

LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

ISPA PROJEKTAS 2001/LT/16/P/PA/003

„Pasiruošimas Nacionaliniam fondui bei ISPA įgyvendinančioms agentūroms taikyti išplėstinės decentralizuotos įgyvendinimo sistemos (EDIS) procedūras, kuris apimtų trūkumų įvertinimo, pasiruošimo EDIS, atitikties keliamiems reikalavimams vertinimo etapus“

2004 m. birželio 25 d. Nr.1070-2-70

Vilnius

2004

TURINYS

1. SANTRAUKA	3
1.1. Įvadas	3
1.2. Audito tikslai	3
1.3. Išvados dėl atitikimo Finansinio memorandumo reikalavimams	4
1.4. Kiti klausimai	5
2. AUDITO METODAI	6
2.1. Bendra informacija apie projektą	6
2.2. Bendras reikšmingumo lygis	7
2.3. Audito apimtis	8
2.4. Audito metodai	9
3. NACIONALINIO FONDO IR CENTRINĖS PROJEKTŲ VALDYMO AGENTŪROS VALDYMO IR KONTROLĖS SISTEMA	12
3.1. Nacionalinis fondas	12
3.1.1. Teisinė bazė reglamentuojanti Nacionalinio fondo veiklą	12
3.1.2. Nacionalinio fondo organizacinė struktūra ir valdymas	12
3.1.3. ISPA fondo valdymas ir kontrolė	14
3.1.4. ISPA apskaitos sistema	15
3.1.5. IT procesas ir saugumas	15
3.1.6. Vidaus auditas	15
3.2. Centrinė projektų valdymo agentūra	16
3.2.1. Teisinė bazė reglamentuojanti CPVA veiklą	16
3.2.2. CPVA organizacinė struktūra ir valdymas	17
3.2.3. Apskaitos sistema	18
3.2.4. IT procesas ir saugumas	18
3.2.5. Vidaus auditas	19
4. PROJEKTO ADMINISTRACINIS, FINANSINIS IR TECHNINIS VALDYMAS	20
4.1. Pirkimų procedūrų vykdymas	20
4.2. Mokėjimai	22
4.3. Projekto įgyvendinimas ir priežiūra	23
5. GALUTINĖ IŠLAIDŲ ATASKAITA	24
5.1. Galutinės išlaidų ataskaitos atitikimas FM reikalavimams	24
5.2. Galutinės išlaidų ataskaitos duomenų suderinimas	24
6. PROJEKTUI NUSTATYTŲ TIKSLŲ PASIEKIMAS	27
6.1. Techninių užduočių vertinimas	27
6.2. Projekto I etapas	29
6.3. Projekto II etapas	30
6.4. Projekto III etapas	32
6.5. Pervertinimo etapas	33
7. PROJEKTO GALUTINĖ ATASKAITA	34
1 priedas. Vartojami sutrumpinimai.	
2 priedas. Pastebėjimų ir rekomendacijų santrauka.	

1. SANTRAUKA

1.1. Įvadas

LR Seimo 2003 m. liepos 1 d. nutarimu Nr. IX-1667 „Dėl pavedimo Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei atlikti Europos Sąjungos finansinės paramos auditus“ Valstybės kontrolei pavesta atlikti ISPA programos projektų auditus ir teikti LR finansų ministerijai bei atitinkamoms institucijoms šių auditų ataskaitas ir išvadas.

Valstybės kontrolės 2004 m. sausio 2 d. pavedimu Nr.1070-2 atlikome ISPA projekto 2001/LT/16/P/PA/003 „Pasiruošimas Nacionaliniam fondui bei ISPA įgyvendinančioms agentūroms taikyti išplėstinės decentralizuotos įgyvendinimo sistemos (EDIS) procedūras, kuris apimtų trūkumų įvertinimo, pasiruošimo EDIS, atitikties keliamiems reikalavimams vertinimo etapus“ auditą, privalomą pagal ISPA finansinio memorandumo III.1 priedo III skyriuje pateiktus reikalavimus Bendrijos pagalbos likučio mokėjimui. Pagal minėtus reikalavimus turi būti pateikta nepriklausomo auditoriaus išvada, parengta pagal ISPA finansinio memorandumo III.4.C priede pateiktą formą.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus, kurie parengti vadovaujantis Tarptautinės aukščiausiąjų audito institucijų organizacijos (INTOSAI) ir Nacionaliniais audito standartais.

Auditas pradėtas 2004-01-02, baigtas 2004-06-25.

1.2. Audito tikslai

Audito tikslas yra atsakyti į klausimą:

Ar projektas įgyvendintas pagal ISPA finansinio memorandumo reikalavimus ir projektui nustatytus tikslus?

Kad atsakyti į šį klausimą, nustatėme keturis specifinius audito tikslus:

1. Ar Nacionalinio fondo (NF) ir Centrinės projektų valdymo agentūros (CPVA) valdymo ir kontrolės sistema tenkina minimalius Finansiniame memorandume nustatytus reikalavimus?
2. Ar projekto galutinė išlaidų ataskaita visais reikšmingais atžvilgiais teisingai atspindi padarytas išlaidas?
3. Ar projektas buvo įgyvendinamas laikantis jam nustatytų tikslų?
4. Ar projekto galutinė ataskaita parengta pagal Finansinio memorandumo reikalavimus ir joje tinkamai atspindėtas projektui nustatytų tikslų pasiekimas?

1.3. Išvados dėl atitikimo Finansinio memorandumo reikalavimams

Valdymo ir kontrolės sistema

Vertindami, ar valdymo ir kontrolės sistema tenkina minimalius ISPA finansiniame memorandume nustatytus reikalavimus, vertinome NF ir CPVA vidaus kontrolę, kiek tai susiję su šio ISPA projekto administravimu.

Projekto Finansavimo sutartimi Centrinei projektų valdymo agentūrai buvo deleguota atsakomybė už projekto techninį valdymą, įskaitant įgyvendinimo priežiūrą, bet ši atsakomybė nebuvo numatyta Agentūros veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose.

Nacionalinis fondas

- Projekto įgyvendinimo priežiūros ir koordinavimo stoka: NF, kaip galutinis paramos gavėjas, projekto II etapo įgyvendinimo metu neefektyviai sprendė iškilusias problemas, nenustatė projekte dalyvaujančių ISPA įgyvendinančių agentūrų (IA) ir rangovų įsipareigojimų šalinant trūkumus. Tai buvo vienas iš veiksnių, įtakojusių projekto tikslo nepilną pasiekimą (žr. skyrius 4.3. ir 6.3.).
- Nepakankamai reglamentuotas ISPA banko sąskaitose susikaupusių palūkanų panaudojimas ir skolinimosi iš valstybės išdo lėšų, skirtų laikinam ES paramos lėšų stygiui padengti, tvarka (žr. skyrius 3.1.3. ir 5.2.).

Centrinė projektų valdymo agentūra

- Projekto įgyvendinimo metu Centrinė projektų valdymo agentūra neturėjo detalių procedūrų ISPA programai (žr. skyrius 3.2.2. ir 4.2.).

Galutinė išlaidų ataskaita

Projekto galutinė išlaidų ataskaita visais reikšmingais atžvilgiais teisingai atspindi padarytas išlaidas, t.y. galutinės išlaidų ataskaitos duomenys yra teisingi ir paremti apskaitoje užregistruotais duomenimis ir juos patvirtinančiais dokumentais ir į išlaidų ataskaitą įtrauktos išlaidos, atitinkančios Finansinio memorandumo reikalavimus (žr. skyrius 5.1. ir 5.2.).

Projektui nustatytų tikslų pasiekimas

Projektui nustatytas bendras tikslas nebuvo pilnai pasiektas, t.y. trūkumų šalinimui IA suteikta techninė pagalba nebuvo pakankamai rezultatyvi (žr. skyrių 6.).

Projekto etapams nustatytų specifinių tikslų pasiekimas:

- Projekto I etapui (*trūkumų nustatymas*) nustatytas tikslas buvo pasiektas, t.y. rangovas įvertino koku mastu NF, Aplinkos projektų valdymo agentūra (APVA) ir Transporto investicijų direkcija (TID) atitinka EDIS reikalavimus ir nustatė, kokių turi būti imtasi specifinių veiksmų, pakeitimų ir patobulinimų, kad būtų užtikrintas minėtų reikalavimų laikymasis.
- Projekto II etapui (*pasiruošimas EDIS*) nustatytas tikslas nebuvo pilnai pasiektas. II etapo darbus atlikusi audito kompanija pateikė galutinės ataskaitos projektą, kuris buvo nekokybiškas, o II etapo rezultatai nebuvo pilnai pasiekti. Pasibaigus Sutartyje numatytam II etapo darbų atlikimo terminui, NF koordinuojant, audito kompanija taisė ataskaitą ir teikė agentūroms rekomendacijas trūkumų šalinimui. Nežiūrint to, II etapo tikslas bei rezultatai nebuvo pilnai pasiekti. Aplinkos ministerija atsisakė tvirtinti galutinę II etapo ataskaitą, motyvuodama tuo, kad audito kompanija iš esmės neatliko pagrindinių užduočių, numatytų techninėje užduotyje, ir pateikė neatliktų darbų suvestinę. Nekokybiškai parengta techninė užduotis, projekto įgyvendinimo priežiūros ir koordinavimo stoka, neoptimalus darbo laiko išteklių paskirstymas trūkumų šalinimui ĮA (neįvertinant agentūrų skirtingo pasirengimo lygio ir gebėjimų) turėjo įtakos projekto II etapo tikslo nepilnam pasiekimui.
- Projekto III etapui (*veiklos įvertinimas*) nustatytas tikslas buvo pasiektas. Auditoriai pateikė nuomones dėl NF, APVA ir TID gebėjimo įgyvendinti ISPA projektus pagal EK reglamento Nr. 1266/1999 minimalias sąlygas ir kriterijus ir nustatė likusius trūkumus. Auditorių vertinimu NF atitiko EK reglamento Nr. 1266/1999 reikalavimus, o TID ir APVA neatitiko ir turėjo ištaisyti trūkumus, blokuojančius tolimesnę EDIS procedūrų eigą, per nustatytą laiką.
- Finansiniame memorandume nebuvo numatytas pervertinimo etapas. Pasibaigus III etapui, EK delegacija patvirtino dalį nepanaudotų Finansinio memorandumo lėšų, kad būtų atliktas ISPA ĮA pervertinimas. Auditoriai atliko pakartotinį ĮA vertinimą ir pateikė galutines ataskaitas ir nuomones atskirai kiekvienai ĮA. Auditorių nuomone TID atitiko EDIS reikalavimus, o APVA turėjo ištaisyti likusį trūkumą, blokuojantį tolimesnę EDIS procedūrų eigą, per nustatytą terminą.

Projekto galutinė ataskaita

Galutinėje ataskaitoje pateikta visa informacija, reikalaujama Finansiniame memorandume.

Galutinėje ataskaitoje nėra reikšmingų netikslumų dėl projekto bendro tikslo pasiekimo bei dėl visų projekto etapų specifinių tikslų pasiekimo (žr. skyrių 7.).

1.4. Kiti klausimai

Valstybinį auditą atliko Finansinio audito 7-ojo departamento darbuotojai:

- Tomas Mackevičius – departamento direktorius;
- Laima Liegutė – vyriausioji auditorė;
- Erika Ragauskienė – vyresnioji valstybinė auditorė;
- Eglė Janeliūnaitė – specialistė.

2. AUDITO METODAI

2.1. Bendra informacija apie projektą

Europos Tarybos reglamente Nr. 1266/1999 „Dėl pagalbos šalims kandidatėms derinimo pagal pasirengimo narystei strategiją ir pataisantis reglamentą (EEB) Nr.3906/89“ yra nustatyti minimalūs kriterijai ir sąlygos, kuriuos turi atitikti institucijos, kad galėtų pereiti prie EDIS procedūrų taikymo.

2001 metais Europos Komisija (EK) parengė dokumentą „Roadmap to EDIS for PHARE and ISPA“, kuriame išdėstyti pagrindiniai EDIS įdiegimo etapai. Be to, buvo parengtas kitas, minėta dokumentą papildantis dokumentas - „Pasiruošimas PHARE ir ISPA programų decentralizavimui. Komisijos tarnybų darbo dokumentas“¹. Jame nurodytos bendros gairės ir detalūs patikros lapai, kurie turėtų būti naudojami įgyvendinant EDIS Nacionaliniame fonde (NF) ir įgyvendinančiose agentūrose (IA).

Vadovaujantis minėtu reglamentu, buvo pasirašytas ISPA finansinis memorandumas Nr. 2001/LT/16/P/PA/003 dėl techninės pagalbos projekto, skirto pasirengti EDIS, siekiant padidinti ISPA įgyvendinimo efektyvumą ir padėti Lietuvai rengiantis tolimesniam Struktūrinių ir Sanglaudos fondų valdymui. Finansiniame memorandume projektui finansuoti numatyta 381 420 EUR. Visa minėta suma finansuojama ISPA programos lėšomis.

Projekto tikslas – teikti techninę pagalbą, kad įvertinti NF, įgaliotojo valstybės pareigūno (ĮVP), įgaliotųjų sektoriaus pareigūnų (ISP) ir ISPA IA gebėjimą efektyviai vykdyti valdymo ir kontrolės funkcijas, susijusias su patvirtintų ir numatytų ISPA priemonių, kurios bus įgyvendinamos pagal EDIS, techninėmis specifikacijomis, programavimu, įgyvendinimu, priežiūra ir vertinimu bei pašalinti nustatytus trūkumus.

Finansiniame memorandume buvo numatyti keturi projekto etapai:

- Pirmas etapas – **trūkumų nustatymas**. Šiame etape buvo atliktas sistemų auditas, siekiant įvertinti, kokių mastu kiekviena institucija atitinka EDIS reikalavimus ir nustatyti, kokių turi būti imtasi specifinių veiksmų, pakeitimų ir patobulinimų, kad būtų užtikrintas minėtų reikalavimų laikymasis.
- Antras etapas – **pasiruošimas EDIS**. Šiame etape buvo tobulinamos struktūros bei procedūros, kad būtų tenkinami EDIS reikalavimai. Šiam tikslui pasiekti administracijai suteikta techninė pagalba padėti sukurti sistemą, užtikrinančią reikiamų funkcijų vykdymą (projektų programavimą, valdymą, įgyvendinimą, konkursų organizavimą, sutarčių sudarymą, pinigų srautų valdymą, finansinę kontrolę, ISPA priemonių priežiūrą bei vertinimą).

¹ Preparing for Extended Decentralisation of the PHARE and ISPA Programmes. Commission Services Working Document

- Trečias etapas – **veiklos įvertinimas**. Šiame etape įvertinta, ar institucijos pasiekė reikiamą lygį, kad atitiktų EDIS reikalavimus, kad ĮVP galėtų išsiųsti formalų prašymą Europos Komisijai, kad būtų atsisakyta išankstinių (ex-ante) Komisijos patvirtinimų.
- Ketvirtas etapas – **pasirengimas Komisijos sprendimui** (neįtraukta į projekto apimtį). Šiame etape EK tarnybos atlieka auditą, būtiną EK sprendimui (atsisakyti išankstinių EK patvirtinimų).

I ir III etapo darbams atlikti buvo pasirašyta su „Ernst & Young Baltic“ („E & Y“) sutartis, kuri sudarė 127 000 eurų. I etapo metu auditoriai pateikė nustatytus NF ir ISPA ĮA trūkumus ir pasiūlymus šiems trūkumams pašalinti.

II etapo „pasiruošimas EDIS“ darbams atlikti buvo pasirašyta su „Deloitte & Touche“ („D & T“) sutartis, kuri sudarė 185 250 eurų. Ekspertai teikė techninę pagalbą NF ir ISPA ĮA, šalinant nustatytus trūkumus.

Atlikę III etapo „veiklos įvertinimas“ darbus „E & Y“ auditoriai pateikė nuomones dėl NF, Aplinkos projektų valdymo agentūros (APVA) ir Transporto investicijų direkcijos (TID) gebėjimo įgyvendinti ISPA projektus pagal Tarybos reglamento Nr. 1266/1999 sąlygas ir kriterijus bei nustatė likusius trūkumus. Auditorių vertinimu NF atitiko EDIS reikalavimus, o TID ir APVA turėjo pašalinti blokuojančius trūkumus per nustatytą laiką.

Pasibaigus III etapui, EK delegacija patvirtino dalį nepanaudotų Finansinio memorandumo lėšų, kad būtų atliktas ISPA ĮA pervertinimas. Tam buvo pasirašyta su „E & Y“, atlikusia III etapo darbus, sutartis, kuri sudarė 8 000 eurų. Atlikę vertinimą, auditoriai pateikė dvi nuomones: TID nėra blokuojančių trūkumų ir Agentūra atitinka EDIS reikalavimus; APVA likęs trūkumas blokuoja Agentūros atitikimą EDIS reikalavimams ir turėtų būti pašalintas per nustatytą laiką.

Projekto įgyvendinimo metu, Europos Komisija, EK delegacijos Lietuvoje siūlymu, patvirtino dalį nepanaudotų Finansinio memorandumo lėšų - 17 160 eurų ISPA ĮA, Aplinkos ministerijos ir galutinių naudos gavėjų darbuotojų mokymams (FIDIC seminarui Briuselyje).

2.2. Bendras reikšmingumo lygis

Atliekamo audito reikšmingumo lygis yra 1 % visų rangovams apmokėtų projekto išlaidų sumos (337 411,93 eurų). Atliekamo audito reikšmingumo suma (maksimaliai priimtina klaidų suma) sudaro 3 374 eurus.

Mes nusistatėme 95 % audito patikimumo lygį, o audito rizika sudarė 5 %.

2.3. Audito apimtis

Finansinio memorandumo 1 priede nurodyta, kad ĮVP, NF vadovas, yra atsakingas už projekto įgyvendinimą bei yra galutinis paramos gavėjas. 2002 m. gegužės 15 d. NF ir Centrinė finansų ir kontraktų agentūra (CFKA) (nuo 2003 m. sausio 2 d. reorganizuota į Centrinę projektų valdymo agentūrą (CPVA)) pasirašė ISPA projekto „Pasiruošimas NF bei ISPA IFA taikyti EDIS procedūras, kuris apimtų trūkumų įvertinimo, pasiruošimo EDIS, atitikties keliamiems reikalavimams vertinimo etapus“ įgyvendinimo Finansavimo sutartį, kuria Nacionalinis fondas delegavo projekto įgyvendinimą CPVA. Todėl atsakydami į klausimą, ar valdymo ir kontrolės sistema tenkina minimalius ISPA finansiniame memorandume nustatytus reikalavimus, vertinome NF ir CPVA vidaus kontrolę, kiek tai susiję su šio ISPA projekto administravimu.

2003 metais Valstybės kontrolė atliko ISPA projekto „IX B transporto koridoriaus rekonstrukcija“ auditą, kurio metu vertino, ar NF tenkina minimalius ISPA finansiniame memorandume nustatytus reikalavimus vidaus kontrolės sistemai. Be to, mūsų audituojamo projekto I ir III etape „E & Y“ atliko auditą, kurio metu vertino NF vidaus kontrolės sistemą. Atsižvelgdami į tai, mes peržiūrėjome minėtų auditų pateiktų rekomendacijų NF vykdymą ir įvertinome pasikeitimus po auditų atlikimo.

2002 – 2003 metais buvo vykdomas PHARE EDIS projektas, kurio vienas iš tikslų buvo įvertinti CPVA pasiruošimą taikyti EDIS procedūras PHARE projektams. Vertindami CPVA vidaus kontrolės sistemą, mes peržiūrėjome minėto audito rezultatus ir įvertinome pasikeitimus, kiek tai susiję su šio ISPA projekto administravimu.

Audito metu atlikome mūsų audituojamo projekto visų etapų administravimo procedūrų ir kontrolės vertinimą.

Mokėjimai projekto rangovams sudarė 337 411,93 eurų. 1 lentelėje pateikti duomenys apie su rangovais pasirašytų sutarčių sumas (įskaitant seminarą) bei rangovams atliktus mokėjimus.

1 lentelė

Projekto etapai	Sutarties suma, EUR	Mokėjimai rangovams ir kt., EUR
I ir III etapai	127 000	127 000
II etapas	185 250	185 250
Pervertinimo etapas	8 000	8 000
FIDIC seminaras	17 160	17 161,93
Iš viso	337 410	337 411,93

Siekdami įvertinti, ar projekto galutinė išlaidų ataskaita visais reikšmingais atžvilgiais teisingai atspindi padarytas išlaidas, esant mažam mokėjimų skaičiui, pavyzdžių atrankos procedūros netaikėme ir atlikome visų mokėjimų testavimą. Be to, įvertinome, ar mokėjimo paraiškos (avansinio, tarpinių, galutinio) bei galutinė išlaidų pažyma yra teisingos.

Atsakydami į klausimą, ar projektas buvo įgyvendinamas laikantis jam nustatytų tikslų, įvertinome, ar projekto visų etapų techninės užduotys yra parengtos kokybiškai, ar jose numatytos užduotys rangovams atitinka Finansiniame memorandume nustatytus tikslus, ar Finansiniame memorandume numatyti visų projekto etapų tikslai pasiekti bei atlikti numatyti darbai. Vertindami kiekviename etape atliktus darbus, įvertinome, ar:

- Pirmame etape – „E & Y“ atliktas auditas apėmė visus EK dokumento „Pasiruošimas PHARE ir ISPA programų decentralizavimui. Komisijos tarnybų darbo dokumentas“ patikros lape esančius reikalavimus nustatant trūkumus NF ir ISPA ĮA.
- Antrame etape – „D & T“ parengė veiksmų planą visiems NF ir ISPA ĮA I etape nustatytiems trūkumams pašalinti ir ar tinkamai atliko darbą šalinant trūkumus.
- Trečiame etape – „E & Y“ tinkamai atliko darbą nustatant trūkumus. Vertinimui atrankos būdu pasirinkome APVA.
- Pervertinimo etape – „E & Y“ tinkamai atliko III etape nustatytų *svarbių* trūkumų pervertinimą.

ISPA finansinio memorandumo III.1 priedo III skyriuje nurodyta, kad Bendrijos paramos likutis išmokamas, jei Europos Komisijai pateikta projekto galutinė ataskaita. Mes įvertinome, ar projekto galutinėje ataskaitoje yra visa informacija, reikalaujama Finansiniame memorandume, ar ataskaita tinkamai atspindi projektui iškeltų tikslų pasiekimą ir joje pateiktos išlaidų sumos yra teisingos.

2.4. Audito metodai

Audito įrodymams surinkti buvo naudojami žemiau išvardinti metodai.

1. Ar NF ir CPVA valdymo ir kontrolės sistema tenkina minimalius Finansiniame memorandume nustatytus reikalavimus?

Vertindami NF ir CPVA valdymo ir kontrolės sistemą, atlikome projekto administravimo procedūrų ir kontrolės testavimą:

- konkurso kandidatų paraiškų administravimo,
- projekto vertinimo,
- projekto sutarčių sudarymo,
- projekto mokėjimų,

- projektų įgyvendinimo priežiūros,
- projekto galutinės išlaidų ataskaitos parengimo.

Testuodami peržiūrėjome ir įvertinome visų projekto etapų dokumentus, susijusius su aukščiau minėtomis projekto administravimo procedūromis. Įvertinome projekto audito seką bei peržvelgėme dokumentų, susijusių su projektu, saugojimą atitinkamose institucijose.

2. Ar projekto galutinė išlaidų ataskaita visais reikšmingais atžvilgiais teisingai atspindi padarytas išlaidas?

Siekdami nustatyti, ar projekto galutinės išlaidų ataskaitos duomenys yra teisingi ir paremti projektą administruojančių institucijų apskaitoje užregistruotais duomenimis ir juos patvirtinančiais dokumentais, mes testavome:

- *Mokėjimus rangovams*, siekdami nustatyti, ar mokėjimai pagrįsti išlaidas patvirtinančiais dokumentais ir užregistruoti apskaitoje. Testavome visus pirminius išlaidas patvirtinančius dokumentus.
- *Projekto išlaidų ataskaitose* pateiktų išlaidų atitikimą Finansinio memorandumo reikalavimams.

Siekdami nustatyti, ar mokėjimo paraiškų sumos ir galutinės išlaidų pažymos suma atitinka projekto išlaidų ataskaitose nurodytas išlaidas, mes suderinome:

- *Mokėjimo paraiškų (tarpinių ir galutinių) sumų atitikimą išlaidų ataskaitose* pateiktoms atitinkamo laikotarpio sumoms.
- *Galutinės išlaidų pažymos sumos atitikimą galutinės išlaidų ataskaitos sumai.*

Taip pat testavome, ar *avansinių mokėjimų paraiškų* sumos atitinka Finansinio memorandumo reikalavimams, atlikome galutinės išlaidų ataskaitos duomenų suderinimą su gautomis iš EK lėšomis.

3. Ar projektas buvo įgyvendinamas laikantis jam nustatytų tikslų?

Testuodami įvertinome:

- Ar projekto I ir III etapų techninės užduotys atitinka visus minimalius kriterijus ir sąlygas apibrėžtas Tarybos reglamente Nr. 1266/1999 „Dėl pagalbos šalims kandidatėms derinimo pagal pasirengimo narystei strategiją ir pataisantis reglamentą (EEB) Nr.3906/89“.
- Ar visų projekto etapų techninės užduotys atitinka PRAG reikalavimus.
- Ar projekto III etapo techninė užduotis atitinka EK pateiktą III etapo techninės užduoties modelį.

Vertindami projekto bendro tikslo, nustatyto Finansiniame memorandume, pasiekimą, vertinome visų projekto etapų specifinių tikslų, nustatytų Finansiniame memorandume, pasiekimą. Tam analizavome visų trijų projekto etapų ir pervertinimo etapo galutines bei II projekto etapo įvadinę ataskaitas. Be to, mes analizavome po projekto III etapo ir pervertinimo etapo pateiktas „E & Y“ auditorių nuomones dėl NF bei ĮA gebėjimo įgyvendinti ISPA pagal EDIS. Apklausėme NF, CPVA, ISPA ĮA bei projekto rangovų „E & Y“ ir „D & T“ vadovus bei darbuotojus, peržiūrėjome NF susirašinėjimo medžiagą su EK delegacija, CPVA, ISPA ĮA ir rangovais, analizavome rangovų parengtus darbo dokumentus.

4. Ar projekto galutinė ataskaita parengta pagal Finansinio memorandumo reikalavimus bei joje tinkamai atspindėtas projektui nustatytų tikslų pasiekimas?

Atlikome testavimą, siekdami įvertinti, ar projekto galutinėje ataskaitoje yra pateikta Finansiniame memorandume reikalaujama informacija. Be to, atlikome testavimą, kad įvertinti, ar projekto galutinėje ataskaitoje tinkamai atspindėtas projektui nustatytų tikslų pasiekimas bei joje pateikta projekto išlaidų suma teisinga (atitinka sumą, kuri pateikta galutinėje išlaidų ataskaitoje).

3. NACIONALINIO FONDO IR CENTRINĖS PROJEKTŲ VALDYMO AGENTŪROS VALDYMO IR KONTROLĖS SISTEMA

3.1. Nacionalinis fondas

3.1.1. Teisinė bazė reglamentuojanti Nacionalinio fondo veiklą

Nacionalinis fondas (NF) yra įsteigtas LR finansų ministro 1999 m. gegužės 10 d. įsakymu Nr.118², vadovaujantis 1998 m. gruodžio 10 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Europos bendrijų Komisijos Supratimo memorandumu dėl NF steigimo bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. balandžio 29 d. nutarimu Nr.498³.

NF veiklą, susijusią su ISPA programos administravimu, reglamentuoja 2000 m. gruodžio 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Europos bendrijų Komisijos pasirašytas Supratimo memorandumas dėl NF veiklos, susijusios su ISPA programos administravimu.

2002 m. vasario 18 d. ISPA projektui 2001/LT/16/P/PA/003 finansuoti Europos Komisija (EK) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė pasirašė Finansinį memorandumą. Finansinio memorandumo 1 priede nurodyta, kad įgaliotasis valstybės pareigūnas - NF vadovas yra *už projekto įgyvendinimą atsakinga institucija* bei *galutinis paramos gavėjas*. 2002 m. gegužės 15 d. NF ir Centrinė finansų ir kontraktų agentūra (CFKA) pasirašė ISPA projekto 2001/LT/16/P/PA/003 įgyvendinimo finansavimo sutartį, kuria Nacionalinis fondas delegavo projekto įgyvendinimą CFKA⁴.

3.1.2. Nacionalinio fondo organizacinė struktūra ir valdymas

NF vadovauja įgaliotasis valstybės pareigūnas (IVP), NF vardu įsipareigojęs, kad NF prisiims visišką atsakomybę už finansinių Europos Sąjungos (ES) paramos programų lėšas.

Pagrindinės IVP funkcijos, susijusios su ISPA programa, yra:

- teikti EK paraiškas dėl lėšų skyrimo ir šias lėšas administruoti;
- nacionalinio ISPA koordinatoriaus (NIK) pritarimu skirti įgaliotuosius sektorių pareigūnus (ISP) kiekvienoje ISPA įgyvendinančiojoje agentūroje (IA);
- sudaryti ISPA finansavimo sutartis tarp NF ir kiekvienos ISPA IA;
- užtikrinti valstybės ir kitų bendrojo finansavimo išteklių srautą, kaip nustatyta ISPA finansavimo memorandumuose;

² LR finansų ministro 1999-05-10 įsakymas Nr.118 „Dėl nacionalinio fondo steigimo Finansų ministerijoje“;

³ LRV 1999-04-29 nutarimas Nr.498 „Dėl Europos Bendrijos pagalbos programų įgyvendinimo Lietuvos Respublikoje NF steigimo Finansų ministerijoje“

⁴ Nuo 2003 m. sausio 2 d. Agentūra reorganizuota į VšĮ Centrinę projektų valdymo agentūrą (CPVA).

- ISPA finansavimo sutartyse numatyta tvarka pervesti lėšas ISPA ĮA;
- projektų įgyvendinimo pabaigoje susigrąžinti nepanaudotas arba netinkamai išmokėtas lėšas iš ISPA ĮA.

Siekiant užtikrinti geresnį ES fondų lėšų administravimą, NF funkcijoms vykdyti yra įsteigtas Nacionalinio fondo departamentas (NFD)⁵- savarankiškas Finansų ministerijos administracijos padalinys. Departamento organizacinę struktūrą sudaro departamento direktorius, direktoriaus pavaduotojas, finansų kontrolės ir apskaitos grupės. Departamento direktorius atsako už viso departamento darbą, direktoriaus pavaduotojas yra atsakingas už apskaitos grupės darbą.

ISPA projektus administruoja 3 darbuotojai, iš jų 2 darbuotojai vykdo finansų kontrolieriaus funkcijas, 1 – apskaitos funkciją. Projekto įgyvendinimo metu darbuotojų patirtis buvo maža, nes NFD įsteigtas 2001 m. balandžio mėn., projektas pradėtas įgyvendinti 2002 m. pradžioje.

EK auditoriai, atlikę NF atitikimo EDIS reikalavimams auditą⁶, nustatė, kad NF yra netinkamas pareigų atskyrimas rengiant, tikrinant ir vykdant mokėjimo pavedimus. Mokėjimo pavedimas po to kai patikrinamas yra gražinamas jį parengusiam darbuotojui, kuris turi teisę tą pavedimą atlikti. EK auditoriai pažymėjo, kad mokėjimo pavedimas neturi būti gražinamas jį parengusiam darbuotojui ir rekomendavo pakeisti procedūras. Praktikoje EK rekomendacijos įgyvendintos nuo 2004 m. balandžio pradžios. Rašytinės procedūros nepakeistos, nes nuo 2004 m. gegužės 1 d. pagal ES paramos fondų administravimo tvarką NF nebevykdys mokėjimų.

Departamento darbuotojai savo veikloje vadovaujasi pareigybių aprašymais ir darbo procedūrų vadovu. 2003 m. gruodžio 31 d. LR finansų ministro įsakymu buvo patvirtinti nauji darbuotojų pareigybių aprašymai. Pareigybių aprašymai papildyti nuostatomis, susijusiomis su ES struktūrinių fondų, Sanglaudos fondo ir Europos bendrijų iniciatyvų lėšų administravimu.

NF darbo procedūrų vadovas ISPA programai patvirtintas 2002 m. sausio 11 d. Atsižvelgiant į darbuotojų darbo su ISPA programa patirtį ir auditorių pateiktas rekomendacijas, darbo procedūrų vadovas buvo papildytas ir 2004 m. sausio 27 d. LR finansų ministro įsakymu Nr.1K-028 buvo patvirtinta ketvirta NF darbo procedūrų vadovo ISPA programai redakcija. 2004 m. gegužės 1 d. įsigaliojo ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo darbo procedūrų vadovas.

⁵ LR finansų ministro 2001-04-20 įsakymas Nr.108 „Dėl nacionalinio fondo steigimo Finansų ministerijoje“.

⁶ ISPA projekto 2001/LT/16/P/PA/003 IV etapas; „Request by Lithuania for the Conferral of Management of AID under extended decentralisation“, EC audit report, 1 April 2004.

3.1.3. ISPA fondo valdymas ir kontrolė

ISPA programai NF Finansų ministerijos vardu Lietuvos banke atidaro pagrindines sąskaitas eurais (susisiekimo ir aplinkosaugos sektoriams bei techninės pagalbos projektams) ir subsąskaitas eurais, skirtas kiekvienam ISPA projektui. Subsąskaitos yra valdomos ISPA ĮA. EDIS projektui buvo atidaryta Lietuvos banke atskira pagrindinė EDIS banko sąskaita ir projekto banko subsąskaita, kurią Finansinio memorandumo galiojimo metu valdė CPVA.

„Ernst & Young Baltic“ auditoriai EDIS projekto III etapo ataskaitoje pažymėjo, kad yra neapibrėžtas pasibaigusių ISPA projektų banko subsąskaitose susikaupusių palūkanų panaudojimas ir pagrindinėje sektoriaus ISPA banko sąskaitoje susikaupusių palūkanų paskirstymas finansuojamiems projektams.

Pastebėjimai

- Darbo procedūrų vadove neapibrėžta ISPA *pagrindinėje banko sąskaitoje* susikaupusių palūkanų panaudojimo tvarka.
- Nacionalinio fondo darbo procedūrų vadovo ISPA programai (2004-01-27) XIII skirsnyje „ISPA palūkanų panaudojimas“ p.131.5.2 nurodyta, kad pasibaigusio *projekto subsąskaitos* palūkanos panaudojamos *panašaus* ISPA programos projekto finansavimui, tačiau nenustatyti panašaus projekto kriterijai.

Rekomendacija

Rekomenduojame nustatyti pagrindinėje banko sąskaitoje susikaupusių palūkanų panaudojimo tvarką.

Pastebėjimas

ISPA dalies laikinas padengimas LR valstybės biudžeto lėšomis tiek 2003, tiek 2004 metais yra reglamentuotas atskiru LR finansų ministro įsakymu⁷. Įsakymas nustato, kad iš valstybės išdo pasiskolintas lėšas NFD turi grąžinti iki biudžetinių metų pabaigos, bet nenustato, kaip bus dengiamas laikinas lėšų stygius tuo atveju, kai ISPA lėšos bus gautos tik kitais metais ir iki biudžetinių metų pabaigos nebus galimybės grąžinti pasiskolintas lėšas.

⁷ LR finansų ministro 2003-03-31 įsakymas Nr.1K-084 „Dėl ES paramos programų laikinojo lėšų stygiaus padengimo LR valstybės biudžeto apyvartos ir skolintomis lėšomis 2003 metais“; LR finansų ministro 2004-01-28 įsakymas Nr.1K-031 „Dėl ES paramos programų laikinojo lėšų stygiaus padengimo LR valstybės biudžeto apyvartos ir skolintomis lėšomis 2004 metais“

Atsižvelgiant į tai, kad nuo 2004 m. gegužės 1 d. keičiasi ES paramos fondų administravimo tvarka, Nacionalinio fondo departamentas nenumato vykdyti mokėjimų ir skolintis iš valstybės išdo lėšų laikinam ES paramos stygiui padengti.

3.1.4. ISPA apskaitos sistema

ISPA programai NF naudoja kompiuterinę apskaitos programą „Navision Financials“. ISPA programai yra parengtas ir naudojamas atskiras sąskaitų planas. Apskaita yra detalizuota pagal kiekvieną ISPA finansinį memorandumą.

3.1.5. IT procesas ir saugumas

IT fizinis ir loginis saugumas yra apibrėžtas Darbo procedūrų vadove ISPA programai.

3.1.6. Vidaus auditas

NF vidaus audito funkciją vykdo LR finansų ministerijos vidaus audito skyrius. Vidaus audito skyrius įsteigtas 2000 m. birželio 13 d. Jis tiesiogiai pavaldus finansų ministrui.

Iki 2004 m. vidaus audito skyriuje dirbo 3 darbuotojai, iš jų 2 vyriausieji specialistai ir skyriaus vedėja. Nuo 2004 m. vasario 1 d. priimta dar viena vyriausioji specialistė. 2004 m. gegužės mėn. Skyriaus atliktais skaičiavimais pagal LR finansų ministro 2003 m. gegužės 2 d. įsakymu Nr. 1K-117 patikslintus vidaus audito poreikio įvertinimo analizės metmenis, planuojama, kad Skyriaus personalo skaičius turėtų padidėti iki 7 darbuotojų.

Pastebėjimas

Vidaus audito skyriuje nėra paskirti auditoriai, kurie būtų atsakingi už ES paramos administravimo ir panaudojimo auditus.

Rekomendacija

Rekomenduojame paskirti auditorius, kurie būtų atsakingi už ES paramos administravimo ir panaudojimo auditus ir užtikrinti jų mokymus.

Vidaus audito skyrius, atlikdamas ES paramos administravimo auditus, vadovaujasi Skyriaus parengtu NF vidaus audito vadovu, patvirtintu 2001, kuris buvo atnaujintas 2003 metais.

Kiekvienais metais Skyrius rengia metinius vidaus audito planus ir nuo 2003 metų strateginius veiklos planus. Skyrius yra parengęs ir suderinęs su LR finansų ministru strateginį veiklos planą 2004-2006 metams ir 2004 metų vidaus audito planą. Metiniame vidaus audito plane yra numatyta atlikti NFD ISPA programos lėšų naudojimo tinkamumo bei tikslingumo vertinimą.

Skyrius nuo įsteigimo atliko 2 ISPA programos auditus. 2002 metais Skyrius atliko vidaus auditą apie NF transporto ir aplinkos apsaugos infrastruktūros plėtrai skirtų lėšų administravimą, 2003 metais - NFD veiklos vidaus auditą, kurio tikslas įvertinti NFD vidaus kontrolės efektyvumą ir rezultatyvumą administruojant SAPARD, ISPA ir PHARE lėšas. Audito metu buvo vertinamas EDIS projekto administravimas ir nustatyta, kad administruojant EDIS projektą, NFD rengė mokėjimo paraiškas, kas prieštarauja projekto Finansavimo sutarties 7 straipsnio 2 punkto sąlygai, pagal kurią mokėjimo paraiškas turi rengti CPVA ir pateikti jas NF. Atsižvelgiant į audito pastebėjimą, EDIS projekto galutinio mokėjimo paraiška buvo parengta CPVA.

3.2. Centrinė projektų valdymo agentūra

3.2.1. Teisinė bazė reglamentuojanti CPVA veiklą

VšĮ Centrinė finansų ir kontraktų agentūra (CFKA) įsteigta finansų ministro 1998 m. balandžio 28 d. įsakymu Nr.103, vadovaujantis LR viešųjų įstaigų įstatymu, 1991 m. gruodžio 12 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Europos Komisijos Pagrindine sutartimi, reglamentuojančia PHARE programos diegimą, ir 1997 m. spalio 30 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Europos Komisijos Susitarimo dėl CFKA memorandumu.

Pagal Susitarimo dėl CFKA memorandumą CFKA buvo atsakinga už PHARE programos administravimą. CFKA įstatuose, patvirtintuose 1998 m. balandžio 28 d. ir galiojusiuose audituojamo projekto įgyvendinimo pradžioje, buvo nurodyta, kad Agentūros veiklos tikslas yra įdiegti ir vykdyti PHARE projektų administravimo sistemą Lietuvoje; ISPA programos administravimas nebuvo numatytas.

Nuo 2003 m. sausio 2 d. CFKA reorganizuota į VšĮ Centrinę projektų valdymo agentūrą (CPVA). 2002 m. gruodžio 20 d. buvo patvirtinti LR finansų ministro įsakymu Nr.406 CPVA įstatai, kurie įsigaliojo 2003 m. sausio 2 d. Minėtuose įstatuose nustatyta, kad Agentūros veiklos tikslas yra administruoti ir įgyvendinti valstybės, savivaldybių bei kitų subjektų programas ir projektus, finansuojamus iš *Europos Sąjungos*, tarptautinių institucijų (organizacijų), valstybės, savivaldybių, Agentūros ir kitokių lėšų.

3.2.2. CPVA organizacinė struktūra ir valdymas

Pagal LRV 2001 m. liepos 31 d. patvirtintą finansinių ES paramos programų lėšų valdymo ir kontrolės tvarką už CPVA veiklą atsako įgaliotasis PHARE programos pareigūnas, skiriamas įgaliotojo valstybės pareigūno, pritarus nacionaliniam pagalbos koordinatoriui. Įgaliotasis PHARE programos pareigūnas atsakingas už bendrą CPVA veiklą bei operacijas ir už tinkamą įgyvendinamų projektų finansinį valdymą.

CPVA yra viešoji įstaiga. Steigėjas - LR finansų ministerija, atstovaujama LR finansų ministro. Agentūros organai yra visuotinis susirinkimas, valdymo organas - administracija. Administraciją sudaro Agentūros direktorius, jo pavaduotojai ir struktūrinių padalinių vadovai.

CPVA pagrindiniai uždaviniai:

- efektyviai valdyti ES ir kitos finansinės paramos panaudojimą;
- užtikrinti efektyvų programų ir projektų valdymą: parengimą, atranką, vertinimą, įgyvendinimo priežiūrą bei kontrolę, pirkimų organizavimą, lėšų išmokėjimą ir apskaitą;
- užtikrinti valstybės vardu gaunamų paskolų, kitų paskolų bei lėšų efektyvų naudojimą.

Agentūra nuo įsteigimo administravo 4 ISPA projektus, iš jų iki 2004 m. gegužės 1 d. 2 projektai buvo įgyvendinti, 1 projektas perduotas Aplinkos projektų valdymo agentūrai (APVA), 1 - dar vykdomas.

CPVA direktoriaus 2003 m. gegužės 8 d. įsakymu Nr.027.1 „Dėl 2001 m. ISPA projektų ir už juos atsakingų darbuotojų sąrašo patvirtinimo“ buvo paskirti 3 darbuotojai, atsakingi už ISPA projektus. Šie darbuotojai taip pat administruoja ir PHARE projektus.

CPVA yra parengusi darbuotojų mokymo planą 2004 metams. Planas parengtas pagal CPVA padalinių vykdomos veiklos sritis. Kadangi Agentūra administruoja tik 1 ISPA projektą bei nenumato jų administruoti ateityje, mokymo plane nenumatyti mokymai, skirti ISPA projektų administravimui.

Darbuotojai savo veikloje vadovaujasi pareiginiiais nuostatais, kuriuose nustatytos jų funkcijos ir nurodyta vadovautis PHARE/ISPA programų administravimo instrukcijomis. Rangovų sąskaitų pateiktų apmokėti, tikrinimui 2002 m. rugpjūčio 26 d. CFKA direktoriaus įsakymu Nr. 43/V buvo patvirtinta Sąskaitų patvirtinimo ir apmokėjimo tvarka. 2003 m. kovo 3 d. CPVA direktoriaus įsakymu Nr. 015 buvo patvirtinti projekto valdymo patikros lapai. Detalus darbo procedūrų vadovas Bendrijos pagalbos administravimui pagal EDIS (PHARE) patvirtintas Agentūros direktoriaus įsakymu 2003 m. rugsėjo 1 d.

Pastebėjimas

Valstybės kontrolė, atlikusi CFKA finansinės atskaitomybės ir PHARE programų valdymo auditą, 2002 m. birželio 5 d. audito ataskaitoje nurodė, kad darbuotojų pareiginiuose nuostatuose nėra aiškiai apibrėžtos darbuotojų pareigos, atsakomybė ir rekomendavo pakoreguoti minėtus nuostatus. Tačiau iki šiol Agentūra nėra patvirtinusi naujų pareiginių nuostatų. Pagal CPVA direktoriaus 2003 m. vasario 14 d. įsakymą Nr.010 „Dėl darbuotojų pareigybių nuostatų (aprašymų)“ iki naujų pareigybių nuostatų patvirtinimo, darbuotojai savo veikloje vadovaujasi CFKA direktoriaus 2001 m. balandžio 25 d. įsakymu Nr.49/P patvirtintais pareiginiais nuostatais.

Rekomendacija

Rekomenduojame parengti ir patvirtinti darbuotojų pareiginius nuostatus, tiksliau apibrėžiant darbuotojų pareigas ir atsakomybę.

3.2.3 Apskaitos sistema

ES paramos projektų apskaitai Agentūra naudoja apskaitos ir valdymo ataskaitų kompiuterines programas:

- Perseus – PHARE lėšomis finansuojamų projektų valdymui,
- Hansa Classic – PHARE ir ISPA lėšomis finansuojamų projektų ir/arba bendrai finansuojamų projektų apskaitai.

PHARE projektų duomenys registruojami abiejose programose bei suderinami tarpusavyje rankiniu būdu. Automatinio duomenų derinimo nėra.

ISPA projektų apskaitai yra sukurta atskira duomenų bazė ir sudarytas atskiras ISPA sąskaitų planas, kuriame yra įvestos buhalterinės sąskaitos kiekvienam ISPA projektui.

3.2.4. IT procesas ir saugumas

IT procesas ir kompiuterinis saugumas yra apibrėžtas Procedūrų vadove ir yra vykdomas Informacinių sistemų ir komunikacijos skyriaus. Naudojami individualūs įėjimo į tinklą ir vietinį diską slaptažodžiai, darbuotojai naudoja ekrano apsaugos slaptažodžius.

3.2.5. Vidaus auditas

Iki 2003 m. rugsėjo mėn. CPVA vidaus audito funkcija buvo priskirta Finansų ministerijos vidaus audito skyriui, tačiau Skyrius neatliko auditų šioje Agentūroje.

Valstybės kontrolė, atlikusi CFKA finansinės atskaitomybės ir PHARE programų valdymo auditą, 2002 m. birželio 5 d. audito ataskaitoje nurodė, kad Agentūros steigėjas – Finansų ministerija nevykdė auditų Agentūroje bei rekomendavo įsteigti auditoriaus pareigybę.

Agentūroje Vidaus audito tarnyba įsteigta 2003 m. rugsėjo 1 d. Vidaus audito tarnyba yra savarankiškas CPVA struktūrinis padalinys, atskaitingas Agentūros direktoriui.

Vidaus audito tarnybos personalas dar nesuformuotas. Mūsų audito metu, Vidaus audito tarnyboje dirba 1 darbuotoja, kuri šiuo metu yra motinystės atostogose. CPVA 2004 metais numąčiusi padidinti darbuotojų skaičių iki 2.

Vidaus audito tarnyba turi patvirtintą vidaus audito vadovą. Vidaus audito vadovas yra CPVA procedūrų vadovo, patvirtinto 2003 m. rugsėjo 1 d., dalis.

CPVA 2003 m. gruodžio 30 d. pasirašė sutartį su UAB „KPMG Lietuva“ Agentūros vidaus audito planams parengti. Pagal minėtą sutartį buvo parengtas ilgalaikis strateginis audito planas 2004-2006 metams, 2004 metų audito planas.

4. PROJEKTO ADMINISTRACINIS, FINANSINIS IR TECHINIS VALDYMAS

4.1. Pirkimų procedūrų vykdymas

2002 m. gegužės 15 d. tarp NF ir CFKA pasirašyta projekto Finansavimo sutartis, kuria NF delegavo administracinį, finansinį ir techninį projekto valdymą, tame tarpe konkurso organizavimą ir sutarčių sudarymą CFKA.

Finansinio memorandumo 1 priedo 12 skyriuje nurodyta, kad projekto vykdymui bus sudarytos dvi pirkimų sutartys: pirmą sutartį - projekto I ir III etapui; antrą sutartį – projekto II etapui. Minėtame Finansinio memorandumo skyriuje taip pat nurodyta, kad, sudarant sutartis su rangovais, gali būti taikomos *tarptautinio riboto konkurso arba struktūrinės sutarties procedūros*. Kadangi abiejų sutarčių numatomas biudžetas buvo mažesnis nei 200 000 EUR, pagal Finansinio memorandumo sąlygas turėjo būti taikomos *struktūrinės sutarties* procedūros.

Dėl projekto I ir III etapo pirkimų procedūrų taikymo Nacionalinis fondas (NF) ir dėl projekto II etapo pirkimų procedūrų taikymo Centrinė projektų valdymo agentūra (CPVA) kreipėsi į Europos Komisijos (EK) delegaciją dėl finansavimo problemos, kuri atsirastų pasirašius struktūrinę sutartį su rangovu. Pagal struktūrinės sutarties standartines sąlygas avansas rangovui sudaro 80 proc. Pagal Finansinio memorandumo sąlygas EK avansinių mokėjimų suma pasirašius Finansinį memorandumą ir pirmą sutartį sudaro 20 proc. Finansinio memorandumo sumos, o vėliau EK tarpiniai mokėjimai vykdomi faktinių mokėjimų rangovams pagrindu, todėl gautų pagal Finansinį memorandumą ISPA lėšų nepakaktų rangovų avansiniams mokėjimams pagal struktūrinės sutarties sąlygas. EK delegacija rekomendavo projekto I ir III etapui taikyti *supaprastinto konkurso* procedūras, nekeičiant Finansinio memorandumo nuostatų, kurių keitimas truktų apie du mėnesius – tai įtakotų dar ilgesnį projekto įgyvendinimo laikotarpį. Projekto II etapui EK delegacija taip pat pritarė CPVA siūlymui taikyti *supaprastinto konkurso* procedūras.

Projekto konkursų organizavimui ir sutarčių sudarymui buvo taikomi Praktinio Phare, Ispa ir Sapard sutarčių sudarymo procedūrų vadovo (PRAG) reikalavimai.

Projekto I ir III etapo konkursas organizuotas taikant *supaprastinto konkurso sąlygas*. Pasiūlymas dalyvauti projekto I ir III etapo konkurse buvo išsiųstas penkiems kandidatams 2002 m. kovo 27 d. Pasiūlymus nustatytu terminu pateikė 4 konkurso dalyviai. Sutartis su konkurso laimėtoju „E & Y“ pasirašyta 2002 m. liepos 5 d.

Projekto II etapo konkursas organizuotas taikant *supaprastinto konkurso sąlygas*, išskyrus tai, kad EK delegacijai pritarus, buvo sutrumpintas pasiūlymų pateikimo terminas iki 14 dienų. Pasiūlymas

dalyvauti II etapo konkurse buvo išsiųstas trims kandidatams 2002 spalio 25 d. Dalyvauti konkurse buvo gautas tik vienas pasiūlymas iš „Deloitte & Touche“ („D & T“), todėl konkursas buvo panaikintas. EK delegacijai pritarus, su „D & T“ buvo vykdomos derybos. Sutartis su konkurso laimėtoju „D & T“ pasirašyta 2003 m. sausio 6 d. Sutartyje numatytos apmokėjimo sąlygos paremtos valandiniu ekspertu įkainiu (kaip yra numatyta PRAG).

Projekto III etapo metu auditoriai nustatė abiejose ISPA įgyvendinančiose agentūrose svarbius trūkumus, kurie blokavo agentūrų akreditavimą EDIS. 2003 m. rugsėjo 23 d. Finansų ministerijos sekretorius pateikė prašymą EK delegacijai dėl likusių Finansinio memorandumo 2001/LT/16/P/PA/003 lėšų panaudojimo svarbių trūkumų pervertinimui ISPA įgyvendinančiose agentūrose (IA) ir pasiūlė, kad pervertinimui būtų pradėtos derybos su „E & Y“ – kompanija, kuri atliko projekto III etapą – NF ir ISPA IA veiklos įvertinimą. EK delegacija 2003 m. rugsėjo 24 d. pritarė Finansų ministerijos sekretoriaus prašymui.

Deryboms dėl projekto pervertinimo etapo buvo pakviesta „E & Y“ 2003 m. spalio 9 d., sutartis pasirašyta 2003 m. spalio 27 d.

Pastebėjimai

Agentūra viešųjų pirkimų procedūras (kvietimai dalyvauti konkurse kandidatams išsiųsti 2002 m. kovo 27 d.) pradėjo anksčiau nei pasirašyta projekto Finansavimo sutartis (2002 m. gegužės 15 d.), kuria Agentūrai priskirta projekto konkurso organizavimo ir sutarčių sudarymo funkcija.

Projekto I ir III etapo supaprastinto konkurso organizavimas ir sutarties sudarymas bei projekto II etapo derybos ir sutarties sudarymas buvo vykdomi laikantis PRAG reikalavimų, išskyrus tai, kad:

- Sutartis išsiųstos konkurso laimėtojams pasirašyti anksčiau nei konkurso laimėtojai pateikė konkurso dokumentuose reikalaujamus įrodymus, kad jie nepriklauso juridiniams asmenims, su kuriais negalima sudaryti sutarčių. Pagal PRAG 3.3.12.1. skyriaus reikalavimus, perkančioji organizacija, prieš išsiųsdama sutartį laimėtojui pasirašyti, turi apsvarstyti konkurso laimėtojo pateiktus įrodymus.
- Projekto II etapo derybų komiteto narės R. Norvaišaitės techninio pasiūlymo vertinimo lentelėje neteisingai susumuoti balai (lentelėje nurodyta 89, o turi būti 87). Šiuo atveju tai neturėjo įtakos vertinimo rezultatams dėl konkurso laimėtojo.
- Neužregistruota statistinė informacija apie ISPA projektą informacinėje sistemoje (šio reikalavimo nebuvo laikomasi ir vykdant pervertinimo etapą).

Projekto II etapo sutartyje numatytos apmokėjimo sąlygos paremtos valandiniu ekspertų įkainiu (kaip yra numatyta PRAG), kas vėliau turėjo įtakos galutiniam II etapo darbo apmokėjimui.

Rekomendacijos

- Siekiant išvengti rizikų su konkurso rezultatų apskundimu ar anuliavimu, rekomenduojame užtikrinti viešųjų pirkimų procedūrų laikymąsi.
- Rekomenduojame apsvaistyti galimybę, sudarant vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatymu panašias sutartis su ekspertais, į sutartis įtraukti sąlygas, kurios numatytų apmokėjimą ir atsižvelgiant į atlikto darbo rezultatus.

4.2. Mokėjimai

Vykdydama EDIS projekto mokėjimus, Agentūra vadovavosi PRAG ir Agentūros nustatytais procedūromis. Nuo 2002 m. rugpjūčio 26 d. rangovų sąskaitų, pateiktų apmokėti, tikrinimui CFKA vadovavosi direktoriaus įsakymu patvirtinta Sąskaitų patvirtinimo ir apmokėjimo tvarka. Nuo 2003 m. rugsėjo 1 d. Agentūra vadovaujasi darbo procedūrų vadovu Bendrijos pagalbos administravimui pagal EDIS (PHARE). Įgyvendinant EDIS projektą nustatytų procedūrų ISPA projektams nebuvo.

Mes patikrinome visus mokėjimus, finansuotus pagal EDIS projektą, siekdami įsitikinti, ar projekto mokėjimai atlikti laikantis Sutarties bendrųjų ir specialiųjų sąlygų ir CPVA nustatytų procedūrų.

Pastebėjimai

Mokėjimai atlikti laikantis Sutarties bendrųjų ir specialiųjų sąlygų ir nustatytų procedūrų, išskyrus tai, kad:

- Atliekant tarpinį mokėjimą rangovui („E & Y“), rangovo mokėjimo prašymas turėjo būti patvirtintas CPVA direktoriaus. Kadangi direktorius atostogavo, mokėjimo prašymas buvo patvirtintas projekto vadovo, kuris prašymą patvirtino kaip projekto vadovas ir kaip direktorių pavaduojantis asmuo.
- Avansinis mokėjimas rangovui („D & T“) atliktas vėliau nei per 60 dienų nuo abiejų šalių pasirašytos sutarties gavimo.
- Avansinis ir galutinis mokėjimai rangovui („D & T“) atlikti eurais, nesilaikant Sutarties 7.3 punkto sąlygų. Sutarties specialiųjų sąlygų 7.3. punkte nustatyta, kad mokėjimai turi būti atlikti litais. Mokėjimai atlikti eurais į Sutarties specialiųjų sąlygų 7.1 punkte nurodytą rangovo valiutinę sąskaitą. Sutarties 7.3. punkto sąlygos prieštarauja 7.1. punkto sąlygoms.

Rekomendacijos

- Rekomenduojame užtikrinti vidaus kontrolės procedūras, kad mokėjimai būtų atlikti laikantis sutartyse su rangovais nustatytų terminų.

- Be to, rekomenduojame užtikrinti kokybišką sutarčių su rangovais sudarymą, kad sutarčių punktai neprieštarautų vieni kitiems.

4.3. Projekto įgyvendinimas ir priežiūra

EDIS projekto finansavimo sutartimi, pasirašyta 2002 m. gegužės 15 d., NF delegavo projekto įgyvendinimą Centrinei projektų valdymo agentūrai. Šia sutartimi Agentūrai buvo priskirta atsakomybė už projekto įgyvendinimą ir ypač už administracinį, finansinį ir techninį projekto valdymą, tame tarpe projekto įgyvendinimo priežiūrą. Tačiau įgyvendinant EDIS projektą Agentūra vykdė tik projekto konkurso organizavimo ir sutarčių sudarymo procedūras ir vykdė mokėjimus rangovui, o projekto rangovų vykdomų darbų priežiūrą, koordinavimą su rangovais ir ISPA ĮA vykdė Nacionalinis fondas.

Pastebėjimas

Finansavimo sutarties pasirašymo metu galiojusiuose Agentūros veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose - Susitarimo dėl CFKA memorandume, CFKA įstatuose - buvo nustatyta, kad Agentūra atsakinga už finansinį ir administracinį projektų valdymą, o už techninį projektų valdymą yra atsakingi Programos pareigūnai (NF). Finansavimo sutartimi Agentūrai buvo deleguota atsakomybė už projekto techninį valdymą, įskaitant įgyvendinimo priežiūrą, bet ši atsakomybė nebuvo numatyta Agentūros veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose.

Rekomendacija

Rekomenduojame sutartyse su ES finansinės paramos projektus įgyvendinančiomis institucijomis nustatyti institucijų įsipareigojimus, kurie neprieštarautų institucijų veiklą reglamentuojantiems teisės aktams.

Pastebėjimas

NF kaip galutinis paramos gavėjas, projekto įgyvendinimą prižiūrėjo ir koordinavo rengdamas susitikimus su ISPA įgyvendinančiomis institucijomis ir projekto rangovais, informuodamas rangovus apie ISPA įgyvendinančių agentūrų pareikštas pastabas dėl projekto vykdymo. Tačiau susitikimai su rangovais ir ISPA įgyvendinančiomis institucijomis nebuvo protokoluojami, todėl nėra įrodymų dėl projekto metu iškilusių problemų sprendimo, ir aiškiai nustatytų projekto įgyvendinime dalyvaujančių rangovų bei įgyvendinančių agentūrų įsipareigojimų šalinant trūkumus.

5. GALUTINĖ IŠLAIDŲ ATASKAITA

5.1. Galutinės išlaidų ataskaitos atitikimas FM reikalavimams

Siekdami nustatyti, ar projekto galutinės išlaidų ataskaitos duomenys yra teisingi ir paremti projektą administruojančių institucijų apskaitoje užregistruotais duomenimis ir juos patvirtinančiais dokumentais bei į išlaidų ataskaitą įtrauktos išlaidos, atitinkančios Finansinio memorandumo reikalavimus, mes testavome *visus mokėjimus rangovams* bei *projekto išlaidų ataskaitų* duomenis. Taip pat įsitikinome, ar *mokėjimo paraiškų* ir *galutinės išlaidų pažymos* duomenys yra teisingi.

Išvada

- Galutinė išlaidų ataskaita visais reikšmingais atžvilgiais teisingai atspindi padarytas išlaidas.
- Galutinė išlaidų pažyma yra teisinga.
- Galutinio mokėjimo paraiška Komisijai yra pagrįsta.

5.2. Galutinės išlaidų ataskaitos duomenų suderinimas

Atlikome šių duomenų suderinimą:

- Centrinės projektų valdymo agentūros (CPVA) *apskaitos sistemos įrašų* ir *galutinės išlaidų ataskaitos* duomenų;
- *Galutinės išlaidų ataskaitos* ir *pervestų/gautų iš Europos Komisijos (EK) ISPA lėšų* duomenų;
- *Galutinės išlaidų ataskaitos* ir *rangovams pervestų sumų*.

1. CPVA apskaitos sistemos įrašų ir galutinės išlaidų ataskaitos duomenų suderinimas, EUR

Projekto išlaidos pagal CPVA apskaitos sistemos įrašus	337 411,93
Projekto išlaidos pagal galutinę išlaidų ataskaitą	337 411,93

Duomenys sutampa.

2. Galutinės išlaidų ataskaitos ir pervestų/gautų iš EK ISPA lėšų duomenų suderinimas, EUR

2.1. Galutinės išlaidų ataskaitos ir pervestų iš EK ISPA lėšų duomenų suderinimas, EUR

Projekto išlaidos pagal galutinę išlaidų ataskaitą	337 411,93
EK pervestos pagal mokėjimo paraiškas ISPA lėšos	257 495,93
Skirtumas	79 916,00

Skirtumą sudaro projekto galutinio mokėjimo paraiškos, kuri bus teikiama EK, suma. Ši suma atitinka EK teikiamos galutinės mokėjimo paraiškos sumą.

2.2. EK pervestų pagal mokėjimo paraiškas ISPA lėšų ir įskaitytų ISPA lėšų į NF pagrindinę banko sąskaitą duomenų suderinimas, EUR

EK pervestos pagal mokėjimo paraiškas ISPA lėšos	257 495,93
Gautos iš EK ISPA lėšos į NF pagrindinę banko sąskaitą	257 167,87
Skirtumas	328,06

Skirtumą sudaro banko mokesčiai, išskaičiuoti iš EK pervedamos sumos prieš įskaitant lėšas į Nacionalinio fondo pagrindinę sąskaitą.

3. Galutinės išlaidų ataskaitos ir rangovams pervestų sumų suderinimas, EUR

3.1. Banko pagrindinės sąskaitos suderinimas su Lietuvos banko išraše patvirtinta suma.

Gautos iš EK ISPA lėšos į NF pagrindinę banko sąskaitą	257 167,87
Palūkanos	110,41
Pasiskolintos lėšos iš valstybės izdo laikinam ISPA lėšų stygiui padengti	84 420,00
Gražintos lėšos valstybės izdui	(84 420,00)
Pervestos lėšos į projekto subsąskaitą	(257 255,94)
Likutis 2003-12-31	22,34

Banko pagrindinės sąskaitos likutis atitinka Lietuvos banko išraše patvirtintą sumą.

3.2. Banko subsąskaitos suderinimas su Lietuvos banko išraše patvirtinta suma

Gautos lėšos į projekto banko subsąskaitą	257 255,94
Palūkanos	1 247,10
Pervestos lėšos projekto rangovams	(258 211,93)
Banko mokesčiai	(287,44)
Likutis 2003-12-31	3,67

Banko subsąskaitos likutis atitinka Lietuvos banko išraše patvirtintą sumą.

3.3. Galutinės išlaidų ataskaitos ir rangovams pervestų sumų suderinimas, EUR

Projekto išlaidos pagal galutinę išlaidų ataskaitą	337 411,93
Pervestos lėšos projekto rangovams:	337 411,93
• Pervestos lėšos iš projekto subsąskaitos	258 211,93
• Pervestos lėšos tiesiogiai iš valstybės išdo sąskaitos*	79 200,00

* iš valstybės išdo laikinam ISPA lėšų stygiui dengti pasiskolintos lėšos, kurios bus padengtos valstybės išdui gavus galutinį mokėjimą iš EK

Pastebėjimai

- Nenustatyta laikino ISPA lėšų stygiaus padengimo, kai skolinamas iš biudžeto lėšas numatoma gražinti tik kitais biudžetiniais metais, tvarka. (Vadovaujantis Finansų ministerijos vidaus administraciniais teisės aktais, pasiskolintas iš valstybės biudžeto lėšas, kurias buvo numatyta gražinti tik kitais biudžetiniais metais (2004 m.), Valstybės išdas pervedė tiesiogiai rangovui).
- NF ir CPVA apskaitoje yra užregistruota 287,44 eurų banko mokesčių suma, kuri buvo nuskaityta nuo projekto banko subsąskaitoje buvusių lėšų ir audito metu dar nebuvo atstatyta iš biudžeto lėšų.

Rekomendacijos

Rekomenduojame iš atitinkamų biudžeto asignavimų gražinti į subsąskaitą 287,44 eurų.

Projekto audito seka pakankama, išskyrus tai, kad skolintos iš valstybės išdo lėšos ISPA projektui finansuoti buvo pervestos skirtinga tvarka (vienu atveju į NF ISPA banko sąskaitą, kitu atveju tiesiogiai rangovui).

6. PROJEKTUI NUSTATYTŲ TIKSLŲ PASIEKIMAS

Pagrindinis projekto tikslas – teikti techninę pagalbą, siekiant įvertinti Nacionalinio fondo (NF), įgaliotojo valstybės pareigūno (ĮVP), įgaliotųjų sektorių pareigūnų (ĮSP) ir ISPA įgyvendinančių agentūrų (IA) - Aplinkos projektų valdymo agentūros (APVA) ir Transporto investicijų direkcijos (TID) gebėjimą efektyviai vykdyti valdymo ir kontrolės funkcijas EDIS sąlygomis bei pašalinti nustatytus trūkumus minėtose institucijose.

Projektui įgyvendinti buvo numatyti keturi projekto etapai: pirmas - „trūkumų nustatymas“, antras - „trūkumų šalinimas“, trečias - „veiklos įvertinimas“ ir ketvirtas – „pasirengimas Komisijos sprendimui“ (neįtraukiama į projekto apimtį).

Įgyvendinus tris projekto etapus, „Ernst & Young Baltic“ („E & Y“) auditoriai pateikė nuomones dėl NF bei IA gebėjimo pereiti prie EDIS, t.y. dėl tenkinimo Tarybos reglamente Nr.1266/1999 nustatytų sąlygų ir kriterijų. Auditorių nuomone NF atitiko, o abi IA neatitiko reikalavimų, nustatytų Tarybos reglamente Nr. 1266/1999.

Pagal agentūrų parengtus ir atitinkamų ministerijų patvirtintus agentūrų veiksmų planus, agentūros šalino likusius trūkumus. Europos Komisijai pritarus, buvo atliktas IA pervertinimas. Atlikus pervertinimą, auditorių nuomone TID atitiko, o APVA neatitiko reikalavimų, nustatytų Tarybos reglamente Nr. 1266/1999.

6.1. Techninių užduočių vertinimas

NF, kaip galutinis paramos gavėjas ir atsakingas už projekto įgyvendinimą, parengė technines užduotis. Pirmą techninę užduotį apėmė I ir III etapus, antra - skirta II etapui, trečia - parengta agentūrų pervertinimui.

Parengtų techninių užduočių kokybę vertinome atsižvelgdami į tai, ar:

- I ir III etapo techninė užduotis atitinka Tarybos reglamento Nr.1266/1999 reikalavimus.
- Visų projekto etapų techninės užduotys atitinka Praktinio PHARE, ISPA ir SAPARD sutarčių sudarymo procedūrų vadovo (PRAG) reikalavimus.
- III etapo techninė užduotis atitinka EK pateiktą III etapo techninės užduoties modelį.

I ir III etapų techninės užduoties atitikimas Tarybos reglamento Nr.1266/1999 reikalavimams

Tarybos reglamente Nr.1266/1999 „Dėl pagalbos šalims kandidatėms derinimo pagal pasirengimo narystei strategiją“ yra nustatyti minimalūs kriterijai ir sąlygos, kurias turi tenkinti IA Europos

Sjungos paramos valdymui pagal EDIS. I, III projekto etapų techninė užduotis turėjo apimti minėto reglamento kriterijus ir sąlygas.

Pastebėjimai

Techninėje užduotyje nebuvo numatyta vertinti, ar NF ir įgyvendinančios agentūros atitinka šiuos Tarybos reglamente Nr.1266/99 12 skyriaus priede nustatytus minimalius kriterijus ir sąlygas:

- Tinkamas personalas, skiriamas atitinkamoms užduotims atlikti.
- Neseniai atlikti finansiniai ir veiklos auditai.
- ĮVP visapusė finansinė atsakomybė ir atsakomybė už lėšas (NF).

Nors techninėje užduotyje ir nebuvo numatyti visi reikiami darbai, tačiau „E & Y“ ekspertai aukščiau paminėtas sritis vertino ir pateikė išvadas audito ataskaitoje.

Visų projekto etapų techninių užduočių atitikimas PRAG reikalavimams

Vertindami, ar techninės užduotys parengtos laikantis PRAG bei jo B8 priedo reikalavimų, nustatėme, kad techninės užduotys parengtos laikantis PRAG bei jo B8 priedo reikalavimų, išskyrus tai, kad:

- Užsibrėžtų tikslų kokybiškam įgyvendinimui, PRAG reikalauja nustatyti projekto įgyvendinimo prielaidas ir riziką. Rizika ir prielaidos techninėje užduotyje nebuvo nustatytos.
- II etapo techninėje užduotyje numatyti viso projekto bendri rezultatai, tačiau neįvardinti konkretūs etapo rezultatai.

III etapo techninės užduoties atitikimas EK pateiktam III etapo techninės užduoties modeliui

Prieš EK delegacijai patvirtinant I, III projekto etapų techninę užduotį, NF gavo iš EK III etapo techninės užduoties modelį kaip pavyzdinį, pagal kurį galėjo būti parengta III etapo techninė užduotis. EK 2002-02-15 rašte⁸ pažymėta, kad III etapo techninės užduoties modelis gali būti naudojamas kaip „patikros lapas“ įsitikinti, kad atliekant vertinimą III etape bus apimtos visos vertinimo sritys. Taip pat rašte nurodyta, kad techninė užduotis gali būti peržiūrėta ir sudaryta sutartis papildomiems darbams atlikti prieš pradėdant III etapo darbus.

⁸ (DG REGIO.F1 FEA/cmcc D(2002) 710072)

Pastebėjimai

Techninėje užduotyje nenumatyta:

- Audituoti deleguotas funkcijas, perduotas galutiniams paramos gavėjams ar savivaldybėms.
- Vertinti finansavimo sutartis tarp ĮVP ir ĮSP, tarp ĮSP ir ĮA, ĮA ir galutinių naudos gavėjų.
- Vertinti projektų įgyvendinimo priežiūrą.
- Vertinti informacinių technologijų ir kompiuterių apsaugą.
- Vertinti patikras vietoje.
- Vertinti neatitikimų prevenciją, atskleidimą, priežiūrą ir pranešimą apie juos.

Nors techninėje užduotyje ir nebuvo numatyti visi reikiami darbai, tačiau III etape „E&Y“ ekspertai aukščiau paminėtus dalykus vertino ir pateikė išvadas audito ataskaitoje.

6.2. Projekto I etapas

Projekto I etapo „trūkumų nustatymas“ tikslas – įvertinti, koku mastu NF, APVA ir TID atitinka EDIS reikalavimus ir nustatyti, kokie veiksmai, pakeitimai ir patobulinimai turi būti atlikti, kad būtų užtikrintas minėtų reikalavimų laikymasis. Šį etapą vykdė audito kompanija „E & Y“.

Mes audito metu vertinome, ar „E & Y“ atliktas auditas apėmė visus EK dokumento „Pasiruošimas PHARE ir ISPA programų decentralizavimui. Komisijos tarnybų darbo dokumentas“ patikros lape esančius reikalavimus nustatant trūkumus NF ir ĮA bei įvertinome projekto I etapo tikslų pasiekimą.

Pastebėjimai

Projekto I etapas buvo pradėtas įgyvendinti pusę metų vėliau nei buvo numatyta Finansiniame memorandume. Finansiniame memorandume buvo numatyta etapo pradžia 2002 m. sausio mėn. Iš EK pasirašytas finansinis memorandumas buvo gautas tik 2002 m. vasario viduryje.

„E & Y“ atliktas auditas apėmė visus EK darbo dokumento patikros lape esančius reikalavimus nustatant trūkumus NF bei ĮA, išskyrus tai, kad nebuvo nustatytas trūkumas, kad NF nėra atliekama rizikos analizė.

Išvada

Projekto I etapui nustatytas tikslas buvo pasiektas, t.y. rangovas įvertino koku mastu NF, APVA bei TID atitinka EDIS reikalavimus ir nustatė, kokių turi būti imtasi specifinių veiksmų, pakeitimų ir patobulinimų, kad būtų užtikrintas minėtų reikalavimų laikymasis.

6.3. Projekto II etapas

Projekto II etapo „pasiruošimas EDIS“ tikslas - tobulinti NF ir ĮA struktūras bei procedūras, kad institucijos atitiktų EDIS reikalavimus. Šio etapo darbus atliko kompanija „D & T“.

Mes audito metu vertinome, ar „D & T“ nustatė veiksmų planą visiems I etape nustatytiems trūkumams pašalinti, „D & T“ atliktą darbą, šalinant trūkumus, ir projekto II etapo tikslų pasiekimą.

Projekto II etapas buvo pradėtas įgyvendinti beveik dešimt mėnesių vėliau nei numatyta Finansiniame memorandume. Tam turėjo įtakos I etapo sutarties pasirašymo vėlavimas ir dėl to vėliau užbaigti I etapo darbai.

Veiksmų planas buvo pateiktas „D & T“ įvadinėje ataskaitoje, kurią patvirtino ĮVP.

2002 m. gruodžio 31 d. buvo pasirašytas finansų, aplinkos ir susisiekimo ministrų įsakymas Nr. 421/688/3-629 „Dėl pasiruošimo taikyti EDIS procedūras veiksmų plano patvirtinimo“, kuriuo buvo patvirtintas bendras ISPA programą įgyvendinančių institucijų pasiruošimo taikyti EDIS procedūras veiksmų planas. Minėtas veiksmų planas parengtas remiantis projekto I etapo „Trūkumų įvertinimas“ metu nustatytais trūkumais bei atsižvelgiant į 2002 m. rugsėjo mėn. suinteresuotų institucijų pateiktus veiksmų planus. Šiame veiksmų plane buvo nustatyta NF ir ĮA atsakomybė už projekto I etapo „Trūkumų įvertinimas“ metu nustatytų trūkumų šalinimą.

Pastebėjimai

Įvadinėje ataskaitoje buvo numatyti „D & T“ ekspertų veiksmai, t.y. „patarimai“ (susipažinimas su dokumentais, rekomendacijų pateikimas, bei šių dokumentų taisymas; pagalba rengiant institucijos struktūrą bei pareigybių aprašymus; pagalba rengiant ir koreguojant finansines sutartis), „mokymai“ bei „procedūrų vadovai“ (procedūrų vadovų bei patikros lapų rašymas, taisymas). Tačiau darbo laikas įvadinės ataskaitos detalaus darbo plano straipsnyje „procedūrų vadovas“ nebuvo numatytas.

Vertindami atliktą darbą, pasirinkome trūkumus, kurių būklės įvertinimas II etape („D & T“) skyrėsi nuo būklės įvertinimo III etape („E & Y“):

- „D & T“ nustatė, kad trūkumas pašalintas, o „E & Y“ vertinimu – vidutinės reikšmės arba svarbus.
- „D & T“ nustatė, kad trūkumas vidutinės reikšmės arba nereikšmingas, o „E & Y“ vertinimu – svarbus.

Pastebėjimai

„D & T“ galutinėje ataskaitoje (atlikus II etapo darbus) **21 trūkumas** įvardintas kaip **pašalintas**, o „E & Y“ galutinėje ataskaitoje (atlikus III etapo darbus) – **svarbus** (blokuojantis tolimesnę EDIS procedūrų eigą) **arba vidutinis**; atitinkamai „D & T“ – **4 trūkumai** įvardinti kaip **vidutiniai arba nereikšmingi**, o „E & Y“ – **svarbūs**. „D & T“ pateiktame paaiškinime apie jų atliktus darbus nurodyta, kad ekspertai agentūroms pateikė rekomendacijas, pastabas, patikros lapų ir kitų dokumentų pavyzdžius, kuriuos agentūros turėjo pritaikyti pagal savo darbo specifiką, bei atliko mokymus, kurie agentūroms turėjo padėti šalinti trūkumus. Ekspertai nustatė, kad minėti trūkumai pašalinti, neišitikinę, ar agentūros atsižvelgė į jų pateiktas rekomendacijas ir dokumentų pavyzdžius. „E & Y“ III etapo metu nustatė, kad agentūros neatliko reikiamų darbų minėtiems trūkumams pašalinti, todėl „D & T“ nustatyti kaip **pašalinti** trūkumai, „E & Y“ nuomone buvo **svarbūs ar vidutiniai**.

„D & T“ galutinėje ataskaitoje nurodyta, kad II etapo darbai baigti 2003 m. balandžio 18 d., t. y. kaip numatyta sutartyje. Nurodyta ataskaitos parengimo data 2003 m. gegužės 5 d., joje nurodyta, kad ataskaita atspindi trūkumų šalinimo būklę 2003 m. birželio 23 d. Pirmas ataskaitos variantas pateiktas elektroniniu paštu visiems techninėje užduotyje nurodytiems asmenims 2003 m. gegužės 19 d.

Nors II etapo darbai buvo baigti 2003 m. balandžio 18 d., bet įgyvendinančios agentūros toliau atliko trūkumų taisymą, o „D & T“ teikė rekomendacijas dėl trūkumų šalinimo bei taisė ir derino ataskaitą su NF ir ĮA. NF paskutinį galutinės ataskaitos variantą gavo tik 2003 m. rugsėjo 10 d.

Techninėje užduotyje buvo numatyta, kad galutinė II etapo ataskaita turi būti pateikta ir patvirtinta NIK, ĮVP, Nacionalinio fondo departamento direktoriaus pavaduotojo, Finansų ministerijos Finansų kontrolės metodologijos departamento direktoriaus, APVA direktoriaus, TID direktoriaus, EK delegacijos PHARE ir ISPA sektoriaus vadovo. Ataskaitos patvirtinimas gautas tik iš Susisiekimo ministerijos (atstovaujančios TID ir Susisiekimo ministerijos vidaus audito skyrių). Aplinkos ministerija (atstovaujanti APVA ir Aplinkos ministerijos (AM) vidaus audito skyrių) 2003 m. rugpjūčio 20 d. raštu įgaliotajam valstybės pareigūnui išreiškė nepritarimą pateiktam galutinės ataskaitos projektui. AM minėtame rašte nurodo, kad „D & T“ neatliko pagrindinių užduočių, numatytų techninėje užduotyje, t.y. neatliko užduočių, kurios susiję su APVA bei AM Vidaus audito tarnybos trūkumų, siekiant įdiegti EDIS, pašalinimu.

ĮVP 2003 m. spalio 8 d. raštu kreipėsi į „D & T“, teikdamas, kad paslaugas gavusios institucijos nėra visiškai patenkintos suteiktų paslaugų kokybe bei išreiškė nepasitenkinimą dėl pavėluoto

galutinės ataskaitos projekto pateikimo ir prašė „D & T“ kompaniją atsižvelgti į tai teikiant sąskaitą galutiniam apmokėjimui. „D & T“ pateikė sąskaitą, kurioje buvo prašoma apmokėti visą likusią neapmokėtą sutartyje numatytą sumą, kuri vėliau buvo apmokėta.

Išvada

2003 m. balandžio 18 d. „D & T“ kompanija baigusi II etapo darbus (kaip ir buvo numatyta Sutartyje) pateikė galutinės ataskaitos projektą, kuris buvo nekokybiškas, o II etapo rezultatai nebuvo pilnai pasiekti (Aplinkos ministerija, atstovaujanti APVA ir Aplinkos ministerijos vidaus audito skyrių, atsisakė tvirtinti galutinę ataskaitą, nes buvo nepatenkinta atliktų darbų rezultatais). NF koordinuojant, „D & T“ taisė ataskaitą ir agentūroms teikė rekomendacijas trūkumų šalinimui. Nežiūrint to, II etapo tikslas bei rezultatai nebuvo pilnai pasiekti. Tam turėjo įtakos:

- Nekokybiškai parengta techninė užduotis (nenustatytos projekto įgyvendinimo prielaidos ir rizika, neįvardinti konkretūs etapo rezultatai).
- Numatant darbo laiko išteklius trūkumų šalinimui agentūrose, nebuvo atsižvelgta į ISPA agentūrų (TID ir APVA) skirtingą pasirengimo ir gebėjimų lygį. APVA buvo naujai sukurta institucija, joje trūko personalo, esantis personalas neturėjo pakankamos patirties.
- Įvadinėje ataskaitoje pateikti ne visai konkretūs ekspertų numatomi vykdyti veiksmai, susiję su I etapo metu agentūrose nustatytų trūkumų šalinimu.
- Projekto įgyvendinimo priežiūros ir koordinavimo stoka: projekto įgyvendinimo metu NF neefektyviai sprendė iškilusias problemas, nenustatė projekte dalyvaujančių ISPA ĮA ir rangovų išipareigojimų šalinant trūkumus. Agentūros tikėjosi didesnės pagalbos iš „D & T“ kompanijos, o „D & T“ stokojo geresnio bendradarbiavimo iš agentūrų pusės.

Pasirašytos paslaugų sutarties sąlygose numatytas apmokėjimas už ekspertų išdirbtą laiką apribojo galimybę apmokėti atsižvelgiant į atlikto darbo rezultatus.

Be to, įgyvendinus II etapą, nebuvo panaudotos Finansiniame memorandume likusios lėšos papildomoms sutartims dėl agentūrose likusių trūkumų pašalinimo.

6.4. Projekto III etapas

Projekto III etapo „veiklos įvertinimas“ tikslas – nustatyti, ar institucijos pasiekė reikiamą lygį, kad atitiktų EDIS reikalavimus, kad ĮVP galėtų išsiųsti formalų prašymą EK dėl atsisakymo išankstinių (ex-ante) Komisijos vertinimų.

Mes audito metu vertinome „E & Y“ atliktą darbą bei įvertinome III etapo tikslo pasiekimą. Vertinimui pasirinkome APVA.

Pastebėjimai

III etapo darbai prasidėjo metais vėliau (2003 m. liepos 7 d.) nei buvo numatyta Finansiniame memorandume bei sutartyje su rangovu. Tai įtakojo užsitęsęs II etapo „D & T“ darbų vykdymas bei galutinės ataskaitos pateikimas. Be to, tai trukdė pradėti III etapo darbus. „E & Y“ III etapą pradėjo negavę patvirtintos „D & T“ galutinės ataskaitos (II etapo nepatvirtintą galutinės ataskaitos projekto elektroninę versiją „E & Y“ gavo iš „D & T“ 2003 m. liepos 9 d., o „E & Y“ III etapo darbus pradėjo 2003 liepos 7 d.).

Techninėje užduotyje nebuvo numatyta kas turėtų tvirtinti III etapo galutinę ataskaitą. Galutinė ataskaita formaliai nebuvo patvirtinta.

Išvada

Projekto III etapui nustatytas tikslas buvo pasiektas. Auditoriai pateikė nuomones dėl NF, APVA ir TID gebėjimo įgyvendinti ISPA projektus pagal EK reglamento Nr. 1266/1999 minimalias sąlygas ir kriterijus, bei nustatė likusius trūkumus. Auditorių vertinimu NF atitiko EK reglamento Nr. 1266/1999 reikalavimus, o TID ir APVA neatitiko ir turėjo ištaisyti trūkumus, blokuojančius tolimesnę EDIS procedūrų eigą, per nustatytą laiką.

6.5. Pervertinimo etapas

Pervertinimo etapo tikslas – įvertinti ISPA ĮA gebėjimą įgyvendinti ISPA projektus pagal EDIS reikalavimus ir parengti audito ataskaitą, kurioje atsispindėtų tų trūkumų būklė, kurie III etapo metu buvo įvertinti kaip blokuojantys tolimesnę EDIS procedūrų eigą.

Išvada

„E & Y“ auditoriai atliko pakartotinį ĮA vertinimą ir pateikė galutines ataskaitas ir nuomones atskirai kiekvienai ĮA. Auditorių nuomone TID atitiko EDIS reikalavimus, o APVA turėjo ištaisyti likusį trūkumą, blokuojančius tolimesnę EDIS procedūrų eigą per nustatytą terminą.

7. PROJEKTO GALUTINĖ ATASKAITA

ISPA finansinio memorandumo III.1 priedo III skyriuje nurodyta, kad Bendrijos paramos likutis išmokamas, jei Europos Komisijai pateikta projekto galutinė ataskaita. Pagal Finansinio memorandumo nuostatas institucija, atsakinga už priemonę, turi pateikti Komisijai projekto galutinę ataskaitą.

Projekto galutinę ataskaitą parengė 2004 kovo mėn. Nacionalinis fondas ir CPVA. Galutinė projekto ataskaita patvirtinta įgaliojo valstybės pareigūno E.Žilevičiaus.

Analizuodami projekto galutinę ataskaitą, mes įvertinome ar galutinėje ataskaitoje pateikta visa informacija, reikalaujama Finansiniame memorandume ir ar ataskaita tinkamai atspindi projektui iškeltų tikslų pasiekimą.

Išvados

Galutinėje ataskaitoje pateikta visa informacija, reikalaujama Finansiniame memorandume. Galutinėje ataskaitoje nėra reikšmingų netikslumų dėl projekto bendro tikslo pasiekimo bei dėl visų projekto etapų specifinių tikslų pasiekimo.

Finansinio audito 7-ojo departamento
direktorius

Tomas Mackevičius

Finansinio audito 7-ojo departamento
vyriausioji valstybinė auditorė

Laima Liegutė

Susipažinau:
Finansų ministerijos sekretorius

Edmundas Žilevičius

VARTOJAMI SUTRUMPINIMAI

APVA	Aplinkos projektų valdymo agentūra
CFKA	Centrinė finansų ir kontraktų agentūra
CPVA	Centrinė projektų valdymo agentūra
EDIS	Išplėstinė decentralizuota įgyvendinimo sistema
EEB	Europos ekonominė bendrija
EK	Europos Komisija
ES	Europos Sąjunga
FIDIC	Tarptautinės inžinierių konsultantų konfederacijos dokumentų rinkinys sutarčių sudarymui ir jų valdymui
INTOSAI	Tarptautinė aukščiausiųjų audito institucijų organizacija
ISPA	Stojimo struktūrinės paramos aplinkosaugai ir transportui instrumentas
ĮA	Įgyvendinančios institucijos
LRV	Lietuvos Respublikos Vyriausybė
NF	Nacionalinis fondas
NFD	Nacionalinio fondo departamentas
PHARE	Europos Komisijos koordinuojama paramos vidurio ir rytų Europos valstybėms programa
PRAG	Praktinis Phare, Ispa ir Sapard sutarčių sudarymo procedūrų vadovas
TID	Transporto investicijų direkcija

1 priedas

Eil. Nr.	Nuoroda (Ataskaitos skyrius)	Atsakinga institucija	Pastebėjimas*	Rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas
1.	3.1.3.	NF	Darbo procedūrų vadove neapibrėžta ISPA <i>pagrindinėje banko sąskaitoje</i> susikaupusių palūkanų panaudojimo tvarka.	Rekomenduojame nustatyti pagrindinėje banko sąskaitoje susikaupusių palūkanų panaudojimo tvarką.	2004-09-01
2.	5.2.	NF	NF ir CPVA apskaitoje yra užregistruota 287,44 eurų banko mokesčių suma, kuri buvo nuskaityta nuo projekto banko subsąskaitoje buvusių lėšų ir audito metu dar nebuvo atstatyta iš biudžeto lėšų.	Rekomenduojame iš atitinkamų biudžeto asignavimų gražinti į projekto banko subsąskaitą 287,44 eurų.	2004-09-01
3.	3.1.6.	VAT	Vidaus audito skyriuje nėra paskirti auditoriai, kurie būtų atsakingi už ES paramos administravimo ir panaudojimo auditus.	Rekomenduojame paskirti auditorius, kurie būtų atsakingi už ES paramos administravimo ir panaudojimo auditus ir užtikrinti jų mokymus.	2004-09-01
4.	3.2.2.	CPVA	Pagal CPVA direktoriaus 2003 m. vasario 14 d. įsakymą Nr.010 „Dėl darbuotojų pareigybių nuostatų (aprašymų)“ iki naujų pareigybių nuostatų (aprašymų) patvirtinimo, darbuotojai savo veikloje vadovaujasi CFKA direktoriaus 2001 m. balandžio 25 d. įsakymu Nr.49/P patvirtintais pareiginiiais nuostatais, kuriuose nėra aiškiai apibrėžtos darbuotojų pareigos, atsakomybė.	Rekomenduojame parengti ir patvirtinti darbuotojų pareiginius nuostatus, tiksliau apibrėžiant darbuotojų pareigas ir atsakomybę.	2004-09-01
5.	4.1.	NF, CPVA	Projekto II etapo sutartyje numatytos apmokėjimo sąlygos paremtos valandiniu ekspertų įkainiu (kaip yra numatyta PRAG), kas vėliau turėjo įtakos galutiniam II etapo darbo apmokėjimui.	Rekomenduojame apsvarstyti galimybę, sudarant vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatymu panašias sutartis su ekspertais, į sutartis įtraukti sąlygas, kurios numatytų apmokėjimą ir atsižvelgiant į atlikto darbo rezultatus.	Pagal poreikį

Eil. Nr.	Nuoroda (Ataskaitos skyrius)	Atsakinga institucija	Pastebėjimas	Rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas
6.	4.1.	CPVA	<p>Konkursų organizavimas ir sutarčių sudarymas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sutartys išsiųstos konkurso laimėtojams pasirašyti anksčiau nei konkurso laimėtojai pateikė konkurso dokumentuose reikalaujamus įrodymus, kad jie nepriklauso juridiniams asmenims, su kuriais negalima sudaryti sutarčių. Pagal PRAG 3.3.12.1. skyriaus reikalavimus, perkančioji organizacija, prieš išsiųsdama sutartį laimėtojui pasirašyti, turi apsvarstyti konkurso laimėtojo pateiktus įrodymus. Projekto II etapo derybų komiteto narės techninio pasiūlymo vertinimo lentelėje neteisingai susumuoti balai. 	Siekiant išvengti rizikų su konkurso rezultatų apskundimu ar anuliavimu, rekomenduojame užtikrinti viešųjų pirkimų procedūrų laikymąsi.	Nuolat
7.	4.2.	CPVA	<p>Mokėjimų vykdymas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Avansinis mokėjimas rangovui („D & T“) atliktas vėliau nei per 60 dienų nuo abiejų šalių pasirašytos sutarties gavimo. Avansinis ir galutinis mokėjimai rangovui („D & T“) atlikti eurais, nesilaikant Sutarties 7.3 punkto sąlygų. Sutarties specialiuųjų sąlygų 7.3. punkte nustatyta, kad mokėjimai turi būti atlikti litais. Mokėjimai atlikti eurais į Sutarties specialiuųjų sąlygų 7.1 punkte nurodytą rangovo valiutinę sąskaitą. Sutarties 7.3. punkto sąlygos prieštarauja 7.1. punkto sąlygoms. 	<p>Rekomenduojame užtikrinti vidaus kontrolės procedūras, kad mokėjimai būtų atlikti laikantis sutartyse su rangovais nustatytų terminų.</p> <p>Rekomenduojame užtikrinti kokybišką sutarčių su rangovais sudarymą, kad sutarčių punktai neprieštarautų vieni kitiems.</p>	<p>Nuolat</p> <p>Nuolat</p>

Eil. Nr.	Nuoroda (Ataskaitos skyrius)	Atsakinga institucija	Pastebėjimas	Rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas
8.	4.3.	NF, CPVA	Finansavimo sutartimi CPVA buvo deleguota atsakomybė už projekto techninį valdymą, įskaitant įgyvendinimo priežiūrą, bet ši atsakomybė nebuvo numatyta Agentūros veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose.	Rekomenduojame sutartyse su ES finansinės paramos projektus įgyvendinančiomis institucijomis nustatyti institucijų išsipareigojimus, kurie neprieštarautų institucijų veiklą reglamentuojantiems teisės aktams.	Nuolat

NF – Nacionalinis fondas, CPVA – Centrinė projektų valdymo agentūra, VAT – Finansų ministerijos vidaus audito tarnyba.

* Lentelėje nepateikti pastebėjimai, kurie buvo aktualūs tik šio projekto įgyvendinimo metu (dėl to jiems rekomendacijos nebuvo teiktos).