlul financiar publice intern prevede prin art.19, alin.(1) forma de organizare a auditului intern pe bază de contract. Legea respectivă stabilește cerințele de bază, organizarea și principiile de activitate, drepturi și obligații în auditul intern în sectorul public. Acestea vor fi aplicabile inclusiv relațiilor contractuale privind prestarea serviciilor de audit intern pentru entități publice.

De asemenea, Planul de acțiuni pentru dezvoltarea controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.124/2018, prevede prin pct.18 crearea condițiilor de externalizare sau partajare a serviciilor de audit intern pentru entitățile publice, încă din anul 2018.

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 de bază al proiectului este de a reglementa relațiile dintre entitățile publice, în calitate de beneficiar, și alte persoane juridice / fizice, în calitate de prestator pentru efectuarea pe bază contractuală a auditului intern. Suplimentar, de a stabili entitățile publice ce pot beneficia de servicii de audit intern și persoanele fizice / juridice ce pot presta aceste servicii, de a stabili drepturile și obligațiile în aceste relații, de asemenea, relațiile cu Ministerul Finanțelor.

3. Identificarea opțiunilor

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

Opțiunea respectivă va păstra riscurile menționate în compartimentul 1.d) la aceleași nivele.

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

Prin proiect se intenționează reglementarea activității de audit intern pe bază de contract, prevederile acestuia vizând:

- organizarea și desfășurarea activității de audit intern pe bază de contract;
- criteriile pentru eligibilitatea Prestatorului serviciilor de audit intern în sectorul public pe bază de contract;
- modalitatea de contractare a serviciilor de audit intern;
- modalitatea de asigurare a calității activității de audit intern în contextul mecanismului de contractare;
- atribuțiile, drepturile și obligațiile părților implicate în mecanismul de organizare și desfășurare a activității de audit intern pe bază de contract.

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 datorită caracterului și complexității relativ scăzute sau medii a problemei (conform prevederilor HG nr.23/2019).

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 accesul îngreunat al entităților care dispun de alocații bugetare mici la funcția de audit intern. Ca rezultat, o asigurare suplimentară independentă și obiectivă privind funcționarea sistemelor de control intern managerial nu poate fi obținută de managerii acelor entități publice.

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 prezintă costuri sau beneficii ce nu pot fi cuantificate exact, dar care decurg din relațiile statului cu mediul de afaceri. Acestea pot varia în dependență de numărul entităților publice care vor recurge la contractarea serviciilor de audit intern, cât și de valoarea contractelor încheiate de acestea din urmă.

Costul afacerilor va fi format din: angajarea și remunerarea persoanelor calificate, precum și instruirea continuă a acestora. Suplimentar, vor exista și alte costuri fixe sau variabile privind

prestarea serviciilor de audit intern. Acesta va fi influențat ușor negativ, având în vedere că organizațiile ce vor presta servicii de audit intern vor fi nevoite să angajeze cel puțin două persoane calificate, dintre care cel puțin una să dispune de certificat de calificare profesională în domeniul auditului intern.

Povara administrativă va consta din: rapoarte anuale de activitate și contracte încheiate, care vor trebui să fie prezentate Ministerului Finanțelor. Această categorie de impact va fi la fel ușor negativ afectată, ținând cont de faptul că anual se vor prezenta un raport de activitate per contract încheiat, în dependență de numărul contractelor.

Fluxurile comerciale vor crește, în dependență de volumul serviciilor prestate. Costul unui contract nu va trebui să depășească costul de întreținere a unei subdiviziuni de audit intern formate din două unități de personal. În acest sens, cheltuielile medii salariale pentru doi auditori interni în sectorul public, conform prevederilor normative în vigoare, sunt de aproximativ 220 mii lei.

Concurența pe piață va crește, având în vedere noile oportunități create de proiectul în cauză, care vor impulsiona asigurarea și creșterea calității serviciilor prestate cu menținerea prețurilor.

Cheltuielile publice vor crește egal cu costurile serviciilor, respectiv al contractelor încheiate. Acestea vor fi egale cu fluxurile comerciale, descrise anterior.

Gradul de ocupare a forței de muncă va crește ținând cont de noile oportunități de angajare. Acesta se va majora ușor, considerând faptul că cel puțin două persoane vor fi angajate de o organizație ce va presta servicii de audit intern sectorului public.

Formarea profesională va beneficia pozitiv prin asigurarea a cel puțin a 40 ore de formare profesională continuă anual pentru fiecare persoană angajată.

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

Riscul necorespunderii criteriilor de eligibilitate a Prestatorului

Riscul calității nesatisfăcătoare a serviciilor de audit intern

Riscul ne-expedierii în adresa Ministerului Finanțelor a contractelor încheiate de către Prestator și rapoartelor de activitate

Riscul ne-executării obligațiilor de către Beneficiar sau Prestator

Riscul costurilor exagerate ale contractelor încheiate

Toate aceste riscuri reprezintă concomitent riscuri de neconformare cu prevederile proiectului

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 sînt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi

Concluzie

e) Argumentați selectarea unei opțiuni, 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

5. Implementarea și monitorizarea

a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sînt necesare

Singurul element al cadrului normativ de reglementare este anume prezentul proiect. Schimbări instituționale nu sunt necesare.

b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea

Nu există careva indicatori de performanță specifici care au fost stabiliți sau care vor fi monitorizați. Totodată, va fi efectuată monitorizarea ex-post a cheltuielilor bugetare prin componentele clasificăției bugetare. De asemenea, proiectul prevede și evaluarea periodică a calității activității de audit intern, inclusiv a corespunderii cu criteriile de eligibilitate.

c) Identificați peste cît timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea

Impactul estimat se planifică a fi resimțit imediat după încheierea unui an bugetar ulterior aprobării proiectului, cînd vor fi recepționate rapoarte de activitate de la organizațiile private și vor putea fi aplicate mecanismele de monitorizare sau evaluare, inclusiv asupra mijloacelor publice utilizate.

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

6. Consultarea

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

Entitățile publice
Mediul de afaceri

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

Consultarea publică s-a asigurat prin plasarea proiectului pe pagina web a Ministerului Finanțelor, inclusiv expedierea proiectului către ministere, Cancelaria de Stat, CNAS, CNAM, Asociația Auditorilor Interni din RM, Primăria mun. Chișinău, Bălți și Cahul, CALM.

Nu a fost identificată din start necesitatea consultării proiectului cu mediul de afaceri, fapt ce a fost sesizat de Ministerul Justiției în avizul său la proiect.

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)

Propunerile și obiecțiile părților interesate sunt prezentate anexat în Sinteza obiecțiilor și propunerilor / recomandărilor la proiect.

În mare parte, acestea s-au referit la întreg conținutul proiectului, fiind prezentate avize cu propuneri și obiecții doar de către MJ, MEI, MADRM, MECC, CNAS și Primăria mun. Chișinău. Marea majoritate a propunerilor au fost acceptate.

Anexă

Tabel pentru identificarea impacturilor

Categoriile de impact	Punctaj atribuit		
	Opțiunea propusă	Opțiunea alterativă 1	Opțiunea alterativă 2
Economic			

costurile desfășurării afacerilor	-1		
povara administrativă	-1		
fluxurile comerciale și investiționale	+1		
competitivitatea afacerilor	0		
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	0		
concurența pe piață	+1		
activitatea de inovare și cercetare	0		
veniturile și cheltuielile publice	-1		
cadrul 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	0		
condițiile și organizarea muncii	0		
sănătatea și securitatea muncii	0		
formarea profesională	+1		
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		

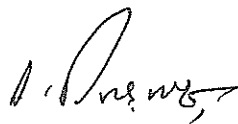
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0		
biodiversitatea	0		
flora	0		
fauna	0		
peisajele naturale	0		
starea și resursele solului	0		
producerea și reciclarea deșeurilor	0		
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	0		
consumul 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		

Tablelul 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 preliminar de act normativ
 Sinteză obiecțiilor și propunerilor la proiect și/sau analiza de impact
 Expertiza Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător (după caz)
 Alte materiale informative/documente (la decizia autorilor)

Viceprim-ministru,
 Ministru al Finanțelor



Serghei PUȘCUȚA

