



IEGULDĪJUMS TAVĀ NĀKOTNĒ

## IZVĒRTĒŠANAS ZIŅOJUMS

atbilstoši 2013. gada 23. jūlija līgumam Nr. FM 2013/2-TP/VI

**„Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda  
ieviešanas sistēmas efektivizācijas iespēju izvērtējums”**

Izpildītājs:

SIA „SAFEGE Baltija”

Rīga, 2013. gada 25. novembrī

## SATURA RĀDĪTĀJS

KOPSAVILKUMS .....	3
EXECUTIVE SUMMARY.....	9
IZMANTOTIE SAĪSINĀJUMI .....	15
IEVADS .....	16
1. Situācijas apraksts un metodoloģija.....	17
1.1. 2014.-2020.gada plānošanas perioda institucionālās un tiesību sistēmas izveide	17
1.2. Izvērtējumā izmantotās metodes .....	18
1.3. Pieņēmumi un ierobežojumi.....	18
2. Izpētes rezultāti un konstatējumi .....	19
2.1. 2007.-2013.un 2014.-2020.gada plānošanas periodu ES KP fondu tiesiskā ietvara analīze.....	19
2.1.1. Lēmumu pieņemšanas hierarhijas samazināšana.....	19
2.1.2. Projekta ieviešana līguma nepieciešamība un juridiskā daba.....	29
2.1.3. Ministru kabineta noteikumu un līgumu satura apjoms un korelācija.....	36
2.1.4. Sankcijas par pārkāpumiem projektu iesniegšanā vai īstenošanā.....	39
2.2. 2007.-2013.un 2014.-2020.gada plānošanas periodu ES KP fondu vadības un kontroles sistēmu analīze.....	58
2.2.1. ES KP fondu vadībā iesaistītās institūcijas un to funkcijas.....	58
2.2.2. Vienota audita principa ieviešanas iespējamība .....	80
2.2.3. Alternatīvo kontroļu kopuma pielietošanas iespējamība .....	81
2.2.4. Vienkāršoto izmaksu ieviešanas iespējamība.....	98
3. ES KP fondu vadības un kontroles sistēmas un tiesiskā ietvara SVID analīze.....	108
4. Galvenie secinājumi un priekšlikumi par ES KP fondu vadības un kontroles sistēmas aspektiem un to pilnveidošanas iespējām.....	111
4.1. ES KP fondu tiesiskais ietvars un tā pilnveidošanas iespējas .....	111
4.2. ES KP vadības un kontroles sistēmas pilnveidošana 2014. – 2020. gada plānošanas periodā .....	113
5. Ieteikumi.....	124
PIELIKUMI .....	141

## KOPSAVILKUMS

Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanas sistēmas efektivizācijas iespēju izvērtējuma mērķis ir sniegt analīzi par 2007. – 2013. gada plānošanas perioda ES KP fondu vadības un kontroles sistēmas aspektiem, lai efektivizētu ES KP fondu administrēšanu nākamajā 2014. – 2020. gada plānošanas periodā.

Izvērtējums tapis, pamatojoties uz ES KP fondu 2007. – 2013. gada plānošanas perioda vadošās iestādes izveidoto vadības un kontroles sistēmas, kā arī EK regulu priekšlikumos 2014.-2020.gadam noteikto prasību analīzi. Lai veiktu izvērtēšanu SVID analīzi un izstrādātu priekšlikumus efektīvākas ES KP fondu sistēmas izveidei 2014. – 2020. gada plānošanas periodā, veikta normatīvo aktu, Revīzijas iestādes un EK revīzijas ziņojumu, pētījumu un izvērtējumu analīze, ziņojumā sniegta tiesiskā regulējuma salīdzinājums pārējās Baltijas valstīs. Informācijas analīzes posmā tika noorganizētas 28 daļēji strukturētas intervijas ar ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām, publisko tiesību jomas ekspertiem un administratīvās tiesas tiesnešiem.

Balstoties uz visaptverošo informāciju, kas iegūta izvērtējuma gaitā, ziņojumā sniegta analīze par ES KP fondu 2007. – 2013. gada plānošanas perioda tiesisko ietvaru un vadošās iestādes izveidoto vadības un kontroles sistēmu Latvijā, īpaši analizējot šādus jautājumus.

***Uzdevums:*** *Izvērtēt iespēju mazināt lēmumu pieņemšanas hierarhiju un noteikt lielāku pilnvaru apjomu Eiropas Savienības fondu uzraudzības komitejai un citām Eiropas Savienības fondu vadībā iesaistītajām institūcijām.*

Eiropas Savienības fondu 2007. – 2013.gada darbības periodā visi projektu iesniegumu vērtēšanas kritēriji ir ietverti ārējā normatīvajā aktā, neatkarīgi no projekta iesniedzēja juridiskā statusa un likuma atrunas principa satura un robežām. Ministru kabineta un Uzraudzības komitejas funkcijas projekta iesnieguma vērtēšanas kritēriju apstiprināšanā dublējas. Līdz ar to ir jānoskaidro iespējas samazināt attiecīgo lēmumu pieņemšanas hierarhiju.

Attiecībā uz publisko tiesību subjektiem likuma atrunas princips vispār nav piemērojams un detalizēti Ministru kabineta noteikumi nav nepieciešami. Šā brīža prakse balstās gramatiskā un izolētā Administratīvā procesa likuma 11.panta interpretācijā.

Iespējamais tiesiskais risinājums nav aplūkojams vienīgi administratīvā sloga kontekstā, jo svarīgas ir pārskatāmas tiesību sistēmas izveidošana, nepieļaujot ārējo normatīvo aktu skaita un to apjoma pieaugumu, ja konstitucionāli ir iespējams noteiktu regulējumu ietvert zemākā normatīvo aktu līmenī (piemēram, nolikumā).

Gan publisko tiesību subjektiem, gan privātpersonām projektu iesniegumu vērtēšanas kritērijus var noteikt tikai Uzraudzības komiteja atbilstoši Eiropas Savienības tiesību aktos noteiktajam. Vienlaikus, lai ievērotu likuma atrunas principu un likuma prioritātes principu, un Satversmes 61.pantā definēto

Ministru kabineta kompetenci, Ministru kabineta noteikumos ir jāietver vismaz par aktivitātes esamību, tās mērķiem, pieejamo finansējumu, sasniedzamajiem rezultātiem, iesniedzēju loku, atlases veidu un atbalstāmajām darbībām. Aktivitātes noteikumos var norādīt arī attiecināmās un neattiecināmās izmaksas, tomēr tas nav obligāti; to var norādīt arī nolikumā un līgumā. Katrai aktivitātei var būt vieni Ministru kabineta noteikumi, tās var apvienot pēc ministrijas kompetences vai citādi.

Šāda Uzraudzības komitejas kompetence prasītu arī izmaiņas Uzraudzības komitejas darbībā. Uzraudzības komitejai tik būtisku lēmumu pieņemšanai prasītu noteikt plašākas sēdē izskatāmo dokumentu atklātības prasības un pašu sēžu publisku pieejamību.

Aktivitātes „jumta” regulējums īsumā būtu ietverts Ministru kabineta noteikumos, kritēriji apstiprināti Uzraudzības komitejā, bet atlasī izsludinātu jebkura pilnvarota iestāde, publicējot paziņojumu, izstrādāto konkursa nolikumu, vērtēšanas kritērijus un parauglīgumu. Šāda pieeja, protams, padarītu procesu mazāk caurskatāmu un vienotu, tomēr šos riskus var minimizēt ar citiem līdzekļiem (publicitāte, saskaņošana).

Projekta idejas ieteicamāk piemērot kā dalītu projekta vērtēšanu vai ierobežoto atlasī publisko tiesību subjektiem tajās aktivitātēs, kuras būtu veidotas pēc kvotu principa, ļaujot adresātiem plašu rīcības brīvību.

Būtu juridiski iespējama, bet nelietderīga visu apstrīdēšanas iesniegumu izskatīšanas nodošana Finanšu ministrijā kā Vadošajā iestādē. Ja apstrīdēšanas ietvaros nozaru ministriju darba ieguldījumu tiešām paredzēts būtiski samazināt un tiek izvirzīts mērķis centralizēt apstrīdēšanas iesniegumu izskatīšanu un šīs darbības īstenošanai koncentrēt resursus, apstrīdēšanas sistēmu var veidot pēc Lauku atbalsta dienesta prakses, proti, apstrīdēšanas vienas institūcijas ietvaros divos līmeņos.

No šā brīža cilvēkresursu un atbildības sadales skatupunkta atbildīgajām iestādēm būtu jābūt apstrīdēšanas iestādēm. Ja tiek izvirzīts mērķis centralizēt apstrīdēšanas sistēmu, jāatslogo arī atbildīgo iestāžu ieguldījums lēmumu par apstrīdēto administratīvo aktu sagatavošanā. Viens no centralizētas sistēmas modeļiem ir īpaša Ministru kabineta apstiprināta komisija, kuras darbu tehniski nodrošinātu Centrālā finanšu un līguma aģentūra. Apstrīdēšanas koncentrēšana Vadošajā iestādē juridiski ir iespējama, bet varētu nebūt lietderīga.

***Uzdevums:*** *Izvērtēt, vai samazinātos administratīvie šķēršļi un administratīvais slogs, ja civiltiesisko līgumu par projekta īstenošanu vietā tiktu slēgti publisko tiesību līgumi vai izdoti administratīvie akti par projekta apstiprināšanu un īstenošanu ar nosacījumiem*

Juridiskais kritērijs līguma dabas noteikšanai nav izšķirošais; ir jāvērtē un jāmeklē efektīvākais risinājums, aplūkojot trīs iespējamās rīcības modeļus:

- 1) publisko tiesību līgums;
- 2) administratīvais akts un tam sekojošs civiltiesisks līgums;
- 3) administratīvais akts ar nosacījumiem, neslēdzot līgumu vispār.

Ja par projekta ieviešanu vispār tiek slēgts līgums, šis līgums likumā definējams kā pakļauts civiltiesiskajam un civilprocesuālajam regulējumam. Tomēr vēl noskaidrojams, vai projekta efektīva īstenošana ir iespējama arī bez līguma slēgšanas.

Administratīvais akts ar nosacījumiem ir iespējams tiesisks risinājums, tas ir alternatīvs risinājums, tomēr tam nav tik būtisku priekšrocību nedz efektivitātē, nedz tiesiskajā ietvarā, lai šobrīd mainītu praksi, atsakoties no civiltiesiska līguma modeļa.

Atteikšanās no civiltiesiska līguma un līguma vispār nozīmētu ne tikai pastāvošās prakses nomaiņu ar citu, kas prasītu papildu pielāgošanos jaunajām prasībām, bet arī valsts rīcības brīvības samazināšanu, taktisko iespēju ierobežošanu un valsts budžeta risku palielināšanu potenciālo zaudējumu atlīdzināšanai.

Civiltiesisks līgums nav teorētiski atbilstošākais projekta īstenošanai izdodams/slēdzams dokuments, bet tas praktiski ir vispiemērotākais risinājums, turklāt iestādēm un tiesām ir darba pieredze atbilstoši šādam risinājumam.

***Uzdevums:*** sniegt priekšlikumus horizontālajiem Ministru kabineta noteikumiem par vispārīgiem nosacījumiem fondu īstenošanā, lai nedublētu normas aktivitāšu noteikumos un līgumos/vienošanās

Līgumos ir pieļaujama zināma tiesību normu dublēšanās ar ārējo normatīvo aktu saturu uztveramības un skaidrības labad, tomēr līguma teksts būtu prioritārs, bet drīzāk samazināms būtu konkrēto aktivitāti regulējošo noteikumu apjoms. Lai novērstu nevēlamu dublēšanos, ieteicams līguma normas formulēt kā atsaucē normas uz ārējo normatīvo aktu, kas apmierinātu arī finansējuma saņēmēju, ļaujot viņam vieglāk orientēties saistošajās prasībās.

Izvērsti Ministru kabineta noteikumi par Eiropas Savienības fondu aktivitāti nav nepieciešami nedz publisko tiesību subjektu, nedz privātpersonu gadījumā.

Būtu ieteicams izdot vienus Ministru kabineta noteikumus pa nozares ministrijas aktivitātēm, īsumā par katru aprakstot svarīgāko (aktivitātes nosaukums, mērķis, sasniedzamie rādītāji, pieejamais finansējums, iesniedzēju loks, atlases veids, atbalstāmās darbības, līguma izbeigšanas obligātie pamati). Aktivitātes noteikumos var norādīt arī attiecināmās un neattiecināmās izmaksas, tomēr tas nav obligāti; to var norādīt arī nolikumā un līgumā. Pārējo regulējumu noteiktu Uzraudzības komiteja un/vai iestāde, kas izsludina projektu atlasī.

***Uzdevums:*** Izvērtēt nepieciešamību noteikt vispārējus nosacījumus, izslēdzot iespēju iesniegt projekta iesniegumu tādām pretendētām, kas citā projektā veicis tiesību aktiem neatbilstošas darbības (piemēram, izdarījis Krimināllikumā paredzētos noziedzīgos nodarījumus saistība ar dokumentu viltošanu, krāpšanu)

Primāri, domājot par tiesiskā regulējuma uzlabošanu, ir jānosaka vienoti kritēriji visās nozarēs, tā kā regulējumam finansējuma atteikšanai personām, kas izdarījušas pārkāpumus Eiropas Savienības finansējuma saņemšanas jomā, ir jābūt vienādam, jo tas vispārīgā rakstura dēļ neprasa atšķirīgu pieeju katrā

nozarē. Vienoti atteikuma pamati samazinās nevajadzīgas atšķirīgas interpretācijas, kas vērojamas šobrīd.

Ar krimināltiesisko regulējumu kā izslēdzošo kritēriju nav pietiekami un netiek sasniegts efektīvākais veids tādu personu izslēgšanai no pretendēšanas, kas ar savām darbībām kaitē vai var kaitēt Eiropas Savienības budžeta interesēm, radot mākslīgus apstākļus finansējuma saņemšanai.

Kaut arī pētījuma uzdevumā par pārkāpumiem pamatā ir vērsta uzmanība uz krimināltiesiskiem nodarījumiem kā kritēriju pretendentu izslēgšanai, tomēr šis jautājums ir jāskata plašāk, un vairāk jādomā par iestāžu kapacitātes stiprināšanu administratīvā procesa ietvaros lemt par pārkāpēju izslēgšanu no procesa maldināšanas gadījumos. Kaut arī šobrīd Ministru kabineta aktivitāšu noteikumi jau daļēji paredz mehānismu pārkāpēju ierobežošanai, tas pienācīgi netiek izmantots, kā arī būtu jāpapildina ar jaunu regulējumu.

Attiecībā uz pārkāpēju vērtēšanu Eiropas Savienības fondu jomā patstāvīgi darbojas gan administratīvais, gan kriminālprocess; nav izslēgts, ka šie procesi kādā brīdī var saskarties. Tomēr būtiski, ka gadījumi, kad persona maldina iestādi, lai iegūtu finansējumu, nav reducējami tikai uz kriminālprocesu. Turklāt personai, kas izdarījusi noziedzīgu nodarījumu, var piemērot arī administratīvas sankcijas (piemēram, finansējuma atteikšanu, tostarp uz kādu laiku).

***Uzdevums: Izvērtēt 2007. – 2013. gada plānošanas perioda funkciju sadalījumu, t.sk., deleģēto funkciju sadalījumu, un sniegt priekšlikumus nepieciešamajiem pilnveidojumiem vadības kontroles sistēmā***

Funkciju deleģēšana un deleģēto funkciju uzraudzība bija viens no 2007.-2013.gada plānošanas perioda vājajiem ES fondu vadības posmiem, kas prasīja izmaiņas sistēmā un papildus resursus deleģēto funkciju kontrolēm. Vislielākās problēmas radīja tieši sadrumstalotā pieeja un risinājumi funkciju deleģēšanā un uzdevumu dalījumā starp Atbildīgo iestādi un Sadarbības iestādi.

Sistēma, kad gan Atbildīgā iestāde, gan Sadarbības iestāde īsteno pārbaudes projektu īstenošanas vietās, palielināja administratīvo slogu gan finansējuma saņēmējam, gan radīja nevajadzīgu informācijas un resursu sadrumstalotību un papildus administratīvo resursu patēriņu.

CFLA kā pārraudzības iestādei nav loģiska pamatojuma. Tai būtu jābūt pakļautībā finanšu ministram, kurš padotību varētu īstenot ar Finanšu ministrijas (Vadošās iestādes vadītāja) starpniecību. CFLA nav nepieciešams būt funkcionāli padotai citām ministrijām (atbildīgajām iestādēm). Tam nav praktiska pienesuma un, ja praksē izmantotu visas iespējas, ko šāda pārraudzība pieļautu, varētu tikt radīts pārāk liels risks, ka dažādas institūcijas iejaucas CFLA darbībā, veicinot savstarpējos konfliktus, kurus faktiski nāktos izšķirt Vadošajai iestādei (institucionālās un funkcionālās padotības konflikts).

Atbildīgās iestādes un Sadarbības iestādes kompetenču sadrumstalošana dažādos normatīvajos aktos, kā arī funkcionālās pārraudzības paredzēšana 2007.-2013.gada ES fondu normatīvajā regulējumā nav attaisnojies, jo

apgrūtināja ES fondu vadības sistēmas uzraudzību un radīja nepieciešamību palielināt administratīvos resursus deleģēto funkciju uzraudzībai un kontrolei. Tāpat atšķirīgais kompetenču dalījums aktivitāšu ietvaros neļāva sistematizēt procesus to institūciju ietvaros, kam bija jāadministrē dažādu Atbildīgo iestāžu aktivitātes un apgrūtināja kvalitātes vadības principu piemērošanu iestādes darbībā.

Kā pašreizējā plānošanas perioda priekšrocību var minēt Vadošās iestādes deleģēto atbildību Atbildīgai iestādei vai Sadarbības iestādei atlasīt visnepieciešamākos un efektīvākos projekta iesniegumus savā nozarē. Tomēr projektu iesniegumu atlases procesa organizēšanas un projektu iesniegumu vērtēšanas procesa deleģēšana no Atbildīgās iestādes uz Sadarbības iestādi atklāj nepilnības projektu iesniegumu saturiskajā vērtēšanā, tādējādi dažkārt norādot uz Sadarbības iestādes nepietiekamo kapacitāti izvērtēt ar nozares specifiku saistītus jautājumus.

Domājot par risinājumiem un izmaiņām ES fondu ieviešanas sistēmā jaunajā plānošanas periodā, īpaša uzmanība būtu jāpievērš tādiem instrumentiem un metodēm, ar kuru palīdzību iespējams uzlabot ES fondu finansējuma virzību uz rezultātu, pilnveidot mērķu un rezultātu novērtēšanas sistēmu kvalitāti un stiprināt institūciju kompetenci un spējas rezultātu novērtēšanā.

***Uzdevums:*** *Izvērtēt iespēju un priekšnosacījumus vienota audita principa ieviešanai ES fondu 2014. – 2020. gada plānošanas perioda vadības un kontroles sistēmā.*

Vienotā audita princips varētu veiksmīgi darboties praksē, ja eksistētu:

1. efektīva risku pārvaldība ES fondu projektu vadības procesos, kas, uzlabojot pašu projektu vadību, preventīvi novērstu nepilnības, ļaujot samazināt kontroļu slogu un nosakot iespējami efektīvāko kontroles modeli;
2. sistēmiska un strukturēta, uz risku analīzi balstīta un vienoti piemērojama projektu pārbaūžu atlases un veikšanas metodika;
3. efektīva risku pārvaldība pārbaūžu atlases un veikšanas procesos, nodrošinot pārbaūžu veikšanas kvalitāti, kā arī uz risku izvērtēšanu balstīta kvalitātes pārbaūžu atlase un veikšana;
4. saturiski pilnīga, ticama, izsekojama un aktuāla vadības informācija (VIS), t.i. visa informācija, kas vadošai iestādei 1) dod iespēju izsekot jebkura lēmuma, ko pieņem iestāde, kurai deleģētas VI funkcijas, pamatotību, gūstot pārlicību par lēmumu kvalitāti (piemēram, ne tikai informācija, ka projekta risks ir augsts, bet informācija, kāpēc šāds lēmums pieņemts) un 2) dod iespēju informāciju izmantot jebkāda analīzei, piemēram, resursu analīzei, iegūt informāciju par riskantākajām jomām projektos, biežāk pieļautajām kļūdām u.c., kā rezultātā ļautu pieņemt kvalitatīvu lēmumu projektu vadības jomā.

***Uzdevums:*** *Sniegt priekšlikumus par alternatīvajiem kontroļu kopuma modeļiem (t.sk., attiecībā uz kontrolēm, kurās lietderīgi un efektīvi būtu piemērot uz risku balstītu pieeju) atbilstoši Ministru kabineta noteiktajam ES fondu administrēšanas institūciju ietvaram, 2014. – 2020. gada plānošanas perioda Regulu priekšlikumos noteiktajam kontroļu kopumam un ņemot vērā šīs tehniskās specifikācijas*

*norādītajam tiesiskā ietvara izvērtējumam, kā arī ES fondu 2007. - 2013. gada plānošanas perioda vadošās iestādes izveidoto vadības un kontroles sistēmas izvērtējuma rezultātiem.*

Šobrīd pārbaudes ir decentralizētas un pārbaudēs ir iesaistītas vairākas SI un AI, kas prasa lielu resursu apjomu pārbaudžu veikšanai. Jaunajā programmēšanas periodā 2014. – 2020.gadam pārbaudes būs centralizētas un tas varētu samazināt pārbaudēs izmantojamus resursus, kā arī atvieglot kontroles sistēmas vadību.

Jaunajā programmēšanas periodā, pārejot uz modeli, kurā CFLA būs galvenais pārbaudžu veicējs, un, vienlaikus pilnveidojot un pastiprinot uz risku analīzi balstītu kontroles modeli, – fokusējoties uz riskantākajiem objektiem (piemēram, projektiem, procesiem projektos, finansējuma gala saņēmējiem) un jomām, kā arī piemērojot resursus atbilstoši vajadzībām – var ievērojami samazināt cilvēkresursus salīdzinājumā ar 2007-2013.gada plānošanas periodu.

Normatīvie dokumenti kopumā pietiekami apraksta vadības un kontroles sistēmu, tomēr, lai uzlabotu vienotu izpratni un izvairītos no dažādām interpretācijām, būtu jāveic papildinājumi un uzlabojumi normatīvajos aktos.

***Uzdevums:*** *Izvērtēt un sniegt priekšlikumus jomām, kurās būtu efektīvi un lietderīgi piemērot vienkāršotās izmaksas (t.i., netiešo izmaksu nemainīgā likme, vienas vienības izmaksas un vienreizējie maksājumi).*

Kaut arī vienkāršoto izmaksu pieejas plašāku izmantošanu 2007. – 2013. gada plānošanas periodā apgrūtināja apstākļi, ka tā tika piemērota laikā, kad daudzi projekti jau bija īstenošanas stadijā, Finanšu ministrijas izstrādātās metodikas netiešo izmaksu nemainīgās likmes, kā arī vienas vienības izmaksu un vienreizējo maksājumu piemērošanā deva ieguldījumu sākotnējās pieredzes veidošanā vienkāršoto izmaksu izmantošanā, kā arī vienkāršoja ESF un ERAF ietvaros piešķirto finanšu līdzekļu apguvi un faktisko izmaksu administrēšanu.

Nākamajā plānošanas periodā dalībvalstīm dota lielāka rīcības brīvība apsvērt, vai konkrētajās jomās lietderīgāk ir veikt uz vēsturiskiem datiem balstītus pētījumus un izstrādāt/precizēt savas metodikas, vai arī izmantot Vispārējā regulā un īpašajos fondu noteikumos piedāvātās iespējas.

Prasība mazajiem ESF grantiem piemērot vienības izmaksas vai vienreizējos maksājumus var izraisīt pretestību finansējuma saņēmējos un nevēlēšanos administrēt projektus, it sevišķi mazās institūcijās/organizācijās bez nozīmīga uzkrājumu fonda.

Netiešo izmaksu nemainīgo likmi galvenokārt ieteicams izmantot pētniecības un izglītības jomā, vienas vienības izmaksas – speciālistu stundas likmju, ceļojuma izmaksu noteikšanā u.c. kvantificējamu rezultātu vērtības noteikšanā, bet vienreizējos maksājumus pārsvarā izmantot dažādu pasākumu, apmācību organizēšanai un materiālu izdošanai.



## EXECUTIVE SUMMARY

The purpose of evaluation on the possibility to improve the efficiency of implementation for EU Structural and Cohesion Funds is to provide an analysis of the 2007 – 2013 programming period, the EU CP funds management and control aspects of the system in order to increase the effectiveness of EU funds management during the planning period 2014 – 2020.

The results of evaluation are based on analysis of management and control system of Structural funds and Cohesion fund established by Managing Authority, as well as EC proposals for regulations 2014 to 2020. To carry out a detailed SWOT analysis, and develop proposals for more effective EU Funds management system for the next planning period, the report provides analysis of legislative acts, audit reports, previously performed researches and evaluations, as well as a comparison of the legal framework in the other Baltic countries. Data was collected through 28 semi-structured interviews with representatives from institutions involved in EU funds management, experts in the field of public law and administrative court judges.

Based on the comprehensive information gathered during the evaluation, the report provides an analysis of the legal framework and management and control system of EU funds during the programming period 2007-2013 mainly on following topics issues.

***Objective:*** *To evaluate the possibility to reduce the decision-making hierarchy, and determine a larger scope of powers for Monitoring Committee of EU Funds and other EU funds management institutions involved.*

During the planning period 2007-2013, all project evaluation criteria are included in the external regulatory act, regardless of the legal status of the project applicant and of the principle of legality and limits. Functions of Cabinet of Ministers and Monitoring Committee during the process of project application assessment criteria overlap. Therefore, it is necessary to examine ways to reduce the decision-making hierarchy.

For the public law principle of legality does not apply at all, and detailed Regulations of Cabinet of Ministers are not required. Current practice is based on verbatim and isolated interpretation of the Article 11 of Administrative Procedure Law.

The possible legal solution cannot be seen only in the context of the administrative burden because the establishment of transparent legal system is crucial, with attempts not to allow the growth of external legislation if constitutional framework allows lower level (eg, by-laws).

According to EU legislation, project selection criteria for both -public entities and individuals - can be approved only by Monitoring Committee. At the same time, to meet the principle of legality and law priority principle, as well competency of Cabinet of Ministers as defined in Article 61 of Constitution, the Cabinet regulations shall include at least information on the essence of activity, its objectives, available funding, outputs, types of applicants, type of selection and supported activities. Each Cabinet regulations may also specify the eligible and ineligible costs, but it is not mandatory. It can be either specified in

the tender documents and contract. Activity has to be described in the separate Regulations of Cabinet of Ministers.

Such competence would also require changes in the organisation of work of Monitoring Committee. For making such critical decisions Monitoring Committee would need to review document disclosure requirements and make meetings available to the public.

Regulations of Cabinet of Ministers briefly would contain "umbrella" framework of activity, the criteria approved by the Monitoring Committee, but the selection would be announced by any authorized authority by publishing a notice, elaborated tender documents, evaluation criteria and a template for contract. Such an approach, of course, make the process less transparent and uniform, but these risks can be minimized by other means (publicity, harmonization).

Project ideas are recommended to apply as a separate project assessment, or the limited selection of public bodies in activities that would be formed by the quota principle, allowing a wide discretion to the recipients.

It would be legally possible, but not useful to transfer for reviewing to Managing Authority all submissions regarding the disputing. If it is a purpose to reduce ministries workload regarding dispute reviewing and to centralize review process the system can be modeled on the Rural Support Service practice, namely the one-stop appeal within two levels.

From the point of view of human resources and accountability, the responsible authorities should be disputing authorities. If the goal is to centralize the appeals system, responsible authorities have to have decreased workload in the process of preparation of administrative acts. One of the centralized system model is a special committee approved by Cabinet of Ministers, which would technically ensure Central Finance and Contracting Agency. Dispute process concentration within Managing Authority is legally possible but might not be useful

**Objective:** *To evaluate whether the administrative barriers and administrative burdens decrease if public contracts instead of civil contracts of the project implementation would be signed, or conditional administrative acts on the project approval and implementation of the conditions would be issued.*

Legal criterion for determining contractual nature is not decisive, the most effective way should be assessed and searched considering three possible scenarios:

- 1) a public contract;
- 2) The administrative act and the following civil contract;
- 3) The administrative act with the conditions, without concluding the contract at all.

If the contract on project implementation is signed, this contract has to be defined by the law as a subject to civil procedure for regulation. However, remains to be elucidated whether the effective implementation of the project is possible without contract. Conditional administrative act is an alternative legal solution, but it does not have so significant advantage either in efficiency, nor in the legal framework in order to change the present practice of giving up civil contract model. Waiving of civil legal contract and contract at all would not only mean the replacement of existing practice with another one which would require

an additional adjustment to the new requirements. It would also decrease national discretion reducing the possibility of tactical control, as well as increase the state budget risk of a potential loss of income.

Civil legal contract is not theoretically the most appropriate document for project implementation, but it is the most practical solution, and the authorities and courts have work experience using this approach.

**Objective:** *To make proposals for horizontal Cabinet regulation on general conditions of the implementation of funds, which do not overlap with norms in activity regulation and contracts / agreements.*

For the sake of clarity and comprehensibility contracts may have a degree of overlap with the provisions of the content of normative acts. Text of the contract should be a priority, reducing the amount of Regulation setting out the rules for activity. In order to avoid unwanted duplication, it is recommended to formulate contract provisions as a reference to the provisions of the normative act. This will also meet the needs of beneficiaries, allowing better understand of the binding requirements.

Expanded Cabinet Regulation on the EU fund activity is not required for either public entities nor the individual's case.

It would be advisable to issue common Regulations of Cabinet of Ministers which briefly describe major things of each line ministry activity (name of the activity, objectives, indicators, available funding, types of applicants, types of selection, eligible activities and their termination, statutory law). Each Cabinet regulations may also specify the eligible and ineligible costs, but it is not mandatory. It can be either specified in the tender documents and contract. Other regulation would be determined by Monitoring Committee and / or the authority which announces the selection of projects.

**Objective:** *To assess the need to set the general conditions for excluding the possibility of such project proposal where the applicant carried out unlawful activities in another project (for example, committed falsification of documents, fraud).*

Primarily thinking of better regulation harmonized criteria across all sectors should be set as the regulation for refusing to fund persons who have committed violations in the field of EU funding should be the same due its general nature, and it does not require a different approach in each field. Unified grounds for refusal will reduce unnecessary differences of interpretation which can be observed today.

If the criminal law framework is used as exclusionary criteria, it is not enough and therefore does not achieve the most effective way to exclude from the eligibility persons whose activities are or may be detrimental to the interests of the European Union budget, creating artificial conditions for funding.

Although the research objective on violations basically focuses on criminal offenses as a criterion for exclusion, this issue has to be perceived wider focusing more attention on institutional capacity building within the framework of the administrative process to decide on exclusion of the offender from the process in cases of deception. Even if the activity rules of Cabinet of Ministers already provide a part of the mechanism to restrict the offender, it is not used properly and should be accompanied by a new regulation.

With regard to assessment of offenders of the EU funds, independently operating both administrative and criminal procedure. It is not excluded that these processes may face at some point. However, essential that the cases when a person deceives authority to obtain financing, is not confined to the criminal proceedings. Moreover, a person who has committed a criminal offense may also be applied administrative sanctions (such as to refuse financing, including for a time).

***Objective:*** *To assess the allocation of functions in the planning period 2007 - 2013, including the delegated functions, and make suggestions for further improvement of management control system.*

Delegation of functions and its supervision was one of the weak EU funds management phase in the planning period 2007 - 2013, which required changes to the system and additional resources for controlling of delegated functions. The biggest problem was a fragmented approach and solutions in the delegation of functions and tasks between line ministries and implementing agencies.

System where both the line ministries and implementing agencies implement inspections in project sites increased the administrative burden for the beneficiary and led to unnecessary fragmentation of information and resources, as well as spending of additional administrative resources.

Current legal status of CFCA is not rationale. It should be subordinated to the Minister of Finance, who would be able to implement the subordination through the Ministry of Finance (Head of the Managing Authority). There is no need for CFCA to be functionally subordinated to other ministries (responsible authorities). It is not practical, and there is no added value in it. If in practice would be used the full potential of such supervision it would create too much risk that various authorities intervening with activities of CFCA, promote institutional and functional subordination conflicts between them, which actually would have to be resolved by Managing Authority.

The fragmentation of competences of responsible authorities and implementing agencies in various regulations, as well as anticipating of functional monitoring in 2007-2013 regulatory framework for EU funds is not justified as it made EU funds management and supervision more complicated and created a necessity to increase administrative resources for monitoring and control. Similarly, the different divisions of powers within activities did not allow to systematize processes within the body, which has to administer a variety of the responsible authority activities and made implementation of quality management principles in institution more complex.

The benefits of the current programming period include Managing Authorities delegated responsibility to responsible authorities and implementing agencies to select the most necessary and effective project applications. However, the delegation of the project selection and project proposal evaluation from the responsible authority to the implementing agency sometimes reveals gaps in the contextual evaluation of project applications showing a lack of capacity to assess sector-specific issues.

Thinking about solutions and possible changes in the system of implementation of EU funds for the new programming period, particular attention should be given to the tools and techniques which can improve the usage of EU funds towards a result: improvement of the quality of the evaluation system of

objectives and outputs, and strengthen the institutional capacity and expertise in output evaluation skills.

**Objective:** *To evaluate the possibility and preconditions for the single audit principle in the management and control system of EU funds in the programming period 2014 – 2020.*

The single audit principle could function successfully in practice if these points exist:

- 1) effective risk management in EU funds project management processes would preventively remove deficiencies by helping to reduce the burden of controls and determining the most efficient control model;
- 2) a systematic and structured, risk-based and uniform applicable methodology for project selection and performing the controls;
- 3) The effective management of risks in control and selection processes carried out through checking on the quality of the risk-based selection and performance;
- 4) the complete, reliable, traceable and up to date information for management purposes to ensure full supervision from the side of Managing Authority.

**Objective:** *To provide proposals for the set of alternative control models (with regard to controls, which would be useful to adopt a risk-based approach) in accordance with the institutional framework for administration of EU funds in 2014 - 2020 programming period, as well as taking into the carried out assessment of the legal framework and evaluation results of management and control system of the EU funds in 2007 - 2013 programming period.*

Currently controls are decentralized and conducted by several responsible authorities and implementing agencies that require a large amount of resources. In the new programming period controls will be centralized and it would reduce necessary resources, as well as improve management of control system.

Switching to a model in the new programming period 2014-2020 where the CFCA will be a key performer of inspections and at the same time introducing a risk-based control model focusing on risky objects and areas and using resources according to the needs, can significantly reduce the use of human resources in comparison with 2007 - 2013 period.

The normative documents sufficiently describe the management control system necessary to improve the common understanding. To reduce potential misinterpretation would require additions and improvements.

Applicable inspections types and volume for financial beneficiaries in the control model are generally sufficient, however, it is possible to get optimization of inspections coverage through effective risk-based approach that would focus on the riskiest places in the project, with the application of a risk-adjusted test volume and capacity.

**Objective:** *To evaluate and make proposals for areas where application of simplified costs ( flat rate for indirect costs, unit costs and lump sums) is effective and appropriate to apply.*

The wider use of simplified cost approach in the 2007 - 2013 planning period was complicated by the fact that it was applied at a time when many projects were already ongoing. The Ministry of Finance developed the methodology for

flat rate of indirect costs, as well as unit costs and lump-sum payments. Those methodologies contributed to the formation of initial experience in the use of simplified costs, and simplified the cost management of ESF and ERDF financial resources.

In the next programming period, Member States are given more freedom to consider whether in particular areas it is more appropriate to use the historical evidence-based research and develop / specify their own methodologies, or use possibilities which are offered by General Regulation and Fund-specific regulations.

The requirement to apply unit cost or lump sum payments for small ESF grants can lead to resistance from beneficiaries side and unwillingness to manage projects, especially in small institutions/organizations without substantial savings.

Flat rate for indirect costs is mainly recommended for research and education projects, unit costs – for determining the value of staff hourly rates, the cost of travel and other quantifiable outputs, but the lump sums are mostly used for organization of various events and trainings, as well as material printing.

## IZMANTOTIE SAĪSINĀJUMI

AI	Atbildīgā iestāde
CFLA	Centrālā finanšu un līgumu aģentūra
DP	Darbības programma
DPP	Darbības programmas papildinājums
EK	Eiropas Komisija
EM	Ekonomikas ministrija
ERAF	Eiropas Reģionālās attīstības fonds
ES	Eiropas Savienība
ESF	Eiropas Sociālais fonds
ES KP fondi	Eiropas Savienības struktūrfondi un Kohēzijas fonds
FM	Finanšu ministrija
FS	Finansējuma saņēmējs
IUB	Iepirkumu uzraudzības birojs
KF	Kohēzijas fonds
KM	Kultūras ministrija
LAD	Lauku atbalsta dienests
LIAA	Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra
LM	Labklājības ministrija
MI	Maksājumu iestāde
MK	Ministru kabinets
NVA	Nodarbinātības valsts aģentūra
NVO	Nevalstiskā organizācija
PIL	Publisko iepirkumu likums
RI	Revīzijas iestāde
RSIC	ES struktūrfondu reģionālie informācijas centri
SI	Sadarbības iestāde
SVID	Stiprās Vājās puses, Iespējas un Draudi
TM	Tieslietu ministrija
TP	Tehniskā palīdzība
TS	Tehniskā specifikācija
UK	Uzraudzības komiteja
VARAM	Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija
VeM	Veselības ministrija
VI	Vadošā iestāde
VIAA	Valsts izglītības attīstības aģentūra
VIS	Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības informācijas sistēma
VRAA	Valsts reģionālās attīstības aģentūra
VSID	Valsts stratēģiskais ietvara dokuments
VSS fondi	Eiropas Reģionālās attīstības fonds, Eiropas Sociālais fonds, Kohēzijas fonds, Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai un topošais Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fonds

## IEVADS

Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanas sistēmas efektivizācijas iespēju izvērtējuma (turpmāk izvērtējums) mērķis ir sniegt analīzi par 2007. – 2013. gada plānošanas perioda ES KP fondu vadības un kontroles sistēmas aspektiem, lai efektivizētu ES KP fondu administrēšanu nākamajā 2014. – 2020. gada plānošanas periodu.

Saskaņā ar FM kā pasūtītāja prasībām Izvērtējuma ziņojumā tiek veikta analīze par 2007. – 2013. gada plānošanas perioda ES KP fondu ieviešanas sistēmu, lai izstrādātu priekšlikumus efektīvākas ES KP fondu sistēmas izveidei 2014. – 2020. gada plānošanas periodā.

Izvērtējuma ziņojuma **1.nodaļā** ir sniegts pārskats par izvērtējumā izmantotajām metodēm. **2.1.nodaļā** tiek sniegta 2007.-2013. un 2014.-2020.gada plānošanas periodu ES KP fondu tiesiskā ietvara analīze, izvērtējot iespēju mazināt lēmumu pieņemšanas hierarhiju valsts un pašvaldību iestādēm, tai skaitā izvērtējot iespēju vienkāršot ES KP fondu projektu iesnieguma atlases un projektu īstenošanas procesu attiecībā uz tām atlasēm, kur iepriekš zināms ierobežots projektu iesniedzēju loks, kurus uzaicināt iesniegt projektu iesniegumus; izvērtējot tiesiskā regulējuma pilnveides iespējas, nosakot lielāku pilnvaru apjomu ES fondu UK, ministrijām kā ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām un FM kā ES fondu vadošajai iestādei; izvērtējot nepieciešamību noteikt vispārējus nosacījumus likumā vai horizontālajos MK noteikumos, izslēdzot iespēju iesniegt ES KP fonda projekta iesniegumu tādām pretendētām, kas citā ES KP fonda un plašāk arī kādā VSS fonda projektā veicis tiesību aktiem neatbilstošas darbības, kā arī izvērtējot, vai un kā samazinātos administratīvie šķēršļi FS un administratīvais slogs AI un SI, ja civiltiesisko līgumu par projekta īstenošanu vietā tiktu slēgti publisko tiesību līgumi vai izdoti administratīvie akti par projekta apstiprināšanu un īstenošanu ar nosacījumiem. **2.2.nodaļā** ir analizēta ES KP fondu 2007. – 2013. gada plānošanas perioda VI izveidotā vadības un kontroles sistēma, izvērtējot 2007. – 2013. gada plānošanas perioda funkciju sadalījumu, t.sk., deleģēto funkciju sadalījumu; iespējas un priekšnosacījumus vienota audita principa<sup>1</sup> ieviešanai ES fondu 2014. – 2020. gada plānošanas perioda vadības un kontroles sistēmā, kā arī izvērtējot jomas, kurās būtu efektīvi un lietderīgi piemērot vienkāršotās izmaksas (t.i., netiešo izmaksu nemainīgā likme, vienas vienības izmaksas un kopsummas maksājumi). **3.nodaļā** ir iekļauta SVID analīze par ES KP fondu 2007. – 2013. gada plānošanas perioda vadošās iestādes izveidoto vadības un kontroles sistēmu, kā arī ES KP fondu 2007. – 2013. gada plānošanas perioda tiesisko ietvaru Latvijā. Secinājumi par ES KP fondu vadības un kontroles sistēmu un ES KP fondu tiesisko ietvaru ir sniegti ziņojuma **4.nodaļā**. **5.nodaļā** ir sniegtas rekomendācijas un priekšlikumi efektīvākas ES KP fondu sistēmas izveidei 2014. – 2020. gada plānošanas periodā, kā arī ES KP fondu tiesiskā ietvara vienkāršošanai nākamajā 2014. – 2020. gada plānošanas periodā.

---

<sup>1</sup>Šī pētījuma ietvaros attiecībā uz kontrolēm - pēc iespējas novēršot kontroļu pārklāšanos. Idejas aprakstu par vienota audita principu pieejama Eiropas Komisijas dokumentā: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/hlg/hlg4\\_2010\\_03\\_26\\_assurance\\_model\\_financial\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/hlg/hlg4_2010_03_26_assurance_model_financial_management.pdf).



Izvērtējumu veica ekspertu komanda šādā sastāvā: Edgars Pastars, Kristīne Aperāne, Sandra Brigska, Anita Hāznere un Iveta Baltiņa. Izvērtējuma ziņojums tika sagatavots laika posmā no 2013.gada 23.jūlija līdz 25.novembrim.

## 1. Situācijas apraksts un metodoloģija

### 1.1. 2014.-2020.gada plānošanas perioda institucionālās un tiesību sistēmas izveide

2007. – 2013.gada plānošanas periodā ES fondiem ir izveidota vadības un kontroles sistēma, kas darbojas atbilstoši EK prasībām. 2014.-2020.gada plānošanas periodam tiek plānotas izmaiņas institucionālajā un tiesību sistēmā. 2011.gada 6.oktobrī EK publicēja priekšlikumus ES fondu regulām 2014. – 2020.gada plānošanas periodam. Savukārt 2012.gada 11.septembrī EK publicēja ES Kohēzijas politikas fondu Vispārējās regulas priekšlikuma precizēto piedāvājumu.

Attiecībā uz nākamā plānošanas perioda ERAF, KF un ESF fondu ieviešanu 2014.-2020.gadam EK publicētie regulu priekšlikumi paredz katrai ES dalībvalstij tāpat kā līdz šim noteikt<sup>2</sup>:

- VI;
- sertifikācijas iestādi;
- RI.

Un tāpat kā līdz šim, VI var daļu pienākumu deleģēt, vienlaikus saglabājot kopējo atbildību par deleģēto funkciju efektīvu veikšanu<sup>3</sup>.

2013.gada 4.jūnija MK sēdē atbalstītā Konceptija par Eiropas Reģionālās attīstības fonda, Eiropas Sociālā fonda, Kohēzijas fonda, Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fonda ieviešanu 2014.–2020.gadā Latvijā (turpmāk konceptija) (MK 04.06.2013. rīkojums Nr.230) paredz izveidot efektīvāku ES KP fondu administrēšanas modeli, uzlabojot vadības un kontroles sistēmu, t.sk. izveidojot efektīvāku uzraudzības un kontroles sistēmu.

2013.gada 4.jūnijā MK sēdē atbalstītais ES fondu vadības sistēmas optimizācijas un vienkāršošanas priekšlikums, paredz samazināt starpniek institūciju skaitu un īstenot tāda modeļa ieviešanu, kur

- VI funkcijas veic FM,
- AI funkcijas veic nozaru ministrijas un Valsts kanceleja<sup>4</sup> atbilstoši specifiskajiem atbalsta mērķiem, kuri norādīti ES KP fondu DP, veicot to plānošanu un īstenošanu.
- SI funkcijas veic CFLA.

---

<sup>2</sup> ES padome. Vispārējās regulas kompromisa teksts pirms skatīšanas Eiropas parlamentā. 14287/12-ADD6REV1.- 113.pants.

<sup>3</sup>ES padome. Vispārējās regulas kompromisa teksts pirms skatīšanas Eiropas parlamentā. 14287/12 ADD 6REV – 113.pants.

<sup>4</sup>Valsts kanceleja un nozaru ministrijas tiek noteiktas par AI, ja DP ietvaros ir definēti specifiskie atbalsta mērķi, par kuru īstenošanu ir atbildīga Valsts kanceleja vai konkrētā nozares ministrija.

Saskaņā ar EK regulu priekšlikumu ir sagatavots un 2013.gada 25.jūlijā otro reizi publiskajai apspriešanai nodots partnerības līgums Eiropas struktūrfondu un investīciju fondu 2014.-2020.gada plānošanas periodam<sup>5</sup>(turpmāk partnerības līgums) un darbības programma „Izaugsme un nodarbinātība” par ES fondu izmantošanas laika posmu no 2014.gada 1.janvāra līdz 2020.gada 31. decembrim<sup>6</sup>.

## 1.2. Izvērtējumā izmantotās metodes

Vispārējai situācijas izziņāšanai un pamatinformācijas apkopošanai tika izmantota dokumentu analīzes metode. Dokumentu analīzē tika izmantoti gan **primārie dati**, piem., publiski pieejamie dokumenti un normatīvie akti – t.sk., Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības likums 2007.-2013.gada plānošanas periodam; Partnerības līguma projekts, DP „Izaugsme un nodarbinātība” projekts, VIS, gan **sekundārie dati** – izvērtējumi un ziņojumi par ES fondu vadības un kontroles sistēmu un juridisko ietvaru. Detalizēts izvērtējumā izmantoto dokumentu saraksts ir pievienots 1.pielikumā.

Kā būtiska papildus informācijas ieguves metode tika izmantota padziļinātās daļēji strukturētas tiešās intervijas. Izvērtējuma ietvaros kopumā tika veiktas 28 intervijas. Padziļināto interviju mērķa grupas aptvēra gan institucionālo līmeni (23 intervijas) – VI, AI, SI, gan FS līmeni (2 intervijas). Padziļinātas informācijas analīzei tika veiktas intervijas ar tiesību jomas speciālistiem un ekspertiem (3 intervijas). Iestādes intervijām tika izvēlētas atbilstoši Ievada ziņojumā iekļautajam metodoloģijas aprakstam. Interviju saraksts ir pievienots 2.pielikumā.

Tāpat tika analizēts Baltijas valstu tiesiskais regulējums. Papildus informācijas iegūšanai un analīzei Igaunijas un Lietuvas Finanšu ministrijām elektroniski tika nosūtīti jautājumi par tiesiskā regulējuma īpatnībām šajās valstīs. Analīze par Baltijas valstu tiesisko regulējumu ir integrēta 2.1.nodaļā.

Pētījuma gaitā tika veikta tādu kvantitatīvo datu analīze, kā statistikas dati par 2007<sup>7</sup>-2013.gada<sup>8</sup> plānošanas perioda resursiem kontrolēm, kā arī ES fondu vadībā iesaistīto institūciju patērētais laika resurss pieņemto lēmumu apstrīdēšanas nodrošināšanai.

## 1.3. Pieņēmumi un ierobežojumi

Nemot vērā, ka analīzei bija pieejami tikai 2014.-2020.gada plānošanas perioda dokumentu projekti - Regulas projekts (Eiropas Parlamenta un Padomes regulas priekšlikums, ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu, Kohēzijas fondu, Eiropas Lauksaimniecības fondu lauku attīstībai un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu, uz kuriem attiecas vienotais stratēģiskais satvars, un vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu un atceļ Regulu (EK) Nr. 1083/2006 un Vispārējā panāktā vienošanās Eiropas Savienības Ministru

<sup>5</sup>ES padome. Vispārējās regulas kompromisa teksts pirms skatīšanas Eiropas parlamentā.A8207/12 DD1REV3 13.pants.

<sup>6</sup>ES padome. Vispārējās regulas kompromisa teksts pirms skatīšanas Eiropas parlamentā8207/12 ADD1REV3 23.pants.

<sup>7</sup> Atbilstoši VI sniegtajai informācijai no VIS dati par veiktajām pārbaudēm ir pieejami sākot no 2008.gada.

<sup>8</sup> Informācija iegūta no VIS eksportētajiem datiem.

padomes līmenī), Partnerības līguma projekts, DP „Izaugsme un nodarbinātība” projekts, bet diskusijas par vadības un kontroles ietvaru vēl jo projām turpinās, Izpildītājs pētījumā balstījās uz oficiāli pieejamajiem dokumentu projektiem, pēc iespējas novērtējot arī kompromisa tekstus, kas bija pieejami datu ieguves un analīzes posmā.

## **2. Izpētes rezultāti un konstatējumi**

### **2.1. 2007.-2013.un 2014.-2020.gada plānošanas periodu ES KP fondu tiesiskā ietvara analīze**

#### **2.1.1. Lēmumu pieņemšanas hierarhijas samazināšana**

***Uzdevums:** Izvērtēt iespēju mazināt lēmumu pieņemšanas hierarhiju.*  
***Uzdevums:** Izvērtēt iespēju noteikt lielāku pilnvaru apjomu Eiropas Savienības fondu uzraudzības komitejai un citām Eiropas Savienības fondu vadībā iesaistītajām institūcijām.*

#### **[1] Likuma atrunas princips**

Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības likuma (turpmāk – Fondu vadības likums) 18.panta 10.punkts cita starpā noteic, ka MK nosaka projektu iesniegumu vērtēšanas kritērijus un prasības projekta iesniedzējam. Saskaņā ar Fondu vadības likuma 1.panta 4.punktu projekta iesniedzējs var būt tiešās vai pastarpinātās valsts pārvaldes iestāde, atvasināta publiska persona, cita valsts iestāde, kā arī fiziskā persona, Latvijas Republikā reģistrēta juridiskā persona vai šādu personu apvienība. Savukārt atbilstoši Fondu vadības likuma 20.panta otrajai daļai tikai lēmums, kas pieņemts pret projekta iesniedzēju, kas ir fiziskā persona, Latvijas Republikā reģistrēta juridiskā persona vai šādu personu apvienība, ir administratīvais akts. Padomes 2006.gada 11.jūlija Regulas (EK) Nr.1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu un atceļ Regulu (EK) Nr.1260/1999 65.pants noteic, ka UK ir kompetentā institūcija, kas apstiprina projekta vērtēšanas kritērijus.

Iepazīstoties ar Ministru kabineta mājas lapā pieejamo informāciju no 2008.gada 1.janvārim līdz 2010.gada 1.janvārim, pirmšķietami var secināt: ja attiecīgos MK noteikumus neizskata kā MK lietu, kam nebūtu jābūt normālam šādu aktu izdošanas procesam, noteikumu projektu, kuri nav grozījumi jau esošos noteikumos, virzības process MK ir vidēji no trīs līdz sešiem mēnešiem no izsludināšanas Valsts sekretāru sanāksmē līdz izskatīšanai MK. Turklāt laikposmā no 2008.gada 1.maijam līdz 2010.gada 1.maijam izdoti 46 šādi noteikumi, neskaitot noteikumu grozījumus.

**Tātad ES fondu 2007. – 2013.gada darbības periodā visi projektu iesniegumu vērtēšanas kritēriji ir ietverti ārējā normatīvajā aktā, neatkarīgi no projekta iesniedzēja juridiskā statusa un likuma atrunas**

**principa satura un robežām. MK un UK funkcijas projekta iesnieguma vērtēšanas kritēriju apstiprināšanā dublējas. Līdz ar to ir jānoskaidro iespējas samazināt attiecīgo lēmumu pieņemšanas hierarhiju.**

Valsts pārvalde nedrīkst pati noteikt normas, pēc kurām tā iejaucas personas tiesībās. Valsts pārvalde var iejaukties personas tiesībās tikai tad, ja tas notiek, izpildot tiesiski pieņemtu likumu. Tātad apgrūtinošs (nelabvēlīgs) lēmums ir tiesisks tikai tad, ja tam pamatā ir likums. Tādējādi pastāv likuma atrunas princips (vāc.-*Vorbehalt des Gesetzes*) (ideja: nevar bez likuma) un likuma prioritātes princips (vāc.-*Vorrang des Gesetzes*) (ideja: nevar pretēji likumam). Abi principi kopā veido valsts pārvaldes tiesiskuma principu.<sup>9</sup>

Likuma atrunas princips parasti ir noteicošs tiesībās, kas saistītas ar personas pamattiesību, brīvību ierobežošanu (iejaukšanos tajās, vāc.-*Eingriffsverwaltung*) (policijas tiesības, administratīvo pārkāpumu tiesības, būvniecības un ūdeņu tiesības, viesnīcu tiesības u.tml.).<sup>10</sup> Savukārt tiesību nodrošināšanā valsts pārvaldē (vāc.-*Leistungsverwaltung*) iestāde personas tiesības paplašina, nevis iejaucas, ierobežo tās. No tiesu prakses izriet, ka subsīdiju jeb finanšu piešķirumu tiesībās (vāc.-*Subventionsvergabe*), līdzekļu izlietojumu var noteikt valsts pārvaldes priekšraksti (vāc.-*Verwaltungsvorschriften*).

Ja, piemēram, konkrētu mērķu veicināšanai likumā ir piešķirti līdzekļi, tad, neskatoties uz to, ka tiesību nodrošināšanā valsts pārvaldē arī darbojas tiesiskas un demokrātiskas valsts iekārtas princips, likuma ievērošanas princips nav pārkāpts (tā saucamā valsts leģitīmācija, vāc.-*Etatlegitimierung*). Atbilstoši šim principam valsts pārvalde ir leģitīmēta (valsts budžeta līdzekļu piešķiršanas kontekstā) tālāk rīkoties, ja ir ievēroti šādi nosacījumi: likumam jāietver budžeta apjoms un likumam jāieskicē šo līdzekļu izlietojuma mērķi.

Tā, piemēram, federālās zemes budžeta likumā noteikts, ka ir paredzēti līdzekļi putnu gripas apkarošanai un ekoloģiskās kazkopības veicināšanai. Attiecīgs ministrijas apkārtraksts nosaka konkrētākus nosacījumus, atbilstoši kuriem tiek piešķirti līdzekļi šiem mērķiem. Kazkopju tiesības nav šādā veidā ierobežotas, jo, kā jau minēts likuma atrunas princips ir izpildīts jau ar to, ka līdzekļi šiem mērķiem ir paredzēti budžeta likumā.<sup>11</sup>

Likuma atrunas principa (valsts pārvaldes tiesiskums pozitīvā nozīmē) darbības apjoms subsīdiju tiesībās ir strīdīgs. Praksē salīdzinoši retos gadījumos pastāv likuma regulējums.<sup>12</sup> Valdošais viedoklis pieļauj, ka pietiek ar budžeta likumu, kurā pietiekami skaidri ir aprakstīts subsīdiju mērķis, un ar to saistīti izdotiem pārvaldes priekšrakstiem, kas nosaka līdzekļu izmantošanu.<sup>13</sup> No Vācijas tiesu prakses ir attīstījusies atziņa, ka likumā jābūt noteiktiem konkrētākiem kritērijiem arī tad, ja ar pārvaldes priekšrakstu tiek mērķtiecīgi noteikti tādi priekšnoteikumi, ka, piešķirot līdzekļus vienam uzņēmējam, būtiski tiek aizskartas konkurējoša uzņēmēja tiesības un tiek kropļota konkurence.

<sup>9</sup> Rolf Schmidt *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 11.Auflage, R.Schmidt Verlag, 2007, S.73-78.

<sup>10</sup> Rolf Schmidt *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 11.Auflage, R.Schmidt Verlag, 2007, S.73-78.

<sup>11</sup> Rolf Schmidt *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 11.Auflage, R.Schmidt Verlag, 2007, S.73-78.

<sup>12</sup> Sk., piemēram, filmu subsīdiju likums (*Filmförderungsgesetz*), vidusšķiras veicināšanas likums (*das Mittelstandförderungsgesetz*); zemju līmenī eksistē daudzi subsīdiju likumi.

<sup>13</sup> BVerwGE 90, 112, 126; 58, 45, 48.

Tiesiskas valsts princips prasa, lai personas tiesību ierobežošana notiktu iestādes pienācīgi pilnvarotas, proti, leģitimētas rīcības ietvaros. Tauta ir ievēlējusi likumdevēju, kas tādējādi ir pilnvarots reglamentēt tiesiskās attiecības valstī. Citiem vārdiem, likuma atrunas princips, kas izriet no tiesiskas valsts principa, noteic, ka iestāde drīkst ierobežot indivīda tiesības, ja šāda rīcība ir atļauta ar likumu vai uz likuma pamata izdotu ārējo normatīvo aktu.<sup>14</sup> Likuma atrunas princips ir ietverts arī Administratīvā procesa likuma 67.pantā, nosakot administratīvā akta sastāvdaļas, tostarp tā pamatojumu.<sup>15</sup>

No minētā izriet, ka likuma atrunas princips iestādei jāņem vērā, pieņemot personai nelabvēlīgu administratīvo aktu, jo tad tiek ierobežotas personas tiesības,<sup>16</sup> tas ir, kad iestāde uzliek privātpersonai pienākumu, apgrūtinājumu vai atņemot tiesības (pasliktina personas tiesisko situāciju). Likuma atrunas princips nozīmē, ka iestāde drīkst ierobežot indivīda tiesības, ja šāda rīcība ir atļauta ar likumu vai uz likuma pamata izdotu ārējo normatīvo aktu.<sup>17</sup>

**No personas tiesības ierobežojoša administratīvā akta ir jānošķir iestādes atteikums izdot labvēlīgu administratīvo aktu; šāds lēmums nav nelabvēlīgs administratīvais akts**, jo tas neizmaina personas tiesisko situāciju uz sliktāku. Likumos un citos ārējos normatīvajos aktos nav iespējams paredzēt visus gadījumus, uz kuru pamata varētu atteikt izdot labvēlīgu administratīvo aktu. Tāpēc atteikumu ne vienmēr iespējams pamatot ar ārējo normatīvo aktu.<sup>18</sup> Tā, piemēram, ja pretendents iesniedzis projekta pieteikumu, lai pretendētu uz ES fondu finansējumu, bet iestāde to noraidījusi, jo pieteicēja projekts atzīts par neatbilstošu projekta vērtēšanas kritērijiem, pretendenta tiesiskā situācija nav mainīta, jo tam nav uzlikts kāds pienākums vai atņemta jau piešķirta tiesība. Līdz ar to nav jāpiemēro likuma atrunas princips.<sup>19</sup> Šādu nostāju apstiprina minētā tiesu prakse, Vācijas juridiskā literatūra, intervijas ar administratīvo tiesu tiesnešiem<sup>20</sup> un jaunākā zinātniskā juridiskā literatūra.<sup>21</sup>

Likuma atrunas princips piemērojams tikai administratīvajiem aktiem.<sup>22</sup> Tā, piemēram, Fondu vadības likums 20.panta trešā daļa nosaka, ka, ja ES fonda projekta iesniedzējs ir tiešās vai pastarpinātās valsts pārvaldes iestāde,

---

<sup>14</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008.gada 8.maija sprieduma lietā Nr. SKA-153/2008 11.punkts.

<sup>15</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 18.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-300/2005 9.punkts.

<sup>16</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 10.augusta sprieduma lietā Nr. SKA-85/2004 24.3.punkts, 2005. gada 25.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-440/2005 12.punkts, 2005.gada 18.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-300/2005 9.punkts.

<sup>17</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008.gada 8.maija sprieduma lietā Nr. SKA-153/2008 11.punkts, 2008.gada 28.marta sprieduma lietā Nr. SKA-128/2008 18.punkts.

<sup>18</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008.gada 3.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-411/2008 10.punkts.

<sup>19</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2009.gada 19.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-89/2009 16.punkts.

<sup>20</sup> Intervija ar senatori Jautrīti Briedi, 2013.gada 20.augusts. Intervija ar tiesnesi Ilzi Freimani, Anitu Kovaļevsku un Valteru Poķi, 2013.gada 26.augusts.

<sup>21</sup> Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Sagatavojis autoru kolektīvs. Dr.iur. J.Briedes zinātniskajā redakcijā. Rīga, Tiesu namu aģentūra, 2013, 172.lpp.

<sup>22</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2012.gada 5.aprīļa lēmuma lietā Nr.SKA-380/2012 15.punkts.

atvasināta publiska persona vai cita valsts iestāde, atbildīgās iestādes un sadarbības iestādes lēmums ir pārvaldes lēmums; to var apstrīdēt likumā paredzētajā kārtībā, bet tas nav pārsūdzams tiesā. Tas ir, lēmums, kas pieņemts attiecībā uz valsts vai pašvaldības iestādi, ir iekšējs lēmums, nevis administratīvais akts.

**Tādējādi attiecībā uz publisko tiesību subjektiem likuma atrunas princips vispār nav piemērojams, un detalizēti MK noteikumi nav nepieciešami. Šā brīža prakse balstās gramatiskā un izolētā Administratīvā procesa likuma 11.panta interpretācijā.**

Ziņojuma autori iesaka, ka attiecībā uz aktivitātēm, kuros projektu iesniedzēji ir tikai publisko tiesību subjekti, viena ministrija visām šādām aktivitātēm izdotu vienus Ministru kabineta noteikumus, kuros atrunātu tikai attiecīgās aktivitātes esamību, mērķus, rezultatīvos rādītājus un iesniedzēju loku, bet citus jautājumus varētu izlemt zemākā līmenī, proti, UK apstiprinot vērtēšanas kritērijus, bet atlases nolikumu apstiprinātu tam pilnvarota iestāde.

Tomēr diskutablāka situācija ar attiecībā uz projektu iesniedzējiem, kas ir privātpersonas.

Fonda vadības likuma 5.pants noteic, ka ES fonda projekta iesnieguma iesniegšana saskaņā ar šo likumu nerada pienākumu ES fondu vadībā iesaistītajai institūcijai piešķirt finansējumu ES fonda projekta iesniedzējam. Līdz ar to iestādēm nav pienākuma izdot labvēlīgu administratīvo aktu, atbalstot projekta iesniegumu, ja tas neatbilst vērtēšanas kritērijiem.<sup>23</sup>

Vācu juridiskās literatūras atziņas un Latvijas tiesu prakse ļauj neapstiprināt projekta vērtēšanas kritērijus ar ārēju normatīvo aktu. No ziņojuma sagatavošanas laikā veiktajām intervijām gūstama pārlicība, ka likuma atrunas principa iedarbība visās administratīvo tiesību nozarēs nav vienāda. Latvijas administratīvās tiesas tiesneši norāda, ka likuma atrunas principa intensitāte atšķiras, proti, ierobežojošās pārvaldes gadījumā tā ir maksimāla, tiesību nodrošinošās pārvaldes gadījumā ierobežota, bet infrastruktūras finansējuma gadījumā minimāla. No tā izriet, ka likuma atrunas principa dēļ MK noteikumos nebūtu jāietver kazuistiski kritēriji projektu vērtēšanai un tos varētu aizstāt ar piepildāmiem nenoteikto tiesību jēdzieniem. Tomēr projekta īstenošanas noteikumus, uz kuru pamata var atņemt piešķirumu (ierobežojošā pārvalde), jābūt ietvertiem ārējā normatīvajā aktā gan, regulējumu sadalot starp ārējo normatīvo aktu un projekta īstenošanas līgumu.<sup>24</sup> Ja līguma kā dokumenta nav un tādējādi darbība nenotiek civiltiesību jomā, MK noteikumu apjomam un precizitātei prasības būtiski pieaug.

ES fondos piemērojams likuma prioritātes princips, proti, ES fondu finansējumu piešķir, ja to atļauj ārējs normatīvais akts, proti, MK noteikumi vismaz minimālā regulēšanas apjomā. ES fondos ierobežoti piemērojams likuma atrunas princips,

---

<sup>23</sup> Sk., piemēram, Administratīvās apgabaltiesas 2013.gada 2.aprīļa spriedumu lietā Nr.A42877209.

<sup>24</sup> Intervija ar senatori Jautrīti Briedi, 2013.gada 20.augusts. Intervija ar tiesnesi Ilzi Freimani, Anitu Kovaļevsku un Valteru Poķi, 2013.gada 26.augusts.

jo tas attiecas uz aizliegumu pasliktināt personas stāvokli, nevis papildu finansējuma piešķiršanu, uz ko privātpersonai nav subjektīvu tiesību. Tomēr ārējā normatīvajā aktā jābūt ietvertiem pietiekami daudz nenoteiktajiem tiesību jēdzieniem (kvalitatīvi, savlaicīgi, caurspīdīgi, ilgtspējīgi, godīgi, izmaksu efektivitāte u.tml.), aktivitātes mērķiem, atbalstāmajām darbībām, sasniedzamajiem rezultātiem, subjektu loka ierobežojumiem, proti, svarīgākajām lietām. Pārējais ir nenoteikto tiesību jēdzienu aizpildījums, kas var tikt nodots iestādēm izlemšanai, tostarp, balstoties uz ieteikuma rakstura vadlīnijām. Likuma atrunas princips neierobežo, protams, šos jautājumus ietvert arī MK noteikumos.<sup>25</sup>

Ņemot vērā iepriekšminēto, secināms, ka iestādēm, lemjot par ES fondu līdzekļu piešķiršanu konkrētām privātpersonām (tas ir, izdodot labvēlīgus administratīvos aktus vai atsakot tādus izdot), jāievēro likuma prioritātes princips (verbalizēts Administratīvā procesa likuma 14.pantā), kas nozīmē, ka ES fondu finansējumu piešķir, ja to atļauj ārējais normatīvais akts. Turpretim likuma atrunas princips (verbalizēts Administratīvā procesa likuma 11.pantā), kas nozīmē, ka personas tiesības var ierobežot tikai uz ārēja normatīvā akta pamata, ES fondu jomā piemērojams ierobežotā apjomā, tas ir, tad, kad iestāde izdod privātpersonai nelabvēlīgu administratīvo aktu (piemēram, atņem jau piešķirtu ES fondu līdzekļu finansējumu), nevis lemjot par finansējuma piešķiršanu, uz ko privātpersonai nav subjektīvu publisku tiesību.

Atbalstot šādu pieeju, tiks atslogots MK un tam nebūs jāapstiprina UK apstiprinātie projektu iesniegumu vērtēšanas kritēriji. Jāņem vērā, ka atbilstoši Padomes 2006.gada 11.jūlija Regulas (EK) Nr.1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu un atceļ Regulu (EK) Nr.1260/1999 65.pantu tieši UK ir kompetentā institūcija, kas apstiprina projekta vērtēšanas kritērijus un MK tos nevar grozīt. **Turklāt Lietuvā un Igaunijā projektu vērtēšanas kritērijus un prasības projektu iesniedzējiem apstiprina UK, nevis valdība.**

Vēršam uzmanību, ka 2011.gada 27.maija starpziņojumā „Valsts dibināto un finansēto fondu darbības un finanšu līdzekļu izlietošanas lietderības un normatīvā regulējuma analīze un rekomendāciju izstrāde” tika secināts, ka valsts finansēto fondu darbībā ir atšķirīga likuma atrunas principa piemērošana, proti, vieni fondi, izdodot administratīvos aktus, pamatojas uz ļoti detalizētiem ārējiem normatīvajiem aktiem, kuros ietverti attiecīgi kritēriji, bet citi balstās uz ļoti vispārīgiem ārējiem normatīvajiem aktiem, bet kritēriji ietverti iekšējos normatīvajos aktos. **Abas pieejas tiesu praksē esot akceptētas.**<sup>26</sup>

Ir svarīgi atzīmēt, ka iespējamais tiesiskais risinājums, nav aplūkojams vienīgi administratīvā sloga kontekstā, jo svarīgas ir pārskatāmas tiesību sistēmas izveidošana, nepieļaujot ārējo normatīvo aktu skaita un to apjoma pieaugumu, ja

---

<sup>25</sup> Intervija ar senatori Jaurīti Briedi, 2013.gada 20.augusts.

<sup>26</sup> Valsts dibināto un finansēto fondu darbības un finanšu līdzekļu izlietošanas lietderības un normatīvā regulējuma analīze un rekomendāciju izstrāde. Starpziņojums. 2011.gada 27.maijs. 58.lpp. <http://www.mk.gov.lv/esstrukturfondi/vk-realizetie-projekti/strukturaloreformuistenosana/reformu-novertejumi-un-petijumi/>.

konstitucionāli ir iespējams noteiktu regulējumu ietvert zemākā normatīvo aktu līmenī (piemēram, nolikumā).

Šo argumentu īpaši akcentē Valsts prezidenta 2012.gada 12.decembra rīkojums Nr.7, uzstādot par rīcībpolitikas mērķi samazināt tiesiskā regulējuma apjomu ārējos normatīvajos aktos. Tas tieši attiecināms arī uz ES fondu aktivitāšu apstiprināšanu MK noteikumu līmenī, it īpaši attiecībā uz publisko tiesību subjektiem, un daļēji arī uz privātpersonām. Šo dokumentu skaits darbības periodā var sasniegt pat 100 un katrs no tiem ir vismaz 20 lapu garš, ieskaitot veidlapu paraugus un jautājumus, kas ir valsts pārvaldes iekšienē regulējami. Tāpat jāatceras, ka ar ārējo normatīvo aktu nav iespējams atrunāt visas situācijas<sup>27</sup> un lokalizēt ļoti konkrētiem faktiskajiem apstākļiem. To mēģinot, neizbēgami tiek palielināts tiesiskā regulējuma apjoms.

Ziņojuma autori norāda, ka papildus valsts finansētajiem fondiem, kuri praksē iztiek bez ārējā normatīvā akta atklātu konkursu organizēšanai, par ko jau rakstīts ziņojumā, zināma līdzība būtu saskatāma ar publisko iepirkumu kārtību, kur konkursa nolikuma un tehniskās specifikācijas neievērošana ir pamats nelabvēlīga administratīvā akta izdošanai, atsakot nodibināt tiesiskās attiecības un piešķirt labumu, uz kuru privātpersonai nav publisku subjektīvu tiesību. Administratīvās tiesas šādu pieeju atzinušas par pamatotu un norādījušas, ka iestādei un tiesai jāņem vērā konkursa nolikumu un tehnisko specifikāciju, kas nav ārēji normatīvie akti,<sup>28</sup> bet uz to pamata izdod administratīvo aktu – atteikumu.

**Tādējādi gan publisko tiesību subjektiem, gan privātpersonām projektu iesniegumu vērtēšanas kritērijus var noteikt tikai UK atbilstoši ES tiesību aktos noteiktajam. Vienlaikus, lai ievērotu likuma atrunas principu un likuma prioritātes principu un Satversmes 61.pantā definēto MK kompetenci, MK noteikumos ir jāietver informācija vismaz par aktivitātes esamību, tās mērķiem, pieejamo finansējumu, sasniedzamajiem rezultātiem, iesniedzēju loku, atlases veidu un atbalstāmajām darbībām. Aktivitātes noteikumos var norādīt arī attiecināmās un neattiecināmās izmaksas, tomēr tas nav obligāti; to var norādīt arī nolikumā un līgumā. Katrai aktivitātei var būt vieni MK noteikumi, tās var apvienot pēc ministrijas kompetences vai citādi.**

Kā jau minēts iepriekš, papildus tam publisko tiesību subjektiem citas tiesību normas attiecīgās aktivitātes noteikumos nav nepieciešamas. Tomērprivātpersonu gadījumā, kā jau minēts iepriekš, projekta īstenošanas noteikumiem jābūt noteiktiem ārējā normatīvajā aktā, tomēr to apjoms un dziļums atkarīgs no tā, kādu risinājumu izvēlas projekta īstenošanai – administratīvo aktu ar nosacījumiem vai civiltiesisku līgumu. Šis aspekts tiks aplūkots sadaļā par līgumiem, analizējot konkrētus piemērus juridiskās tehnikas risinājumiem, lai samazinātu līgumu teksta apjomu.

---

<sup>27</sup> Skat., piemēram, Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008.gada 3.oktobra sprieduma lietā Nr.SKA-411/2008 10.punktu.

<sup>28</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010.gada 5.novembra spriedums lietā Nr.SKA – 451/2010.



Projekta vērtēšanas kritēriju apstiprināšanas nodošana citai institūcijai (piemēram, ministram),<sup>29</sup> nevis UK, nebūtu pamatota, jo iepriekšminētie ES tiesību akti nosaka šo institūciju kā kompetento attiecīgā lēmuma pieņemšanai. Līdz ar to atkal veidotos lēmumu pārapstiprināšana. Vienlaikus ziņojuma autori atzīmē, ka šāda UK kompetence prasītu arī izmaiņas UK darbībā.

UK tik būtisku lēmumu pieņemšanai prasītu noteikt plašākas sēdē izskatāmo dokumentu atklātības prasības un pašu sēžu publisku pieejamību. Piemēram, ka pietiekamu termiņu pirms sēdes projekta vērtēšanas kritēriji ir pieejami mājas lapā, ar tiem var iepazīties ikviens un par tiem var izteikt priekšlikumus, kā arī projekta iesniegumu vērtēšanas kritērijiem ir jābūt saskaņotiem ar TM. Šo jautājumu detalizācija ir izvēsta iekšējā normatīvā akta jautājums, kas nav šī ziņojuma uzdevums, un šis normatīvais regulējums izstrādājams, ņemot vērā šajā rindkopā minēto ietvaru.

Likuma atrunas principa praktiska piemērošana konkrētā aktivitātē attiecībā uz privātpersonām un MK noteikumu un līguma teksta savstarpējs sadalījums, ņemot vērā pārvaldes iedarbības intensitāti un būtiskumu, atspoguļots ziņojuma sadaļā par MK noteikumu un līgumu satura apjomu un to korelāciju.

**Līdz ar to aktivitātes „jumta” regulējums īsumā būtu ietverts MK noteikumos, kritēriji apstiprināti UK, bet atlasī izsludinātu jebkura pilnvarota iestāde, publicējot paziņojumu, izstrādāto konkursa nolikumu, vērtēšanas kritērijus un parauglīgumu. Šāda pieeja, protams, padarītu procesu mazāk caurskatāmu un vienotu, tomēr šos riskus var minimizēt ar citiem līdzekļiem (publicitāte, saskaņošana).**

Lai arī tas nav bijis pasūtītā ziņojuma priekšmets, ziņojuma sagatavošanas laikā tika konstatēti divi aspekti, par kuriem būtu nepieciešams sniegt īsu vērtējumu, lai ES fondu 2014. – 2020.gada darbības periodā netiktu sarežģīta lēmumu pieņemšanas hierarhija un kārtība, proti:

- 1) projekta ieceres vērtēšana;
- 2) apstrīdēšanas institucionālā sistēma.

**Šo apstākļu dēļ ziņojuma autori nesniegs izsmeltošu tēmas analīzi, bet tikai izteikts dažus apsvērumus par to.**

## **[2] Projekta iecere**

FM pārstāvji atzina<sup>30</sup>, ka būtu nepieciešams saprast, vai lēmumu pieņemšanas centralizēšana CFLA kā vienīgajā SI būtu savienojama ar projektu ieceru vērtēšanu, kas būtu nozaru ministriju iespēja konceptuāli atbalstīt projekta ideju, lai pēc tam iesniegtu izstrādātās idejas pilnu projektu CFLA, taupot gan finansējuma saņēmēja, gan valsts pārvaldes resursus.

<sup>29</sup> Intervija ar IZM pārstāvjiem, 2013.gada 20.augusts.

<sup>30</sup> Intervija ar FM pārstāvjiem, 2013.gada 13.augusts.

Intervējot vairāku iestāžu pārstāvjus, tika konstatēts, ka **iestādēm ir principiāli dažāda izpratne par to, kas ir projekta iecere**. Gan IZM,<sup>31</sup> gan LAD pārstāvji<sup>32</sup> nepārprotami norādīja, ka viņu pārziņā esošajām aktivitātēs, kuras neregulēja Fondu vadības likums, projekta iecere ir faktiski lielākā daļa projekta, ļaujot tehnisko projektu vai citu tehniski laikietilpīgu dokumentāciju sagatavot nākošajā vērtēšanas posmā. VARAM atzina, ka viņu prakse izmantot projekta ieceri vienā aktivitātē nav vispārīnāmi un atzīstami kā labākā un popularizējamā prakse, jo faktiski attiecīgajā aktivitātē nebija noteiktu precīzu mērķu, bet gan kvotas, kuru ietvaros pašvaldības pašas domāja, kā tās apgūt. Turklāt projektu ieceres nācās vairākkārt precizēt, it īpaši budžetu, iesaistot plašu nozaru pārstāvju spektru.<sup>33</sup>

No administratīvā procesa viedokļa ir pārāk komplicēti un pat riskanti veidot sistēmu, ka AI vērtētu projekta ieceri, bet pārējo – vēlāk CFLA, jo vērtēšanas otrajā posmā nāktos atgriezties vai pat pārskatīt pirmā posma secinājumus, it īpaši attiecībā uz budžeta iespējām. Ja tomēr šāda pieeja tiktu atbalstīta un ieviesta, tad viņa būtu ieviešama kā dalīta projekta vērtēšana, nelietojot terminu “projekta iecere” vai “projekta ideja”, bet gan tas būtu pilnvērtīgs projekts, kur ļoti specifiskas sadaļas varētu ļaut iesniegt vēlākā stadijā pēc starplēmuma pieņemšanas. Turklāt to darītu viena institūcija, nevis dažādas. Papildus minētajam vēršam uzmanību, ka projekta ieceres kā lakoniska ideju un ļoti indikatīva budžeta izklāsta dokumenta ieviešana paredzētu arī papildu pārsūdzību, ja projekta idejas atklātas atlases gadījumā attiecībā uz privātpersonām noraidīšana neļautu iesniegt projektu. Līdz ar to projekta ieceres vai idejas var tikt apzinātas kā aktivitātes sagatavošanas pasākumi (noskaidrojot nozares vajadzības un iespējas), it īpaši ierobežotas atlases aktivitātes noteikumu sagatavošanā. Savukārt ieviest projekta ieceres iesniegšanas iespēju, ņemot par pamatu Administratīvā procesa likuma 98.pantā nostiprināto uzziņas institūtu, varbūt nāktu pretim potenciāliem projektu iesniedzējiem, tomēr prasītu nesamērīgus resursus valsts pārvaldei, iepriekš skaidrojot, vai katra izdomāta iecere principā atbilstu aktivitātes idejai. EM intervijā arī norādīja, ka komersantiem šāda pieeja neesot aktuāla.<sup>34</sup> Tomēr tas nenozīmē, ka projekta ieceres nevarētu ieviest; tās ieviešot jāpatur prātā šajā ziņojuma sadaļā identificētie riski, samērojot tos ar ieguvumiem konkrētos faktiskajos apstākļos.

**Tādējādi projekta idejas ieteicamāk piemērot kā dalītu projekta vērtēšanu (kas zināmā mērā līdzinātos 2004. – 2006.gada ES fondu darbības periodā noteiktajai sistēmai, bet tādā pašā vai citādā secībā) vai ierobežotā atlasē publisko tiesību subjektiem tajās aktivitātēs, kuras būtu veidotas pēc kvotu principa, ļaujot adresātiem plašu rīcības brīvību. Atklātā atlasē tas paredz papildu pārsūdzības iespējas, no kurām var izvairīties, ļaujot arī noraidītai iecerei pretendēt uz projekta iesniegšanu.**

### [3] Apstrīdēšanas sistēma

<sup>31</sup> Intervija ar IZM pārstāvjiem, 2013.gada 20.augusts.

<sup>32</sup> Intervija ar LAD pārstāvjiem, 2013.gada 22.augusts.

<sup>33</sup> Intervija ar VARAM pārstāvjiem, 2013.gada 28.augusts.

<sup>34</sup> Intervija ar EM pārstāvjiem, 2013.gada 27.augusts.

Lai arī tas **nav bijis ziņojuma uzdevums**, vēlamies norādīt: ja analizējam iespējamās apstrīdēšanas sistēmas efektivitāti, nepieciešams akcentēt četrus būtiskus apstākļus un jāņem vērā, ka apstrīdēšanas sistēmas modelis ir vairāk politiskās lietderības jautājums.

Pirmkārt, ņemot vērā EM norādi, ir jāveido maksimāli efektīva apstrīdēšanas sistēma privātpersonu tiesību nodrošināšanai un tiesu darbības atslogošanai.<sup>35</sup> Otrkārt, TM norādi, ka šādai apstrīdēšanas sistēmai jābūt efektīvai arī attiecībā uz publisko tiesību subjektiem (it īpaši finanšu korekcijām publisko tiesību subjektiem, uz ko norādīja arī VIAA<sup>36</sup>), kāda tā šobrīd nav vai nav skaidri saprotama.<sup>37</sup> Treškārt, FM un CFLA aģentūras izteikto apsvērumu par nepieciešamību apstrīdēšanu centralizēt. Ceturtkārt, LM norādi, ka jāparedz nozares ministrijas iesaiste apstrīdēšanas procesā (pēc ministrijas ieskata – maksimāli).<sup>38</sup>

LM skaidri norādīja, ka neuzskata par lietderīgu sistēmu, kurā ministrija nav apstrīdēšanas iestāde, jo ministrijai esot jābūt iespējai praktiski atbildēt par nozares mērķu sasniegšanu, turklāt apstrīdēšanas iesniegumu vērtēšanā parasti dominējot nozares tiesību aktu interpretācijas jautājumi.<sup>39</sup> No otras puses raugoties, tas nozīmētu gan papildu darbinieku algošanu, gan dokumentu apriti, atšķirīgu viedokļu saskaņošanu starp iestādēm, pastāvīgu konfliktsituāciju veidošanos un paralēlu resursu uzturēšanu aģentūrā un ministrijās. Virs CFLA faktiski būtu vairākas augstākas iestādes apstrīdēšanas ietvaros ar dažādu praksi un interpretācijas pieejām.

Pamatojoties uz FM iegūtajiem datiem, valsts pārvaldes iestādes izmanto gana daudz resursus ES fondu jautājumos pieņemto lēmumu apstrīdēšanas nodrošināšanai. Tā kā tas nebija ziņojuma uzdevums, var dot tikai nelielu ieskatu šo resursu izlietošanā, fokusējot to uz dažu ministriju piemēru. Tā, piemēram, apstrīdēti tikuši 2,9 procenti VARAM kā AI lēmumu, no kuriem iestādes vadītājs atcēlis 26 procentus no apstrīdētajiem lēmumiem. Šo lēmumu sagatavošanai tikai jurista darbs prasījis vidēji 1920 darba stundas gadā. Savukārt no neatceltajiem lēmumiem, 10 procenti pārsūdzēti tiesā. SM apstrīdēto lēmumu izskatīšanā SM iesaistīti trīs darbinieki. LM norādījusi, ka vienā projekta iesnieguma noraidīšanas lēmuma gadījumā noris tiesvedības process, kura nodrošināšanai (paskaidrojumi, sagatavošanās, pārstāvība) indikatīvi vienam darbiniekam ir nepieciešamas četras darba dienas.<sup>40</sup> Savukārt EM uz 2013.gada septembri 2007. – 2013.gada plānošanas periodā apstrīdēti 470 administratīvie akti, no tiem 351 atstāti spēkā, 102 atcelti, 17 atteikti izskatīt.

Ziņojuma autori vēlas akcentēt, ka **būtu juridiski iespējama, bet nelietderīga visu apstrīdēšanas iesniegumu izskatīšanas nodošana FM kā VI**. Tas nenodrošinātu nozares aspekta respektēšanu, nedz iestādes resursu

---

<sup>35</sup> EM 2013.gada 10.maija vēstule Nr. 31-1-4548 Valsts kancelejai.

<sup>36</sup> Intervija ar VIAA pārstāvjiem, 2013.gada 20.augusts.

<sup>37</sup> Intervija ar TM pārstāvjiem, 2013.gada 4.septembris.

<sup>38</sup> Intervija ar LM pārstāvjiem, 2013.gada 13.septembris.

<sup>39</sup> Intervija ar LM pārstāvjiem, 2013.gada 13.septembris.

<sup>40</sup> FM ES fondu tiesiskā nodrošinājuma nodaļas vadītājas Lindas Barbaras 2013.gada 11.septembra elektroniskā pasta sūtījums.

koncentrēšanu atbilstoši specializācijai (darbībām projektu līmenī). FM nāktos palielināt savu darbinieku skaitu un slodzi, lai spētu izvērtēt ne tikai juridiskos, bet arī saturiskos projektu jautājumus, kā arī nodrošinātu visu šo jautājumu pārstāvību tiesās. Tā kā projekta saturiskie jautājumi skartu arī nozaru ministriju intereses, slēgts apstrīdēšanas iesnieguma izvērtēšanas process FM nebūtu pietiekami efektīvs.

Ja apstrīdēšanas ietvaros nozaru ministriju darba ieguldījumu tiešām paredzēts būtiski samazināt un tiek izvirzīts mērķis centralizēt apstrīdēšanas iesniegumu izskatīšanu un šīs darbības īstenošanai koncentrēt resursus, apstrīdēšanas sistēmu var veidot pēc LAD prakses, proti, apstrīdēšanas vienas institūcijas ietvaros divos līmeņos.

Tomēr, lai nodrošinātu šā līmeņa efektivitāti un neatkarību no pirmā lēmumu pieņemšanas līmeņa, kā arī sabalansētu nozares ministriju intereses, par pamatu būtu atzīstams EM ierosinājums, atsaucoties uz Lietuvas praksi,<sup>41</sup> izveidot administratīvo strīdu risināšanas komisiju, tādējādi atvieglojot arī tiesu darbu.<sup>42</sup> Nepārņemot visu Lietuvas modeli, bet aizgūstot risinājuma virzienu, var secināt, ka šādi komisijai būtu kvazitiesisks statuss, tā darbotos CFLA ietvaros (neatkarīga no aģentūras, bet aģentūra nodrošinātu komisijas darbu) kā īpaša viena vai vairākas komisijas (pēc lēmumu veida), kurās varētu būt pastāvīgie un mainīgie locekļi (atkarībā no jautājuma un nozares) no vairākām institūcijām vai citi atzīti speciālisti. Komisijas vai komisiju pastāvīgajiem locekļiem tas būtu pamatdarbs vai, visticamāk, papildu pienākums līdztekus pamatdarba pienākumiem. Ieteicams, ka komisiju pastāvīgos locekļus apstiprinātu MK, lai tie nebūtu pakļauti CFLA direktoram vai sastāva noteikšanā nedominētu viena ministra skatījums. Komisijas lēmumu parakstītu tās priekšsēdētājs un tāds šis lēmums būtu pārsūdzams tiesā. CFLA direktors to nevarētu ietekmēt. Šāda komisija nebūtu papildu jākontrolē; tās lēmumi būtu pārsūdzami tiesā. Valsts pārvaldes iekārtas likums neaizliedz šādu institūciju darbību, bet vienīgi prasa, lai būtu skaidra šādu institūciju piederība noteiktai publisko tiesību juridiskajai personai.

Vienlaikus ziņojuma autori vērs uzmanību uz to, ka šāda komisija nebūtu jauna institūcija un neprasītu tādus resursus, kuri jau šobrīd netiek izmantoti, proti, ja nozares ministrijām tik un tā būtu jāgatavo apstrīdēšanas lēmumu pamatojuma lielākā daļa, tad par atbilstošāku pieeju būtu atzīstama apstrīdēšana nozaru ministrijās, mēģinot rast risinājumu kā VI risinātu konfliktsituācijas starp CFLA un nozaru ministrijām.

Vienlaikus būtiski norādīt, ka nav atbalstāma doma vispār atteikties no apstrīdēšanas institūta ES fondu jomā, jo apstrīdēšana domāta tam, lai valsts pārvaldes ietvaros augstāka iestāde vēlreiz izvērtētu lietu, novēršot zemākas iestādes pieļautās kļūdas, kā arī lai atslogotu tiesu, kas nav mazsvarīgi. Ņemot vērā procentuāli lielo atcelto administratīvo aktu skaitu, apstrīdēšanas institūta ietvaros tiek novērstas zemākas iestādes pieļautās kļūdas un tādejādi tiek veicināta kopējā ES fonda mērķa sasniegšana. Apstrīdēšanas sistēmai, kā to

---

<sup>41</sup> Law on Administrative Dispute Commissions.

[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=91193&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=91193&p_query=&p_tr2=)

<sup>42</sup> EM 2013.gada 10.maija vēstule Nr. 31-1-4548 Valsts kancelejai.

intervijā un arī viedoklī par ziņojuma projektu norādīja TM, būtu jāattiecas arī uz finanšu korekciju lēmumiem attiecībā uz publisko tiesību subjektiem, ar kuriem neslēdz civiltiesiskus līgumus un kuriem nav tiesību vērsties tiesā.

**Tādējādi no šā brīža cilvēkresursu un atbildības sadales skatupunkta AI būtu jābūt apstrīdēšanas iestādēm. Ja tiek izvirzīts mērķis centralizēt apstrīdēšanas sistēmu, jāatslogo arī atbildīgo iestāžu ieguldījums lēmumu par apstrīdēto administratīvo aktu sagatavošanā. Viens no centralizētas sistēmas modeļiem ir īpaša MK apstiprināta komisija, kuras darbu tehniski nodrošinātu CFLA. Apstrīdēšanas koncentrēšana VI juridiski ir iespējama, bet varētu nebūt lietderīga.**

### 2.1.2. Projekta ieviešana līguma nepieciešamība un juridiskā daba

***Uzdevums:* Izvērtēt, vai samazinātos administratīvie šķēršļi un administratīvais slogs, ja civiltiesisko līgumu par projekta īstenošanu vietā tiktu slēgti publisko tiesību līgumi vai izdoti administratīvie akti par projekta apstiprināšanu un īstenošanu ar nosacījumiem**

Fondu vadības likums 15.panta otrās daļas 1.punts citastarp noteic, ka gadījumā, ja ES fonda FS ir fiziska persona, Latvijas Republikā reģistrēta juridiskā persona vai šādu personu apvienība, projekta īstenošanu nodrošina atbilstoši civiltiesiska līguma noteikumiem. Papildu tam minētā likuma 25.panta pirmā daļa norāda uz strīdu risināšanu Civilprocesuālā kārtībā.

Līgumu par civiltiesisku parasti uzskata arī vispārējās jurisdikcijas tiesas,<sup>43</sup> skatot lietas par līgumu izpildes pareizību vai līgumu laušanu. Dažos gadījumos tiesas<sup>44</sup> kļūdaini atzinušas līgumu par publisko tiesību līgumu, norādot: tā kā līguma mērķis ir sabiedriska labuma gūšana, tā uzdevums ir sasniegt valsts noteiktās prioritātes un mērķus, kā arī līguma noteikumi paredzēti normatīvajos un administratīvajos aktos, tas uzskatāms par publisko tiesību līgumu. Tiesa piekritusi juridiskajā periodikā paustam viedoklim, kas līgumus par ES fondu līdzekļu piešķiršanu uzskata par publisko tiesību līgumiem.<sup>45</sup>

Tomēr Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments arī pievienojās tēzei, ka no noslēgtā līguma starp iestādi un finansējuma saņēmēju (konkrētajā gadījumā – SIA) un Fondu vadības likuma 15. un 20.panta izriet, ka starp SI un FS ir noslēgts civiltiesisks līgums.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Sk., piemēram, Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesas kolēģijas 2011.gada 3.maija spriedums lietā Nr.C27194009; Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesas kolēģijas 2013.gada 27.februāra spriedums lietā Nr.C33242010; Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesas kolēģijas 2013.gada 23.aprīļa spriedums lietā Nr.C30596012; Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesas 2013.gada 17.jūnija spriedums lietā Nr.C27231511.

<sup>44</sup> Administratīvās apgabaltiesas 2011.gada 27.maija spriedums lietā Nr. A42709808.; Zemgales apgabaltiesas 2012.gada 26.februāra lēmums lietā Nr.C06070411/13-11, 2012.gada 3.aprīļa lēmums lietā Nr.C06070411.

<sup>45</sup> Brizgo M. Līgumi par finansējuma piešķiršanu no struktūrfondiem: tiesiskais statuss. *Jurista Vārds*, 2012.gada 27.marts.

<sup>46</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2012.gada 8.novembra lēmums Nr.SKA-752/2012.

No Vācijas tiesību doktrīnas skaidri izriet, ka subsīdiju piešķiršana notiek ar administratīvajiem aktiem vai publisko tiesību līgumiem. Visām ES subsīdijām kopīgs ir tas, ka publiski tiesisku interešu dēļ atsevišķi tirgus dalībnieki tiek atbalstīti, lai sasniegtu noteiktu vēlamu rezultātu (mērķi)<sup>47</sup>, proti, ES fondu līdzekļu piešķiršana notiek ar publiski tiesiskiem mērķiem, tāpēc tā ir valsts pārvaldes darbība publisko, nevis privāto tiesību jomā. Igaunijā un Lietuvā ES fondu līdzekļi tiek piešķirti ar administratīvajiem aktiem vai publisko tiesību līgumiem.<sup>48</sup>

Latvijas juridiskajā periodikā atrodams viedoklis,<sup>49</sup> kas šos līgumus ierindo civiltiesisko līgumu kategorijā, jo, līdzīgi kā fondu līdzekļus piešķirošās iestādes,<sup>50</sup> uzskata, ka fondu piešķiršanā uzskatāmi darbojas administratīvo tiesību zinātnē attīstītā divpakāpju teorija (pirmajā pakāpē lemjot, „vai? un otrajā – „kā?”). Ja projekta ieviešanas līgumu atzīst par privāto tiesību līgumu, tas tiek slēgts atbilstoši „divpakāpju teorijas” nostādņēm. Ja pirmajā pakāpē raksturīgas pakļautības attiecības (publisko tiesību joma), tad otrajā pakāpē tiek slēgts privāto tiesību līgums un eksistē pušu līdztiesīgums, ciktāl to pieļauj publisko tiesību priekšraksti, it īpaši par pirmās pakāpes lēmumu saistošo raksturu otrajā pakāpē.

EM pamatoti ir norādījuši,<sup>51</sup> ka Latvijas juridiskajā telpā nav vienotas izpratnes par publisko tiesību un privāto tiesību līguma nošķiršanu, to apliecina dažādās Augstākās tiesas Senāta prakses, proti, Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments ir atzinis, ka līgums, kas noslēgts ar IZM Studiju fondu par kredīta piešķiršanu, atzīstams par administratīvo līgumu, savukārt Senāta Civillietu departaments vairākās lietās analoģu līgumu atbilstoši divpakāpju teorijai atzina par privāto tiesību līgumu.<sup>52</sup>

Zvērinātu advokātu biroja „Liepa, Skopina/Borenius” 2006.gada 1.augusta atzinumā, kas sagatavots ES fondu 2007. – 2013.gada darbības periodam, ir secināts, ka nav lietderīgi uzturēt visnotaļ akadēmisku strīdu par to, kādā jomā – publisko vai privāttiesību – funkcionē attiecīgais līgums. Lietderīgāk ir attiecīgajos normatīvajos aktos paredzēt tiesu – vispārējo vai administratīvo – kurā tiek izskatīti no attiecīgā līguma izrietošie strīdi. Šāds mehānisms nebalstās vienīgi teorētiskās atziņās – uz tā pieļaujamību ir norādījuši arī Satversmes tiesa, proti, ka Satversmes 92. panta pirmais teikums nekādā veidā nereglamentē to, kura procesa (administratīvā procesa, civilprocesa vai kriminālprocesa) kārtībā izskatīt konkrētu lietu, un likumdevējam, pieņemot attiecīgos procesa likumus, ir rīcības brīvība noteikt gan procesa veidu vispār, gan arī to, kādas lietas izskatīs

---

<sup>47</sup> Kopp F.O., Ramsauer U. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 10., vollständig überarbeitete Auflage, Verlag C.H.Beck, München, 2008, S.900-905.

<sup>48</sup> Informācija no Igaunijas Finanšu ministrijas, 2013.gada 2.septembris. Informācija no Lietuvas Finanšu ministrijas, 2013.gada 26.augusts.

<sup>49</sup> Danovskis E. Iestādes lēmuma un civiltiesiska līguma mijiedarbība. *Jurista Vārds*, 2009. 28.jūlijs.

<sup>50</sup> LIAA 2012.gada 13.aprīļa blakus sūdzība par Zemgales apgabaltiesas 2012.gada 3.aprīļa lēmumu lietā Nr.C06070411.

<sup>51</sup> EM 2013.gada 10.maija vēstule Nr. 31-1-4548 Valsts kancelejai.

<sup>52</sup> Višķere I. Publisko tiesību līgumi un to kontrole administratīvā procesa kārtībā, *Jurista Vārds*, 2009.gada 3.februāris.

konkrētā procesa kārtībā.<sup>53</sup> Šo tēzi apstiprina TM<sup>54</sup> un vairāki administratīvo tiesu tiesneši,<sup>55</sup> norādot tieši uz lietderības apsvērumu vērtēšanu.

Līdzšinējā ES fondu vadībā iesaistīto institūciju prakse liecina, ka institūcijas kopumā atbalsta un aktīvi izmanto civiltiesiskā līguma priekšrocības. Turklāt gan CFLA, VIAA, LIAA un SIF norādīja uz nepieciešamību šādu pieeju saglabāt arī nākamajā ES fondu darbības periodā. Šim viedoklim piekrita arī TM, norādot: pat ja līgums pēc būtības arī ir publisko tiesību līgums, tam var noteikt civilprocesuālu izskatīšanas kārtību, ja tas ir lietderīgi, kā arī prakses jaunajā periodā, tiesiskā risinājuma maiņa nedrīkstētu būt pašmērķis, jo radīs jaunas neskaidrības un izaicinājumus praksē.<sup>56</sup>

Vienlaikus divpakāpju teorija tiek kritizēta, norādot, ka bieži vien nav principiālas atšķirības starp abām pakāpēm, proti, ka pirmajā pakāpē publisko tiesību ietvaros netiek pieņemts tikai konceptuāls lēmums, bet otrajā pakāpē puses privāto tiesību ietvaros tikai vienojas par izpildes kārtību.<sup>57</sup> Savukārt publisko tiesību līguma gadījumā parasti nav divu atsevišķi identificējamu dokumentu – administratīvā akta un privāto tiesību līguma, bet gan tikai viens dokuments – publisko tiesību līgums (pirms tam gan var būt publiski tiesisks gribas izteikums noslēgt līgumu<sup>58</sup>). Tomēr abos gadījumos ir jāizvērtē, vai nav iespējams projekta īstenošanas nosacījumus ietvert uzreiz administratīvajā aktā, neslēdzot līgumu vispār. Šādu praksi izmanto un atbalsta LAD, kurš norāda uz iespēju tikpat efektīvi strādāt bez līguma kā atsevišķa dokumenta projekta ieviešanai.<sup>59</sup>

**Tādējādi juridiskais kritērijs līguma dabas noteikšanai nav izšķirošais; ir jāvērtē un jāmeklē efektīvākais risinājums, aplūkojot trīs iespējamās rīcības modeļus:**

- 1) publisko tiesību līgums;**
- 2) administratīvais akts un tam sekojošs civiltiesisks līgums;**
- 3) administratīvais akts ar nosacījumiem, neslēdzot līgumu vispār.**

Publisko tiesību līgums ir teorētiski visatbilstošākais veids projekta īstenošanas līgumam, ja tāds vispār tiktu slēgts. Līdz ar to, lai atteiktos no teorētiski atbilstošākā risinājuma, ir jābūt pamatotiem efektivitātes argumentiem. Visās intervijās, ieskaitot SI, TM, administratīvo tiesu tiesnešus un LAD, tika viennozīmīgi akcentēts, ka publisko tiesību līgums būtu neefektīvāks instruments šādu iemeslu dēļ:

- 1) tāpat kā civiltiesiska līguma gadījumā ir jātērē laiks līguma kā dokumenta sagatavošanai un parakstīšanai;

---

<sup>53</sup> Satversmes tiesas sprieduma lietā Nr. 2005-18-01 „Par Civilprocesa likuma 449. panta ceturtajā daļā ietvertās normas vārdu „un trešajā daļā” un Zemesgrāmatu likuma 98. panta piezīmes atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 92. pantam” 16.1. – 16.2. punkts.

<sup>54</sup> TM 2013.gada 21.jūnija vēstule Nr. 1-10/2445 Valsts kancelejai.

<sup>55</sup> Intervija ar senatori Jaurīti Briedi, 2013.gada 20.augusts. Intervija ar tiesnesi Ilzi Freimani, Anitu Kovaļevsku un Valteru Poķi, 2013.gada 26.augusts.

<sup>56</sup> Intervija ar TM pārstāvjiem, 2013.gada 4.septembris.

<sup>57</sup> Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. TNA, 2002, 318. iedaļa.

<sup>58</sup> Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. TNA, 2002, 260. iedaļa.

<sup>59</sup> Intervija ar LAD pārstāvjiem, 2013.gada 22.augusts

- 2) šī līguma darbība notiek publisko tiesību jomā, kas būtiski palielina iestādes pierādīšanas un pamatošanas pienākumu, salīdzinot ar privātpersonai noteikto, proti, civiltiesiska līguma gadījumā starp pusēm pastāv sacīkstes princips, no kā izriet, ka FS strīdus risinās Civilprocesa likuma noteiktajā kārtībā tikai gadījumā, ja tā rīcībā būs pietiekami pierādījumi,<sup>60</sup> kas, ņemot vērā to, ka privātpersonai ES fondu jautājumos var būt lielāki pienākumi un augstākas prasības, būtu samērīgi;
- 3) līguma saturs noteikšanā civiltiesiskais tiesību līgums ir elastīgāks līdzeklis tiesisko attiecību noregulēšanai un ļauj brīvāk noteikt līguma saturu, jo tāda līguma brīvība kā civiltiesībās, kas pamatojas uz privātautonomiju, publiskajās tiesībās nav iespējama;<sup>61</sup>
- 4) publisko tiesību līgumu neizpilda ar administratīvo aktu, no kā izrietētu, ka visi strīdi risināmi pieteikuma kārtībā tiesā, iestādei vēršoties ar pieteikumu tiesā par līguma izpildes pareizību vai naudas summas piedziņu un tādējādi zaudējot tik nepieciešamo ātrumu;
- 5) Administratīvā procesa likums publisko tiesību līguma izpildes strīda gadījumā nepieļauj piemērot prasības nodrošinājumu kā līdzekli, ko praksē izmanto.<sup>62</sup> Ir izņēmuma gadījums, kad tiesa šādu līdzekli ir piemērojusi,<sup>63</sup> tomēr to neļāva darīt attiecībā uz nekustamo īpašumu, kā arī tiesa akcentēja, ka šajā gadījumā Administratīvā procesa likums nosaka divus kritērijus pagaidu noregulējumam – primšķietams prettiesiskums un iespējami neatgūstami zaudējumi. Civilprocesa likums koncentrējas tikai uz vienu – risks, ka piedziņa nebūs iespējama, bet pirmšķietamais prettiesiskums ir tikai viens no apsvērumiem, kuru ņem vērā
- 6) LIAA izmanto iespēju vērsties prasības kārtībā kā kreditoram arī pret maksātnespējīgas komercsabiedrības valdes locekli par pieļautajiem pārkāpumiem,<sup>64</sup> kas publisko tiesību līguma gadījumā nav iespējams;
- 7) nav iespējas paredzēt līgumsoda samaksu, kā vietā normatīvajā aktā jāparedz nokavējuma nauda;<sup>65</sup>
- 8) administratīvajām tiesām, lemjot mantiskus jautājumus, tik un tā būs jāpēta civiltiesiskā prakse līgumu darbības jomā, jo publisko tiesību līguma noteikumu apspriešanai piemēro arī Civillikuma noteikumus.<sup>66</sup> To apliecina arī tiesu prakse, ka administratīvajām tiesām jāizmanto civiltiesiskā prakse un civiltiesību literatūra.<sup>67</sup>

No iepriekšminētā secināms, ka prakses maiņai ES fondu 2014. – 2020.gada darbības periodā, izvēloties publisko tiesību līguma formu projekta īstenošanai, nav pietiekamu efektivitātes argumentu kā vien tas, ka šāds risinājums būtu teorētiski atbilstošāks. Papildu tam galvenais iebildums ir tas, ka līguma saturu galvenokārt nosaka ārējie normatīvie akti. Tomēr tas ir līguma rakstīšanas

<sup>60</sup> EM 2013.gada 10.maija vēstule Nr. 31-1-4548 Valsts kancelejai.

<sup>61</sup>Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. TNA, 2002, 256. iedaļa.

<sup>62</sup> Kurzemes rajona tiesas 2013.gada 24.jūlija lēmums par prasības nodrošināšanu lietā Nr. C28373713

<sup>63</sup> Administratīvās rajona tiesas 2013.gada 14.janvāra izpildu raksts un Administratīvās apgabaltiesas 2013.gada 3.janvāra lēmums lietā Nr. A420541212.

<sup>64</sup> Intervija ar LIAA pārstāvjiem, 2013.gada 27.augusts.

<sup>65</sup> Intervija ar Latvijas Universitātes lektori dr.iur. Dainu Osi, 2013.gada 26.augusts.

<sup>66</sup> Intervija ar Latvijas Universitātes lektori dr.iur. Dainu Osi, 2013.gada 26.augusts.

<sup>67</sup> Administratīvās apgabaltiesas 2013.gada 3.janvāra lēmums lietā Nr. A420541212.



tehnikas jautājums, jo SI prakse rāda, ka civiltiesiskā līguma forma dod daudz vairāk elastības, projekta īstenotājam uzliek lielāku pierādīšanas pienākumu, turklāt šādā gadījumā var pat piemērot ķīlu vai galvojumu kā nodrošinājumu.<sup>68</sup> Dažus efektivitātes trūkumus varētu novērst, grozot Administratīvā procesa likumu, it īpaši tā pagaidu noregulējuma normas un ļaujot kā pagaidu aizsardzības līdzekli izmantot aizliegumu rīkoties ar nekustamo īpašumu lietā, kurā iestāde iesniegusi pieteikumu pret privātpersonu par publisko tiesību līguma izpildi.

Civiltiesiskais līgums ļauj risināt specifiskus saimnieciskus jautājumus, turklāt komersanti pie šādas attiecību noregulējuma formas ir pieraduši, kas nav mazsvarīgi.<sup>69</sup> Ja FS ir jāparaksta jebkāds dokuments pirms projekta ieviešanas uzsākšanas, tad labāk, ka šis dokuments ir līgums. Nav nozīmes, uz cik lapām šis līgums ir, jo līgumu (kā caurauklotu dokumentu) paraksta tikai dokumenta beigās. Turklāt lielākā daļā līguma noteikumu ir iepriekš saskaņoti iestādes ietvaros un individuālas korekcijas prasītu tikpat daudz, cik sagatavojot administratīvo aktu ar nosacījumu. Arī administratīvo aktu ar nosacījumu vajadzēs izdrukāt, pielāgot nosacījumus, izsniegt personiski vai sūtīt pa pastu.

Civiltiesiska līguma gadījumā kā negatīvu faktoru var minēt publiskajās un privātajās tiesībās valdošo tiesību normu intertemporālās piemērošanas pieeju sadursmi. Publiskajās tiesībās tiesību normai attiecībā uz ievadītām tiesiskajām attiecībām ir gan uz priekšu vērsts, gan tūlītējs spēks, bet privāttiesībās – tikai uz priekšu vērsts spēks.<sup>70</sup> Līdz ar to, par grozījumiem MK noteikumos kādas aktivitātes ieviešanas nosacījumos, SI un projekta īstenotājam ir jāvienojas par izmaiņām, kuras administratīvā akta nosacījumu gadījumā darbotos arī bez vienošanās un ar tūlītēju iedarbību. Līdz ar to, izvēloties civiltiesisko līgumu, pēc regulējums ir vairāk jākoncentrē tieši pašā līgumā.

Ir pamatots EM iebildums, ka šobrīd Fondu vadības likuma 23. un 24.pantam finanšu līdzekļu atgūšana var notikt gan civilprocesuāli, gan administratīvā procesa kārtībā, ļaujot iestādēm pašām izvēlēties efektīvāko risinājumu konkrētās lietas apstākļiem. Šādas izvēles saglabāšana nav lietderīga, jo rada neviennozīmīgu izpratni par līguma juridisko dabu, kā arī piespiedu izpildes instruments nepalielina iespējas atgūt finansējumu.<sup>71</sup>

**Tādējādi, ja par projekta ieviešanu vispār tiek slēgts līgums, šis līgums likumā definējams kā pakļauts civiltiesiskajam un civilprocesuālajam regulējumam. Tomēr vēl noskaidrojams, vai projekta efektīva īstenošana ir iespējama arī bez līguma slēgšanas.**

Ņemot vērā LAD praksi, atsakoties no līguma slēgšanas projekta īstenošanai, ir konstatējami divi iespējamie ieguvumi:

- 1) resursu ekonomija līguma sagatavošanā un parakstīšanā;
- 2) publiskajām tiesībām teorētiski atbilstošs risinājums.

---

<sup>68</sup> Intervija ar CFLA pārstāvjiem, 2013.gada 13.augusts.

<sup>69</sup> Intervija ar EM pārstāvjiem, 2013.gada 27.augusts.

<sup>70</sup> Kalniņš E. Par jaunā Darba likuma spēkā stāšanos. Jurista Vārds, 2002.gada 2.jūlijs.

<sup>71</sup> EM 2013.gada 10.maija vēstule Nr. 31-1-4548 Valsts kancelejai.

LAD pārstāvji norādīja, ka atteikšanās no līguma kā atsevišķa dokumenta ir būtiski samazinājis administratīvos resursus, ļaujot padarīt to pašu vai pat vairāk darba 30 procentu darbinieku skaita samazināšanas apstākļos. Vienlaikus jāpiebilst, ka šis aprēķins balstās gan uz lēmumiem par platību maksājumiem, gan uz projekta veida lēmumiem, turklāt no kopējo lēmumu skaita projekta veida lēmumi ir mazākumā.

Neraugoties uz šo faktu, jāatzīst, ka līguma neslēgšana un iztikšana ar administratīvo aktu ar nosacījumu ir juridiski iespējams risinājums, kas var darboties pietiekami efektīvi, ņemot vērā šādus apsvērumus:

- 1) administratīvā akta ar nosacījumiem gadījumā izvērstas regulējums MK noteikumu līmenī ir obligāts. Līguma gadījumā šis regulējums var būt mazāk izsmeļošs;
- 2) administratīvais akts ar nosacījumiem ir salīdzinoši lakonisks, ātri sagatavojams, neprasa privātpersonai pūles tā sagatavošanā un parakstīšanā. Nav divu dokumentu – lēmuma un līguma, kas mazina darba apjomu;
- 3) ērta grozīšana, nav jāpanāk vienošanās, bet lielāks risks apstrīdēšanai;
- 4) gan līguma, gan administratīvā akta ar nosacījumiem gadījumā tekstuāli mainīgā daļa faktiski ir vienāda. Atšķirība veidojas tajā, ka LAD šo mainīgo daļu no iesniedzēja noskaidro līdz projekta vērtēšanas pabeigšanai, bet Fondu vadības likumu piemērojošās iestādes – pēc projektu vērtēšanas pabeigšanas. Līdz ar to laika ieguvumu – aptuveni 15 darbdienas – var iegūt arī saglabājot līgumu kā dokumentu, bet tajā ietveramo informāciju noskaidrojot iepriekš;
- 5) SI apšaubīja būtisku praktisko laika ieguvumu (sk. 2.punktu).<sup>72</sup> Vienīgais atslogojums varētu būt tāds, ka projekta iesniedzējam nav pienākums parakstīt līgumu. Tomēr pret to izvirzāmi divi būtiski iebildumi. Pirmkārt, gandrīz katrā atklātā konkursā kāds no atbalstītajiem projektiem netiek ieviests, jo iesniedzējs atsakās no projekta ieviešanas (neslēdz līgumu), kā rezultātā notiek finansējuma pārdale.<sup>73</sup> Administratīvā akta ar nosacījumiem gadījumā šādu informāciju iegūs novēloti vai arī tik un tā prasīs rakstveidā apliecināt gatavību ieviest projektu. Būs vairāki dokumenti viena vietā. Otrkārt, pienākumu uzņemšanās ar līgumu ir juridiski drošāka, jo pret tiem vēlāk galvenokārt var iebilst tikai atsaucoties, piemēram, uz viltu vai draudiem, bet administratīvā akta ar nosacījumiem gadījumā tos var uzskatīt par vienpusēji uzspiestiem un tādējādi iestādei tiesā katrs no tiem būs jāpamato.<sup>74</sup> Tātad parādās jauns tiesvedības risks – ne tikai par administratīvo aktu, bet arī atsevišķi par tā nosacījumiem un atkarībā no nosacījumu veida (strīdus gadījumā priekšnoteikums aptur, bet nepiespiež, uzdevums piespiež, bet neaptur<sup>75</sup>);

---

<sup>72</sup> Intervija ar VIAA pārstāvjiem, 2013.gada 20.augusts. Intervija ar Sabiedrības integrācijas fonda pārstāvjiem, 2013.gada 27.augusts.

<sup>73</sup> LAD negaida informāciju no projekta iesniedzēja. Pēc noteikta laika pārliecinās, vai projekts tiek īstenots, tomēr šādu atteikuma gadījuma ieviest apstiprinātu projektu esot ļoti maz. Savukārt Sabiedrības integrācijas fonda pārstāvji norāda, ka viņiem gandrīz katrā konkursā kārtā 1-2 gadījumos labvēlīga lēmuma gadījumā ir atteikums noslēgt līgumu.

<sup>74</sup> Intervija ar Sabiedrības integrācijas fonda pārstāvjiem, 2013.gada 27.augusts.

<sup>75</sup> Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. TNA, 2002, 168. iedaļa.

- 6) administratīvā akta gadījumā nav jāsaņem līgums ar lielu teksta apjomu, dublējot MK noteikumus. Privatpersona īpaši nevar iebilst par līguma punktiem;
- 7) administratīvais akts ar nosacījumiem mazina iespējas atrisināt netipiskus gadījumus un panākt starp pusēm kompromisu, kas, slēdzot līgumu, ļauj samazināt tiesiskās aizsardzības līdzekļu izmantošanu;<sup>76</sup>
- 8) šobrīd divpakāpju teorijas ietvaros administratīvais process izbeidzas ar civiltiesiska līguma noslēgšanu, no kā izriet, ka administratīvais akts ir izpildīts un vairs nav atceļams. Administratīvā akta ar nosacījumiem gadījumā šāda juridiskā konstrukcija vairs nedarbosies. Ziņojuma autoriem gan šobrīd ir grūti novērtēt visas iespējamās situācijas, kurās tas varēt būt būtiski, tomēr šis apstāklis ir jāņem vērā;
- 9) administratīvais akts ar nosacījumiem, lai būtu efektīvs, prezumē, ka visu maksājumu veikšana, katra finanšu korekcija un neatbilstoši veiktu izdevumu atgūšana notiktu arī ar administratīvo aktu, kā tas nav šobrīd. Tas arī, visticamāk, ietvertu nekavējoši izpildāmu administratīvo aktu par finanšu līdzekļu atgūšanu, negaidot tiesas spriedumu, kas bieži vien komersantu tūlītēji novedot līdz maksātnespējai.<sup>77</sup> Ziņojuma autori iesaka būt piesardzīgiem pret šādu lēmumu nekavējošas izpildes atbilstību samērīguma principam, jo tāda būtu pieļaujama drīzāk nodokļu maksājumiem. Tiesām būtu arī atsevišķi jālemj par šāda akta darbības apturēšanu. No minētā izriet arī iespējami lielāks papildu slogs valsts budžetam zaudējumu atlīdzināšanai prettiesiska administratīvā akta par finanšu līdzekļu atgūšanu gadījumā. Tomēr samērīgāks risinājums būtu tiesas lēmums civilprocesa kārtībā, kuru pieņemtu uz iestādes motivēta lūguma pamata, nevis jautājumu risinātu ar iestādes vienpusēju lēmumu ar nekavējošas izpildes sekām. Arī zaudējumu risks valsts budžetam tiktu būtiski samazināts civiltiesiska līguma gadījumā, kur lēmumu pieņem vispārējās jurisdikcijas tiesa, tostarp nodrošinot prasību;
- 10) administratīvā akta ar nosacījumiem gadījumā nav iespējams līgumsods. Normatīvajā aktā ir jāparedz nokavējuma nauda;
- 11) izdodot administratīvo aktu par finanšu līdzekļu atgūšanu, nav iespējama prasības nodrošināšana, tomēr tas nav trūkums, jo to daļēji atsvērtu Civilprocesa likuma 555.panta septītajā daļā paredzētie instrumenti tiesu izpildītājam (apķīlāt parādnieka mantu, tai skaitā apķīlāt naudas līdzekļus un noguldījumus kredītiestādē, iesniegt nostiprinājuma lūgumu zemesgrāmatu nodaļai piedziņas atzīmes ierakstīšanai zemesgrāmatā vai nosūtīt rīkojumu citam publiskam reģistram atsavināšanas vai citu darbību aizlieguma ierakstīšanai). Jāatzīst, ka laikposmā starp lēmuma paziņošanu un izpildu lietvedības uzsākšanu var paiet pat mēneši (apstrīdēšana augstākā iestādē, brīdināšana u.tml.), no kā izriet, ka tiesas noteiktais prasības nodrošinājums civilprocesuālā kārtībā tomēr ir efektīvāks;
- 12) līguma tekstā nereti ietver normas, kas ļauj iestādei rīkoties plašāk un ar lielāku subjektīvo faktoru (pozitīvā nozīmē), ko, visticamāk, nevarēs paredzēt MK noteikumos, proti, visu netipisko un būtisko varēs pārņest uz MK noteikumiem;<sup>78</sup>

<sup>76</sup>Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. TNA, 2002, 251. iedaļa.

<sup>77</sup> Intervija ar Administratīvās rajona tiesas priekšsēdētāju Ilzi Freimani, 2013.gada 26.augustā

<sup>78</sup> Intervija ar Sabiedrības integrācijas fonda pārstāvjiem, 2013.gada 27.augusts.

13) ja katrs līgumslēdzēju institūciju lēmums par finansējuma izmaksāšanu vai neizmaksāšanu būs administratīvais akts, ES fondu administrēšanai nepieciešamo resursu apjoms pieaugtu nesamērīgi iepretim ieguvumam no šādas sistēmas izveides.<sup>79</sup>

**Nemot vērā iepriekšminēto, secināms, ka administratīvais akts ar nosacījumiem ir iespējams tiesisks risinājums, tas ir alternatīvs risinājums, tomēr tam nav tik būtisku priekšrocību nedz efektivitātē, nedz tiesiskajā ietvarā, lai šobrīd mainītu praksi, atsakoties no civiltiesiska līguma modeļa. Vairākas iestādes sarunā pieļāva, ka vienlaikus varētu pastāvēt abi modeļi – atkarībā no MK noteikumos paredzētā un konkrētās aktivitātēs specifikas. Šāda pieeja būtu ļoti efektīva, jo atbilstu katras aktivitātes īpatnībām, tomēr radītu neskaidrību un apjukumu privātpersonām un tiesās, kurā gadījumā un kāpēc kāds strīds ir pakļauts kādas jurisdikcijas tiesai.**

**Līdz ar to atteikšanās no civiltiesiska līguma un līguma vispār nozīmētu ne tikai pastāvošās prakses nomaiņu ar citu, kas prasītu papildu pielāgošanos jaunajām prasībām, bet arī tādu valsts rīcības brīvības samazināšanu, taktisko iespēju ierobežošanu un valsts budžeta risku palielināšanu potenciālo zaudējumu atlīdzināšanai, ko neprasa samērīgums starp personas tiesībām un sabiedrības interesēm, ņemot vērā to, ka piedāvātais risinājums privātpersonas mantisko stāvokli būtiski ietekmējošus lēmumus nodotu uzreiz tiesas, nevis iestādes kompetencē.**

Publisko tiesību līguma, civiltiesiska līguma un administratīvā akta ar nosacījumiem risku un ieguvumu salīdzinājuma tabula ietverta ziņojuma pielikumā Nr.3.

Ja tomēr tiek izlemts izraudzīties risinājumu, ka projekta īstenošanas līgums netiek slēgts, bet tiek izdots administratīvais akts ar nosacījumiem, ārējā normatīvajā aktā obligāti jāparedz detalizēta projekta īstenošanas kārtība, plašam pilnvarojumam ietvert nosacījumus, kas nepieciešami kvalitatīvai projekta īstenošanai, kā arī norādei, ka administratīvais akts par finanšu līdzekļu atgūšanu ir izpildāms nekavējoties. Lai šādam risinājumam būtu arī ieguvums laikā, ir jāparedz, ka šādu lēmumu noformē (rekvizīti, tāme, termiņi, avanss), pabeidzot projekta vērtēšanu un iekļaujoties tai atvēlētajā termiņā.

### 2.1.3. Ministru kabineta noteikumu un līgumu satura apjoms un korelācija

***Uzdevums: sniegt priekšlikumus horizontālajiem Ministru kabineta noteikumiem par vispārīgiem nosacījumiem fondu īstenošanā, lai nedublētu normas aktivitāšu noteikumos un līgumos/vienošanās***

Iepriekšējās ziņojuma sadaļās tika noskaidrots, ka:

- 1) likuma atrunas princips neprasa projektu vērtēšanas kritērijus ietvert ārējā normatīvajā aktā. Likuma atrunas princips un likuma prioritātes princips prasa, lai MK izlemtu tikai svarīgākos jautājumus, pārējo

<sup>79</sup> CFLA 2013.gada 8.maija elektroniskā pasta vēstule Valsts kancelejai.

- regulējumu atstājot citā normatīvo aktu līmenī. Attiecībā uz publisko tiesību subjektiem rīcības brīvības apjoms šajā jautājumā ir maksimāls;
- 2) efektīvākais veids projekta īstenošanai būtu līgums, kuru likums noteiktu kā pakļautu civiltiesiskajai un civilprocesuālajai kārtībai. Tas nozīmē, ka līdz šim projekta īstenošanai paredzētās tiesību normas, varētu tikt sadalītas starp MK noteikumiem un līguma tekstu;
  - 3) nav lietderīgi palielināt MK noteikumu apjomu jautājumos, kurus var individuāli reglamentēt iekšējos dokumentos un līgumos. Tas atbilstu Valsts prezidenta 2012.gada 12.decembra rīkojumā Nr.7 nospraustajam rīcībpolitikas mērķim samazināt tiesiskā regulējuma apjomu ārējos normatīvajos aktos.

Ziņojuma autori ziņojumam atvēlētajā laikā nevar dot izsmeltošas norādes, kuru regulējumu ietvert horizontālajos vai individuālajos aktivitātes noteikumos, vai līguma tekstā. Tas ir lietderības un juridiskās tehnikas jautājums, kā arī prasītu pilnīgi visu aktivitāšu un līgumu noteikumu skrupulozu analīzi un uzrakstīšanu no jauna risinājuma atainošanai. Šā ziņojuma ietvaros tiks sniegtas vadlīnijas un ievirze šā jautājuma veiksmīgākai risināšanai, tostarp, parādot to ar konkrētiem piemēriem, proti, MK noteikumiem par konkrētu aktivitāti un CFLA mājas lapā publicētā divpusējā līguma paraugu. Šīs vadlīnijas ir:

- 1) par katru aktivitāti neizdot atsevišķus MK noteikumus, bet tās grupēt, piemēram, pēc ministrijas, bet katru aktivitāti aprakstošās normas ietvert pielikumā vai atsevišķā nodaļā. Nākot jaunām aktivitātēm, noteikumus papildinātu ar jaunu nākošo pielikumu, kas ļautu vienlaikus arī izdarīt grozījumus iepriekšējās aktivitātēs, ja tas nepieciešams. MK noteikumu sākumā varētu apkopot katrā aktivitātē dublējotās tiesību normas, kuras nav ietvertas horizontālajos MK noteikumos;
- 2) aktivitātes ietvaros pieejamās summas norādīt katros MK noteikumos, kā tas ir šobrīd, ir acīmredzami nelietderīgi to regulāras grozīšanas dēļ.<sup>80</sup> Līdz ar to efektīvāk aktivitātes ietvaros pieejamās summas ir norādīt vienos MK noteikumos, kuriem katra aktivitāte ir kā īss pielikums;
- 3) līgumu prasības un sagatavošana – līguma tekstu, līdzīgi kā esošajā periodā, var sadalīt divās daļās – individuālajā mainīgajā daļā, kas ir īsa un pēc būtības identiska ar LAD lēmuma saturu, un izvērstajā daļā, uz kuru no MK noteikumiem pārceļta lielākā daļa tiesiskā regulējuma par projekta ieviešanu. Līguma tekstu apstiprinātu CFLA. Vienlaikus, lai ievērotu valsts pārvaldes darbības padotību tiesībām, būtu ieteicams izveidot atsevišķus horizontālos MK noteikumus par būtiskajām prasībām ietveršanai projektu ieviešanas līgumos, lai uzliktu iestādēm samērīgus ierobežojumus (Valsts pārvaldes iekārtas likuma 89.pants). Tas zināmā mērā kompensētu un nodrošinātu publiskās varas kontroli apstākļos, kad tiesiskais regulējums pārceļts uz divpakāpju teorijas otro – civiltiesisko – posmu;
- 4) TM un FM pastāvīgi ir jāseko līdzi, lai tās tiesību normas, kas regulāri atkārtotas dažādās aktivitātēs, tiktu pārceļtas uz horizontāliem MK noteikumiem, tādējādi samazinot tiesiskā regulējuma apjomu un atšķirīgas attieksmes veidošanās risku.

---

<sup>80</sup> Intervija ar EM pārstāvjiem, 2013.gada 27.augusts.

Ministru kabineta noteikumu par ES fondu aktivitātes satura salīdzinošais piemērs šajā un piedāvājums nākošajam ietverts **pielikumā Nr.4** un **pielikumā Nr.5**.

Ziņojuma autori uzskata, ka līguma īsums nav pašmērķis. To norādīja arī iestādes intervijās, jo tieši līguma teksts skaidri un individuāli norāda galvenās prasības finansējuma saņēmējam, kas atvieglo viņam vajadzību orientēties neskaitāmos normatīvajos aktos un vadlīnijās. Tieši līguma esamība mazina laiku un pūles, kas jāpieliek privātpersonai, lai orientētos vispārīgāk formulētos un dažādās situācijas aplūkojošos normatīvajos aktos.<sup>81</sup>

Ir pamatots iebildums, ka ES fondu 2007. – 2013.gada darbības periodā katrai SI bija savs līguma paraugs un rakstīšanas stils. Ja nākamajā darbības periodā ir tikai viena SI, šis risks automātiski atkrīt. Papildu tam, kā jau minēts iepriekš, būtu jāizstrādā horizontālie MK noteikumi, kuros noteiktu tipiskākos līgumā regulējamos jautājumus. Šo jautājumu loks precīzi ir pamatots attiecīgajos Zvērinātu advokātu biroja „Liepa, Skopina/Borenius” 2006.gada atzinumos par pamatprasībām līgumiem, un šie atzinumi ir pieejami FM, proti, līgumā nosaka:

1. definīcijas un noteikumus par definīciju interpretāciju;
2. FS pienākumus (pienākumus realizēt projektu atbilstoši plānotajam, pakļauties attiecīgās starpniekinstitūcijas kontrolei, iesniegt pārskatus un atskaites, informēt par izmaiņām attiecībā uz projekta ieviešanu vai FS darbību)
3. starpniekinstitūcijas tiesības un pienākumus (uzraudzīt FS, pieprasīt atskaites un paskaidrojumus, atbildēt uz lūgumiem un pieprasījumiem);
4. vispārīgos apliecinājumus, kurus neatkarīgi no katra konkrētā projekta dod FS. Sankcijas un to sankciju apmēru (līgumsods, nokavējuma nauda);
5. nodrošinājumus, ja tas paredzēts aktivitātes noteikumos (hipotēkas, galvojumus);
6. finansējuma izmaksas noteikumus;
7. noteikumus par maksājumu atlikšanu, apmēra samazināšanu vai apturēšanu;
8. noteikumus par līguma spēkā esamību laikā, līguma grozīšanu un līguma izbeigšanu, kā arī sankcijas par līguma izbeigšanu;
9. pušu atbildības vispārējos noteikumus;
10. klauzulu, kas paredz, ka iespējamie no līguma izrietošie strīdi tiek izšķirti vispārējās jurisdikcijas tiesā;
11. noteikumus par to, kādā veidā puses nogādā vienai otrai paziņojumus un no kura brīža šāda piegāde uzskatāma par saistošu;
12. iespēju konkrētajā gadījumā izvērtējot to nepieciešamību, vērtējot katra konkrētā FS iepriekšējo darbību;
13. īpašus FS apliecinājumus un apņemšanās, kas saistīti ar konkrētā projekta ieviešanu, kā arī sankcijas par to nepatiesumu un neizpildīšanu.

---

<sup>81</sup> Intervija ar VIAA pārstāvjiem, 2013.gada 20.augusts.

Ziņojuma autori iepazīnās ar diviem līgumiem – CFLA līguma projektu konkrētā aktivitātē,<sup>82</sup> un atzīst, ka šis projekts ir labi sagatavots. Samazinot aktivitātes noteikumu apjomu, tā saturs pat būtu papildināms, no MK noteikumu nodaļas regulējumu par projekta īstenošanas kārtību pārceļot uz līguma tekstu.

Ja projekta īstenošanas laikā notiktu būtiskas izmaiņas (piemēram, aktivitātē papildus parādītos jauna atbalstāmā darbība), tad būtu iespējams grozīt visus regulējošos dokumentus un līgumu. Ministrijai jādod tiesības dot uzdevumu CFLA grozīt līgumu, lai ieviestu papildu darbības.

**Tādējādi, atbildot uz ziņojuma sagatavošanas uzdevumā izvirzīto jautājumu, norādām, ka līgumos ir pieļaujama zināma tiesību normu dublēšanās ar ārējo normatīvo aktu saturu uztveramības un skaidrības labad, tomēr līguma teksts būtu prioritārs, bet drīzāk samazināms būtu konkrēto aktivitāti regulējošo noteikumu apjoms. Lai novērstu nevēlamu dublēšanos, ieteicams līguma normas formulēt kā atsauces normas uz ārējo normatīvo aktu, kas apmierinātu arī finansējuma saņēmēju, ļaujot viņam vieglāk orientēties saistošajās prasībās.**

#### 2.1.4. Sankcijas par pārkāpumiem projektu iesniegšanā vai īstenošanā

***Uzdevums:*** *Izvērtēt nepieciešamību noteikt vispārējus nosacījumus, izslēdzot iespēju iesniegt projekta iesniegumu tādām pretendētām, kas citā projektā veicis tiesību aktiem neatbilstošas darbības (piemēram, izdarījis Krimināllikumā paredzētos noziedzīgos nodarījumus saistība ar dokumentu viltošanu, krāpšanu)*

#### [1] Tiesiskās noteiktības principa izpratne

Pirms analīzes veikšanas pētījuma autori norāda, ka atbilstoši darba uzdevumam tiek analizēts tiesiskais mehānisms privātpersonu pieļautajiem tiesību pārkāpumiem. Publisko tiesību subjektiem (piem., pašvaldības un citi) nevar piemērot tādu pašu regulējumu kā privātpersonām, jo publisko tiesību subjekti pārstāv publiskās intereses, līdz ar to automātiska šajā izvērtējumā ietvertu secinājumu piemērošana uz publisko tiesību subjektiem (it īpaši pašvaldībām) var pārkāpt samērīguma principu, jo publiskas personas tiesību ierobežošanas gadījumā cietīs citas personas (piem., pašvaldības iedzīvotāji). Tāpēc izvērtējumā nav iekļauta tiesību pārkāpumu seku analīze par publisko tiesību personām. Tā kā šo personu pārkāpumu gadījumā nepieciešams cits mehānisms (iekšēji kontroles, disciplinēšanas pasākumi), kā šīs personas ierobežot saņemt ES fondu finansējumu tiesību pārkāpumu gadījumā (piem., atvilkumi no iekasētā iedzīvotāju ienākuma nodokļa vai citi ierobežojoši mehānismi, sk. secinājumu sadaļu), tam nepieciešams veikt atsevišķu izpēti. Vienlaikus pētījuma autori vērs uzmanību uz to, ka MK 2013.gada 6.augusta sēdē (prot. Nr.42 96.§) ir apstiprināts informatīvais ziņojums „Priekšlikumi par kārtību, kādā var vērsties pret pašvaldībām un komersantiem, kuri nepilda direktīvu prasības, par kuru

<sup>82</sup> Stacionārās veselības aprūpes attīstība

<http://www.cfla.gov.lv/lv/strukturfondi-un-kohezijas-fondi/projektu-istenosana/stacionaras-veselibas-aprupes-attistiba>.

ieviešanu tie ir atbildīgi”, kurā ir analizētas problēmas saistībā ar pašvaldību atbildību par ES direktīvu nepildīšanu. MK 2013.gada 6.augusta sēdes prot. Nr.42 96.§ 2.punktā uzdots TM sadarbībā ar VARAM līdz 2013.gada 31.decembrim izvērtēt normatīvo aktu regulējumu par pašvaldību amatpersonu atbildību, un, ja nepieciešams, tieslietu ministram iesniegt izskatīšanai MK tiesību akta projektu, kas paredz pašvaldību amatpersonas atbildību arī par valstij nodarītajiem zaudējumiem.<sup>83</sup> Minēto problemātiku var plašāk attiecināt arī uz jebkuru zaudējumu vai tiesvedības izdevumu atmaksu, kas saistīta ar valsts atbildību par starptautisko līgumu pārkāpumiem – gan ES tiesību pārkāpumiem, gan investīciju strīdu pārkāpumiem, gan pārkāpumiem saistībā ar ES fondu apguvi. Tādējādi šobrīd paralēli notiek darbs pie uzdevuma par publisko personu atbildības mehānisma izvērtējuma, ko varētu attiecināt arī uz ES fondu pārkāpumu jomu. Ņemot vērā minēto, līdz 2013.gada 31.decembrim tiks sagatavots TM un VARAM izvērtējums, ko pēc analogijas varētu ieviest arī ES fondu jomā.

## **[1] Tiesiskās noteiktības principa izpratne**

Lai izvērtētu šo jautājumu, sākotnēji jāakcentē no tiesiskās noteiktības principa izrietošas prasības tiesiskā regulējuma veidošanā.

Demokrātiskā tiesiskā valstī tiesību normai pēc iespējas ir jāsakrīt ar tās piemērošanas praksi, jo tiesību normām ir jābūt reālam tiesisko attiecību regulētājam. Tas nozīmē tiesību normu efektīvu darbību. Tiesību normas nevar būt iluzoras, faktiski nefunkcionējošas. Tāpēc, kā norādījusi Satversmes tiesa, likumdevējam ik pa laikam jāpārskata tiesību normas un jāapsver, vai attiecīgais tiesiskais regulējums joprojām ir efektīvs, piemērots un nepieciešams un vai tas nebūtu kādā veidā pilnveidojams.<sup>84</sup> No Satversmes 1.pantā nostiprinātā demokrātiskas republikas jēdziena izriet valsts varas pienākums savā darbībā ievērot tiesiskas valsts pamatprincipus, tostarp tiesiskās noteiktības principu.<sup>85</sup> Lai izpildvara varētu veikt savu pienākumu – praktiski īstenot Saeimas pieņemtus likumus, ir nepieciešams, lai likumā būtu paredzēti pietiekami skaidri tā piemērošanas kritēriji<sup>86</sup> jeb normatīvajiem aktiem jābūt skaidriem un saprotamiem.<sup>87</sup> Tiesību normas izdevēja pienākums ir rūpēties par to, lai tiesību norma tiktu formulēta tik nepārprotami, ka to varētu pareizi interpretēt un piemērot, bet indivīds varētu apzināties tās piemērošanas tiesiskās sekas.<sup>88</sup> Personai ir tiesības zināt savas tiesības (Satversmes 90.pants). Eiropas Cilvēktiesību tiesa (turpmāk – ECT) vairākkārt norādījusi, ka likumiem un tiesību normām, kas ierobežo personas pamattiesības, jābūt gan pienācīgi saprotamiem, gan paredzamiem. Proti, normai jābūt formulētai pietiekami precīzi, lai indivīds,

---

<sup>83</sup> MK 2013.gada 6.augusta sēdes protokols Nr.42, 96.§. Pieejams:

<http://www.mk.gov.lv/lv/mk/mksedes/saraksts/protokols/?protokols=2013-08-06>.

<sup>84</sup> Satversmes tiesas 2005.gada 11.novembra sprieduma lietā Nr.2005-08-01 9.5.punktu un 2012.gada 6. jūnija sprieduma lietā Nr.2011-21-01 9.punktu.

<sup>85</sup> Satversmes tiesas 2013.gada 28.jūnija sprieduma lietā Nr. 2012-26-03 14.punktu, 2010.gada 19.jūnija sprieduma lietā Nr.2010-02-01 4.punkts.

<sup>86</sup> Satversmes tiesas 2005.gada 21.novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 7. un 10.punkts.

<sup>87</sup> Satversmes tiesas 2006.gada 20.decembra sprieduma lietā Nr.2006-12-01 16.punkts.

<sup>88</sup> Satversmes tiesas 2010.gada 19.jūnija sprieduma lietā Nr. 2010-02-01 9.4.2.punkts un 2011.gada 11. maija sprieduma lietā Nr.2010-55-0106 13.1.punkts.



nepieciešamības gadījumā atbilstoši konsultējoties, varētu regulēt savu rīcību.<sup>89</sup> Tiesību normai jābūt formulētai tā, lai ļautu personām skaidri paredzēt precīzu noteikuma piemērošanas jomu un nozīmi. Tas nodrošina indivīdiem svarīgu aizsargmehānismu. Taču nacionālā normatīvā regulējuma precizitātes pakāpe lielā mērā ir atkarīga no attiecīgās jomas, kuru likums reglamentē, un tā adresātu skaita un statusa.<sup>90</sup> Piemēram, konstatējot, ka no tiesību normām nevar secināt, kuras personas var tikt ierobežotas, kādu tiesību pārkāpumu gadījumā un uz kādu termiņu, nav izpildīts tiesiskās drošības kritērijs netiek izpildīts. Tiesiskās drošības un paredzamības nolūkā tiesiskām attiecībām jābūt ierobežotām laikā, tāpēc tiesību normām ir jāparedz termiņi, kādos tiesiskās attiecības tiek regulētas, tas ir, noilguma termiņiem ir tiesiskās noteiktības nodrošināšanas funkcija.<sup>91</sup>

**Tāpat tiesiskās noteiktības, skaidrības princips ir izpildīts, ja ārējā normatīvajā aktā ir ievērotas vismaz šādas prasības:**

- 1) ir noteikts personas tiesību ierobežojuma saturs: par kādām darbībām kādām personām var tikt piemērotas tiesību normā minētās sekas, sankcijas;**
- 2) ir noteikts termiņš tiesību ierobežojuma ilgumam.**

**[2] Tiesiskais regulējums, kas nepielaiž pārkāpējus pie finansējuma saņemšanas**

Fondu vadības likums neregulē atteikuma pamatus, kā arī neietver citu regulējumu, kas norāda uz atteikuma iespējamību, ja pretendents izdarījis normatīvo aktu pārkāpumus ES fondu jomā. Likums 18.pantā pilnvaro MK izdot noteikumus par konkrētu aktivitāšu īstenošanu. Pilnvarojums aptver ļoti plašu regulējuma spektru, arī projektu pieteikumu atteikuma pamatus. Virknē uz šā likuma pamata izdotajos noteikumos ir ietverti vairāki veidi finansējuma atteikumam, kas saistīti ar tiesību aktu pārkāpumiem. Tos var iedalīt vairākās grupās:

- 1) nepatiesas informācijas sniegšana saistībā ar ES Struktūrfondu līdzfinansēto projektu īstenošanu;<sup>92</sup>
- 2) apzināta nepatiesas informācijas sniegšana;<sup>93</sup>
- 3) apzināta nepatiesas informācijas sniegšana vai tīša maldināšana<sup>94</sup> (ar vai bez piebildes par ES Struktūrfondu līdzfinansētajiem projektiem);

---

<sup>89</sup> Sk., piemēram, Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1979.gada 26.aprīļa sprieduma lietā *The Sunday Times v. The United Kingdom* 49.punktu, 1998.gada 24.februāra sprieduma lietā *Larrisis & others v. Greece* 40.punktu un 1999.gada 25.novembra sprieduma lietā *Hashman and Harrup v. The United Kingdom* 31.punktu.

<sup>90</sup> Sk., piemēram, Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1999.gada 25.novembra sprieduma lietā *Hashman and Harrup v. The United Kingdom* 31.punktu, 1993.gada 25.augusta sprieduma lietā *Chorherr c. Autriche* 25.punktu, 2004.gada 17.februāra sprieduma lietā *Maestri v. Italy* 25.punktu un 1990.gada 27.marta sprieduma lietā *Kruslin v. France* 30.punktu.

<sup>91</sup> ES tiesas 2004.gada 24.jūnija spriedums lietā C-278/02 40.punkts.

<sup>92</sup>Sk., piemēram, MK 2009.gada 15.decembra noteikumi Nr.1487, MK 2009.gada 7.jūlija noteikumi Nr.752, MK 2009.gada 30.jūnija noteikumi Nr.675; 2009.gada 15.decembra noteikumi Nr.1487; MK 2009.gada 17.februāra noteikumi Nr.162.

<sup>93</sup> Sk., piemēram, MK 2010.gada 19.oktobra noteikumi Nr.987.

<sup>94</sup> Sk., piemēram, MK 2011.gada 19.oktobra noteikumi Nr.817, MK 2010.gada 20.marta noteikumi Nr.328; MK 2009.gada 17.jūnija noteikumi Nr.582; MK 2010.gada 21.septembra noteikumi Nr.887.

4) noziedzīga nodarījuma izdarīšana, kas skāris Latvijas Republikas vai ES finanšu intereses.<sup>95</sup>

Turklāt ir noteikumi, kuros minētie nosacījumi ir atrodami tikai finansējuma samazināšanas sadaļā (lemjot par līdzekļu atgūšanu),<sup>96</sup> nevis pieteikumu vērtēšanā, tomēr šādam sadalījumam nav loģisks pamatojums un tas neizriet no kādām specifiskām attiecīgās nozares prasībām. Izvērtējot aktivitāšu noteikumu regulējumu, secināms, ka tajos nav vērojama konsekventa un vienota pieeja, izstrādājot kritērijus, uz kuru pamata var atteikt finansējuma saņemšanu, ja konstatēts pārkāpums.

**Tādējādi, primāri, domājot par tiesiskā regulējuma uzlabošanu, ir jānosaka vienoti kritēriji visās nozarēs, tā kā regulējumam finansējuma atteikšanai personām, kas izdarījušas pārkāpumus ES finansējuma saņemšanas jomā, ir jābūt vienādam, jo tas vispārīgā rakstura dēļ neprasa atšķirīgu pieeju katrā nozarē. Vienoti atteikuma pamati samazinās nevajadzīgas atšķirīgas interpretācijas, kas vērojamas šobrīd.**

ES fondi tiek veidoti no kopēja ES budžeta, tāpēc arī to aizsardzībā ir jābūt vienotai pieejai. Ievērojot Padomes 1995.gada 18.decembra regulas (EK, Euratom) regulas Nr.2988/95 par Savienības finanšu interešu aizsardzību<sup>97</sup> (turpmāk – regula Nr.2988/95) 1.pantā noteikto, ka Eiropas Kopienu finansiālo interešu aizsardzībai ar šo tiek pieņemti vispārīgi noteikumi par vienveida pārbaudēm un administratīviem pasākumiem un sodiem, kas saistīti ar Kopienas tiesību pārkāpumiem, un ka „pārkāpums” nozīmē Kopienas tiesību normas pārkāpumu, ko rada kāda saimnieciskās darbības subjekta rīcība vai nolaidība, kas kaitē vai varētu kaitēt Kopienas budžetam vai to pārvaldītiem budžetiem: mazinot vai zaudējot ienākumus no Kopienas vārdā tieši izveidotajiem pašu resursiem vai veicot nepamatotus izdevumus, kā arī ņemot vērā Konvencijas par Eiropas Kopienu finanšu interešu aizsardzību uzstādījumu efektīvi aizsargāt Eiropas Kopienu finanšu interešu, un ievērojot ES tiesas<sup>98</sup> sniegto regulas Nr.2988/95 interpretāciju, ka regulas mērķis ir visās jomās apkarot darbības, kas kaitē Savienības finanšu interesēm un visās politikas jomās ieviest vienotu tiesību normu kopumu, lai apkarotu darbības, kas kaitē vai var kaitēt Savienības finanšu interesēm, un lai visu nozaru noteikumos tiktu ievēroti vispārēji principi kontroles un sodīšanas jomā Savienības tiesību pārkāpumiem, lai regula tiek piemērota ikvienā situācijā, kad tiek izdarīts „pārkāpums”, kā arī ņemot vērā Eiropas Parlamenta un Padomes 2012.gada 25.oktobra regulā Nr.966/2012 par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam, un par Padomes Regulas (EK, Euratom) Nr.1605/2002 atcelšanu,<sup>99</sup> (turpmāk – regula Nr.966/2012) ietverto Savienības budžeta vienotības principu, pieļauto pārkāpumu vērtēšanai un konsekvencēm, kas no tā izriet, jātiek vērtētām ne tikai ES KP fondu finansētajos projektos (kā tas šobrīd regulēts iepriekš norādītajos

<sup>95</sup> Gandrīz visos minētajos Ministru kabineta noteikumos.

<sup>96</sup>Sk., piemēram, MK 2010.gada 19.oktobra noteikumi Nr.987; MK 2008.gada 22.jūlija noteikumi Nr.584.

<sup>97</sup> Padomes 1995.gada 18.decembra regula (EK, Euratom) Nr.2988/95 par Savienības finanšu interešu aizsardzību. *Oficiālais Vēstnesis* L312, 23/12/1995.

<sup>98</sup> Sk., piemēram, ES tiesas 2012.gada 13.decembra sprieduma lietā C-670/11 41. un 42.punktu.

<sup>99</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes 2012.gada 25.oktobra regulā Nr.966/2012 par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam, un par Padomes Regulas (EK, Euratom) Nr.1605/2002 atcelšanu. *Oficiālais Vēstnesis*, 26.10.2012., L 298/1.

MK aktivitāšu noteikumos), bet arī pārējos ES fondos. Efektīva līdzekļu apgūšana prasa nodrošināt caurskatāmību visos ES fondu projektos. Tāpēc regulējums ir jāveido tā, lai, konstatējot pārkāpumu vienā ES fondu projektā, persona nevarētu tikt pielaista pretendēšanai citos fondos.

**Tādējādi pārkāpēji jāvērtē ne tikai vienas līdzekļu administrējošās iestādes pārziņā esošajos projektos un ne tikai ES KP fondos, bet ES fondos kopumā, jo šaura vērtēšana nenovērš līdzekļu prettiesisku izmantojumu ES fondu projektos kopumā.**

Iestādes norāda, ka jau šobrīd vērtē, vai pretendents ne tikai konkrētajā, bet citu iestāžu pārziņā esošajos projektos nav izdarījis tiesību aktu pārkāpumu, piemēram, vai nav pieļauts dubultās finansēšanas aizliegums,<sup>100</sup> tomēr pārkāpēju vērtēšanai būtu jāsniedzas tālāk par dubultās finansēšanas aizlieguma pārbaudēm, tas ir, arī uz citiem pārkāpumiem. Vienlaikus, lai šāds regulējums darbotos efektīvi, iestādēm ir jābūt nodrošinātām ar tehniskām iespējām pārbaudīt informāciju par konkrētā pretendenta darbībām citos projektos (piemēram, Vienotajā informācijas sistēmā). Tāpat norādāms, ka pētījuma autori vērtē tikai to pārkāpēju ierobežošanu no pretendēšanas uz finansējumu, kas ir privātpersonas, neskarot publisko sektoru.

### **[3] Noziedzīgs nodarījums**

Pietiekami skaidrs ir finansējuma atteikuma kritērijs, ka persona izdarījusi noziedzīgu nodarījumu, kas skāris Latvijas Republikas vai ES finanšu intereses. Ziņojuma autori detalizētāk neanalizēs atteikuma pamatu noziedzīga nodarījuma izdarīšana, kas skāris Latvijas Republikas vai ES finanšu intereses, jo šāda atteikuma pamata nepieciešamība nevar būt tālāku diskusiju priekšmets, jo ir nepārprotami skaidrs, ka persona, kura izdarījusi noziedzīgu nodarījumu (tādējādi kaitējot ES finanšu interesēm) un ir stājies spēkā nolēmums krimināllietā, nevar tikt pielaista pretendēšanai uz ES finanšu līdzekļu piešķiršanu ne konkrētā, ne citos fondos, jo nodarījums skāris ES kopējās finanšu intereses.

**Tādējādi šim kritērijam jāpaliek kā patstāvīgam finansējuma atteikuma (secīgi: atņemšanas) pamatam.**

Tomēr šim atteikuma pamatam jābūt ar termiņu, pēc kura iestāšanās var atkārtoti pretendēt uz finansējuma saņemšanu, jo nav samērīgi personu izslēgt no pretendentu loka uz nenoteiktu laiku. Šādam termiņam nav jābūt obligāti sasaistītam ar krimināltiesībās paredzēto termiņu, pēc kura persona uzskatāma par nesodītu (Krimināllikuma 63.panta trešā daļa), jo kā norādīts tālāk administratīvais un kriminālprocess par pārkāpumiem ES fondu jomā ir patstāvīgi procesi. Piedāvātais ierobežojuma termiņa ilgums norādīts secinājumu daļā.

---

<sup>100</sup> Intervija ar LADJuridiskā departamenta vadītāju, 2013.gada 26.augusts; intervija ar LIAA un EM pārstāvjiem, 2013.gada 27.augusts.

#### [4] Aizdomas par krāpšanu

Šobrīd tiešā tekstā aktivitāšu noteikumi kā atteikuma pamatu neparedz aizdomas par krāpšanu. Noteikumi, kuros ietverts atteikums uz tā pamata, ka izdarīts noziedzīgs nodarījums, nebūtu tulkojami paplašināti, jo tiesību normas skaidri nosaka, ka atteikuma pamats ir notiesājošs nolēmums lietā. Līdz ar to ar šīm tiesību normām ir domāti procesi, kas jau ir noslēgušies.

Tomēr finansējuma piešķiršana nevar notikt gadījumos, kad ir arī aizdomas par krāpšanu, jo tas izriet no ES normatīvajiem aktiem. Regulas Nr.2988/95 4.panta trešā daļa nosaka, ka, ja konstatēts, ka darbības nolūks ir iegūt labumu pretēji attiecīgajā gadījumā piemērojamo Kopienas tiesību aktu mērķiem, labuma saņemšanai vajadzīgos apstākļus radot mākslīgi, šo labumu atbilstoši gadījumam nepiešķir vai atsauc. Konvencijas par Eiropas Kopienas finanšu interešu aizsardzību 1.panta 1.punkta „a” apakšpunktā noteikts, ka attiecībā uz izdevumiem, jebkura apzināta darbība vai bezdarbība attiecībā uz: - viltotu, nepareizu vai nepilnīgu apgalvojumu vai dokumentu lietošanu vai uzrādīšanu, kā rezultātā ir notikusi nelikumīga piesavināšanās vai pretlikumīga līdzekļu paturēšana no Eiropas Kopienas Kopbudžeta fondiem vai budžetiem, kurus administrē Eiropas Kopienas, vai kurus administrē Eiropas Kopienas vārdā, - informācijas neizpaušanu, tādējādi pārkāpjot īpašu pienākumu, kam ir tādas pašas sekas, - līdzekļu ļaunprātīgu izmantošanu, kas neatbilst mērķiem, kam šie līdzekļi tika sākotnēji piešķirti. Komisijas 2006.gada 8.decembra regula Nr.1826/2006, kas paredz noteikumus par to, kā īstenot Padomes Regulu (EK) Nr.1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu, un Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr.1080/2006 par Eiropas Reģionālās attīstības fondu<sup>101</sup> (turpmāk – regula Nr.1826/2006) 27.panta c) apakšpunkts definē, ka „aizdomas par krāpšanu” ir neatbilstība, kuras dēļ ierosina administratīvu vai tiesas procedūru valsts līmenī, lai konstatētu tīšu uzvedību, jo īpaši, krāpšanu, kā minēts Konvencijas par Eiropas Kopienas finanšu interešu aizsardzību. 28.pants nosaka, ka jāziņo par gadījumiem, kas saistīti ar aizdomām par krāpšanu. Kaut arī minētā definīcija ir samērā neskaidra, tā norāda uz to, ka aizdomas par nodarījumu ir tad, kad ir ierosināts process, lai konstatētu personas uzvedību (Latvijas gadījumā kriminālprocess, jo administratīvo pārkāpumu process par pārkāpumiem ES fondu jomā nav noregulēts (nav arī tādas nepieciešamības,<sup>102</sup> jo pēc būtības mērķis ir personu nevis sodīt, bet nodrošināt efektīvu ES fondu līdzekļu apguvi, piemēram, nepiešķirot finansējumu personām, kuras izdarījušas noziedzīgus nodarījumus finanšu jomā vai tīši maldinājušas iestādi, ar kuru noslēgts līgums par projekta īstenošanu<sup>103</sup>)).

Parasti, ja sadarbības iestādei rodas aizdomas par iespējamu krāpšanu, tā informē izmeklēšanas iestādes nolūkā uzsākt kriminālprocesu. Ja izmeklēšanas

---

<sup>101</sup> Komisijas 2006.gada 8.decembra regula Nr.1826/2006, kas paredz noteikumus par to, kā īstenot Padomes Regulu (EK) Nr.1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu, un Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr.1080/2006 par Eiropas Reģionālās attīstības fondu. *Oficiālais Vēstnesis*, 27.12.2006., L 371/1.

<sup>102</sup> Intervija ar TM pārstāvjiem, 2013.gada 4.septembris.

<sup>103</sup> FM ES fondu tiesiskā nodrošinājuma nodaļas vadītājas Lindas Barbaras viedoklis, 2013.gada 11.septembris.

iestāde ierosina kriminālprocesu, bet vēl nav pieņēmusi gala lēmumu lietā, sadarbības iestāžu prakse, lemjot par finansējuma piešķiršanu (atgūšanu), ir dažāda. Tā, piemēram, CFLA norāda, ka gadījumā, kad izmeklēšanas iestāde sniedz tai informāciju,<sup>104</sup> ka, veicot pirmstiesas izmeklēšanu veikta aģentūras norādītās bankas izziņas autentiskuma pārbaude un noskaidrots, ka izziņa nav bankas izdota (ir viltota), aģentūra pēc informācijas saņemšanas pieņem lēmumu par finansējuma atgūšanu,<sup>105</sup> jo tās jau uzskatāmas par aizdomām par krāpšanu. Turpretim LIAA norāda, ka, tā kā līdz brīdim, kamēr persona netiek atzīta par vainīgu noziedzīga nodarījuma izdarīšanā, to aizsargā nevainīguma prezumpcija, iestāde atturas atteikt projektu uz šā pamata vien.<sup>106</sup> Iestāde norāda, ka prokuratūra ir informējusi iestādi par kriminālprocesa uzsākšanu, tādēļ iestāde uzskata, ka pastāv reāla iespēja, ka tiks konstatēts noziedzīga nodarīja sastāvs un iestāties aktivitāšu noteikumos<sup>107</sup> minētais priekšnosacījums, ka iesniedzējs ir sniedzis nepatiesu informāciju vai tīši maldinājis. Ja līguma izpildes laikā kriminālprocesā tiks pieņemts lēmums par personas saukšanu pie kriminālatbildības, iestāde lems par līguma izbeigšanu.<sup>108</sup>

Piekrītot, ka persona ir atzīstama par vainīgu noziedzīga nodarījuma izdarīšanā tikai tad, kad pieņemts lēmums par personas saukšanu pie atbildības, tomēr ES fondu finansējuma lietās atbilstoši ES normatīvajiem aktiem (regulas Nr.1826/2006 27.panta „c” apakšpunkts) un EK Reģionālās politikas ģenerāldirektorāta sniegtajai šo normu interpretācijai (piemēram, viedoklis, ka izdevumi, kas veikti uz viltotu dokumentu pamata, nav attiecināmi)<sup>109</sup> pamats finansējuma atgūšanai, kā arī tā nepiešķiršanai ir arī aizdomas par krāpšanu, kas rodas jau brīdī, kad ir ierosināts kriminālprocess. Tādējādi par pamatotu atzīstama iepriekš norādītā CFLA prakse.

Problēma saistībā ar šā kritērija piemērošanu ir arī tādēļ, ka policija ne vienmēr iestādēm sniedz pamatojumu, kāpēc atteikts ierosināt krimināllietu vai izbeigts kriminālprocess.<sup>110</sup> Tāpēc iestādes nereti nezina, kāds ir to faktu novērtējums, par kuriem iestādei radās aizdomas par pārkāpumu.

Tā kā arī aizdomas par krāpšanu ir pietiekams pamats finansējuma nepiešķiršanai, kā arī atgūšanai ES tiesību izpratnē, konstatējot šā kritērija iestāšanās vienā ES fondu projektā, būtu pamats personu izslēgt no pretendēšanas uz ES citu fondu projektu. Ja persona netiks atzīta par vainīgu noziedzīga nodarījuma izdarīšanā, tādējādi aizdomas par krāpšanu vairs nepastāvēs, persona varēs iesniegt pieteikumu par ES finansējuma piešķiršanu atkārtoti gan tajā pašā aktivitātē, gan citos projektos, jo regulējums par pretendentu izslēgšanu prettiesiskas rīcības gadījumā ir vienots uz visiem ES fondiem.

---

<sup>104</sup> Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Kriminālpolicijas pārvaldes 3.biroja 2012.gada 17.septembra vēstule Nr.20/10/3/1-41282.

<sup>105</sup> CFLA 2012.gada 18.decembra lēmums Nr.39-2-40.2/7387.

<sup>106</sup> Intervija ar LIAA un EM pārstāvjiem, 2013.gada 27.augusts.

<sup>107</sup> MK 2011.gada 11.oktobra noteikumi Nr.790.

<sup>108</sup> LIAA 2012.gada 6.decembra uzziņa (vēstule Nr.1.1-37/2693).

<sup>109</sup> Eiropas Komisijas Reģionālās politikas ģenerāldirektorāta 2009.gada 18.februāra Informatīvs paziņojums par krāpšanas pazīmēm attiecībā uz ERAF, ESF un Kohēzijas fondiem.

<sup>110</sup> Piemēram, Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Rīgas Kurzemes iecirkņa 2013.gada 2.maija vēstule Nr.20/10/15-10704.

Vienlaikus jānorāda, ka, ja persona netiks atzīta par vainīgu noziedzīga nodarījuma izdarīšanā, bet iestāde uz aizdomu par krāpšanu pamata jau būs uzsākusi piešķirto līdzekļu atgūšanu, iestādei no brīža, kad persona tiks attaisnota, būs jākompensē personai no tās nepamatoti atgūtās summas. Turklāt pat tad, ja persona tiks saukta pie kriminālatbildības, var pastāvēt gadījumi, kad iestādes atgūtās summas tomēr personai jāpiešķir atpakaļ. Piemēram, LAD kādā lietā, konstatējot, ka ir stājies spēkā vispārējās jurisdikcijas tiesas spriedums, ka zemes īpašnieks ir viltojis nomas līgumu, kas ir bijis par pamatu platībmaksājumu piešķiršanai, uzskatīja, ka zemes īpašnieks nepamatoti saņēmis platībmaksājumus un sāka atgūšanu. Tomēr tiesa secināja, ka nomas līgumam par zemes iznomāšanu (par kuru tiek pieprasīts platībmaksājums) nav obligāti jābūt noslēgtam rakstiski. Tāpēc tiesa<sup>111</sup> nepiešķīra nozīmi krimināllietā konstatētajam par līguma viltošanu, jo *de facto* līguma attiecības pastāvēja (to tiesa noskaidroja ar likumā paredzētajiem pierādīšanas līdzekļiem, tostarp liecinieku liecībām).

Izvērtējot esošo iestāžu praksi, ka ne vienmēr iestādes, saņemot tiesībaizsardzības iestāžu atteikumu uzsākt krimināllietu vai lēmumu par krimināllietas izbeigšanu, turpina administratīvo procesu ar mērķi noskaidrot apstākļus lietā, jo uzskata, ka tiesībaizsardzības iestādes kā kompetentās iestādes šādu apstākļu noskaidrošanā ir jau visu izvērtējušas, kā arī, izvērtējot tiesībaizsardzības iestāžu praksi bieži atsakot kriminālprocesa uzsākšanu vai to izbeidzot,<sup>112</sup> un ņemot vērā, ka ne vienmēr kriminālprocesā konstatētais ir nozīmīgs administratīvajā procesā (kā iepriekšējā piemērā par *de facto* nomas attiecībām), secināms, ka esošais tiesiskais regulējums, lai noteiktu, vai uz finansējumu nepretendē persona, kas veic darbības ar mērķi iegūt finansējumu, uz kuru tai nav tiesību, nav efektīvs.

**Ievērojot iepriekš minētos apsvērumus, pētījuma autori uzskata, ka ar krimināltiesisko regulējumu kā izslēdzošo kritēriju nav pietiekami un netiek sasniegts efektīvākais veids tādu personu izslēgšanai no pretendēšanas, kas ar savām darbībām kaitē vai var kaitēt ES budžeta interesēm, radot mākslīgus apstākļus finansējuma saņemšanai.**

Kaut arī pētījuma uzdevumā par pārkāpumiem pamatā ir vērsta uzmanība uz krimināltiesiskiem nodarījumiem kā kritēriju pretendentu izslēgšanai, pētījuma autori uzskata, ka šis jautājums ir jāskata plašāk, un vairāk jādomā par iestāžu kapacitātes stiprināšanu administratīvajā procesa ietvaros lemt par pārkāpēju izslēgšanu no procesa maldināšanas gadījumos. Kaut arī šobrīd MK aktivitāšu noteikumi jau daļēji paredz mehānismu pārkāpēju ierobežošanai, tas pienācīgi netiek izmantots, kā arī būtu jāpapildina ar jaunu regulējumu.

## **[5] Administratīvie pasākumi pārkāpēju ierobežošanai**

---

<sup>111</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2012.gada 5.jūlija spriedums lietā Nr.SKA-214/2012.

<sup>112</sup> Sk., piemēram, Valsts policijas Latgales reģiona pārvaldes Balvu iecirkņa 2013.gada 25.jūlija vēstule Nr.20/18-4-36152; Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Rīgas Kurzemes iecirkņa 2013.gada 2.maija vēstule Nr.20/10/15-10704; intervija ar Lauku atbalsta dienesta Juridiskā departamenta vadītāju, 2013.gada 26.augusts.

Iepretim ES un Latvijas tiesību aktos par kopējo lauksaimniecības politiku paredzētajam administratīvo pasākumu un sodu regulējumam ES struktūrfondu un Kohēzijas fonda regulējumā ne ES, ne nacionālā līmenī nav ietverts pietiekams regulējums par administratīviem pasākumiem personu izslēgšanai no pretendēšanas, ja iestāde konstatē tiesību normu pārkāpumu, kas kaitē vai var kaitēt ES budžetam vai tās pārvaldītajiem budžetiem. Tāpēc ir nepieciešams autonomas administratīvi tiesisks regulējums, lai izslēgtu no pretendēšanas uz finansējumu personas, kas maldina iestādes ar nolūku saņemt finansējumu, jo finanšu līdzekļu izlietojums ir efektīvs tad, ja novērš nepamatotu līdzekļu piešķiršanu jau pieteikuma stadijā, nevis tos piešķirot un pēc tam atgūstot (ja vēlāk būs ko atgūt). Turklāt atgūšanas process arī prasa papildu iestāžu finanšu un personāla resursus.

Noteicošais regulējums ES līmenī šādas sistēmas izveidei ir regula Nr.2988/95 par Eiropas Kopienu finanšu interešu aizsardzību. Tās preambulā noteikts, ka, tā kā Kopienas tiesību aktos par kopējo lauksaimniecības politiku ir paredzēti Kopienas administratīvie sodi; tā kā šādi sodi jāievieš arī citās jomās; tā kā sodu konkrētie mērķi neiespaido to, kā dalībvalstu kompetentās iestādes attiecīgo saimnieciskās darbības subjektu darbību vērtē krimināltiesiskā aspektā; tā kā Kopienas tiesību akti Komisijai un dalībvalstīm uzliek pienākumu pārbaudīt, vai Kopienas budžeta līdzekļi tiek izmantoti paredzētajiem nolūkiem; tā kā pastāvošos noteikumus vajag papildināt ar kopīgiem noteikumiem; tā kā Līgumos nav paredzēts, ka būtu vajadzīgas īpašas pilnvaras, lai pieņemtu horizontālas darbības materiālo tiesību normas par pārbaudēm, pasākumiem un sodiem, kas nodrošina Kopienas finansiālo interešu aizsardzību. 1. un 2.pants nosaka, ka Eiropas Kopienu finansiālo interešu aizsardzībai ar šo tiek pieņemti vispārīgi noteikumi par vienveida pārbaudēm un administratīviem pasākumiem un sodiem, kas saistīti ar Kopienas tiesību pārkāpumiem. "Pārkāpums" nozīmē Kopienas tiesību normas pārkāpumu, ko rada kāda saimnieciskās darbības subjekta rīcība vai nolaidība, kas kaitē vai varētu kaitēt Kopienas budžetam vai to pārvaldītajiem budžetiem: mazinot vai zaudējot ienākumus no Kopienas vārdā tieši izveidotajiem pašu resursiem vai veicot nepamatotus izdevumus. 4.panta trešā daļa: ja konstatēts, ka darbības nolūks ir iegūt labumu pretēji attiecīgajā gadījumā piemērojamo Kopienas tiesību aktu mērķiem, labuma saņemšanai vajadzīgos apstākļus radot mākslīgi, šo labumu atbilstoši gadījumam nepiešķir vai atsauc. 5.panta 1.punkta „d” apakšpunkts: par tīšu pārkāpumu vai pārkāpumu nolaidības dēļ var uzlikt šādus administratīvus sodus labuma uzteikšanu vai atcelšanu uz kādu laiku pēc pārkāpuma izdarīšanas. Kā skaidrots EK Reģionālās politikas ģenerāldirektorāta Informatīvajā paziņojumā par krāpšanas pazīmēm attiecībā uz ERAF, ESF un Kohēzijas fondiem „pārkāpums” ir plašs jēdziens un aptver gan netīšus, gan tīšus saimnieciskās darbības subjektu pārkāpumus. Krāpšana ietver maldināšanu ar iepriekšēju nodomu, savukārt terminu „pārkāpums” lieto vispārīgākā nozīmē.<sup>113</sup>

Savukārt nacionālā līmenī var izmantot Administratīvā procesa likuma sistēmu (ņemot vērā arī jau esošo aktivitāšu noteikumu saturu), jo pretendēšana uz finansējumu ir administratīvā akta izdošanas process. Šim procesam nav obligāti

---

<sup>113</sup> EK Reģionālās politikas ģenerāldirektorāta 2009.gada 18.februāra Informatīvā paziņojuma par krāpšanas pazīmēm attiecībā uz ERAF, ESF un Kohēzijas fondiem 4., 5.lpp.

jābūt sasaistītam ar krimināltiesībām. Šādu izvēli kā tiesību politikas veidotājs atbalsta arī TM.<sup>114</sup>

Kā, interpretējot krimināltiesiskā un administratīvi tiesiskā regulējuma korelāciju, atzinusi ES tiesa<sup>115</sup> (lietā, kurā personai nepatiesi norādītas informācijas dēļ atteikts finansējums un turklāt tā uz laiku izslēgta no maksājumu saņemšanas, un pēcāk piemērota arī kriminālatbildība par krāpšanu dēļ šīs nepatiesās informācijas sniegšanas):

1. atbalsts Savienības atbalsta shēmas ietvaros ir sniedzams tikai tad, ja tā saņēmējs garantē absolūtu godīgumu un uzticamību, sods, kas tiek piemērots par šo prasību neievērošanu, ir īpašs administratīva veida pasākums, kas ir atbalsta shēmas sastāvdaļa un kura mērķis ir garantēt, lai Savienības publiskie līdzekļi tiktu finansiāli pārvaldīti atbilstoši noteikumiem;
2. no Regulas Nr.2988/95 1.panta – kurā ir noteikts visām Kopienas politikas jomām vienots tiesību normu kopums – izriet, ka jebkurš Savienības tiesību normas pārkāpums, ko rada kāda saimnieciskās darbības subjekta rīcība vai nolaidība, kas kaitē vai varētu kaitēt Savienības budžetam vai tās pārvaldītajiem budžetiem, ir atzīstams par “pārkāpumu” un rada pamatu “administratīvo pasākumu un sodu” piemērošanai;
3. no Regulas Nr.2988/95 5.panta 1.punkta c) un d) apakšpunkta izriet, ka ar Kopienas noteikumiem piešķirta labuma pilnīga vai daļēja atcelšana, pat ja saimnieciskās darbības subjekts nelikumīgi iedzīvojies tikai no kādas labuma daļas, kā arī labuma uzteikšana vai atcelšana uz kādu laiku pēc pārkāpuma izdarīšanas ir uzskatāma par administratīvu sodu;
4. kaut arī Regulas Nr.2988/95 6.panta 1.–4.punktā ir ietverti noteikumi par valstī ierosinātā kriminālprocesa ņemšanu vērā atbilstoši Savienības tiesībām ierosinātajā administratīvajā procesā, no šīs regulas preambulas devītā apsvēruma un 6. panta 5. punkta izriet, ka administratīvie sodi, kas noteikti, īstenojot kopējās lauksaimniecības politikas mērķus, ir atbalsta shēmu būtiska sastāvdaļa, ka tiem ir pašiem savs mērķis un ka tos var piemērot neatkarīgi no iespējamajiem kriminālsodiem, ja un ciktāl tie nav līdzvērtīgi šādiem sodiem;
5. šādi administratīvi pasākumi nav uzskatāmi par krimināltiesiska rakstura pasākumiem un šo pasākumu mērķis nav represīvs, bet galvenokārt ir saistīts ar Savienības publisko līdzekļu pārvaldības aizsardzību, paredzot īslaicīgu tāda saņēmēja izslēgšanu, kurš savā atbalsta pieteikumā ir norādījis nepareizas ziņas.

Kā uzsvērts ģenerālvokātes atzinumā šajā lietā, krimināltiesisks raksturs noteikti nav tiesību normai, saskaņā ar kuru pieteikuma iesniedzējam netiek piešķirts tikai tas atbalss, ko viņš pieprasījis, tomēr tiek piešķirts tas atbalsts, kas pamatots ar pareizām ziņām. Tāda atbalsta saņēmēja gadījumā, kas vienreiz savā pieteikumā ir norādījis nepareizas ziņas, pastāv mazākas garantijas attiecībā uz uzticamību, godīgumu un rūpību. Tādēļ vislabākā aizsardzība attiecībā uz budžetu būtu šāda saņēmēja pilnīga izslēgšana no atbalsta sistēmas. Tā nav domāta kā sodīšana, bet gan kalpotu budžeta aizsardzībai no iespējamām

<sup>114</sup> Intervija ar TM pārstāvjiem, 2013.gada 4.septembris.

<sup>115</sup> ES tiesas 2012.gada 5.jūnija sprieduma lietā C-489/10 30., 33., 34., 35., 40.punkts.



turpmākiem nepatiesiem pieteikumiem. Var argumentēt, ka pareiza pieteikuma iesniegšana, katrā ziņā ciktāl nav runa par nenozīmīgām kļūdām pieteikumā, ir tāds pats nosacījums atbalsta maksājuma saņemšanai kā, piemēram, pieteikuma iesniegšana termiņā vai jebkurš cits priekšnoteikums, ar kuru ir saistīts atbalsta maksājums. Personai ir brīva izvēle piedalīties atbalsta sistēmā, no kā arī izriet, ka attiecībā uz izredzēm uz atbalstu tāda atbalsta saņēmēja gadījumā, kurš apzināti ir norādījis nepareizas ziņas, nepastāv arī tiesiskā pašāvība uz atbalstu, jo viņš no paša sākuma zināja, ka viņš nesaņems atbalstu, ja sniegs nepareizas ziņas.<sup>116</sup>

Kā norādīts Eiropas Parlamenta un Padomes 2009.gada 18.jūnija direktīvas Nr.2009/25/EK, ar ko nosaka minimālos standartus sankcijām un pasākumiem pret darba devējiem, kas nodarbina trešo valstu valstspiederīgos, kuri dalībvalstīs uzturas nelikumīgi,<sup>117</sup> (turpmāk – direktīva Nr.2009/52/EK) 12.pantā dalībvalstīs veic vajadzīgos pasākumus, lai nodrošinātu, ka juridiskai personai, ko sauc pie atbildības saskaņā ar 11.pantu (tas ir, kriminālatbildības), piemēro iedarbīgu, samērīgu un atturošu sodu, kas var ietvert arī 7.pantā minētos pasākumus. Savukārt 7.panta 1.punkta a) apakšpunktā noteikts, ka dalībvalstīs veic vajadzīgos pasākumus, lai nodrošinātu, ka attiecīgajā gadījumā arī pret darba devējiem var piemērot šādus pasākumus: uz laiku līdz pieciem gadiem liegt tiesības darba devējiem uz priekšrocībām, ko saņem ar valsts starpniecību, ietverot dalībvalstu pārvaldītos ES līdzekļus.

**Tātad secināms, ka attiecībā uz pārkāpēju vērtēšanu ES fondu jomā patstāvīgi darbojas gan administratīvais, gan kriminālprocess; nav izslēgts, ka šie procesi kādā brīdī var saskarties. Tomēr būtiski, ka gadījumi, kad persona maldina iestādi, lai iegūtu finansējumu, nav reducējami tikai uz kriminālprocesu. Turklāt personai, kas izdarījusi noziedzīgu nodarījumu, var piemērot arī administratīvas sankcijas (piemēram, finansējuma atteikšanu, tostarp uz kādu laiku).**

Piemērojot administratīvā procesa regulējumu, noteicošs ir Administratīvā procesa likuma 86.panta otrās daļas 4.punkts, kas noteic, ka adresātam labvēlīgu prettiesisku administratīvo aktu var atcelt, ja adresāts attiecīgā administratīvā akta izdošanu panācis ar apzināti nepatiesu ziņu sniegšanu, kukuļošanu, spaidiem, draudiem vai citām prettiesiskām darbībām. Šī tiesību norma attiecas uz jau izdota administratīvā akta atcelšanu, tomēr pēc analogijas šo regulējumu var pārnest uz administratīvā akta izdošanu, tas ir, pieteikuma vērtēšanas stadiju, jo norma norāda uz nepieļaujāmību panākt administratīvā akta izdošanu ar prettiesisku rīcību. Tādējādi iestādei jāpārbauda, vai persona nesagroza informāciju, ko iestāde prasa kā nosacījumu dalībai projektā vai nesniedz vajadzīgo informāciju, tas ir, maldina iestādi.

Lemšana par finansējumu ir administratīvā akta izdošanas process, kurā iestāde pārbauda priekšnosacījumu izpildi tiesību (šajā gadījumā priekšrocību) saņemšanai: vērtē būtiskos faktiskos un tiesiskos apstākļus. Pārbaudot

---

<sup>116</sup> Ģenerāladvokātes Julianas Kokotes secinājumu lietā C-489/10 60., 63., 71.punkts.

<sup>117</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes 2009.gada 18.jūnija direktīva Nr.2009/25/EK, ar ko nosaka minimālos standartus sankcijām un pasākumiem pret darba devējiem, kas nodarbina trešo valstu valstspiederīgos, kuri dalībvalstīs uzturas nelikumīgi. *Oficiālais Vēstnesis*, 30.06.2009. L 168/24.

apstākļus, iestāde izmanto likumā noteiktos pierādīšanas līdzekļus. Administratīvā procesa likuma 59.panta otrā daļa noteic, ka, iegūstot informāciju, var izmantot visas tiesiskās metodes, arī iegūt informāciju no administratīvā procesa dalībniekiem, citām institūcijām, kā arī ar liecinieku, ekspertu, apskates, dokumentu un cita veida pierādījumu palīdzību. Noskaidrojot personas pieteikumā minētos faktus, iestāde nav ierobežota tiesiski izvēlētu pierādīšanas līdzekļu izmantošanā, tāpēc var pieprasīt ekspertīzes, uzklaut lieciniekus, veikt pārbaudes uz vietas utt. Minētā likuma 60.panta pirmā daļa paredz iestādei tiesības vākt un vai pieprasīt iesniegt to informāciju, kura ir paredzēta normatīvajā aktā vai tieši nepieciešama lietas izlemšanai. Šīs tiesību normas izsaka to, ka iestāde ievēro objektīvās izmeklēšanas principu.<sup>118</sup>

**Tādējādi iestāde pati pārbauda, vai persona nemaldina iestādi ar mērķi iegūt priekšrocības, kuras tai pretējā gadījumā nepienāktos, izmantojot plaši pieejamo pierādīšanas līdzekļu spektru atkarībā no katras konkrētās situācijas īpatnībām (salīdzinot personas iesniegtās izziņas ar izziņu izdevēja uzrādītajām, noprotinot lieciniekus par lietā būtiskiem apstākļiem, pieprasot ekspertīzes, veicot personas juridiskās adreses pārbaudi uz vietas utt.), un pieņem lēmumu.** Kā norādīts Administratīvā procesa likuma komentāros par šā likuma 59.pantu, iestāde var izmantot visas tiesiskās metodes, lai iegūtu informāciju. Informāciju var iegūt izjautājot procesa dalībniekus, ekspertus, lieciniekus. Piemēram, par ekspertu uzskatāms lietpratējs, kas labi pārzina kādu tehnisku, ekonomisku, medicīnisku vai citu joma un var sniegt kvalitatīvu vērtējumu vai atzinumu kādā jautājumā. Eksperta viedokļa noskaidrošana šā panta izpratnē nav pakļauta formālām prasībām, kādas paredzētas tiesas procesā. Tas pats attiecas uz liecinieku, kas šā panta izpratnē nav procesa dalībnieks, bet ir bijusi klāt kādā notikumā vai var sniegt citas ziņas, kas var palīdzēt iestādei vispusīgāk izvērtēt lietas apstākļus. Savukārt par informācijas avotu šā panta izpratnē var kalpot, piemēram, grāmatvedības dokuments, arhīva materiāls, katalogs, tiesas spriedums, kases čeks, audio un video ieraksts utt. Informāciju var iegūt, apskatot personu, kartes, fotogrāfijas, notikumu vietu, jaunbūvi, paņēmot un izpētīt paraugus utt.<sup>119</sup>

Nav iespējams uzskaitīt visas iestādes veicamās darbības personas iesniegtā projekta pamatotības un pareizības pārbaudei, jo iestādei tas jāvērtē no gadījuma uz gadījumu. Ja piemēram, projekts ir par daudzdzīvokļu ēkas siltināšanu, tad nozīmīga ir energoefektivitātes dokumentācija, kuras pareizības pārbaudei, iespējams (ja to nevar veikt pati iestāde ar saviem personāla resursiem) jāpiesaista eksperti, kas var izvērtēt energoefektivitātes aprēķinus, vai gadījumā, ja projekta apstiprināšanai būtisks apstāklis ir konkrētu telpu vai iekārtu stāvoklis (piem., izšķiroši, vai iekārtas ir jaunas vai jau lietotas), tad noteicoša var būt ne tikai projekta iesniedzēja iesniegtā dokumentācija (piem., iekārtu iepirkšanas rēķins), bet aizdomu gadījumā par iesniegtās dokumentācijas nepilnībām noteicoša var būt pašu telpu, iekārtu apskate uz vietas, kuras laikā var konstatēt, ka, piemēram, pretēji projekta iesniedzēja rakstiski norādītajam

---

<sup>118</sup>Plašāk sk. Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Autoru kolektīvs Dr.iur.J.Briedes zinātniskajā redakcijā. Rīga, Tiesu namu aģentūra, 2013, 553.-567.lpp.

<sup>119</sup> Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa. Autoru kolektīvs Dr.iur.J.Briedes zinātniskajā redakcijā. Rīga, Tiesu namu aģentūra, 2013, 560.lpp.

dabā iekārtas nav jaunas, bet jau lietotas, un tāpēc ES fondu līdzekļus piešķirt nevar.

Piemēram, LAD, var piešķirt platībmaksājumus par zemes vienībām, kas ir koptas (nav aizaugušas ar krūmiem, ir izveidoti novadgrāvji, augsne nav pārpurvojusies utt.). Attiecīgi, lai pārbaudītu, vai zemes platības atbilst tiesību normās paredzētajam kritērijam „zemes platības ir koptas”, LAD pārstāvji brauc uz vietas un fotografē zemes platības, fotogrāfijas pievieno lietai kā pierādījumus neatbilstībai. Savukārt, lai noteiktu, augsnes stāvokli (piem., pārpurvojusies), tiek piesaistīti attiecīgas jomas eksperti, kas sniedz atzinumu, vai augsne uzskatāma par pārpurvojušos vai nē, jo vizuāli iestādes apskate uz vietas var būt nepietiekama, tā kā augsne var izskatīties gana mitra, tomēr vēl nebūtu uzskatāma par pārpurvojušos no augsnes stāvokļa viedokļa. Tāpat, lai noteiktu, vai zemes platībās atrodas bioloģiski vērtīgi augi, kas ir pamats jau citu platībmaksājumu piešķiršanai, iestāde savu lēmumu balsta uz eksperta (biologa) atzinumu par noteikta skaita bioloģiski vērtīgu augu esamību konkrētā zemes gabalā. **Tādējādi iestādei pašai jāvērtē, kuri pierādījumi katrā gadījumā var būt tie, kas var pierādīt konkrētu apstākļu pastāvēšanu/nepastāvēšanu.**

Līdzīgi, piemēram, rīkojas nodokļu administrācija, kas, lai novērtētu, vai persona, kas prasa priekšnodokļa atmaksu, norāda pareizu informāciju tās iesniegtajos nodokļu rēķinos. To veicot, nodokļu administrācija veic pārbaudes personu juridiskajās adresēs, uzklausā lieciniekus, kas var sniegt ziņas par nodokļu rēķinos iekļauto ziņu patiesumu, un veic citas apstākļu noskaidrošanas darbības.

Valsts ieņēmumu dienesta tiesības pārbaudīt, apmeklēt juridiskajām vai fiziskajām personām piederošās vai to lietošanā esošās teritorijas un telpas, kurās tiek veikta saimnieciskā darbība, pārbaudīt juridisko un fizisko personu grāmatvedību un tās pamatdokumentus, citus ar aprēķiniem un budžeta maksājumiem saistītos dokumentus, saņemt nepieciešamos paskaidrojumus un izziņas un tml. izriet no likuma „Par Valsts ieņēmumu dienestu” 10.panta pirmajā daļā noteiktajām iestādes darbinieku pilnvarām.<sup>120</sup> Piemēram, šaubīga faktūrrēķina patiesumu, ko izsniedz gala saņēmējs, var pārbaudīt pie pakalpojumu sniedzēja, ja nepieciešams, pārbaudot pakalpojumu sniedzēja

---

<sup>120</sup>Likuma „Par Valsts ieņēmumu dienestu” 10.panta pirmās daļas 1.-3.punkts: visiem ierēdņiem, pildot dienesta pienākumus nodokļu administrēšanā, ir tiesības: 1) uzrādīt dienesta apliecību un augstāka ierēdņa pilnvarojumu, apmeklēt juridiskajām vai fiziskajām personām piederošās vai to lietošanā esošās teritorijas un telpas, kurās tiek veikta saimnieciskā darbība vai kuras ir saistītas ar ieņēmumu gūšanu citai juridiskajai vai fiziskajai personai, veikt tajās nodokļu kontroles pasākumus, kā arī brīvi apmeklēt valsts pārvaldes un pašvaldību iestādes. Lemjot par šajā punktā minētā pilnvarojuma izsniegšanu ierēdņim viņa tiesību īstenošanai nodokļu kontroles jomā, izvērtējams iespējamā fizisko personu pamattiesību ierobežojuma samērīgums; 2) izdarīt nodokļu aprēķinu un nodokļu maksājumu revīziju (auditu), pārbaudīt juridisko un fizisko personu grāmatvedību un tās pamatdokumentus, citus ar aprēķiniem un budžeta maksājumiem saistītos dokumentus, saņemt nepieciešamos paskaidrojumus un izziņas, aizzīmogat vai aizplombēt tirdzniecības, ražošanas, noliktavu, arhīvu un kasu telpas un kases, lai nodrošinātu dokumentācijas, naudas līdzekļu un materiālo vērtību saglabāšanu nodokļu maksājumu revīziju laikā; 3) pieprasīt no juridiskajām personām gada pārskatus, valsts un pašvaldību ieņēmumu un nodokļu aprēķinus, deklarācijas, citus nepieciešamos dokumentus, izskatīt tos, noteikt valsts un pašvaldības budžetā (pamatbudžetā vai speciālajā budžetā) iemaksājamo Valsts ieņēmumu dienesta administrējamo nodokļu un nodevu apmērus, kā arī citu to valsts noteikto obligāto maksājumu apmērus, kuru iekasēšana piekrīt Valsts ieņēmumu dienestam, noteikt soda naudas summas, kā arī pieprasīt un saņemt attiecīgus paskaidrojumus.

grāmatvedību un uzskaiti uz vietas.<sup>121</sup> Ar šādu pārbaudi netiek aizskarta uzņēmuma komercnoslēpuma aizsardzība, tā kā iestādei šī informācija ir nepieciešama tiesisku darbību veikšanai – administratīvā akta izdošanai –, un iestāde šo informāciju nenodod tālāk trešajām personām. Lai pamatotu iestādes tiesības pārbaudīt projektu iesniedzēja sniegto datu pamatotību un pareizību (t.i., labticību), arī pārbaudīt projekta iesniedzēja telpas un veikt citas darbības, kas **objektīvi** nepieciešamas projekta apstiprināšanas pārbaudei, ES fondu vadības likumā varētu tikt ietverta tieša norāde uz šādām iestādes tiesībām (līdzīgi kā likumā „Par Valsts ieņēmumu dienestu”).

Objektīvās izmeklēšanas princips paver plašas iespējas iestādei pašai noskaidrot apstākļus un pieņemt lēmumu par finansējuma atteikumu, ja prettiesiskie apstākļi konstatēti. Savukārt apstākļu vērtēšanā jāpieiet ar vislielāko rūpību, jo prakse liecina, ka šis nosacījums ne vienmēr tiek ievērots, kas ir novedis pie nepamatoti piešķirtu līdzekļu gadījumiem.

Tā, piemēram, atkritumu saimniecības projektu pieteikumā finansējuma saņemšanai noteicošs apstāklis bija ilgtermiņa nomas attiecību pastāvēšana. Pretendents apgalvoja, ka nomas līgums ir noslēgts. Veicot atlasī, iestāde šo apstākli nepārbaudīja zemesgrāmatu datu bāzē. Uzskatīja, ka līgums ir noslēgts, tomēr nomas attiecības uz pieteikuma iesniegšanu nepastāvēja, tika nodibinātas pēc pozitīvā lēmuma par projekta iesnieguma atlasī. Iestāde atcēla pozitīvo lēmumu, jo finansējuma saņēmējs sniedzis nepatiesu informāciju, iesniedza pieteikumu policijā par krāpšanu, policija atteica ierosināt noziedzīga nodarījuma sastāva trūkuma dēļ. Tomēr, tā kā sākotnēji projekta pieteikuma stadijā informācija par nomas līgumu bija nepatiesa, lēmums par finansējuma piešķiršanu tika atcelts.<sup>122</sup> Papildus norādāms, ka pētījuma autori atbilstoši darba uzdevumam vērtē tikai pārkāpēju izslēgšanu no projektiem pieteikuma stadijā, tādējādi netiek apskatīti aspekti, kas saistīti ar līguma ieviešanas daļu. Tomēr pētījuma autori, ievērojot iepriekš atspoguļoto piemēru par zemes nomas līgumu, uzskata, ka būtiskas nepatiesas informācijas atklāšanās līguma stadijā ir pamats izbeigt līguma attiecības, jo uz to tieši norāda tiesību normas.

Turpretī pozitīvi vērtējama prakse, ka pie acīmredzami viltotiem personu parakstiem izziņā iestāde pati atteikusi finansējuma saņemšanu<sup>123</sup>. Vienlaikus norādāms, ka, kaut arī iestāde konkrētajā gadījumā nebija vērsusies policijā par kriminālprocesa uzsākšanu, bet pati bija pieņēmusi lēmumu atteikt finansējuma saņemšanu, jo par dokumentu viltošanu iestādei nebija nekādu šaubu, iestādei **neatkarīgi no administratīvā procesa** visticamāk vajadzēja vērsties policijā kriminālprocesa uzsākšanai par viltotiem dokumentiem. Process krimināllietā vairs nevarētu ietekmēt **konkrēto administratīvo lietu**, jo iestāde jau bija atteikusi finansējuma saņemšanu, tomēr, ja kriminālprocesa ietvaros persona tiktu saukta pie atbildības, tas varētu ietekmēt konkrētās personas iespējas piedalīties projektos nākotnē (sk. apsvērumus tālāk).

---

<sup>121</sup> EK Reģionālās politikas ģenerāldirektorāta 2009.gada 18.februāra Informatīvā paziņojums par krāpšanas pazīmēm attiecībā uz ERAF, ESF un Kohēzijas fondiem 8.lpp.

<sup>122</sup> Intervija ar CFLA Juridiskā un administratīvā nodrošinājuma departamenta pārstāvi, 2013.gada 14.augusts.

<sup>123</sup> Intervija ar LIAA un EM pārstāvjiem, 2013.gada 27.augusts.

Vienlaikus no intervijām secināms, ka iestādēm pieteikumu pārbaudes stadijā ir grūti nošķirt un pierādīt tišu no netīša pārkāpuma, jo maldināšanas gadījumi ne vienmēr ir acīmredzami. Par minēto liecina arī salīdzinoši neliels skaits projektu pieteikumu atteikumu gadījumu, kad pretendents sniedzis nepatiesu informāciju (piemēram, LAD praksē līdz šim tie ir bijuši ne vairāk par 6 gadījumiem, LIAA norāda, ka katru mēnesi tie ir 1-2 gadījumi (ēku siltināšanas projektos), citās aktivitātēs – daudz retāk. Tomēr tas ir apstākļu noskaidrošanas un pierādīšanas jautājums un nevar būt pamats tam, lai iepriekš minēto regulējumu nepiemērotu vispār.

Ja tomēr iestāde vērsas izmeklēšanas iestādēs kriminālprocesa uzsākšanai, bet kriminālprocess tiek atteikts, iestādes nav ierobežotas turpināt administratīvo procesu un pārbaudīt būtiskos apstākļus ar iepriekš norādītajām pierādīšanas metodēm, tā kā kriminālprocesa un administratīvā akta izdošanas procesa mērķi ir atšķirīgi. Proti, kriminālprocesā tiek noskaidrots, vai persona ir izdarījusi noziedzīgu nodarījumu (piemēram, vai persona ir viltojusi izziņu), savukārt administratīvajā procesā iestāde vērtē priekšnosacījumu iestāšanos tiesību (priekšrocību) piešķiršanai, no kuriem viens ir nepieļaujamība sniegt apzināti nepatiesu informāciju, maldināt iestādi par lietas apstākļiem (piemēram, iesniegt viltotu izziņu iestādei). Uzskatāms piemērs abu procesu patstāvībai ir iepriekš norādītais Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2012.gada 5.jūlija spriedums lietā Nr. SKA-214/2012, kurā, neatkarīgi no vispārējās jurisdikcijas tiesas secinātā par viltotu zemes nomas līgumu, kas bijis pamatā platībmaksājumu saņemšanai, administratīvā tiesa atzina, ka ES fondu līdzekļu piešķiršanai jāvērtē, vai zemes nomas attiecības pastāvēja *de facto*, jo tiesību normas neprasa obligāti rakstisku līguma formu. Tiesa noskaidroja, ka zemes nomas līguma attiecības *de facto* pastāvēja, tāpēc ES fondu līdzekļus personai varēja piešķirt.

Kā norādīts FM 2012.gada 25.septembra Vadlīnijās ziņošanai par ES fondu ieviešanā konstatētajām neatbilstībām un neatbilstoši veikto izdevumu atgūšanu 2007.-2013.gada plānošanas periodā,<sup>124</sup> ja saņemts atteikums ierosināt krimināllietu, bet līgumslēdzējietāde uzskata, ka projekta īstenošanā ir konstatējams pārkāpums (tai skaitā iespējama krāpšana), līgumslēdzējietādes konstatētā neatbilstība ir uzskatāma par pamatotu, un neatbilstoši veiktie izdevumi ir jāatgūst.

Pat tādā gadījumā, ja iestāde atsaka finansējuma saņemšanu, jo uzskata, ka persona ir maldinājusi iestādi ar mērķi iegūt finansiālas priekšrocības, un vēlāk par šīm pašām darbībām persona tiek saukta pie kriminālatbildības, personas tiesības (precīzāk dubultās sodīšanas princips) nav pārkāptas.<sup>125</sup>

Savukārt gadījumā, kad iestāde konstatētu **atkārtotu** tādas personas pretendēšanu uz finansējumu, kas iepriekš maldinājusi iestādi, tad kā papildu

---

<sup>124</sup> FM 2012.gada 25.septembra Vadlīnijas ziņošanai par Eiropas Savienības fondu ieviešanā konstatētajām neatbilstībām un neatbilstoši veikto izdevumu atgūšanu 2007.-2013.gada plānošanas periodā (pieejamas: [http://www.esfondi.lv/upload/00-vadlinijas/Neatbilstibu\\_vadlinijas\\_FINAL26.09.2012.pdf](http://www.esfondi.lv/upload/00-vadlinijas/Neatbilstibu_vadlinijas_FINAL26.09.2012.pdf)).

<sup>125</sup> ES tiesas 2012.gada 5.jūnija sprieduma lietā C-489/10 44.-46.punkts.

efektīvu administratīvo pasākumu varētu piemērot pretendenta izslēgšanu no pretendēšanas uz ES fondu projektiem uz laiku.

**Ievērojot iepriekš minēto, attiecībā uz personu ierobežošanu saņemt finansējumu prettiesisku darbību rezultātā ir jānošķir 2 gadījumi, kad finansējumu jāatsaka piešķirt:**

- 1) nepatiesa informācija sniegta konkrētā projekta iesniegumā un informācija ir būtiska projekta izvērtēšanai un apstiprināšanai;**
- 2) konkrētā projekta pieteikuma iesniedzējs kādā no iepriekšējiem projektiem vai nu pieteikuma stadijā vai līguma stadijā ir tiši maldinājis SI vai AI, ar kuru bija noslēgts līgums par projekta īstenošanu.**

Otrajā no minētajiem gadījumiem ir runa par atkārtotību. Šādā gadījumā iestāde varētu lemt par pretendenta izslēgšanu no pretendēšanas uz projektiem uz noteiktu laiku.

Ievērojot tiesiskās noteiktības principu, izslēgšanas laikam jābūt terminētam, jo beztermiņa regulējums nav samērīgs un nav arī saskanīgs ar tiesiskās noteiktības principu. Iestādes norāda, ka pagaidām vienošanās par termiņiem nav panākta;<sup>126</sup> vienlaikus tiek paskaidrots, ja tiktu ieviesti iepriekš minētie ierobežojumi, termiņi būtu jānosaka.<sup>127</sup>

Termiņiem ir jābūt saprātīgiem un saskanīgiem ar tiesību sistēmu. Tā, piemēram, LAD var izslēgt personu uz piedalīšanos lauku attīstības pasākumos uz gadu (MK 2010.gada 23.marta noteikumu Nr.295 „Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības lauku attīstības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides un lauku ainavas uzlabošanai”<sup>128</sup> 9.pielikuma 1.sadaļas 2.punkts: ja atbalsta pretendents ir sniedzis nepatiesas ziņas rupjas neuzmanības dēļ, atbalsta pretendents kalendāra gada laikā nav atļauts piedalīties attiecīgajos lauku attīstības pasākumos. Ja nepatiesa informācija ir sniegta tiši, atbalsta pretendents arī nākamajā gadā nav atļauts piedalīties attiecīgajos lauku attīstības pasākumos). Eiropas Parlamenta un Padomes 2009.gada 18.jūnija direktīvas Nr.2009/52/EK, ar ko nosaka minimālos standartus sankcijām un pasākumiem pret darba devējiem, kas nodarbina trešo valstu valstspiederīgos, kuri dalībvalstīs uzturas nelikumīgi, 7.panta 1.punkta „a” apakšpunktā noteikts, ka dalībvalstis veic vajadzīgos pasākumus, lai nodrošinātu, ka attiecīgajā gadījumā arī pret darba devējiem var piemērot šādus pasākumus: uz laiku līdz pieciem gadiem liegt tiesības darba devējiem uz priekšrocībām, ko saņem ar valsts starpniecību, ietverot dalībvalstu pārvaldītos ES līdzekļus. Iepirkumu jomā regulas Nr.966/2012 109.panta 2.punkta „a” apakšpunkts nosaka, ka

---

<sup>126</sup> Intervija ar LIAA pārstāvi, 2013.gada 5.septembris.

<sup>127</sup> FM ES fondu tiesiskā nodrošinājuma nodaļas vadītājas Lindas Barbaras viedoklis, 2013.gada 11.septembris.

<sup>128</sup> MK 2010.gada 23.marta noteikumu Nr.295 „Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības lauku attīstības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides un lauku ainavas uzlabošanai” 9.pielikuma 1.sadaļas 2.punkts: ja atbalsta pretendents ir sniedzis nepatiesas ziņas rupjas neuzmanības dēļ, atbalsta pretendents kalendāra gada laikā nav atļauts piedalīties attiecīgajos lauku attīstības pasākumos. Ja nepatiesa informācija ir sniegta tiši, atbalsta pretendents arī nākamajā gadā nav atļauts piedalīties attiecīgajos lauku attīstības pasākumos.

pretendentu pārkāpumu gadījumā var izslēgt no dalības iepirkumu procedūrā ne ilgāk par 10 gadiem).

Secīgi iepriekšminētajam, pētījuma autori piedāvā veidot datu bāzi ar personām, kas iepriekš pieļāvušas iestādes maldināšanu (tās regulējums būtu ietverts ES fondu vadības likumā). Šāds mehānisms ir pazīstams iepirkumu jomā. Regulas Nr.966/2012 108.pantā noteikts, ka Komisijas izveidotā un uzturētā centrālajā izslēgšanas datubāzē ir ziņas par kandidātiem un pretendentiem, uz kuriem attiecas kāds no 106.pantā, 109.panta 1.punkta pirmās daļas b) apakšpunktā un 109.panta 2.punkta „a” apakšpunktā minētajiem gadījumiem.

Minētā datubāze ir kopēja 208.pantā minētajām iestādēm, izpildaģentūrām un struktūrām. Eiropas Parlamentu un Padomi ik gadu informē par jauno gadījumu skaitu un par kopējo datubāzē ievadīto gadījumu skaitu. Dalībvalstu un trešo valstu iestādes, kā arī struktūras, kas nav šā panta 1. punktā minētās struktūras, piedaloties budžeta izpildē saskaņā ar 58. un 61. pantu, paziņo atbildīgajam kredītrīkotājam informāciju par kandidātiem un pretendentiem, uz kuriem attiecas kāds no 106. panta 1. punkta pirmās daļas e) apakšpunktā minētajiem gadījumiem, ja attiecīgā dalībnieka rīcība ir kaitējusi Savienības finanšu interesēm. Minētais kredītrīkotājs saņem šo informāciju un prasa, lai grāmatvedis to ievada datubāzē. Pirmajā daļā minētajām iestādēm un struktūrām ir piekļuve datubāzē glabātajai informācijai, un tās var — attiecīgos gadījumos un uz savu atbildību — šo informāciju ņemt vērā, piešķirot ar budžeta izpildi saistītu līgumu slēgšanas tiesības.

TM šādu pieeju atbalsta, piebilstot, ka izslēgšana no projektu iesniedzēju saraksta varētu notikt pat līdz fiziskām personām.<sup>129</sup> Ar šādu izslēgšanas taktiku tiktu novērsta praksē pastāvoša problēma, ka pretendents privāto tiesību juridiska persona, kurā darbojas konkrētas fiziskās personas, pēc pārkāpuma izveido citu juridisko personu un piesakās projektiem no jauna. Arī izvērtējuma autori piekrīt šādam ministrijas viedoklim. Ar fiziskām personām, kuras varētu tikt iekļautas šajā sarakstā, būtu jāsaprot personas, kuras ir tiesīgas pārstāvēt uzņēmumu (piem., valdes locekļi, prokūristi).

Līdzīgs regulējums šobrīd izveidots ar jaunākajiem likuma „Par nodokļiem un nodevām” grozījumiem,<sup>130</sup> kurus 2013.gada 10.septembrī skatīja MK, un atbilstoši kuriem ir paredzēts Valsts ieņēmumu dienesta pienākums uzturēt riska personu reģistru un nodrošināt šī reģistra informācijas nodošanu Uzņēmumu reģistram, kas, pārbaudot uzņēmumu reģistrēšanas dokumentus, ņem vērā arī šajā reģistrā iekļautās ziņas (konkrētas personas), un gadījumā, ja tajā būtu atrodama persona, kas vēlas reģistrēt jaunu uzņēmumu, reģistrācija tiktu atteikta.

Vienlaikus ir jādomā, kādā sistēmā būs pieejami dati par pārkāpējiem ES fondu jomā. Tā kā VIS ir pieejami tikai dati par ES KP fondiem, turklāt tā ir tikai datu glabātuve, nevis interaktīva datu pārvaldības informācijas sistēma, kurā šobrīd nav iebūvēta funkcionalitāte – dokumentu saskaņošanas un virzības darbplūsma,

---

<sup>129</sup> Intervija ar TM pārstāvjiem, 2013.gada 4.septembris.

<sup>130</sup> Likumprojekts "Grozījumi likumā "Par nodokļiem un nodevām"". Pieejams: <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40297791&mode=mk&date=2013-09-10>.

tad šajā sistēmā nav iespējams pārliecināties par aktuāliem datiem citos ES fondos. Tādēļ VIS būtu jāveic tādi programmātiski uzlabojumi, lai nodrošinātu iespējas iepazīties ar visiem ES projektiem, piemēram, pēc atslēgas vārda (konkrēts uzņēmums, fiziska persona). Tomēr, kā norāda FM VIS eksperts, nav šaubu, ka LAD turpinās strādāt savā sistēmā un ESKP fondu iestādes saistībā ar ESKP fondiem strādās CFLA sistēmā, un visticamāk, tāpat kā šajā periodā, tiks veidota sistēmu sasaiste/informācijas apmaiņa starp sistēmām. Papildus tiek norādīts, ka EK uz nākamo periodu ir aicinājusi dalībvalstis izmantot ARACHNE sistēmu, kura automātiski veic risku novērtēšanu, tostarp pārbauda saņēmējus, arī apakškontraktorus par iespējamām krāpniecībām. Visām dalībvalstīm būs jāielādē dati par visām programmām un tad EK līmeņa rīks veiks risku novērtējumu pēc dažādiem kritērijiem. Visticamāk risku novērtējums būs lielā mērā jābalsta uz tās sistēmas iedotajiem rezultātiem.<sup>131</sup>

Savukārt Konceptijas par Eiropas Reģionālās attīstības fonda, Eiropas Sociālā fonda, Kohēzijas fonda, Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fonda ieviešanu 2014. – 2020.gadā Latvijā<sup>132</sup> 1.1.punkts „ES KP fondu regulu priekšlikumos noteiktās institūcijas un to funkcijas” kā vienu no vadošās iestādes funkcijām paredz izveidot sistēmu, lai datorizētā veidā ierakstītu un glabātu datus par katru darbību, kas vajadzīga uzraudzībai, izvērtēšanai, finanšu pārvaldībai, pārbaudei un revīzijai, kā arī nodrošina šo datu ievade, nodrošinot e-pārvaldības ieviešanu; kā arī citas funkcijas saskaņā ar regulas priekšlikumu. Savukārt šādas izmaiņas var sadārdzināt ESKP fondu administrēšanu, jo būtu nepieciešams pilnveidot VIS un nodrošināt pieejas tiesības FS visām ESfondu vadībā iesaistītajām institūcijām.

Ņemot vērā minēto, ja tiek akceptēta pieeja pārbaudīt projektu iesniedzēju pārkāpumus ne tikai ESKP fondu projektos, bet visos ES fondu projektos, tad institūcijām, kas lemj par projektu apstiprināšanu, ir jābūt pieejai datu bāzei (VIS vai citai), kurā ir aktuāla informācija par konkrēto projektu iesniedzēju darbībām visos ESprojektos.

Papildus ziņojuma autori vēlas vērst uzmanību uz esošā regulējuma par „nepatiesas informācijas sniegšanu” nepilnībām. Tik vispārīgs formulējums, kas iekļauts atsevišķos, arī iepriekš norādītos MK noteikumos, ir par plašu un, autoruprāt, vedina domāt par tiesiskās noteiktības principa pārkāpumu, jo gramatisks šīs tiesību normas tulkojums var novest pie tā, ka iestāde jebkuru nepatiesu informācijas sniegšanu (sākot ar acīmredzamām pārrakstīšanās kļūdām, beidzot ar tīšu nepatiesas informācijas sniegšanu jeb maldināšanu) neatkarīgi no personas nodoma uzskatīs par pamatu projekta pieteikuma atteikumam. Tomēr šāda interpretācija būtu pretēja tiesību normu saprātīgas piemērošanas principam.

Praksē iestādes parasti neatsaka finansējuma saņemšanu tikai formālu trūkumu dēļ<sup>133</sup> (piemēram, nepareizi aizpildīta veidlapa) iepretim nopietnām

<sup>131</sup>FM VIS eksperta informācija, 2013.gada 19.septembris.

<sup>132</sup> Apstiprināta ar MK 2013.gada 4.jūnija rīkojumu Nr.230.

<sup>133</sup> Intervija ar LAD Juridiskā departamenta vadītāju, 2013.gada 26.augusts; intervija ar CFLA aģentūras Juridiskā un administratīvā nodrošinājuma departamenta pārstāvi, 2013.gada 14.augusts, intervija ar VIAA Struktūrfondu vadības un kontroles departamenta Eiropas Sociālā fonda projektu uzraudzības nodaļas pārstāvi, 2013.gada 4.septembris.



nesakrītībām (piemēram, finanšu rādītāji projekta pieteikumā nesakrīt ar uzņēmuma gada pārskatā minētajiem, kā rezultātā nevar noteikt uzņēmuma dzīvotspēju).

Pārkāpumu vērtēšanā ir vērā ņemama Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta prakse, atbilstoši kurai iestādes procesuālie pārkāpumi iedalāmi būtiskos un nebūtiskos. Tikai būtiski procesuālie pārkāpumi var ietekmēt administratīvā akta saturu.<sup>134</sup> Pēc šāda principa arī būtu jāvērtē nepatiesas informācijas sniegšanas nosacījums, tas ir, tikai būtiskos nepatiesas informācijas sniegšanas gadījumos (pretendents tiši sniedzis nepatiesu informāciju ar vēlmi iegūt finansiālu labumu) būtu piemērojams atteikums. Tas ir, jebkura neatbilstība nav uzskatāma par nozīmīgu pieteikuma noraidīšanai. Šāds princips darbojas arī ES nodokļu tiesību jomā: tikai gadījumos, kad persona ir zinājusi (piedalījusies) nodokļu izkrāpšanā (ar to saprotot ne tikai krimināltiesisku nodarījumu), tai var tikt piemērotas sankcijas.<sup>135</sup> Arī TM piekrist, ka nepatiesas informācijas sniegšana vien nebūtu pamats nelabvēlīga lēmuma pieņemšanai.<sup>136</sup>

Ievērojot minēto, lai novērstu interpretācijas problēmas un tā kā normām par pārkāpēju nepielaišanu pretendēšanai, ir jāattiecas uz visām nozarēm, tiesību normās (Fondu vadības likumā, kurā vienlaikus jābūt noteiktam visam regulējumam par pretendentu izslēgšanu ES tiesību normu pārkāpumu gadījumā) ir ietverams konkretizētāks kritērijs: apzināta (tīša) nepatiesas informācijas sniegšana vai maldināšana, kas jau apskatīts iepriekš. Vai ir notikusi tīša nepatiesas informācijas sniegšana, ir katrā konkrētā gadījumā noskaidrojams jautājums, ievērojot konkrētās lietas apstākļus. Robežšķirtnei vērtējumam, kā minēts, ir tas, vai nepatiesā informācija ir norādīta par pieteikuma pieņemšanai (projekta vērtēšanā) būtisku vai nebūtisku faktisko apstākli. Iepriekš tika norādīts, ka par nebūtiskām uzskatāmas tīri formālas nepilnības (acīmredzamas kļūdas) iesniegtajā projekta pieteikumā un tā dokumentācijā. Piemēram, ja projektam faktiski pievienoti 5 pielikumi, bet norādīts, ka ir 4 pielikumi; norādīts kļūdainais datums, iesniedzot projektu (faktiski iesniegts 1.martā, bet uz dokumentiem norādīts – 28.februāris) un tml. Būtisks apstāklis turpretim ir tāds, kas var ietekmēt iestādes lēmumu par finansējuma piešķiršanu. Piemēram, ja finansējuma piešķiršanai noteicošs apstāklis ir īpašuma tiesības vai nomas attiecības par konkrētām telpām, un projektā norādīts, ka nomas attiecības ir, kaut gan reāli tādu nav, tas uzskatāms par būtisku faktisko apstākli, kā rezultātā uzskatāms, ka sniegta būtiski nepatiesā

<sup>134</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 15.marta spriedums lietā Nr.SKA-59/2005. Pieejams: <http://at.gov.lv/files/uploads/files/archive/department3/2005/ska-59-2005.pdf>.

<sup>135</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2013.gada 10.maija spriedums lietā Nr.SKA-2/2013 (kurā tiesa atsauca uz Eiropas Savienības Tiesas 2012.gada 6.decembra spriedumu lietā C-285/11): lai varētu tikt atteikt priekšnodokļa atskaitīšanas tiesības, ir jāpierāda, ņemot vērā objektīvus pierādījumus un nepieprasot nodokļu rēķina saņēmējam veikt pārbaudi, kura tam nav jāveic, ka šis saņēmējs zināja vai viņam bija jāzina, ka minētais darījums ir iesaistīts krāpšanā pievienotās vērtības nodokļa jomā. Sk. arī Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2013.gada 7.maija spriedums lietā Nr.SKA-14/2013 (pieejams: <http://at.gov.lv/files/uploads/files/archive/department3/2013/14-ska-2013.doc>) un 2013.gada 12.jūnija spriedums lietā Nr.SKA-21/2013 (pieejams: <http://at.gov.lv/files/uploads/files/archive/department3/2013/21-ska-2013.doc>).

<sup>136</sup> Intervija ar TM pārstāvjiem, 2013.gada 4.septembris.

informācija un projekts ir noraidāms. Tāpat, kā minēts iepriekš, būtiski nepatiesa informācija ir, piemēram, finanšu rādītāji projekta pieteikumā nesakrīt ar uzņēmuma gada pārskatā minētajiem, kā rezultātā nevar noteikt uzņēmuma dzīvotspēju

## **2.2. 2007.-2013.un 2014.-2020.gada plānošanas periodu ES KP fondu vadības un kontroles sistēmu analīze**

### **2.2.1. ES KP fondu vadībā iesaistītās institūcijas un to funkcijas**

***Uzdevums:** Izvērtēt 2007. – 2013. gada plānošanas perioda funkciju sadalījumu, t.sk., deleģēto funkciju sadalījumu, un sniegt priekšlikumus nepieciešamajiem pilnveidojumiem vadības kontroles sistēmā*

#### **[1] 2007. – 2013.gada plānošanas perioda institucionālais ietvars**

Saskaņā ar Fondu vadības likumu un MK 2007.gada 26.jūnija noteikumiem Nr.419 „Kārtība, kādā Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadībā iesaistītās institūcijas nodrošina plānošanas dokumentu sagatavošanu un šo fondu ieviešanu” šajā plānošanas periodā ES KP fondu vadību nodrošina kopumā 16 institūcijas, t.sk.: VI, deviņas AI un sešas SI. Tāpat fondu vadībā ir iesaistītas un atbilstoši savai kompetencei darbojas Sertifikācijas iestāde un MI, kuras funkcijas pilda Valsts Kase, RI, kuras funkcijas pilda neatkarīga FM struktūrvienība, kā arī IUB.

Savukārt UK ir koleģiāla ES fondu vadībā iesaistīta institūcija, kura darbojas saskaņā ar MK apstiprinātu nolikumu un UK ir pārstāvētas gan visas fondu vadībā iesaistītās institūcijas, gan plānošanas reģionu pārstāvji, gan sociālie partneru un nevalstisko organizāciju pārstāvji, kā arī EK atbildīgo ģenerāldirektorātu pārstāvji.

Iepriekš veiktie pētījumi liecina<sup>137</sup>, ka liels ES fondu vadībā iesaistīto institūciju skaits ir traucējis nodrošināt sistēmas vienveidīgumu, galvenokārt attiecībā uz vienotu prasību izstrādi un piemērošanu pret ES fondu finansējuma saņēmējiem. Lai gan perioda vidū tika veikti, pasākumi, kuru rezultātā tika samazināts kopējais SI skaits, tomēr tas vairāk ir vērtējams kā iestāžu skaita samazinājuma pasākums budžeta konsolidācijas nolūkā, kurš iepriekšējā plānošanas periodā skāra visu valsts pārvaldi ar mērķi samazināt kopējos administratīvos resursus.

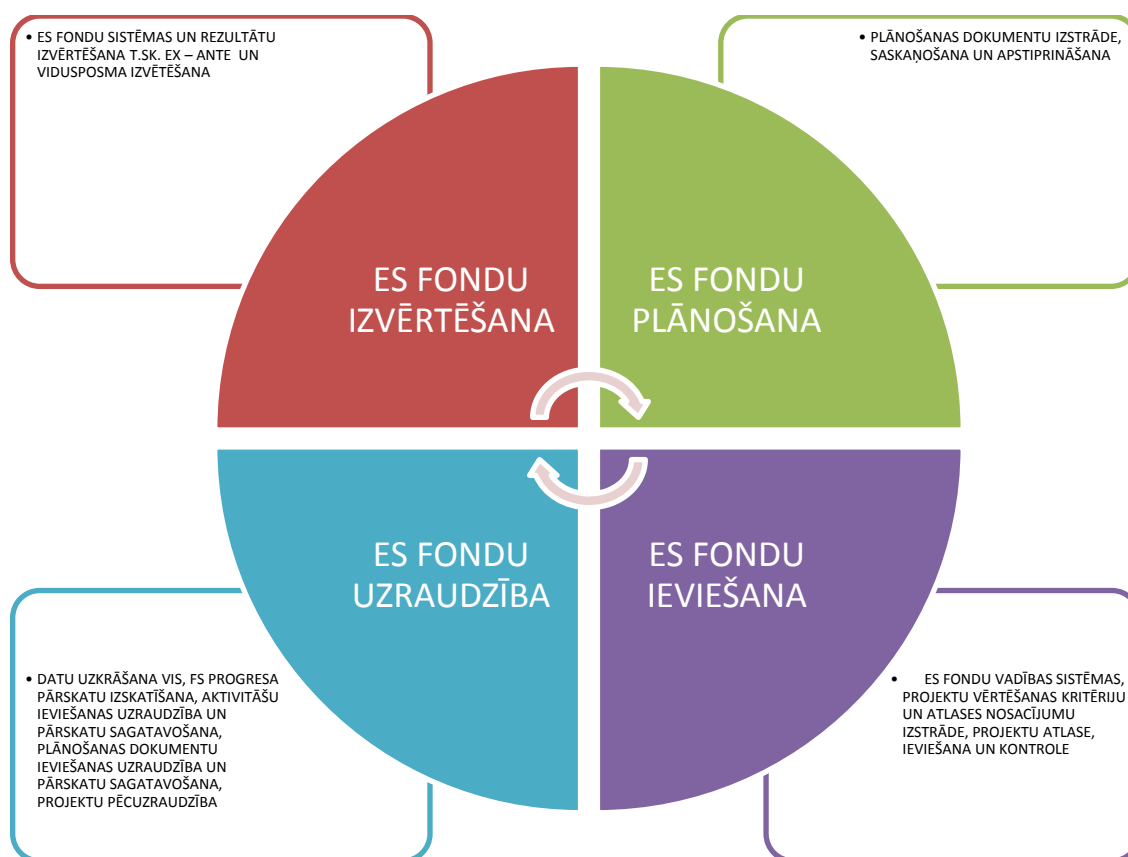
**Tādējādi jautājums par lielo ES fondu vadībā iesaistīto institūciju skaitu ir bijis aktuāls visu 2007.-2013.gada plānošanas periodu, tomēr izmaiņas izveidotajā institucionālajā struktūrā plānošanas perioda laikā tika saistītas ar ievērojamu risku, ka reorganizācija var palēnināt vai pat pilnībā nobloķēt ES fondu ieviešanu.**

<sup>137</sup>Priekšizpēte par Eiropas Savienības fondu vadības sistēmas vienkāršošanas iespējām, SIA „GF Konsultācijas”, Rīga, 2009.gada marts, pieejams:www.esfondi.lv, [skatīts 28.10.2013.].

## [2] 2007. – 2013.gada plānošanas perioda funkciju dalījums

Tā kā atbilstoši TS noteiktajam izvērtējuma mērķis ir analizēt ES KP fondu 2007. – 2013. gada plānošanas perioda VI izveidoto vadības un kontroles sistēmu, tad turpmāk šajā nodaļā tiks analizēts funkciju sadalījums starp VI, AI un SI, t.sk. analizējot IUB lomu izveidotajā vadības un kontroles mehānismā.

Atbilstoši Fondu vadības likuma 4. pantam, ES fondu vadība ir nepieciešamo plānošanas dokumentu sagatavošana, saskaņošana un apstiprināšana, ES fondu vadības sistēmas izveide, ES fondu projektu iesniegumu vērtēšanas kritēriju izstrāde, ES fondu projektu iesniegumu atlase un apstiprināšana, ES fondu projektu īstenošana, kontrole, revīzija, uzraudzība un izvērtēšana. Savukārt Fondu vadības likuma 18.pantā ir paredzēta MK kompetence noteikt vairākas kārtības ES fondu vadībā t.sk. 1) kārtību, kādā ES fondu vadībā iesaistītās institūcijas nodrošina plānošanas dokumentu sagatavošanu un ES fondu ieviešanu, tai skaitā iepirkuma dokumentācijas un iepirkuma procedūras norises izlases veida pirmspārbaudi, kā arī 2) kārtību, kādā uzrauga un izvērtē ES fondu ieviešanu. Tādējādi izdalot vairākus posmus ES fondu vadībā, kuri attēloti 1.attēlā.



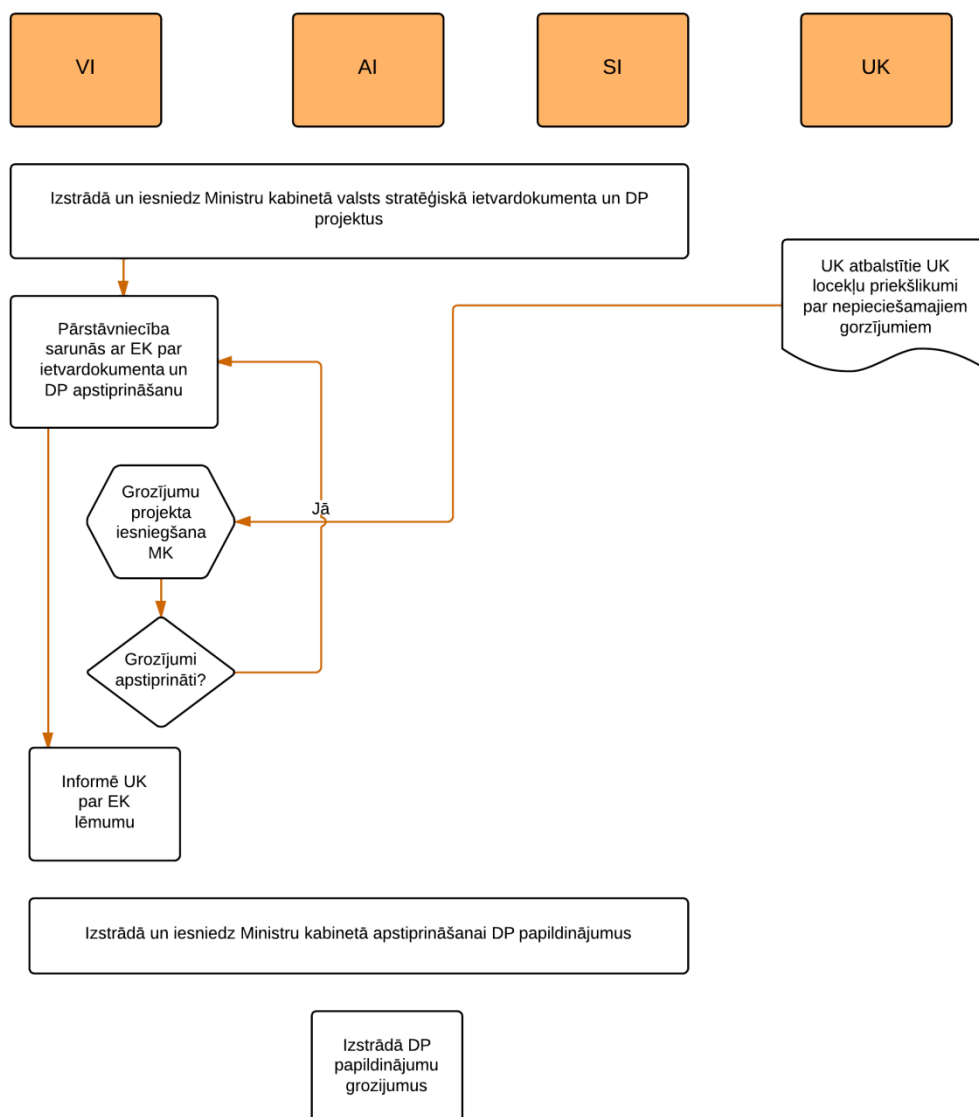
1. attēls ES fondu vadības posmi

Tādējādi, ņemot vērā Fondu vadības likumā un MK 2007.gada 26.jūnija noteikumos Nr.419 „Kārtība, kādā Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadībā iesaistītās institūcijas nodrošina plānošanas dokumentu sagatavošanu un šo fondu ieviešanu” un MK 2009.gada 27.oktobra noteikumos

Nr.1238 „Eiropas Savienības fondu ieviešanas uzraudzības un izvērtēšanas kārtība” noteiktos uzdevumus, turpmāk funkciju analīze tiks veikta atbilstoši četriem ES fondu vadības posmiem – ES fondu plānošana, ES fondu ieviešana, ES fondu uzraudzība un ES fondu izvērtēšana. Lai gan kā atsevišķs ES fondu vadības posms ir uzskatāma arī ES fondu slēgšana, tomēr ņemot vērā, ka šī funkcija 2007.-2013.gada plānošanas perioda kontekstā vēl pilnībā netiek īstenota, tad turpmākā analizē tā netiks apskatīta.

## [1] ES fondu plānošana

Atbilstoši MK 2007.gada 26.jūnija noteikumiem Nr.419 „Kārtība, kādā Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadībā iesaistītās institūcijas nodrošina plānošanas dokumentu sagatavošanu un šo fondu ieviešanu” plānošanas dokumentu izstrādes posmā ir iesaistīta VI, AI, SI, kā arī UK. Iestāžu iesaiste plānošanas procesā parādīta 2.attēlā.



2. attēls Plānošanas dokumentu sagatavošana, saskaņošana un apstiprināšana 2007.-2013.gada plānošanas periodā

Atbilstoši Vispārējā regulā<sup>138</sup> noteiktajam 2007.-2013.gada perioda plānošana tiek īstenota trīs līmeņos - ar ES līmeņa stratēģijas (*Kopienas stratēģiskās pamatnostādnes*), dalībvalstu stratēģijas (*Valsts stratēģiskais ietvardokuments*) un dalībvalstu *darbības programmu* palīdzību. Latvijas gadījumā Fondu vadības likums paredz papildus plānošanas dokumenta DPP izstrādi. Nacionālā līmeņa plānošanas dokumentu sagatavošanas posmā pārsvarā ir iesaistīti trīs dalībnieki: VI, AI un SI. Fondu vadības likumā un horizontālajos normatīvajos aktos<sup>139</sup> ir noteikti ES fondu vadībā iesaistīto institūciju pienākumi un tiesības ES fondu plānošanas dokumentu sagatavošanā. AI iesaistās DP sagatavošanas procesā, izstrādājot sadaļas atbilstoši nozares specifikai, bet VI, savukārt, pārbauda iesniegto priekšlikumu atbilstību NAP, kā arī citiem ES un nozares stratēģiskajiem dokumentiem. Plānošanas dokumentu izstrādes posmā līdz regulu apstiprināšanai darbojas pagaidu uzraudzības komiteja, kuras galvenais uzdevums ir uzraudzīt ES fondu nākamā septiņu gadu perioda plānošanas dokumentu sagatavošanu, procesā iesaistot visas ieinteresētas puses. Pēc ES padomes regulu apstiprināšanastiek oficiāli nostiprināta UK loma un pienākumi plānošanas dokumentu sagatavošanā. Gan pagaidu UK, gan oficiālās UK papildus DP publiskajām apspriešanām reģionos, dod iespēju sadarbības, kā arī sociālajiem partneriem pievienot savu skatījumu no citas nozares un cita līmeņa perspektīvas.

Lai gan Fondu vadības likumā un horizontālajos noteikumos iekļautie pienākumi un tiesības ES fondu plānošanas dokumentu sagatavošanai, apstiprināšanai un grozījumu izdarīšanai ir definēti diezgan vispārīgi, tomēr intervijas liecina, ka tie ir pietiekami.

Iepriekš veiktie pētījumi<sup>140</sup> un intervijas ar ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām liecina, ka kā kavējošie faktori **ES fondu plānošanas posmā** tiek atzīmēti sadrumstalotā attīstības plānošanas sistēma, kā arī bieži DPP grozījumi. Nacionālā attīstības plāna 2007.-2013.gadam un ES fondu plānošanas dokumentu izstrāde notika praktiski vienlaicīgi, tādējādi radot gan VI, gan pārējām ES fondu plānošanas dokumentu izstrādē iesaistītajām institūcijām papildus administratīvo slogu. Var uzskatīt, ka jaunajā plānošanas periodā minētā problēma ir novērsta, jo ES fondu plānošanas dokumentu izstrāde tiek balstīta uz Nacionālajā attīstības plānā 2014.-2020.gadam noteiktajām prioritātēm. Savukārt DPP veikto grozījumu skaits 2007.-2013.gada plānošanas periodā, kā arī RI konstatējumi par MK aktivitāšu noteikumos iekļautās informācijas neatbilstību DPP rada nepieciešamību pārdomāt papildus plānošanas dokumenta sagatavošanas nepieciešamību gan pēc tā formas, gan satura.

2007.-2013.gada plānošanas periodā DP „Cilvēkresursi un nodarbinātība” papildinājumā grozījumi tika veikti 44 reizes, DP „Uzņēmējdarbība un inovācijas”

---

<sup>138</sup> Padomes 2006.gada 11.jūlija regula Nr.1083/2006, kas nosaka vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu (ERAF), Eiropas Sociālo fondu (ESF) un Kohēzijas fondu (KF).

<sup>139</sup> MK 2007.gada 26.jūnija noteikumos Nr.419 „Kārtība, kādā Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadībā iesaistītās institūcijas nodrošina plānošanas dokumentu sagatavošanu un šo fondu ieviešanu”.

<sup>140</sup>Rekomendāciju izstrāde Nacionālā attīstības plāna 2014.-2020.gadam izstrādes, īstenošanas un novērtēšanas organizatoriskajam un institucionālajam nodrošinājumam, 9lpp., pieejams:

<http://www.mk.gov.lv/lv/esstrukturfondi/vk-realizetie-projekti/strukturaloreformuistenosana/reformu-novertejumi-un-petijumi/>,

[skatīts:24.10.2013.].

papildinājumā 19 reizes, bet DP „Infrastruktūra un pakalpojumi” papildinājumā 66 reizes. ES fondu vadībā iesaistītās institūcijas<sup>141</sup> kā argumentus šāda dokumenta nepieciešamībai min nepieciešamību pēc finansējuma sadalījuma aktivitāšu un apakšaktivitāšu līmenī un dokumenta aktuālās versijas pieejamību.

**Tādējādi nākotnē, ņemot vērā šī ziņojuma 2.1.nodaļā piedāvātos risinājumus horizontālo MK noteikumu izstrādē, iespējams būtu jāapsver šāda dokumenta sagatavošanas nepieciešamība, lai izvairītos no nesamērīgi lielās dokumenta grozīšanas, kas rada papildu administratīvo slogu visām ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām. To varētu aizstāt ar *post factum* apkopojošu informatīvu un analītisku materiālu, kuram nav jābūt apstiprinātam, piemēram, MK līmenī.**

Tāpat ES fondu vadībā iesaistītās institūcijas aicina vairāk vērtēt, kā izveidotos mehānismus padarīt mazāk formālus un vairāk operacionālus, lai, piemēram, UK nepārvērstos par formālu lēmuma pieņemšanas institūciju, bet tajā notiktu saturiskas diskusijas par ES fondu ieviešanas jautājumiem.

Tādējādi kā pašreizējā plānošanas procesa **priekšrocības** ir jāmin nozaru ekspertu iesaiste lēmumu izstrādes un pieņemšanas sākumposmā, pilnīgi vai daļēji ņemot vērā viņu ieteikumus potenciālo darbības virzienu sakarā. Savukārt pašreizējā plānošanas procesa **nepilnības** ir nozīmīga ārējo faktoru ietekme (EK viedokļu izmaiņas, ekonomiskās, finansiālās un politiskās vides izmaiņas) uz lēmumu sagatavošanas un pieņemšanas procedūru, sadrumstalatā politikas plānošanas sistēma plānošanas perioda sākumā, kā arī biežā plānošanas dokumentu grozīšana.

## **[2] ES fondu ieviešana**

Ņemot vērā Fondu vadības likuma 4.pantā noteikto ES fondu vadības definīciju, ar ES fondu ieviešanu turpmāk tiek saprasta ES fondu vadības sistēmas izveide, ES fondu projektu iesniegumu vērtēšanas kritēriju izstrāde, ES fondu projektu iesniegumu atlase un apstiprināšana, ES fondu projektu īstenošana un kontrole.

### **[2.1.] ES fondu vadības sistēmas izveide**

Atbilstoši ES un Latvijas tiesību aktos noteiktajam<sup>142</sup>, VI ir atbildīga par DP vadību un īstenošanu saskaņā ar pareizas finanšu pārvaldības principu un tās pienākums ir nodrošināt ES fondu vadību un tās īstenošanas efektivitāti. 6.pielikumā papildus funkcijām, kas ir paredzētas ES normatīvajos aktos attiecībā uz ES fondiem ir apkopotas VI funkcijas un uzdevumi un AI vai SI deleģētās funkcijas un uzdevumi 2007.-2013.gada plānošanas periodā.

Analizējot šī perioda risinājumus funkciju un uzdevumu sadalījumā starp VI, AI un SI ir jāsecina, ka **vislielākās problēmas radīja tieši sadrumstalatā pieeja un risinājumi funkciju deleģēšanā un uzdevumu dalījumā starp AI un SI**, jo 2007.-2013.gada normatīvais regulējums paredz, ka AI un SI iestādes funkcijas un uzdevumi ir noteikti Fondu vadības likumā, horizontālajos MK noteikumos, kā arī aktivitāšu noteikumos, kuros tiek iekļauts AI un SI kompetences dalījums

---

<sup>141</sup> Telefonintervijas ar ES fondu vadībā iesaistīto institūciju pārstāvjiem 2013.gada 28.oktobris.

<sup>142</sup> Padomes 2006.gada 11.jūlija regula Nr.1083/2006, kas nosaka vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu (ERAF), Eiropas Sociālo fondu (ESF) un Kohēzijas fondu (KF) 60.pants un Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības likuma 9.pants.

konkrētās aktivitātes ietvaros. Bez tam, gadījumā, kad SI ir tā MK locekļa funkcionālajā padotībā, kuram ir padota AI, starp AI un SI tiek slēgta starpresoru vienošanās par sadarbību ES fondu vadībā.

Ziņojuma autori uzskata, ka **AI un SI kompetenču sadrumstalošana dažādos normatīvajos aktos, kā arī funkcionālās pārraudzības paredzēšana 2007.-2013.gada ES fondu normatīvajā regulējumā nav attaisnojusies, jo apgrūtināja ES fondu vadības sistēmas uzraudzību un radīja nepieciešamību palielināt administratīvos resursus deleģēto funkciju uzraudzībai un kontrolei.** Tāpat **atšķirīgais kompetenču dalījums aktivitāšu ietvaros neļāva sistematizēt procesus to institūciju ietvaros, kam bija jāadministrē dažādas AI aktivitātes un apgrūtināja kvalitātes vadības principu piemērošanu iestādes darbībā.**

Funkcionālās pārraudzības saturs 2007.-2013.gada plānošanas periodā nav attaisnojiet, jo tas nav nepieciešams arī apstrīdēšanas iespējai. Galvenokārt tas varētu tikt izmantots, lai veiktu lēmumu pēcpārbaudi, pārņemtu pilnvaras vai dotu rīkojumus pārtraukt prettiesisku bezdarbību. Tomēr šādas papildu iespējas praksē netiek izmantotas, izņemot apstrīdēšanas iespēju. Atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 7.panta 5.<sup>1</sup> daļa noteic, ka tiešajā pārvaldē institucionālo padotību īsteno pakļautības formā, ja likumā nav noteikts citādi. Ņemot vērā to, ka Publisko aģentūru likuma normas vairāk iecerētas darbībai attiecībā uz aģentūrām, kuras ir ne budžeta iestādes, kā arī Vadošās iestādes atbildības apjomu, CFLA kā pārraudzības iestādei nav loģiska pamatojuma. Tai būtu jābūt pakļautībā finanšu ministram, kurš padotību varētu īstenot ar Finanšu ministrijas (VI vadītāja starpniecību). CFLA nav nepieciešams būt funkcionāli padotai citām ministrijām (AI). Tam nav praktiska pienesuma un, ja praksē izmantotu visas iespējas, ko šāda pārraudzība pieļautu, varētu tikt radīts pārāk liels risks, kad dažādas institūcijas iejaucas CFLA darbībā, veicinot savstarpējos konfliktus, kurus faktiski nāktos izšķirt Vadošajai iestādei (institucionālās un funkcionālās padotības konflikts).

Tāpat šī ziņojuma 7.pielikumā iekļautā noslēgto starpresoru vienošanos starp CFLA un AI analīze liecina, ka vienošanās ir atšķirīgas gan pēc to formas, gan satura. Vienošanās ir atšķirīgas pat vienas ministrijas ietvaros, nosakot atšķirīgus AI un SI uzdevumus dažādu ES fondu aktivitāšu ieviešanā. **Vislielākās atšķirības uzdevumu sadalē starp AI un SI ir saistītas tieši ar pārbaudēm projektu īstenošanas vietās un AI iestāžu iesaisti projektu rezultātu novērtēšanā.** Šāda sistēma, kad gan viena, gan otra iestāde īsteno pārbaudes projektu īstenošanas vietās, nevajadzīgi palielina administratīvo slodzi gan finansējuma saņēmējam, gan rada nevajadzīgu informācijas un resursu sadrumstalošību un papildus administratīvo resursu patēriņu.

Bez tam, kā liecina šī ziņojuma 2.2.3. sadaļā iekļautā informācija, tad **VI vislielākās problēmas 2007.-2013.gada plānošanas periodā sagādāja tieši deleģēto funkciju uzraudzība,** uz ko norādījā gan EK auditori, gan RI. Tādējādi šī plānošanas perioda vidū VI iestādei bija nepieciešams stiprināt uzraudzību pār deleģētajām funkcijām, palielinot kontroļu apjomu un īstenojot izlases veida pārbaudes, lai pārlicinātos par AI un SI iestāžu darbību.

Savukārt, ES fondu vadībā iesaistītās institūcijas<sup>143</sup> kā **visraksturīgākās problēmas**, ar kurām bija jāsaskaras 2007.-2013.gada ES fondu ieviešanā **min, smagnējo normatīvo bāzi, daudzo nosacījumu maiņu plānošanas periodā, kas savukārt uzraudzības posmā noved pie dažādas nosacījumu interpretācijas.**

Atzinīgi jāvērtē pasākumi, kuri vērsti uz risku mazināšanu saistībā ar neattiecināmām izmaksām, kuras rodas nepareizi piemērotu iepirkumu normu gadījumā. Tomēr, kā norāda ES fondu vadībā iesaistītās institūcijas, tad iepirkumu normu piemērošana ir evolucionējusi šajā plānošanas periodā, bet šīs dienas skatījums tiek attiecināts arī uz „vecajām problēmām”. Iepriekšveiktie pētījumi<sup>144</sup> un intervijas liecina, ka atzinīgi esošā perioda ES fondu ieviešanā tiek novērtēta RSIC iesaistepotenciālo projektu iesniedzēju sasniedzamības uz vietas nodrošināšanā, palīdzot cilvēkiem reģionos orientēties ES fondu sniegtajās iespējās.

**Tādējādi VI, veidojot 2014.-2020.gada ES fondu ieviešanas sistēmu, jau ES fondu vadības un kontroles sistēmas un normatīvo aktu izstrādes posmā ir svarīgi nepieļaut nekonekvenci deleģētajās funkcijās un mazināt sistēmisko kļūdu rašanās iespējamību.** Funkciju sadalījumu, kad viena funkcija tiek deleģēta tikai vienai iestādei - AI vai SI, nepārprotami ir jānosaka ES struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības likumā 2014. – 2020.gadam.

**Tāpat funkcijām un uzdevumiem, kuri tiek noteikti AI vai CFLA ir jābūt saistītiem arī ar attiecīgo institūciju atbildību attiecīgajā ES fondu vadības posmā,** vienlaicīgi skaidri atrunājot instrumentus un mehānismus, kuri ir AI vai SI rīcībā, lai nodrošinātu tai noteikto uzdevumu izpildi. Piemēram, ja CFLA tiek deleģētas visas ar ES KP fondu ieviešanu projektu līmenī saistītās funkcijas (t.sk., projektu iesniegumu atlases nodrošināšana un projektu īstenošanas uzraudzība un kontrole), tad arī pārliecināšanās par projektā noteikto mērķu sasniegšanu ir CFLA atbildība. Lai gan normatīvajos aktos var nostiprināt arī AI lomu projekta mērķu sasniegšanas novērtēšanā, piemēram, pēc CFLA ierosinājuma.

Ziņojuma autoru skatījums uz iespējamo funkciju dalījumu starp AI un SI ir atspoguļots šī ziņojuma 4.2.2.nodaļā, tomēr instrumentu, ar kuriem AI un SI nodrošinātu tai noteikto uzdevumu izpildi, izvēle ir atkarīga no tā, vai 2014.-2020.gada plānošanas periodā AI līdzīgi kā 2007.-2013.gada plānošanas periodā iesaistās projektu ieviešanas posmā, vai arī AI vairāk ir stratēģiska loma sasniegto rezultātu uzraudzībā un novērtēšanā.

Tādējādi, ja **AI funkcijas** būs saistītas ar attiecīgā specifiskā atbalsta mērķa un rādītāju sasniegšanas virsuzraudzību un stratēģisko analīzi, tad nepieciešams paredzēt specifisko atbalsta mērķu uzraudzības pasākumus (gan pārskatu, gan sanāksmju formā), kuros gan AI, gan CFLA, gan nozares profesionāļi sadarbojas,

---

<sup>143</sup> Intervija ar ES fondu vadībā iesaistīto institūciju pārstāvjiem 2013.gada 28.oktobris.

<sup>144</sup> 2007. – 2013. gada plānošanas perioda ES fondu VSID prioritāšu, pasākumu un aktivitāšu ieviešanas efektivitātes vidus posma (mid-term) komunikācijas pasākumu izvērtējums, 2011.gada 28.novembris, pieejams: [www.esfondi.lv](http://www.esfondi.lv), [skatīts:28.10.2013.].



lai konstatētu sasniegto progresu attiecīgo atbalsta mērķu ieviešanā un lemj par nepieciešamajiem korektīvajiem pasākumiem.

Savukārt, ja AI arī nākamajā plānošanas periodā iesaistīsies projektu ieviešanā, piemēram, pieņemot lēmumus par projektu apstiprināšanu vai noraidīšanu, tad AI arī ir jā saglabā atbildība par projektu rezultātu novērtēšanu, attiecīgi paredzot vienotus principus AI un CFLA sadarbības kārtībai, kas būtu VI kompetences jautājums, neatstājot šo jautājumu regulēšanai tikai starp AI un CFLA.

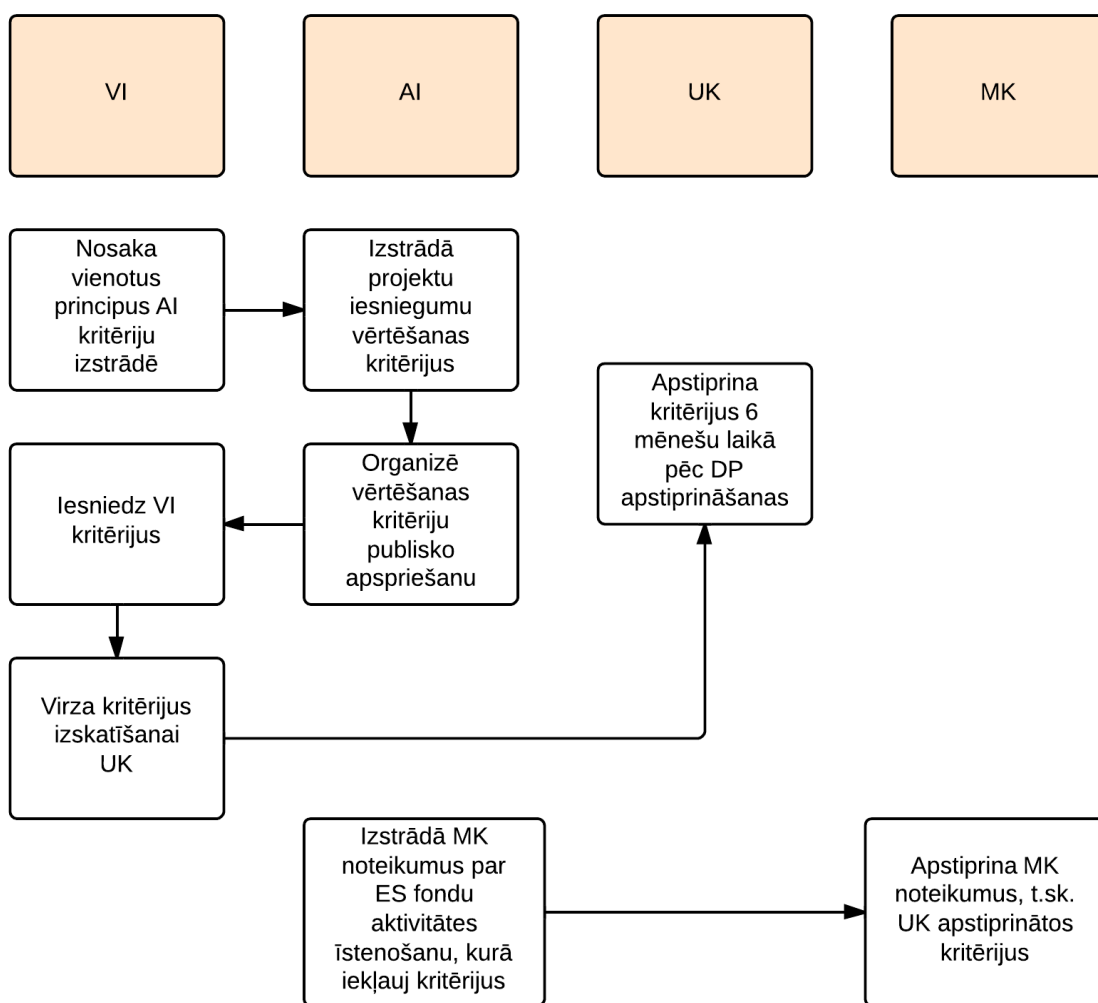
Secīgi arī **SI jeb CFLA funkcijas** nākamajā plānošanas periodā ir lielā mērā atkarīgas no tā, vai AI iesaistās vai neiesaistās projektu ieviešanas posmā. Ja CFLA pilnībā tiks deleģēta projektu iesniegumu atlase, tad, lai nodrošinātu savlaicīgu fondu ieviešanu, ārkārtīgi liela nozīme būs AI un CFLA savstarpējai sadarbībai specifiskā atbalsta mērķa ieviešanas plānošanā un projektu iesniegumu atlases dokumentu izstrādē, kā arī CFLA kapacitātei izstrādāt konkursa nolikumus vairākiem specifiskā atbalsta mērķiem vienlaicīgi. Ziņojuma autori uzskata, ka, lai gan AI var vienoties ar CFLA par savstarpējo sadarbību maksimāli labāko rezultātu sasniegšanā, tomēr, lai nodrošinātu savlaicīgu fondu ieviešanu, virsuzraudzībai par šādu vienošanos saturu ir jābūt VI pārziņā.

## **[2.2.] ES fondu projektu iesniegumu vērtēšanas kritēriju izstrāde**

Atbilstoši Vispārējā regulā noteiktajam<sup>145</sup> VI iestādes pienākums ir nodrošināt, ka projekti tiek atlasīti pēc noteiktiem kritērijiem. Pienākumu izstrādāt ES fondu projektu iesniegumu vērtēšanas kritērijus VI iestāde ir deleģējusi AI, ņemot vērā AI kompetenci attiecīgās nozares politikas plānošanā un nozarei noteikto mērķu sasniegšanā. AI, izstrādājot projektu vērtēšanas kritērijus, ņem vērā potenciālo FS specifiku, kā arī nosacījumu, vai tā būs atklātā vai arī ierobežotā atlase, kad uzsvars vairāk tiek likts nevis uz konkurējošu cenu, bet gan izpildījuma kvalitātai vai dažkārt izriet no konkrētā FS funkcijām. Pirms kritēriju iesniegšanas UK VI sniedz savu atzinumu par kritēriju atbilstību DP mērķiem. Pēc kritēriju apstiprināšanas UK tos iekļauj aktivitātes saistošajos MK noteikumos. ES fondu projektu iesniegumu vērtēšanas kritēriju izstrādes process ir atspoguļots 3.attēlā.

---

<sup>145</sup> Padomes 2006.gada 11.jūlija regula Nr.1083/2006, kas nosaka vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu (ERAF), Eiropas Sociālo fondu (ESF) un Kohēzijas fondu (KF) 60.pants.



### 3.attēls ES fondu projektu iesniegumu vērtēšanas kritēriju izstrāde un saskaņošana

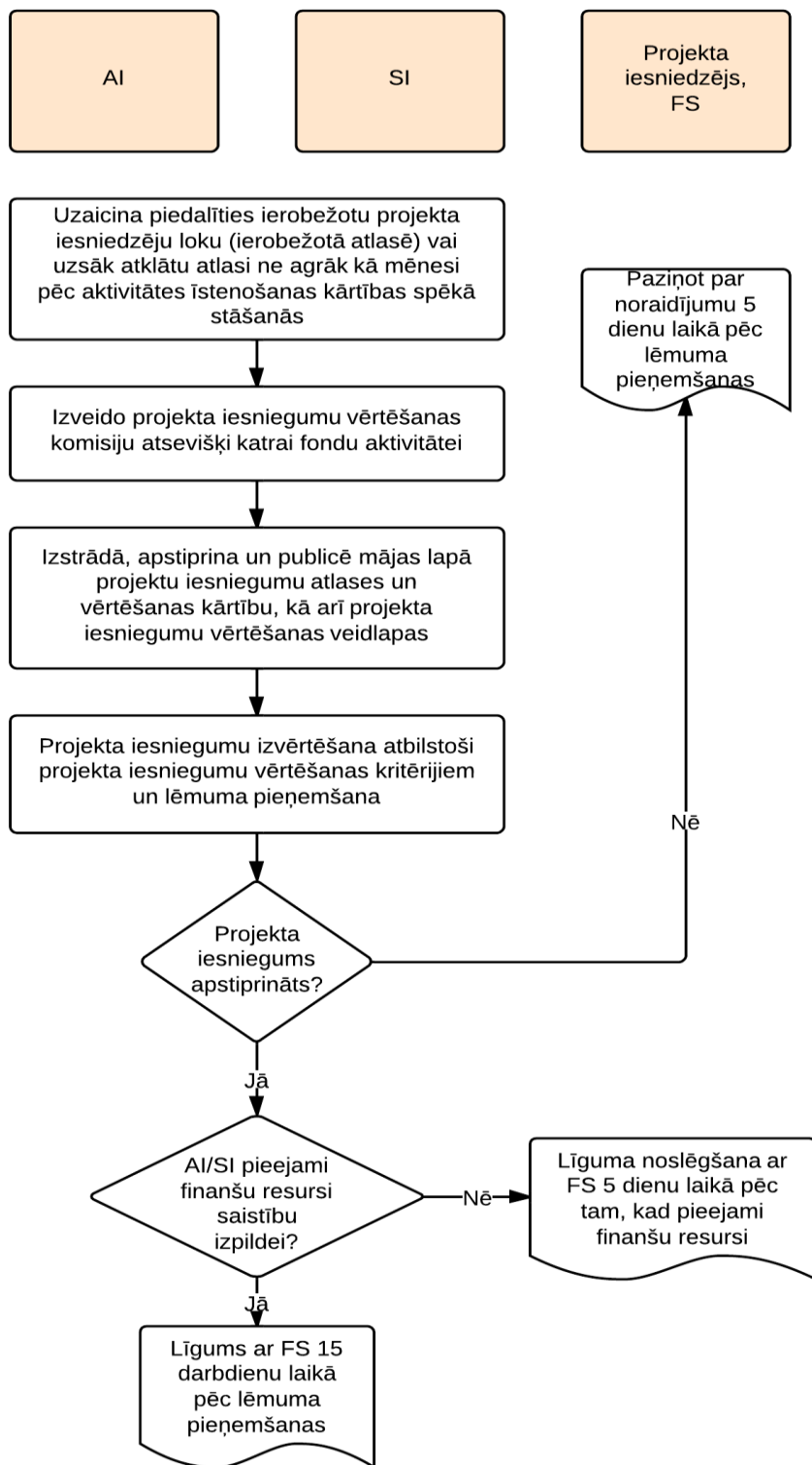
Iepriekš veiktajā pētījumā<sup>146</sup> projektu vērtēšanas kritēriju apstiprināšana MK tiek minētā kā ES fondu ieviešanu kavējošais faktors, jo kopā ar sagatavošanas un saskaņošanas darbu būtiski paildzina kritēriju apstiprināšanas laiku. Tādējādi, kā viena no galvenajām problēmām, kura iezīmējās šī ES fondu ieviešanas posmā, būtu jānorāda MK un UK funkcijas projekta iesnieguma vērtēšanas kritēriju apstiprināšanā dublēšanās, tādējādi ievērojami paildzinot kritēriju izstrādes un saskaņošanas procesu. Jautājums par iespējām mazināt lēmumu pieņemšanas hierarhiju ir detalizēti apskatīts šī ziņojuma 2.1.1.nodaļā.

### [2.3.] ES fondu projektu iesniegumu atlase un apstiprināšana

Projekta iesniegumu vērtēšana ir viena no tām funkcijām, kuru VI ir pilnībā deleģējusi AI vai SI. MK 2007. gada 26. jūnija noteikumi Nr. 419 "Kārtība, kādā Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadībā iesaistītās institūcijas nodrošina plānošanas dokumentu sagatavošanu un šo fondu ieviešanu" paredz AI un SI sadarbošanos projektu iesniegumu vērtēšanas

<sup>146</sup>Priekšizpēte par Eiropas Savienības fondu vadības sistēmas vienkāršošanas iespējām, 11.lpp, SIA „GF Konsultācijas”, Rīga, 2009.gada marts.

procedūras organizēšanā, kā arī projektu vērtēšanā. Tomēr VI pienākums ir sniegt metodisko vadību šīs funkcijas nodrošināšanai, kā arī komentārus atbilstoši plānošanas dokumentos noteikto mērķu atbilstībai. Pašreizējais projekta iesniegumu vērtēšanas process parādīts 4.attēlā.



#### 4. attēls Projekta iesniegumu vērtēšana, apstiprināšana un līguma vai vienošanās slēgšana

Kompetences sadalījums starp AI un SI parasti ir atrunāts konkrētās aktivitātes noteikumos un starpresoru vienošanās starp AI un SI. Šī ziņojuma 7.pielikumā

iekļautā analīze par noteikto kompetenču un uzdevumu sadalījumu starp AI un SI projektu iesniegumu vērtēšanas procesa posmā parāda, ka lielākajā vairumā gadījumu projektu iesniegumu vērtēšanu nodrošina AI un tikai VeM attiecīgo ERAF aktivitāšu ietvaros projektu vērtēšanu un lēmuma pieņemšanu ir deleģējusi SI. Diemžēl atsevišķos gadījumos, kad projektu iesniegumu vērtēšanu ir veikusi SI, ir konstatētas nepilnības saturiskajā vērtēšanā. RI Gada kontroles ziņojumā<sup>147</sup> par 2012.gadu attiecībā uz 3 DP aktivitāti 3.1.5.3., kuras ietvaros projektu iesniegumu vērtēšanu un atlasī nodrošināja CFLA, ir norādījusi uz nepilnībām projektu iesniegumu saturiskajā vērtēšanā, kā rezultātā projektā ir nepietiekami noteikti sasniedzamie projekta rezultāti.

Lai nodrošinātu projektu iesniegumu saturisko vērtēšanu, iestāžu prakse šajā plānošanas periodā ir bijusi dažāda. Projektu iesniegumu vērtēšanu ir veikuši gan AI un SI darbinieki, gan pieaicināti ārējie eksperti. ES fondu vadībā iesaistīto institūciju pieredze liecina, ka ne vienmēr „ārējais eksperts” nodrošina kvalitatīvāku projektu iesniegumu vērtēšanu. Piemēram, LM pārstāvji norāda<sup>148</sup>, ka labklājības nozarē divu plānošanas periodu ietvaros šādas prakses priekšrocības nav pierādījušās, vērtējot gan no profesionalitātes un politikas jomas pārzināšanas, gan objektivitātes aspektiem.

Savukārt starptautiskais pētījums liecina<sup>149</sup>, ka ārējie eksperti tiek iesaistīti projektu iesniegumu vērtēšanā lielākajā vairumā dalībvalstu. Tomēr tiek norādīts, ka ārējie eksperti var nodrošināt vērtīgas ekspertu zināšanas un pieredzi un ienest svaigu ārējo perspektīvu projektu iesniegumu vērtēšanā, kas bieži vien nav ne VI, ne starpnieksinstitūcijām, tik ilgi, kamēr šie profesionāļi ir orientēti uz mērķi un to atlase un iesaiste vērtēšanas procesā ir caurspīdīga.

Ņemot vērā, ka TP nosacījumi ļauj novirzīt finansējumu gan administrācijas darbinieku, gan ārējo ekspertu apmaksai, tad, **lemjot par risinājumiem un instrumentiem projektu iesniegumu vērtēšanā no nozares perspektīvas, iespējams, būtu jāmeklē līdzsvars starp ārējo ekspertīzi un valsts pārvaldes sistēmas ilgtspēju.** Respektīvi, ārējo ekspertu iesaiste projektu iesniegumu vērtēšanā varētu ienest svaigu un inovatīvu skatījumu projektu iesniegumu vērtēšanas procesā, tomēr nozaru ministrijās strādājošo profesionāļu iesaiste būtu vērsta uz pieredzes un kompetences celšanu valsts pārvaldes darbiniekiem, tādejādi domājot par kopējo valsts pārvaldes ilgtspēju pēc ES fondu finansējuma beigām.

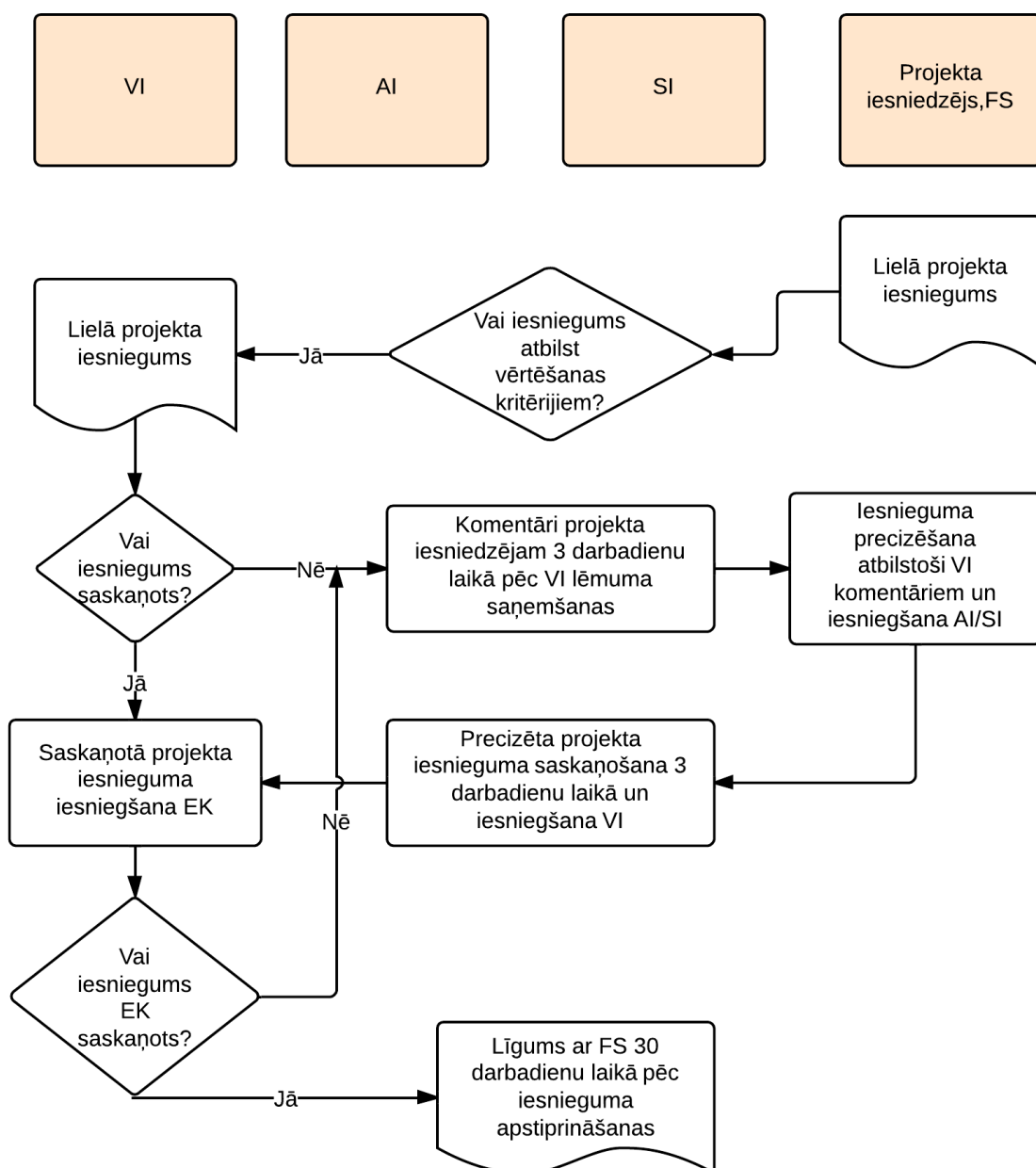
Atšķirīgi tiek organizēta lielā projekta iesnieguma vērtēšana un apstiprināšana, jo, atbilstoši Vispārējā regulā noteiktajam, lēmumu par lielā projekta iesnieguma apstiprināšanu pieņem EK. Lielo projektu vērtēšanas un lēmumu pieņemšanas process ir atspoguļots 5.attēlā.

---

<sup>147</sup> Annual Control Report, ESF, ERDF, CF 01.07.2011. – 30.06.2012., Rīga 21.12.2012.

<sup>148</sup> Izziņa par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanas sistēmas efektivitātes iespēju izvērtējumu, nepublicēts.

<sup>149</sup> COMPARATIVE STUDY OF THE PROJECT SELECTION PROCESS APPLIED IN COHESION POLICY PROGRAMMES 2007-2013 IN A NUMBER OF MEMBER STATES, Final Report, February 2012, Ramboll, 144.-166.lpp., [skatīts:28.10.2013.], pieejams: [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring\\_impact\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring_impact_report.pdf).



### 5.attēls Lielo projektu iesniegumu vērtēšana un lēmuma pieņemšana 2007.-2013.gada plānošanas periodā

Tādējādi parasti AI vadītājs lemj par lielā projekta atbilstību vērtēšanas kritērijiem, kas pēc tam tiek iesniegts saskaņošanai VI. Savukārt VI, iesaistoties viedokļa izteikšanā par lielā projekta pieteikumu, nodrošina tā atbilstību projektu vērtēšanas kritērijiem un aktivitātes sasniedzamajiem mērķiem. Šobrīd kopumā tiek īstenoti 5 transporta un 2 vides nozares lieli projekti.

Analizējot projektu iesniegumu vērtēšanas procesa stiprās un vājās puses jāsecina, ka pozitīvi no FS puses tiek vērtēta informācijas pieejamība. AI mājas lapās ir pieejama visa nepieciešamā informācija par izsludinātajiem konkursiem un projektu vērtēšanas kritērijiem. No projekta iesniedzēju puses šī informācija, kā arī informatīvie materiāli tika vērtēti kā saprotami un laicīgi atrodami. Taču

gan intervijās<sup>150</sup>, gan iepriekš veiktajos pētījumos<sup>151</sup> kā sistēmas vājās puses tiek minētas sarežģītās projekta pieteikuma formas, dublējošā informācija, nelietderīgi iztērētie finanšu resursi tehniskajiem un skīču projektiem, tehniski ekonomisko pamatojumu sagatavošanā pirms to akceptēšanas. Iepriekš veiktais pētījums<sup>152</sup> liecina arī, ka FS kā šī plānošanas perioda vājās puses min atšķirīgo AI un SI praksi informācijas pieprasīšanā, lēno virzību ar projektu iesniegumu elektronisko iesniegšanu, kas perioda sākuma posmā radīja papildus finanšu un administratīvo slogu finansējuma saņēmējiem. Tāpat šajā ziņojumā tiek norādīts uz atšķirīgo AI un SI praksi projektu vērtēšanas procesa nodrošināšanā un ekspertu piesaistē. Vairākkārt tika uzsvērtā nepietiekamā komunikācija projekta iesnieguma noraidīšanas gadījumā. Arī RI ziņojumā tiek norādīts, ka VI nodrošina nepietiekamu kontroli pār kopējo projektu vērtēšanas procesu, lai pārliecinātos, vai visi lēmumi par projektu apstiprināšanu vai noraidīšanu ir paziņoti pieteikumu iesniedzējiem.

Kā pašreizējā projektu vērtēšanas procesa **priekšrocības** var minēt VI deleģēto atbildību AI vai SI atlasīt visnepieciešamākos un efektīvākos projekta pieteikumus savā nozarē. Tomēr projektu iesniegumu atlasēšanas procesa organizēšanas un projektu iesniegumu vērtēšanas procesa deleģēšana no AI SI atklāj **nepilnības** projektu iesniegumu saturiskajā vērtēšanā, tādējādi dažkārt norādot uz SI nepietiekamo kapacitāti izvērtēt ar nozares specifiku saistītus jautājumus.

#### [2.4.] Projektu īstenošana

MK 2007.gada 26.jūnija noteikumu Nr. 524 „Eiropas Savienības fondu vadības un kontroles sistēmas izveidošanas prasības” 11.5.punkts un 13.1.punkts nosaka, ka SI vai AI nepieciešams izstrādāt **procedūru**, atbilstoši kurai:

- ✓ veic iepirkumu pirmspārbaudes, kā arī izvērtē ES finansējuma saņēmēja iepirkuma plānu un iesniedz to Iepirkumu uzraudzības birojam;
- ✓ nodrošina ES fonda projekta īstenošanas uzraudzību un kontroli.

Katra AI un SI ir izstrādājusi savu pārbaūžu metodiku, ņemot vērā iestāžu darba specifiku un iespējas. VI veic izstrādāto metodiku atbilstības pārbaudi EK prasībām. Intervijās tika norādīts, ka atšķirība metodikās rada dažādu pārbaūžu veikšanas kvalitātes līmeni un rezultātu dažādu interpretēšanu. Informāciju un datus par plānotajām pārbaudēm, tai skaitā izmaiņām plānos, SI un AI ievada VIS saskaņā ar MK noteikumu Nr.140 6.1.apakšpunktu, tādējādi dodot iespēju ar sistēmas palīdzību veidot kopējus pārbaūžu plānus gada un vidēja termiņa griezumā.

**Iepirkumu pirmspārbaudes** tiek veiktas, lai samazinātu risku, ka FS jau projekta ieviešanas sākumā rodas izmaksas, kuras vēlāk tiek klasificētas kā neattiecināmas. Pirmspārbaudes veic visiem iepirkumiem augsta riska projektos un 15% iepirkumu vidēja riska projektos. Tās tiek veiktas līdz iepirkuma līguma noslēgšanai un to veikšanas kārtība ir atrunāta MK noteikumos Nr.419. Šāds

<sup>150</sup> Intervijas ar finansējuma saņēmējiem 2013.gada 19.un 21.augusts.

<sup>151</sup>Priekšizpēte par Eiropas Savienības fondu vadības sistēmas vienkāršošanas iespējām, 111pp, SIA „GF Konsultācijas”, Rīga, 2009.gada marts.

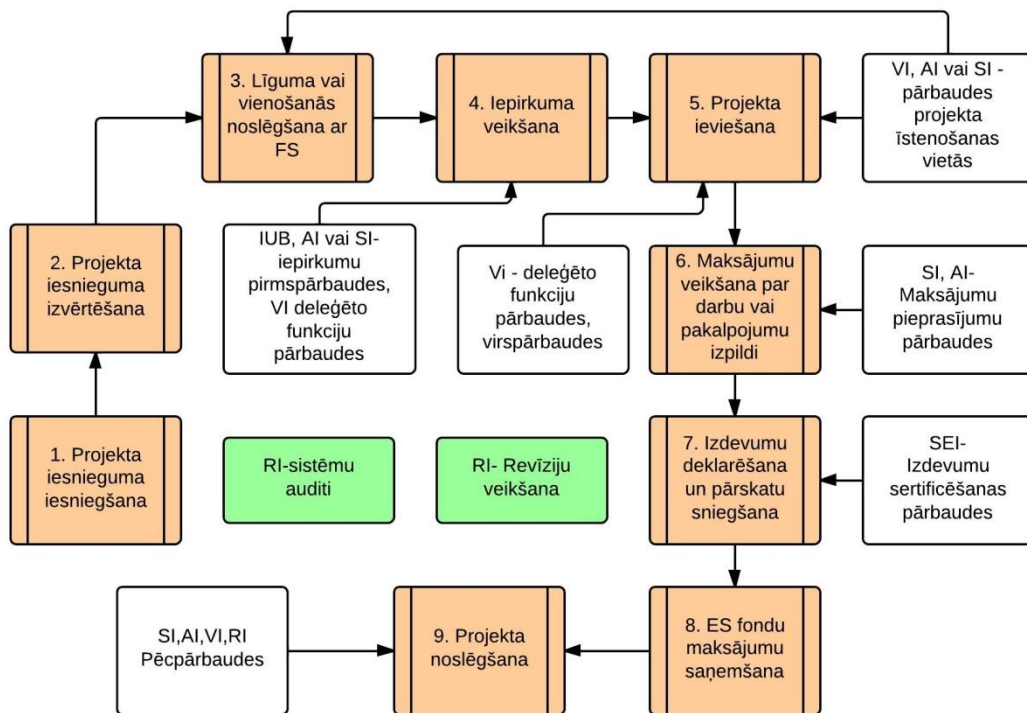
<sup>152</sup> Turpat.

preventīvais kontroles mehānisms tika ieviests tādēļ, ka 2007. – 2013. gada projektu ieviešanas uzraudzības rezultātā tika konstatēts, ka būtiskākā daļa pārkāpumu ir tieši iepirkuma jomā. Līdz 2012. gada 1. janvārim ES fondu projektu iepirkuma dokumentācijas un iepirkuma procedūras norises izlases veida pirmspārbaudes veica tikai IUB, bet sākot no 2012. gada 1. janvāra – arī AI/SI, pārsvarā veicot publiski pieejamo dokumentu analīzi un bez vajadzības neapgrūtinot FS.

Atbilstoši MK 2010.gada 16.februāra noteikumiem Nr.140 „Kārtība, kādā vadošā iestāde, sertifikācijas iestāde, sadarbības iestāde vai atbildīgā iestāde veic pārbaudi Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda finansētā projekta īstenošanas vietā” **pārbaudes projekta īstenošanas vietā** izlases veidā veic AI vai SI, taču tiesības tās ierosināt vai veikt ir arī VI un sertifikācijas iestādei. RI ir tiesības piedalīties jebkurā iniciētajā pārbaudē uz vietas. **Administratīvajās pārbaudēs** projektu īstenošanas vietās tiek pārbaudīta atbilstība publiskā iepirkuma noteikumiem. Savukārt, **tehniskajās pārbaudēs** projekta īstenošanas vietās AI/SI pārbauda, vai veiktie darbi, piegādes un maksājumi atbilst projektā paredzētajam.

**Pēcpārbaudes** tiek veiktas saskaņā ar MK noteikumu Nr.140 20.punktu, kad SI vai AI iestāde piecu gadu laikā, bet ne agrāk kā otrajā gadā pēc tam, kad veikts pēdējais maksājums finansējuma saņēmējam, veic pārbaudi projekta īstenošanas vietā: ar nejaušās izlases metodi zema un vidēja riska projektiem, bet augsta riska un lielajiem projektiem – ne retāk kā reizi 5 gadu laikā.

Pašreizējās VKS priekšrocības un trūkumi projektu īstenošanas posmā sīkāk atrunāti 2.2.3.apakšnodaļā. Pārbažu saistība ar projekta dzīvesciklu parādīta 6.attēlā.



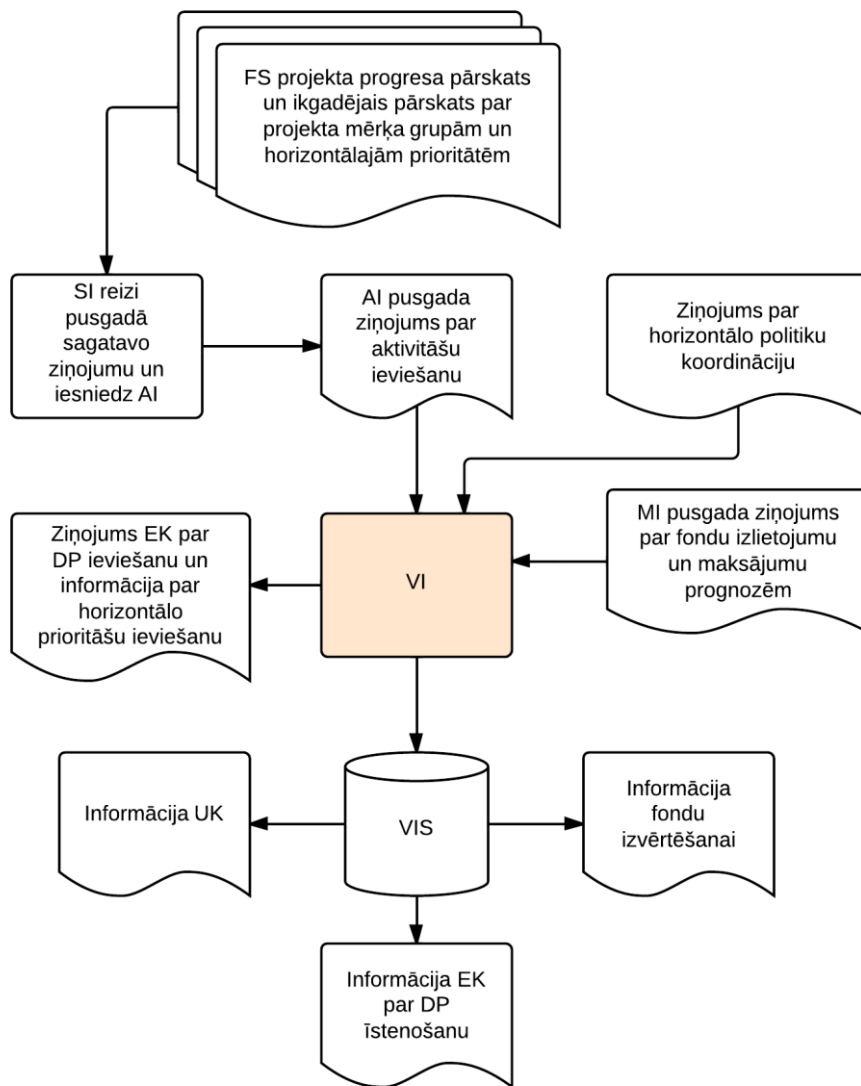
6.attēls Pārbaudes projekta dzīvescikla laikā

### [3] ES fondu uzraudzība

Atbilstoši MK 2009. gada 27. oktobra noteikumiem Nr. 1238 “ES fondu ieviešanas uzraudzības un izvērtēšanas kārtība” ES fondu **uzraudzības** uzdevums ir sekot, lai prioritāšu, pasākumu un aktivitāšu ieviešana notiek saskaņā ar plānošanas dokumentos noteiktajiem mērķiem un uzraudzības rādītāju sasniegšanu.

Galvenais uzraudzības un izvērtēšanas datu pamatavots ir VIS, kurā ES fondu vadības un kontroles sistēmā iesaistītās institūcijas regulāri ievada datus saskaņā ar normatīvo aktu prasībām, vienlaikus atbildot par ievadīto datu atbilstību un pareizību. ES fondu uzraudzības posms parādīts 7.attēlā.





7. attēls ES fondu uzraudzības posms

**Datu uzkrāšana** par projekta ieviešanas gaitu notiek SI, kurām ir pašām savas datu bāzes par specifiskiem projekta rezultātiem. Pēc VI pieprasījuma informācija tiek analizēta dažādos griezumos, kā arī ievadīta VIS atbilstoši 2009. gada 3. marta MK noteikumiem Nr.210 "Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības informācijas sistēmas izveidošanas un izmantošanas kārtība", kā arī starpresoru vienošanās par VIS lietošanas kārtību un FM iekšējo noteikumu nosacījumiem. Projektu ieviešanas līmenī **SI primārā atbildība** ir progresā pārskatu, ikgadējo pārskatu un pēcprojekta pārskatu izskatīšana un analīze.

2007.-2013.gada plānošanas periodā īstenotās izmaiņas ES fondu uzraudzības posmā bija vērstas uz iesniedzamo uzraudzības ziņojumu saturu un struktūras optimizāciju, padarot to mērķtiecīgāku un izvairoties no VIS pieejamās informācijas dublēšanas. **Tādējādi var secināt, ka ES fondu uzraudzības posmā veiktie pilnveidojumi bija vērsti uz ES fondu ieviešanas un sasniegto rezultātu analīzes pilnveidošanu.**

Pašreizējā plānošanas perioda ES fondu uzraudzības procesu būtiski ietekmēja ES iniciatīvas attiecībā uz administratīvā sloga samazināšanas un izmaksu vienkāršošanas pasākumu ieviešanu, jo šādu instrumentu ieviešana plānošanas perioda vidū radīja nepieciešamību stiprināt ES fondu ieviešanas saturisko uzraudzību, uzsvāru liekot uz projekta rezultātu sasniegšanas pakāpes izvērtēšanas nozīmīgumu. Līdz ar to SI un AI informatīvās sistēmas no perioda sākuma nesāka uzkrāt nepieciešamos datus, lai ziņojumos par aktivitāšu ieviešanu izmaiņas pietiekamā mērā atspoguļotu un orientētu uz rezultāta sasniegšanas pakāpes izpēti.

Arī 2007.-2013.gada ES fondu vidusposma izvērtējumā<sup>153</sup> tiek norādīts, ka „pašreizējā ES fondu vadības sistēma primāri ir vērsta uz finanšu rādītāju kontroli, kas ir galvenais priekšnosacījums piešķirtā finansējuma uzraudzībai, tomēr sistēma ir diezgan vāji attīstīta uz mērķi orientētu metriku lietošanai, lai novērtētu plānotā rezultāta sasniegšanu”. Tādējādi jau šajā plānošanas periodā tika aktualizēta nepieciešamība pilnveidot sistēmu, vairāk ietverot uz mērķi orientētus rezultātus. Savukārt ES fondu vadībā iesaistītās institūcijas norāda<sup>154</sup>, ka šajā plānošanas periodā mērķu sasniegšanas līmeņa izvērtēšanu un aktivitāšu uzraudzību apgrūtināja īstenotā prakse attiecībā uz DP un DPP noteikto rezultātu definīciju un rezultatīvo rādītāju korigēšanu jeb precīzāk to **nekorīgēšanu**. Lai gan plānošanas dokumentos tika veiktas būtiskas korekcijas t.sk. pārdalīts finansējums starp ES fondu plānošanas dokumentos noteiktajām aktivitātēm, tomēr mērķu un rādītāju vērtības ES fondu plānošanas dokumentos, piemēram, attiecībā uz 3.DP un DPP netika grozītas, tādējādi datu uzkrāšanas un analīzes procesu padarot nepārskatāmu un neizsekojamu.

Lai gan EK lēmumu pieņemšanas procesa dinamika lielā mērā uzskatāma kā ārējais faktors, tā ietekme uz Latvijas ES fondu vadības un kontroles sistēmas darbību ir nozīmīga un ietekmē arī uzraudzības posmu. Iesaistīto institūciju un FS ziņojumu struktūra un regularitāte tiek noteikta, balstoties uz uzraudzības jomā definētajām prasībām no EK puses.

Liela nozīme datu analīzes un plānošanas dokumentos noteikto mērķu un rādītāju uzraudzības procesā ir darbinieku analītiskajām spējām, kā arī institucionālajai atmiņai, jo stratēģisko mērķu un rādītāju analīze prasa gan nozaru politikas plānošanas dokumentu pārzināšanu un izmantošanu ES fondu plānošanā un uzraudzībā, gan atbilstošu pētniecības un izvērtēšanas metožu un instrumentu pārzināšanu un pielietošanu, gan spēju analizēt un sistēmiski izmantot liela apjoma informāciju.

Pašreizējā plānošanas perioda **priekšrocība** ir skaidri atrunātā ziņojumu hierarhija un struktūra, kas ir viens no priekšnosacījumiem uzraudzības posma pamatuzdevumu definēšanā un izvērtēšanas pamatdatu regulārā nodrošināšanā. Tomēr stratēģisko mērķu un rādītāju sasaiste visos ES fondu vadības posmos un

---

<sup>153</sup>2007. –2013. gada plānošanas perioda ES fondu VSID prioritāšu, pasākumu un aktivitāšu ieviešanas efektivitātes vidus posma (mid-term) izvērtējums,119.lpp.,[skatīts: 28.10.2013.], Pieejams: [http://www.esfondi.lv/upload/Petijumi\\_un\\_izvertejumi/FM\\_MID\\_Zinojums\\_1.lote.pdf](http://www.esfondi.lv/upload/Petijumi_un_izvertejumi/FM_MID_Zinojums_1.lote.pdf).

<sup>154</sup> Izziņa par Izvērtēšanas ziņojuma projektu „Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanas sistēmas efektivitātes izvērtējums”, npublicēts.

dokumentos ir bijis šī perioda **vālais posms**, kas ir traucējis ES fondu uzraudzību un mērķu, un izvirzīto rādītāju sasaistes analīzi.

#### [4] ES fondu izvērtēšana

**Izvērtēšana** ir viens no pēdējiem ES fondu ieviešanas posmiem, kura mērķis ir uzlabot ES fondu atbalsta kvalitāti, efektivitāti un darbības programmu stratēģiju un īstenošanu. Izvērtējumus veic pirms un pēc plānošanas perioda, kā arī tā laikā. Atbilstoši Vispārējās regulas 47. pantam izvērtējumus iedala stratēģiskajos un darbības izvērtējumos. **Stratēģiskie izvērtējumi** izskata DP vai programmu grupas attīstību saistībā ar Kopienas un attiecīgās valsts prioritātēm un to veic EK. **Darbības izvērtējumu** mērķis ir veicināt darbības programmas uzraudzību un to veic dalībvalstis atbilstoši EK indikatīvajai metodoloģijai un vadlīnijām.

2008.gada finanšu krīze un fiskālās konsolidācijas pasākumi iespaidoja dažādus administratīvās kapacitātes pasākumus t.sk. ES fondu izvērtēšanu, jo tika pārskatīts dažādiem administratīvās kapacitātes stiprināšanas instrumentiem pieejamais finansējums. Lai gan plānošanas periodā veikto izvērtējumu skaits kopumā ir ievērojami mazāks nekā sākotnēji plānots, tomēr izvērtēšanas regularitāte un ex-ante, vidusposma un ex-post izvērtēšanu kvalitāte ir daudz augstāka nekā nacionālo politiku ietvaros veiktās izvērtēšanās. Lielā mērā to ietekmē tehniskās palīdzības pieejamība gan izvērtēšanu veikšanai, kas ļauj iepirkt izvērtēšanu kā ārpalpojumu, gan ES fondu vadībā iesaistīto institūciju administratīvās kapacitātes un analītisko spēju stiprināšanai. Pozitīvi jāvērtē VI iniciatīva izvērtēšanas kapacitātes stiprināšanas pasākumu īstenošanā šajā plānošanas periodā t.sk. seminārs par ES fondu ietekmes izvērtēšanas metodēm, kurā iespēja piedalīties bija arī izvērtēšanu veikšanā iesaistītajiem konsultāciju sektora pārstāvjiem.

Kā liecina intervijas ar ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām<sup>155</sup>, tad izvērtēšana nebija tā funkcija, kura interesēja cilvēkus ES fondu ieviešanas sistēmā visvairāk. Tas varētu būt viens no iemesliem, kāpēc 2007. – 2013.g. plānošanas periodā veikto izvērtējumu kvalitāte ne vienmēr tika vērtēta kā līdz galam apmierinoša. Savukārt nesen veiktais pētījums<sup>156</sup> aptiprina, ka Latvijā kopumā ietekmes novērtējumu kvalitāti ietekmē tādi faktori, kā ticamu datu pieejamība, ministriju darbinieku kapacitāte un kompetence veikt novērtējumu atbilstoši normatīvajos aktos noteiktajām prasībām, laika resursi, ārējās ekspertīzes pieejamība, ārējo novērtētāju darba kvalitāte u.c. Savukārt šī ziņojuma autori uzskata, ka izvērtēšanas kvalitāti ietekmē arī ierobežotais augstākās un profesionālās izglītības programmu piedāvājums izvērtēšanas jomā Latvijā. **Kā problēma jāmin arī nepietiekamās diskusijas un sadarbība starp izvērtējumu plānotājiem un izvērtētājiem par problēmām izvērtēšanas kultūras un metodes attīstībā Latvijā.**

Ņemot vērā, ka regulu priekšlikumi 2014.-2020.gada plānošanas periodā paredz lielāku uzsvāru likt uz rezultātiem balstītu pieeju, tad mērķu noteikšanas un

<sup>155</sup>Intervija ar ES fondu vadībā iesaistīto institūciju pārstāvjiem 2013.gada 28.oktobris.

<sup>156</sup>Politikas plānošanas sistēmas attīstības pamatnostādņu un attīstības plānošanas sistēmas ietekmes novērtējums, Gala ziņojums, Nodibinājums „Baltic Institute of Social Sciences”, Rīga, 2013.gada 16.augusts, [skatīts: 17.11.2013.], pieejams:<http://www.mk.gov.lv/lv/esstrukturfondu/vk-realizetie-projekti/strukturaloreformuistenosana/reformu-novertejumi-un-petijumi/>.

rezultātu novērtēšanas sistēmu kvalitātei būs svarīga loma nākamā perioda ES fondu ieviešanā. Īpaša uzmanība būs jāpievērš noteikto mērķu sasniegšanas novērtēšanai. Tāpēc svarīga būs izvērtēšanas kapacitātes stiprināšana visos līmeņos, bet jo īpaši AI, kuras būs atbildīgas par specifisko atbalsta mērķu un rādītāju sasniegšanu.

Ņemot vērā, ka jauno ES regulu priekšlikumi paredz pat maksājumu apturēšanu un finanšu koerekcijas būtisku starposma rezultātu neizpildes gadījumā, tad kvalitatīviem izvērtējumiem, kuros tiek novērtēts gan mērķu sasniegšanas progress, gan dažādu ārējo un iekšējo apstākļu ietekme uz mērķu sasniegšanu, būs ievērojams svars ES fondu ieviešanas sistēmā. Tas nozīmē, ka jaunajā plānošanas periodā, ir nepieciešams celt izvērtēšanas kapacitāti un izvērtējumu kvalitāti, lai uz tiem varētu balstīt būtiskas izmaiņas plānotajos ieguldījumos un to ieviešanā.

Lai veicinātu dialogu un pieredzes apmaiņu starp izvērtētājiem un izvērtēšanas lietotājiem, būtu nepieciešams paplašināt konsultatīvās darba grupas sastāvu ar izvērtēšanas jomas speciālistus pārstāvošām organizācijām, piemēram, 2013.gadā dibināto Latvijas izvērtētāju asociāciju (LATES). Regulāra informācijas apmaiņa un diskusijas starp ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām un izvērtēšanas jomu pārstāvošām organizācijām, varētu uzlabot gan izvērtēšanas kvalitāti, gan stiprināt izvērtēšanas kapacitāti.

Tādējādi, kā izvērtēšanas procesa galvenos **trūkumus** būtu jāmin nepietiekamā ES fondu vadībā iesaistīto institūciju interese un izpratne par izvērtēšanas lomu stratēģijās noteikto mērķu sasniegšanas nodrošināšanā, kā arī pašreizējo ES fondu un nacionālo politiku izvērtējumu nepietiekamā sasaiste. Pēc būtības MK 2009. gada 13. oktobra noteikumu Nr.1178 "Attīstības plānošanas dokumentu izstrādes un ietekmes izvērtēšanas noteikumi" un MK 2009. gada 27. oktobra noteikumu Nr.1238 "Eiropas Savienības fondu ieviešanas uzraudzības un izvērtēšanas kārtība" ilgtermiņa mērķis ir viens – uzlabot Latvijas sociālekonomisko situāciju, pēc iespējas efektīvāk izmantojot ES un Latvijas valsts budžeta līdzekļus šo mērķu sasniegšanai. Līdz ar to nākotnē būtu vēlams vēl vairāk tiekties uz abu šo sistēmu sinerģiju, turpinot pašreizējā plānošanas periodā uzsāktu virzienu, ieguldot līdzekļus cilvēkresursu kapacitātes celšanā par politikas ietekmes novērtēšanas metodēm, kā arī rezultātīvo rādītāju izmantošanu valsts pārvaldē. Ministrijām ir praktiska pieredze sadarbības ar pētniekiem organizēšanā, kas vērtējama kā **pozitīva iezīme** šajā periodā un kā sekmīgas darbības priekšnoteikums izvērtējumu organizēšanai nākotnē.

Tādējādi, lai celtu izvērtēšanas kvalitāti Latvijā, nepieciešams stiprināt izvērtēšanas kapacitāti un sadarbību, visos līmeņos t.sk. ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām, nozaru ekspertiem, zinātniskajām institūcijām un izvērtēšanas ekspertiem. **Ir nepieciešams stiprināt ES fondu izvērtēšanas funkciju gan attīstot un pilnveidojot izvērtēšanas teoriju un praksi, gan metodes un to pielietojumu Latvijā, piemēram, veicot izglītības piedāvājuma novērtējumu izvērtēšanas jomā, īstenojot apmācības nozares ekspertiem par izvērtēšanas metodēm un to piemērošanu specifisko atbalsta mērķu novērtēšanā. Tāpat būtu nepieciešamas stiprināt ES KP fondu tematiskās izvērtēšanas konsultatīvās darba grupas kapacitāti un lomu izvērtēšanas organizēšanā, veicinot sadarbību un pieredzes apmaiņu**

**t.sk. starptaustiku ar citām institūcijām, akadēmisko vidi, kā arī izvērtēšanas biedrībām.**

## **[5] 2014.-2020.gada plānošanas perioda ES fondu vadība**

EK regulu priekšlikumos noteiktās prasības attiecībā uz ES fondu 2014. – 2020.gada plānošanas periodu paredz vairākus jauninājumus, kuri galvenokārt ir vērsti uz rezultātiem balstītu pieeju jaunajā plānošanas periodā un administratīvā sloga un izmaksu kontroļu mazināšanu institūcijām un finansējuma saņēmējiem.

ES regulu priekšlikumos noteiktās ES fondu ieviešanā iesaistīto institūciju funkcijas nav paredzēts būtiski mainīt, tomēr parādās vairāki būtiski jauni akcenti attiecībā uz ES fondu plānošanu un ieviešanu<sup>157</sup>. Jaunajā plānošanas periodā lielāka uzmanība tiek vērsta uz sākotnējiem izvērtējumiem (uz t.s. ex-ante nosacījumu izpildi), kuriem jāparāda plānoto investīciju loma kopējā attiecīgās nozares attīstības un reformu stratēģijā. Tāpat nākamajā plānošanas periodā lielāka uzmanība tiks pievērsta mērķu noteikšanas un rezultātu novērtēšanas sistēmu kvalitātei, nodrošinot, ka plānojot investīcijas tiek noteikti skaidri un sasniedzami mērķi un ka sasniegtie rezultāti ir izmērāmi, salīdzināmi un uzskatāmi. Tādējādi īpaša uzmanība būs jāpievērš noteikto mērķu sasniegšanas novērtēšanai. Jauno ES regulu priekšlikumi paredz, ka būtiskas starpposma rezultātu neizpildes gadījumā var tikt apturēti maksājumi un piemērota finanšu korekcija.<sup>158</sup> Kā viens no vienkāršošanas priekšlikumiem būtu vērtējams arī ES regulu priekšlikumos<sup>159</sup> paredzētais instruments – Kopīgais rīcības plāns.

Kopīgais rīcības plāns ir jauna veida integrēta darbība, ko īsteno, piemērojot uz rezultātiem balstītu pieeju, lai sasniegtu konkrētus mērķus, kurus kopīgi ir izvirzījušas dalībvalstis un EK. Kopīgais rīcības plāns ietver projektu grupu, par kuru īstenošanu atbildīgs ir izvēlētais saņēmējs. Praksē kopīgā rīcības plāna finanšu vadība tiks balstīta vienīgi uz gaidāmajiem rezultātiem. Kopīgo rīcības plānu var finansēt no ESF un ERAF, taču to nevar izmantot infrastruktūras atbalstam. Tas var būt daļa no vienas vai vairākām darbības programmām un tādējādi var būt lietderīgs instruments, lai sekmētu dažādo fondu labāku integrāciju nolūkā sasniegt kopīgo mērķi. ES regulu priekšlikums paredz, ka Kopīgam rīcības plānam piešķirtais publiskais atbalsts ir vismaz 10 000 000 EUR vai 20% no DP publiskās atbalsta. Ziņojuma autori uzskata, ka viens no šāda instrumenta izmantošanas ieguvumiem varētu būt vienkāršotās kopīgā rīcības plāna finanšu pārvaldības un kontroles prasības, kas paredz maksājumus FS par vienreizējiem maksājumiem vai vienības izmaksu standarta shēmām. Vienotajā rīcības plānā neieciešams iekļaut Vispārējās regulas 95.pantā „Kopīgu rīcības plānu saturs” minētās prasības, tostarp kopīgā rīcības plāna vispārējus un konkrētus mērķus, starpposma mērķus un sasniedzamos gala mērķus un

---

<sup>157</sup>ES padome. Vispārējās regulas kompromisa teksts pirms skatīšanas Eiropas parlamentā. 14287/12 ADD 6REV – 114.-116.pants.

<sup>158</sup>ES padome. Vispārējās regulas kompromisa teksts pirms skatīšanas Eiropas parlamentā. 11027/12 ADD 4 REV 1 – 19.-20.pants.

<sup>159</sup> ES padome. Vispārējās regulas kompromisa teksts pirms skatīšanas Eiropas parlamentā. COM(2013) 246 final 2011/0276 (COD) 93.-98.pants.

rezultātus, kā arī paredzētos projektus vai projektu veidus, kā arī kopējos un īpašos rādītājus, kas izmantojami gala mērķu un rezultātu uzraudzībai un novērtēšanai. Tāpat kopīgā rīcības plāna finanšu pārvaldības, kontroles un revīzijas vienīgais mērķis ir pārbaudīt, vai maksājumu nosacījumi, kuri noteikti kopīgā rīcības plāna apstiprināšanas lēmumā, ir izpildīti. Lai gan detalizēta fondu ieguldījumu instrumentu analīze nebija šī pētījuma darba uzdevums un šī ziņojuma ietvaros netika veikta, tomēr ziņojuma autori uzskata, ka kopīgā rīcības plāna ieviešanu varētu apsvērt DP Izaugsme un nodarbinātība prioritāro virzienu nodarbinātība, darbaspēka mobilitāte un sociālā iekļaušana un izglītība, prasmes un mūžizglītība ieviešanā. Ņemot vērā, ka šajos prioritārajos virzienos specifisko atbalsta mērķu indikatīvie finansējuma saņēmēji tiek plānoti NVA un VIAA, kuras 2007.-2013.gada plānošanas periodā uzkrāja ievērojamu kapacitāti ES fondu ieviešanā kā SI, tad, iesaistot šīs institūcijas kopīgo rīcības plānu ieviešanā, varētu samazināt administratīvo slodzi gan finansējuma saņēmējiem, gan CFLA.

**Tādējādi lielākā daļa jaunajos regulu priekšlikumos iekļautie priekšlikumi ir vērsti tieši uz saturisko programmu ieviešanas stiprināšanu, lielāku uzsvāru liekot gan uz stratēģiju definēšanu, gan to ieviešanu un noteikto rezultātu sasniegšanu.**

Tāpat Regulu priekšlikumi paredz mazināt administratīvo slogu, ieviešot e-pārvaldību un palielinot vienkāršoto izmaksu piemērošanas iespējas. Detalizēta analīze par vienkāršoto izmaksu piemērošanas iespējām ir atspoguļota šī ziņojuma 2.2.4.nodaļā

MK 2013.gada 4.jūnija rīkojums Nr.230 „Par koncepcija par Eiropas Reģionālās attīstības fonda, Eiropas Sociālā fonda, Kohēzijas fonda, Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fonda ieviešanu 2014. – 2020.gadā Latvijā” un atbalstītais ES fondu institucionālais modelis paredz samazināt KP fondu vadībā iesaistīto starpniekinstitūciju skaitu ar mērķi nodrošināt vienas pieturas aģentūras pakalpojumu sniegšanas principu ES fondu FS. Lai gan koncepcijā ir nepietiekami izvēsta stipro un vājo pušu analīze centralizētā modeļa izvēlē, tomēr atbalstītais institucionālais modelis ERAF, ESF un KF ieviešanai ļaus ievērojami risināt tās problēmas, kuras tika identificētas 2007.-2013.gada ES fondu ieviešanā un uz kurām norādīts arī šī ziņojuma 2.2.1.nodaļā. Vienas pieturas aģentūras principa ieviešana tāpat ļaus vienādot prasības FS un mazināt atšķirības dažādu nosacījumu interpretācijā. Savukārt e-pārvaldības instrumenti ļaus ievērojami samazināt administratīvo slogu FS.

2011.gadā EK veiktais pētījums<sup>160</sup> liecina, ka jaunie vienkāršošanas priekšlikumi kopumā varētu ļaut samazināt administratīvās izmaksas par 7%. Lai gan pētījumā tiek prognozēts, ka ar vairākiem jauninājumiem ES fondu plānošanā, vadībā un kontrolē būs iespējams samazināt administratīvo slogu, tomēr pētījumā tiek prognozēts, ka administratīvais slogs dalībvalstīm kopumā varētu

---

<sup>160</sup>Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden, July 2012, 67.lpp., [skatīts:28.10.2013.], pieejams: [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring\\_impact\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring_impact_report.pdf).

pieaugt, īstenojot prasības<sup>161</sup> par akreditēto struktūru gada pārskatu un pārvaldības ticamības deklarāciju sagatavošanu.

Intervijas ar ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām liecina, ka centralizētā ES fondu vadības sistēma ar vienu SI ir loģiska un ļaus nodalīt politikas plānošanas un politikas ieviešanas funkcijas. Tomēr intervētie institūciju pārstāvji<sup>162</sup> norāda, ka ir jābūt skaidri noteiktām funkcijām, kuras tiek vai netiek deleģētas. Respektīvi, visām ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām ir jādarbojas pēc vienādiem principiem.

*„Galvenais nepieļaut nekonsekvenci deleģētajās funkcijās. Nepieļaut nevienu atkāpi, nevienu precedentu ārpus sistēmas.”<sup>163</sup>*

Pārsvārā institūcijas piekrīt, ka SI ir jādeleģē visas ar praktisko projektu ieviešanu saistītās funkcijas, tomēr AI viedokļi par to, kur ir jābūt robežšķirtnei starp AI un CFLA funkcijām, ir atšķirīga. Galvenokārt AI viedokļi atšķiras jautājumā par projektu iesniegumu vērtēšanu. Ir institūcijas, kuras uzskata, ka projektu iesniegumu vērtēšanai ir jānodrošina CFLA, kā argumentu minot vienu kontaktpunktu jeb vienu sadarbības partneri ar klientu visos ES fondu projektu ieviešanas posmos. Savukārt institūcijas, kuras vairāk atbalsta projektu iesniegumu vērtēšanas funkcijas deleģēšanu AI, norāda uz jaunā plānošanas perioda uzsvāru un prasībām ES fondu saturiskajā ieviešanā. Respektīvi, domājot par jaunā perioda funkciju sadalījumu starp AI un CFLA, ir nepieciešams skaidri definēt instrumentus un metodes, kādi būs CFLA, lai tā varētu novērtēt sasniegtos mērķus un rezultātus un tādējādi uzņemties atbildību par projektos noteikto mērķu sasniegšanu. Daļa atbildīgo iestāžu uzskata, ka projektu iesniegumu vērtēšanas funkcija ir viens no tiem ES fondu ieviešanas sistēmas elementiem, kas ļauj AI jau projektu iesniegumu atlases posmā iesaistīties programmu saturiskajā uzraudzībā.

*“Problēma ir tā, ka plānošanas periodā īsti nav skaidrs, ko tad vajadzēs, kādus rādītājus un rezultātus.”<sup>164</sup>*

Kā argumentu esošās prakses, kad projektu iesniegumu vērtēšana notiek AI, turpināšanai ES fondu vadībā iesaistīto institūciju pārstāvji min arī AI pieredzi, specifisko nozares kompetenci, kas nepieciešama, lai lemtu par specifiskiem nozares jautājumiem, kā arī sistēmas pēctecību, kas ir saistīta ar tiesu praksi, kura tikai šobrīd sāk veidoties attiecībā uz 2007.-2013.gada plānošanas periodā apstrīdēto lēmumu par projektu iesniegumu noraidīšanu izskatīšanu.

**Tādējādi, domājot par risinājumiem un izmaiņām ES fondu ieviešanas sistēmā jaunajā plānošanas periodā, īpaša uzmanība būtu jāpievērš tādiem instrumentiem un metodēm, ar kuru palīdzību iespējams uzlabot ES fondu finansējuma virzību uz rezultātu, pilnveidot mērķu un rezultātu novērtēšanas sistēmu kvalitāti un stiprināt institūciju kompetenci un spējas rezultātu novērtēšanā, piemēram, pilnībā nodalot politikas plānošanas un ieviešanas funkcijas. Tādējādi VI visas ar projektu ieviešanas līmeni saistītās funkcijas deleģētu CFLA, bet AI loma būtu specifisko atbalsta mērķu saturiskā uzraudzība un rezultātu novērtēšana.**

---

<sup>161</sup> ES padome. Vispārējās regulas kompromisa teksts pirms skatīšanas Eiropas parlamentā. COM(2013) 246 final 2011/0276 (COD) 75.pants.

<sup>162</sup> Intervijas ar ES fondu vadībā iesaistīto institūciju pārstāvjiem 2013.gada 28.oktobris.

<sup>163</sup> Intervijas ar ES fondu vadībā iesaistīto institūciju pārstāvjiem 2013.gada 28.oktobris.

<sup>164</sup> Intervija ar SI pārstāvjiem 2013. gada 12. septembrī.

## 2.2.2. Vienota audita principa ieviešanas iespējamība

***Uzdevums:*** *Izvērtēt iespēju un priekšnosacījumus vienota audita principa ieviešanai ES fondu 2014. – 2020. gada plānošanas perioda vadības un kontroles sistēmā.*

### [1] Vienotā audita princips<sup>165</sup> 2007.-2013.gada plānošanas periodā

Lai sniegtu atbildi uz jautājumu, vai un kā tiek īstenots vienotā audita princips Latvijā, pētnieki analizēja esošo kontroles vidi (normatīvos aktus, metodikas) un pārbaūžu praksi, kā arī intervēja VI, AI un SI darbiniekus.

Vienotā audita principa piemērošana nozīmē veidot un uzturēt tādu kontroles vidi un praksi, kas rada uzticēšanos un paļaušanos uz iepriekšējos kontroles līmeņos veiktajām pārbaudēm. Paļāvību var iegūt, veidojot caurspīdīgu un izsekojamu vadības un kontroles procesu, balstītu uz izsekojamību, pamatotību, ticamību un vienotu izpratni.

Intervijā ar VI<sup>166</sup> tika minēts, ka vienotais audita princips pašreiz netiek īstenots. 2012.gadā tika apturēta ES fondu maksājumu veikšana, jo vadošā iestāde nepietiekami pildīja savas ES fondu likumā noteiktās funkcijas – nepieteikami uzraudzīja deleģētās funkcijas sadarbības iestādēs un atbildīgajās iestādēs. Lai arī valsts pārvaldes iekārtas likuma 17.panta „tiešās pārvaldes iestādes vadītājs” pirmā daļa paredz, ka tiešās pārvaldes iestādes vadītājs organizē iestādes funkcijas pildīšanu un atbild par to, taču EK pieprasīja stiprināt vadošās iestādes atbildību pār deleģēto funkciju izpildes kvalitāti, nosakot normatīvajos aktos prasības par deleģēto funkciju uzraudzības veikšanu ES fondu vadības jomā, jo pretējā gadījumā AI varēja pildīt deleģētās funkcijas atbilstoši saviem kvalitātes kritērijiem.

VI veica pārbaudes, lai pārbaudītu:

- 1) kā un cik kvalitatīvi tika īstenotas deleģētās funkcijas AI un SI;
- 2) ilgstoši neatrisinātas problēmas, ja projektā tādas bija radušās;
- 3) specifiskus problēmu gadījumus, kad nepieciešams VI gala lēmums.

Vienotā audita principa ieviešanu neveicina arī tas, ka EK savos ziņojumos norādīja VI uzraudzības nolūkā, papildus AI un SI veiktajām pārbaudēm, veikt pārbaudes uz vietas. Iepazīstoties ar izveidoto kontroles vidi noskaidrojām, ka pārbaūžu atlasīti un izpildīti SI/AI/VI veic, izmantojot dažādas metodikas, piemēram, LM izmanto tās izstrādāto „Kārtība, kādā atbildīgā iestāde nodrošina risku pārvaldību Eiropas Savienības fondu līdzfinansēto aktivitāšu īstenošanā”, kas atšķiras no Vadošās iestādes izstrādātās „Eiropas Savienības fondu vadošās iestādes metodika pārbaūžu veikšanai Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda finansētā projekta īstenošanas vietā 2007. – 2013.gada plānošanas periodā”. Tas neveicina vienotas izpratnes veidošanu par risku pārvaldību un kontroles sistēmu.

---

<sup>165</sup> Idejas aprakstu par vienota audita principu pieejama Eiropas Komisijas dokumentā: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/hlg/hlg4\\_2010\\_03\\_26\\_assurance\\_model\\_financial\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/hlg/hlg4_2010_03_26_assurance_model_financial_management.pdf)

<sup>166</sup> Intervija ar VI un CFLA pārstāvjiem, 2013.gada 14.augusts.



Taču, lai kaut daļēji ievērotu vienoto audita principu 1) VI arvien vairāk sadarbojas ar Alun SI, veicot virspārbaudes un pēcpārbaudes kvalitātes nodrošināšanas nolūkā un 2) ir izstrādāta un tiek uzlabota Vadības informācijas sistēma, kas nodrošina VI ar projektu vadībai vajadzīgu informāciju.

Ņemot vērā iepriekš minēto var secināt, **ka 2007.-2013.gada plānošanas periodā vienotā audita princips kopumā netiek īstenots, taču uzskatām, ka virzība uz minētā principa ieviešanu būtu lietderīga**, jo tas optimizētu funkcionālo sadalījumu kontroles modelī un resursu izmantošanu pārbaudēm (piemēram, VI neveiktu pārbaudes uz vietas, bet savus resursus novirzītu kvalitātes nodrošināšanas pārbaudēm), un būtu līdzeklis vadības un kontroles sistēmas pilnveidošanai.

Tai pašā laikā, vēršam uzmanību, ka vienotā audita princips varētu veiksmīgi darbotos praksē, ja eksistētu:

1. efektīva risku pārvaldība ES fondu projektu vadības procesos, kas, uzlabojot pašu projektu vadību, preventīvi novērstu nepilnības, ļaujot samazināt kontroļu slogu un nosakot iespējami efektīvāko kontroles modeli;
2. sistēmiska un strukturēta, uz risku analīzi balstīta un vienoti piemērojama projektu pārbaudžu atlases un veikšanas metodika;
3. efektīva risku pārvaldība pārbaudžu atlases un veikšanas procesos, nodrošinot pārbaudžu veikšanas kvalitāti, kā arī uz risku izvērtēšanu balstīta kvalitātes pārbaudžu atlase un veikšana;
4. saturiski pilnīga, ticama, izsekojama un aktuāla vadības informācija (VIS), t.i. visa informācija, kas VI 1) dod iespēju izsekot jebkura lēmuma, ko pieņem iestāde, kurai deleģētas VI funkcijas, pamatotību, gūstot pārlicību par lēmumu kvalitāti (piemēram, ne tikai informācija, ka projekta risks ir augsts, bet informācija, kāpēc šāds lēmums pieņemts) un 2) dod iespēju informāciju izmantot jebkāda analīzei, piemēram, resursu analīzei, iegūt informāciju par riskantākajām jomām projektos, biežāk pieļautajām kļūdām u.c., kā rezultātā ļautu pieņemt kvalitatīvu lēmumu projektu vadības jomā.

Ņemot vērā to, ka vienotā audita principa ieviešana prasa veikt plašākus uzlabojumus, iesakām to ieviest pakāpeniski, ņemot vērā pieejamos resursus (skat. 15.ieteikumu).

### 2.2.3. Alternatīvo kontroļu kopuma pielietošanas iespējamība

***Uzdevums:*** *Sniegt priekšlikumus par alternatīvajiem kontroļu kopuma modeļiem (t.sk., attiecībā uz kontrolēm, kurās lietderīgi un efektīvi būtu piemērot uz risku balstītu pieeju) atbilstoši Ministru kabineta noteiktajam ES fondu administrēšanas institūciju ietvaram, 2014. – 2020. plānošanas perioda Regulu priekšlikumos noteiktajam kontroļu kopumam un ņemot vērā šīs tehniskās specifikācijas norādītajam tiesiskā ietvara izvērtējumam, kā arī ES fondu 2007. - 2013. gada plānošanas perioda vadošās iestādes izveidoto vadības un kontroles sistēmas izvērtējuma rezultātiem*

## Kontroles modelis 2007.-2013.gada plānošanas periodā

Lai novērtētu esošā programmēšanas perioda (2007. – 2013.gadam) kontroļu modeli, tika veikta Latvijas Republikas normatīvo aktu izpēte, kā arī iegūta informācija intervijās ar VI, RI, FM Iekšējā audita departamentu, divām sadarbības iestādēm – CFLA, NVA, kā arī divām AI – LM un VARAM, tādējādi aptverot visu ES fondu un KF fonda pārbaudes un kontroles.

### [1]Ar kontroli saistīto jēdzienu definēšana

Tā kā alternatīvo kontroļu modeļa galvenais objekts ir kontroles un to savstarpējā mijiedarbība, tad sākotnēji tika pētīta šī jēdziena nozīme un būtība.

Saskaņā ar Fondu vadības likuma 4.pantu ES fondu vadības atsevišķas komponentes ir ES fondu projektu kontrole un revīzija. Šī likuma 9.panta pirmā daļas 1.apakšpunkts paredz, ka VI ir pienākums nodrošināt ES fondu vadību un tās īstenošanas efektivitāti, tostarp, atbilstoši ES fondu vadības definīcijai – ES fondu projektu kontroles un revīzijas īstenošanas efektivitāti. Tāpat, ievērojot ES fondu likuma 13.panta „atbildīgās iestādes un sadarbības iestādes pienākumi un tiesības” pirmās daļas 3.apakšpunktu, AI un SI ir pienākums atbilstoši plānošanas dokumentiem nodrošināt attiecīgās ES fondu aktivitātes un ES fondu projektu īstenošanu, uzraudzību un kontroli. Savukārt, piemēram, ievērojot MK 2010.gada 16.februāra noteikumus Nr.140 „Kārtība, kādā vadošā iestāde, sertifikācijas iestāde, sadarbības iestāde vai atbildīgā iestāde veic pārbaudi Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda finansētā projekta īstenošanas vietā” (turpmāk – noteikumi Nr.140) sadarbības iestāde vai atbildīgā iestāde veic pārbaudes.

EK regulās, ES fondu vadības sistēmā, MK noteikumos, vadības un kontroles sistēmas aprakstā figurē jēdziens - vadības un kontroles sistēma. **Jēdziens kontrole nevienā no iepriekšminētajiem dokumentiem nav definēts.** Visas pārbaudes un to veidi ir aprakstīti VI sagatavotajā Eiropas Savienības fondu vadības un kontroles sistēmas aprakstā saskaņā ar komisijas 2006.gada 8.decembra regulas Nr.1828/2006 21.panta prasībām” (apstiprināts 2012.gada 30.oktobrī) (turpmāk –vadības un kontroles sistēmas apraksts). Līdz ar to veidojot vienotu izpratni, kādas pārbaudes nepieciešams veikt.

Atbilstoši VI sniegtajai informācijai, jēdziens „kontrolē” nozīmē kontroļu un pārbažu<sup>167</sup> ietvaru, tostarp arī vadošās iestādes revīzijas (skatīt šīs nodaļas 2.punktu „Revīzijas izmantošanas kritēriji”). Taču revīzijas plašākā nozīmē, kuras atbilstoši starptautiskajiem revīzijas standartiem veic revīzijas iestāde, šajā pētījumā netiks detalizēti aplūkotas alternatīvā kontroles modeļa ietvaros. Arī ES fondu vadībā iesaistītās iestādes ir aicinājušas definēt kontroļu un pārbažu jēdzienus.

Tādējādi var secināt, ka ar jēdzienu „kontrolē” 2007.-2013.gada plānošanas periodā tiek saprasti tādi termini kā kontrole, pārbaude un revīzija. Aptaujātie SI un AI ne vienmēr varēja skaidri un vienādi definēt kontroles un pārbaudes

---

<sup>167</sup>Piemēram, pārbaudes uz vietas, maksājumu pieprasījumu pārbaudes, iepirkumu pirmspārbaudes u.c. pārbaudes, kuras aprakstītas VI sagatavotajā „Eiropas Savienības fondu vadības un kontroles sistēmas aprakstā saskaņā ar Komisijas 2006.gada 8. decembra regulas Nr. 1828/2006 21.panta prasībām”.

jēdzienus. Iepriekš minētais liecina, ka **ar kontroli saistītie jēdzieni, neveido vienotu izpratni un tiek dažādi interpretēti, kā rezultātā tie var tikt pielietoti atšķirīgi no paredzētā mērķa.**Līdz ar to ir nepieciešams ieviest vienotus jēdzienu skaidrojums (skatīt 16.ieteikumu).

## **[2] Revīzijas tiesību izmantošanas kritēriji**

Ievērojot likuma 9.panta otrās daļas 1.apakšpunktu, vadošajai iestādei ir tiesības ierosināt veikt un veikt ES fondu kontroli un revīziju. VI revīziju veikšanas kārtība nav detalizēti noteikta ES fondu vadību reglamentējošajos normatīvajos aktos. 2004. – 2006.gada plānošanas perioda laikā Kohēzijas fonda gadījumā vadošā iestāde īstenoja revīzijas, izmantojot ārpakalpojumus, lai palīdzētu revīzijas iestādei nodrošināt 5% pārbaužu izlasi. Taču vadības un iekšējās kontroles sistēmas apraksta 2.sadaļas „vadošā iestāde” 2.2.3.apakšpunktā nav minēts, ka VI būtu izstrādājusi revīziju veikšanas kārtību. VI revīzijas tiesības līdz šim nav izmantojusi, jo nodrošinājusi deleģēto funkciju uzraudzību un veikusi pārbaudes, tādējādi nodrošinot kontroles funkciju īstenošanu.

Atbilstoši Fondu vadības likuma 11.panta otrajai daļai, revīzijas iestādes funkcijas pilda FM, kas nozīmē, ka revīzijas veic ne tikai vadošajā iestādē, bet gan arī revīzijas iestādē, kuras funkciju detalizētāks atšifrējums nacionālajā līmenī ir paredzēts MK 2012.gada 24.jūlija noteikumos Nr.501 „Kārtība, kādā nodrošina revīzijas iestādes funkcijas Eiropas Savienības struktūrfondu un kohēzijas fonda vadībā”. Tāpat Fondu vadības likuma 12.panta otrā daļa paredz, ka SI ir tiesības veikt ES fondu ieviešanas kontroli un revīziju, kas nepieciešama izdevumu deklarācijas un maksājumu pieteikumu apstiprināšanai. SI kontroles un revīzijas funkcija precīzāk aprakstītas valsts kases darījumu aprakstos un procedūru aprakstos, kas saistīti ar ES fondu izdevumu deklarāciju un maksājumu pieteikumu apstiprināšanu.

Tādējādi revīzija ir atšķirīgi traktējama funkcija, kuras īstenošanā, ievērojot Fondu vadības likumā noteiktās prasības, var būt iesaistītas vismaz trīs ES fondu vadībā iesaistītās institūcijas. **Atšķirīgi traktējot revīzijas funkciju pastāv risks, ka var nebūt vienota izpratne par revīzijas tiesību izmantošanu, tās var netikt izmantotas vispār vai arī tās var tikt izmantotas un interpretētas, radot FS papildus administratīvo slogu** (skatīt 17. ieteikumu).

## **[3] Skaidra un vienota kontroles modeļa noteikšana**

Padomes regulas (EK) Nr.1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu un atceļ regulu (EK) Nr.1260/1999 58.panta a) apakšpunkts paredz, ka ES fondu iesaistītajām institūcijām jānorāda vadības un kontroles funkciju sadalījums.

Vadības un kontroles sistēmas apraksta kontroļu modelis ir atspoguļots primāri pēc institucionālā sadalījuma un kontroles pakļautas tam (kas ir saskaņā ar EK norādēm). Tādējādi nebija iespējams identificēt skaidri noteiktu pilna kontroļu modeļa aprakstu, kas primāri balstīts uz kontroļu līmeņiem un veidiem, un pēc tam to īstenojošajām iestādēm (kā piemēru skatīt šīs nodaļas [1] punktu).

**Kontroles modeļa atspoguļojums pēc funkciju deleģējuma nedod pilnu un skaidru priekšstatu par pašu kontroļu modeli pēc tā satura, jo kontroles**

modelī kontrole ir tā, kas nosaka uzdevumu un to īsteno attiecīgs resurss (iestāde).

- 1) Neskaidri noteikts kontroles modelis pēc būtības apgrūtina kontroļu sistēmas efektivitātes vērtēšanu, palielinot iespēju, ka funkciju deleģējums ES fondu vadībā iesaistītajām iestādēm vadības kontroles sistēmas izveidei var nebūt efektīvs;
- 2) sistēmas dalībniekiem neveidojas vienota izpratne par kontrolēm un var tikt dažādi interpretēta pārbaūžu piemērošana, kas var apdraudēt kontroles mērķu efektīvu sasniegšanu.

Līdz ar to ir nepieciešams normatīvajos aktos iekļaut arī kontroles modeļa aprakstu pēc kontroļu līmeņiem un veidiem (skatīt 18.ieteikumu).

#### **[4] Vienota metodika visām iestādēm**

Saskaņā ar vadības kontroles sistēmas apraksta 2.2.5.apakšpunktu „Atmaksājuma pieteikumu apstrāde” un MK 2007.gada 26.jūnija noteikumiem Nr. 524 „Eiropas Savienības fondu vadības un kontroles sistēmas izveidošanas prasības” 11.5.punktu un 13.1.punktu sadarbības iestādei vai atbildīgajai iestādei nepieciešams izstrādāt procedūru, atbilstoši kurai:

- 1) veic iepirkumu pirmspārbaudes, kā arī izvērtē ES FS iepirkuma plānu un iesniedz to IUB;
- 2) nodrošina ES fonda projekta īstenošanas uzraudzību un kontroli.

Katrai SI un AI tika deleģēts izstrādāt savu pārbaūžu metodiku, ņemot vērā SI un AI iestāžu darba specifiku un iespējas. VI veica metodiku atbilstības EK prasībām pārbaudi. Intervijās tika norādīts, ka atšķirība metodikās rada dažādu pārbaūžu veikšanas kvalitātes līmeni un attiecīgi kompetenci.

**Tas, ka pārbaudāmajā periodā pārbaūžu veikšana tika deleģēta vairākām SI un AI, radīja atšķirīgu pieeju pārbaūžu veikšanā, dodot iespēju nevienlīdzīgai pārbaūžu atlases un izpildes kvalitātei un rezultātu dažādai interpretēšanai. Vienlaicīgi, tas arī apgrūtināja veidot vienotu pārbaūžu atlases un veikšanas metodiku.**

Ievērojot virzību uz vienu pārbaūžu veicēju - CFLA, būtu nepieciešams piemērot vienotu pārbaūžu atlases un veikšanas metodiku, to pilnveidojot atbilstoši piedāvātajam kontroļu modelim (skatīt 20.ieteikumu).

#### **[5] Pārbaūžu plānošana**

Pārbaūžu plānošana notiek decentralizēti katrā iestādē. Intervijas ar ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām liecina<sup>168</sup>, ka VI informē par virspārbaudēm dažu dienu laikā pirms to faktiskās izpildes, kas ir saskaņā ar MK noteikumos Nr. 140 noteikto. Informāciju un datus par plānotajām pārbaudēm, tai skaitā izmaiņām plānos SI un AI ievada VIS saskaņā ar MK noteikumu Nr.140 6.1.apakšpunktu. VIS dod iespēju veidot kopējus pārbaūžu plānus gada un vidēja termiņa griezumā.

---

<sup>168</sup> Intervijas ar VARAM pārstāvjiem, 29.08.2013. un NVA pārstāvjiem, 28.08.202013.

Atbilstoši MK noteikumos noteiktajai AI un SI kompetencei aktivitāšu ieviešanā un starpresoru vienošanai starp AI un SI, ar kuru deleģē daļu funkciju izpildi attiecīgo aktivitāšu ieviešanai, AI ir tiesības pieprasīt SI sniegt informāciju par aktivitātes ieviešanas progresu, tai skaitā arī par projektu īstenošanas gaitu. Lai šo nodrošinātu, sadarbības iestāde reizi pusgadā savas kompetences ietvaros sagatavo ziņojumu par attiecīgās aktivitātes ieviešanu, uzraudzību, konstatētajām problēmām, utt., bet lai AI pārliecinātos par deleģēto funkciju izpildi, tā var veikt arī pārbaudes projektu īstenošanas vietās. Šī ziņojuma 7.pielikumā iekļautā informācija liecina, ka pastāv ļoti atšķirīga prakse AI iesaistē pārbaudītu veikšanā. Piemēram, ir AI, kuras atbilstoši AI un SI kompetenču dalījumam un noslēgtajai starpresoru vienošanās veic specifiskas pārbaudes (VARAM IKT aktivitātē veic projekta tehniskā satura novērtējumu un funkcionalitātes pārbaudi, KM - projekta funkcionalitātes un kultūrvēsturiskās vērtības saglabāšanas pārbaudi, un VeM veic projektu ietvaros ieguldīto investīciju efektivitātes izvērtējumu, tai skaitā veicot pārbaudes projektu īstenošanas vietās). Savukārt VARAM vides aktivitātē izlases veidā piedalās pārbaudēs projektu īstenošanas vietās. Kā norādīja VARAM pārstāvji, tad ir bijuši tādi gadījumi, kad VARAM kā ES struktūrfondu un KF atbildīgā iestāde ir veikusi pārbaudes projektu īstenošanas vietās SI uzraudzībā esošajiem projektiem aktivitāšu ietvaros. Tomēr VARAM norādīja, ka tās nav plānotas pārbaudes, kas tiek veiktas atbilstoši iepriekš sagatavotam pārbaudītu plānam. Pārbaudes tiek veiktas atbilstoši trešās puses sniegtajai informācijai par iespējamajām neatbilstībām projektos vai reaģējot uz kādām sūdzībām. Kā arī ir gadījumi, kad VARAM izvērtējusi iesniegtās sūdzības un aicinājusi SI veikt pārbaudi projekta īstenošanas vietā un informēt par pārbaudes rezultātiem.<sup>169</sup> Kā jau norādīts šī ziņojuma 2.1.1.nodaļā, sadrumstalotais kompetenču dalījums, VI funkciju pārdeleģēšana, attiecīgi, pārdeleģējot arī funkcijas uzraudzību, padarīja vadības un kontroles sistēmas uzraudzību smagnēju un no nepieciešamo iesaistīto resursu viedokļa neefektīvu.

EK savos ziņojumos, piemēram, EK audita misijas ziņojumā par revīzijas iestādes darbu par finanšu instrumentiem attiecībā uz Eiropas Sociālo fondu (aktivitātē 1.3.1.2. „atbalsts pašnodarbinātības un uzņēmējdarbības uzsākšanai”)<sup>170</sup> un ziņojumā par darbības programmu Uzņēmējdarbība un inovācijas (CCI 2007LV161P0001)<sup>171</sup> minējusi, ka SI procedūrās nav minējusi pārbaudes pie gala finansējuma saņēmēja, kā arī to pārbaudes netika iekļautas plānos.

Tādējādi, decentralizēta plānošana bez koordinēta pārbaudītu plāna un nepietiekami nokomunicētām izmaiņām tajā var izraisīt neefektīvu pārbaudītu veikšanu, piemēram:

- 1) pārbaudes var dublēt;
- 2) riskantākie projektu procesi (apakšprocesī) un FS, piemēram, gala finansējuma saņēmēji, var netikt pārbaudīti;

---

<sup>169</sup>VARAM atsūtītais e-pasts, 2013.gada 20.septembris.

<sup>170</sup> Final Systems Audit report for Activity 1.3.1.2. Support for self-employment and business start-ups Operational programme 2007LV051P0001.

<sup>171</sup>Procedure under Article 99(1) of Council Regulation (EC) No 1083/2006 OP Entrepreneurship and Innovations (CCI 2007LV161P0001) Mission n° 2011/LV/REGIO/J2/976/1 Financial correction N° FC/LV/REGIO/J2/362.

- 3) pārbaudes projektu īstenošanas vietās var tikt veiktas, kad nav pieejama informācija un fakti par projekta nodevumiem (starprezultātiem un rezultātiem).

Lai samazinātu administratīvo resursu patēriņu pārbaūžu veikšanā, normatīvajos aktos nepieciešams noteikt skaidru kompetences dalījumu starp VI, AI un CFLA pārbaūžu plānošanā, veikšanā un uzraudzībā, kā arī veikt uzlabojumus pārbaūžu plānos, lai panāktu tā pilnīgu integritāti un aktuālu uzturēšanu, sekojot ieviestajām izmaiņām (skatīt 19.ieteikumu).

## [6] Pārbaūžu atlases un izpildes metodika

SI un AI, ievērojot **Metodiku**, sagatavoja iekšējās procedūras pārbaūžu veikšanai, atbilstoši kurām novērtēja projektu riskus, izmantojot tos kā pārbaudāmo projektu atlases kritērijus, kā arī veica pārbaudes projektu īstenošanas vietā.

Atbilstoši **Metodikai** projektiem ir noteikti trīs risku līmeņi – augsts, vidējs un zems. Saskaņā ar MK noteikumu Nr.140 7.1.apakšpunktu - ne vēlāk kā mēneša laikā pēc līguma vai vienošanās noslēgšanas ar finansējuma saņēmēju nosaka attiecīgā projekta riska līmeni (augsts, vidējs vai zems). Tādējādi projekti pārbaūžu plānos tiek atlasīti un saraņžēti, ņemot vērā riska līmeni.

Atbilstoši **Metodikai** un MK noteikumu Nr.140 15.1.punktam sadarbības iestāde vai atbildīgā iestāde, pamatojoties uz tās veikto ES fonda projekta risku izvērtējumu, pēc līguma vai vienošanās noslēgšanas ar finansējuma saņēmēju veic pārbaudi projekta īstenošanas vietā vismaz reizi gadā augsta riska projektiem un lielajiem projektiem.

Intervijās<sup>172</sup> tika sniegta informācija, ka lielo projektu vadības un kontroles sistēmas tiek regulāri pārbaudītas visos organizatoriskajos pārbaūžu līmeņos, nodrošinot projektu vadību atbilstoši labākajai starptautiskajai praksei. Tā rezultātā kļūdu skaits lielajos projektos tiek samazināts līdz minūmam. Savukārt, mazajos projektos, kur kļūdu skaits ir vislielākais, saskaņā ar metodiku, pārbaudes tiek veiktas retāk un, kā norāda ES fondu vadībā iesaistītās institūcijas<sup>173</sup>, tad arī projektu vadība ir zemākā līmenī.

Šobrīd, ievērojot **Metodiku**, projekta sākotnējā riska izvērtējuma faktori ir noteikti, piemēram, kopējo attiecināmo izdevumu summa, projekta atlases veids, projekta ietvaros nepieciešams veikt iepirkumu, u.c. faktori, kurus novērtējot, tiek atlasīti projekti pārbaudēm. Papildus iepriekšminētajiem risku faktoriem ir minēti vēl šādi - iespējamās krāpšanas, atbildīgās iestādes, sadarbības iestādes vai citas ES fondu administrēšanā iesaistīto iestāžu (piemēram, EK, vadošās iestādes, maksājumu iestādes u.c.) šaubas par atbilstošu iepirkumu veikšanu projekta ietvaros.

**Metodika** neparedz detalizētu projekta atsevišķu procesu, piemēram, grāmatvedības procesa, projekta īstenošanas procesa, iepirkumu veikšanas procesa risku analīzi, kas palīdzētu veikt uz risku izvērtējumu pamatotas mērķorientētas pārbaudes nenoteiktību un draudu samazināšanai.

<sup>172</sup> Intervija ar VARAM Investīciju uzraudzības departamenta pārstāvjiem, 2013.gada 29.septembris, FM ES fondu revīzijas departamenta pārstāvjiem, 2013.gada 2.septembris.

<sup>173</sup> Intervija ar VARAM Investīciju uzraudzības departamenta pārstāvjiem, 2013.gada 29.septembris.

Ievērojot vadības un kontroles sistēmu un MK noteikumus Nr.419 tiek īstenotas ex-ante kontroles jeb pirmspārbaudes. Ex-post pārbaudes tiek veiktas saskaņā ar MK noteikumu Nr.140 20.punktu, kad SI vai AI iestāde piecu gadu laikā, bet ne agrāk kā otrajā gadā pēc tam, kad veikts pēdējais maksājums finansējuma saņēmējam, veic pārbaudi projekta īstenošanas vietā:

- zema un vidēja riska projektiem – ar nejaušās izlases metodi;
- augsta riska projektiem un lielajiem projektiem – ne retāk kā reizi piecu gadu laikā.

Arī „Vadības un kontroles sistēmas ieviešanas akta”<sup>174</sup>, kas sagatavots pamatojoties uz Kopīgo noteikumu regulu, 1.versijas 3.sadaļa „Galvenie elementi” nosaka VI un Sertifikācijas iestādei veidošanas kritērijus, kas balstīti uz COSO modeli, paredzot, ka jaunajā programmēšanas periodā 2014.-2020.gadam būs nepieciešams ieviest projektu risku vadību. COSO modeļa atsevišķas dimensijas paredz notikumu identificēšanu, risku novērtēšanu, reaģēšanu uz riskiem, kā arī kontroles pasākumus. Atbilstoši revīzijas iestādes sniegtajai informācijai ir izstrādāts EK vadlīniju projekts, kas paredz risku matricu, kura dalībvalstīm būs jāpārņem. Risku matrica ir izstrādāta detalizēta, tostarp, tajā iekļauta risku novērtējumu metodika un risku novērtēšanas kritēriji.

**Esošā risku izvērtēšanas metodika, kas ir balstīta uz riska kritērijiem un galvenokārt tiek piemērota projektu atlasei, plānojot pārbaužu biežumu (reizi gadā, reizi projekta īstenošanas laikā u.tml.):**

- 1) ir nepietiekama pārbaudāmās jomas un apjoma noteikšanai projektā un tas neveicina efektīvu pārbaužu plānošanu un resursu izlietojumu;**
- 2) nenodrošina faktisko projekta riska izvērtējumu, t.sk. riska ietekmes un iespējamības izvērtējumu, kas rada maldīgu priekšstatu par riskiem projektos, neveicinot efektīvu projektu atlasi pārbaudēm un resursu izlietojumu;**
- 3) Metodikā minēto atsevišķu faktoru izvērtēšanu ne vienmēr iespējams adekvāti novērtēt, jo nav pieejama informācija vai dati par iepriekšminētajām tendencēm, kas veicina iespēju veikt formālu riska izvērtējumu, nevis pēc būtības.**

Tādējādi būtu nepieciešams pilnveidot pārbaužu atlases un veikšanas metodiku, pastiprinot riska izvērtēšanas piemērošanu un veidojot sistēmisku un strukturētu pieeju, kas nodrošinātu izsekojamību un pamatotību izvēlē (skatīt 20.ieteikumu). Tā kā metodikas izpēte un analīze nebija šī pētījuma darba uzdevums un padziļināta metodikas analīze netika veikta, tad turpinājumā tiek piedāvāti galvenie principi, kurus būtu nepieciešams ievērot, uzlabojot metodiku. Tādējādi metodikas uzlabošanai varētu izmantot, piemēram, šādu pieeju:

- 1) pārbaužu objektu atlasei (vidēja termiņa un gada plānam) izmantot projektu iedalījumu procesos, piemēram, iepirkums, grāmatvedības uzskaitē, īstenoša u.tml.. Riska lielumu vērtē katram projekta procesam. Projekta iedalījums procesos un procesu riska vērtēšana ļaus atdalīt riskantākās jomas. Projekta riska lielumu var aprēķināt pēc matemātiskas formulas, ņemot vērā procesa riska lielumu. Pievērsiet uzmanību – riska

<sup>174</sup>[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/preparation/03102013\\_fiche\\_17c\\_management\\_control\\_systems\\_designation\\_art113bis.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/03102013_fiche_17c_management_control_systems_designation_art113bis.pdf)

faktora novērtējums projektam kopumā nedrīkst būt mazāks par augstāko riska faktora novērtējumu pa procesiem;

- 2) pārbaudāmo objektu atlasei (vidēja termiņa un gada plānam) tā riska lieluma aprēķināšanai izmanto riska faktoru novērtēšanu. Šāda pieeja tiek izmantota arī pašreiz, taču vajadzētu pārskatīt riska faktoros un veikt uzlabojumus: a) papildināt ar riska faktoriem kā, piemēram, esošās kontroles, kontroļu darbības efektivitāte, laiks kopš pēdējās pārbaudes, kas ļautu vairāk fokusēties uz esošo (atlikušo) riska lielumu. Tas ļaus vairāk fokusēties uz faktiski augstāka riska projektiem, izvairoties no teorētiski augsta riska projektiem, piemēram, kuriem ir liels finansējuma apjoms, bet tai pašā laikā ir ļoti labi kontrolēti no dažādām iestādēm vai ir citādi ieviestas labas kontroles, b) riska faktoros vajadzētu grupēt tā, lai skaidri saprastu, kuri no riska faktoriem vērtē ietekmi (sekas), piemēram, finansējuma apjoms, iepirkumi, un, kuri vērtē varbūtību (iespējamību), piemēram, iepriekšējā projektu pieredze, iepriekšējās kļūdas, zināšanas, un, kuras vērtē esošā kontrole.

Jūs varat metodiku stiprināt, riska faktoriem izmantojot svāra koeficientu, kas liktu uzsvāru uz būtiskākiem riska faktoriem un samazinātu mazāk svarīgu riska faktoru ietekmi uz riska lielumu. Tāpat jūs varat pārbaudes objekta atlasei izmantot ne tikai riska lielumu, bet papildināt ar faktoru „interese”, kas ietvertu pieredzes rezultātā gūtas sajūtas vai cita veida interesi par kāda objekta pārbaudi.

Izvērtējuma rezultātā jums jābūt skaidrībai par to, kuri projekti un kādi procesi attiecīgajā projektā ir jāpārbauda, lai piemērotu atbilstošu pārbaudi.

Pievērsiet uzmanību - a) riska faktoru vērtēšanas kritēriju aparsktam ir jābūt viennozīmīgi skaidram, nevis vispārīgam, piemēram, nebūtu labi aprakstīt zināšanas ar tādiem vārdiem, kā „ir pieredze” vai „nav pieredze”, bet labāk būtu, piemēram, „iepriekš īstenots vismaz viens projekts” vai „iepriekš īstenoti vismaz divi vidēji lieli projekti”, b) nav vēlams noteikt riska faktoros, kurus nav lietderīgi vērtēt atlases nolūkā, piemēram, krāpšanās iespējamība. Tos labāk būtu noteikt pie riska analīzes, sagatavojoties pārbaudei (tālāk paskaidrots), c) izvairieties riska kontroles noteikt kā riska faktoros, piemēram, projekta ietvaros paredzētās apmācības – šī ir kontrole kompetences riskam.

- 3) Kad tiek uzsākta sagatavošanās pārbaudei saskaņā ar gada plānu, pārbaudes programmas izstrādei, izmanto risku analīzi (nevis riska faktora vērtēšanu). Riska analīze ļaus noteikt pārbaudē veicamos uzdevumus (pārbaudes lapas), izvēlēties pārbaudes apjomu un testa kopas. Piemēram, zemam riskam veic minimālo daļu no pārbaudes lapās iekļautā pārbaudes apjoma, ja netiek konstatēti pārkāpumi, pārbaudi beidz. Ja pārkāpumi tiek konstatēti, tad turpina pārbaudi ar papildu testu. Tāpat ausgta riska pārbaudei var izvēlēties maksājumus, piemēram, 30% no maksājumiem ar lielāko finanšu apjomu. Ja netiek konstatēti pārkāpumi, tad beidz, ja – atklāj, turpina ar papildu testa kopu.



Risku analīzes metodikai būtu jāietver a) risku identificēšana (riska notikums, riska cēlonis un avots, konkrētas kontroles, kuras šo risku jau pārvalda, piemēram, apmācības), kas var būt pārbaudāmajā procesā, piemēram, finansiāla rakstura, juridiska rakstura, uz projekta īstenošanu, krāpšanās u.tml. b) riska ietekmes novērtēšana, ko risks var atstāt uz projekta īstenošanu, un c) varbūtības, cik liela ir iespējamība, ka šis risks var realizēties.

Šajā metodikā vajadzētu skaidri aprakstīt ietekmes vērtēšanas kritērijus, piemēram, uz projekta īstenošanas mērķi, laiku, kvalitāti vai finansēm, un varbūtības vērtēšanas kritērijus, piemēram, iepriekšējās kļūdas, motivācija, projekta sarežģītība, pieredze u.tml.

## **[7] Pārbauzu veikšana un pārvaldības ticamības deklarācijas izstrāde**

Esošā kontroļu modeļa ietvaros - pārsvarā gadījumu pārbaudes projektu īstenošanas vietās un iepirkumu pirmspārbaudes, un pēcspārbaudes veica SI, atsevišķos gadījumos AI, piemēram, VARAM un SM – tai skaitā arī lielo projektu pārbaudes projektu īstenošanas vietās un iepirkumu pārbaudes, ievērojot vadības un kontroles sistēmas aprakstā noteikto, kā arī MK noteikumos Nr.140 un MK 2007.gada 26.jūnija noteikumus Nr.419 „kārtība, kādā Eiropas Savienības struktūrfondu un kohēzijas fonda vadībā iesaistītās institūcijas nodrošina plānošanas dokumentu sagatavošanu un šo fondu ieviešanu” paredzēto. Pirms līgums noslēgts ar FS, tika veiktas pirmslīguma noslēgšanas pārbaudes, kuras vairāk piemērotas mazajos projektos.

Ievērojot MK noteikumus Nr.419, IUB nodrošināja ES fondu projektu iepirkuma dokumentācijas un iepirkuma procedūras norises izlases veida pirmspārbaudes.

VI veica:

- 1) deleģēto funkciju uzraudzību saskaņā ar vadošās iestādes vadītāja 2013.gada 2.aprīlī apstiprināto kārtību Nr.6.13. „Kārtība, kādā vadošā iestāde nodrošina atbildīgajām iestādēm, sadarbības iestādēm un iepirkumu uzraudzības birojam 2007.-2013.gada plānošanas periodā deleģēto funkciju uzraudzību”;
- 2) pārbaudes projekta īstenošanas vietā, pēcspārbaudes, kā arī iepirkumu pirmspārbauzu uzraudzību atbilstoši vadošās iestādes vadītāja 2012.gada 6.jūnijā apstiprinātajai kārtībai Nr.4.3. „Kārtība, kādā vadošā iestāde nodrošina pārbauzu 2007.-2013.gada plānošanas perioda Eiropas Savienības fondu projekta īstenošanas vietā un 2000.-2006.gada plānošanas perioda Kohēzijas fonda pēcspārbauzu veikšanu, kā arī veic to un iepirkuma pirmspārbauzu uzraudzību”.

Iepriekšminēto pārbauzu veikšana nodrošinājusi, ka kļūdu līmenis Latvijā ir zemāks par EK noteikto pieļaujamo kļūdas līmeni 2%

Taču jaunajā programmēšanas periodā 2014. – 2020.gadam, ievērojot vispārējās regulas 114. panta „Vadošās iestādes funkcijas” 4.punkta e) apakšpunktu un ņemot vērā izveidoto vadības un kontroles sistēmu, papildus pārbauzu veikšanai būs nepieciešams sagatavot pārvaldības ticamības deklarāciju par pārvaldības

un kontroles sistēmas darbību, pakārtoto darījumu likumību un pareizību un pareizas finanšu pārvaldības principa ievērošanu.

Tādējādi jaunajā programmēšanas periodā būs nepieciešams veltīt papildus resursus šī dokumenta sagatavošanai līdz 1.februārim, kas nozīmē, ka būs nepieciešams stiprināt arī darbinieku kompetenci šī dokumenta sagatavošanai (skatīt 21.ieteikumu).

## **[8] Ārējo ekspertu piesaiste pārbaudēs**

Intervijās<sup>175</sup> tika iegūta informācija, ka atsevišķos gadījumos, ievērojot finanšu resursu pieejamību, iepirkumu pārbaudēs un pārbaudēs projekta īstenošanas vietās tika piesaistīti tehniskie eksperti, piemēram, ceļu būves jomā, lai pārliecinātos par asfalta kvalitāti. Tai pat laikā tika norādīts, ka, veicot iepirkumu dokumentācijas, tostarp tehnisko specifikāciju pirmspārbaudes, piemēram, būvdarbu un IT jomā, arī būtu nepieciešams piesaistīt tehniskos ekspertus.

Tādējādi pētnieki uzskata, ka **ekspertus būtu nepieciešams turpināt piesaistīt pārbaudēs, lai novērstu kompetences trūkumu riskantākajās jomās, piemēram, informāciju tehnoloģiju, signalizācijas un sakaru, būvniecības, zinātnes nozarēs u.c. nozarēs, kurās nepieciešams izmantot attiecīgās nozares specifisko kompetenci.** Specifisku zināšanu trūkums pārbaudēs, palielina iespēju ekspertīzi veikt nekvalitatīvi, kā rezultātā var neatklāt būtiskus pārkāpumus (skatīt 23.ieteikumu).

## **[9] Maksājumu pieprasījumu pārbaudes**

AI vai SI administratīvo pārbaūžu ietvaros pārbaudīja FS iesniegtos maksājuma pieprasījumus un tiem pievienotos izdevumu attaisnojuma dokumentus un apstiprināja maksājuma pieprasījumā iekļauto attiecināmo izdevumu summu. Papildus iepriekšminētajām administratīvajām pārbaudēm AI vai SI veica pārbaudes projekta īstenošanas vietā. Taču vienlaicīgi abas šīs pārbaudes lielākajā daļā gadījumu, netiek veiktas. Tai pat laikā VI minēja, ka vienlaicīga abu pārbaūžu veikšana tiek atbalstīta un tas ir atspoguļots normatīvajos aktos.

VI būtu nepieciešams stingrāk norādīt uz vienlaicīgu abu minēto pārbaūžu veikšanu, tai pašā laikā to piemērošanu balstīt uz risku izvērtēšanu plānošanas procesā, lai resursi tiktu novirzīti uz būtiskākajiem pārbaudes objektiem (skatīt 24.ieteikumu).

## **[10] Krāpšanās un korupcijas riska kontrole**

Krāpšanās risku mazināšanai FM izstrādājusi un ar FM 2013.gada 2.augusta rīkojumu Nr.318 apstiprinājusi „Finanšu ministrijas resora stratēģija Eiropas Savienības finanšu interešu aizsardzībai - krāpšanas apkarošanai 2014.-2016.gadam”, kurā ir definēta FM resora misija, vīzija, konkrēti mērķi, kā arī pasākumi to sasniegšanai, un tā ir nepieciešama, lai veidotu vienotu izpratni un noteiktu skaidrus uzdevumus ES finanšu interešu aizsardzībai - krāpšanas apkarošanai. Kā citu piemēru var minēt LM izstrādāto un apstiprināto

---

<sup>175</sup> Intervija ar LM ES struktūrfondu departamenta pārstāvjiem, 2013.gada 26.augusts

pretkorupcijas pasākumu plānu, kurā iekļauti arī uz ES fondiem attiecināmi pasākumi, piemēram, projektu atlases un vērtēšanas pretkorupcijas pasākumi.

Kopš 2009.gada EK ir ieviesta centralizēta datubāze<sup>176</sup>, kas paredzēta krāpšanas un korupcijas novēršanai. Datubāzē ir iekļauta informācija par uzņēmumiem, kuri ir izslēgti no ES fondu apguves. Šī informācijas sistēma satur informāciju par personām, uzņēmumiem, kuri ir sodīti par krāpšanos vai korupciju, iesaisti kriminālās struktūrās vai iesaistīti citās nelegālās darbībās, kas kaitē ES finanšu interesēm dalībvalstīs, trešajās valstīs un starptautiskajās organizācijās, kas iesaistītas es programmu īstenošanā.

Papildus iepriekšminētajam EK piedāvā dalībvalstīm izmantot pretkrāpšanās risku novērtēšanas instrumentu – *ARACHNE PROJECT RISK SCORING TOOL*, kura mērķis ir dalībvalstu ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām nodrošināt operacionālu instrumentu visriskantāko projektu identificēšanai. Tāpat šis instruments atbalsta vadības un kontroles sistēmu, lai samazinātu kļūdu līmeni un stiprina krāpšanās atklāšanu un novēršanu, kā arī veicina nepārtrauktu uzraudzību par projekta finansējuma saņēmēju datiem. Vadošā iestāde ir iesaistīta šīs informācijas sistēmas izpētē, kā arī izvērtē iespējas integrēt šo instrumentu VIS.

Lielākā daļa intervējamo<sup>177</sup> sniedza atbildes, ka pārbaūžu lapās ir iekļauti ļoti detalizēti jautājumi, bet specifiski jautājumi, kas norādītu uz krāpniecības vai korupcijas pazīmēm tajās iekļauti nepietiekami.

Iepriekš minētais norāda uz vajadzību pilnveidot metodisko materiālu un piemērojamos rīkus, kas stiprinātu krāpšanās novēršanu un atklāšanu. Līdz ar to iesakām izvērtēt *ARACHNE PROJECT RISK SCORING TOOL ieviešanas lietderību, kā arī pilnveidot pārbaūžu metodiku ar specifiskiem jautājumiem attiecībā uz krāpniecības vai korupcijas pazīmēm (skatīt 25.ieteikumu).*

## **[11] Komunikācijas uzlabošana starp vadošo iestādi un AI/SI**

Intervijās ES fondu vadībā iesaistītās iestādes minēja, ka gan pārbaūžu plānošanā, tai skaitā izmaiņu veikšanā, gan arī pārbaūžu veikšanā ir vāja komunikācija starp iestādēm. Tai pat laikā VI minēja, ka nepārtraukti tiek organizētas savstarpējas tikšanās, kuru ietvaros informācijas apmaiņa notiek.

Iepriekšminētais norāda uz neviennozīmīgi interpretējamu komunikācijas norisi. Tomēr intervijās SI un AI šo faktu piemin, kas liecina par problēmas esamību, uz kuru VI būtu jāreaģē. Vāja komunikācija apdraud efektīvu plānu koordinēšanu, kā arī vienotu pārbaūžu mērķu ievērošanu. Tas var radīt dažāda rakstura neskaidrības, kas rezultējas nekvalitatīvā darba izpildījumā.

Tāpēc būtu ieteicams VI organizēt diskusiju ar SI un AI par komunikācijas un informācijas apmaiņas norisi, lai noskaidrotu problēmas un, ņemot vērā plānotās izmaiņas funkciju deleģēšanā, ja ir nepieciešamība, veikt atbilstošus uzlabojumus

---

<sup>176</sup>[http://ec.europa.eu/budget/explained/management/protecting/protect\\_en.cfm#BDCE](http://ec.europa.eu/budget/explained/management/protecting/protect_en.cfm#BDCE)  
Centrālā izslēgšanas datubāze (*Central Exclusion Database*).

<sup>177</sup> Intervija ar NVA direktora vietnieku ES fondu jautājumos, Eiropas sociālā fonda departamenta pārstāvjiem, 2013.gada 28.augusts, VARAM Investīciju uzraudzības departamenta pārstāvjiem 2013.gada 29.augusts, FMES fondu revīzijas departamenta pārstāvjiem, 2013.gada 2.septembris.

efektīvāko komunikācijas rīku plānošanā un izmantošanā ar ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām (skatīt 26.ieteikumu).

## **[12] Vadības informācijas sistēma (VIS)**

Saskaņā ar MK 2009.gada 3.marta noteikumiem Nr.210 „Eiropas Savienības struktūrfondu un kohēzijas fonda vadības informācijas sistēmas izveidošanas un izmantošanas kārtība” tiek nodrošināta vadības informācijas sistēmas izveidošana un izmantošana.

Izveidotā VIS izpilda EK prasības, ko savā ziņojumā atzinusi arī EK.

Tai pat laikā, lielākā daļa aptaujāto minēja vairākas nepilnības tās funkcionēšanā:

- 1) VIS dati nav pilnīgi, lai identificētu riskus. Piemēram, VIS ievadītajos pārbažu rezultātos parādās konstatējumi, bet sūdzības un problemātiskie jautājumi VIS neatspoguļojas. Arī klientu reģistrs, tostarp „melns saraksts” un informācija par projektā konstatētajiem pārkāpumiem un trūkumiem;
- 2) VIS neatspoguļo riska analīzi pēc būtības, bet uzkrāj statistiskus datus (rezultātu) par projekta riska līmeni. Piemēram, VIS pārbažu plānā ir iekļauts augsta līmeņa riska projekts, taču nav pieejama analītiski pamatojoša informācija, kāpēc šim projektam ir piešķirts augsta riska līmenis.

„Konceptijas par Eiropas Reģionālās Attīstības fonda, Eiropas Sociālā fonda, kohēzijas fonda, Eiropas lauksaimniecības fonda lauku attīstībai un Eiropas jūrlietu un zivsaimniecības fonda ieviešanu 2014. – 2020.gadā Latvijā” (apstiprināta ar MK 2013.gada 4.jūnija rīkojumu Nr.230) 1.1.punkts „ES KP fondu regulu priekšlikumos noteiktās institūcijas un to funkcijas” kā vienu no vadošās iestādes funkcijām paredz izveidot sistēmu, lai datorizētā veidā ierakstītu un glabātu datus par katru darbību, kas vajadzīga uzraudzībai, izvērtēšanai, finanšu pārvaldībai, pārbaudei un revīzijai, kā arī nodrošina šo datu ievadi, nodrošinot e-pārvaldības ieviešanu; kā arī citas funkcijas saskaņā ar regulas priekšlikumu. Šādas izmaiņas var sadārdzināt ES KP fondu administrēšanu, tāpēc būtu nepieciešams pilnveidot vadības informācijas sistēmu un nodrošināt pieejas tiesības finansējuma saņēmējiem visām ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām.

Šobrīd VIS darbojas pamatā kā statistiku datu noliktava, nodrošinot iespēju veidot dažādus statistiskus vadības pārskatus, kas, lai arī atbilst EK prasībām, tomēr nesatur analītisko informāciju, kas norādītu uz statistisko datu un ar tiem saistīto lēmumu pamatotību un izsekojamību. Līdz ar to VIS nav pietiekama pilnvērtīgas vadības un kontroles funkcijas īstenošanai, Visaptveroša VIS būtu arī viens no priekšnosacījumiem, lai būtu iespējams pilnībā ieviest vienotā audita principu.

Tāpēc nākotnē VIS būtu jāattīsta tā, lai ietvertu visus ES projektu vadības un kontroles procesu modulī, nodrošinot to savstarpēju integrāciju un datu/informācijas kvalitāti. Tā būtu vienota darba vide, iekļaujot darba plūsmas, visos projektu vadības cikla posmos (skatīt 27.ieteikumu).

### [13] Resursu analīze

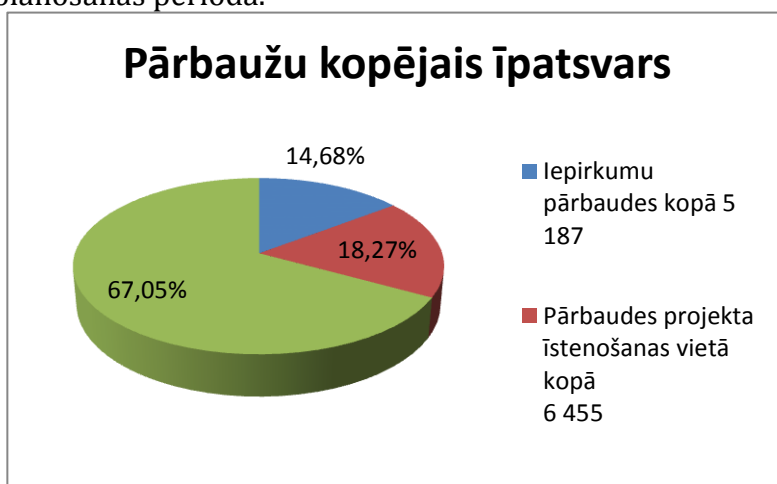
Ņemot vērā analizējamo datu apjomu un tā apstrādes sarežģītību, analīzes datus var tikt pieļauta kļūda ~ 1% robežās.

#### 1. Pārbažu vispārējā analīze.

Analīzei tika izmantoti VI iesniegtie dati par laika periodu 2007. – 2013.gadam. Informācija ietvēra datus par:

- iepirkumu pārbaudēm;
- pārbaudēm projekta īstenošanas vietās;
- maksājumu pieprasījumiem;
- apstiprinātajiem/ neapstiprinātajiem projektiem;
- projektu finansējumu.

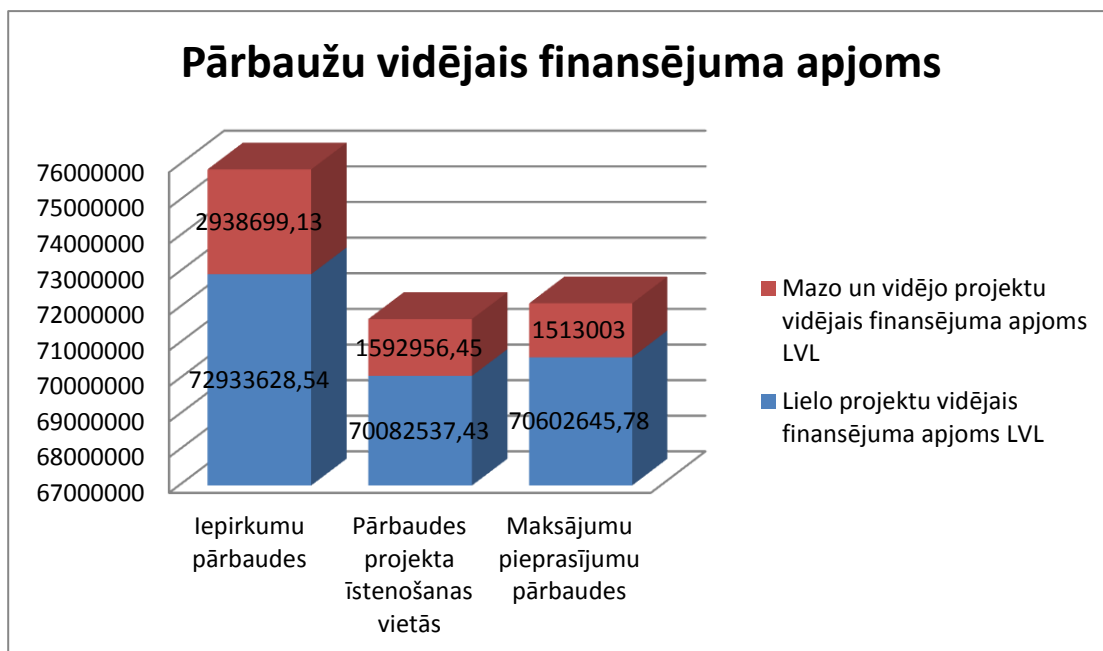
8.attēlā ir apkopota informācija par pārbaudžu kopējo īpatsvaru 2007.-2013.gada plānošanas periodā.



8.attēls Pārbažu kopējais īpatsvars 2007.-2013.gada plānošanas periodā (VI sniegtie dati)

Vislielākais pārbažu īpatsvars visās atbildīgajās un sadarbības iestādēs ir maksājumu pieprasījumu pārbaudēm – 67,05% apmērā, bet vismazākais – iepirkumu pārbaudēs, kas ir vismaz 4,5 reizes mazāks.

9.attēlā ir apkopota informācija par pārbaudžu vidējo finansējuma apjomu 2007.-2013.gada plānošanas periodā.



**9.attēls Pārbažu vidējais finansējuma apjoms 2007.-2013.gada plānošanas periodā (VI sniegtie dati)**

Vislielākais finanšu apjoms, tas ir, apstiprinātie projekti, kuru vidējā finansējuma apjoms lielajiem projektiem<sup>178</sup> – LVL 72 933 628, kuru attiecināmās izmaksas ir vienādas vai mazākas par EUR 50 000 000 – LVL 2 938 699 tiek pakļauts iepirkumu pārbaudēm. Savukārt, pārbaudes projekta īstenošanas vietās tiek veiktas projektiem ar vidēji vismazāko finanšu apjomu.

Dati norāda, ka no vienas puses iepirkuma pārbaudes vairāk tiek veiktas projektiem ar lielāko finanšu apjomu, tai pat laikā iepirkumu pārbaudēm ir vismazākais īpatsvars no visām pārbaudēm. Jāņem vērā arī tas, ka lieli projekti ir tikai aptuveni 1% no visiem projektiem.

Vēršam uzmanību, ka atbilstoši intervijās<sup>179</sup> sniegtajai informācijai iepirkumu procesā tiek konstatētas problēmas un kļūdas biežāk salīdzinājumā ar citiem procesiem projektos. Līdz ar to būtu jāvērs lielāka uzmanība iepirkumu pārbaudēm vidējiem un mazajiem projektiem vai jāuzlabo tajos iepirkumu veikšanas process. Lai nepalielinātu pārbažu slogu, visefektīvāk optimizēt un pārdalīt resursus pārbaudēm būtu iespējams, piemērojot faktisko risku analīzi projektu procesos.

## 2. Resursu analīze CFLA un citām iestādēm.

1.tabulā ir apkopoti dati par pārbažu veidiem un skaitu atbilstoši 9.pielikumā „Statistikas dati resursu izvērtēšanai 2007.-2013.gadā” iekļautajai informācijai, sasummējot attiecīgo pārbažu skaitu katra gada griezumā.

<sup>178</sup>Nemot vērā grozījumus EK Regulā 1083/2006, par lielajiem projektiem visās nozarēs tiek uzskatīti tādi projekti, kuru kopējās attiecināmās izmaksas pārsniedz 50 miljonus eiro [[16.06.2010.Grozījumi Nr.539/2010 EK Regulā 1083/2006. 39.pants](#)] un šādi projekti jāiesniedz Eiropas Komisijā izvērtēšanai un apstiprināšanai.

<sup>179</sup> Intervija ar NVA direktora vietnieku ES fondu jautājumos, Eiropas Sociālā fonda departamenta pārstāvjiem 2013.gada 28.augusts, VARAM Investīciju uzraudzības departamenta pārstāvjiem, 2013.gada 29.augusts.

## CFLA kontroļu intensitātes izmaiņas 2007. – 2013.gadam

Pārbaudes veids	Gads	Pārbažu skaits CFLA	Pārbažu skaits citās iestādēs	CFLA pārbažu īpatsvars citu iestāžu pārbažu skaitā % (3/4%100)
1.	2.	3.	4.	5.
Iepirkumu pārbaudes	2008	—	20	—
	2009	—	109	—
	2010	—	145	—
	2011	—	269	—
	2012	276	1 932	14,29
	2013	334	1 401	23,84
				<b>Vidēji</b>
Pārbaudes projektu īstenošanas vietā	2008.	1	39	2,56
	2009.	53	1 002	5,29
	2010.	133	1 082	10,96
	2011.	200	1 214	16,47
	2012.	173	1 408	12,29
	2013.	112	961	11,65
				<b>Vidēji</b>
Maksājumu pieprasījumu pārbaudes	2008.	3	14	21,43
	2009.	119	1 325	8,91
	2010.	649	3 427	18,94
	2011.	1 033	4 231	24,41
	2012.	1 177	4 872	24,16
	2013.	558	2 747	20,31
				<b>Vidēji</b>

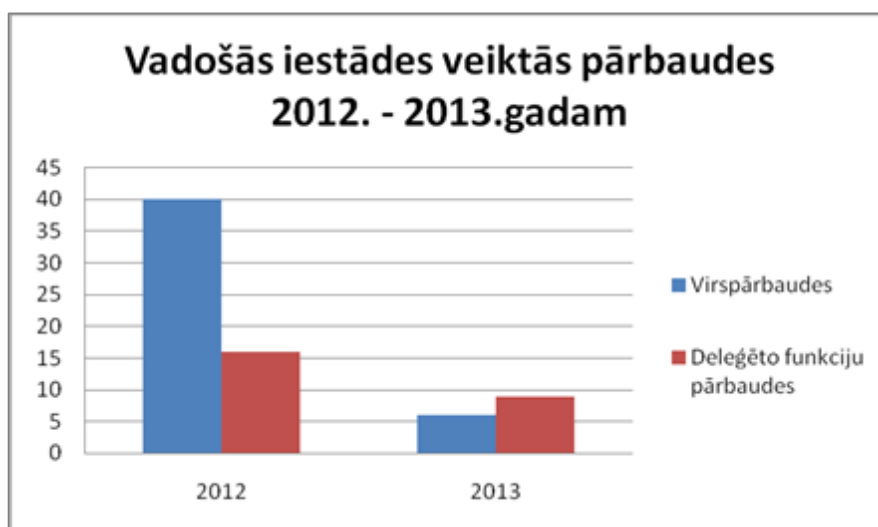
Avots: Autoru veidota tabula pēc 9.pielikumā iekļautajiem datiem.

Ievērojot esošo pārbažu sadalījumu starp CFLA un citām iestādēm, jaunajā programmēšanas periodā CFLA, kā vienīgā pārbažu veicēja, pārbažu apjoms varētu būtiski pieaugt visos pārbažu veidos, līdz pat 80%. Līdz ar to būs nepieciešams arī resursu palielinājums.

Tomēr pārbažu centralizācija var ierobežot tik būtisku palielināšanos, ļaujot izvairīties no dublējošām un nelietderīgām pārbaudēm, ja tiks uzlabota pārbažu atlase. Ņemot vērā, ka nākamajā plānošanas periodā pētnieki ierosina pārbaudes projektu īstenošanas vietās deleģēt tikai un vienīgi CFLA, tad būtu jāparedz CFLA kapacitātes stiprināšanas pasākumi.

### 3. VI pārbažu analīze.

10.attēlā ir apkopota informācija par VI veiktajām pārbaudēm 2012.-2013.gadā.



10.attēls VI veiktās pārbaudes 2012.-2013.gadā (VI dati)

Attēlā redzamie dati parāda, pārbažu apjomu samazinājumu periodā 2012-2013 augusts (tā kā statistikā nav iekļauts pilns 2013. gads, situācija uz 2013. gada beigām var mainīties):

- Virspārbaudes – par 85%;
- Deleģēto funkciju pārbaudes – par 44%.

EK savos ziņojumos norādījusi, ka uzraudzības nolūkā pārbaudes nepieciešams palielināt, un arī mēs uzskatām, ka virspārbaudes un pēcpārbaudes ir galvenās vadošās iestādes pārbaudes, līdz ar to šo pārbažu izmaiņām jābūt pamatojamām ar risku analīzi, kas nodrošinātu izmaiņu (palielinājumu un samazinājumu) izsekojamību.

### 4. Pārbažu termiņi iestādēs

Informācija par veikto pārbažu termiņiem tika iegūta intervijās. Tika noskaidrots, ka VARAM<sup>180</sup> iepirkuma pārbaudei mazo un vidējo projektu gadījumā velta 3 dienas jeb 24 stundas, bet lielajiem projektiem vidējais laiks pārbažu veikšanai:

- sarežģītām iepirkuma pārbaudēm – 6 dienas jeb tas ir 48 stundas;
- pārbaudēm uz vietas vienkāršos gadījumos– 3 dienas jeb tas ir 24 stundas, bet sarežģītāko gadījumos (3 darbiniekiem, jāgatavojas

<sup>180</sup> Intervija ar VARAM Investīciju uzraudzības departamenta pārstāvjiem, 2013.gada 29.augusts



pārbaudēm – 2 dienas jeb tas ir 16 stundas), kopā, tas ir 5 dienas jeb tas ir 40 stundas.

VI<sup>181</sup> papildus (9.pielikumā minētajām pārbaudēm) veikusi vēl šādas pārbaudes:

- 1) 2012.gadā:
  - I. 40 virspārbaudes – vidēji pārbaudes veikšanai un ziņojuma saskaņošanai 5 dienas jeb tas ir 40 stundas;
  - II. 16 deleģēto funkciju pārbaudes – vidēji pārbaudes veikšanai un ziņojuma saskaņošanai 60 dienas jeb tas ir 480 stundas;
- 2) 2013.gadā:
  - I. 6 virspārbaudes – vidēji pārbaudes veikšanai un ziņojuma saskaņošanai 5 dienas jeb tas ir 40 stundas;
  - II. 9 deleģēto funkciju pārbaudes – vidēji pārbaudes veikšanai un ziņojuma saskaņošanai 60 dienas jeb tas ir 480 stundas.

Savukārt Satiksmes ministrija <sup>182</sup>veikusi šādas pārbaudes:

- 1) Maksājumu pieprasījumu pārbaudes:
  - I. pirmajam un pēdējam maksājumu pieprasījumam – 14 darba dienas jeb tas ir 112 stundas (ja neatklājas problēmas pārbaudes laikā);
  - II. kārtējā maksājuma pieprasījuma gadījumā, piemēram, ar vienu pievienotu rēķinu – 3 dienas jeb 24 stundas (ja neatklājas problēmas pārbaudes laikā);
  - III. ja atklājas problēmas maksājuma pieprasījuma pārbaudes laikā, piemēram, nav iesniegti visi pamatojošie dokumenti, ir ļoti daudz rēķini un dokumenti, kā arī nepieciešams saņemt papildus informāciju utt. – 20-60 dienas jeb tas ir 160 – 480 stundas.
- 2) Pārbaudes projekta īstenošanas vietā:
  - I. ja šīs pārbaudes veic atbildīgās iestādes pārstāvis 10-20 dienas jeb tas ir 80 – 160 stundas;
  - II. ja gadījumā šīs pārbaudes veic atbildīgās iestādes nolīgti eksperti – 60-90 dienas jeb tas ir 480 – 720 stundas, kā rezultātā - novēlots ziņojuma iesniegšanas termiņš, ilgs ziņojuma saskaņošanas process, lai panāktu kvalitatīvu ziņojuma rezultātu.
- 3) iepirkuma pirmspārbaudes – 5 dienas jeb tas ir 40 stundas.

CFLA<sup>183</sup> veicot šādas pārbaudes patērējusi attiecīgi šādus laika resursus:

- 1) iepirkumu pirmspārbaude - vidēji 3,75 dienas jeb tas ir 30 stundas (iepirkumu pirmspārbaudes bija tikai viens no iepirkumu pārbaudžu veidiem, jo iepirkumi varēja tikt pārbaudīti arī pie maksājuma pieprasījumu, progresa pārskatu izskatīšanas, kā arī pārbaudēs projekta īstenošanas vietās (šādā griezumā darba laika uzskaiti CFLA neveica). Līdz ar to faktiski iepirkumu pārbaudēm veltītais kopējais laiks ir lielāks;
- 2) pārbaude projekta īstenošanas vietā- vidēji 4,5 dienas jeb tas ir 36 stundas (tai skaitā sagatavošanās pārbaudei (dokumentu izskatīšana

<sup>181</sup> VI atsūtītais e-pasts, 2013.gada 13.septembris.

<sup>182</sup> Satiksmes ministrijas atsūtītais e-pasts, 2013.gada 20.septembris.

<sup>183</sup> CFLA atsūtītais e-pasts, 2013.gada 18.septembris, nepublicēts.

- u.t.t.), faktiskā pārbaude uz vietas, skaidrojumu pieprasīšana/saņemšana/izskatīšana pēc faktiskās pārbaudes);
- 3) maksājuma pieprasījuma pārbaude- vidēji 4,75 dienas jeb tas ir 38 stundas.

NVA<sup>184</sup> mazajiem un vidējiem projektiem vidējais laiks pārbaūžu veikšanai tiek noteikts:

- 1) 8 - 16 stundas tiek veltītas pārbaudei uz vietas, ierobežotas projektu iesniegumu atlases (IPIA) projektiem pārbaudes uz vietas var būt līdz piecām dienām jeb tas ir 40 stundām;
- 2) Bet iepirkumu pirmspārbaudes var tikt veiktas 8-16 stundas, ja konstatētas problēmas, var būt nedaudz ilgāks laiks.

Ievērojot MK noteikumu Nr.140 23.punktu sadarbības iestāde vai atbildīgā iestāde 20 darbdienu laikā pēc pārbaudes projekta īstenošanas vietā informēja finansējuma saņēmēju par pārbaudes rezultātiem, tas ir, sagatavoja ziņojumu.

Nepareizi plānoti resursi rada ne tikai nelietderīgu to izmantošanu, bet var radīt bažas, ka, piemēram, laika resursa dēļ novirzās pārbaudes vai samazinās resursi citiem projektiem ar augstāku risku.

Tā kā CFLA būs vienīgā SI, tad tās veicamie pārbaūžu apjomi pieaugs par ~ 80%, kas varētu izraisīt risku, ka CFLA var nepietikt resursu kvalitatīvu un efektīvu pārbaūžu veikšanai, kā arī var tikt kavēti pārbaūžu veikšanas termiņi un līdz ar to pastāv varbūtība, ka var palielināties kopējais kļūdas līmenis un tas var tuvoties vai pārsniegt EK pieļaujamo kļūdas līmeni gadījumā, ja netiks nodrošināts pietiekams pārbaudītāju skaits CFLA. Vienlaicīgi, lai uzlabotu CFLA pārbaūžu kvalitāti nozarēs, kur nepieciešamas specifiskas zināšanas (skat.šīs nodaļas 7.punktu), būtu nepieciešams piesaistīt ārējos tehniskos ekspertus, kas paaugstinātu pārbaūžu rezultātu ticamību un objektivitāti (skatīt ieteikumu 9).

#### **2.2.4. Vienkāršoto izmaksu ieviešanas iespējamība**

***Uzdevums:*** *Izvērtēt un sniegt priekšlikumus jomām, kurās būtu efektīvi un lietderīgi piemērot vienkāršotās izmaksas (t.i., netiešo izmaksu nemainīgā likme, vienas vienības izmaksas un vienreizējie maksājumi)*

#### **[1] Vienkāršoto izmaksu izmantošanas pieredze 2007. – 2013.gadā**

2006.gada jūnijā EK veica auditu ESF projektiem. Viens no būtiskākajiem EK auditoru iebildumiem bija par 2001.gada 2.marta Regulas Nr. 438/2001 4.panta pārbaudēm, proti, EK auditoru projekta vizīšu laikā netika gūta pārlicība, ka 4.panta pārbaudes ir efektīvas, pārbaudot SF pieprasījumu attiecināmību. Galvenais iemesls ir saiknes starp projekta aktivitātēm un reāli veiktajiem izdevumiem trūkums, jo izdevumi tiek iekļauti SF pieprasījumā, pamatojoties uz plānoto budžetu, nevis uz reālām veiktajām projekta aktivitātēm un reālajiem

<sup>184</sup> Intervija ar NVA direktora vietnieku ES fondu jautājumos, Eiropas Sociālā fonda departamenta pārstāvjiem, 2013.gada 28.augusts.

izdevumiem<sup>185</sup>Auditoru secinājums bija, ka projekta administrēšanas izmaksas tiek pārbaudītas formāli, nepārliedzinoties par datu ticamību. Tā kā auditori uzskatīja, ka normatīvajos aktos noteiktā darba laika uzskaites metode, izmantojot darba laika uzskaites lapas, nav pietiekams pamatojums administratīvo izdevumu attiecināmībai, VI 2008.gada septembrī veica ārpakalpojuma iepirkumu firmai, kas izstrādāja netiešo izmaksu izvērtēšanas metodiku. Pēc tam, kad tā bija saskaņota ar EK, tika precizēts administratīvo izmaksu apjoms un struktūra 2004.- 2006. gada plānošanas perioda projektiem. Izvērtējuma rezultātā tika noteikta nepieciešamā finanšu korekcija.

2009. gada grozījumi Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā Nr.1081/2006 par Eiropas Sociālo fondu (ESF Regulā) un Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā Nr.1080/2006 par Eiropas Reģionālās attīstības fondu (ERAF Regulā) atļāva izmantot netiešo izmaksu nemainīgo likmi līdz 20% no tiešajām izmaksām, valstu iepriekš noteiktās vienas vienības izmaksu standarta shēmas un vienreizējos maksājumus līdz 50 000 EUR visai vai aktivitātes daļai. Eiropas Parlamenta un Padomes Regula Nr. 966/2012 par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam jeb Finanšu regula ir normatīvais akts, kas nosaka ES budžeta pamatprincipus un tā izmantošanas veidus. 2010. gada grozījumi tajā atrunāja galvenos vienkāršošanas principus, kā arī uzsvēra finansējuma saņēmēju atbildību par sasniegtajiem rezultātiem, plašāk ieviešot netiešo izmaksu nemainīgās likmes, vienas vienības izmaksu un vienreizējo maksājumu izmantošanu. Būtībā vienreizējie maksājumi un vienas vienības izmaksas nebija jauna pieeja fondu administrēšanā, jo 2004. -2006. gadā pēc tāda principa tika izmaksātas, piemēram, komandējuma dienasnaudas.

2010. gada grozījumi 2007. gada 26. jūnija MK noteikumos Nr.419 "Kārtība, kādā ES struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadībā iesaistītās institūcijas nodrošina plānošanas dokumentu sagatavošanu un šo fondu ieviešanu" (turpmāk - MK noteikumi Nr.419) netiešo izmaksu nemainīgo likmi atļāva piemērot ESF projektiem **Latvijā**. Par pamatu tika ņemta 2009.gadā izstrādātā metodika netiešo izmaksu nemainīgās likmes aprēķinam ESF līdzfinansētiem projektiem ES fondu 2007.-2013.gada plānošanas periodā, ko tajā pat gadā Finanšu ministrija saskaņoja ar Eiropas Komisiju. ERAF un KF gadījumā administratīvās izmaksas nebija attiecināmas.

**Netiešo izmaksu nemainīgo likmi** neaprēķina un neplāno no projekta tiešajām attiecināmajām izmaksām, kas radušās ārpakalpojuma rezultātā. AI, kas atbildīga par aktivitātes vai apakšaktivitātes ieviešanu, izstrādā MK noteikumus, kuros tiek noteikti izdevumu atbilstības nosacījumi, projektu ietvaros plānotās izmaksu kategorijas un tām atbilstošās izmaksas un to maksimālais apmērs. Ja aktivitātes/apakšaktivitātes ietvaros tiek plānota netiešo izmaksu nemainīgā likme, netiešo izmaksu kategorijas un nemainīgās likmes apmēru nosaka, pamatojoties uz iepriekš minētajiem grozījumiem MK noteikumos Nr.419.

2009. gadā Finanšu ministrija izveidoja darba grupu un izstrādāja Metodiku arī pārējo vienkāršoto izmaksu pieejas instrumentu – vienreizējo maksājumu un vienas vienības izmaksu - piemērošanai. Ar šo pasākumu tiek veicināta ESF un ERAF ietvaros piešķirto finanšu līdzekļu apguve un vienkāršota faktisko izmaksu administrēšana.

---

<sup>185</sup> ES struktūrfondu Vienotā programmdokumenta noslēguma ziņojums. Latvija – Vienotais programmdokuments, mērķa 1 programma 2004. – 2006. gadam.

Lai veicinātu vienotu izpratni un skaidrotu MK noteikumos Nr.419 atrunātos nemainīgās likmes izmantošanas gadījumus, 2011. gadā Finanšu ministrija izstrādāja Metodiku par netiešo izmaksu nemainīgās likmes piemērošanu.

Tā kā vienkāršoto izmaksu pieeja administratīvā sloga mazināšanai tika ieviesta perioda vidū, kad daudzi projekti jau bija uzsākti, AI un SI citreiz nācās pārplānot esošos budžetus atbilstoši definētajām netiešo izmaksu pozīcijām, pārceļot netiešos izdevumus uz tiešajiem un otrādi.<sup>186</sup> Šajā plānošanas periodā noteikt netiešo izmaksu nemainīgo likmi bija grūti, jo vajadzēja balstīties uz nepietiekamu statistisko informāciju par netiešajām izmaksām iepriekšējos gados. Nemainīgās likmes gadījumā MK noteikumi Nr.419 nosaka, ka līdz 30% ārpalpojumu konkrētam projekta veidam noteiktā likme tiek piemērota 100% apjomā. Pieaugot ārpalpojumu īpatsvaram projektā, likme samazinās, tādēļ institūcijām būtiska ir katra attiecināmā izmaksu pozīcija.

Finanšu ministrijas metodikā par vienreizējo maksājumu un vienas vienības izmaksu piemērošanu norādīts, ka **vienas vienības izmaksas** ir iepriekš noteiktas, līdz ar to konkrētās izdevumu pozīcijas nav saistāmas ar iepirkumu. Jau plānojot vienas vienības izmaksas kādai projekta darbībai, jāņem vērā, ka tās var tikt noteiktas tikai tādiem izmaksu veidiem, kuriem iepirkuma procedūra nebūtu jāpiemēro reālo izmaksu piemērošanas gadījumā. Tajā pat laikā EK dokumentos atrodama plašāka vienas vienības izmaksu interpretācija, pieļaujot ārpalpojuma esamību projektos, kurus īsteno un vada finansējuma saņēmējs<sup>187</sup>. Vienas vienības izmaksu apjoma aprēķins gadījumā, kad finansējuma saņēmējs atbildīgs par projekta vadību, nav atrunāts normatīvajā bāzē, tādējādi izsaucot dažādu šī jēdziena interpretāciju starp AI un VI.

*“Ar to iznāk tā, ka tad, ja jums ir jāpērk zīmuļi priekš studentiem, kas ir vienas vienības izmaksa, tad pēc esošās metodikas zīmuļi skaitās ārā no vienas vienības izmaksas, jo tu viņus tirgū nopērc par to cenu, kādu viņi tev piedāvā, tu nevari pats to noteikt. Vienkāršojam, vienkāršojam, bet tajā pašā laikā tā ir budžeta nauda un tāpēc pierādi, ka tu esi to lietderīgi izmantojis.”<sup>188</sup>*

Pārejot uz vienkāršotajām izmaksām, mainās projekta uzraudzības jēga un būtība, jo tiek uzraudzīta gan attiecināmība tiešajās izmaksās, kā tas ir netiešo izmaksu nemainīgās likmes gadījumā, gan arī rezultāts, kas raksturīgs vienreizējo maksājumu un vienas vienības izmaksu ieviešanas gadījumā. Kā galvenais ieguvējs tiek minēts nevalstiskais un privātais sektors, jo *“pie viņiem valsts kontroles institūcijas nemaisās iekšā un viņi var koncentrēties uz rezultātu. Budžeta iestādē ir vienalga, jo viņām tāpat nāk trīs kontroles, darba apjoms daudz nemainās.”<sup>189</sup>*

**Lietuvā** 2007. – 2013. gadā vienreizējo maksājumu izmantoja tikai dažiem projektiem publicitātes aktivitātēs, kur varēja skaidri nodefinēt rezultātus un tā

---

<sup>186</sup> Intervija ar AI un SI pārstāvjiem, 2013. gada 20. augusts.

<sup>187</sup> COCOF 09/0025/04-EN, Article 11.3 (b) of Regulation (EC) No 1081/2006 as amended by Regulation (EC) No 396/2009, Article 7.4 of Regulation (EC) No 1080/2006 as amended by Regulation (EC) No 397/2009, “Indirect costs declared on a flat rate basis, Flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs, Lump sums”, pieejams [http://www.interact-eu.net/downloads/1824/Regulation\\_EC\\_NO\\_1080\\_2006\\_Amended\\_in\\_EC\\_No\\_397\\_2009.pdf](http://www.interact-eu.net/downloads/1824/Regulation_EC_NO_1080_2006_Amended_in_EC_No_397_2009.pdf), sk.30.11.2013.

<sup>188</sup> Intervija ar AI un SI pārstāvjiem, 2013. gada 20. augusts.

<sup>189</sup> Intervija ar AI un SI pārstāvjiem, 2013. gada 20. augusts.

sasniegšanas rādītājus. Ieguvumus no *netiešo izmaksu nemainīgās likmes* saredz gan institūcijas, gan finansējuma saņēmēji. Tā bija gara un komplicēta procedūra, lai saņemtu apstiprinājumu no EK par nemainīgās likmes metodoloģiju. Vajadzēja vairākas reizes mainīt nacionālo likumdošanu, kas bija apgrūtināši finansējuma saņēmējiem. Dažos projektos ar mazu budžetu, bet ilgtermiņa aktivitātēm (piemēram, sociālās integrācijas projektos) nemainīgās likmes bija nepietiekošas. Atbilstoši sākotnējam pētījumam, šādos projektos fiksētajām likmēm būtu jābūt 26%, bet ES regulējums pieprasīja, lai tā būtu līdz 20%. Nākamajā plānošanas periodā tiek izskatīta iespēju ieviest nemainīgās likmes 15% un 40% apmērā, ko nosaka Vispārējā regula un ESF regula.

Problēmas *vienas vienības izmaksu* ieviešanā Lietuvā ir tādas, ka no institūciju puses ir sajūtama neieinteresētība veikt vēsturisko datu analīzi, lai noteiktu vienības izmaksas, jo tās uzskata, ka tas ir apgrūtinājums, laika izšķiešana un nelietderīga investīcija. Taču pamazām šī attieksme mainās. Vienības izmaksas tiek pielietotas zinātnieku algām, stipendijām, dalībai starptautiskās izstādēs un biznesa misijās, ceļošanas izdevumiem.<sup>190</sup>

Apskatot vienkāršoto izmaksu ieviešanas pieredzi **Igaunijā**, jūtama rezervētāka attieksme, it sevišķi no finansējuma saņēmēju puses, jo neprecīzu nemainīgo likmju aprēķina gadījumā tiem nepilnīgi tiktu nosegtas netiešās izmaksas. Nākamajā plānošanas periodā Igaunija plāno izmantot nemainīgās likmes 15% un 40% apmērā, kas atrunātas Eiropas likumdošanā un kurām papildus aprēķini nav jāpiemēro.

## **[2] Vienkāršoto izmaksu pieejas būtība un izmantošanas riski**

Izmaksu vienkāršošanas gadījumā būtiska ir pareizas metodikas pielietošana un apstiprinājuma dokumentu esamība sasniegtajiem rezultātiem, ja tiek izmantota vienreizējā maksājuma/vienas vienības izmaksas pieeja, vai tiešajām izmaksām, ja tiek izmantota netiešo izmaksu nemainīgā likme.

Finanšu regulas 124. panta 1. apakšpunkts nosaka, ka vienreizējais maksājums, vienības izmaksas vai nemainīgas likmes finansējums tiek atļauts ar Komisijas lēmumu, nodrošinot, ka attiecībā uz vienas un tās pašas darbību vai darba programmu kategorijas finansējuma saņēmējiem tiek ievērots **vienādas attieksmes princips**. Ja vienas dotācijas maksimālais apmērs nepārsniedz mazas vērtības dotācijas summu, attiecīgo atļauju var sniegt atbildīgais kredītrīkotājs.

Lai atļauja, izmantot vienkāršoto izmaksu pieejas, tiktu piešķirta, atbilstoši Finanšu regulas 124. panta 2. apakšpunktam vienkāršoto izmaksu piemērojamībai ir jābūt pamatotai, izvērtējot gan **darba programmu būtību**, gan pārkāpumu un krāpšanās **risku** rašanās iespējamību, gan arī to **kontroles izmaksu apjomu**. Jābūt definētām to izmaksu kategorijām, kurām tiks piemērota vienkāršoto izmaksu pieeja, kā arī to noteikšanas metodikai. Metodikas pamatā var būt gan statistikas dati, gan arī katram finansējuma saņēmējam individuāla pieeja, kas balstīta uz apliecinātiem vai pārbaudāmiem vēsturiskajiem datiem vai uz izmaksu uzskaites praksi, ko finansējuma saņēmējs parasti izmanto. Vienkāršotos dotāciju veidus būtu jāatļauj izmantot visā programmas darbības laikā.

---

<sup>190</sup> Rakstiska atbilde uz jautājumiem no Lietuvas Finanšu ministrijas, nepublicēts.

Ja finansējuma saņēmēja parasti izmantotās izmaksu uzskaites prakses atbilstība 2. apakšpunktā minētajiem nosacījumiem tiek konstatēta ex ante, ex post kontroles procesā netiek apšaubītas vienreizēja maksājuma, vienības izmaksu vai nemainīgās likmes finansējuma summas, kas noteiktas, pielietojot minēto praksi. Tajā pat laikā statistikas, metodikas un krāpšanas novēršanas un atklāšanas nolūkiem ir nepieciešama piekļuve saņēmēja vispārīgai grāmatvedības informācijai arī gadījumos, kad tie saņem finansējumu vienreizējo maksājumu, vienības izmaksu vai nemainīgo likmju veidā. **Atbildīgais kredītrīkotājs var uzskatīt, ka labuma guvēja parasti izmantotā izmaksu uzskaites prakse ir atbilstīga, ja attiecīgo praksi apstiprinājušas valsts iestādes saskaņā ar salīdzināmām finansēšanas shēmām.**

Finanšu regulas 124. panta 4.apakšpunkts nosaka iespējamību nemainīgas likmes finansēt saņēmēja netiešās izmaksas līdz 7% apmērā no attiecināmajām tiešajām izmaksām. Ar dotācijas lēmumu vai nolīgumu var atļaut vai likt vienotas likmes finansējuma veidā finansēt saņēmēja netiešās izmaksas maksimums 7 % apmērā no darbības kopējām attaisnotajām tiešajām izmaksām, izņemot gadījumos, kad saņēmējs saņem darbības dotāciju, ko finansē no budžeta. Maksimālo 7 % robežu var pārsniegt saskaņā ar pamatotu Komisijas lēmumu.

Izmaksas ir vērts vienkāršot tur, kur ir augstāka vienkāršošanas **objektakoncentrācija**, caurspīdīga un **vienota novērtēšanas sistēma**. Būtisks nosacījums vienkāršošanas ieviešanai ir atstāt iespēju finansējuma saņēmējam izvēlēties, vai izmaksas tiks attiecinātas, balstoties uz faktiskajām izmaksām vai arī tiks izmantota vienkāršoto izmaksu pieeja. Institūcijas, kas ieguldījušas ievērojamus līdzekļus analītisko grāmatvedības sistēmu izveidošanai visdrīzāk dos priekšroku atskaitīties par faktiskajām netiešajām izmaksām. Obligāta prasība izmantot vienkāršoto pieeju būtiski palielinātu šo institūciju administratīvo slogu, jo audita iestādēm institūcijas atskaitītos, balstoties uz pilnu netiešo izmaksu pieeju grāmatvedības sistēmā, bet vienkāršoto izmaksu metodes izmantošanai iekšējo grāmatvedības sistēmu vajadzētu pārorientēt uz tiešo izmaksu uzskaiti. Šādu viedokli izteikušas vairāku valstu (Šveices, Austrijas, Lietuvas u.c.) izglītības iestādes, vienlaikus šauboties, vai 20% fiksētā likme vienmēr būs pietiekoša un varēs nosegt netiešās izmaksas izglītības un pētniecības iestādēm.<sup>191</sup>

Atbilstoši Komisijas deleģētās regulas Nr.1268/2012 181. panta 2. apakšpunktam vienības izmaksas sedz visu vai atsevišķu konkrētu kategoriju attiecināmās izmaksas, kas ir skaidri noteiktas iepriekš, atsaucoties uz summu par vienību.

Finanšu regulas 124. panta 5. apakšpunkts nosaka, ka MVU īpašnieki un citas fiziskas personas, kas nesaņem algu, var deklarēt atbilstīgus personāla izdevumus par darbu, kas veikts saskaņā ar darba programmu, pamatojoties uz vienības izmaksām, ko nosaka ar Komisijas lēmumu.

---

<sup>191</sup>HORIZON 2020, Position of Switzerland State Secretariat for Education and Research (SER), Match 2012, [www.sbf.admin.ch/themen/01370/01682/index.html?lang=de](http://www.sbf.admin.ch/themen/01370/01682/index.html?lang=de) skat. 3.11.2013., arī CONCLUSIONS OF THE "FIFTH REPORT ON ECONOMIC, SOCIAL AND TERRITORIAL COHESION" BY THE EUROPEAN COMMISSION [COM (2010) 642 final of 9 November 2010] STATEMENT BY AUSTRIA Austrian Conference on Spatial Planning resolution of 15 February 2011 [written procedure with file number 1.35 - 195/11], [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/austria\\_2011\\_02\\_17.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/austria_2011_02_17.pdf), skatīts 03.11.2013.

**Vienības izmaksu** izmantošanas gadījumā finansējuma saņēmējam dotācija tiek izmaksāta balstoties nevis uz faktiskajām izmaksām, bet gan uz rezultātu apjomu, kas reizināts ar rezultāta vienības izmaksām (piemēram, vienas apmācāmās personas izmaksas dienā reizinātas ar personu skaitu). Kā pierādījumi maksājuma saņemšanai kalpo dokumenti, kas pierāda, ka ieplānotais rezultāts ir sasniegts plānotajā apjomā. Līdz ar to plānotajām kontrolēm ir jābalstās uz **procesa kontroli** un beigu **rezultāta pārbaudi**.

Vienas vienības izmaksas var piemērot darbībām, kurām var noteikt rezultāta vienību skaitu un vienības izmaksu apmēru, piemēram, mācību stundas, konsultanta/eksperta nostrādātās stundas, bezdarbnieku nostrādātās stundas, inventāra nomas maksa u.c. Vienas vienības izmaksu piemērošanas gadījumā attiecināmā summa veidosies, ņemot vērā reālo skaitlisko rezultātu un vienas vienības izmaksas.<sup>192</sup> Vienas vienības izmaksas var pielietot arī tādiem viegli kvantificējamiem lielumiem kā mācību dienas, iegūtie sertifikāti, pabeigtie apmācību modeļi, nostrādātās konsultantu stundas, pavadītās naktis viesnīcā vai ēdienreizes.<sup>193</sup>

Kā viens no **riskiem**, kas var rasties, piemērojot uz rezultātu balstītas vienības izmaksas ir ārējo faktoru ietekme uz sasniegtā rezultāta apjomu, tādēļ vadības sistēmai ir jāatpazīst un jāfiksē šādi gadījumi. Tā, piemēram, ja samaksa ir balstīta uz "stundām x apmācāmajiem", maksājumam nevajag tikt samazinātam tāpēc, ka kāds no dalībniekiem neieradās slimības dēļ.<sup>194</sup> Otrs nozīmīgākais risks ir nepietiekami statistikas dati, uz kuriem tiek balstīta vienības izmaksu aprēķina metodika un kas varētu iniciēt nepietiekamu vienības izmaksu apjomu atbalsta saņēmējam.

Atbilstoši Komisijas deleģētās regulas Nr.1268/2012 181. panta 3. apakšpunktam vienreizējie maksājumi parasti sedz visu vai atsevišķu konkrētu kategoriju attiecināmās izmaksas, kas ir skaidri noteiktas iepriekš.

**Vienreizēju maksājumu** izmantošanas gadījumā, gluži tāpat kā vienības izmaksu gadījumā dotācija tiek izmaksāta, balstoties uz sasniegto rezultātu un tikai tad, ja līgumā atrunātās aktivitātes vai plānotie rezultāti ir pilnībā sasniegti. Vienreizējo maksājumu apjoms nākamajam plānošanas periodam palielināts līdz 100 000 EUR. Mazajiem ESF grantiem līdz 50 000 EUR vienības maksājumu vai vienreizēju maksājumu piemērošana nākamajā periodā ir obligāta.

---

<sup>192</sup> FM izstrādātā "Metodika par kopsummas maksājumu un vienas vienības izmaksu piemērošanu".

<sup>193</sup> COCOF 09/0025/04-EN, Article 11.3 (b) of Regulation (EC) No 1081/2006 as amended by Regulation (EC) No 396/2009, Article 7.4 of Regulation (EC) No 1080/2006 as amended by Regulation (EC) No 397/2009, "Indirect costs declared on a flat rate basis, Flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs, Lump sums", pieejams [http://www.interact-eu.net/downloads/1824/Regulation\\_EC\\_NO\\_1080\\_2006\\_Amended\\_in\\_EC\\_No\\_397\\_2009.pdf](http://www.interact-eu.net/downloads/1824/Regulation_EC_NO_1080_2006_Amended_in_EC_No_397_2009.pdf), sk.30.11.2013.

<sup>194</sup> COCOF 09/0025/04-EN, Article 11.3 (b) of Regulation (EC) No 1081/2006 as amended by Regulation (EC) No 396/2009, Article 7.4 of Regulation (EC) No 1080/2006 as amended by Regulation (EC) No 397/2009, "Indirect costs declared on a flat rate basis, Flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs, Lump sums", pieejams [http://www.interact-eu.net/downloads/1824/Regulation\\_EC\\_NO\\_1080\\_2006\\_Amended\\_in\\_EC\\_No\\_397\\_2009.pdf](http://www.interact-eu.net/downloads/1824/Regulation_EC_NO_1080_2006_Amended_in_EC_No_397_2009.pdf), sk.30.11.2013.

Līgumā tiek nodefinēta bāze, uz kuras pamata tiks veikts maksājums, kā arī kad un kādā veidā maksājums var tikt samazināts. Izvēloties vienreizējo maksājumu, finansējuma piešķirējam jāparedz procedūras un nepieciešamie dokumenti, lai pierādītu vienreizējo maksājumu *ex-post*. Vienreizējam maksājumam ir jāatspoguļo aktivitātes veids, kam tas tiek piešķirts, kā arī maksimāli jāņem vērā ārējie faktori. ***Vienreizējo maksājumu var aprēķināt, vadoties no aktivitāšu vai izmaksu veida, vadoties pēc prakses, kas tiek lietota nacionālajā līmenī un atbilst regulējumam, vai arī pieteikumu izsludināšanas līmenī.*** Vienreizējos maksājumus var aprēķināt arī projektam, iepriekš nosakot attiecināmās izmaksas un sasniedzamo rezultātu.

Viens no **riskiem**, kas, tāpat kā vienības izmaksu gadījumā, kavē vienreizējā maksājuma plašāku pielietojumu attiecināmo izmaksu atgūšanā, ir organizāciju/institūciju atkarība no ārējās vides faktoriem un varbūtība, ka daļējas rezultātu sasniegšanas rezultātā izmaksas netiks attiecinātas. Otrs riska faktors ir atbalsta saņēmēju nepietiekamā kapacitāte īstenot projektu uz savu iekšējo finanšu rezervju bāzes.

Atbilstoši Komisijas deleģētās regulas Nr.1268/2012 181. panta 4. apakšpunktam nemainīgās likmes finansējums sedz noteiktu kategoriju attiecināmās izmaksas, kas skaidri noteiktas iepriekš, piemērojot procentus. Nemainīgā likme tiek noteikta, izvērtējot līdzīgos projektos līdzīgu saņēmēju pamatoto administratīvo izmaksu apjomu un nosakot nemainīgu attiecību starp projekta tiešajām izmaksām un netiešajām (piem., administrācijas) izmaksām. Šādu izmaksu apjomu (kā % no tiešajām izmaksām) var iekļaut katrā atmaksas pieprasījumā bez atsevišķa netiešo izmaksu pamatojuma.

Izmantojot netiešo izmaksu nemainīgo likmi, attiecināmās izmaksas tiek aprēķinātas, pie tiešajām izmaksām pieskaitot aprēķināto procentu no tiešajām izmaksām, kas sedz netiešās izmaksas. **Netiešo izmaksu nemainīgās likmes precīzā noteikšanā liela nozīme ir ex-ante veiktajai novērtēšanai, kas var būt balstīta gan uz vēsturisko datu analīzi, gan arī uz reprezentatīvas izlases veidošanu.** Uz tās pamata balstās netiešo izmaksu nemainīgās likmes noteikšanas metodika, kas tiek iestrādāta specifisko atbalsta mērķu noteikumos un ir priekšnoteikums projektu īstenošanai. Netiešās izmaksas, kas tiek aprēķinātas pēc šī principa, auditam tiek pakļautas tikai tādēļ, lai pārbaudītu, vai tiešajām izmaksām tika izmantota atbilstošā likme. Netiešo attiecināmo izmaksu pamatojošie finanšu dokumenti netiek pārbaudīti.

Kā vienu no **riskiem** jaunajām dalībvalstīm netiešo izmaksu nemainīgas likmes obligātas ieviešanas gadījumā pētnieki min cenu diskrimināciju attiecībā pret vecajām dalībvalstīm, jo parasti algas ir trīs, četras reizes zemākas un izejmateriāli lētāki kā vecajās dalībvalstīs. Tajā pat laikā infrastruktūras uzturēšanas izmaksas, no kurām daļa ieiet netiešajās izmaksās, neseko tai pašai proporcijai. Līdz ar to valstis ar zemām algām un materiālu izmaksām segs mazāku savu netiešo izmaksu proporciju nekā valstis ar augstām algām. Pastāv risks, ka pie nemainīgās likmes 20% apjomā atbalsta saņēmēji manipulēs ar tiešajām izmaksām, izvēloties dārgākus materiālus, lai tādējādi segtu savas augstās netiešās izmaksas<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> Position paper of Technology Centre ASCR on the EC Non-paper „Horizon 2020 – Simplification of funding rules: Single reimbursement rate for all participants and activities and



### [3] Ieteikumi nākamajam plānošanas periodam

Vispārējās regulas priekšlikuma 57.pants nākamajam plānošanas periodam pieļauj iespēju atlīdzināt reālās attiecināmās izmaksas, vienības izmaksu standarta shēmas, vienreizējos maksājumus, kas nepārsniedz 100 000 EUR no valsts ieguldījuma un nemainīgās likmes finansējumu, ko nosaka, piemērojot procentus vienai vai vairākām noteiktām izmaksu kategorijām.

Gluži tāpat kā šajā plānošanas periodā, augšminētās izmaksas var noteikt, pamatojoties uz godīgu un pārbaudāmu aprēķina metodi, kuras pamatā ir statistikas dati vai pārbaudīti individuālu atbalsta saņēmēju vēsturiski dati, vai arī atbalsta saņēmēju parastās izmaksu uzskaites prakses piemērošana. Otrais paņēmieni ir izmantot vienkāršoto izmaksu pieejas, kas ir piemērojamas Savienības politikas virzienos līdzīga veida darbībai un atbalsta saņēmējam. Trešais paņēmieni ir izmantot metodes un atbilstošās vienības izmaksu standarta shēmas, vienreizējos maksājumus un nemainīgās likmes, kuras saskaņā ar dotāciju shēmām pilnībā finansē dalībvalsts līdzīga veida darbībai un atbalsta saņēmējam. Ceturtā pieeja ir izmantot likmes, kas noteiktas ar Vispārējo regulu vai īpašajiem fondu noteikumiem. Dokumentā, kurā izklāsta nosacījumus atbalsta saņemšanai par katru darbību, izklāsta arī metodi, kas piemērojama darbības izmaksu noteikšanai, un dotācijas izmaksas nosacījumus.

Salīdzinājumā ar 2007. – 2013. gada plānošanas periodu, Vispārējās regulas priekšlikuma 58. pants nākamajam plānošanas periodam piedāvā **plašākas iespējas netiešo izmaksu nemainīgās likmes izmantošanai**. To var aprēķināt, balstoties uz taisnīgu un pārbaudāmu metodi vai arī shēmām, ko attiecīgā dalībvalsts piemēro uz līdzīga veida darbībām un atbalsta saņēmējiem, pilnībā finansējot dotācijas. Nemainīgo likmi var aprēķināt arī līdz 15% apmērā no attiecināmajām tiešajām personāla izmaksām, kā arī balstīties uz nemainīgo likmju piemērošanas praksi, kas piemērota līdzīga veida darbībai un atbalsta saņēmējam.

ESF regulas priekšlikuma 14. panta 2. apakšpunktā minēta iespēja atlikt darības attiecināmo izdevumu segšanai izmantot nemainīgo likmi, kas nepārsniedz 40 % no attiecināmajām tiešajām personāla izmaksām. 14. panta 3. apakšpunktā norādīts, ka gadījumos, kad publiskā sektora atbalsts nepārsniedz 100 000 EUR, piešķirumus, kas atmaksāti, pamatojoties uz darbības attiecināmajiem izdevumiem, kas noteikti, piemērojot vienkāršoto izmaksu pieeju, var aprēķināt katrā gadījumā atsevišķi, ņemot vērā VI iepriekš apstiprināto budžeta projektu.

***Līdz ar to pētnieki secina, ka nākamajā plānošanas periodā dalībvalstīm dota lielāka rīcības brīvība apsvērt, vai praksē lietderīgāk ir veikt uz vēsturiskiem datiem balstītus pētījumus un izstrādāt/precizēt savas metodikas, vai arī izmantot Vispārējā regulā un īpašajos fondu noteikumos piedāvātās iespējas.***

Balstīties uz citās ES atbalsta politikās izmantojamo vienkāršoto izmaksunoteikšanas praksi ieteica arī intervētie SI pārstāvji. Kā piemēri tika minētas 7. ietvarprogramma, kas ir EK iniciatīva pētniecības attīstībai, kuras ietvaros tiek finansēti dažādi starptautiski Eiropas mēroga pētnieciski projekti<sup>196</sup>,

---

single flat rate for indirect costs”, 24 April 2012, Prague.

<sup>196</sup> Sīkāka informācija par 7. ietvarprogrammu atrodama

kā arī Mūžizglītības programma<sup>197</sup>, kuras metodika tika izmantota arī šajā plānošanas periodā, izmaksājot kompensācijas ārvalstu ekspertiem par uzturēšanās izmaksām Latvijā.<sup>198</sup>

Pirms vienkāršoto izmaksu metodes plašākas ieviešanas VI sadarbībā ar AI un patlaban esošajām SI būtu jāidentificē prioritārie virzieni un aktivitātes, kuros patlaban ir vislabākā datu pieejamība par iepriekš veikto projektu rezultātiem un to izmaksām. Intervētie AI un SI pārstāvji norādīja, ka vienības izmaksu noteikšanā palīdzētu kopēji starpvalstu pētījumi, kaut arī pastāv dažādu cenu līmeņu risks starp valstīm. Noderīgi varētu būt izveidot kontaktpunktu, kur izplatīt labo praksi, diskutēt par izmaksām un to veidiem, saņemt konsultācijas audita jautājumos. Vienības izmaksu aprēķināšanā iestādēm varētu nodrošināt pieeju datu bāzēm, kurās ievietotu visplašāk lietotās vienas vienības izmaksas vai vienreizējus maksājumus.

Nākamajā plānošanas periodā būtiski mainās galvenais akcents projektu uzraudzības procesā – gūt pārliecību, ka aktivitāšu ieviešanas rezultātā ir sasniegts iecerētais mērķis. Līdz ar to pastiprināta nepieciešamība FS vidū būs apgūt zināšanas, kā noteikt izmērāmus rezultātus un tā sasniegšanas rādītājus, kas ir nepietiekamas NVO un uzņēmēju aprindās. Valsts un pašvaldību iestādēs šīs kompetences ir izkoptākas.

Ņemot vērā iepriekš aprakstīto valstu pieredzi projektos, kur vienkāršotās izmaksas ir ieviestas visbiežāk, interviju laikā gūtos secinājumus, kā arī balstoties uz EK praksi citās programmās, pētnieki uzskata, ka **visefektīvāk** vienkāršoto izmaksu pieeju ir ieviest jomās un aktivitāšu veidos, kur līdz šim novērota minimāla riska un krāpšanās iespējamība, kontroles izmaksas ir zemas, uzkrāta informācija par sasniegtajiem rezultātiem un to īstenošanai nepieciešamo finansējumu, vai arī process ir caurspīdīgs un unificēts. **Vislietderīgāk** vienkāršoto izmaksu pieeja tiks ieviesta tādu specifisko mērķu sasniegšanā, kur izpildīsies iepriekš minētie efektivitātes nosacījumi, kā arī tiks panākta VI, AI un SI optimāla sadarbība priekšizpētes procesā un FS maksimāla līdzdarbība ieviest metodi projektu īstenošanas laikā. Ņemot vērā iepriekš minēto, pētnieki iesaka virzīt detalizētu izpēti vienkāršoto izmaksu ieviešanas iespējamībai šādās jomās:

- 1) Izglītības jomā: dažādu nozaru pētniecības projektos, apmācību programmu izstrādē un pasākumu organizēšanā. Šī pētījuma kontekstā pie izglītības jomas nosacīti pieskaitāmas apmācību programmas jebkurā nozarē, jo, neskatoties uz to dažādajām mērķa grupām, apmācību galvenais mērķis ir šo auditoriju izglītēt un sniegt jaunas zināšanas.
- 2) Uzņēmējdarbības, tūrisma un kultūras jomā: līdzdalība izstādēs, komandējumos, konferencēs.

Būvniecības un infrastruktūras attīstības jomā, kurā projektu komplikētības dēļ nav iespējama procesu unifikācija, pastāv augstas kontroles izmaksas un augsts kļūdu/krāpšanās risks, pētnieki vienkāršoto izmaksu pieeju iesaka neizmantot.

---

[http://cordis.europa.eu/fp7/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html). skat.30.10.2013.

<sup>197</sup> Sīkāka informācija par Mūžizglītības programmu atrodama

[http://ec.europa.eu/education/llp/official-documents-on-the-llp\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/llp/official-documents-on-the-llp_en.htm), skat. 30.10.2013.

<sup>198</sup> 2011. gada 24. janvāra VIAA iekšējie noteikumi Nr.1-41.2/2

[http://sf.viaa.gov.lv/library/files/original/11221\\_vienas\\_vien\\_bas\\_metodika\\_aktivit\\_t.pdf](http://sf.viaa.gov.lv/library/files/original/11221_vienas_vien_bas_metodika_aktivit_t.pdf), skat.30.10.2013.

Tālāk tabulā apkopoti pozitīvie aspekti un riski katrā no ieteiktajām jomām.

**3.tabula. Vienkāršoto izmaksu ieviešanas jomu pozitīvie aspekti un riski**

<b>Joma</b>		<b>Pozitīvie aspekti</b>	<b>Riski</b>
<b>Izglītība un zinātne</b>	pētniecības projekti	iespēja balstīties uz nemainīgo likmju piemērošanas praksi, kas piemērota līdzīga veida darbībai un atbalsta saņēmējam citās programmās  institūcijās uzkrāti rezultāti par pētnieku un zinātnieku darba apmaksu	aprēķinātā nemainīgā likme pilnībā nesedz zinātniskās vai pētnieciskās iestādes netiešās izmaksas
	apmācību programmu izstrāde, semināru/konferenču organizēšana	zemas kontroles izmaksas un zema krāpšanās iespējamība  procesa caurspīdīgums  viegli identificējams rezultāts	nozīmīga ārējo faktoru ietekme uz rezultātu  iestāžu nevēlēšanās riskēt un pieņemt vienreizējā maksājuma pieeju
	līdzdalība konferencēs	ir uzkrāti dati par līdzdalības izmaksām dažādās valstīs	Līdzdalības rezultāts nav viennozīmīgi definējams
<b>Uzņēmējdarbība, tūrisms, kultūra</b>	līdzdalība izstādēs, konferencēs	ir uzkrāti dati par līdzdalības izmaksām dažādās valstīs	Līdzdalības rezultāts nav viennozīmīgi definējams
	komandējumu izdevumi	ir iepriekšēja pieredze komandējumu izdevumu apmaksāšanas procedūrās	necaurspīdīgums finansējuma izlietojumā

Sīkāks vienkāršoto izmaksu iespējamais pielietojums pa specifiskajiem atbalsta mērķiem parādīts 4.2. apakšnodaļas 30. ieteikuma 5.tabulā

### 3. ES KP fondu vadības un kontroles sistēmas un tiesiskā ietvara SVID analīze

Balstoties uz 2.nodaļā veikto analīzi, 4.tabulā pētnieki ir apkopējuši ES KP fondu vadības un kontroles sistēmas un tiesiskā ietvara stiprās, vājās puses, iespējas un riskus.

4.tabula  
ES KP fondu kontroles sistēmas un tiesiskā ietvara SVID

Stiprās puses	Vājās puses
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ CFLA labi orientējas nozares specifikā, izstrādāti sadarbības modeļi ar dažādām finansējuma saņēmēju grupām;</li> <li>✓ AI kompetence vērtēšanas kritēriju un aktivitātes noteikumu izstrādē;</li> <li>✓ Izstrādāts mehānisms sadarbībai ar UK un sociālajiem partneriem;</li> <li>✓ Izstrādāta normatīvo aktu bāze, kas reglamentē pārbaūžu veikšanu;</li> <li>✓ Tiek piemēroti pārbaudes veidi, kuri veicina kļūdu samazināšanos;</li> <li>✓ Kontroles veic apmācīti darbinieki;</li> <li>✓ Ir izstrādātas detalizētas pārbaūžu procedūras/metodikas, tostarp, pārbaūžu lapas;</li> <li>✓ Būvniecības darbu gadījumā pārbaudēs projektu īstenošanas vietās tiek piesaistīti tehniskie eksperti;</li> <li>✓ Kļūdu apjoms ir EK pieļaujamajās robežās.</li> <li>✓ Notiek pilnveidošanās, tiek apzināts citu iestāžu viedoklis;</li> <li>✓ Ir VIS, kas vienā vietā uztur informāciju par pārbaudēm;</li> <li>✓ Pastāv daļējs ārējo normatīvo aktu regulējums (MK aktivitāšu noteikumos) par projektu pieteikumu atteikumu maldināšanas gadījumos;</li> <li>✓ Pastāv plašs un detalizēts ārējo normatīvo aktu regulējums par projektu vērtēšanu un īstenošanu;</li> <li>✓ Civiltiesiskie līgumi ļauj elastīgi regulēt dažādas situācijas;</li> <li>✓ Finanšu līdzekļu atgūšanai paredzēts plašs instrumentu klāsts gan administratīvajā, gan civilprocesā.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dažāda vadlīniju un normatīvās bāzes interpretācija no dažādu SI puses;</li> <li>✓ Pārbaūžu plānošanā, tai skaitā izmaiņu veikšanā, gan arī pārbaūžu veikšanā nepietiekama komunikācija starp VI un AI;</li> <li>✓ Nepietiekama informācijas apmaiņa par ieplānotajiem veicamajiem auditiem;</li> <li>✓ Iestāžu nesaskaņota rīcība, pieprasot vienu un to pašu informāciju dažādos formātos;</li> <li>✓ CFLA saturiskā kompetence projektu iesniegumu vērtēšanas un sasniegto rezultātu novērtēšanas procesā</li> <li>✓ VI kompetences trūkums pārbaudēs uz vietas;</li> <li>✓ Neefektīva pārbaūžu plānošanas prakse;</li> <li>✓ Neefektīva risku izvērtēšanas metodika;</li> <li>✓ Metodiku un vadlīniju izstrāde decentralizēta, kas neveicina vienotas izpratnes veidošanu un veido dažādu kompetences līmeni;</li> <li>✓ Milzīga apjoma/neuztverams normatīvo aktu klāsts;</li> <li>✓ Tehnisko ekspertu piesaiste nav plānveidīga;</li> <li>✓ VIS pārsvarā satur statistiskus datus, bet ne analītisko informāciju, kas norādītu uz statistisko datu un ar tiem saistīto lēmumu pamatotību un izsekojamību;</li> <li>✓ Ārējo normatīvo aktu regulējums par projektu pieteikumu atteikumu maldināšanas gadījumos nav pilnīgs, lai efektīvi izslēgtu no pretendēšanas uz finansējumu personas, kurām uz to nav</li> </ul>

	<p>tiesību;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Iestādes pietiekami neizmanto Administratīvā procesa likuma piedāvātās iespējas lietas apstākļu noskaidrošanā maldināšanas gadījumos;</li> <li>✓ VIS nesatur informāciju par pārkāpējiem visos ES fondos, bet tikai ES KP fondos;</li> <li>✓ Ministru kabineta noteikumu regulējuma pārāk plašs tvērums prasa laiku to sagatavošanai un grozīšanai, veicina biežu grozīšanu un sīkumainu regulējumu paredzēšanu;</li> <li>✓ Ministru kabinets pārņem uzraudzības komitejas jau akceptētos projektu vērtēšanas kritērijus;</li> <li>✓ Līgumu potenciāls netiek pilnībā izmantots, lai tajos pārņemtu arī daļu ārējo normatīvo aktu regulējumu;</li> <li>✓ Finanšu līdzekļu atgūšanas iespējas divos procesos maldina gan piemērotājus, gan adresātus, gan tiesas;</li> <li>✓ Apstrīdēšanas sistēma par finanšu korekcijas lēmumiem publisko tiesību subjektiem nav skaidra un efektīva.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Riski</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pašvaldību neieinteresētība līdzekļu apsaimniekošanā, jo administratīvās izmaksas pieteikuma sagatavošanai projekta neapstiprināšanas gadījumā netiek segtas;</li> <li>✓ Izmaiņas politiskajā vidē, atgriešanās pie daļēji centralizētā modeļa nākamā plānošanas perioda vidū;</li> <li>✓ Neattiecināmo izmaksu apjoma pieaugums neprecīzi izvēlēto vienkāršoto izmaksu pieejas metodoloģiju dēļ;</li> <li>✓ Neatbalstīti lēmumi no SI/VI vai citām iestādēm;</li> <li>✓ Kontroļu mehānisma pilnveidošanas ieceres var netikt īstenotas politisku apsvērumu dēļ;</li> <li>✓ Kontroļu mērķi var netikt sasniegti;</li> <li>✓ Dubultā finansējuma iespējamība;</li> <li>✓ Kontroles izmaksas var pārsniegt iegūto efektu no to īstenošanas;</li> <li>✓ Uzsākot atgūt pretendentiem piešķirtos līdzekļus uz aizdomu par krāpšanu</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Iespējas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Atvieglot administratīvo slogu, ieviešot vienotu normatīvās bāzes interpretāciju un divvvirzienu komunikāciju starp iestādēm;</li> <li>✓ Ieviešot vienotu risku novērtēšanas sistēmu, samazināt veikto auditu skaitu, vienlaikus nostiprinot tā veikšanu pēc rezultāta, ne tikai pēc iztērēto līdzekļu apjoma;</li> <li>✓ VIS uzlabošana, izveidojot vienu IT sistēmu CFLA līmenī;</li> <li>✓ Mācības un pieredzes apmaiņas iespējas;</li> <li>✓ EK piedāvā starptautisko labāko praksi;</li> <li>✓ Pārbaužu metodiku var aizgūt viena iestāde no otras;</li> <li>✓ Apvienoto pārbaužu, kurās iesaistītas vairākas iestādes, veikšana, mazinot administratīvo slogu finansējuma saņēmējam;</li> <li>✓ Skaidrojošu semināru par visbiežāk pieļautajām kļūdām organizēšana;</li> </ul>

<p>pamata, gadījumā, ja persona netiks atzīta par vainīgu noziedzīga nodarījuma izdarīšanā, iestādei no brīža, kad persona tiks attaisnota, būs jākompensē personai no tās nepamatoti ieturētās summas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tiesiskā regulējuma dalīšana pa ārējo normatīvo aktu un līgumu sarežģī sapratni par tiesību normas intertemporālo piemērošanu un mazina elastību, bet paaugstina aizmirsta regulējuma iespējamību;</li> <li>✓ Neizpratne par piemērojamo procesa veidu var apgrūtināt efektīvu finanšu līdzekļu atgūšanu;</li> <li>✓ Tiesu neizpratne, ka fondu jautājumos prioritāte dodama godīgai rīcībai, nevis tikai formāli tiesiski pareizai;</li> <li>✓ Bieži grozījumi normatīvajos aktos neveicina stabilitāti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pilnveidot VIS, lai tajā būtu informācija par pārkāpējiem visos ES fondos, vai nodrošināt pieeju citai vienotai datubāzei, kurā šāda informācija būtu pieejama visām iestādēm, kas lemj par ES finansējuma piešķiršanu/atgūšanu;</li> <li>✓ Administratīvā procesa likuma regulējuma izmantošana, noskaidrojot maldināšanas pazīmes personas rīcībā;</li> <li>✓ Veicināt tiesiskā regulējuma ietveršanu atbilstošākā zemākā līmenī, nepiesārņojot ārējos normatīvos aktus ar nolikuma vai līguma līmenim raksturīgāku regulējumu, tādējādi arī novēršot dubultu lēmumu pieņemšanu, paātrinot un vienkāršojot procedūras;</li> <li>✓ Noteikt apstrīdēšanas sistēmu, kas nedublētu resursus un neveidotu konkurenci starp resoriem;</li> <li>✓ Nelauzt līdzšinējo labo praksi tikai tāpēc, lai ieviestu kaut ko jaunu.</li> </ul>
---	--

## **4. Galvenie secinājumi un priekšlikumi par ES KP fondu vadības un kontroles sistēmas aspektiem un to pilnveidošanas iespējām**

Šajā nodaļā, balstoties uz 2.nodaļā veikto situācijas analīzi, ir apkopoti galvenie secinājumi un priekšlikumi attiecībā uz ES KP fondu tiesisko ietvaru un vadības un kontroles aspektiem 2014.-2020.plānošanas periodā.

### **4.1. ES KP fondu tiesiskais ietvars un tā pilnveidošanas iespējas**

1. Izvērsti Ministru kabineta noteikumi par Eiropas Savienības fondu aktivitāti nav nepieciešami nedz publisko tiesību subjektu, nedz privātpersonu gadījumā.
2. Iesakām izdot vienus Ministru kabineta noteikumus pa nozares ministrijas aktivitātēm, īsumā par katru aprakstot svarīgāko (aktivitātes nosaukums, mērķis, sasniedzamie rādītāji, pieejamais finansējums, iesniedzēju loks, atlases veids, atbalstāmās darbības, līguma izbeigšanas obligātie pamati). Aktivitātes noteikumos var norādīt arī attiecināmās un neattiecināmās izmaksas, tomēr tas nav obligāti; to var norādīt arī nolikumā un līgumā.Pārējo regulējumu noteiktu Uzraudzības komiteja un/vai iestāde, kas izsludina projektu atlasī.
3. Apstrīdēšanas sistēmai jādarbojas gan uz lēmumiem par projekta iesnieguma noraidīšanu, gan lēmumiem par finanšu korekciju. Apstrīdēšanai attiecībā uz finanšu korekciju jāattiecas tikai uz publisko tiesību subjektiem.
4. Apstrīdēšanas sistēmu nedrīkstētu organizēt tādējādi, ka visi lēmumi kā augstākajā iestādē tiek apstrīdēti Finanšu ministrijākā vadošajā iestādē.
5. Iesakām apstrīdēšanas sistēmu organizēt kā kvazitiesisku koleģiālu Ministru kabinetā apstiprinātu starpinstitūciju komisiju, kuras darbu nodrošinātu Centrālās finanšu līguma aģentūras. Ja šādas komisijas darbs praksē tomēr neatslogos ministrijas (šobrīd nav droši noteikt), apstrīdēšana būtu saglabājama ministrijās.
6. Ja tiek paredzēta projekta ieceres vērtēšana, tad to būtu jādara vienai institūcijai un tam būtu jābūt kā atsevišķam vērtēšanas posmam, kurā prasa mazāk tehniski apjomīgu dokumentu, nevis ideju konkursam. Kā liecina starptautiskie pētījumi<sup>199</sup>, tad šāda sistēma ļauj samazināt administratīvo slogu finansējuma saņēmējiem, jo tiem, kuru projektu iesniegums tiek noraidīts jau pirmajā vērtēšanas posmā, nav nepieciešams tērēt laiku un resursus pilnās projekta iesnieguma dokumentācijas sagatavošanai.

---

<sup>199</sup>COMPARATIVE STUDY OF THE PROJECT SELECTION PROCESS APPLIED IN COHESION POLICY PROGRAMMES 2007-2013 IN A NUMBER OF MEMBER STATESFINAL REPORT, February 2012, Ramboll, 144.-151. Lpp., [skatīts: 28.10.2013.], pieejams: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/selection/selection\\_process.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/selection/selection_process.pdf).

7. Ja ideju konkursu tomēr paredz, tas vairāk atbilstu ierobežotai projektu iesniegumu atlasei, nekā atklātai atlasei, kurā tas ir iespējams, bet paredz papildu pārsūdzēšanas iespējas.
8. Civiltiesisks līgums nav teorētiski atbilstošākais projekta īstenošanai izdodams/slēdzams dokuments, bet tas praktiski ir vispiemērotākais risinājums, turklāt iestādēm un tiesām ir darba pieredze atbilstoši šādam risinājumam.
9. Publisko tiesību līguma darbībai un izpildei ir vairāki kavējoši faktori. Dažus no tiem var novērst, tikai grozot Administratīvā procesa likumu, tomēr vienas nozares – ES fondu – dēļ ar to vien nepietiek un ir jāveic plašāku analīzi priekš citām nozarēm un šāds grozījums varētu būt vidējā termiņā, bet ne šobrīd.
10. Administratīvais akts ar nosacījumiem ir principā iespējams projekta ieviešanas dokuments, tomēr tam ir vairāk trūkumu, nekā līgumam, turklāt visām ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām nav pieredzes darbam ar to, izņemot LAD.
11. Iesākam izdot horizontālos Ministru kabineta noteikumus, kuros aprakstītu projekta līgumā parasti ietveramās prasības atbilstoši zvērinātu advokātu biroja Liepa, Skopina/Borenius” 2006.gada atzinumos par pamatprasībām līgumiem ieteiktajam (tiesību normām līdzīgos formulējumos).
12. Iepazīstoties ar CFLA izvērstāko līgumu vienā no aktivitātēm, var secināt, ka nav daudz tādu līguma normu, kuras būtu lietderīgi papildu pārcelt uz Ministru kabineta noteikumu līmeni, drīzāk otrādi – no aktivitātes noteikumiem normas jāpārceļ uz līgumu, kas ļauj individuāli risināt situācijas un neprasa ilgu saskaņošanas un virzības laiku.
13. Līguma lapu skaits nav noteicošais, lai teiktu, ka pieaug administratīvie šķēršļi vai administratīvais slogs. Jebkurā gadījumā no privātpersonas tiek prasīts tikai paraksts uz līguma, bet no iestādes – izdrukāt iepriekš apstiprinātu līguma paraugu, labojot tikai dažas mainīgās daļas, kuras tāpat būtu jāmaina arī administratīvā akta ar nosacījumu gadījumā. Laika ieguvums nav pierādāms. Citāda secinājumu izdarīšana būtu uzskatāma par aritmētisku pieeju, ignorējot tiesiskos ieguvumus gan individuālā gadījumā, gan attiecībā uz visu tiesību sistēmu kopumā, samazinot tādu tiesību normu iekļaušanu ārējos normatīvajos aktos, kuras var ietvert zemākā līmenī.
14. Konstatējot pārkāpumu vienā ES fondu projektā (ne tikai ES KP fondos, bet plašāk – VSS fondos), persona nevarētu tikt pielaista pretendēšanai citos ES fondos, jo, pretendējot uz ES finansējuma saņemšanu, personai jāgarantē absolūts godīgums un uzticamība, kā arī to prasa vienota ES finanšu interešu aizsardzība.
15. Personas sniegtās informācijas projekta apstiprināšanai patiesuma vērtēšana nav saistāma tikai ar kriminālprocesu; neatkarīgi no tā jāpastāv



autonomam administratīvi tiesiskam regulējumam par pārkāpēju ierobežošanu iesniegt projektus.

16. Administratīvie pasākumi pārkāpēju ierobežošanai ir projekta atteikums un izslēgšana no pretendēšanas uz noteiktu laiku.
17. Noteikumiem par administratīviem pasākumiem, ko piemēro iestādes, jābūt ietvertiem Eiropas Savienības fondu vadības likumā, jo šādam regulējumam vienlīdz jāattiecas uz visām nozarēm.
18. Ja projekta iesniedzējs pirmo reizi sniedz apzināti nepatiesas ziņas (maldina) iestādi par projekta apstiprināšanai būtiskiem nosacījumiem jeb rada mākslīgus apstākļus finansējuma saņemšanai, iestāde atsaka finansējuma saņemšanu;
19. Ja konkrētā projekta pieteikuma iesniedzējs kādā no iepriekšējiem projektiem vai nu pieteikuma stadijā vai līguma stadijā ir tīši maldinājis sadarbības vai atbildīgo iestādi, ar kuru bija noslēgts līgums par projekta īstenošanu, tas ir, atkārtoti apzināti sniedz nepatiesas ziņas (maldina) iestādi, iestāde atsaka finansējuma saņemšanu un neļauj personai saņemt finansējumu no Eiropas Savienības fondiem uz 3 gadiem. Vienlaikus ar šādu lēmumu ziņas par personu (juridisko personu gadījumā par personām, kas tiesīgas pārstāvēt juridisko personu, piem., valdes locekļi, prokūristi) tiek iekļautas izslēdzošo personu reģistrā (ko administrē, piemēram, CFLA).
20. Ja iestāde konstatē, ka uz finansējuma saņemšanu pretendē persona, kas izdarījusi noziedzīgu nodarījumu, kas skāris Latvijas Republikas vai Eiropas Savienības finanšu intereses, un par to stājies spēkā nolēmums lietā, iestāde atsaka finansējuma saņemšanu un neļauj personai saņemt finansējumu no Eiropas Savienības fondiem uz 5 gadiem, jo Eiropas Savienības finanšu interešu aizskārums, ja par to personai piemērota kriminālatbildība, *a priori* uzskatāms par būtisku, tāpēc izslēdzošais termiņš ir lielāks nekā citu pārkāpumu gadījumā.

#### **4.2. ES KP vadības un kontroles sistēmas pilnveidošana 2014. – 2020. gada plānošanas periodā**

1. Funkciju deleģēšana un deleģēto funkciju uzraudzība bija viens no 2007.-2013.gada plānošanas perioda vājajiem ES fondu vadības posmiem, kas prasīja izmaiņas sistēmā un papildus resursus deleģēto funkciju kontrolēm.
2. Ņemot vērā pašreizējā plānošanas perioda vadības un kontroles sistēmas veikto SVID analīzi un arī to, ka nākamā plānošanas perioda vadības prioritātes ir administratīvā sloga mazināšana un koncentrēšanās uz rezultātu, pētnieki piedāvā strukturēt VI, AI un CFLA funkcijas atbilstoši primārajam viņu darbības mērķim un detalizācijas līmenim. Iespējamais skatījums uz funkciju sadalījumu parādīts 11.attēlā. Lai gan iestādes savstarpēji sadarbojas visos četros vadības un kontroles sistēmas posmos, sākot no politikas plānošanas līdz rezultātu izvērtēšanai, gan VI, gan AI un

CFLA spēj prioritizēt savas aktivitātes un veltīt visnozīmīgākos resursus tieši sava skatījuma līmenī.



**11.attēls. Priekšlikums VI, AI un CFLA funkciju sadalījumam 2014.-2020.gada plānošanas periodā atbilstoši institūciju primārajam darbības mērķim un detalizācijas līmenim.**

3. AI pārziņā, līdzīgi kā šajā plānošanas periodā, ieteicams atstāt projektu vērtēšanas kritēriju un MK noteikumu par aktivitāšu ieviešanu izstrādi. Tomēr projektu iesniegumu vērtēšana un lēmuma pieņemšana ir tā funkcija, kuras turpmākā ieviešana ir atkarīga no vairākiem faktoriem, par kuriem runāts 2.1.nodaļā. Faktiski projektu iesniegumu atlasī jaunajā plānošanas periodā ir iespējams īstenot 3 veidos, kuru stiprās un vājās puses ir apkopotas šī ziņojuma 10.pielikumā:

- (1) projektu iesniegumu vērtēšanas un atlases funkciju pilnībā deleģējot SI;
- (2) projektu iesniegumu vērtēšanas un atlases funkciju pilnībā deleģējot AI;
- (3) projektu iesniegumu vērtēšanas un atlases funkciju deleģējot gan AI, gan SI

4. Tomēr ņemot vērā atšķirīgos ES fondu vadībā iesaistīto institūciju viedokļus, ziņojuma autori ziņojumam atvēlētajā laikā nevar dot viennozīmīgas

- rekomendāciju par to, kā jaunajā plānošanas periodā būtu organizējama projektu iesniegumu atlase, tomēr pētnieki uzskata, ka lemjot par kādu no modeļiem, būtu jāņem vērā šādi aspekti:
- a. maksimāla sistēmas vienvērtīguma nodrošināšana un projektu iesniegumu vērtēšanā un atlasē iesaistīto institūciju darbība pēc vienotiem principiem, nepieļaujot dažādus deleģēto funkciju risinājumus;
  - b. CFLA vai AI kapacitāte izstrādāt atlases nolikumus, ja tiek ieviesti iepriekšējās nodaļās ietvertie priekšlikumi lēmumu pieņemšanas hierarhijas mazināšanai;
  - c. maksimāla iepriekšējā plānošanas periodā uzkrātās kompetences un „know-how” izmantošana projektu iesniegumu vērtēšanas un negatīvo lēmumu apstrīdēšanas procesā;
  - d. ja tiek lemts par jaunu institūciju vai struktūru izveidošanu, tad maksimāli izmantot iepriekšējā perioda labo praksi un izveidojušos kompetenci;
  - e. radīt instrumentus un mehānismus, lai maksimāli izmantotu nozaru ministriju kompetenci nozarei specifisku lēmumu pieņemšanā un specifisko atbalsta mērķu un rezultātu sasniegšanas novērtēšanā;
  - f. īstenot pasākumus, kuri ir vērsti uz nozaru ministriju saturiskās kompetences un rezultātu novērtēšanas kapacitātes stiprināšanu.
5. Ņemot vērā iepriekš minēto, pētnieki uzskata, ka nākotnē nebūtu atbalstāms (3) projektu iesniegumu atlases variants, kurā projektu iesniegumu vērtēšanas funkcija tiek deleģēta gan SI, gan AI, jo tas neļaus novērst iepriekšējā plānošanas periodā identificētos VKS riskus. Savukārt (2) varianta priekšrocība ir nodalīts projektu vērtēšanas un uzraudzības process. Respektīvi, nodalīts projektu vērtēšanas process, ko VI deleģētu AI un uzraudzības process, ko VI deleģētu CFLA, palielina projektu īstenošanas uzraudzības objektivitāti un līdz ar to, iespējams, samazināt korupcijas risku. Atbalstot (1) varianta ieviešanu, ir iespējams nodrošināt maksimāli vienotu pieeju visām projektu iesniegumu vērtēšanām, kā arī mazināt slodzi VI, nodrošinot deleģētās funkcijas uzraudzību un kontroli, tomēr jāņem vērā CFLA kapacitāte konkursa nolikumu izstrādē un vienlaicīgā vairāku projektu konkursu atlases nodrošināšanā.
6. VI, lemjot par funkciju deleģēšanu AI un CFLA, nodrošinot funkciju deleģēšanu atbilstoši nozares un attiecināmības/efektivitātes skatījumam, ieteicams ņemt vērā šī plānošanas perioda priekšrocības (AI pieredze un pēctecība projektu iesniegumu vērtēšanas un atlases posmā) un minimizēt šī plānošanas perioda trūkumus (dublējošās neefektīvās pārbaudes no dažādu iestāžu puses), jo gluži tāpat kā citās izvērtēšanās, arī deleģējamo funkciju izvērtēšanā primārajam ir jābūt sasniegtajam rezultātam.
7. ES fondu vadību reglamentējošos normatīvajos aktos ir nepārprotami jānosaka to funkciju komplektu, kas tiek vai netiek deleģēts AI un CFLA. Funkcijām un uzdevumiem, kuri tiek noteikti AI vai CFLA ir jābūt nepārprotami saistītiem arī ar attiecīgo institūciju atbildību attiecīgajā ES fondu vadības posmā, vienlaicīgi skaidri atrunājot instrumentus un

- mehānismus, kuri ir AI vai CFLA rīcībā, lai nodrošinātu tai noteikto uzdevumu izpildi.
8. Ja projektu iesniegumu atlase un lēmumu pieņemšana tiek deleģēta AI, tad normatīvajos aktos jāparedz AI pienākums kopā ar CFLA piedalīties arī sasniegto rezultātu novērtēšanā projektu līmenī.
  9. Savukārt, maksājumu pieprasījumu pārbaudes, projekta īstenošanas uzraudzība un ikdienas pārbaudes būtu CFLA prioritārā darbības sfēra. Līdz ar to uzmanība nākamajā periodā ir jāpievērš modelim, kādā notiek CFLA sadarbība ar pašreizējām SI iestādēm. Tas ir atkarīgs no tā, vai šīs iestādes būs potenciālais FS un strādās ar konkrētajām mērķa grupām, ar kurām tām jau ir pieredze patreizējo projektu administrēšanā, vai arī tiks palielināti CFLA struktūru cilvēkresursi.
  10. Tā kā nākamajā plānošanas periodā uzsvars likts uz DP minēto mērķu sasniegšanu un rezultātīvo rādītāju izpildi, jau uzraudzības posmā ir jānodrošina atbilstošu datu regulārs uzkrāšanas process, lai vēlāk veikto izvērtēšanu rezultāti būtu ticami un salīdzināmi. Tāpēc būtiski ir jau pirms projektu uzsākšanas noteikt nepieciešamo datu formātu un uzkrāšanas regularitāti, lai starpposma un ex-post veiktie izvērtējumi būtu vērsti uz ilgtermiņa rezultātu izvērtēšanu un tam būtu pieejami atbilstoši un ticami dati.
  11. Nākamajā plānošanas periodā atbilstoši Vispārējās regulas priekšlikumam dalībvalstīm jāstiprina jau šajā periodā nodrošinātā sadarbība ar citu valsts iestāžu, reģionu, sociālo partneru un nevalstisko organizāciju pārstāvjiem, iesaistot tos partnerību līgumu un DP sagatavošanā, īstenošanā, uzraudzībā un novērtēšanā. Līdz ar to politikas plānošanas posmā jā saglabā UK loma lēmumu pieņemšanā, vienlaicīgi stiprinot tās nozīmi DP izvērtēšanās 2017. un 2019. gada posmā, regulāri informējot par veiktajiem DP efektivitātes un ietekmes novērtējumiem.
  12. Ja tiek atbalstīts priekšlikums lēmuma pieņemšanas hierarhijas mazināšanai, stiprinot UK lomu, tad VI ir jāveic uzlabojumi UK darbības kārtībā.
  13. Tā kā AI nozares griezumā ir atbildīga par atbalsta mērķu sasniegšanas progresa uzraudzību un specifisko mērķu un noteikto rezultātīvo rādītāju sasniegšanas novērtēšanu, tad jāstiprina arī AI loma ES fondu izvērtēšanas posmā.
  14. Tā kā jaunajos regulu priekšlikumos iekļautie priekšlikumi ir vērsti tieši uz saturisko programmu ieviešanas stiprināšanu, lielāku uzsvaru liekot gan uz stratēģiju, tostarp izvirzīto mērķu definēšanu, gan to ieviešanu un noteikto rezultātu sasniegšanu un to mērīšanu uzraudzības nolūkā, tad būtu nepieciešams izvērtēt arī Kopīgo rīcības plānu izmantošanas iespējamību ES fondu vadības sistēmā un ietekmi uz VI un CFLA administratīvo kapacitāti un kontroļu slogu, paredzot šādu ieviešanas instrumentu, piemēram, DP izglītība, prasmes un mūžizglītība un nodarbinātība, darbaspēka mobilitāte un sociālā iekļaušana ieguldījumu prioritāšu ieviešanā.
  15. Pētījuma laikā vienotā audita princips kopumā netiek īstenots, taču uzskatām, ka virzība uz minētā principa ieviešanu būtu lietderīga, jo tas optimizētu funkcionālo sadalījumu kontroles modelī un resursu izmantošanu

pārbaudēm (piemēram, VI neveiktu pārbaudes uz vietas, bet savus resursus novirzītu kvalitātes nodrošināšanas pārbaudēm), un būtu līdzeklis vadības un kontroles sistēmas pilnveidošanai.

16. Vienotā audita princips varētu veiksmīgi darbotos praksē, ja eksistētu:
- 1) efektīva risku pārvaldība ES fondu projektu vadības procesos, kas, uzlabojot pašu projektu vadību, preventīvi novērstu nepilnības, ļaujot samazināt kontroļu slogu un nosakot iespējami efektīvāko kontroles modeli;
  - 2) sistēmiska un strukturēta, uz risku analīzi balstīta un vienoti piemērojama projektu pārbaužu atlases un veikšanas metodika;
  - 3) efektīva risku pārvaldība pārbaužu atlases un veikšanas procesos, nodrošinot pārbaužu veikšanas kvalitāti, kā arī uz risku izvērtēšanu balstīta kvalitātes pārbaužu atlase un veikšana;
  - 4) saturiski pilnīga, ticama, izsekojama un aktuāla vadības informācija (VIS), t.i. visa informācija, kas vadošai iestādei 1) dod iespēju izsekot jebkura lēmuma, ko pieņem iestāde, kurai deleģētas VI funkcijas, pamatotību, gūstot pārlicību par lēmumu kvalitāti (piemēram, ne tikai informācija, ka projekta risks ir augsts, bet informācija, kāpēc šāds lēmums pieņemts) un 2) dod iespēju informāciju izmantot jebkādei analīzei, piemēram, resursu analīzei, iegūt informāciju par riskantākajām jomām projektos, biežāk pieļautajām kļūdām u.c., kā rezultātā ļautu pieņemt kvalitatīvu lēmumu projektu vadības jomā.
17. Jaunajā programmēšanas periodā 2014-2020, pārejot uz modeli, kur CFLA būs galvenais pārbaužu veicējs un, vienlaikus ieviešot uz riskiem balstītu kontroles modeli – fokusējoties uz riskantākajiem objektiem un jomām, kā arī piemērojot resursus atbilstoši vajadzībām – var ievērojami samazināt cilvēkresursus salīdzinājumā ar 2007-2013 periodu.
18. Jaunajā programmēšanas periodā piedāvājam izmantot 9.pielikumam atbilstošu kontroles modeli (papildus skatīt arī 2.2.3 nodaļas [7] punktu).
- 18.1. Modelis piedāvā iedalīt kontroles trīs līmeņos, katrā līmenī piemērojot noteikta veida un mērķa pārbaudes:
- 1) 1. Līmenis – operacionālais līmenis, kas ietver ikdienas pārbaudes projektos - tehniskās pārbaudes projekta īstenošanas vietās, atmaksājumu pārbaudes, maksājumu dokumentu oriģinālu pārbaudes, iepirkumu pirmspārbaudes un projektu pēcpārbaudes. Operacionālā līmeņa pārbaudes veic CFLA, pēc nepieciešamības iepirkumu pārbaudēs iesaistot IUB;
  - 2) 2. Līmenis – uzraudzības un kvalitātes nodrošināšanas līmenis, kas ietver kvalitātes pārbaudes – virspārbaudes un pēcpārbaudes, uzraudzības pārbaudes – izlases veida pārbaudes projekta īstenošanās vietās, izdevumu deklarācijas apstiprināšanas pārbaudes uz vietas izlases veidā un rezultātu uzraudzības un rādītāju mērīšanu.
- Uzraudzības un kvalitātes pārbaudes veic VI. Ieviešot vienoto audita principu, pārbaudes projektu īstenošanas vietās varētu netikt veiktas. Pārejot uz vienotu pārbaužu atlases un īstenošanas metodikas piemērošanu, procedūru atbilstības pārbaudes varētu netikt veiktas.

- 3) 3. Līmenis – sistēmas līmenis, kas ietver kontroles sistēmas efektivitātes novērtēšanas pārbaudes, kuras veic RI un IA
- 18.2. Modelis piedāvā, katrā kontroles līmenī izmantot risku izvērtēšanas modeli, atbilstoši kontroles specifikai:
- 1) 1. Kontroles līmenī tiek piedāvāts piemērot šādu līmeņu riska izvērtēšanas modeli, kur:
    - a. projekta sākotnējā riska noteikšanas modelis, kas vispārīgi projektu iedala kādā no riska zonām un tas varētu tikt izmantots vidēja termiņa plānošanai. Modelis izmantotu riska faktoru novērtēšanu;
    - b. pārbaudīto objektu atlasē modeli, kas izmanto risku faktoru novērtēšanu, lai izvēlētu pārbaudāmo objektu, noteiktu pārbaudes fokusu, pārbaudes veidu un mērķi, kā arī nepieciešamos kompetences, personāla un laika resursus. Riska faktoru novērtēšanai jābūt balstītai uz faktiskās situācijas novērtēšanu un tai jāietver ne tikai projekts kopumā, bet detalizēta procesu posmu analīze projektā.
    - c. modelis pārbaudīto aktivitāšu un apjoma noteikšanai, kas balstīts uz riska (nevis riska faktora) identificēšanu un izvērtēšanu pārbaudei atlasītajā objektā, ņemot vērā riska ietekmi un varbūtību. Modelis pamato pārbaudes programmas izstrādi.
  - 2) 2. Līmenim piedāvājam izmantot modeli risku identificēšanai un novērtēšanai pašam pārbaudes veikšanas procesam. Pamatojoties uz to izvēlas objektus virspārbaudē un pēcpārbaudē veikšanai, kā arī pārbaudē fokusu un apjomu.
  - 3) 3. Kontroles līmenī veiktās pārbaudes tiek veiktas atbilstoši Starptautiskajiem revīzijas standartiem un Iekšējā audita profesionālās prakses starptautiskajiem standartiem, kā arī normatīvajiem aktiem.
19. Samazinot cilvēkresursu apjomu, neietekmējot pārbaudē veikšanas kvalitāti, būtiska uzmanība jāpievērš nepieciešamās kompetences modeļiem. Šo aspektu var pārvaldīt, piesaistot ārējos tehniskos resursus.
20. Normatīvie dokumenti kopumā pietiekami apraksta vadības kontroles sistēmu tomēr, lai uzlabotu vienotu izpratni un izvairītos no dažādām interpretācijām, būtu jāveic papildinājumi un uzlabojumi par kontroles jēdziena definēšanu un vadības kontroles modeli normatīvajos aktos.
21. Šobrīd pārbaudes ir decentralizētas, un pārbaudēs ir iesaistītas vairākas SI un AI, kas prasa lielu resursu apjomu pārbaudē veikšanai. Jaunajā programmēšanas periodā 2014. – 2020. gadam pārbaudes būs centralizētas un tas varētu samazināt pārbaudēs izmantojamos resursus, kā arī atvieglot kontroles sistēmas vadību.
22. FS piemērojamie pārbaudē veidi un apjoms kontroles modeļi kopumā ir pietiekami, tomēr var iegūt pārbaudē pārklājuma optimizāciju, piemērojot efektīvu uz risku izvērtēšanu balstītu pieeju, kas ļautu fokusēties uz riskantākajām jomām projektā, piemērojot riskam atbilstošu testa apjomu un resursus.

23. Vadošā iestāde veic virspārbaudes, kas ir pozitīvi un palielina pārliecību, ka pārbaudes projektos tiek veiktas kvalitatīvi. Tomēr virspārbaudžu optimizēšanai jāpilnveido pārbaudžu atlases metodika, kas balstīta uz pārbaudžu veikšanas procesa risku izvērtējumu.
24. Saskaņā ar EK norādēm, atsevišķās aktivitātēs SI veic pārbaudes pie finansējuma saņēmēja, bet neveic pie gala finansējuma saņēmēja, kas mazina pārliecību par finansējuma atbilstošu izlietojumu. Būtu nepieciešams veikt pārbaudes arī pie gala finansējuma saņēmēja, to atlasī integrēt pārbaudžu plānošanas metodikā.
25. Ir izveidota vadības informācijas sistēma, kas šobrīd nepietiekami nodrošina tajā esošo datu pārvaldību un nav pietiekami efektīva projektu vadības funkcijas īstenošanai. Līdz ar īstenotiem uzlabojumiem VIS, izveidojot to par e-pārvaldības rīku, sistēmā kopumā var tikt samazināti nelietderīgi izmantotie laika un materiālie resursi.
26. Kaut arī vienkāršoto izmaksu pieejas plašāku izmantošanu 2007. – 2013. gada plānošanas periodā apgrūtināja apstākļi, ka tā tika piemērota laikā, kad daudzi projekti jau bija īstenošanas stadijā, FM izstrādātās metodikas netiešo izmaksu nemainīgās likmes, kā arī vienas vienības izmaksu un vienreizējo maksājumu piemērošanā deva ieguldījumu sākotnējās pieredzes veidošanā vienkāršoto izmaksu izmantošanā, kā arī vienkāršoja ESF un ERAF ietvaros piešķirto finanšu līdzekļu apguvi un faktisko izmaksu administrēšanu.
27. Nākamajā plānošanas periodā no EK puses tiek pieļauta plašāka iespēju interpretācija izmantot netiešo izmaksu nemainīgās likmes, kā arī citās ES programmās uzkrāto pieredzi, vienlaikus uzsverot finansējuma saņēmēja tiesības izmantot reālo izmaksu uzskaiti.
28. Prasība mazajiem ESF grantiem piemērot vienības izmaksas vai vienreizējos maksājumus var izraisīt pretestību finansējuma saņēmējos un nevēlēšanos administrēt projektus, it sevišķi mazās institūcijās/organizācijās bez nozīmīga uzkrājumu fonda.
29. KF projektiem piemērot vienkāršoto izmaksu pieeju vēl ir pārāgri, jo Kohēzijas fonds pēc būtības atbalsta projektus ar “nestandarta pieeju”, kas ir tehniski sarežģīti, ar lielu pārkāpumu un krāpšanās risku rašanās iespējamību, kā arī augstām kontroles izmaksām.
30. Atbilstoši iespējamībai plānot un koordinēt VI, AI un SI kopējo darbu pie iepriekšējā plānošanas periodā uzkrātās statistiskās informācijas par izmaksu kategorijām un iespējām/nepieciešamību to unificēt, pētnieki piedāvā izvērtēt vienkāršotās pieejas ieviešanas iespējamību šādiem prioritārajiem virzieniem:

**5.tabula**

**Potenciālie virzieni vienkāršoto izmaksu piemērošanai**

Vienkāršoto izmaksu pieejas veids	Potenciālās darbības, uz kurām attiecināma izmaksu vienkāršošana
-----------------------------------	--

<p><b>1.1.1.specifiskais atbalsta mērķis:</b> sekmēt starptautisko konkurētspēju pielietojamās zinātnes attīstībā, stiprinot cilvēkresursu kapacitāti, veicinot starptautisko sadarbību un sniedzot atbalstu pētniecības infrastruktūras modernizācijai.</p>	
<p>Vienības izmaksas (pētnieku stundas likme, ceļošanas izmaksas: dienas nauda)</p> <p>Netiešo izmaksu nemainīgā likme (individuāla pieeja vai likmes, kas izmantotas citās Eiropas programmās)</p>	<p>atbalsts praktiskas ievirzes pētniecības projektu īstenošanai, tajā skaitā individuālajiem grantiem zinātniekiem, atbalsts dalībai Eiropas pētniecības telpas bilaterālās un multilaterālās sadarbības programmās pētniecībā</p>
<p><b>1.2.1.specifiskais atbalsta mērķis:</b> veicināt inovatīvu uzņēmējdarbību.</p>	
<p>Vienības izmaksas (pētnieku stundas likme, licences un sertifikāta sagatavošanas izmaksas (gadījumā, ja uzkrāta informācija par standarta procedūru)</p> <p>Netiešo izmaksu nemainīgā likme (individuāla pieeja vai likmes, kas izmantotas citās Eiropas programmās)</p> <p>Vienreizējais maksājums (licences un sertifikāta sagatavošanas un iesniegšanas izmaksas (gadījumā, ja nav pieejami dati par vienības izmaksām vai arī izmaksas ir mainīgas)</p>	<p>atbalsts lietišķu pētījumu izstrādei ar zinātnes komercializācijas potenciālu, atbalsts lietišķu pētījumu izstrādei privātā sektora vajadzībām un pētniecisko rezultātu komercializēšanai, starptautisku licenču un sertifikātu sagatavošanai un iesniegšanai</p>
<p><b>3.2.1.specifiskais atbalsta mērķis:</b> palielināt Latvijas tūrisma piedāvājuma starptautisko konkurētspēju</p>	
<p>Vienreizējais maksājums (tūrisma objekta atpazīstamības pasākums)</p>	<p>atbalsts Latvijas kā starptautiskā un vietējā tūrisma galamērķa atpazīstamības veicināšanai, tūrisma piedāvājuma starptautiskās konkurētspējas palielināšanai, attīstot nacionālā līmeņa tūristu piesaistes objektus.</p>
<p><b>3.2.2.specifiskais atbalsta mērķis:</b> veicināt vietējo un starptautisko MVK sadarbību</p>	
<p>Vienības izmaksas (vienas dienas izmaksas dalībai</p>	<p>Atbalsts ārējo tirgu apguvei, ĀTI piesaistei un Latvijas starptautiskās konkurētspējas</p>



starptautiskajās izstādēs, dienas naudas)	stiprināšanai.
Vienreizējais maksājums (tirdzniecības misijas, individuālās biznesa vizītes, dalība starptautiskajās izstādēs, informācija un konsultācijas, eksporta semināri)	Atbalsts produkta vai uzņēmuma akreditācijai, sertifikācijai, reģistrācijai, ārējo tirgu apguvei
<b>3.3.1.specifiskais atbalsta mērķis:</b> veicināt radošo industriju izaugsmi.	
Netiešo izmaksu nemainīgā likme (individuāla pieeja vai likmes, kas izmantotas citās Eiropas programmās)  Vienības izmaksas (pētnieku stundas likme, dienasnaudas, vienas dienas izmaksas dalībai starptautiskajās izstādēs)	starptautisko ekspertu piesaiste, pētījumu izstrāde, kas sekmētu izglītības iestāžu un komersantu sinerģiju un pētījumu rezultātu komercializāciju, radošo industriju pārstāvju dalība starptautiskās izstādēs, biennālēs, mesēs, festivālos un profesionālās mākslas izstādēs, dalība tirdzniecības misijās, semināros, konferencēs un rezidencēs, kas saistītas ar ārējo tirgu apgūšanu un ārējo mārketingu.
<b>3.4.2.specifiskais atbalsta mērķis:</b> mazināt administratīvo slogu uzņēmējdarbībai stiprinot valsts pārvaldes cilvēkresursu kapacitāti	
Netiešo izmaksu nemainīgā likme (individuāla pieeja vai likmes, kas izmantotas citās Eiropas programmās)  Vienības izmaksas (izdevumi par komandējuma dienu)	Atbalsts profesionālo kompetenču attīstīšanas programmas izstrādei un apmācību īstenošanai valsts pārvaldes darbiniekiem, kas strādā ar uzņēmējdarbības vides uzlabošanas jautājumiem, pilnveidojot darbinieku kvalifikāciju un zināšanas par korupcijas apkarošanu un novēršanu iesaistot viņus apmācībās, semināros un pieredzes apmaiņas programmās
<b>7.1.1.specifiskais atbalsta mērķis:</b> veicināt bezdarbnieku un darba meklētāju konkurētspēju darba tirgū	
Vienreizējais maksājums (apmācību programmas izstrāde un ieviešana)  Vienības izmaksas (izmaksas uz vienu apmācāmo)	Neformālās izglītības programmu apguve
<b>7.1.2.specifiskais atbalsta mērķis:</b> uzlabot darba vietu kvalitāti, īpaši, bīstamo nozaru uzņēmumos	
Vienreizējais maksājums (apmācību programmas, informatīvās aktivitātes)  Vienības izmaksas (lektoru	speciālistu apmācība; informēšanas, izglītošanas un konsultāciju aktivitātes, materiālu izveide, Valsts darba inspekcijas inspektoru zināšanu un prasmju

stundas likme)	paaugstināšana.
<b>7.2.1.specifiskais atbalsta mērķis:</b> veicināt jauniešu nodarbinātību un konkurētspēju darba tirgū.	
Vienreizējais maksājums (programmu izstrāde)	Profesionālās un neformālās izglītības programmas
<b>7.3.1.specifiskais atbalsta mērķis:</b> veicināt sociālās atstumtības riskam pakļauto iedzīvotāju iekļaušanos darba tirgū.	
Vienības izmaksas (speciālistu, pētnieku stundas likme)	speciālistu (psihologu u.c.) konsultācijas, mentoringi, nabadzības situācijas monitorings un pētījumi, t.sk. nodarbinātības kontekstā;
Vienreizējais maksājums	sociālā darba programmu (metodiku) izstrāde, sociālo darbinieku apmācība, vadlīniju un profesionālās literatūras sagatavošana; informatīvi un izglītojoši pasākumi par diskrimināciju un dažādību.
<b>7.4.1.specifiskais atbalsta mērķis:</b> atbalstīt kvalitatīvu institucionālai aprūpei alternatīvu sociālo pakalpojumu dzīvesvietā un ģimeniskai videi pietuvinātu pakalpojumu attīstību.	
Netiešo izmaksu nemainīgā likme (individuāla pieeja vai likmes, kas izmantotas citās Eiropas programmās)	Deinstitutionalizācijas plānu izstrāde, informatīvi un izglītojoši pasākumi, ģimeniskai videi pietuvināta pakalpojuma izveide ārpusģimenes aprūpes iestādēs esošiem bērniem, profesionālās rehabilitācijas programmu izstrāde un īstenošana, invaliditātes ekspertīzē iesaistīto speciālistu apmācības.
Vienreizējais maksājums (programmu izstrāde)	
<b>8.2.1.specifiskais atbalsta mērķis:</b> nodrošināt kvalitatīvu, darba tirgum atbilstošu un atvērtu augstāko izglītību.	
Netiešo izmaksu nemainīgā likme (individuāla pieeja vai likmes, kas izmantotas citās Eiropas programmās)	atbalsts kopīgu doktorantūras studiju programmu attīstībai, pilnveidei un kvalitātes paaugstināšanas pasākumiem, sekmējot augstākā līmeņa studiju koncentrēšanu, un konkurētspēju,
Vienības izmaksas (mērķstipendijas, vienas studiju programmas starptautiskā akreditācija, lektoru stundas likme)	atbalsts kopīgu doktorantūras studiju programmu attīstībai, atbalsts akadēmiskā personāla kapacitātes stiprināšanai, tai skaitā ārvalstu pasniedzēju piesaistei, inovāciju granti izciliem studentiem, studiju programmu starptautiskā akreditācija
Vienreizējie maksājumi (publicitātes pasākumi,	Atbalsts kvalitatīvu studiju programmu

programmu izstrāde)	izstrādei ES valodās un publicitātei
<b>8.3.1.specifiskais atbalsta mērķis:</b> nodrošināt vispārējās izglītības pieejamību un satura pilnveidi	
Vienreizējie maksājumi (materiālu izstrāde)	jauna, integrēta vispārējās izglītības satura un mācību materiālu digitālā formā izstrāde, t.sk. mācību atbalsta materiālu izstrāde un pasākumu veikšana iekļaujošas izglītības īstenošanai vispārējā izglītības sistēmā un izglītojamo talantu attīstībai
<b>8.3.2.specifiskais atbalsta mērķis:</b> sekmēt darba tirgum atbilstošas karjeras izvēli un mazināt bērnu un jauniešu nabadzību un priekšlaicīgu izglītības sistēmas pamešanu	
Vienreizējie maksājumi (mācību īstenošana, preventīvie un kompensējošie pasākumi)	bērnu un jauniešu mācību īstenošana jauniešu centros un izglītības iestādēs viņu sociālajai iekļaušanai un konkurētspējai darba tirgū, atbalsts preventīvu un kompensējošu pasākumu īstenošanai
Vienības izmaksas (speciālistu stundas likme)	karjeras konsultāciju nodrošināšana izglītojamajiem visos Latvijas novados, tādējādi sekmējot mērķtiecīgu karjeras veidošanu un veicinot jauniešu nodarbinātību.
<b>8.4.1.specifiskais atbalsta mērķis:</b> uzlabot profesionālās izglītības kvalitāti, saturu un pieaugušo izglītības pieejamību un atbilstību mainīgajām darba tirgus prasībām	
Vienreizējie maksājumi (izglītības programmu ieviešana, mācību materiālu izstrāde)	pieaugušo izglītības programmu un mācību materiālu izstrāde, modulāro izglītības programmu ieviešana
<b>8.4.2.specifiskais atbalsta mērķis:</b> pilnveidot iedzīvotāju profesionālo kompetenci atbilstoši mainīgajiem darba tirgus apstākļiem	
Vienreizējie maksājumi (apmācības)	Nodarbināto iedzīvotāju, komersantu apmācību nodrošināšana.

Rezumējot tabulā izteiktos priekšlikumus un 2.2.4. apakšnodaļā minētos efektivitātes un lietderības apsvērumus, pētnieki iesaka netiešo izmaksu nemainīgo likmi galvenokārt izmantot pētniecības un izglītības jomā, vienas vienības izmaksas – speciālistu stundas likmju, ceļojuma izmaksu noteikšanā u.c. kvantificējamu rezultātu vērtības noteikšanā, bet vienreizējos maksājumus pārsvarā izmantot dažādu pasākumu, apmācību organizēšanai un materiālu izdošanai.

11.pielikumā ir iekļauta informācija par 2007. – 2013. gada apakšaktivitātēm, kuru mērķi ir līdzīgi 2014. -2020. gada plānošanas perioda specifiskajiem atbalsta mērķiem. Apakšaktivitāšu projektu īstenošanas laikā SI varētu būt

uzkrājušas informāciju par vienības izmaksām, kā arī faktiskajām izmaksām un to apjomu, tādēļ šie dati varētu būt izmantojami nākamā plānošanas perioda netiešo izmaksu nemainīgo likmju, kā arī vienības izmaksu un vienreizējo maksājumu metodiku izstrādē.

## 5. Ieteikumi

Šajā nodaļā, balstoties uz iepriekš veikto analīzi, ir apkopoti ieteikumi attiecībā uz ES KP vadības un kontroles sistēmas pilnveidošanas, efektīvizēšanas un vienkāršošanas un ES KP fondu tiesiskā ietvara vienkāršošanas iespējām nākamajā 2014. – 2020. gada plānošanas periodā. Katram ieteikumam ir noteikta par ieteikumu atbildīgā iestāde un tā būtiskuma pakāpe: **A – augsta prioritāte**, kas nozīmē, ka ieteikuma īstenošanai ir ļoti būtiska ietekme uz ES fondu vadības un kontroles jomas efektivitāti un kvalitāti. Ieteikums ieviešams nekavējoties. Tā neieviešana turpmāk var nenovērst esošās vai radīt papildus neatbilstības, kļūdas u.c. problēmas. **V – vidēja prioritāte**, kas nozīmē, ka ieteikums ir svarīgs, lai uzlabotu ES fondu vadības un kontroles jomas efektivitāti un kvalitāti. Tā ieviešana ir nepieciešama, bet nav nepieciešama tūlītēja rīcība, var paredzēt vidējā termiņā, ņemot vērā pieejamos resursus. **Z – zema prioritāte**, kas nozīmē, ka ieteikums uzlabos ES fondu vadības un kontroles jomas efektivitāti un kvalitāti. Tā ieviešana ir ieteicama, tai pat laikā neieviešana neradīs būtiskas problēmas.

6.tabula

N.p.k.	Pamatojums (secinājums)	Ieteikums	Rekomen- dācijas būtiskums	Atbildīgā iestāde
<b>Ieteikumi attiecībā uz lēmumu pieņemšanas hierarhijas mazināšanu (ziņojuma 2.1.1.nodaļa)</b>				
1.	Atteikšanās no individuāliem ES fondu aktivitāšu noteikumiem	Izvērsti Ministru kabineta noteikumi par Eiropas Savienības fondu aktivitāti nav nepieciešami nedz publisko tiesību subjektu, nedz privātpersonu gadījumā. Iesakām izdot vienus Ministru kabineta noteikumus pa nozares ministrijas aktivitātēm, īsumā par katru aprakstot svarīgāko (aktivitātes nosaukums, mērķis, sasniedzamie rādītāji, pieejamais finansējums, iesniedzēju loks, atlases veids, atbalstāmās darbības, līguma izbeigšanas obligātie pamati). Pārējo regulējumu noteiktu Uzraudzības komiteja un iestāde, kas izsludina projektu atlasī	A	VI un nozaru ministrijas
2.	Efektīvas apstrīdēšanas sistēmas ieviešana	Apstrīdēšanas sistēmai jādarbojas gan uz lēmumiem par projekta iesnieguma noraidīšanu, gan lēmumiem par finanšu korekciju, kas pieņemti pret publisko tiesību subjektiem.  Iesakām apstrīdēšanas sistēmu organizēt AI. Ja mērķis ir apstrīdēšanas sistēmas centralizēšana, apstrīdēšanas sistēmu nedrīkstētu organizēt tādējādi, ka visi lēmumi kā augstākajā iestādē tiek apstrīdēti Finanšu ministrijākā vadošajā iestādē. Var veidot kvazitiesisku koleģiālu Ministru kabinetā apstiprinātu starpinstitūciju komisiju, kuras darbu nodrošinātu CFLA, ja šādas komisijas darbs praksē atslogotu ministrijas (šobrīd nav droši noteikt).	A	VI

3.	Projekta ieceres vērtēšana	Ja tiek paredzēta projekta ieceres vērtēšana, tad to būtu jādara vienai institūcijai un tam būtu jābūt kā atsevišķam vērtēšanas posmam, kurā prasa mazāk tehniski apjomīgu dokumentu, nevis ideju konkursam.	Z	VI
<b>Ieteikumi attiecībā uz projekta ieviešanas pamatu – līgumu vai lēmumu (ziņojuma 2.1.2.nodaļa)</b>				
4.	Saglabāt civiltiesisko līgumu kā atbilstošāko projekta īstenošanas dokumentu	Civiltiesisks līgums nav teorētiski atbilstošākais projekta īstenošanai izdodams/slēdzams dokuments, bet tas praktiski ir vispiemērotākais risinājums, turklāt iestādēm un tiesām ir darba pieredze atbilstoši šādam risinājumam; Publisko tiesību līguma darbībai un izpildei ir vairāki kavējoši faktori. Dažus no tiem var novērst tikai grozot Administratīvā procesa likumu, tomēr vienas nozares – ES fondu – dēļ ar to vien nepietiek un ir jāveic plašāka analīzi priekš citām nozarēm un šāds grozījums varētu būt vidējā termiņā, bet ne šobrīd.	V	VI
<b>Ieteikumi attiecībā uz līgumu satura ietveršanu horizontālajos MK noteikumos (ziņojuma 2.1.3.nodaļa)</b>				
5.	Saglabāt pamatregulējumu projektu ieviešanai līgumu tekstā. Šobrīd nav tik daudz noteikumu, kurus pārcelt uz horizontālajiem noteikumiem. Iesakām izdot vienus horizontālos MK noteikumus, kuros noteiktu, ko parasti ietver līgumā.	Iesakām izdot horizontālos Ministru kabineta noteikumus, kuros aprakstītu projekta līgumā parasti ietveramās prasības atbilstoši zvērinātu advokātu biroja Liepa, Skopina/Borenus” 2006.gada atzinumos par pamatprasībām līgumiem ieteiktajam (tiesību normām līdzīgos formulējumos).	A	Vadošā iestāde
<b>Ieteikumi attiecībā uz sankcijām par pārkāpumiem projektu iesniegšanā vai īstenošanā (Ziņojuma 2.1.4.nodaļa)</b>				
6.	Tiesību normu pārkāpuma konstatēšana vienā Eiropas Savienības fondu projektā (ne tikai Eiropas Savienības KP fondos, bet plašāk – VSS fondos), ir pamats personas nepielaišanai pretendēšanai citos Eiropas Savienības fondos. Personas sniegtās informācijas projekta	Eiropas Savienības fondu vadības likumā jābūt regulējumam par administratīviem pasākumiem, ko piemēro iestādes, ja tiek konstatēts pārkāpums. Administratīvie pasākumi pārkāpēju ierobežošanai ir projekta atteikums un izslēgšana no pretendēšanas uz noteiktu laiku. Ja projekta iesniedzējs sniedz apzināti nepatiesas ziņas	A	VI

	apstiprināšanai patiesuma vērtēšana nav saistāma tikai ar kriminālprocesu; neatkarīgi no tā jāpastāv autonomam administratīvi tiesiskam regulējumam par pārkāpēju ierobežošanu iesniegt projektus.	(maldina) iestādi par projekta apstiprināšanai būtiskiem nosacījumiem jeb rada mākslīgus apstākļus finansējuma saņemšanai, iestāde atsaka finansējuma saņemšanu. Izslēgšana uz noteiktu laiku (vēlams 3 gadiem) piemērojama, ja tiek konstatēts atkārtots pārkāpums, tas ir, konkrētā projekta pieteikuma iesniedzējs kādā no iepriekšējiem projektiem vai nu pieteikuma stadijā vai līguma stadijā ir tīši maldinājis sadarbības vai atbildīgo iestādi, ar kuru bija noslēgts līgums par projekta īstenošanu. Vienlaikus ar šādu lēmumu ziņas par personu tiek iekļautas izslēdzošo personu reģistrā (ko administrē, piemēram, Centrālā finanšu un līgumu aģentūra). Ja uz finansējuma saņemšanu pretendē persona, kas izdarījusi noziedzīgu nodarījumu, kas skāris Latvijas Republikas vai Eiropas Savienības finanšu intereses, iestāde atsaka finansējuma saņemšanu un neļauj personai saņemt finansējumu no Eiropas Savienības fondiem uz 5 gadiem.		
<b>Ieteikumi attiecībā uz ES KP fondu vadībā iesaistīto institūciju funkcijām un to deleģējumu (ziņojuma 2.2.1.nodaļa)</b>				
7.	Viena no pašreizējā plānošanas procesa nepilnībām, kas būtiski ietekmē plānošanas dokumentu izstrādē iesaistīto institūciju kapacitāti ir biežā DPP grozīšana.	Ņemot vērā horizontālajos MK noteikumos ieveramo informācijas apjomu, iesakām atteikties no DPP kā atsevišķa plānošanas dokumenta.	Z	VI
8.	Lai nepieļautu nekonsekvenci deleģētajās funkcijās un mazinātu sistēmisko kļūdu rašanās iespējamību jau ES fondu vadības un kontroles sistēmas un normatīvo aktu izstrādes posmā, ir nepieciešams nepārprotami noteikt to funkciju komplektu,	AI un CFLA deleģējamās funkcijas un kompetenci noteikt ES fondu vadību reglamentējošos horizontālajos normatīvajos aktos.	A	VI

	kas tiek vai netiek deleģēts AI un CFLA.			
9.	<p>Lemjot par VI, AI un CFLA funkciju dalījumu atbilstoši primārajam viņu darbības mērķim un detalizācijas līmenim, būtu jāņem vērā šādi aspekti:</p> <p>g. maksimāla sistēmas vienveidīguma nodrošināšana un projektu iesniegumu vērtēšanā un atlasē iesaistīto institūciju darbība pēc vienotiem principiem, nepieļaujot dažādus deleģēto funkciju risinājumus;</p> <p>h. CFLA vai AI kapacitāte izstrādāt atlases nolikumus, ja tiek ieviesti iepriekšējās nodaļās ietvertie priekšlikumi lēmumu pieņemšanas hierarhijas mazināšanai;</p> <p>i. maksimāla iepriekšējā plānošanas periodā uzkrātās kompetences un „know-how” izmantošana projektu iesniegumu vērtēšanas un negatīvo lēmumu apstrīdēšanas procesā;</p> <p>j. ja tiek lemts par jaunu institūciju vai struktūru izveidošanu, tad maksimāli izmantot iepriekšējā perioda labo praksi un izveidojušos kompetenci;</p> <p>k. radīt instrumentus un mehānismus, lai maksimāli izmantotu nozaru ministriju</p>	<p>Lai nodrošinātu stratēģisko mērķu sasniegšanu, īstenot stratēģiskus cilvēkresursu plānošanas un vadības pasākumus, izstrādājot un ieviešot ES fondu vadībā iesaistīto institūciju cilvēkresursu attīstības plānu, nosakot attiecīgajā ES fondu vadības posmā nepieciešamās kompetences un nepieciešamos resursus un paredzot kompleksus cilvēkresursu vadības pasākumus (t.sk. darbinieku rotāciju no tām institūcijām, kuru loma konkrētajā ES fondu vadības posmā tiek mazināta uz tām institūcijām, kur nepieciešamas attiecīgās funkcijas stiprināšana, profesionālās pilnveides pasākumus, t.sk. nepieciešamās apmācības, nosakot skaidrus ES fondu vadībā iesaistīto darbinieku un ekspertu finansēšanas principus, ņemot vērā darba laika uzskaites pasākumu ieviešanu).</p>	A	VI



	<p>kompetenci nozarei specifisku lēmumu pieņemšanā un specifisko atbalsta mērķu un rezultātu sasniegšanas novērtēšanā;</p> <p>l. īstenot pasākumus, kuri ir vērsti uz nozaru ministriju saturiskās kompetences un rezultātu novērtēšanas kapacitātes stiprināšanu.</p>			
10.	<p>Funkcijām un uzdevumiem, kuri tiek noteikti AI vai CFLA ir jābūt nepārprotami saistītiem arī ar attiecīgo institūciju atbildību attiecīgajā ES fondu vadības posmā, vienlaicīgi skaidri atrunājot instrumentus un mehānismus, kuri ir AI vai SI rīcībā, lai nodrošinātu tai noteikto uzdevumu izpildi.</p>	<p>Ja projektu iesniegumu atlase un lēmumu pieņemšana tiek deleģēta AI, tad normatīvajos aktos jāparedz AI pienākums kopā ar CFLA piedalīties arī sasniegto rezultātu novērtēšanā projektu līmenī.</p>	A	VI
11.	<p>Tā kā nākamajā plānošanas periodā uzsvars likts uz DP minēto mērķu sasniegšanu un rezultātīvo rādītāju izpildi, jau uzraudzības posmā ir jānodrošina atbilstošu datu regulārs uzkrāšanas process, lai vēlāk veikto izvērtēšanu rezultāti būtu ticami un salīdzināmi.</p>	<p>Pirms projektu uzsākšanas noteikt nepieciešamo datu formātu un uzkrāšanas regularitāti, lai starpposma un ex-post veiktie izvērtējumi būtu vērsti uz ilgtermiņa rezultātu izvērtēšanu un tam būtu pieejami atbilstoši un ticami dati.</p>	A	VI kopā ar AI
12.	<p>Ja tiek atbalstīts priekšlikums lēmuma pieņemšanas hierarhijas mazināšanai, stiprinot UK lomu, tad VI ir jāveic uzlabojumi UK darbības kārtībā.</p>	<p>Pilnveidot UK darbības kārtību, nosakot plašākas sēdē izskatāmo dokumentu atklātības prasības un pašu sēžu publisku pieejamību.</p>	A	VI
13.	<p>AI nozares griezumā ir atbildīga par atbalsta</p>	<p>Stiprināt VI un AI lomu izvērtēšanas posmā, stiprinot iestāžu</p>	V	VI un AI

	mērķu sasniegšanas progresa uzraudzību un specifisko mērķu un noteikto rezultātīvo rādītāju sasniegšanas novērtēšanu	kapacitāti datu uzraudzības procesa organizēšanā un kontrafaktuālo izvērtēšanas metožu izmantošanā.		
14.	EK regulu priekšlikumos noteiktās prasības attiecībā uz ES fondu 2014. – 2020.gada plānošanas periodu paredz vairākus jauninājumus, kuri galvenokārt ir vērsti uz rezultātiem balstītu pieeju jaunajā plānošanas periodā un administratīvā sloga un izmaksu kontroļu mazināšanu institūcijām un finansējuma saņēmējiem.	Izvērtēt Vispārējās regulas projektā noteiktā Kopīgā rīcības plāna izmantošanas iespējamību ES fondu vadības sistēmā un ietekmi uz VI un CFLA administratīvo kapacitāti un kontroļu slogu.	V	VI
<b>Ieteikumi attiecībā uz vienota audita principa ieviešanas iespējamību (ziņojuma 2.2.2.nodaļa)</b>				
15.	Vienotā audita principa ieviešana optimizētu funkcionālo sadalījumu kontroles modelī un resursus izmantošanu pārbaudēm, un būtu līdzeklis vadības un kontroles sistēmas pilnveidošanai	<p>Pakāpeniski ieviest vienotā audita principu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) sākotnēji - VI izlases veidā veicot pārbaudes uz vietas, savukārt SI (potenciāli CFLA) atkārtoti neveic pārbaudes projektos, kur pārbaudi veikusi VI.</li> <li>2) VI uzlabojot uz risku analīzi balstītu pārbaudžu plānošanas un veikšanas metodiku un panākot tās vienādu piemērošanu;</li> <li>3) VI ieviešot risku pārvaldību pārbaudžu veikšanas procesā, veicinot uzlabošanas pārbaudžu veikšanās kvalitātē.</li> <li>4) VI vairs neveicot pārbaudes uz vietas, bet resursus novirzot kvalitātes pārbaudēm – virs-pārbaudēm un pēc-pārbaudēm, atlasī balstot uz risku analīzi;</li> <li>5) ieviešot risku pārvaldību projektu vadības un kontroles procesos, uzlabojot projektu vadību un samazinot kontroļu</li> </ol>	V	Vadošā iestāde

		slogu; 6) uzlabojot vadības informācijas iegūšanas, glabāšanas un saturisko kvalitāti VIS, kas stiprinātu VI uzraudzības funkciju.		
<b>Ieteikumi attiecībā uz alternatīvā kontroļu kopuma (1. Pielikums) pielietošanas iespējamību (ziņojuma 2.2.3.nodaļa)</b>				
16.	Ar kontroli saistītie jēdzieni, t.sk. Pārbaūžu jēdzieni, neveido vienotu izpratni un ir dažādi interpretējami, kas var tikt pielietoti atšķirīgi no paredzētā mērķa.	ES fondu reglamentējošajos normatīvajos aktos vadošajai iestādei nepieciešams definēt ar kontroli saistītos jēdzienus, piemēram, „kontrolē”, „pārbaude” un „revīzija”.	Z	VI
17.	Atšķirīgi traktējot revīzijas funkciju, pastāv risks, ka var nebūt vienota izpratne par revīzijas tiesību izmantošanu, tās var netikt izmantotas vispār vai arī tās var tikt izmantotas un interpretētas, radot finansējuma saņēmējiem papildus administratīvo slogu.	Nepieciešams precīzi definēt kritērijus, atbilstoši kuriem vadošā iestāde izmanto tiesības veikt revīzijas un, ņemot vērā uz riskiem balstīto pieeju, izstrādāt kārtību/ kritērijus, atbilstoši kurai veikt revīzijas.	Z	VI
18.	Ja skaidri netiek noteikts kontroļu modelis, t.i. – kontroļu līmeņu hierarhija, atbilstošie kontroļu veidi un attiecīgo kontroļu piemērošanas mērķi: Funkciju deleģējums iestādēm vadības kontroles sistēmas izveidei var nebūt efektīvs; Sistēmas dalībniekiem neveidojas vienota izpratne par kontrolēm un var tikt dažādi interpretēta pārbaūžu piemērošana, kas var	Programmēšanas periodā 2014. – 2020.gadam, ievērojot 2011.gada 12.decembra priekšlikumu Eiropas parlamenta un padomes regulai, ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas reģionālās attīstības fondu, Eiropas sociālo fondu, kohēzijas fondu, Eiropas lauksaimniecības fondu lauku attīstībai un Eiropas jūrlietu un zivsaimniecības fondu, uz kuriem attiecas vienotais stratēģiskais ietvars, un vispārīgus noteikumus par Eiropas reģionālās attīstības fondu, Eiropas sociālo fondu un kohēzijas fondu un atceļ regulu (EK) nr. 1083/2006 <sup>200</sup> 62.pantu pārvaldības un kontroles sistēmu	A	VI

<sup>200</sup> Vispārējā regula com(2011) 615 galīgā redakcija/2 2011/0276 (cod)

	apdraudēt kontroles mērķu efektīvu sasniegšanu.	<p>vispārīgi principi, kā arī 114.panta „vadošās iestādes funkcijas” 4.punkta a) apakšpunktu un 5.punkta a) un b) apakšpunktu:</p> <p>Noteikt hierarhiski strukturētu vadības kontroļu modeli, kas definētu kontroļu līmeņus, tiem atbilstošus pārbaūžu veidus un to piemērošanas mērķus;</p> <p>Atbilstoši noteiktajai vadības kontroles modelim, definēt par to veikšanu atbildīgās ES fondu vadībā iesaistītās iestādes (skatīt arī ieteikumu 5.un 11.punktu).</p>		
19.	<p>Decentralizēta plānošana bez apvienota un koordinēta pārbaūžu plāna un pilnvērtīgi nenokomunicētām izmaiņām tajā var izraisīt neefektīvu pārbaūžu veikšanu, piemēram,:</p> <p>Pārbaudes var dublēt;</p> <p>Riskantākie projektu procesi (apakšprocesi) var netikt pārbaudīti;</p> <p>Pārbaudes projektu īstenošanas vietās var tikt veiktas, kad nav pieejama informācija un fakti par projekta nodevumiem (starprezultātiem un rezultātiem).</p>	<p>1) nepieciešams izstrādāt un uzturēt ar izmaiņām integrētu pārbaūžu plānu, kurā:</p> <p>Iekļautu ne tikai pārbaudāmo projektu, pārbaudes veidu un termiņus, bet arī pārbaudāmo jomu un pārbaudāmo iestādi (arī finansējuma saņēmēju/ gala saņēmēju);</p> <p>Pārbaudes tiktu iekļautas atbilstoši noteiktajam kontroles sistēmas modelim, lai gūtu pārlicību par to īstenošanu visos kontroles līmeņos;</p> <p>Plānā varētu noteikt obligāto izpildāmo daļu un daļu, kas var netikt izpildīta objektīvu apstākļu dēļ, ja notiek izmaiņas pārbaudēs un resursus nepieciešams pārdalīt vai novirzīt. Iedalījums jābalsta uz riska novērtējumu.</p> <p>2) lai izmaiņas plānos tiktu savlaicīgi saskaņotas un plāna izpilde tiktu īstenota iespējami efektīvāk, nepieciešams nodrošināt pilnvērtīgu komunikāciju ar sadarbības iestādēm un atbildīgajām iestādēm, bet jaunajā programmēšanas periodā 2014. – 2020.gadam – ar CFLA un atbildīgajām iestādēm.</p>	V	VI

20.	<p>Esošā risku izvērtēšanas metodika, kas ir balstīta uz riska kritērijiem un, galvenokārt, tiek piemērota projektu atlasei plānojot pārbaužu biežumu (reizi gadā, reizi projekta īstenošanas laikā u.tml.):</p> <p>Ir nepietiekama pārbaudāmās jomas un apjoma noteikšanai projektā un tas neveicina efektīvu pārbaužu plānošanu un resursu izlietojumu;</p> <p>Nenodrošina faktisko projekta riska izvērtējumu, t.sk. Riska ietekmes un iespējamības izvērtējumu, kas rada maldīgu priekšstatu par riskiem projektos, neveicinot efektīvu projektu atlasī pārbaudēm un resursu izlietojumu;</p> <p>Metodikā minēto atsevišķu faktoru izvērtēšanu ne vienmēr iespējams adekvāti novērtēt, jo nav pieejama informācija vai dati par iepriekšminētajām tendencēm, kas veicina iespēju veikt formālu riska izvērtējumu, nevis pēc būtības.</p> <p>Atšķirīga pieeja pārbaužu veikšanā, dod iespēju nevienlīdzīgai pārbaužu atlases un izpildes kvalitātei un rezultātu dažādai interpretēšanai.</p>	<p>1. Uzlabot risku izvērtēšanas metodiku projektiem, kas ļautu optimizēt resursu izvietojumu pārbaudēs (gan laika, gan personāla resursus) un, kas ietvertu:</p> <p>A) sistēmisku, strukturētu un vērtēšanas mērķim atbilstošu riska novērtēšanas metodiku, piemēram,:</p> <p>Sākotnējā vispārējā projekta riska līmeņa noteikšanai – projektu, novērtējot atbilstoši kritērijiem, ierindojoš kādā no riska zonām – augsts, vidējs vai zems. Vērtēšanā varētu ietvert šādus riska faktoros - finansējuma apjoms, finansējuma saņēmēja iepriekšējā pieredze, projekta sarežģītība, projekta ilgums.</p> <p>Ierosinām projekta ierindošanu riska zonā izmatot kā informatīvu materiālu, nepiemērojot šo tieši pārbaužu veikšanas biežuma noteikšanai.</p> <p>Pārbaužu gada plānošanai, kurā atlasa ne tikai pārbaudāmos projektus, bet nosaka pārbaudāmo jomu un pārbaudāmo objektu. Attiecīgi pārbaudāmajai jomai ietilpst vajadzīgo pārbaudi. Šajā fāzē projektam vērtē faktisko (nevis sākotnējo) risku. Risku vērtē, ņemot vērā procesus projektā, riska ietekmi un iespējamību. Vērtēšanā varētu ietvert šādus riska faktoros - projekta sākotnējā riska zona, projekta īstenošanas gadu, pēdējā veiktā pārbaude (kad un kur), iepriekš konstatēto neatbilstību būtiskums un ietekme, jau esošās kontroles projekta uzraudzībai, problēmas un to risināšanas progress, projekta reputācija (prese, melnais saraksts), izmaiņas projektā vai projektu ietekmējošajā vidē kopš pēdējās pārbaudes. Plānā var paredzēt iekļaut viena augsta riska</p>	A	VI
-----	--	---	---	----

		<p>projektam ne tikai vienu vispārēju pārbaudi, bet vairākas mazas un uz augstākā riska jomu fokusētas pārbaudes. Plānā būtu jāiekļauj 100% augsta riska projekti, piemēram, 80% vidēja riska projekti (risks augošā secībā, atkarībā no resursu pieejamības), piemēram, 20% zema riska projekti (risks augošā secībā, atkarībā no resursu pieejamības). Plānā, atbilstoši riska vērtējumam, būt jāiekļauj arī granta shēmu gala finansējuma saņēmēja pārbaudes;</p> <p>Projekta pārbaudes plānošanā, atbilstoši kurām noteiktu pārbaudes dziļumu, detalizāciju un pārbaudāmo apjomu.</p> <p>B) pārbaudes lapas un citi metodiskie dokumenti tiktu piemēroti risku izvērtējuma struktūrai. Piemēram:</p> <p>Metodiski noteikt obligāto pārbaudāmo apjomu un, ja kļūdas netiek konstatētas, pārbaudi neturpina. Ja kļūdas tiek konstatētas, turpina nākamā līmeņa pārbaudi;</p> <p>Noteikt skaidrus kritērijus pārbaudes testa kopas izvēlei atbilstoši riskam;</p> <p>Specifiskas kontroles lapas/jautājumi, kas vērsti uz krāpšanās riska pazīmju konstatēšanu;</p> <p>C) iekļautu lielos projektus vienotajā risku vērtēšanas metodikā, jo lielo projektu pazīmes integrējas risku izvērtēšanas faktoros.</p> <p>2. Izstrādāt riska izvērtēšanas metodiku pārbaudžu veikšanas procesam, kas tiktu izmantots pārbaudžu plānošanai. Tas ļautu resursus novirzīt vājāko vietu pārbaudēm, kā arī plānot preventīvus kontroles pasākumus.</p>		
--	--	--	--	--

		<p>Atbildīgās iestādes var piedalīties pārbaudēs projekta īstenošanas vietā pirms pēdējā maksājuma veikšanas finansējuma saņēmējam, lai pārlicinātos par projekta progresu – sasniegtajiem rezultātiem.</p> <p>Riska novērtēšanai definēt skaidrus novērtējuma kritērijus, lai izvairītos no interpretācijām.</p> <p>5. Ja tiek izstrādā un piemērota vienota pārbaužu veikšanas metodika, vadošai iestādei neveikt procedūru atbilstības pārbaudes.</p> <p>6. Piemērot vienotu pārbaužu atlasē un izpildes metodiku pārbaužu projekta īstenošanas vietās, tostarp administratīvo un tehnisko pārbaužu uz vietas un iepirkumu pārbaužu veikšanai, maksājumu pieprasījumu pārbaudēm, tai skaitā ex-ante kontroli un ex-post kontroli veikšanai un arī virs pārbaudēm,</p>		
21.	<p>Nepareizi plānoti resursi rada ne tikai nelietderīgu to izmantošanu, bet var radīt bažas, ka, piemēram, laika resursa dēļ novirzās pārbaudes vai samazinās resursi citiem projektiem ar augstāku risku. Arī plānu mainīšana rada papildu resursus un apgrūtina vadības funkciju.</p>	<p>1. Resursus – laiku, cilvēku apjomu un kompetences - vajadzētu piemērot diferencēti atbilstoši pārbaužu veidam, dziļumam un apjomam. Piemēram, maza riska projekta vispārējai pārbaudei paredzēt īsāku laiku un darbinieku skaitu, savukārt lielāka apjoma pārbaudēm - lielāku resursu.</p> <p>2. arī ziņojuma sagatavošanai resursus vajadzētu piemērot diferencēti atbilstoši pārbaudes apjomam, plānā būtu nepieciešams atspoguļot resursus pilnam pārbaužu ciklam, lai izmaiņu gadījumā, varētu mainīt resursus vismazāk jutīgajā vietā.</p> <p>3. Paredzēt noteiktu % neplānotām pārbaudēm, vai rezervi</p>	V	VI sadarbībā ar CFLA

		<p>plāna izmaiņām; iespējams, nevajadzētu plānot iepirkumu pirmspārbaudzi sākumu, jo to 100% izpildi ietekmē finanšu saņēmēja rīcība. Būtu iespējams plānot tikai resursu pārbaudes izpildei, zinot to nepieciešamības faktu;</p> <p>4. Lai uzlabotu kontroles sistēmas vadību, jānosaka audita plāna izmaiņu procedūra un izmaiņu kritēriji.</p> <p>5. VI, izpildot uzraudzības funkciju, uztur aktuālu integrēto pārbaudzi plānu, seko līdz plāna izpildes termiņiem, novirzēm un izmaiņām, kur nepieciešams reaģējot un iesaistoties kā starpnieks komunikācijā, seko un analizē resursu izmantošanu pārbaudēs, seko un analizē pārbaudzi veikšanas ciklu.</p>		
22.	<p>Var netikt savlaicīgi gūti pierādījumi par gada pārskatu pilnīgumu, pareizumu un patiesumu, iekšējās kontroles sistēmu pienācīgu darbību, kā arī pakārtoto darījumu likumību un pareizību un pareizas finanšu pārvaldības principa ievērošanu</p>	<p>Ievērojot vispārējās regulas 114. Panta „Vadošās iestādes funkcijas” 4.punkta e) apakšpunktu un ņemot vērā izveidoto vadības un kontroles sistēmu, savlaicīgi un ar atbilstošu rūpību jāizstrādā pārvaldības ticamības deklarāciju par pārvaldības un kontroles sistēmas darbību, pakārtoto darījumu likumību un pareizību un pareizas finanšu pārvaldības principa ievērošanu kopā ar ziņojumu, kurā izklāsta veikto pārvaldības kontroles pasākumu rezultātus, jebkurus pārvaldības un kontroles sistēmā apzinātos trūkumus un jebkurus veiktos korektīvos pasākumus.</p>	A	VI
23.	<p>Specifisku zināšanu trūkums pārbaudēs, palielina iespēju ekspertīzi veikt nekvalitatīvi, kā rezultātā var neatklāt būtiskus pārkāpumus.</p>	<p>Nepieciešams apkopot nozares, kurās visvairāk ir nepieciešams piesaistīt tehniskos ekspertus iepirkumu pārbaudēs, kā arī projektu starpposmu rezultātu un īstenoto rezultātu pārbaudēs. Ekspertu piesaisti pamatot ar risku</p>	V	VI



		analīzi. Uzraudzīt, vai tikai un vienīgi šajās nozarēs tiek piesaistīti eksperti.		
24.	Ja netiek veikta maksājumu dokumentu oriģinālu un iegādes fakta pārbaude uz vietas pirms maksājumu pieprasījumu pārbaudes, var savlaicīgi neatklāt pārkāpumus.	Vienlaicīgi ar maksājumu pieprasījuma pārbaudi, pamatojoties uz riska izvērtēšanu, plānot fakta pārbaudi uz vietas. Tas palīdzētu preventīvi atklāt neatbilstības, kā arī veicinātu resursu efektīvu izlietošanu pārbaudēs.	V	CFLA
25.	Nepilnības metodisko materiālu un rīku izmantošanā, lai stiprinātu krāpšanās novēršanu un atklāšanu	Nepieciešams izvērtēt iespēju integrēt ARACHNE PROJECT RISK SCORING TOOL funkcionalitāti VIS.  Integrēt pārbaudes lapās jautājumus par krāpniecisku vai korupcijas pazīmēm saskaņā ar Informatīvo paziņojumu par krāpšanas pazīmēm attiecībā uz ERAF, ESF un Kohēzijas Fondiem (COCOF 09/0003/00-lv).	A	CFLA sadarbībā ar VI
26.	Vāja komunikācija apdraud plānošanas sinhronizētību, kā arī vienotu pārbažu mērķu ievērošanu.	VI aptaujāt SI un AI par komunikācijas un informācijas aprites vajadzībām un problēmām. Atbilstoši konstatēto nepilnību būtībai, vienoties par labāko komunikācijas un informācijas uzlabošanas risinājumu.	V	VI
27.	Šobrīd VIS darbojas pamatā kā statistiku datu un nesatur analītisko informāciju, kas norādītu uz statistisko datu un ar tiem saistīto lēmumu pamatotību un izsekojamību. Līdz ar to VIS nav pietiekama pilnvērtīgas vadības un kontroles funkcijas īstenošanai, Visaptveroša VIS būtu arī viens no faktoriem ceļā uz vienotā audita principa ieviešanu.	1. Uzlabot VIS funkcionalitāti, lai elektroniskā veidā ierakstītu un glabātu analītisku informāciju par katru darbību, kas vajadzīga uzraudzībai, izvērtēšanai, finanšu pārvaldībai, kontrolei, pārbaudei un revīzijai, kā arī nodrošina šo datu e-pārvaldību..  Pilnīgas vadības un kontroles funkcionalitātei stratēģiski VIS būtu jāiestrādā piemēram šādi moduļi – pārbažu plānošanas un risku analīzes modulis (dažādiem kontroles līmeņiem), resursu pārvaldības modulis, pārbažu izpildes un rezultātu	V	CFLA sadarbībā ar VI

		<p>modulis, ieteikumu izpildes pārvaldības modulis, izpildījuma uzraudzības (kvalitātes) modulis, pārskatu un ziņojumu modulis,</p> <p>Ieteicamie pamatprincipi, kas būtu jāievēro:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- automatizētas darba plūsmas, piemēram, saskaņošanas un apstiprināšanas,</li> <li>- atgādinājumi un būtiskuma izcēlumi;</li> <li>- pilns projektu dokumentu pārvaldības cikls - reģistrēšana, pārsūtīšana, glabāšana un arhivēšana,</li> <li>- ērta lietošana un viegli atrodamā informācija (strukturēta navigācija, no vienkāršākā uz detalizētāko);</li> <li>- informācijas netiek dublēta, bet ir iebūvētas saites;</li> <li>- pārskati iegūstami dažādos datu griezumos un dažādos formātos.</li> </ul> <p>2. Tāpat būtu jāapzina finansējuma saņēmēju un ES fondu administrēšanā, tostarp kontroļu veikšanā iesaistīto darbinieku loks, kuriem būtu jānodrošina mācības par pilnveidotās informācijas sistēmas izmantošanu, tostarp, piemēram, dokumentu ievietošanu un virzību, kā arī akceptēšanu, strukturēšanu un arhivēšanu informācijas sistēmā.</p> <p>3. Līdz ar to finansējuma saņēmējiem būtu lietošanai ērta un pieejama informācijas sistēma visā projekta īstenošanas laikā, kā arī pārbaudītājiem, kontrolētājiem un revidentiem pieejama jebkurā laikā pārbaudāmā informācija un dokumentācija, kas būtu atvieglojums administratīvo pārbaūžu veikšanā un samazinātu administratīvo slogu finansējuma saņēmējiem. Pārbaūžu, kontroļu un revīziju veicējiem administratīvās</p>		
--	--	---	--	--

		<p>kontroles<sup>201</sup> būtu iespējams veikt nepametot stacionārās darbavietas, tādējādi neapgrūtinot finansējuma saņēmēju ar dažādiem informācijas pieprasījumiem. Lai šādu sistēmu uzturētu, CFLA būtu nepieciešams veikt arī salīdzinošās pārbaudes, lai konstatētu, vai elektroniskās dokumentu versijas atbilst oriģinālajām dokumentu versijām.</p> <p>Ievērojot vispārējās regulas 112.panta „dalībvalstu pienākumi” 3.punktu dalībvalstīm jānodrošina, lai ne vēlāk kā 2014. Gada 31. Decembrī visu informācijas apmaiņu starp atbalsta saņēmējiem un vadošo iestādi, sertifikācijas iestādi, revīzijas iestādi un starpniekinstitūciju varētu veikt, izmantojot tikai elektroniskās datu apmaiņas sistēmas.</p> <p>Jaunajā programmēšanas periodā, ņemot vērā iepriekšminēto CFLA būtu jānodrošina elektroniskā dokumentu pārvaldība, tostarp, darbplūsmu ieviešana VIS.</p>		
28.	Kompetences trūkums var izraisīt nekvalitatīvu pārbažu veikšanu	<p>1. Samazinot cilvēkresursu apjomu, neietekmējot pārbažu veikšanas kvalitāti, būtiska uzmanība jāpievērš nepieciešamās kompetences modeļiem. Šo aspektu var pārvaldīt, piesaistot ārējos tehniskos resursus.</p> <p>2. Līdz ar īstenotiem uzlabojumiem VIS, izveidojot to par e-pārvaldības rīku, sistēmā kopumā var tikt samazināti nelietderīgi izmantotie laika un materiālie resursi.</p> <p>3. Ja AI tiek noteikta kā projektu vadītāja, un projekti tiek pārvaldīti strukturēti, rezultātā var samazināties nekvalitatīvo</p>	V	VI sadarbībā ar CFLA

<sup>201</sup> Saskaņā ar „Vadošās iestādes Eiropas Savienības fondu vadības un kontroles sistēmas aprakstu saskaņā ar Komisijas 2006.gada 8. decembra regulas Nr. 1828/2006 21.panta prasībām” 2.2.4.punktu “Darbību pārbaude” (Padomes Regulas (EK) Nr. 1083/2006 60. panta b) apakšpunkts).

		un mazo projektu apjoms, kas ļautu samazināt pārbaudēm patērētos resursus.		
<b>Ieteikumi attiecībā uz vienkāršoto izmaksu piemērošanu (Ziņojuma 2.2.4.nodaļa)</b>				
29.	Atbilstoši Vispārējai regulai vienkāršoto izmaksu pieejām jābūt jau noteiktām iepriekš un apstiprinātām aktivitāšu noteikumos vai citos ekvivalentos dokumentos, ticamām, vienlīdzīgām un taisnīgām. Tām jābalstās uz iepriekš uzkrātajiem statistiskajiem datiem vai citu programmu/dalībvalstu pieredzi.	1. Identificētajās jomās veikt pētījumu par vienkāršoto izmaksu noteikšanas procesu un nepieciešamajiem datiem, vienlaikus analizējot, vai tajās ir lietderīgi piemērot jau EK noteiktās nemainīgās likmes.	A	VI
		2. VI kopā ar AI iestrādāt pētījumu ieteikumus specifisko mērķu atbalsta noteikumos.	A	VI un AI

## **PIELIKUMI**