

## **INFORMATĪVAIS ZIŅOJUMS**

Par finanšu kontroles nodrošināšanu valsts un pašvaldību iestādēs

## Ievads

Šā informatīvā ziņojuma mērķis ir informēt Ministru kabinetu par nepieciešamību izvērtēt iespējas uzlabot finanšu līdzekļu un mantas izlietošanas kontroli.

Ikvienam valsts un pašvaldību iestādes vadītājam jānodrošina<sup>1</sup>, lai viņa vadītajā iestādē rīcība ar finanšu līdzekļiem un mantu būtu lietderīga, tas ir:

1) rīcībai jābūt tādai, lai attiecīgo mērķi sasniegtu ar mazāko finanšu līdzekļu un mantas izlietojumu;

2) manta atsavināma un nododama īpašumā vai lietošanā citai personai par iespējami augstāku cenu;

3) manta iegūstama īpašumā vai lietošanā par iespējami zemāku cenu.<sup>2</sup>

Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (turpmāk – Birojs) ir sagatavojis informatīvo ziņojumu, pamatojoties uz Korupcijas novēršanas un apkarošanas valsts programmas 2004.–2008.gadam (turpmāk – Programma) 2.nodaļas "Nelietderīgas, neefektīvas un nelikumīgas valsts un pašvaldības mantas izlietošanas novēršana un apkarošana" 18.punktā ietverto uzdevumu – Finanšu revīziju veikšanas iespēju izvērtēšana valsts un pašvaldību iestādēs. Lai arī šajā uzdevumā paredzēts konkrēts risinājuma variants, informatīvajā ziņojumā problēmas būtība ir apskatīta plašāk, lai sniegtu vispusīgāku situācijas aprakstu un priekšstatu par nepieciešamajiem pasākumiem.

Birojs 2007.gada 19.jūlijā sagatavoja un nosūtīja ministrijām, sekretariātiem un pašvaldībām informāciju par Programmas 2.nodaļas 18.punktā ietverto uzdevumu un lūgumu sniegt argumentētu viedokli par to, vai revīziju struktūrvienības izveidošana iestādē būtu lietderīga un nepieciešama. Atsaucoties uz Biroja nosūtīto informāciju, visas ministrijas, sekretariāti un daļa pašvaldību sniedza savu viedokli par minēto jautājumu.

### 1. Normatīvajos aktos noteiktais regulējums

Likumā "Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu" noteikts, ka jebkurai rīcībai ar valsts vai pašvaldības mantu jābūt likumīgai un lietderīgai. Šā likuma mērķis ir panākt, lai valsts un pašvaldību finanšu līdzekļi un manta tiktu izmantota likumīgi un atbilstoši iedzīvotāju interesēm, novērst līdzekļu un mantas izšķērdēšanu un nelietderīgu izmantošanu, kā arī ierobežot valsts amatpersonu korupciju.

Saskaņā ar Iekšējā audita likumu viens no iekšējā audita struktūrvienības uzdevumiem ir sistemātiski pārbaudīt ministrijas vai iestādes iekšējās kontroles sistēmas darbību, sniegt tās novērtējumu un ieteikumus par nepieciešamajiem uzlabojumiem valsts sekretāram vai iestādes vadītājam. Minētais likums arī

<sup>1</sup> Iekšējā audita likuma 4.pantā ir noteikts, ka iestādes vadītājs ir atbildīgs par visaptverošas un efektīvas iekšējās kontroles sistēmas izveidošanu, kā arī par pastāvīgu iekšējās kontroles sistēmas uzlabošanu un pārraudzību.

<sup>2</sup> likuma "Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu" 3.pants.

nosaka, ka iekšējā audita struktūrvienība veic finanšu, vadības, izpildes novērtējuma, kvalitātes, informācijas sistēmu iekšējos auditus un sniedz vērtējumu arī par finanšu, uzskaites un citas informācijas ticamību un pietiekamību, resursu izmantošanas efektivitāti un lietderīgumu un resursu izmantošanas kontroles pietiekamību un resursu sargāšanu no zaudējumiem. Iekšējā audita likuma 1.panta 3.punktā definēti iekšējā audita mērķi – pilnveidot ministrijas vai iestādes darbību, sistemātiski pārbaudot un novērtējot ministrijas vai iestādes iekšējās kontroles sistēmas kvalitāti un efektivitāti un sniedzot ieteikumus šīs sistēmas pilnveidošanai.

Valsts kontroles likums nosaka, ka, veicot finanšu un lietderības revīzijas, kā arī pārbaudot darījumu un darbību atbilstību normatīvajiem aktiem un plānotajiem rezultātiem, kontrolē valsts budžeta un pašvaldību budžetu līdzekļu ieņēmumus un izdevumus, Eiropas Savienības un citu starptautisko organizāciju vai institūciju līdzekļu izlietošanu, kuri iekļauti valsts budžetā vai pašvaldību budžetos un rīcību ar valsts un pašvaldību mantu vai tās daļu. Valsts kontroles darbības mērķis ir noskaidrot, vai rīcība ar minētajiem līdzekļiem ir tiesiska, pareiza, ekonomiska un efektīva, kā arī sniegt ieteikumus atklāto trūkumu novēršanai.

Likuma "Par zvērinātiem revidentiem" 1.panta 8.punkta "c" apakšpunktā paredzēts, ka revīzijas pakalpojums ir valsts un pašvaldību institūciju finanšu revīzija un revīzijas pārskata sagatavošana, kā arī atzinuma sniegšana par saimnieciskā gada pārskatu.

Likumā "Par grāmatvedību" noteikta tikai zvērinātu revidentu kompetence finanšu revīziju veikšanā, bet iekšējās pārbaudes par materiālajām vērtībām, debitoru un kreditoru prasījumu un saistību summām atbilstoši likuma 11. pantam veic inventarizācijas laikā.

## **2. Pašreizējās situācijas un problēmu apraksts**

### **2.1. Finanšu kontroles nodrošināšana kriminālprocesa un administratīvā procesa ietvaros**

Ministru kabineta 1996.gada 19.marta noteikumi Nr.67 "Noteikumi par revīzijas veikšanu pēc procesa virzītāja pieprasījuma" (spēkā ar 1996.gada 27.martu) nosaka kārtību, kādā veicama saimnieciskās un finansiālās darbības revīzija pēc procesa virzītāja pieprasījuma un kādā veidā noformējami revīzijas materiāli. Saskaņā ar minēto noteikumu 4.punktu revīziju var veikt zvērināts revidents, auditorfirma, Valsts policijas Kriminālistikas pārvalde vai ministrijas vai citas centrālās valsts iestādes iekšējās revīzijas struktūrvienība, kas saskaņā ar normatīvajiem aktiem savas kompetences ietvaros ir tiesīga veikt revīziju un kuru revīzijas veikšanai ir izraudzījies procesa virzītājs. Lai arī tiesību norma, uz kuras pamata izdoti Ministru kabineta noteikumi, un lietotā terminoloģija, kā arī atsauces uz normatīvajiem aktiem ir novecojušas, noteikumi nodrošina tiesisko pamatojumu revīziju veikšanai kriminālprocesā.

Tomēr vairākos gadījumos revīziju veikšana nepieciešama jau pirms kriminālprocesa uzsākšanas, īpaši, ja noziedzīgais nodarījums saistīts ar valsts amatpersonas rīcību valsts institūciju dienestā. Birojs bieži saskaras ar gadījumiem, kad, veicot valsts amatpersonu darbības pārbaudi administratīvo pārkāpumu lietvedības ietvaros, nepieciešams revidenta atzinums par valsts vai pašvaldības institūcijai radītajiem zaudējumiem, lai lemtu par kriminālprocesa uzsākšanu vai aprēķinātu valstij radīto zaudējumu apmēru. Šādu revīziju nodrošināšana ir problemātiska, jo nav noteikts, kas to veic.

Birojs ir lūdzis ministriju iekšējā audita struktūrvienības vai revīziju struktūrvienības (ja tādas ir izveidotas) veikt nepieciešamo revīziju un aprēķināt zaudējumus. Laikposmā no 2005.gada līdz 2007.gada augustam Birojs lūdzis veikt revīziju vai finanšu sistēmas auditu 22 gadījumos. Iegūti šādi rezultāti:

Nr.	Ministrija	Gadījumu skaits
1.	Veica revīziju (auditu) pēc Biroja lūguma	15
2.	Neveica revīziju (auditu) pēc Biroja lūguma	7

Līdz 1999.gadam ministrijās darbojās iekšējās revīzijas dienesti. Lai panāktu Eiropas Savienības budžeta, dalībvalstu un pašvaldību budžetu līdzekļu likumīgu, efektīvu un lietderīgu izmantošanu, Eiropas Savienība arī jaunajām dalībvalstīm paredzēja noteiktu finanšu kontroles mehānismu ieviešanu – izveidot efektīvu iekšējā audita un finanšu kontroles sistēmu, tāpēc Ministru kabinets 1999.gada 23.martā apstiprināja Iekšējā audita sistēmas izveides koncepciju akceptējot koncepcijas risinājuma otro variantu, kas paredzēja ieviest valsts pārvaldē decentralizētu (divu līmeņu) iekšējā audita sistēmu (prot. Nr.18 29§). Iekšējā audita struktūrvienības izveidoja uz iekšējās revīzijas struktūrvienību bāzes, paplašinot līdzšinējo revīzijas struktūrvienību darbības funkcijas un sniedzot darbiniekiem nepieciešamās zināšanas amata pienākumu pildīšanai.

Ministru kabineta 2003.gada 10.jūnija noteikumu Nr.306 "Kārtība, kādā iestādē tiek veikts iekšējais audits" 11.punktā noteikts, ka iekšējo auditoru var iesaistīt arī cita veida pārbažu un izmeklēšanas veikšanā. Diemžēl iekšējo auditu reglamentējošajos normatīvajos aktos nav skaidrots jēdziens "cita veida pārbaudes" un kādos gadījumos būtu jāveic iekšējās revīzijas vai cita veida pārbaudes. Jāņem vērā, ka šādas revīzijas tomēr sekmētu ātru patiesības noskaidrošanu, atklājot un fiksējot jebkādas finanšu rakstura pārkāpumus, kas saistīti ar neattaisnotu vai nelikumīgu finanšu līdzekļu izlietojumu. Praksē pēc Biroja pieprasījuma vairāku iestāžu iekšējā audita struktūrvienības palīdz nodrošināt nepieciešamo revīziju veikšanu, tomēr arī iekšējo auditoru vidū nav vienprātības par šo pienākumu.

## 2.2. Pastāvīgas finanšu kontroles veikšanas nepieciešamība

Atsevišķos gadījumos, lai nodrošinātu valsts un pašvaldību mantas likumīgu un lietderīgu izmantošanu, iestādes vadītājam arī pašam var rasties nepieciešamība pārbaudīt valsts vai pašvaldību mantas izmantošanas likumību un lietderību saskaņā ar likumu "Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu", iespējams, pat aprēķināt iestādei radītos zaudējumus.

Saskaņā ar Iekšējā audita likuma 9.panta otrās daļas 1.punktu Iekšējā audita struktūrvienībai ir pienākums veikt *finanšu sistēmas* auditu, tāpēc katrs auditors pats var noteikt veicamā audita apjomu – novērtēt finanšu sistēmu kopumā vai veikt detalizētu finanšu sistēmas auditu. Tomēr detalizēta finanšu sistēmas audita veikšana, kas varētu konstatēt un novērst pārkāpumus valsts amatpersonu rīcībā ar valsts un pašvaldību mantu un finanšu līdzekļiem, ir iekšējā auditora tiesības, nevis pienākums.

Lai nodrošinātu finanšu kontroles veikšanu un finanšu līdzekļu likumīgu un lietderīgu izmantošanu, vairākās ministrijās, kurām ir ievērojams padotībā esošo institūciju skaits, ir izveidotas atsevišķas revīzijas nodaļas vai departamenti, kas neatrodas iekšējā audita struktūrvienības sastāvā. Atšķirībā no iekšējā audita sistēmas šādām atsevišķām revidentu struktūrvienībām normatīvajos aktos nav nodrošināta to izveidošanas vai darbības kārtība, darbinieku kvalifikācijas celšanas, metodiskās palīdzības saņemšanas iespējas, kā arī nav nodrošināta minēto nodaļu vai departamentu neatkarība. Tāpēc šāds risinājums visefektīvāk darbojas, ja tiek revidētas padotībā esošās iestādes, nevis pati ministrija, kuras vadītāja pakļautībā strādā revidenti, jo revidenta atzinumus apstiprina iestādes vadītājs. Ņemot vērā iepriekš minēto, ir izvērtējama revīzijas struktūrvienību izveidošanas un darbības tiesiskā un metodiskā pamatojuma nodrošināšana.

Ja ir aizdomas par valsts līdzekļu nelikumīgu vai nelietderīgu izmantošanu vai ir nepieciešams pārliecināties par iestādes līdzekļu izmantošanu atbilstoši normatīvo aktu prasībām, praksē vadība bieži vien, slēdz līgumu ar trešajām personām – zvērinātiem revidentiem vai auditorfirmām par revīzijas/finanšu audita pakalpojumu pirkšanu.

Iekšējais audits ir vērsts uz palīdzības sniegšanu iestādes vadībai menedžmenta jautājumos. Iekšējā audita profesionālās prakses standartu 1210.punktā noteikts, ka iekšējiem auditoriem jābūt atbilstošām zināšanām, iemaņām un kompetencei, kas nepieciešama viņu individuālo pienākumu veikšanai.

## 3. Aptaujāto iestāžu sniegtā informācija

- Atsaucoties uz Biroja nosūtīto informāciju, ministrijas un sekretariāti par iespēju izveidot revīzijas struktūrvienības valsts iestādēs sniedza šādas atbildes:

- 1) iekšējās finanšu revīzijas struktūrvienības izveidošanu par lietderīgu atzina Aizsardzības ministrija, Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts, Vides ministrija un Satiksmes ministrija;

- 2) iekšējās finanšu revīzijas funkcijas nodrošināšanu par nepieciešamu un lietderīgu atzina Izglītības un zinātnes ministrija;

- 3) iekšējās finanšu revīzijas struktūrvienības izveidošanu par nelietderīgu atzina Bērnu un ģimenes lietu ministrija, Finanšu ministrija, Iekšlietu ministrija, Ekonomikas ministrija, Labklājības ministrija, Tieslietu ministrija, Zemkopības ministrija un Īpašu uzdevumu ministra elektroniskās pārvaldes lietās sekretariāts;

- 4) Veselības ministrija sniedza informāciju, ka nepieciešamības gadījumā, ja iestādes vadītājs vēlas pārliecināties par līdzekļu lietderīgu un efektīvu izmantošanu vai ir aizdomas par valsts līdzekļu nelikumīgu vai nelietderīgu izmantošanu, ministrija slēdz līgumus ar trešajām personām par revīzijas/audita pakalpojumu pirkšanu;

- 5) Ārlietu ministrija norādīja, ka ministrijā pašlaik notiek iekšējā audita reorganizācija, lai izveidotu divas nodaļas – Pārvaldes sistēmu audita nodaļu un Finanšu audita nodaļu, no kurām Finanšu audita nodaļa būs atbildīgā par finanšu vadības sistēmas auditiem, kā arī par neplānotām pārbaudēm gadījumos, ja būs aizdomas par valsts līdzekļu nelikumīgu vai nelietderīgu izmantošanu;

- 6) Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija norādīja, ka jautājums par revīzijas iestādes izveidi ir diskutējams, ja nav iespējams izmantot jau esošos kontroles mehānismus. Lai izvērtētu priekšlikuma par jaunas revīzijas struktūrvienības izveidi lietderību, vispirms no Biroja būtu nepieciešams saņemt skaidrojumu par šīs finanšu revīzijas struktūrvienības mērķi, uzdevumiem un metodiku (t.sk., ziņošanas kārtību) ierosināto revīziju veikšanai. Tas nepieciešams, lai izvērtētu nepārklāšanos ar ministrijā izveidotās iekšējā audita struktūrvienības veiktajiem uzdevumiem un procesiem.

- Pašvaldību iestādes par iespēju izveidot revīzijas struktūrvienības pašvaldību iestādēs sniedza šādas atbildes:

- 1) iekšējās finanšu revīzijas struktūrvienības izveidošanu par lietderīgu atzina Kuldīgas rajona padome, Tilžas pagasta padome un Ludzas rajona padome;

- 2) iekšējās finanšu revīzijas struktūrvienības izveidošanu par nelietderīgu atzina Balvu rajona padome, Talsu rajona padome, Lestenes pagasta padome, Babītes pagasta padome, Rēzeknes rajona padome, Ventpils rajona padome, Dobeles rajona padome, Balvu rajona pašvaldība, Bēzres pagasta dome, Džūkstes pagasta padome, Degoles pagasta padome, Krāslavas rajona padome un Vangažu pilsētas dome;

- 3) Salas pagasta padome, Stopiņu novada dome, Jelgavas rajona padome, Preiļu rajona padome un Rīgas rajona padome informēja, ka nepieciešamības gadījumā slēdz līgumus ar trešajām personām par revīzijas/audita pakalpojumu pirkšanu;

4) Valkas rajona padome norādīja, ka padomē ir izveidota iekšējās finanšu revīzijas struktūrvienība;

5) Tukuma pilsētas dome, Jēkabpils rajona padome, Cēsu rajona padome, Limbažu rajona padome, Sējas novada dome un Mārupes pagasta padome norādīja, ka ir izveidota atsevišķa štata vieta – revidents.

#### 4. Secinājumi

Būtu nepieciešams detalizēti izvērtēt iekšējās finanšu revīzijas un iekšējā audita funkciju sadalījumu un efektivitāti, lai noskaidrotu, **kāda būtu efektīvākā finanšu kontroles sistēma saistībā ar rīcību ar mantu vai finanšu līdzekļiem**. Tāpēc būtu nepieciešams izstrādāt koncepciju, kur tiktu izvērtētas vairākas iespējas jautājuma risināšanai:

1) nodrošināt biežākus finanšu sistēmas auditus (ietverot zaudējumu aprēķinu), lai novērstu finanšu līdzekļu nelikumīgu vai nelietderīgu izmantošanu;

2) ja nepieciešams, veidot atsevišķas revīzijas struktūrvienības, lai nodrošinātu regulāras revīzijas, tai skaitā veiktu zaudējumu aprēķinu valsts un pašvaldību institūcijās pēc Biroja pieprasījuma.