

**LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ
FINANSINIO AUDITO 7-ASIS DEPARTAMENTAS**

**LIETUVOS RESPUBLIKOJE SUKURTOS ES
STRUKTŪRINIŲ FONDŲ PAŽEIDIMŲ ADMINISTRAVIMO
SISTEMOS VERTINIMO
VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA**

2006 m. vasario 14 d. Nr. 1070-7-3

Vilnius
2006

1. SANTRAUKA	3
2. AUDITO TIKSLAI, APIMTIS IR METODAI	4
3. IŠVADOS, PASTEBĖJIMAI, REKOMENDACIJOS	6
3.1. <i>EUROPOS SĄJUNGOS REGLAMENTŲ, SUSIJUSIŲ SU PAŽEIDIMŲ NUSTATYMU IR PRANEŠIMU APIE JUOS, TAIKYMAS.....</i>	6
3.1.1. <i>Išvadas</i>	6
3.1.2. <i>Išvada</i>	6
3.1.3. <i>Pastebėjimai.....</i>	6
3.1.4. <i>Rekomendacijos Vadovaujančiai institucijai</i>	8
3.2. <i>PAŽEIDIMŲ REGISTRAVIMAS.....</i>	8
3.2.1. <i>Išvadas</i>	8
3.2.2. <i>Išvada</i>	8
3.2.3. <i>Pastebėjimai.....</i>	9
3.2.4. <i>Rekomendacijos Vadovaujančiai institucijai</i>	9
3.3. <i>PAŽEIDIMŲ ANALIZĖ IR SPRENDIMŲ PRIĖMIMAS.....</i>	10
3.3.1. <i>Išvadas</i>	10
3.3.2. <i>Išvada</i>	10
3.3.3. <i>Pastebėjimai.....</i>	10
3.3.4. <i>Rekomendacija Vadovaujančiai institucijai:.....</i>	10
3.4. <i>INFORMACIJOS APIE PAŽEIDIMUS PATEIKIMAS EUROPOS KOVOS SU SUKČIAVIMU TARNYBAI (OLAF)</i>	10
3.4.1. <i>Išvadas</i>	10
3.4.2. <i>Išvada</i>	11
3.4.3. <i>Pastebėjimai.....</i>	11
3.4.4. <i>Rekomendacijos Vadovaujančiai institucijai</i>	12
1 PRIEDAS	13
VARTOJAMI SUTRUMPINIMAI	13
2 PRIEDAS	14
REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS.....	14

1. SANTRAUKA

Europos Komisijos 2004 m. birželio 18 d. sprendimu Nr. 18/VI/2004 Lietuvai patvirtinta 895 172 684 eurų struktūrinių fondų parama pirmojo tikslo įgyvendinimui pagal Bendrojo programavimo dokumentą (BPD) laikotarpiui nuo 2004 m. sausio 1 d. iki 2006 m. gruodžio 31 d.

Finansų ministerijos duomenimis,¹ nuo BPD įgyvendinimo pradžios iki 2005 m. rugsėjo 30 d. įsisavinta paramos už 194 325 mln. litų, iš kurių 143 526 mln. – ES lėšų arba 5 proc. BPD įgyvendinti skirtų ES lėšų. Šios lėšos išmokėtos rangovams už atliktus darbus, suteiktas paslaugas ir pripažintos deklaruotinomis Europos Komisijai.

Aukščiausiųjų audito institucijų Vadovų Ryšių komitetas (angl. *The Contact Committee of Heads of the SAIs*) 2000 metais suformavo kelių šalių narių darbo grupę Europos Sąjungos struktūrinių fondų bendram auditui atlikti. 2004 metais Ryšių komitetas įgaliojo darbo grupę testuoti struktūrinių fondų auditus ir atlikti dar vieną - Pažeidimų nustatymo, ataskaitų rengimo ir pažeidimų pašalinimo proceso apžvalgos (angl. *Review of the processes in place for identifying, reporting and following up on Irregularities*) auditą. Prie šio audito, kuriame dalyvauja dar keturiolika ES šalių narių, prisijungė ir Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė.

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei yra pavesta, baigus teikti paramą, parengti deklaraciją pagal Europos Tarybos reglamento Nr. 1260/1999 38 straipsnio 1 dalies f punktą. Vykdydama šį pavedimą, atsižvelgdama į Pažeidimų nustatymo, ataskaitų rengimo ir pažeidimų pašalinimo proceso apžvalgos audito planą, Valstybės kontrolė atliko šį valstybinį auditą, kurio tikslas buvo įvertinti, ar Lietuvos Respublikoje sukurta Europos Sąjungos struktūrinių fondų pažeidimų administravimo sistema gali užtikrinti Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugą.

Auditas apėmė visus Europos Sąjungos struktūrinius fondus bei 2004 - 2006 metų Bendrajame programavimo dokumente patvirtintus prioritetus ir priemones. Šio audito subjektai buvo Lietuvos Respublikos finansų ministerija ir Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos.

Auditas atliktas vadovaujantis Valstybinio audito reikalavimais.

Audito metu nustatyta, kad Lietuvos Respublikoje sukurta Europos Sąjungos struktūrinių fondų pažeidimų administravimo sistema atitinka jai keliamus reikalavimus. Dėl pastebėjimų, kurie gali turėti įtakos tinkamam Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos užtikrinimui, parengtos rekomendacijos Vadovaujančiai institucijai.

Vadovaujančiai institucijai rekomenduota nacionaliniuose teisės aktuose detalizuoti kai kurias reglamentų nuostatas, nustatyti tarpinių, vadovaujančios ir mokėjimo institucijų informacijos apie pažeidimus pateikimo formą, būdus ir terminus, aiškiai ir nuosekliai reglamentuoti pranešimų apie pažeidimus teikimo tvarką.

Be to, rekomenduota nustatyti informacijos apie pažeidimus Vadovaujančioje institucijoje administravimo procedūras ir vykdyti Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybai prie VRM perduotos informacijos apie pažeidimus teikimo Europos Komisijai/OLAF funkcijos priežiūrą.

Kad procedūros, leidžiančios tinkamai nustatyti ir pranešti apie pažeidimus, būtų pakankamos, Vadovaujančiai institucijai rekomenduota prižiūrėti procedūrų (informacijos gavimas, suderinimas su institucijomis ir jos teikimas Europos Komisijai) Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyboje parengimą ir tvirtinimą.

Kad informacijos apie pažeidimus sistema būtų tinkama, rekomenduota peržiūrėti Europos Sąjungos struktūrinių fondų informacinę valdymo ir priežiūros sistemą informatyvumo, patogumo vartotojams, duomenų tikrumo ir išsamumo užtikrinimo aspektais, nustatyti informacijos suvedimo į minėtą sistemą terminus, prižiūrėti kaip rengiamos ir tvirtinamos darbo su AFIS (angl. *Anti Fraud Information System*) procedūros Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyboje.

¹BPD Žinios Finansų ministerijos elektroninis informacinis laikraštis, 2005 m. lapkritis Nr. 3 (3): <http://www.finmin.lt>.

2. AUDITO TIKSLAI, APIMTIS IR METODAI

Struktūrinių fondų programos baigiamojo audito tikslas pagal Europos Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 38 straipsnio 1 dalies f punktą ir Europos Komisijos reglamento (EB) Nr. 438/2001 16 straipsnį yra pareikšti nuomonę dėl galutinės išlaidų deklaracijos ir mokėjimo paraiškos Bendrijos pagalbos likučiui gauti teisingumo.

Lietuvos Respublikos Seimo 2003-07-01 nutarimu Nr. IX-1667 Valstybės kontrolei pavesta atlikti auditus ir pateikti atitinkamoms institucijoms Europos Sąjungos struktūrinių fondų programų auditų ataskaitas ir išvadas.

Aukščiausiųjų audito institucijų Vadovų Ryšių komitetas (angl. *The Contact Committee of Heads of the SAIs*) 2000 metais suformavo kelių šalių narių darbo grupę Europos Sąjungos struktūrinių fondų bendram auditui atlikti. 2004 metais Ryšių komitetas įgaliojo darbo grupę testuoti struktūrinių fondų auditus ir atlikti dar vieną - Pažeidimų nustatymo, ataskaitų rengimo ir pažeidimų pašalinimo proceso apžvalgos (angl. *Review of the processes in place for identifying, reporting and following up on Irregularities*) auditą. Auditas atliekamas penkiolikoje Europos Sąjungos šalių narių pagal bendrą audito planą, kuriam pritarė visos šalys narės, sutikusios dalyvauti audite. Bendram audito tikslui pasiekti buvo numatyti šeši detalieji tikslai, kuriuos šalys narės turi atskleisti savo nacionalinėse audito ataskaitose. Bendro audito rezultatai bus apibendrinti Pažeidimų apžvalgos audito ataskaitoje.

Valstybės kontrolė, vykdydama minėtą Seimo nutarimą ir dalyvaudama bendrame Pažeidimų nustatymo, ataskaitų rengimo ir pažeidimų pašalinimo proceso apžvalgos audite, Finansinio audito 7-ojo departamento direktoriaus 2005-09-21 pavedimu Nr. 1070-7 suformavo valstybinių auditorių ir specialistų grupę, kuriai buvo pavesta įvertinti, ar Lietuvos Respublikoje sukurta struktūrinių fondų pažeidimų administravimo sistema gali užtikrinti ES finansinių interesų apsaugą. Audito tikslui pasiekti buvo nustatytos šios sritys:

- Europos Sąjungos reglamentų, susijusių su pažeidimų nustatymu ir pranešimų apie juos, taikymas;
- Pažeidimų registravimas;
- Pažeidimų analizė ir sprendimų priėmimas;
- Informacijos apie pažeidimus pateikimas Europos kovos su sukčiavimu tarnybai (OLAF).

Atsižvelgiant į tai, kad iki 2005-09-30 Lietuvos atsakingos institucijos neįregistravo ir Europos Komisijai nepateikė nė vieno pranešimo apie pažeidimus, nuspręsta į nacionalinio audito planą neįtraukti šių bendram Pažeidimų apžvalgos auditui keliamų tikslų:

- Europos Komisijos ir Lietuvos atsakingų institucijų atliekama OLAF praneštų pažeidimų paskesnė kontrolė ir tyrimai;
- Atliekami finansiniai koregavimai.

Valstybės kontrolės atliktas auditas apėmė visus Europos Sąjungos struktūrinius fondus, Bendrajame programavimo dokumente patvirtintus prioritetus ir priemones, išskyrus Europos Bendrijų iniciatyvų programas INTERREG IIIA ir EQUAL.

Šio audito subjektai:

- Lietuvos Respublikos finansų ministerija (atliekanti ES struktūrinių fondų BPD programos vadovaujančios institucijos funkciją);
- Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (atliekanti informacijos apie pažeidimus teikimo Europos Komisijai funkciją).

Audito metu vertinta, ar Europos Sąjungos reglamentai, susiję su pažeidimų nustatymu ir pranešimu apie juos, audito subjektuose įgyvendinami tinkamai.

Auditas buvo atliekamas vadovaujantis Valstybinio audito reikalavimais, parengtais pagal INTOSAI tarptautinius audito standartus ir Nacionalinius audito standartus.

Pakankamiems, patikimiems, tinkamiems ir racionaliems audito įrodymams gauti buvo naudojamos dokumentų tikrinimo ir paklausimo (valstybinių auditorių klausimų pateikimo ir gautų atsakymų vertinimo) audito procedūros.

3. IŠVADOS, PASTEBĖJIMAI, REKOMENDACIJOS

3.1. Europos Sąjungos reglamentų, susijusių su pažeidimų nustatymu ir pranešimu apie juos, taikymas

3.1.1. Įvadas

Europos Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 38 straipsnio 1 dalis nurodo, kad valstybės narės prisiima atsakomybę už finansinės pagalbos kontrolę. Viena iš priemonių yra užkirsti kelią pažeidimams, juos nustatyti ir taisyti, pagal taisykles pranešti apie juos Komisijai ir nuolat informuoti Komisiją apie administracinių ir teisminių procedūrų eigą. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtintose Administravimo taisyklėse² įvardytos institucijos, atsakingos už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti, administravimą. Pagal minėtą nutarimą Vadovaujanti institucija rengia ir tvirtina atitinkamus teisės aktus, duoda privalomus vykdyti nurodymus, teikia paaiškinimus.

3.1.2 Išvada

Vadovaujančios institucijos rengiami ir tvirtinami su pažeidimų administravimu susiję teisės aktai ir teikiami paaiškinimai yra nepakankami, kad Europos Sąjungos reglamentai būtų vienodai ir aiškiai suprantami ir taikomi.

3.1.3. Pastebėjimai

1. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1681/94 12 straipsnis nurodo, kad „jeigu pažeidimai yra susiję su Bendrijos biudžeto sumomis, kurios yra mažesnės nei 4000 EUR, valstybės narės nesiunčia Komisijai informacijos, numatytos šio reglamento 3 ir 5 straipsniuose, nebent ši aiškiai to paprašo...“. Ši reglamento nuostata detalizuota audito metu, priėmus nacionalinių teisės aktų pataisas.
2. Lietuvos Respublikos teisės aktai kartais neviseškai atitinka Europos Komisijos reglamento nuostatas. Administravimo taisyklių² 18 punkte nurodyta, kad „FNTTteikia Europos Komisijai **apibendrintą** informaciją apie pažeidimus, kaip numato Europos Komisijos 1994 m. liepos 11 d. reglamento (EB) Nr. 1681/94 dėl neatitikimų ir su struktūrinės politikos finansavimu ir šios srities informacinės sistemos organizavimu susijusių neteislingai sumokėtų sumų susigrąžinimo 3 straipsnis“. Minėto reglamento 3 straipsnis nenumato **apibendrintos** informacijos teikimo. Be to, nėra nustatyta, kas laikytina „**apibendrinta informacija**“.
3. Administravimo taisyklių² 18 punkte nurodyta, kad „Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie VRM, **nustačiusi**, kad esama pažeidimų, susijusių su deklaruotomis tinkamomis finansuoti išlaidomisteikia EK apibendrintą informaciją...“. Nutarime nenustatyta prievolė šią informaciją pateikti Vadovaujančiai (VI) ir Mokėjimo (MI) institucijoms. Todėl egzistuoja rizika, kad gali būti neužtikrintas teisingas Bendrijos lėšų naudojimas (Reglamento 1260/99 38 str. 1 dalies a punktas). Be to, yra pažeidimų prevencijos nevykdymo rizika.

² Institucijų, atsakingų už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti, administravimą, atsakomybės ir funkcijų paskirstymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-05-31 nutarimu Nr. 649 (Administravimo taisyklės).

4. Prievolė pranešti apie nustatytus pažeidimus yra nustatyta visoms ES struktūrinių fondų paramą administruojančioms institucijoms. Pranešimo apie pažeidimus pateikimo FNTT terminai Įgyvendinančioms ir Tarpinėms institucijoms buvo nustatyti šio audito metu³. Nėra nustatyta, kokia forma ir kokiais terminais FNTT apie pažeidimus turi informuoti Vadovaujanti institucija, kada apie pažeidimus informaciją turi pateikti Mokėjimo institucija. Dėl aiškiai nenustatytos tvarkos (formos, būdų, terminų) kaip Mokėjimo ir Vadovaujančios institucijos turi pateikti informaciją apie pažeidimus FNTT egzistuoja ne visos ar ne pakankamai tikslios informacijos pateikimo Europos Komisijai rizika.
5. Pažeidimų nustatymo bei šalinimo taisyklių⁴ 9 punkte yra nurodyta, kad „...paramą administruojanti institucija **nedelsdama** informuoja FNTT...“. Terminai, per kuriuos paramą administruojančios institucijos, išskyrus įgyvendinančias, įtarusios nusikalstamą veiką, turi informuoti FNTT, nėra nustatyti.
6. Dėl nenustatytų procedūrų neužtikrinamas veiksmų tarp VI ir MI koordinavimas. Vadovaujančioje institucijoje nenumatyta informacijos apie pažeidimus, gautos iš Įgyvendinančių bei Tarpinių institucijų, analizės rezultatų pateikimo Mokėjimo institucijai procedūros.
7. Pažeidimų nustatymo bei šalinimo taisyklėse⁴ nėra nustatyta pažeidimo tyrimo pradžia, t.y. nuo kokio fakto ar momento pradedamas skaičiuoti 10 dienų pažeidimo tyrimo terminas.
8. Nei Abejotinų skolų nurašymo taisyklėse⁵, nei Pažeidimų nustatymo bei šalinimo taisyklėse⁴ nenumatyta, kad paramą administruojančios institucijos turi parengti ir patvirtinti vidaus procedūras ar tvarkas, kuriomis remiantis institucijoje būtų administruojami pažeidimai. VI, kuri yra atsakinga už BPD įgyvendinimo priežiūrą, neinicijavo teisės aktuose atitinkamų veiksmų.
9. Administravimo ir finansavimo taisyklių⁶ kai kurie punktai yra nesuderinti tarpusavyje. Minėtų taisyklių 191 punkte nurodyta, kad jei „...įgyvendinančioji institucija...įtaria, kad projekto vykdytojo pažeidimai yra nusikalstamo pobūdžio, ji **nedelsdama, bet ne vėliau kaip per 5 darbo dienas** apie tai informuoja...ir FNTT“, tuo tarpu 214 punkte nurodyta, kad jei „...nustatyta ar įtariama nusikalstama veika, įgyvendinančioji institucija **nedelsdama** informuoja...ir FNTT“.
10. Pažeidimų nustatymo bei šalinimo taisyklių⁴ 14 punkte nurodyta, kad „Nustačiusi sisteminių trūkumą, paramą administruojanti institucija apie jį praneša kitoms susijusioms paramą

³ Lietuvos 2004-2006 m. BPD priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo pakeitimas, priimtas finansų ministro 2005-12-21 įsakymu Nr. 1K-390 (Administravimo ir finansavimo taisyklių pakeitimas).

⁴ Europos Sąjungos finansinės paramos naudojimo pažeidimų nustatymo bei šalinimo ir apribojimų gauti Europos sąjungos finansinę paramą nustatymo taisyklės, patvirtintos finansų ministro 2005-10-17 įsakymu Nr. 1K-307 (Pažeidimų nustatymo bei šalinimo taisyklės).

⁵ Europos Sąjungos finansinės paramos, Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansinių mechanizmų bei bendrojo finansavimo lėšų, išmokėtų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto specialiųjų programų ir (arba) panaudotų pažeidžiant teisės aktus, grąžinimo į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą, šių lėšų registravimo, apskaitos, projektų vykdytojų skolų pripažinimo abejotinomis ir abejotinų skolų nurašymo taisyklės, patvirtintos LRV 2005-05-30 nutarimu Nr. 590 (Abejotinų skolų nurašymo taisyklės).

⁶ Lietuvos 2004-2006 m. BPD priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklės, patvirtintos finansų ministro 2004-01-28 įsakymu Nr. 1K-033 (Administravimo ir finansavimo taisyklės).

administruojančioms institucijoms“, tačiau nenustatyti pranešimų apie sisteminius trūkumus terminai ir pranešimo forma.

11. Pažeidimų nustatymo bei šalinimo taisyklių⁴ 11 punkte nurodyta, kad „... **apie ištirtus ir nepašalintus pažeidimus** paramą administruojanti institucija praneša FNTT bei kitoms institucijoms teisės aktų nustatyta tvarka.“ Toks informacijos apribojimas, neatitinkantis Europos Komisijos reglamento 1681/94 3 str. nuostatų, buvo pašalintas šio audito metu.

3.1.4. Rekomendacijos Vadovaujančiai institucijai

1. Inicijuoti nacionalinių teisės aktų pakeitimus taip, kad jie atitiktų Europos Komisijos reglamento nuostatas dėl informacijos teikimo (3.1.3.2).
2. Inicijuoti nacionalinių teisės aktų pakeitimus, nustatant FNTT prievolę pateikti Vadovaujančiai ir Mokėjimo institucijoms informaciją apie nustatytus pažeidimus, susijusius su deklaruotomis tinkamomis finansuoti išlaidomis (3.1.3.3).
3. Nustatyti Vadovaujančios ir Mokėjimo institucijų informacijos apie pažeidimus pateikimo FNTT formą ir terminus (3.1.3.4).
4. Nustatyti Tarpinės, Vadovaujančios ir Mokėjimo institucijų informacijos apie pažeidimus, jei jie yra nusikalstamo pobūdžio, pateikimo FNTT formą, būdus ir terminus (3.1.3.5).
5. Nustatyti Vadovaujančioje institucijoje iš institucijų gautos informacijos apie pažeidimus ir šios informacijos analizės rezultatų pateikimo Mokėjimo institucijai procedūras (3.1.3.6).
6. Nustatyti pažeidimo tyrimo pradžios laiką, t.y. nuo kokio fakto ar momento pradedamas skaičiuoti 10 dienų pažeidimo tyrimo terminas (3.1.3.7).
7. Inicijuoti paramą administruojančiose institucijose pažeidimų administravimo tvarkų ar procedūrų parengimą ir patvirtinimą (3.1.3.8).
8. Suderinti Administravimo ir finansavimo taisyklių⁶ 191 ir 214 punktų nuostatas (3.1.3.9).
9. Nustatyti pranešimo apie sisteminių trūkumą pateikimo kitoms paramą administruojančioms institucijoms terminą ir pranešimo formą (3.1.3.10).

3.2. Pažeidimų registravimas

3.2.1. Įvadas

LRV nutarimu patvirtino Abejotinų skolų nurašymo taisykles⁵. Vykdamas minėtą nutarimą, finansų ministras patvirtino Pažeidimų nustatymo bei šalinimo taisykles⁴.

3.2.2. Išvada

Audituojamu laikotarpiu pažeidimų nebuvo užregistruota, tačiau egzistuoja rizika, kad gali būti užregistruoti ne visi pažeidimai, be to, Europos Komisijai gali būti pateikta netiksli informacija apie pažeidimus.

3.2.3. Pastebėjimai

1. Nereglamentuotos FNTT gautos informacijos pateikimo Europos Komisijai suderinimo su Vadovaujančia institucija procedūros. Egzistuoja netikslios informacijos apie pažeidimus teikimo Europos Komisijai rizika, nes Europos Komisijai teikiama informacija nėra derinama su Vadovaujančia institucija.
2. Vadovaujanti institucija informavo, kad, FNTT duomenimis, iki 2005-09-30 pažeidimų nebuvo įregistruota. VI neturi rašytinių tvarkų, kuriose būtų nustatytos gaunamos informacijos apie pažeidimus registracijos, vertinimo, suderinimo su FNTT turima informacija procedūros. Vadovaujanti institucija nevykdo FNTT perduotos informacijos teikimo Europos Komisijai funkcijos priežiūros.
3. Nebuvo reglamentuota, kokia tvarka turi būti registruojama ir pranešama apie pažeidimus, kuriuos gali nustatyti institucijos, atliekančios valdymo ir kontrolės sistemos bei 5 proc. tinkamų išlaidų patikrinimus, ir kitos institucijos, tiesiogiai nedalyvaujančios administravimo procese (pvz., išorės auditoriai ir kt.), tačiau galinčios nustatyti pažeidimus. Tai nustatyta šio audito metu.
4. Pažeidimų nustatymo bei šalinimo taisyklių⁴ 16 punkte nurodyta, kad „Paramą administruojanti institucija teisės aktų nustatyta tvarka rengia ir kitoms institucijoms teikia pranešimus apie pažeidimų šalinimo eigą“. Tvarka nustatyta šio audito metu.
5. Remiantis Finansų ministerijos viešai pateikta informacija¹ nuo BPD įgyvendinimo pradžios iki 2005 09 30 d. įsisavinta paramos už 194 325 mln. litų, iš kurių 143 526 mln. – ES lėšos (5 proc. visų šiuo programavimo periodu BPD įgyvendinti skirtų ES lėšų). Šios lėšos išmokėtos rangovams už atliktus darbus, suteiktas paslaugas ir pripažintos deklaruotinomis Europos Komisijai. Tačiau pažeidimų administravimo priemonės iki šių lėšų įsisavinimo nebuvo parengtos. „Nustatytų ir įtariamų pažeidimų registracijos žurnalo pavyzdinė forma“ įsigaliojo 2005-10-28, standartinė pranešimo apie pažeidimus forma buvo patvirtinta šio audito metu (įskaitant Pranešimo apie pažeidimus formos pildymo instrukciją).
6. Finansų ministerija nesilaiko LRV nustatytų teisės aktų parengimo terminų. LRV 2005-05-20 nutarimo Nr. 590 (įsigaliojo 2005-06-03) 4.2 punktu Finansų ministerijai nurodė per du mėnesius nuo nutarimo įsigaliojimo nustatyti Europos Sąjungos finansinės paramos naudojimo pažeidimų nustatymų bei šalinimo ir apribojimų gauti Europos Sąjungos finansinę paramą tvarką. Finansų ministras įsakymą dėl ES finansinės paramos naudojimo pažeidimų nustatymo bei šalinimo ir apribojimų gauti Europos Sąjungos finansinę paramą nustatymo taisyklių patvirtinimo pasirašė 2005-10-17, kuris įsigaliojo 2005-10-28, t.y. praėjus beveik penkiems mėnesiams nuo LRV nutarime nurodytos datos.

3.2.4. Rekomendacijos Vadovaujančiai institucijai

1. Nustatyti gaunamos informacijos apie pažeidimus registracijos, vertinimo, suderinimo su FNTT turima informacija rašytines procedūras ir vidaus kontrolės procedūras, užtikrinančias FNTT perduotos informacijos teikimo Europos Komisijai funkcijos priežiūrą (3.2.3.2, 3.4.3.2).
2. Prižiūrėti, kad FNTT būtų nustatytos informacijos, teikiamos Europos Komisijai, suderinimo su Vadovaujančia institucija procedūros (3.2.3.1).

3.3. Pažeidimų analizė ir sprendimų priėmimas

3.3.1. Įvadas

Audito metu Europos Komisijos reglamento 1681/94⁷ 12 straipsnio nuostatos reikalavo, kad jeigu pažeidimai yra susiję su Bendrijos biudžeto sumomis, kurios yra mažesnės negu 4000 eurų, valstybės narės nesiunčia Komisijai informacijos, numatytos šio reglamento 3 ir 5 straipsniuose, nebent ši aiškiai to paprašo.

3.3.2. Išvada

Procedūros, leidžiančios nustatyti ir pranešti apie pažeidimus, nėra pakankamos.

3.3.3. Pastebėjimai

1. FNTT direktoriaus 2005-09-26 įsakymu Nr. 79-V tarnybos darbuotojams pavesta kaupti pranešimus apie pažeidimus ir rengti pranešimus apie juos, tačiau nenurodyta, kas nusprendžia, apie kokius pažeidimus reikia pranešti OLAF, kas atlieka tokių sprendimų peržiūrą, kas atlieka informacijos perdavimą (nėra parengtų FNTT atliekamų funkcijų, susijusių su informacijos gavimu, peržiūra, tikrinimu ir perdavimu, rašytinių procedūrų).
2. FNTT direktoriaus 2005-05-04 įsakymu Nr. 42-V patvirtintų FNTT *Tarptautinio bendradarbiavimo skyriaus nuostatų* 6.9 punktu šiam skyriui pavesta teikti Europos Komisijos institucijoms pranešimus apie nustatytus pažeidimus, susijusius su Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų gavimu ir panaudojimu. FNTT direktoriaus 2005-07-19 įsakymu Nr. 55-V patvirtintų FNTT *Neteisėto paramos panaudojimo tyrimo skyriaus nuostatų* 6.6 punktu šiam skyriui pavesta rinkti, kaupti, analizuoti ir apibendrinti informaciją apie Europos Sąjungos ir užsienio valstybių finansinės paramos lėšų neteisėtą gavimą ir panaudojimą, perduoti Tarptautinio bendradarbiavimo skyriui po kiekvieno ketvirčio pabaigos gautus pranešimus apie pažeidimus. FNTT neturi aiškos ir nuoseklios Pažeidimų, susijusių su ES paramos panaudojimu, administravimo tvarkos - nuo informacijos apie pažeidimus gavimo iki jos teikimo Europos Komisijai (žiūrėti 3.3.3.1 pastebėjimą).

3.3.4. Rekomendacija Vadovaujančiai institucijai:

1. Prižiūrėti, kad FNTT parengtų ir patvirtintų rašytinių procedūrų dėl pažeidimų, susijusių su ES paramos panaudojimu, administravimo tvarką – nuo informacijos apie pažeidimus gavimo iki jos teikimo Europos Komisijai (3.3.3.1, 3.3.3.2).

3.4. Informacijos apie pažeidimus pateikimas Europos kovos su sukčiavimu tarnybai (OLAF)

3.4.1. Įvadas

Europos Komisijos reglamento (EB) Nr. 1681/94 3 straipsnio nuostatos reikalauja, kad per du mėnesius nuo kiekvieno ketvirčio pabaigos valstybės narės praneštų Komisijai apie visus pažeidimus, dėl kurių atliktas parengtinis administracinis ar teisminis tyrimas. Minėto reglamento 5 straipsnio nuostatos reikalauja, kad per du mėnesius nuo kiekvieno ketvirčio pabaigos valstybės narės, remdamosi bet kuria

⁷ Iš dalies pakeistas Komisijos reglamentu (EB) Nr. 2035/2005, kuris taikomas nuo 2006-01-01.

ankščiau pagal šio reglamento 3 straipsnį parengta ataskaita, informuotą Komisiją apie procedūras, kurios buvo pradėtos dėl visų pirmiau praneštų pažeidimų, ir apie visus tų procedūrų sąlygotus pokyčius. Minėto reglamento 6 straipsnio nuostatos reikalauja, kad jeigu ataskaitiniu laikotarpiu nėra pažeidimų, apie kuriuos reikėtų pranešti, valstybės narės praneša apie tai Komisijai per tą patį šio reglamento 3 straipsnio 1 dalyje nustatytą laiką.

Administravimo taisyklėse² įvardytos institucijos atsakingos už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti, administravimą. Vadovaudamasi minėtomis taisyklėmis Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, nustačiusi, kad esama pažeidimų, susijusių su deklaruotomis tinkamomis finansuoti išlaidomis, ar, remdamasi iš vadovaujančios, mokėjimo, tarpinių ir įgyvendinančių institucijų gaunama informacija apie tokius pažeidimus rengia ir ne vėliau kaip per du mėnesius po kiekvieno ketvirčio pabaigos teikia Europos Komisijai apibendrintą informaciją apie pažeidimus, kaip numato EK reglamento Nr. 1681/94 dėl pažeidimų ir su struktūrinės politikos finansavimu ir šios srities informacinės sistemos organizavimu susijusių neteisingai sumokėtų sumų susigrąžinimo 3 straipsnis.

3.4.2. Išvada

Įdiegtos informacijos apie pažeidimus kaupimo ir pranešimo sistemos nėra pakankamos.

3.4.3. Pastebėjimai

1. FNTT neturi vidinių rašytinių darbo su AFIS (*Anti Fraud Information System*) procedūrų, todėl egzistuoja rizika dėl duomenų saugumo.
2. FNTT pateikė OLAF informaciją tik apie tai, kad negavo pranešimų apie 2005 metų I ir II ketv. pažeidimus, tačiau nepranešė apie tai, kad 2004 metų ataskaitiniais laikotarpiais nėra neatitikimų, apie kuriuos reikėtų pranešti. Taip neįvykdė Komisijos reglamento (EB) Nr. 1681/94 6 straipsnio reikalavimų. OLAF dėl minėtos nepateiktos informacijos neteikė jokių pastabų.
3. ES struktūrinių fondų informacinė valdymo ir priežiūros sistema (SFMIS) nėra informatyvi ir patogi informacijos vartotojams. Audito metu nustatyta, kad:
 - sistemoje nėra sąryšio tarp tų pačių duomenų, kurie gaunami pagal skirtingus parametrus (palygintos **Projektų patikrų vietoje ir Netinkamai įgyvendinamų projektų ataskaitos**);
 - netinkamai įgyvendinamų projektų ataskaita (pažeidimų ataskaita) gali būti sudaroma tik pagal einamojo mėnesio (nėra įdiegtas duomenų kaupimo per laikotarpį principas) duomenis;
 - atspausdinus sistemoje suformuotą ataskaitą, joje nenurodoma spausdinimo data, vietoj įgyvendinančios institucijos pavadinimo nurodomas vartotojo (duomenų paklausėjo) pavadinimas;
 - Vadovaujanti institucija negali užtikrinti, kad į sistemą suvesti visi duomenys;
 - sistemoje projekto, kuriam atliktas atrankinis patikrinimas, ataskaita įvardyta kaip **Projektų bandomųjų patikrų ataskaita**, nors tokių bandomųjų patikrų atlikimas nėra reglamentuotas;
 - sistemos duomenimis 2005 metais nebuvo atlikta nė vieno atrankinio patikrinimo, tačiau tokie patikrinimai buvo atlikti.
4. Administravimo ir finansavimo taisyklių⁶ 214 punkte nurodyta, kad, jei projekto vykdytojas per nustatytą terminą nepašalina aptiktų pažeidimų, Įgyvendinančioji institucija šią informaciją registruoja SFMIS. Taisyklėse nenustatytas laikotarpis, per kurį informacija apie nepašalintus pažeidimus turi būti įregistruota SFMIS.

5. Administravimo ir finansavimo taisyklių⁶ 212 punkte numatyta, kad Įgyvendinančioji institucija, nustačiusi ir (arba) gavusi informacijos, jog esama pažeidimų, informaciją apie pažeidimus registruoja SFMIS. Šiose taisyklėse nenustatytas laikotarpis, per kurį ta informacija turi būti įregistruota. Be to, nenumatytas aiškus terminas, per kurį patikros vietoje rezultatai iš institucijų turi būti suvesti į SFMIS.
6. Administravimo ir finansavimo taisyklių⁶ 193 nurodyta, kad “Patikros vietoje rezultatus ir privalomus projekto vykdytoji vykdyti reikalavimus ir terminus, per kuriuos nurodymai turi būti įvykdyti, įgyvendinančioji institucija įtraukia į SFMIS...“. Patikras vietoje gali atlikti tarpinės, vadovaujanti ir mokėjimo institucijos. Taisyklėse nenumatyta, kaip minimų institucijų patikrų vietoje rezultatai turi patekti į duomenų bazę.

3.4.4. Rekomendacijos Vadovaujančiai institucijai

1. Peržiūrėti ES struktūrinių fondų informacinę valdymo ir priežiūros sistemą, kad:
 - būtų sąryšis tarp tų pačių duomenų, kurie gaunami iš programos pagal skirtingus parametrus;
 - būtų įdiegtas duomenų kaupimo per laikotarpį principas;
 - būtų spausdinama ataskaitos data ir įgyvendinančios institucijos pavadinimas;
 - į sistemą būtų suvesti visi duomenys;
 - sistemoje būtų naudojamos tik reglamentuotų patikrų ataskaitos (3.4.3.3).
2. Nustatyti terminą, per kurį informacija apie nepašalintus pažeidimus ir įgyvendinančios institucijos nustatyta ir (arba) gauta informacija, jog esama pažeidimų, turi būti įregistruota SFMIS. Numatyti aiškų terminą, per kurį patikros vietoje rezultatai iš institucijų turi būti suvesti į SFMIS (3.4.3.4, 3.4.3.5).
3. Apsvarstyti priemones, kad tarpinių, vadovaujančios ir mokėjimo institucijų patikrų vietoje rezultatai galėtų patekti į SFMIS duomenų bazę (3.4.3.6).
4. Prižiūrėti, kad FNTT parengtų ir patvirtintų informacijos saugos politiką ir vidines rašytines darbo su AFIS procedūras (3.4.3.1).

Finansinio audito 7 – ojo departamento direktorius

Tomas Mackevičius

Vyriausioji valstybinė auditorė

Jolita Gnėdikienė

VARTOJAMI SUTRUMPINIMAI

AFIS	-Anti Fraud Information System
BPD	-Bendrasis programavimo dokumentas
EB	-Europos Bendrija
EK	-Europos Komisija
ES	-Europos Sąjunga
FM	-Finansų ministerija
FNTT	-Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie VRM
OLAF	-European Anti-Fraud Office
MI	-Mokėjimo institucija
LRV	-Lietuvos Respublikos Vyriausybė
SFMIS	-ES struktūrinių fondų informacinė valdymo ir priežiūros sistema
VI	-Vadovaujanti institucija
VRM	-Vidaus reikalų ministerija

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Lentelėje pateiktos rekomendacijos skiriamos Vadovaujančiai institucijai

Eil. nr.	Rekomendacijos punktas ataskaitoje	Rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas	Priemonė rekomendacijai įgyvendinti
1.	3.1.4.1.	Inicijuoti nacionalinių teisės aktų pakeitimus taip, kad jie atitiktų Europos Komisijos reglamento nuostatas dėl informacijos teikimo (3.1.3.2).	2006 m. III ketv.	Parengti LR Vyriausybės 2001-05-31 nutarimu Nr. 649 patvirtintų Institucijų, atsakingų už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti, administravimą, atsakomybės ir funkcijų pasiskirstymo taisyklių pakeitimo projektą, suderinant nutarimo pakeitimo projekto nuostatas su Europos Komisijos reglamento Nr. 1681/94 nuostatomis.
2.	3.1.4.2.	Inicijuoti nacionalinių teisės aktų pakeitimus, nustatant FNTT prievolę pateikti Vadovaujančiai ir Mokėjimo institucijoms informaciją apie nustatytus pažeidimus, susijusius su deklaruotomis tinkamomis finansuoti išlaidomis (3.1.3.3).	2006 m. III ketv.	Parengti LR Vyriausybės 2001-05-31 nutarimu Nr. 649 patvirtintų Institucijų, atsakingų už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti, administravimą, atsakomybės ir funkcijų pasiskirstymo taisyklių pakeitimo projektą, nustatant FNTT prievolę pateikti Vadovaujančiai ir Mokėjimo institucijoms informaciją apie nustatytus pažeidimus.
3.	3.1.4.3.	Nustatyti Vadovaujančios ir Mokėjimo institucijų informacijos apie pažeidimus pateikimo FNTT formą ir terminus (3.1.3.4).	2006 m. II ketv.	Papildyti Vadovaujančiosios ir patikslinti Mokėjimo institucijų vidaus darbo procedūras Administravimo ir finansavimo taisyklėse nustatyta pranešimo apie pažeidimus forma bei nustatyti pranešimo apie pažeidimus FNTT terminus.
4.	3.1.4.4.	Nustatyti Tarpinės, Vadovaujančios ir Mokėjimo institucijų informacijos apie pažeidimus, jei jie yra nusikalstamo pobūdžio, pateikimo FNTT formą, būdus ir terminus (3.1.3.5).	2006 m. II ketv. 2006 m. II ketv.	1. Papildyti Vadovaujančiosios ir patikslinti Mokėjimo institucijų vidaus darbo procedūras Administravimo ir finansavimo taisyklėse nustatyta pranešimo apie pažeidimus forma bei nustatyti pranešimo apie pažeidimus, kurie yra nusikalstamo pobūdžio, FNTT terminus. 2. Papildyti Administravimo ir finansavimo taisykles, nustatant, kad Tarpinės institucijos apie pažeidimus, kurie yra nusikalstamo pobūdžio, praneštų FNTT naudodamos Administravimo ir finansavimo taisyklėse nustatytą pranešimo apie pažeidimą formą bei informavimo apie pažeidimus, kurie yra nusikalstamo pobūdžio, FNTT terminus.
5.	3.1.4.5.	Nustatyti Vadovaujančioje institucijoje iš institucijų gautos informacijos apie pažeidimus ir šios informacijos analizės rezultatų pateikimo Mokėjimo institucijai procedūras (3.1.3.6).	2006 m. II ketv.	Papildyti Vadovaujančiosios institucijos vidaus darbo procedūras iš institucijų gautos informacijos apie pažeidimus analizės rezultatų pateikimo Mokėjimo institucijai procedūromis.
6.	3.1.4.6.	Nustatyti pažeidimo tyrimo pradžios laiką, t.y. nuo kokio fakto ar momento pradedamas skaičiuoti 10 dienų pažeidimo tyrimo terminas (3.1.3.7)	2006 m. IV ketv.	Keičiant administracinius teisės aktus, nustatyti pažeidimo tyrimo pradžios laiką.
7.	3.1.4.7.	Inicijuoti paramą administruojančiose institucijose pažeidimų administravimo tvarkų ar procedūrų parengimą ir patvirtinimą (3.1.3.8)	2006 m. II ketv.	Išsiunčiant raštą, inicijuoti paramą administruojančiose institucijose pažeidimų administravimo vidaus darbo procedūrų parengimą ir patvirtinimą.

8.	3.1.4.8.	Suderinti Administravimo ir finansavimo taisyklių ⁶ 191 ir 214 punktų nuostatas (3.1.3.9).	2006 m. II ketv.	Suderinti Administravimo ir finansavimo taisyklių 191 ir 214 punktų nuostatas.
9.	3.1.4.9.	Nustatyti pranešimo apie sisteminių trūkumą pateikimo kitoms paramą administruojančioms institucijoms terminą ir pranešimo formą (3.1.3.9)	2006 m. II ketv.	Rengiant LR Vyriausybės 2005-05-30 nutarimo Nr. 590 pakeitimo projektą, apsvarstyti galimybę nustatyti pranešimo apie sisteminių trūkumą pateikimo kitoms paramą administruojančioms institucijoms terminą ir pranešimo formą.
10.	3.2.4.1.	Nustatyti gaunamos informacijos apie pažeidimus registracijos, vertinimo, suderinimo su FNTT turima informacija rašytines procedūras ir vidaus kontrolės procedūras, užtikrinančias FNTT perduotos, informacijos teikimo Europos Komisijai, funkcijos priežiūrą (3.2.3.2, 3.4.3.2).	2006 m. III ketv. 2006 m. III ketv.	1. Parengti LR Vyriausybės 2001-05-31 nutarimu Nr. 649 patvirtintų Institucijų, atsakingų už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti, administravimą, atsakomybės ir funkcijų pasiskirstymo taisyklių pakeitimo projektą, nustatant kad FNTT teikia Europos Komisijai informaciją apie pažeidimus suderinusi su Vadovaujančiąja institucija. 2. Papildyti Vadovaujančiosios institucijos vidaus darbo procedūras FNTT perduotos, informacijos teikimo Europos Komisijai, funkcijos priežiūros procedūromis.
11.	3.2.4.3.	Prižiūrėti, kad FNTT būtų nustatytos informacijos, teikiamos Europos Komisijai, suderinimo su Vadovaujančia institucija procedūros (3.2.3.1).	2006 m. III ketv.	Parengti LR Vyriausybės 2001-05-31 nutarimu Nr. 649 patvirtintų Institucijų, atsakingų už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti, administravimą, atsakomybės ir funkcijų pasiskirstymo taisyklių pakeitimo projektą, pavedant FNTT nustatyti vidaus darbo procedūras, reglamentuojančias su Europos Komisijos reglamento Nr. 1681/94 nuostatų vykdymu susijusias funkcijas ir įsitikinti, ar FNTT nustatė šias vidaus darbo procedūras.
12.	3.3.4.1.	Prižiūrėti, kad FNTT parengtų ir patvirtintų rašytinių procedūrų dėl pažeidimų, susijusių su ES paramos panaudojimu, administravimo tvarką – nuo informacijos apie pažeidimus gavimo iki jos teikimo Europos Komisijai (3.3.3.1, 3.3.3.2)	2006 m. II ketv.	Išsiunčiant raštą inicijuoti, kad FNTT parengtų ir patvirtintų rašytinių procedūrų dėl pažeidimų, susijusių su ES paramos panaudojimu, administravimo tvarką – nuo informacijos apie pažeidimus gavimo iki jos teikimo Europos Komisijai ir apie tai informuotų Vadovaujančiąją instituciją.

13.	3.4.4.1	Peržiūrėti ES struktūrinių fondų informacinę valdymo ir priežiūros sistemą, kad: ➤ būtų sąryšis tarp tų pačių duomenų, kurie gaunami iš programos pagal skirtingus parametrus; ➤ būtų įdiegtas duomenų kaupimo per laikotarpį principas; ➤ būtų spausdinama ataskaitos data ir įgyvendinančios institucijos pavadinimas; ➤ į sistemą būtų suvesti visi duomenys; ➤ sistemoje būtų naudojamos tik reglamentuotų patikrų ataskaitos (3.4.3.3).	2006 m. II ketv.	Peržiūrėti ES struktūrinių fondų informacinę valdymo ir priežiūros sistemą.
14.	3.4.4.2.	Nustatyti terminą, per kurį informacija apie nepašalintus pažeidimus ir įgyvendinančios institucijos nustatyta ir (arba) gauta informacija, jog esama pažeidimų, turi būti įregistruota SFMIS. Numatyti aiškų terminą, per kurį patikros vietoje rezultatai iš institucijų turi būti suvesti į SFMIS (3.4.3.4, 3.4.3.5).	2006 m. II ketv.	Pakeisti Administravimo ir finansavimo taisykles, nustatant terminą, per kurį informacija apie nepašalintus pažeidimus ir įgyvendinančios institucijos nustatyta ir (arba) gauta informacija, jog esama pažeidimų, turi būti įregistruota SFMIS ir nustatant terminą, per kurį patikros vietoje rezultatai iš institucijų turi būti įtraukti į SFMIS.
15.	3.4.4.3.	Apsvarstyti priemones, kad tarpinių, vadovaujančios ir mokėjimo institucijų patikrų vietoje rezultatai galėtų patekti į SFMIS duomenų bazę (3.4.3.6).	2006 m. II ketv.	Peržiūrint SFMIS apsvarstyti priemones, kad tarpinių, vadovaujančios ir mokėjimo institucijų patikrų, atliktų projektų įgyvendinimo vietoje, rezultatai galėtų būti įtraukti į SFMIS.
16.	3.4.4.4.	Priziūrėti, kad FNTT parengtų ir patvirtintų informacijos saugos politiką ir vidines rašytines darbo su AFIS procedūras (3.4.3.1).	2006 m. II ketv	Išsiunčiant raštą inicijuoti, kad FNTT parengtų ir patvirtintų informacijos saugos politiką ir vidines rašytines darbo su AFIS procedūras ir apie tai informuotų Vadovaujančiąją instituciją.