



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS UŽSIENIO REIKALŲ MINISTERIJOJE ATLIKTO FINANSINIO (TEISĖTUMO) AUDITO REZULTATŲ

2011m. gegužės 31 d. Nr. FA-P-10-5-47
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
2010-06-19 pavedimą Nr. P-10-5

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Vilmantė Krogertienė (grupės vadovė),
Nijolė Aleliūnienė
Aušrinė Asanavičienė (iki 2010-11-23)
Algimantas Sorakas
Ramūnas Mišeikis

Auditas pradėtas 2010-06-19
Auditas baigtas 2011-05-31

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

| | |
|---|-----------|
| Ižanga | 3 |
| Audito apimtis ir metodai | 4 |
| Pastebėjimai, išvados, rekomendacijos | 6 |
| 1. Pastebėjimai dėl buhalterinės apskaitos ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio duomenų | 6 |
| 2. Pastebėjimai dėl valstybės turto ir lėšų valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo (ministerijos administracinių pastatų rekonstrukcija) | 7 |
| 3. Vidaus kontrolės sistemos įvertimas | 7 |
| 4. Kiti pastebėjimai | 8 |
| 4.1. Dėl diplomatinių atstovybių teisinio reglamentavimo | 8 |
| 4.2. Dėl mobiliojo ryšio paslaugų įsigijimo | 10 |
| 4.3. Dėl ekspertinių paslaugų įsigijimo | 11 |
| 5. Rekomendacijos | 13 |
| Priedai | 14 |

IŽANGA

Audito tikslas – įvertinti:

- valstybės biudžeto asignavimų 2011 metams planavimą teisėtumo požiūriu;
- audituojamo subjekto 2010 metų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių ir (ar) kitų ataskaitų duomenis ir pareikšti nepriklausomą nuomonę;
- valstybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumą ir pareikšti nepriklausomą nuomonę;
- valstybės lėšų ir turto valdymą, naudojimą ir disponavimą jais ekonomiškumo požiūriu.

Audituojamas subjektas – Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija, J.Tumo-Vaižganto g. 2, 01511 Vilnius, identifikavimo kodas 188613242.

Užsienio reikalų ministerija yra Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucija, vykdanči įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestas užsienio reikalų ir saugumo politikos sričių valstybės valdymo funkcijas ir pagal kompetenciją įgyvendinanti šių sričių valstybės politiką. Priskirtas funkcijas įgyvendina ministerija su 59 Lietuvos Respublikos diplomatinėmis atstovybėmis užsienio valstybėse.

Audituojamu laikotarpiu ministerijai iki 2010-01-28 vadovavo užsienio reikalų ministras Vygaudas Ušackas, nuo 2010-01-28 – užsienio reikalų ministras Audronius Ažubalis. Finansų departamento direktoriaus pareigas ėjo Arūnas Jievaltas.

Audituojamas laikotarpis – 2010 metai.

Audito ataskaitoje pateikti tik audito metu atlikti ir nustatyti dalykai, o nepriklausoma nuomonė dėl Užsienio reikalų ministerijos 2010 m. biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio, valstybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams pareiškiamą audito išvadoje.

AUDITO APIMTIS IR METODAI

Teisės aktuose numatyta¹, kad finansinių ataskaitų rinkiniai pateikiami Viešojo sektoriaus apskaitos ir ataskaitų konsolidavimo informacinėje sistemoje. Finansų ministro patvirtintame 2010 metų konsolidavimo kalendoriuje² nurodyta, kad Užsienio reikalų ministerija finansines ataskaitas šioje sistemoje turi pateikti iki gegužės 26 dienos.

Kadangi finansinių ataskaitų rinkinys bus pateiktas Finansų ministerijai ir patikrintas baigus auditą, todėl nuomonės dėl Užsienio reikalų ministerijos finansinių ataskaitų rinkinio duomenų teisingumo audito išvadoje nepareiškiamo.

Audito metu buvo vertinamas ūkinių operacijų registravimas apskaitoje pagal Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus (VSAFAS) ir audituojamas Užsienio reikalų ministerijos 2010 metų biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo ataskaitų rinkinys:

- Biudžeto sąmatų vykdymo ataskaitų 2010 m. gruodžio 31 d. aiškinamasis raštas;
- Įmokų į biudžetą, skiriamų specialiosioms programoms finansuoti, 2010 m. gruodžio 31 d. ataskaita (forma Nr. 1);
- Biudžeto išlaidų sąmatos vykdymo 2010 m. gruodžio 31 d. ataskaitos (formos Nr. 2);
- Finansinės nuomos (lizingo) ir pirkimo išsimokėtinai įsipareigojimų 2010 m. gruodžio 31 d. ataskaita (forma Nr. 3);
- Debetinio ir kreditinio įsiskolinimo 2010 m. gruodžio 31 d. ataskaita (forma Nr. 4).

Taip pat buvo audituojamos:

- Pažyma apie asignavimų valdytojo valstybės biudžeto išlaidų sąmatos vykdymą pagal patvirtintas programas ir jų neįvykdymo priežastis;
- Pažyma apie valstybės biudžeto lėšų likučius asignavimų valdytojų sąskaitose;
- Pažyma dėl asignavimų ekonomijos pagal patvirtintas programas susidarymo ir jos panaudojimo priežasčių atskleidimo;
- Valstybės lėšų, skirtų kapitalo investicijoms finansuoti, panaudojimo pagal asignavimų valdytojus ir investicijų projektus 2011 m. sausio 1 d. ataskaitos (formos Nr. B-11).

Ministerija audituojamu laikotarpiu vykdė 7 programas. Šioms programoms vykdyti 2010 m. skirta 186 751,7 tūkst. Lt, gauta asignavimų iš viso 185 135 tūkst. Lt, panaudota 184 650,7 tūkst. Lt, arba 98,9 proc. asignavimų plano. Skirtumas tarp gautų ir panaudotų asignavimų susidarė dėl pereinamųjų piniginių lėšų likučių LR diplomatinių atstovybių sąskaitose banke.

¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-07-16 nutarimas Nr. 730 „Dėl Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus subjektų grupių finansinėms ataskaitoms konsoliduoti sudėties ir viešojo sektoriaus subjektų, atsakingų už konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinių rengimą, nustatymo“, 2.7 p.

² Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011-05-03 įsakymas Nr. 1K-171 „Dėl 2010 metų konsolidavimo kalendoriaus patvirtinimo“.

Finansinis (teisėtumo) auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus³.

Auditas atliktas siekiant gauti pakankamą užtikrinimą, kad ataskaitose nėra reikšmingų iškraipymų ir valstybės lėšos ir turtas valdomi, naudojami ir disponuojama jais teisėtai. Visiškas užtikrinimas neįmanomas dėl įgimtų vidaus kontrolės apribojimų ir to fakto, kad netikrinome visų (100 proc.) ūkinių operacijų ir ūkinių įvykių bei sudarytų sandorių.

Auditui taikytas kiekybinio reikšmingumo lygis: 1 proc. (1 847 tūkst. Lt) visų kasinių išlaidų. Tai didžiausia priimtina klaidų suma, naudojama vertinant, ar nustatytos pavienės klaidos arba jų visuma rodo, kad finansinės ataskaitos, kuriose yra nurodytos išlaidos, visais reikšmingais atžvilgiais yra teisingos. Be to, vertintas kokybinis kiekvienos nustatytos klaidos reikšmingumas.

Audito metu, siekiant gauti audito tikslams reikalingų įrodymų, atlikta:

- 2011 metų valstybės biudžeto asignavimų poreikio planavimo vertinimas teisėtumo požiūriu;
- išsami rizikos analizė (audito planavimo etape), kuri leido panaudoti rizika ir reikšmingumu pagrįstą audito metodiką, audito darbą sutelkiant didžiausios rizikos srityse;
- tvarkų, taisyklių, įsakymų ir kitų dokumentų peržiūra (kontrolės aplinkos tyrimas);
- ūkinių operacijų ir buhalterinių sąskaitų likučių išsamos ir analitinės audito procedūros (savarankiškos audito procedūros).

Svarbiausiose audito srityse (ilgalaikio turto, taigi ir ministerijos administracinio pastato rekonstrukcijos, pagrindinės ir kitos veiklos pajamų, pagrindinės ir kitos veiklos darbo užmokesčio ir socialinio draudimo sąnaudų, pagrindinės ir kitos veiklos kitų sąnaudų) atliktos didelės apimties savarankiškos audito procedūros. Joms atlikti buvo atrinkti audito pavyzdžiai, kurie geriausiai reprezentavo visumą. Audito įrodymai gauti taikant skaičiavimo, patikrinimo, paklausimo, analitinės ir kitas audito procedūras.

Valstybės kontrolės 2010 metų valstybinio audito programoje buvo numatyta sisteminių tyrimų sritis – viešojo sektoriaus subjektų sąskaitų likučių perkėlimo teisingumas. Šioje sisteminėje tyrimų srityje buvo atliktos audito procedūros.

³ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“ (su vėlesniais pakeitimais).

PASTEBĖJIMAI, IŠVADOS, REKOMENDACIJOS

1. Pastebėjimai dėl buhalterinės apskaitos ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio duomenų

Užsienio reikalų ministerija diplomatinėse atstovybėse patirtų kasinių išlaidų ir sąnaudų apskaitą tvarkė ir ataskaitas sudarė neturėdama pagrindžiančių apskaitos dokumentų.

Šiuo metu užsienio valstybėse yra įsteigtos 59 Užsienio reikalų ministerijai pavaldžios diplomatinės atstovybės, kurių išlaidoms 2010 m. buvo skirta 109 631,8 tūkst. Lt. Dalis šių lėšų (52 201 tūkst. Lt) naudojamos tiesiogiai užsienio valstybėse esančiose diplomatinėse atstovybėse, jų patiriamoms ūkinėms išlaidoms dengti (patalpų nuomai, reprezentacinėms išlaidoms, vaikų mokymo ir ikimokyklinio ugdymo išlaidoms, degalams, automobilių remontui, komandiruotėms, kanceliarinių prekių įsigijimui ir kt.). Ūkinės operacijos atliekamos pirminių dokumentų, kaupiamų atstovybėse, pagrindu. Atstovybių darbuotojai, kuriems pavesta tvarkyti apskaitos dokumentus, rengia pajamų ir išlaidų ataskaitas. Jose chronologine tvarka registruojamos ūkinės operacijos, nurodant pajamų ar išlaidų paskirtį ir kodus, tačiau nenurodomi jokie pagrindžiančių dokumentų, kurių pagrindu padarytos išlaidos, rekvizitai (data, numeris, tiekėjo pavadinimas ir pan.). Suregistravus mėnesio operacijas, ataskaitos pristatomos ministerijos Finansų departamento Buhalterinės apskaitos skyriui. Kadangi diplomatinėse atstovybėse nėra iki galo įdiegtas ir visa apimtimi neveikia apskaitos programos diplomatinių atstovybių modulis, ministerija diplomatinėse atstovybėse patiriamų išlaidų apskaitą tvarko tik pagal atstovybių pristatytas ataskaitas, suveddama praėjusio mėnesio patirtų išlaidų (sąnaudų) duomenis.

Ministerija, tvarkydama diplomatinių atstovybių patiriamų išlaidų (sąnaudų) apskaitą be pirminių apskaitos dokumentų, nesivadovauja Buhalterinės apskaitos įstatymo⁴ 12 straipsnio 1 dalies reikalavimu, kad visos ūkinės operacijos ir ūkiniai įvykiai turi būti pagrįsti apskaitos dokumentais, ir 4 dalies reikalavimu, kad apskaitos registruose ūkinių operacijų ir ūkinių įvykių duomenys užregistruojami ūkinės operacijos arba ūkinio įvykio dieną arba iškart po to, kai yra galimybė tai padaryti.

Apskaitoje kasines išlaidas ir sąnaudas registruodama pagal ataskaitas, kuriose nurodomas operacijos turinys, tačiau nepateikiami pirminiai apskaitos dokumentai, ministerija negali tinkamai kontroliuoti, kad lėšos diplomatinėse atstovybėse būtų naudojamos pagal paskirtį, laikantis teisės aktų reikalavimų, tikrai patirtoms išlaidoms pagal pateisinančius dokumentus dengti, teisingai apskaitomos pagal ekonominės klasifikacijos kodus. Tokiu būdu ministerijos sudarytame 2010 m. biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinyje dalis kasinių išlaidų yra nurodytos neturint pirminių apskaitos

⁴ Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas, 2001-11-06 Nr. IX-574.

dokumentų – neįsitikinus, kad išlaidos yra tikrai patirtos, laikantis teisės aktų reikalavimų ir teisingai apskaitytos pagal išlaidų ekonominės klasifikacijos kodus.

Ministerija nesivadovavo Buhalterinės apskaitos įstatymu, nes diplomatinėse atstovybėse patiriamų išlaidų apskaitą tvarkė neturėdama pirminių apskaitos dokumentų, ūkinių operacijų duomenis registravo ne laiku, o kitą mėnesį po to, kai jos įvyko.

Dėl šių priežasčių ir atsižvelgdami į tai, kad dalis diplomatinių atstovybių 2010 metais naudojo apskaitos programos diplomatinių atstovybių modulį, kuriuo ministerijai pateikiami išlaidas patvirtinantys dokumentai, ir į tai, kad ministerijos Vidaus audito skyrius 2010 m. atliko 8-ių atstovybių auditą, negalime patvirtinti, kad dalis iš 52 201 tūkst. Lt kasinių išlaidų tikrai patirtos ir suvestinėje Biudžeto išlaidų sąmatos įvykdymo 2010-12-31 ataskaitoje teisingai nurodytos pagal ekonominės klasifikacijos kodus.

2. Pastebėjimai dėl valstybės turto ir lėšų valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo (ministerijos administracinių pastatų rekonstrukcija)

Audito metu įvertinę Užsienio reikalų ministerijos administracinio pastato J. Tumo-Vaižganto g. 2, Vilniuje rekonstrukcijos darbų vykdymo eigą nuo 2000 metų nustatėme, kad ministerija sudarydama projektavimo paslaugų ir rangos darbų sutartis ir papildomus susitarimus ne visais atvejais vadovavosi Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymu, rengdama pirkimo sąlygas nesivadovavo Viešojo pirkimo-pardavimo sutarčių kainos ir kainodaros taisyklių nustatymo metodika, nepagrįstai mokėjo už faktiškai neatliktus darbus, nustatyta atvejų, kai rekonstrukcijos darbams skirtos valstybės biudžeto lėšos buvo naudojamos netaupiai ir neekonomiškai.

Šiame ataskaitos skyriuje išdėstyta informacija, susijusi su užsienio reikalų ministerijos duomenimis, sudarančiais tarnybos paslaptį ir žymima slaptumo žyma „Riboto naudojimo“.

3. Vidaus kontrolės sistemos įvertimas

Vertindami sukurtą vidaus kontrolės sistemą pastebėjome, kad kai kuriais atvejais ji neatitinka keliamų reikalavimų – nepakankamas dėmesys skiriamas tam, kad veikla būtų vykdoma laikantis patikimo finansų valdymo principų, t. y. kad būtų tinkamai organizuojama buhalterinė apskaita, finansinės ir kitos ataskaitos sudarytos ir pateiktos laiku ir vadovaujantis nuo 2010 metų pradėtais taikyti Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartais. 2010 m. IV ketv. ministerijoje nebuvo pastovaus darbuotojo, einančio Finansų departamento buhalterinės apskaitos skyriaus vedėjo pareigas, kuris kontroliuoja teisingą finansinių operacijų atvaizdavimą,

užtikrina finansinių ataskaitų duomenų teisingumą ir sudaro finansines ataskaitas. Be to, 2010 m. nebuvo parinkta apskaitos politika, t. y. nebuvo patvirtintų apskaitos principų, metodų ir taisyklių, skirtų įstaigos buhalterinei apskaitai tvarkyti.

Audito metu pastebėjome, kad dėl nuolatinės įstaigos administracinių padalinių darbuotojų rotacijos dirbti užsienio valstybėse esančiose diplomatinėse atstovybėse neužtikrinamas pradėtų darbų tęstinumas (ypač finansų ir administraciniame departamente), nepakankama darbuotojų motyvacija tinkamai ir atsakingai atlikti funkcijas dabartinėse užimamose pareigose.

Audito metu nustatėme reikšmingų vidaus kontrolės trūkumų registruojant diplomatinėse atstovybėse patirtų išlaidų (sąnaudų) operacijas ir vykdant rekonstrukcijos darbų viešuosius pirkimus. Nustatyti vidaus kontrolės sistemos trūkumai ir pažeidimai vykdant rekonstrukcijos darbų pirkimus rodo, kad vidaus kontrolės sistema ministerijoje veikė nepatikimai, todėl ji vertinama kaip patenkinama.

4. Kiti pastebėjimai

4.1. Dėl diplomacinių atstovybių teisinio reglamentavimo

Užsienio reikalų ministerija jai skirtus biudžeto asignavimus naudoja centrinės įstaigos ir užsienyje esančių diplomacinių atstovybių veiklai finansuoti. Pažymėtina, kad diplomatinė atstovybė pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus nėra ministerijai pavaldi biudžetinė įstaiga ir nėra juridinis asmuo, tačiau ji nevysiškai atitinka ir ministerijos struktūrinio padalinio ypatybes. Diplomatinės atstovybės įtrauktos į Užsienio reikalų ministerijos struktūrą, patvirtintą užsienio reikalų ministro įsakymu⁵, ir yra įvardytos Diplomatinės tarnybos įstatyme kaip „diplomatinės atstovybės“ ir „konsulinės įstaigos“. Atkreipiame dėmesį, kad pagal Viešojo administravimo įstatymą⁶ viešojo administravimo įstaigos administracijos padaliniais gali būti departamentas (valdyba), skyrius (biuras, tarnyba) ir poskyris (grupė).

Diplomatinės tarnybos įstatymo⁷ 7 straipsnyje pateikta diplomatinės atstovybės, kaip Užsienio reikalų ministerijai tiesiogiai pavaldžios institucijos samprata:

Lietuvos Respublikos diplomatinė atstovybė yra užsienio valstybėje ar prie tarptautinės organizacijos (kelių tarptautinių organizacijų) nuolat veikianti Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos institucija oficialiems tarpvalstybiniais santykiams ar oficialiems santykiams su tarptautine organizacija palaikyti, įgyvendinti Lietuvos Respublikos užsienio politikos uždavinius ir ginti Lietuvos Respublikos, jos piliečių, įmonių bei kitų juridinių asmenų teises ir teisėtus interesus. Lietuvos Respublikos diplomatinė atstovybė yra tiesiogiai pavaldi Užsienio reikalų ministerijai.

Diplomatinės tarnybos įstatymo 13 straipsnyje numatyta, kad diplomatinė atstovybė ir konsulinė įstaiga yra finansuojamos iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto per Užsienio

⁵ Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2011-01-08 įsakymas Nr. V-5 „Dėl Užsienio reikalų ministerijos schematinės struktūros patvirtinimo“ (paskutinė redakcija).

⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (1999-06-17 Nr. VIII-1234, su vėlesniais pakeitimais), 11 str. 3 d.

⁷ Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymas, 1998-12-29 Nr. VIII-1012.

reikalų ministeriją. Atsižvelgiant į tai, kad diplomatinė atstovybė turi ir ministerijai pavaldžios biudžetinės įstaigos ir ministerijos struktūrinio administracinio padalinio požymių, atsiranda galimybė netinkamai (skirtingai) taikyti teisės aktus, sprendžiant diplomatinių atstovybių finansavimo, buhalterinės apskaitos tvarkymo bei ministerijos ir atstovybių tarpusavio atsiskaitymo klausimus.

Pažymėtina, kad Diplomatinės tarnybos įstatymas neįpareigojo Lietuvos Respublikos Vyriausybės ar ministerijos nustatyti diplomatinių atstovybių finansavimo, atsiskaitymo, kontrolės bei atsakomybės už valstybės biudžeto lėšų naudojimą tvarkos ar taisyklių, t.y. įstatyme nėra nuostatos priimti diplomatinių atstovybių finansavimo klausimus detalizuojančius poįstatyminius teisės aktus. Lietuvos Respublikos teisės aktai⁸ reglamentuoja asignavimų valdytojo vykdomą pavaldžių biudžetinių įstaigų, kurios yra atskiri juridiniai asmenys, finansavimą, todėl šių teisės normų diplomatinių atstovybių finansavimo atžvilgiu Užsienio reikalų ministerija netaiko.

Taip pat pastebėtina, kad ministerija diplomatinės atstovybės yra įgaliojusi naudoti valstybės biudžeto lėšas įvairioms ūkinėms išlaidoms ir lėšas joms paskirsto pagal atskiras sąmatas, tačiau Lietuvos Respublikos norminiai teisės aktai nenumato tiesioginės jų vadovų atsakomybės už tinkamą šių lėšų panaudojimą.

Užsienio reikalų ministerijos pastabos, pateiktos 2011-05-18 raštu Nr. (6.1.7.2)-3-3094

Ministerija pateikė pastabas, kad diplomatinių atstovybių finansavimo, buhalterinės apskaitos tvarkymo, ministerijos ir atstovybių tarpusavio atsiskaitymo klausimai reglamentuojami užsienio reikalų ministro įsakymais. Tiesioginė diplomatinių atstovybių vadovų atsakomybė už tinkamą lėšų panaudojimą įtvirtinta diplomatinių atstovybių nuostatuose.

Ministerijos finansų kontrolės taisyklių (Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2003 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 127) 9 punkte apibrėžta, kad „Atstovybėje už teisingą sąmatos vykdymą atsako jos vadovas“. Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovybių, konsulinių įstaigų ir atstovybių prie tarptautinių organizacijų išlaidų sąmatos sudarymo, vykdymo ir finansų apskaitos taisyklės (Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2005 m. sausio 18 d. įsakymas Nr. V-5) nustato, kad atstovybės vadovas yra atsakingas už tai, kad atstovybės sąmatos projektas būtų sudarytas teisingai. Atstovybė negali viršyti metinėje sąmatoje patvirtintų sumų išlaidoms ir turto įsigijimo išlaidoms. Atstovybės vadovas asmeniškai atsako už jo vadovaujamai atstovybei skirtų lėšų panaudojimą pagal išlaidų sąmatą, taip pat už atstovybei priklausantį turtą, t.y., grynuosius pinigus ir materialines vertybes. Su atstovybės vadovu ministerijos kancleris sudaro visiškos materialinės atsakomybės sutartį. Atstovybės vadovas tvirtina atstovybės darbuotojų, kurie turi teisę surašyti ir pasirašyti finansinius dokumentus arba tik pasirašyti apskaitos dokumentus, sąrašą ir jų parašų pavyzdžius.

Pažymėtina, kad ministerijų finansuojamų pavaldžių biudžetinių įstaigų vadovų, kitą nei Užsienio reikalų ministerijai pavaldžių diplomatinių atstovybių vadovų, atsakomybė yra numatyta įstatymuose – Biudžeto sandaros įstatymo⁹ 7 straipsnyje ir Biudžetinių įstaigų įstatymo¹⁰ 9 straipsnio 2 dalies 6 punkte.

Šiuo metu užsienio valstybėse yra įsteigtos 59 diplomatinės atstovybės, kurių atliekamos funkcijos, darbuotojų skaičius, asignavimų dydis ir pan. skiriasi.

⁸ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (su vėlesniais pakeitimais); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-05-14 nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ (su vėlesniais pakeitimais).

⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (su vėlesniais pakeitimais);

¹⁰ Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas, 1995-12-05 Nr. I-1113 (su vėlesniais pakeitimais).

Diplomatinių atstovybių skirtumų pavyzdžiai

Nuolatinėje atstovybėje Europos Sąjungoje 2010 metais buvo patvirtinti 38 darbuotojų etatai, skirta 10 530,4 tūkst. Lt asignavimų, o ambasadoje Armėnijoje atitinkamai 2,6 darbuotojų etatai, skirta 791,5 tūkst. Lt asignavimų.

Dėl skirtingos struktūros ir dydžio diplomatinės atstovybės turi nevienodas galimybes tinkamai vesti buhalterinę apskaitą, registruoti ūkines operacijas, vykdyti kitas su lėšų naudojimu ir atsiskaitymu susijusias funkcijas. Visos diplomatinės atstovybės rengia ir pristato ministerijai pajamų ir išlaidų ataskaitas, kuriose registruoja ūkines operacijas, nurodydamos pajamų ar išlaidų paskirtį ir kodus. Lietuvos Respublikos ambasada Rusijos Federacijoje, Maskvoje turi buhalterinės apskaitos padalinį, kuris savarankiškai tvarko visą apskaitą atstovybėje, o ministerijai pristato tik finansines ataskaitas ir Didžiąją knygą, kur nurodomi sąskaitų likučiai.

Dėl skirtumų, atstovybėse nevienodai sparčiai diegiamas apskaitos programos diplomatinių atstovybių modulis, kuris leistų ministerijoje matyti, kokių pirminių dokumentų pagrindu atliekamos ūkinės operacijos, kiek yra gautų ir neapmokėtų sąskaitų ir pan. 2010 m. pabaigoje ši programa įdiegta tik 13-oje iš 59 diplomatinių atstovybių.

Galiojančiuose teisės aktuose nėra aiškiai nustatytas diplomatinės atstovybės statusas, nėra poįstatyminių teisės aktų, reglamentuojančių, diplomatinių atstovybių finansavimą ir atsiskaitymą už panaudotas lėšas. Lietuvos Respublikos norminiuose teisės aktuose nenumatyta tiesioginė diplomatinių atstovybių atsakomybė už lėšų naudojimą teisės aktų nustatyta tvarka.

4.2. Dėl mobiliojo ryšio paslaugų įsigijimo

Ministerija laiku nesiėmė priemonių dėl mobiliojo ryšio paslaugų įsigijimo, vadovaujantis teisės aktų reikalavimais, ir neužtikrino biudžeto lėšų naudojimo mobiliojo ryšio paslaugoms apmokėti ekonomiškiausiu būdu.

Užsienio reikalų ministerija naudoja UAB „Omnitel“ ir UAB „Bite GSM“ teikiamomis mobiliojo ryšio paslaugomis pagal 2000 m. (su UAB „Omnitel“) ir 2002 m. (su UAB „Bite GSM“) sudarytas paslaugų teikimo sutartis, t. y. sutarčių galiojimo terminas yra atitinkami 10 ir 8 metai. Viešųjų pirkimų įstatymo¹¹ 18 straipsnyje nurodyta, kad pirkimų sutarčių, sudaromų ilgiau kaip 3 metams, terminų nustatymo kriterijus ir atvejus, kuriais gali būti sudaromos tokios sutartys, nustato Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Viešojo pirkimo-pardavimo sutarčių, sudaromų ilgiau kaip 3 metams, terminų nustatymo kriterijų ir atvejų, kuriais gali būti sudaromos tokios sutartys, apraše¹²

¹¹ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, 1996-09-13 Nr. I-1491.

¹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-05-05 nutarimas Nr. 432 „Dėl viešojo pirkimo-pardavimo sutarčių, sudaromų ilgiau, kaip 3 metams, terminų nustatymo kriterijų ir atvejų, kuriais gali būti sudaromos tokios sutartys, aprašo patvirtinimo“.

nenumatyta galimybė sudaryti mobiliojo ryšio paslaugų pirkimo sutartis ilgiau negu 3 metams. Taigi naudojamosi UAB „Omnitel“ ir „Bite GSM“ teikiamomis mobiliojo ryšio paslaugomis pagal sutartis, kurių terminas ilgesnis negu 3 metai, nesivadovaujant minėtų teisės aktų reikalavimais.

Ministerija Judriojo (mobiliojo) ryšio ir susijusių paslaugų pirkimo atvirą konkursą paskelbė tik 2010 m. liepos 7 d. (konkursas buvo skelbiamas kelis kartus, nes buvo tikslinamos konkurso sąlygos). Vadovybė nusprendė nevykdyti pirkimo per Centrinę perkančiąją organizaciją (CPO), nes, jos nuomone, ministerijai reikalingos ryšio paslaugos, atitinkančios aukštus techninius ir saugumo reikalavimus, kurie nenumatyti CPO skelbiamoje pirkimo medžiagoje. Konkurso metu buvo gautas vieno tiekėjo pasiūlymas, kuris viešojo pirkimo komisijos sprendimu buvo atmestas, be to, gauta kitos mobiliojo ryšio bendrovės pretenzija dėl konkurso sąlygų. Bendrovė 2010-10-04 Vilniaus apygardos teismui pateikė ieškinį „Dėl viešojo konkurso sąlygų pripažinimo negaliojančiomis“. Vilniaus apygardos teismas iki sprendimo byloje įsiteisėjimo uždraudė URM vykdyti tolimesnes Judriojo ryšio paslaugų pirkimo procedūras.

Laiku nepriėmusi tinkamo sprendimo dėl mobiliojo ryšio operatoriaus pasirinkimo, ministerija neekonomiškai naudojo biudžeto lėšas mobiliojo ryšio paslaugoms apmokėti – už mobiliojo ryšio paslaugas mokėjo pagal 2000 ir 2002 m. sudarytų sutarčių įkainius – vidutiniškai 5 kartus brangiau negu organizacijos, pirkusios mobiliojo ryšio paslaugas per CPO.

Mobiliojo ryšio paslaugų kainų palyginimas

Ministerija naudoja mobiliojo ryšio paslaugomis pagal 2000 ir 2002 m. sutartis, vidutiniškai mokėdama nuo 11 iki 19 ct už pokalbio minutę savame tinkle ir nuo 11 iki 29 ct už pokalbio minutę skambinant į kitus tinklus. Viešųjų pirkimų tarnybos atliktos analizės rezultatai rodo, kad organizacijos, kurios mobiliojo ryšio paslaugas pirkė pasinaudodamos Centrinės perkančiosios organizacijos paslaugomis, už pokalbio minutę moka vidutiniškai po 3 ct savame tinkle ir po 4 ct skambinant į kitus tinklus.

Ministerija, turėdama palankesnes mobiliojo ryšio apmokėjimo sąlygas, kurias siūlo mobiliojo ryšio paslaugų tiekėjai per CPO, galėtų ekonomiškiau naudoti ryšių paslaugoms skirtus valstybės biudžeto asignavimus.

Ministerija, mokėdama už mobiliojo ryšio paslaugas pagal 2000 ir 2002 m. sudarytų sutarčių įkainius ir tik 2010 metais pradėjusi vykdyti Judriojo (mobiliojo) ryšio ir susijusių paslaugų pirkimą neužtikrino ekonomiškų ryšių paslaugoms numatytų biudžeto lėšų naudojimo.

4.3. Dėl ekspertinių paslaugų įsigijimo

Ministerija neracionaliai ir netaupiai panaudojo biudžeto asignavimus (73,8 tūkst. Lt), apmokėdama už mažai reikšmingas ekspertų rekomendacijas apskaitos organizacinės struktūros ir darbo organizavimo tobulinimui, be to, šių paslaugų pirkimą nepagrįstai vykdė apklausos būdu, kreipiantis tik į vieną tiekėją.

Ministerija, vadovaudamasi Supaprastintų viešųjų pirkimų taisyklių¹³ 104.4 ir 104.14 punktais, vykdė supaprastintą pirkimą apklausos būdu, kreipiantis į vieną tiekėją ir 2010-11-10 su UAB „SAVVIN“ (toliau – ekspertas) sudarė paslaugų sutartį Nr. 418-10-FD, kuria ekspertas įsipareigojo įvertinti Užsienio reikalų ministerijos apskaitos organizacinę struktūrą pagal viešojo sektoriaus apskaitos standartus ir pateikti rekomendacijas, kaip turi būti tobulinama skyrių vidaus struktūra ir darbo organizavimas ir apskaitos veiklos procesai. Ekspertui už atliktas paslaugas buvo sumokėta sutartyje nustatyta kaina – 73,8 tūkst. Lt (su PVM). Atkreipiame dėmesį, kad Supaprastintų viešųjų pirkimų taisyklių 104.14 punktas vykdant šį pirkimą pritaikytas neteisėtai ir nepagrįstai, nes perkamos paslaugos techniniu požiūriu nesusijusios su jokiais ankstesniais pirkimais ir tai nebuvo papildomas pradinės sutarties susitarimas.

Sutarties įvykdymo rezultatas

Ekspertas, atlikęs sutartyje numatytas paslaugas, pateikė išvadas:

- Parengti apskaitos vadovą, apimančią visų apskaitos sričių tvarkų aprašus, remiantis Finansų ministerijos parengtu pavyzdiniu dokumentu;
- Užbaigti įdiegti programinės įrangos testavimo darbus pagal nustatytą Testavimo plano dokumentą;
- Užbaigti diplomatinių atstovybių modulio diegimą, atsižvelgiant į ataskaitoje pateiktus pasiūlymus;
- Atlikti naudojamų apskaitos ir personalo valdymo sistemų integravimo galimybių analizę ir priimti sprendimą dėl šių sistemų integravimo;
- Pertvarkyti apskaitos darbų organizavimą pagal LR viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo bei VSAFAS reikalavimą – kaupimo principą;
- Patvirtinti atnaujintus pareigybių aprašymus, kuriuose būtų įtvirtintos nuostatos dėl buhalterinę apskaitą reglamentuojančių dokumentų išmanymo bei darbuotojų atsakomybės už konkrečias sritis, supažindinant darbuotojus pasirašytinai.

Šaltinis – UAB „SAVVIN“ ataskaita „Užsienio reikalų ministerijos apskaitos organizacinės struktūros įvertinimas pagal naują viešojo sektoriaus apskaitos standartą“, 2011 m. kovas, Vilnius

Auditorių nuomone, eksperto pateiktos išvados yra mažai reikšmingos, nes nepateikia jokių reikšmingų rekomendacijų, kaip patobulinti apskaitos skyriaus organizacinę struktūrą ir darbo organizavimą, kaip su turimais žmogiškaisiais ištekliais pasiekti optimalų darbo rezultatą. Šiomis išvadomis ministerijai rekomenduota baigti vykdyti sutartinius įsipareigojimus ir vadovautis teisės aktų reikalavimais, kuriuos ji ir taip privalėjo vykdyti pagal kompetenciją. Be to, atkreipiame dėmesį, kad įstaigos organizacinės struktūros vertinimas, nustatymas ir darbo organizavimas yra tiesioginės įstaigos vadovo ar jo įgalioto asmens pareigos.

Ministerija nesilaikė pasitvirtintų Supaprastintų viešųjų pirkimų taisyklių, nes nepagrįstai vykdė pirkimą apklausos būdu, kreipiantis į vieną tiekėją. Sudariusi sutartį su UAB „SAVVIN“ ir už suteiktas paslaugas sumokėjusi 73,8 tūkst. Lt, ji valstybės biudžeto asignavimus panaudojo neracionaliai ir neekonomiškai, nes apmokėjo už mažai reikšmingas ekspertų rekomendacijas apskaitos organizacinės struktūros ir darbo organizavimo tobulinimui.

¹³ Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2008-10-03 įsakymu Nr. V-169 patvirtintos Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos supaprastintų viešųjų pirkimų taisyklės.

5. Rekomendacijos

Rekomendacijų dėl audito metu nustatytų klaidų ir teisės aktų neatitikimų, vykdamas Užsienio reikalų ministerijos administracinių pastatų rekonstrukciją, neteikiame, nes rekonstrukcijos darbų pirkimas perduotas vertinti Viešųjų pirkimų tarnybai¹⁴.

Ministerija dėl audito metu nustatytų neatitikimų ir teiktų rekomendacijų informuota Valstybės kontrolės 2010-12-12 raštu Nr. S-(10-1719)-2674 „Dėl tarpinių audito rezultatų“. Vykdydama rašte nurodytas rekomendacijas ministerija laikinai vykdyti Buhalterinės apskaitos skyriaus vedėjos funkcijas pavedė Finansų departamento direktoriaus pavaduotojai Daivai Mockuvienei, užsienio reikalų ministro 2011-02-24 įsakymu Nr. V-23 patvirtinta ministerijos apskaitos politika, ministerijos kanclerio 2011-02-24 potvarkiu Nr. VP-47 patvirtinti ministerijos buhalterinės apskaitos registrai ir jų formos, pareigūnų, turinčių teisę surašyti ir pasirašyti arba tik pasirašyti apskaitos dokumentus, sąrašas su jų parašų pavyzdžiais atnaujintas ministro įsakymu 2011-02-24 Nr. V-23, ministerija įsipareigojo iki 2011-06-30 patvirtinti tam tikrų apskaitos sričių tvarkas, atsižvelgiant į VSAFAS reikalavimus; priimtas darbuotojas, kuriam pavesta vykdyti ES lėšomis finansuojamų projektų apskaitą.

Atsižvelgdami į ataskaitoje nurodytus dalykus ir audito metu pateiktų rekomendacijų įgyvendinimą, rekomenduojame ministerijai:

- užtikrinti, kad diplomatinėse atstovybėse patiriamų išlaidų apskaita būtų tvarkoma pirminių apskaitos dokumentų pagrindu, siekiant tinkamai kontroliuoti, kad lėšos diplomatinėse atstovybėse naudojamos pagal paskirtį, laikantis teisės aktų reikalavimų, teisingai apskaitomos pagal ekonominės klasifikacijos kodus (ataskaitos 1 skyrius, 6–7 psl.);
- ekspertų, teikiančių konsultacijas įvairiais ministerijos veiklos klausimais, paslaugas įsigyti tik laikantis pirkimus reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų ir įvertinus teikiamų konsultacijų būsimą naudą ministerijos veiklos tobulinimui (ataskaitos 4.3 poskyris 11–12 psl.)

Siūlome atsižvelgti į kitus audito ataskaitoje pateiktus pastebėjimus ir ministerijai skirtus valstybės biudžeto asignavimus naudoti taupiai ir ekonomiškai.

L. e. p. 1-ojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja

Eglė Merkininkienė

Vyriausioji valstybinė auditorė

Vilmantė Krogertienė

¹⁴ Valstybės kontrolės 2011-02-24 raštas Nr. S-(92-1719)-345 Viešųjų pirkimų tarnybai.

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Dėl Lietuvos Respublikos užsienio
reikalų ministerijoje atlikto finansinio
(teisėtumo) audito rezultatų“ 1
priedas

(1 priede pateikti duomenys yra žymimi slaptumo žyma „Riboto naudojimo“)

Valstybinio audito ataskaitos
„Dėl Lietuvos Respublikos užsienio
reikalų ministerijoje atlikto finansinio
(teisėtumo) audito rezultatų“
2 priedas

Rekomendacijos įgyvendinimo planas

| Eil. Nr. | Rekomendacija | Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija | Veiksmas / Priemonės / Komentarai* | Rekomendacijos įgyvendinimo terminas* |
|---|---|--|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. | Užtikrinti, kad diplomatinėse atstovybėse patiriamų išlaidų apskaita būtų tvarkoma pirminių apskaitos dokumentų pagrindu, siekiant kontroliuoti, kad lėšos diplomatinėse atstovybėse naudojamose pagal paskirtį, laikantis teisės aktų reikalavimų, teisingai apskaitomos pagal ekonominės klasifikacijos kodus | Užsienio reikalų ministerijai | Atstovybėse patiriamų išlaidų apskaita vedama pirminių dokumentų pagrindu. Atstovybės vadovas yra asmeniškai atsakingas už tai, kad visos į finansinę ataskaitą įtrauktos išlaidos būtų pagrįstos mokėjimo dokumentais, taip pat atsakingas už atstovybės sąmatos teisingą vykdymą. URM siekdama pagerinti ir užtikrinti greitesnę informacijos apsikeitimą diegia naują diplomatinėse atstovybių finansų valdymo ir apskaitos sistemą. Šiuo metu su šia sistema dirba 20 atstovybių. | Nuo 2012 m. sausio 1d. planuojama, kad visos diplomatinės atstovybės pradės dirbti su nauja finansų valdymo ir apskaitos sistema. Diplomatinėse atstovybių darbuotojus planuojama apmokyti dirbti iki 2011 m. gruodžio 31 d. |
| 2. | Ekspertų, teikiančių konsultacijas įvairiais ministerijos veiklos klausimais, paslaugas įsigyti tik laikantis pirkimų reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų ir įvertinus teikiamų konsultacijų būsimą naudą ministerijos veiklos tobulinimui | Užsienio reikalų ministerijai | Perkant ekspertines paslaugas įvairiais ministerijos veiklos klausimais laikytis viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų bei įvertinti perkamų paslaugų naudą ministerijos veiklos tobulinimui | Iki 2011m. gruodžio 31 d. |
| Darbuotojas, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais: 1 rekomendacija – Rimantas Latakas, finansų departamento direktorius, 2 ir 3 rekomendacijos – Genadijus Mackelis, administracinio departamento direktorius. | | | | |