



LIETUVOS RESPUBLIKOS FINANSŲ MINISTERIJA

Specialiųjų tyrimų tarnybai
A. Jakšto g. 6
Vilnius

2016-12-12 Nr. (12.36)-6K-1608353

**DĖL MOTYVUOTOS IŠVADOS DĖL FINANSŲ MINISTERIJOS IR FINANSŲ
MINISTRO VALDYMO SRIČIAI PRISKIRTŲ ĮSTAIGŲ VEIKLOS SRIČIŲ, KURIOSE
YRA KORUPCIJOS PASIREIŠKIMO TIKIMYBĖ, 2016 METŲ ANALIZĖS IR
VERTINIMO REZULTATŲ PATEIKIMO**

Vadovaudamiesi Korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. spalio 8 d. nutarimu Nr. 1601 „Dėl Korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo“, 8 punktu, teikiame Motyvuotą išvadą dėl Finansų ministerijos ir finansų ministro valdymo sričiai priskirtų įstaigų veiklos sričių, kuriose yra korupcijos pasireiškimo tikimybė, 2016 metų analizės ir vertinimo rezultatų.

PRIDEDAMA. 20 lapų.

Laikintai einanti finansų ministro pareigas

Rasa Budbergytė

L. Vaišnorienė, 239 0227

FM hydrastis 2016+isvada

LIETUVOS RESPUBLIKOS FINANSŲ MINISTERIJA

MOTYVUOTA IŠVADA

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS FINANSŲ MINISTERIJOS IR FINANSŲ MINISTRO VALDYMO SRIČIAI PRISKIRTŲ ĮSTAIGŲ VEIKLOS SRIČIŲ, KURIOSE YRA KORUPCIJOS PASIREIŠKIMO TIKIMYBĖ, 2016 METŲ ANALIZĖS IR VERTINIMO REZULTATŲ

2016-12-08

Vilnius

Motyvuota išvada dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ir finansų ministro valdymo sričiai priskirtų įstaigų veiklos sričių, kuriose yra korupcijos pasireiškimo tikimybė, 2016 metų analizės ir vertinimo rezultatų (toliau – Motyvuota išvada) parengta vadovaujantis Korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. spalio 8 d. nutarimu Nr. 1601 „Dėl Korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo“, 7 punktu, atsižvelgiant į Valstybės ar savivaldybės įstaigų veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymo rekomendacijas, patvirtintas Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus 2011 m. gegužės 13 d. įsakymu Nr. 2-170 „Dėl Valstybės ar savivaldybės įstaigų veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymo rekomendacijų patvirtinimo“, atlikus Lietuvos Respublikos finansų ministerijos (toliau – Finansų ministerija) ir finansų ministro valdymo sričiai priskirtų įstaigų veiklos sričių, kuriose yra didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, analizę ir vertinimą Finansų ministerijos ir finansų ministro valdymo sričiai priskirtų įstaigų, įmonių korupcijos prevencijos tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos finansų ministro 2007 m. rugsėjo 20 d. įsakymu Nr. 1K-261 „Dėl Finansų ministerijos ir finansų ministro valdymo sričiai priskirtų įstaigų korupcijos prevencijos tvarkos aprašo patvirtinimo ir Finansų ministerijos korupcijos prevencijos koordinavimo ir kontrolės komisijos sudarymo“ (toliau – Finansų ministerijos korupcijos prevencijos tvarkos aprašas), II skyriuje „Veiklos sričių, kuriose yra didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymas, analizė ir vertinimas“ nustatyta tvarka.

1. 2016 METAIS ANTIKORUPCINIŲ POŽIŪRIŲ ANALIZUOTOS IR VERTINTOS VEIKLOS SRITYS

2016 m. III ketvirtį atlikta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2016 m. birželio 14 d. įsakyme Nr. 1K-247 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ir finansų ministro valdymo sričiai priskirtų įstaigų veiklos sričių, kuriose tikslinga 2016 metais atlikti antikorpacinę analizę ir vertinimą, nustatymo“ nurodytų Finansų ministerijos ir finansų ministro valdymo sričiai priskirtų įstaigų veiklos sričių antikorpacinė analizė ir vertinimas:

1. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos:

1.1. 2014–2020 m. Ignalinos programos lėšų valdymo institucijos funkcijų atlikimo užtikrinimas;

1.2. personalo formavimas, valdymas ir administravimas.

2. Valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnybos prie Finansų ministerijos – saugiųjų dokumentų ir saugiųjų dokumentų blankų etalonų gamybos priežiūra.

3. Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos – personalo formavimas, valdymas ir administravimas.

4. Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos – mokestinės nepriemokos pasibaigimas suėjus mokestinės nepriemokos priverstinio išieškojimo senaties terminui.

5. Audito, apskaitos, turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnybos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos – auditorių ir audito įmonių atlikto audito tyrimai.

6. Viešosios įstaigos Centrinės projektų valdymo agentūros:

- 6.1. darbuotojų dalyvavimas viešųjų pirkimų komisijose;
- 6.2. iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų bendrai finansuojamų projektų vertinimas ir atranka.
7. Finansų ministerijos mokymo centro – viešųjų pirkimų organizavimas.
8. Lietuvos statistikos departamento – atstovavimas valstybės institucijai ar įstaigai teismuose ir kitose ginčų nagrinėjimo institucijose.
9. Lošimų priežiūros tarnybos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos – leidimų steigti lažybų ir totalizatoriaus punktus, atidaryti lošimo automatų ar bingo salonus arba lošimo namus (kazino) išdavimas, papildymas, pakeitimas, jų galiojimo panaikinimas.

2. ANALIZĘ IR VERTINIMĄ ATLIKĘ SUBJEKTAI

Finansų ministerijos ir finansų ministro valdymo sričiai priskirtų įstaigų veiklos sričių analizę ir vertinimą atliko Finansų ministerijoje ir Motyvuotos išvados 1 skyriuje nurodytose finansų ministro valdymo sričiai priskirtose įstaigose sudarytos darbo grupės.

Veiklos sričių analizę ir vertinimą atlikusios darbo grupės Finansų ministerijos korupcijos prevencijos tvarkos aprašo 11 punkte nustatyta tvarka parengė analizuotų veiklos sričių vertinimo aprašymus (toliau – veiklos sričių vertinimo aprašymai) ir pateikė juos svarstyti Finansų ministerijos korupcijos prevencijos koordinavimo ir kontrolės komisijai.

Finansų ministerijos korupcijos prevencijos koordinavimo ir kontrolės komisija, vadovaudamasi Finansų ministerijos korupcijos prevencijos tvarkos aprašo 11.3.2 papunkčiu, 2016 m. lapkričio 23 ir 24 d. posėdžiuose apsvarsčiusi veiklos sričių vertinimo aprašymus, iš esmės jiems pritarė, tačiau pateikė pastabų ir pasiūlymų patikslinti kai kuriuose veiklos sričių vertinimo aprašymuose pateiktas korupcijos prevencijos priemones, skirtas veiklos sričių analizės ir vertinimo metu nustatytiems korupcijos rizikos veiksniams sumažinti ar pašalinti.

Motyvuotoje išvadoje pateikta informacija apie siūlomas įgyvendinti korupcijos prevencijos priemones, patikslintas pagal minėtuose Finansų ministerijos korupcijos prevencijos koordinavimo ir kontrolės komisijos posėdžiuose pateiktas pastabas ir pasiūlymus.

3. ANALIZĖS IR VERTINIMO TIKSLAS, DUOMENŲ RINKIMO IR VERTINIMO METODAI

Veiklos sričių analizės ir vertinimo tikslas – nustatyti Finansų ministerijos ir finansų ministro valdymo sričiai priskirtų įstaigų veiklos sritis, nurodytas Motyvuotos išvados 1 skyriuje, veikiančius išorinius, vidinius ar individualius rizikos veiksnius (sąlygas, įvykius ar aplinkybes), galinčius sudaryti prielaidas atsirasti korupcijai, ir parengti bei įgyvendinti korupcijos prevencijos priemones analizės ir vertinimo metu nustatytiems korupcijos rizikos veiksniams sumažinti ar pašalinti.

Duomenų rinkimo ir vertinimo metodai:

- veiklos sričių analizavimo klausimynų parengimas ir pateikimas pildyti padaliniams, atliekantiems funkcijas analizuotose veiklos srityse;
- pagal klausimynus gautos informacijos analizė ir vertinimas;
- veiklos sritis reglamentuojančių teisės aktų nuostatų vertinimas antikorupciniu požiūriu;
- pokalbiai su veiklą vykdančiais darbuotojais, jų vadovais ir gautos informacijos vertinimas.

Korupcijos rizikos veiksniai veiklos srityse nustatyti nagrinėjant analizuojamas veiklos sritis reglamentuojančius teisės aktus, iš jų ir priimtus Finansų ministerijoje ir finansų ministro valdymo sričiai priskirtose įstaigose, veiklos srityse priimtus sprendimus ir atliktus veiksmus, vertinant, ar yra laikomasi įstatymų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų bei sutarčių, turinčių įtakos veiklai, ar priimti visi teisės aktai, būtini įstatymams taikyti, ar juose nustatyta sprendimų priėmimo, veiksmų atlikimo tvarka yra skaidri, t. y. ar įtvirtinti sprendimų priėmimo principai, ar aiškūs kriterijai, sprendimo priėmimo terminai ir sprendimus priimančys subjektai, ar aiškiai apibrėžti jų įgaliojimai, atskirtos sprendimų priėmimo ir kontrolės funkcijos, nustatyta sprendimų apskundimo tvarka, ar ši tvarka pakankama, ar ji nesuteikia pernelyg plačių įgaliojimų

valstybės tarnautojams (darbuotojams) veikti savo nuožiūra, ar joje nėra perteklinių reikalavimų, ar yra įtvirtinta ir ar funkcionuoja vidaus kontrolės sistema ir kt.

Motyvuotoje išvadoje apibendrinta Finansų ministerijos ir finansų ministro valdymo sričiai priskirtų įstaigų veiklos sričių vertinimo aprašymų informacija apie veiklos sritis, kurios atitinka vieną ar kelis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 6 straipsnio 3 dalyje nustatytus vertinimo kriterijus ir todėl pagal šį įstatymą yra priskiriamos veiklos sritims, kuriose yra didelė korupcijos tikimybė. 2016 m. III ketvirtį atlikus šių veiklos sričių antikorpacinę analizę ir vertinimą nustatyti korupcijos rizikos veiksniai, kurių neigiamą įtaką numatoma pašalinti ar sumažinti įgyvendinant korupcijos prevencijos priemones.

Informacija apie Lietuvos statistikos departamento atliktą veiklos srities – atstovavimas valstybės institucijai ar įstaigai teismuose ir kitose ginčų nagrinėjimo institucijose – antikorpacinę analizę, kurios metu nenustatyta korupcijos rizikos veiksnių, pateikta Finansų ministerijai Lietuvos statistikos departamento pateiktame minėtos veiklos srities vertinimo aprašyme ir į Motyvuotą išvadą neįtraukta.

4. NUSTATYTI KORUPCIJOS RIZIKOS VEIKSNIAI IR SIŪLOMOS KORUPCIJOS RIZIKOS MAŽINIMO PRIEMONĖS

4.1. FINANSŲ MINISTERIJOS VEIKLOS SRITYSE

4.1.1. 2014–2020 M. IGNALINOS PROGRAMOS LĖŠŲ VALDYMO INSTITUCIJOS FUNKCIJŲ ATLIKIMO UŽTIKRINIMO VEIKLOS SRITYJE

Ignalinos programa – programa Europos Sąjungos (toliau – ES) finansinės paramos priemonėms, susijusioms su Ignalinos atominės elektrinės Lietuvoje (toliau – Ignalinos AE) 1 ir 2 blokų eksploatavimo nutraukimu, įgyvendinti. 2014–2020 m. laikotarpiu Ignalinos programai įgyvendinti skirta 450,818 mln. eurų finansinės paramos Ignalinos AE eksploatavimui nutraukti.

Kiekvienais minėto finansinio laikotarpio metais patvirtinama Metinė darbo programa (angl. *Annual Work Programme*), kurioje nustatomi konkretūs metiniai uždaviniai, įvardijami paramos gavėjai, administruojančios institucijos bei jų administruojama Ignalinos programos lėšų dalis.

Parama teikiama tik Metinėje darbo programoje numatytiems uždaviniams pasiekti. Šį dokumentą kasmet rengia bei koordinuoja Lietuvos Respublikos energetikos ministerija (toliau – Energetikos ministerija).

Didžiausia Ignalinos programos paramos dalis tenka pačiai Ignalinos AE. Taip pat parama teikiama Ignalinos AE regiono savivaldybėms, branduolinio reguliavimo institucijoms (Valstybinei atominės energetikos saugos inspekcijai, Aplinkos apsaugos agentūrai). Programos lėšomis apmokamos ir jos administravimo išlaidos. Ignalinos programos lėšomis finansuojamos:

- Ignalinos AE personalo veiklos, skirtos saugiam reaktorių blokų išlaikymui ir eksploatavimo nutraukimui (atlyginimai);
- Ignalinos AE eksploatacinės išlaidos, susijusios su sustabdytų blokų išlaikymu ir eksploatavimo nutraukimu (atsarginės dalys, eksploatacinės medžiagos ir pan.);
- specialūs Ignalinos AE eksploatavimo nutraukimo projektai (infrastruktūra, atliekų saugojimo įrenginiai ir pan.);
- techninė parama (konsultacinės paslaugos) programos koordinatoriui ir eksploatavimo nutraukimo reguliavimo institucijoms;
- Ignalinos programos administravimas (Nacionalinės agentūros veikla).

Analizuotoje veiklos srityje atliekamas funkcijas, jų priežiūros ir kontrolės mechanizmą, institucijų ir asmenų teises, atsakomybę ir kt. reglamentuoja šie pagrindiniai teisės aktai:

❖ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. gruodžio 23 d. nutarimas Nr. 1447 „Dėl Programos Sąjungos finansinės paramos priemonėms, susijusioms su Ignalinos atominės elektrinės Lietuvoje 1 ir 2 blokų eksploatavimo nutraukimu, įgyvendinti“, kuriuo paskirtos institucijos ir

valstybės tarnautojai, atsakingi už Ignalinos programos įgyvendinimą 2014–2020 m. laikotarpiu, ir nustatytos jų atsakomybės sritys:

– Energetikos ministerija – 2014–2020 metų Ignalinos programą koordinuojanti institucija, atsakinga už ES lėšomis finansuojamų priemonių pagal Ignalinos programą planavimą ir su tuo susijusių dokumentų rengimą bei teikimą Europos Komisijai, Ignalinos programos koordinavimą ir įgyvendinimo priežiūrą;

– energetikos viceministras, kurio administravimo sričiai priskirti Ignalinos AE eksploatavimo nutraukimo klausimai – 2014–2020 metų Ignalinos programos koordinatorius, atsakingas už 2014–2020 metų Ignalinos programos lėšomis finansuojamų priemonių planavimą, su tuo susijusių dokumentų rengimą ir teikimą Europos Komisijai, 2014–2020 metų Ignalinos programos koordinavimą ir įgyvendinimo priežiūrą;

– Finansų ministerija (lėšų valdymo institucija) – institucija, atsakinga už Ignalinos programos lėšų valdymą ir jų naudojimo finansinę priežiūrą;

– finansų viceministras, kurio administravimo sričiai priskirta viešosios įstaigos Centrinės projektų valdymo agentūros (toliau – CPVA) veiklos priežiūra, – 2014–2020 metų Ignalinos programos finansinis koordinatorius, atsakingas už 2014–2020 metų Ignalinos programos nacionalinės agentūros administruojamų 2014–2020 metų Ignalinos programos lėšų finansinę priežiūrą;

– CPVA – Ignalinos programos nacionalinė agentūra (nacionalinė agentūra) – institucija, atsakinga už Ignalinos programos projektų pirkimų vykdymą ir (ar) kontrolę, projektų sutarčių sudarymą, tinkamų finansuoti projektų išlaidų apmokėjimą ir projektų lėšų naudojimo kontrolę pagal Europos Komisijos nustatytus reikalavimus, kitų Ignalinos programos įgaliojimo susitarime nustatytų užduočių atlikimą.

❖ 2014–2020 metų Ignalinos programos įgyvendinimo Lietuvoje taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos energetikos ir finansų ministrų 2015 m. rugsejo 3 d. įsakymu Nr. 1-205/1K-282 „Dėl 2014–2020 metų Ignalinos programos įgyvendinimo Lietuvoje taisyklių patvirtinimo“ (toliau – Ignalinos programos įgyvendinimo Lietuvoje taisyklės), kurios nustato Lietuvos Respublikos institucijų, įstaigų ir asmenų, dalyvaujančių administruojant 2014–2020 metais pagal Ignalinos programą Lietuvai skiriamas lėšas, funkcijas, teises ir atsakomybę, taip pat 2014–2020 metų Ignalinos programos nacionalinės agentūros administruojamų ES lėšų, skiriamų 2014–2020 metais pagal Ignalinos programą, mokėjimo ir atsiskaitymo už jų panaudojimą tvarką.

❖ Nacionalinio fondo departamento, atliekančio 2007–2013 ir 2014–2020 metų Ignalinos programų lėšų valdymo institucijos funkcijas, darbo procedūrų vadovas, patvirtintas Finansų ministerijos Nacionalinio fondo departamento direktoriaus 2015 m. gruodžio 8 d. pavedimu Nr. 21 (toliau – Darbo procedūrų vadovas).

Nustatyti korupcijos riziką didinantys veiksniai:

1) *Neišsamiai reglamentuota Finansų ministerijai pavesta atlikti lėšų panaudojimo priežiūros funkcija.*

Pagal Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 6 straipsnyje nustatytus kriterijus išorės subjektų kontrolė ir priežiūra preliminariai laikoma labai rizikinga antikorupciniu požiūriu. Tačiau, jeigu nustatoma, kad tokios funkcijos reglamentavimas yra neišsamus ir neaiškus, tai laikoma korupcijos riziką didinančiu veiksniu, nes atliekant funkcijas, kurių teisinis reguliavimas neaiškus, yra sudaromos sąlygos pasielgti neskaidriai ir neobjektyviai.

Minėtuose veiklos sritį reglamentuojančiuose teisės aktuose ir Finansų ministerijos vidaus teisės aktuose (šioje veiklos srityje funkcijas atliekančių administracijos padalinių nuostatuose ir atskirų valstybės tarnautojų pareigybių aprašymuose) Finansų ministerijai pavesta atlikti lėšų panaudojimo priežiūros funkcija aiškiai neapibrėžta, nenustatyti konkretūs siekiami tikslai, uždaviniai, priemonės ir procedūros.

Įgyvendindama Stojimo į ES sutarties protokole Nr. 4 „Dėl Ignalinos atominės elektrinės Lietuvoje“ numatytą įsipareigojimą Energetikos ministerija nustatė strateginį tikslą – užtikrinti saugų ir sklandų Ignalinos AE eksploatavimo nutraukimo procesą skaidriai ir efektyviai panaudojant tam skirtas lėšas. Šiam strateginiam tikslui įgyvendinti vykdoma Ignalinos programa, prie kurios

prisideda ir Finansų ministerija, pagal savo kompetenciją ir teisės aktuose nustatytus įgaliojimus atlikdama lėšų panaudojimo finansinės priežiūros funkciją.

Ignalinos programos įgyvendinimo Lietuvoje taisyklių IV skyriuje nustatytos šios Finansų ministerijai (lėšų valdymo institucijai) pavestos funkcijos, iš jų:

- atlikti nacionalinės agentūros administruojamų Ignalinos programos lėšų panaudojimo ir nacionalinės agentūros finansinę priežiūrą;

- tikrinti teikiamas nacionalinės agentūros mokėjimo paraiškas, apie jų patvirtinimą informuoti nacionalinę agentūrą ir teikti koordinuojančiai institucijai Ignalinos programos finansinio koordinatoriaus patvirtintas nacionalinės agentūros mokėjimo paraiškas.

Ignalinos programos įgyvendinimo Lietuvoje taisyklių 10.2 papunktyje nustatyta lėšų valdymo institucijos (t. y. Finansų ministerijos) teisė atlikti nacionalinės agentūros patikrinimus, susijusius su Ignalinos programos lėšų panaudojimu.

Tačiau minėtų funkcijų ir teisės apibrėžtys yra tik perkeltos į šioje veiklos srityje funkcijas atliekančių administracijos padalinių nuostatus, o lėšų panaudojimo priežiūros funkcijos sudėtis (elementai ar mechanizmas) aiškiai neapibrėžta ir nedetalizuota nei administracijos padalinių nuostatuose, nei Darbo procedūrų vadove, nei kituose teisės aktuose.

Antikorupcinės analizės metu įvertinus Darbo procedūrų vadovo 11 ir 14 prieduose (patikrinimo lapuose) suformuluotų klausimų, pagal kuriuos atliekami nacionalinės agentūros patikrinimai, susiję su Ignalinos programos lėšų panaudojimu, turinį, nustatyta, kad tikrinami klausimai yra neesminiai, iš esmės gana formalūs, abejotina, kad ir pagal atsakymų į tokius klausimus variantus („Taip“, „Ne“, „Netaikoma“) galima motyvuota patikrinimo išvada apie Ignalinos programos lėšų panaudojimo esamą situaciją, probleminius klausimus, reikiamus jų sprendimo būdus ir pan.

Todėl, siekiant didinti Ignalinos programos lėšų panaudojimo priežiūros efektyvumą ir pagal Finansų ministerijos kompetenciją veiksmingiau prisidėti prie šios programos lėšų panaudojimo skaidrumo stiprinimo, Darbo procedūrų vadovo 11 ir 14 priedus (patikros lapus) būtų tikslinga papildyti konkretesniais ir antikorupciniu požiūriu reikšmingesniais klausimais apie kontrolės procedūras, kurios turi būti atliekamos CPVA iki projektų sutarčių sudarymo, pvz.: ar CPVA vykdo Ignalinos programos projektų biudžetų sudarymo kontrolę, kokios konkrečios projektų biudžetų sudarymo kontrolės procedūros CPVA yra nustatytos ir atliekamos iki projekto sutarties pasirašymo, taip pat keičiant projektų sutartis ir pan. Pagal atsakymus į šiuos klausimus būtų galima gauti informacijos, ar CPVA užtikrina Ignalinos programos lėšomis finansuojamų projektų biudžetų realumą ir pagrįstumą.

Atliekant projekto išlaidų tinkamumo finansuoti patikrinimus, tikslinga įsitikinti, ar CPVA yra nustatytos ir ar atliekamos pagal Ignalinos programos lėšomis finansuojamus projektus įsigyjamų prekių ir paslaugų kainų kontrolės ir atitikties projektų biudžetams procedūros, ar CPVA atliekant projektų išlaidų tinkamumo finansuoti kontrolę buvo nustatyta prekių ir paslaugų kainų neatitikimų, kokios yra šių neatitikimų priežastys, kokių priemonių ėmėsi CPVA šiems neatitikimams ir juos sukėlusioms priežastims nustatyti, pašalinti ir kt. Pagal atsakymus į šiuos klausimus būtų galima gauti informacijos sprendimams dėl poreikio imtis priemonių, skirtų Ignalinos programos lėšų panaudojimo skaidrumui stiprinti, nes įsigyjamų prekių ir paslaugų kainų ir kiekių kontrolė, taip pat jų atitikties kainoms, pagal kurias sudarytas atitinkamo projekto biudžetas, priežiūra, šių kainų nukrypimų ir jų priežasčių analizė gali suteikti reikšmingos informacijos, padėti nustatyti, ar šių nukrypimų priežastis lemia objektyvūs veiksniai, ar galimai neskaidrūs sandoriai ar kt.

Korupcijos rizikos mažinimo priemonės:

Darbo procedūrų vadove detalizuoti Finansų ministerijai pavestos lėšų panaudojimo finansinės priežiūros funkcijos atlikimo tvarką ir procedūras, patikslinti šią funkciją atliekančių Finansų ministerijos administracijos padalinių nuostatus ir atskirų valstybės tarnautojų pareigybų aprašymus.

Lėšų valdymo institucijai atliekant nacionalinės agentūros patikrinimus, esant poreikiui, pasinaudoti informacija, esančia Viešųjų pirkimų tarnybos interneto svetainės skyriuje „Ūkio subjektų priežiūra“, dėl metodinės pagalbos, prireikus, kreiptis į Viešųjų pirkimų tarnybą.

2) *Finansų ministerijos teisės aktuose nemustatyti konkretūs terminai, per kuriuos turi būti pranešama kitoms institucijoms apie įtariamus pažeidimus naudojant Ignalinos programos lėšas, todėl galima rizika, kad dėl Finansų ministerijos pavėluotai pateiktos ar net nepateiktos informacijos apie įtariamus pažeidimus (t. y. dėl nesavalaikių veiksmų ar neveikimo) teisėsaugos ar kitos institucijos negalės ištirti ir pašalinti įtariamų pažeidimų.*

Ignalinos programos įgyvendinimo Lietuvoje taisyklių 9.10–9.11 papunkčiuose nustatytos šios lėšų valdymo institucijos (t. y. Finansų ministerijos) funkcijos, susijusios su informacijos apie įtariamus pažeidimus, susijusius su Ignalinos programos lėšų gavimu ir panaudojimu, pateikimu, – Finansų ministerija, gavusi informacijos apie įtariamus pažeidimus, apie tai turi informuoti koordinuojančią instituciją ir nacionalinę agentūrą, o apie įtariamą nusikalstamą veiką, susijusią su Ignalinos programos lėšų gavimu ir panaudojimu, turi pranešti Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybai prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, koordinuojančiai institucijai ir nacionalinei agentūrai.

Antikorupcinės analizės metu nustatyta, kad minėtos Ignalinos programos įgyvendinimo Lietuvoje taisyklių nuostatos yra perkeltos į Darbo procedūrų vadovą, funkcijas šioje veiklos srityje atliekančių padalinių nuostatus ir valstybės tarnautojų pareigybių aprašymus, tačiau konkretūs informavimo apie įtariamus pažeidimus terminai nenustatyti, be to, nustatytų funkcijų formuluotės tarpusavyje nederą ir nevisiškai atitinka Ignalinos programos įgyvendinimo Lietuvoje taisyklėse nurodytų lėšų valdymo institucijų funkcijų turinį.

Ignalinos programos įgyvendinimo Lietuvoje taisyklėse nustatytų minėtų Finansų ministerijos funkcijų esmė – gavusi informaciją apie įtariamus pažeidimus iš bet kurių šaltinių, ar įtarusi pažeidimus (taigi, galimai ir atliekant CPVA patikrinimus, susijusius su Ignalinos programos lėšų panaudojimu), Finansų ministerija turi informuoti koordinuojančią instituciją ir CPVA, o apie įtariamą nusikalstamą veiką pranešti Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybai prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, koordinuojančiai institucijai ir CPVA per atitinkamą terminą, kuris turi būti pakankamas pažeidimų tyrimui teisės aktuose nustatyta tvarka atlikti ir pažeidimams pašalinti.

Informacijos teikimas kitoms institucijoms turi būti savalaikis ir skaidrus, tuo labiau kad tai informacija, susijusi su strateginę reikšmę turinčios Ignalinos programos lėšų panaudojimu, todėl svarbu nustatyti tikslius informavimo veiksmų atlikimo terminus, aiškias darbo procedūras, atsakomybę už pažeidimams tirti pavėluotai pateiktą ar nepateiktą informaciją.

Korupcijos rizikos mažinimo priemonės:

Darbo procedūrų vadove, informavimo funkcijas atliekančių Finansų ministerijos administracijos padalinių nuostatuose ir šių padalinių valstybės tarnautojų (darbuotojų) pareigybių aprašymuose aiškiai reglamentuoti kitų institucijų informavimo apie įtariamus pažeidimus funkcijos atlikimo tvarką ir darbo procedūras.

4.1.1. FINANSŲ MINISTERIJOS PERSONALO FORMAVIMO, VALDYMO IR ADMINISTRAVIMO VEIKLOS SRITYJE

Finansų ministerijos personalą sudaro 476 pareigybės, iš jų 444 valstybės tarnautojų pareigybės, 32 – darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų (toliau – darbuotojai), pareigybės.

Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo (toliau – VTI) 481 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose personalą valdo šių institucijų ir įstaigų vadovai arba įstatymų nustatytais atvejais valstybių ir savivaldybių institucijų ar įstaigų vadovų įgalioti asmenys. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. nutarimu Nr. 1088 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ (toliau – Nuostatai), 14 punkte nustatytos finansų ministro funkcijos, susijusios su Finansų ministerijos personalo valdymu.

Pagal Nuostatų 18 punktą Finansų ministerijos administracijos vadovas yra ministerijos kancleris, kuris organizuoja Finansų ministerijos nuostatų, Finansų ministerijos administracijos padalinių nuostatų, valstybės tarnautojų ir darbuotojų pareigybių sąrašo, pareigybių aprašymų ir finansų ministro įsakymų projektų rengimą, ministro pavedimu įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų Finansų ministerijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, taip pat juos skatina, skiria jiems tarnybines ar drausmines nuobaudas arba pašalpas.

Iš aptarto teisinio reguliavimo galima daryti išvadą, kad dalį su personalo valdymu susijusių funkcijų finansų ministras gali pavesti ministerijos kancleriui. Atsižvelgus į tai, Lietuvos Respublikos finansų ministro 2009 m. liepos 15 d. įsakymu Nr. 1K-228 „Dėl ministerijos kanclerio funkcijų“ dalį personalo valdymo funkcijų finansų ministras pavėdė ministerijos kancleriui – priimti į pareigas ir atleisti iš jų Finansų ministerijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, taip pat juos skatinti, skirti jiems tarnybines ar drausmines nuobaudas arba pašalpas, taip pat priedus už tarnybos Lietuvos valstybei stažą.

VTĮ 481 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vadovams valdyti personalą padeda valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų struktūriniai padaliniai arba valstybės tarnautojai, atliekantys personalo administravimo funkcijas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimu Nr. 1098 „Dėl Pavyzdinių personalo administravimo tarnybų nuostatų patvirtinimo“ patvirtinti Pavyzdiniai personalo administravimo tarnybų nuostatai, kurie nustato valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų struktūrinių padalinių arba valstybės tarnautojų, atliekančių personalo administravimo funkcijas, uždavinius, funkcijas, teises ir veiklos organizavimą.

Finansų ministerijoje personalo administravimo funkcijas atlieka Personalo skyrius, kurio uždaviniai, funkcijos, teisės ir veiklos organizavimo tvarka nustatyti Personalo skyriaus nuostatuose, patvirtintuose Lietuvos Respublikos finansų ministro 2001 m. lapkričio 10 d. įsakymu Nr. 308 „Dėl nuostatų patvirtinimo“ (2012 m. lapkričio 20 d. įsakymo Nr. 1K-389 redakcija). Personalo skyriaus valstybės tarnautojų funkcijos yra nustatytos pareigybių aprašymuose, kuriuos tvirtina finansų ministras. Kai kurias su personalo administravimu susijusias funkcijas iš dalies vykdo ir Finansų ministerijos struktūrinių padalinių vadovai, pvz., rengia pavaldžių valstybės tarnautojų pareigybių aprašymus, pildo pavaldžių valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo anketas.

Įvertinus personalo administravimo teisinį reglamentavimą ir Personalo skyriaus faktinę veiklą personalo administravimo srityje, nustatyta, kad absoliuti dauguma personalo administravimo klausimų yra gana griežtai ir detalai reglamentuoti. Tačiau yra ir tam tikrų šio reglamentavimo spragų, kurios galimai sudaro prielaidas korupcinio pobūdžio rizikai pasireikšti. Pažymėtina, kad korupcijos pasireiškimo rizika yra galima tose personalo administravimo srityse, kuriose teisės aktai sprendimus priimančiam asmeniui suteikia plačią diskrecijos teisę.

Nustatyti korupcijos riziką didinantys veiksniai:

1) *Nenustatyti kriterijai administracijos padalinių pareigybių poreikiui pagrįsti, administracijos padalinių pareigybių skaičius nepagrįstas darbuotojų krūvių ir faktinio poreikio skaičiavimais, pareigybių skirstymo praktika gali kelti abejonių dėl padalinių pareigybių skaičiaus nustatymo skaidrumo.*

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad viešojo administravimo įstaigos administracijos struktūrą nustato viešojo administravimo įstaigos vadovas, vadovaudamasis įstatymais ar jų pagrindu priimtais teisės aktais ir atsižvelgdamas į nustatytus viešojo administravimo įstaigos tikslus ir uždavinius, strateginius ar metinius veiklos planus ir patvirtintą valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičių.

Pagal Nuostatų 14.9 papunktį finansų ministras tvirtina Finansų ministerijos administracijos struktūrą ir valstybės tarnautojų ir darbuotojų pareigybių sąrašą, neviršydamas darbo užmokesčiui nustatytą lėšų ir Finansų ministerijai Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinto didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų pareigybių skaičiaus.

Finansų ministerijos administraciją sudaro ministerijos administracijos padaliniai – departamentai, skyriai ir poskyriai. Departamentas steigiamas, jeigu administruojant pavestą sritį

būtina spręsti sudėtingus uždavinius, atlikti įvairias funkcijas ir dėl to atsiranda poreikis koordinuoti jų įgyvendinimą. Departamentą sudaro ne mažiau kaip du skyriai. Skyrius paprastai yra departamento (valdybos) struktūrinė dalis. Kai administruoti pavestoje srityje yra nepakankama uždavinių ir funkcijų įvairovė arba kai to reikalauja įstatymas, skyrius gali nebūti departamento struktūrinė dalis. Skyrių, kuris yra departamento struktūrinė dalis, sudaro ne mažiau kaip 4 pareigybės. Skyrių, kuris nėra departamento struktūrinė dalis, sudaro ne mažiau kaip 2 pareigybės. Uždaviniams ir funkcijoms, kurie nepriskirti atskiriems viešojo administravimo įstaigos administracijos padaliniais, įgyvendinti gali būti steigiama pareigybė (pareigybės), nepriklausanti (nepriklausančios) skyriui ar departamentui.

Kaip matyti iš aptarto teisinio reglamentavimo, teisės aktai nustato tik subjektą (nagrinėjamu atveju – finansų ministras), kuris nustato (tvirtina) įstaigos (ministerijos) struktūrą ir pareigybių sąrašą bei reglamentuoja įstaigos administracijos padalinių sudėtį, nustatydamas minimalų atitinkamo įstaigos administracijos padalinio pareigybių skaičių. Tačiau nėra aišku, kokiais kriterijais vadovaujantis nustatomas konkretaus administracijos padalinio pareigybių poreikis. Kitaip tariant, Finansų ministerijoje nėra išgrynintas administracijos padalinių veiklos mastas ir nustatyti veiksniai, turintys įtakos padalinio funkcijų apimčiai. Didinant ar mažinant administracijos padalinio pareigybių skaičių, atitinkamo padalinio funkcijų peržiūra nėra atliekama arba atliekama labai formaliai, o tai reiškia, kad administracijos padaliniuose nustatytas pareigybių skaičius nepagrįstas darbuotojų krūvių ir faktinio poreikio skaičiavimais. Tokia Finansų ministerijoje nusistovėjusi pareigybių skirstymo praktika gali kelti abejonių dėl pareigybių nustatymo skaidrumo.

2) *Neaiški ir formali valstybės tarnautojų pareigybių kategorijų nustatymo tvarka kelia abejonių dėl pareigybių kategorijų nustatymo skaidrumo.*

Valstybės tarnautojų pareigybės aprašomos ir vertinamos vadovaujantis Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 20 d. nutarimu Nr. 685 „Dėl Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodikos patvirtinimo“ (toliau – Metodika).

Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymus pagal Metodiką rengia tiesioginis valstybės tarnautojų vadovas. Personalo administravimo padalinys tikrina, ar tinkamai parengtas pareigybės aprašymas. Valstybės tarnautojų pareigybių kategorija nustatoma vadovaujantis Metodikoje nustatytais pareigybių vertinimo kriterijais ir suvienodintų pareigybių sąrašu. Metodikoje nustatyti pareigybių vertinimo kriterijai yra gana formalūs ir abstraktaus pobūdžio. Nustatyta konkrečių atvejų, kai valstybės tarnautojų funkcijos ir kvalifikaciniai reikalavimai praktiškai identiški, tačiau skiriasi pareigybės kategorija. Tokia neaiški ir gana formali valstybės tarnautojų pareigybių kategorijų nustatymo tvarka kelia abejonių ir dėl pareigybių kategorijų nustatymo skaidrumo.

3) *Painus darbuotojų priėmimo į pareigas Finansų ministerijoje reglamentavimas sudaro prielaidas neskaidriai darbuotojų atrankai ir korupcinio pobūdžio (nepotizmo, politinio patronažo, favoritizmo ir kt.) rizikai pasireikšti.*

Finansų ministerijoje dirba dviejų kategorijų asmenys: valstybės tarnautojai ir darbuotojai. Darbuotojų darbo santykius reglamentuoja Lietuvos Respublikos darbo kodeksas (toliau – DK). Pažymėtina, kad DK nereglamentuoja darbuotojų priėmimo į darbą tvarkos (viešo konkurso ar atrankos). Teisės akto, kuris nustatytų visiems biudžetinių įstaigų darbuotojams privalomą priėmimo į pareigas tvarką ir reikalavimus, nėra.

Atkreiptinas dėmesys, kad Konkursų pareigoms, įtrauktoms į konkursinių pareigų sąrašą, organizavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 21 d. nutarimu Nr. 301 „Dėl konkursinių pareigų valstybės ir savivaldybių įmonėse, iš valstybės, savivaldybių ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetų bei kitų valstybės įsteigtų fondų lėšų finansuojamose valstybės ir savivaldybių įstaigose bei viešosiose įstaigose, kurių savininkė yra valstybė ir savivaldybė, sąrašo nustatymo ir Konkursų pareigoms, įtrauktoms į konkursinių pareigų sąrašą, organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, taikomas tik tam tikroms darbuotojų pareigybėms, pvz., darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis ir gaunantiems darbo užmokestį iš Europos Sąjungos struktūrinės, kitos Europos Sąjungos finansinės paramos ir tarptautinės finansinės paramos lėšų.