

Finanšu ministrijas informatīvais ziņojums

par izmaksu pieaugumu Eiropas Savienības fondu līdzfinansēto projektu ietvaros

I. Informatīvā ziņojuma pamatojums

Finanšu ministrija jau vairakkārt ir sniegusi informatīvos ziņojumus Ministru kabinetā saistībā ar izmaksu sadārdzinājumu un finanšu resursu apguvi, kur tie tika izskatīti un pieņemti vairāki saistoši lēmumi visām ES fondu apgūvē iesaistītajām iestādēm.

Ministru kabinets 2008.gada 19.februārī pieņēma lēmumu, ka 2004.–2006.gada un 2007.–2013.gada plānošanas periodu Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda (turpmāk - Eiropas Savienības fondu) līdzfinansētajos projektos (turpmāk – projekti) radies sadārdzinājums netiek līdzfinansēts no valsts budžeta līdzekļiem (protokollēmums Nr.11 9.§ 5.punkts). Neskatoties uz šo faktu, ministrijas, kas administrē ES fondu līdzekļus, turpina Finanšu ministriju informēt par nepieciešamo papildu finansējumu sadārdzinājuma segšanai projektos.

Šī informatīvā ziņojuma mērķis ir sniegt analīzi par līdz šim Ministru kabinetā pieņemtiem lēmumiem par veicamiem pasākumiem un sniegt priekšlikumus turpmākai saskaņotai rīcībai, lai minimizētu izmaksu pieauguma rašanos projektos un risinātu gadījumus, kad konstatēts objektīvi pamatots izmaksu pieaugums projektos.

II. Ministru kabineta spēkā esošie protokollēmumi, kas nosaka pasākumus, lai novērstu izmaksu pieauguma risku

1. Ministru kabinets jau 2007.-2013.gada plānošanas perioda sākumā ar 2007.gada 14.augusta sēdes protokola Nr.45 21§ 2.4.punktu ir uzlicis par pienākumu ministriem, kuru padotībā esošās iestādes veic Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda atbildīgās iestādes funkcijas saskaņā ar Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda likuma 18.panta 10.punktu, izstrādājot Ministru kabineta noteikumus par Eiropas Savienības fondu aktivitāšu ieviešanu 2007.-2013.gadā, veikt vairākus preventīvus pasākumus izmaksu pieauguma identificēšanai un novēršanai, t.i.:
 - a. veikt izmaksu-ieguvumu analīzi projektu iesniegumu stadijā, iekļaujot šo prasību projektu atlases kritērijos;
 - b. dot priekšroku projektu iesniegumiem, kam ir zemi īstenošanas riski un kuri nodrošina ātrāku līdzekļu apguvi;

- c. veikt projektu apstiprināšanu un īstenošanu vairākos secīgos posmos, izlīdzinot laikā veicamos iepirkumus, darbus un piegādes, vienlaikus aktivitātes līmenī nodrošinot n+3 un n+2 nosacījumu izpildi;
 - d. izstrādāt ilgtermiņa programmas izmaksu plānošanai, tajās ietverot vadlīnijas, resursu izcenojumu katalogus, standarta vienību cenas un resursu patēriņu;
 - e. izstrādāt projekta tāmju un pieņēmumu aktualizācijas kārtību;
 - f. izstrādāt standarta valsts iepirkuma līguma nosacījumus, kas paredz cenu indeksācijas projektus, kas ilgst vairāk nekā 12 mēnešus, projektu iesniegumos paredzēt finanšu rezervi neparedzētiem gadījumiem.
2. 2008.gadā Ministru kabinets ir īpaši izvirzījis projektus būvniecības nozarē kā tādus, kam ir visaugstākais risks īstenoties sākotnēji ieplānotā finansējuma robežās, līdz ar to 2008.gada 19.februārī Ministru kabinets ar sēdes protokola Nr.11 9§ 7.punktu, lai samazinātu Eiropas Savienības fondu līdzfinansēto projektu sadārdzināšanās risku 2007.–2013.gada plānošanas perioda būvniecības projektos, ir uzlicis par pienākumu atbildīgajām iestādēm, izstrādājot aktivitātes projektu iesniegumu vērtēšanas kritērijus un Ministru kabineta noteikumus par aktivitātes īstenošanu:
- a. noteikt, ka projektu iesniegumu atlasē priekšroka tiek dota projektiem, kuru īstenošanas laiks nav plānots garāks par diviem gadiem, ja aktivitātes īstenošanas kārtībā nav paredzēts citādi;
 - b. noteikt, ka projektu iesniegumu atlasē priekšroka tiek dota projektiem, kuriem projekta iesniegšanas brīdī ir izstrādāts tehniskais projekts;
 - c. iekļaut nosacījumu, ka pirmais iepirkuma konkurss ir jāizsludina ne vēlāk kā triju mēnešu laikā no projekta iesnieguma apstiprināšanas brīža. Ja konkurss netiek izsludināts iepriekšminētajā termiņā, tad atbildīgajai iestādei vai sadarbības iestādei ir jālemj par projekta pārtraukšanu, ja aktivitātes īstenošanas kārtībā nav paredzēts citādi.
3. Ieviešot konkrētu projektu jau iepirkumu izsludināšanas posmā, lai minimizētu cenu pieauguma riskus, Ministru kabinets 2008.gada 19.februāra sēdes protokola Nr.11 9§ 8.3 punktā ir paredzējis atbildīgajām iestādēm nodrošināt metodisku palīgmateriālu izstrādāšanu Eiropas Savienības fondu finansējuma saņēmējiem, kuri Eiropas Savienības fondu projektu ietvaros veic iepirkumu saskaņā ar Publisko iepirkumu likumu un likumu "Par iepirkumu

sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju vajadzībām", iekļaujot šādas procedūras:

- a. kārtība, kādā izstrādā paredzamo līgumcenu, pārbauda piedāvājuma cenas atbilstību, pielieto iepriekšminēto analītisko izmaksu katalogu, kā arī aktualizē paredzamo līgumcenu;
- b. kārtība, kādā iepirkuma dokumentācijā iestrādā normas, kas nosaka, ka pretendents piedāvājuma iesniegšanas brīdī jāsniedz piedāvājuma cena sadalījumā pa izmaksu pozīcijām, kā arī jānorāda, kādi pieņēmumi izmantoti attiecībā uz cenu pieaugumu, ja līguma īstenošana paredzēta periodā, kas ilgāks par vienu gadu;
- c. kārtība, kādā vērtē iepirkuma konkursa piedāvājumus, nodrošinot, ka piedāvājumus noraida, ja piedāvājuma cena pārsniedz noteikto paredzamo līgumcenu;
- d. kārtība, kādā izstrādā iepirkuma līgumu:
 - i. gadījumos, ja tā īstenošanas laiks nepārsniedz divus gadus, nepieļaujot līgumcenas maiņu, pamatojoties uz izmaksu pieaugumu;
 - ii. gadījumos, ja tā īstenošanas laiks pārsniedz divus gadus, īpaši atrunājot nosacījumus par izmaksu indeksāciju, tajā skaitā nosakot, kurās izdevumu pozīcijās pieļaujama indeksācija un kāda metodika, salīdzināmā statistika tiks izmantota indeksācijas apjoma aprēķināšanai.

4. Ministru kabinets 2008.gada 19.februāra sēdes protokola Nr.11 9§ 8.1.punktā ir noteicis „Ēkonomikas ministrijai un Būvniecības, enerģētikas un mājokļu valsts aģentūrai sadarbībā ar Satiksmes ministriju un Vides ministriju nodrošināt analītisko izmaksu kataloga izstrādi, uzturēšanu un ikgadēju aktualizēšanu. Katalogā jāapkopo informācija par analītiskajām izmaksām būvniecības nozarē kopumā, informācija par specializētajām būvēm, piemēram, autoceļi un citi transporta infrastruktūras elementi, kā arī reizi gadā jāaktualizē informācija par katalogā iekļauto būvniecības pakalpojumu un materiālu izmaksām. Katalogu izstrādā līdz 2008.gada 31.decembrim un tā lietošanu uzsāk ar 2009.gadu”.

Katalogs tika izstrādāts 2009.gadā, bet EM to nav aktualizējusi pretēji Ministru kabineta noteiktajam uzdevumam to darīt regulāri.

III. 2008.gadā izstrādātā izmaksu pamatotības un sadārdzinājuma riska novērtēšanas metodoloģija un tās aktualizēšana

Finanšu ministrija, ņemot vērā iepriekš minētos Ministru kabinetā pieņemtos lēmumus, citus ar projektu ieviešanu saistītus praktiskus apsvērumus, 2008.gadā ārpakalpojuma rezultātā ieguva un nodeva ES fondu vadībā iesaistītajām institūcijām darbam izmaksu pamatotības un sadārdzinājuma riska novērtēšanas metodoloģiju¹, kuras mērķis ir sniegt ieteikumus Eiropas Savienības fondu administrēšanā iesaistītām atbildīgajām un sadarbības iestādēm, kā arī finansējuma saņēmējiem, kā veikt novērtējumu izmaksu izmaiņām Eiropas Savienības fondu projektos, sākot no projektu plānošanas posma līdz projekta ieviešanas un uzraudzības posmam, piedāvājot konkrētus veicamos soļus un pārbaudes lapas.

Saņemot kārtējos signālus par izmaksu pieaugumu un par nepieciešamību rast papildus finansējumu, Finanšu ministrijas pasūtījumā tika veikts neatkarīgs izvērtējums par esošo situāciju, lai pārlicinātos, ka visi iepriekš Ministru kabineta protokollēmumos noteiktie lēmumi tiek pildīti un joprojām ir aktuāli esošajā situācijā, kā arī, lai izvērtētu 2008.gadā izstrādātās metodikas aktualizēšanas nepieciešamību. Šī pasūtījuma rezultātā Finanšu ministrija saņēma SIA Ernst&Young secinājumus par esošo situāciju un priekšlikumus izmaksu izmaiņu vadības metodikas turpmākai piemērošanai un pilnveidei. Šī nodevuma saskaņošanas ietvaros 2010.gada nogalē un 2011.gadā notika vairākas sanāksmes ar iesaistītajām institūcijām, t.sk. Satiksmes ministriju, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministriju un Ekonomikas ministriju, kuru ietvaros tika izskatīti un panākta vienošanās par šādiem galvenajiem SIA Ernst&Young secinājumiem un priekšlikumiem turpmākai rīcībai efektīvas izmaksu izmaiņu vadības un sadārdzinājuma riska mazināšanas nolūkos:

- a. iepriekš minētie Ministru kabinetā pieņemtie protokollēmumi joprojām aktuāli un to atbilstoša izpilde var nodrošināt savlaicīgu izmaksu pieauguma riska kontroli un vadību.
- b. praktiski Ekonomikas ministrija nav nodrošinājusi analītiskā būvizmaksu kataloga aktualizēšanu un līdz ar to tā reālistiskas pielietošanas iespējas, kas arī ir galvenais

¹ Izmaksu pamatotības un sadārdzinājuma riska novērtēšanas metodoloģiju 31.08.2011. nodeva Finanšu ministrijai SIA „Ernst & Young Baltic”, kas atrodama ES fondu mājas lapā http://www.esfondi.lv/upload/00-vadlinijas/Zinojums_final_izmaksu_pamatotiba.pdf

- trūkums un izšķirošais instruments sadārdzinājuma problēmas risināšanai.
- c. analītiskais būvizmaksu katalogs būtiski jāpilnveido, lai nodrošinātu informācijas uzkrāšanu lielākā detalizācijas pakāpē un pēc tā pilnveidošanas tas regulāri jāaktualizē. Lai atbilstoša aktualizācija notiktu ieteicams noteikt normatīvo aktu līmenī atbildīgo par tā aktualizēšanu.
 - d. bez kvalitatīva un aktuāla analītiskā būvizmaksu kataloga ne projektu iesniedzējiem, ne atbildīgajām un sadarbības iestādēm, nav iespējams pamatoti izvērtēt, vai projekta iesniedzēja projektā paredzētās būvniecības izmaksas ir samērojamas un pamatotas.

Finanšu ministrija pašlaik būtu gatava pabeigt izmaksu izmaiņu vadības metodikas aktualizāciju, ņemot vērā esošo tirgus situāciju un atbildīgo iestāžu komentārus, lai metodikā sniegtie izmaksu pieauguma ieteikumi tiktu ievēroti un praktiski pielietoti, bet šo darbu nav iespējams pabeigt, kamēr nav skaidra vienošanās un Ekonomikas ministrijas apņemšanās nodrošinājusi analītiskā būvizmaksu kataloga pilnveidi un turpmāku regulāru aktualizāciju.

IV. Secinājums un Finanšu ministrijas piedāvājums izmaksu pieauguma riska novēršanai

Laika posmā no 2011. līdz 2013.gadam notiks aktīvākā ES fondu apguve šajā plānošanas periodā īpaši ar būvniecību saistītajās nozarēs, kam valsts budžetā fondu apguvei plānots atbilstošs finansējums. Tomēr ikgadējā valsts budžetā pieejamo līdzekļu apguve pilnā apmērā nevar būt pašmērķis un neattaisno nesaimniecisku un tuvredzīgu līdzekļu izlietojumu un tirgus kropļošanu, sedzot nepamatotu izdevumu sadārdzinājumu un atbalstot projektus ar augstu neīstenošanas un neattiecināmo izmaksu rašanās risku. Līdz ar to nav atbalstāma nepamatota sadārdzinājuma segšana. Pamatota sadārdzinājuma gadījumā vēl joprojām ir iespēja normatīvo aktu noteiktajā kārtībā saņemt aizņēmumu no Valsts kases (pašvaldības).

Izvērtējot šajā informatīvajā ziņojumā minētos iepriekš Ministru kabinetā pieņemtos lēmumus, kas saistībā ar izmaksu pieauguma riska vadību uzliek pienākumus atbildīgajām iestādēm gan aktivitātes plānošanas, gan arī projektu īstenošanas posmos, kā arī, ņemot vērā neatkarīgu situācijas izvērtētāju atziņas un ierosinājumus, pamatoti secināms, ka, apzinīgi pildot iepriekš minētos sadārdzinājuma riska

mazināšanas pasākumus, neiestātos nepamatots izmaksu pieauguma risks projektos vai arī atsevišķos pamatos gadījumos risks tiktu nosepts ar cenu indeksāciju, izmantojot atstāto finanšu rezervi projekta un aktivitātes ietvaros, apzinoties analītiskā būvizmaksu kataloga piedāvātās standarta vienību cenas un objektīvi pieņemamās novirzes, iepirkuma rezultātu noraidīšanu augstas cenas piedāvājuma gadījumā un citiem pasākumiem, kas jau iepriekš paredzēti. Ņemot vērā šo secinājumu par iepriekš uzskaitīto lēmumu par izmaksu pieauguma pasākumiem aktualitāti, Finanšu ministrija piedāvā Ministru kabinetam atkārtoti lemt par šādu turpmāko rīcību:

1. Atbildīgajām iestādēm jāpiemēro 2007.gada 14.augusta sēdes protokola Nr.45 21§ 2.4.6.punkta un 2008.gada 19.februāra sēdes protokola Nr.11 9§ 8.3.4.2.punktā noteiktais, izstrādājot iepirkuma līgumu, iekļaut cenu indeksācijas iespēju. Projektu iesniegumos paredzēto finanšu rezervi neparedzētiem gadījumiem izmantot ar indeksācijas mehānismu objektīvi pamatota sadārdzinājuma segšanai.
2. Ekonomikas ministrijai, ja nepieciešams sadarbībā ar citām ES fondu vadībā iesaistītām institūcijām, nekavējoši jānodrošina analītiskā būvizmaksu kataloga pilnveide un turpmāka regulāra aktualizēšana.
3. Neatbalstīt nepamatota izmaksu pieauguma finansēšanu ne no ES fondu līdzekļiem, ne no valsts budžeta līdzekļiem.
4. Aktivitātes, apakšaktivitātes plānošanas un projektu iesniegumu konkursu laikā, izvērtējot sadārdzinājuma risku, nenovirzīt visu finansējumu konkrētiem projektiem, bet paredzēt līdzekļu rezervi neparedzētiem gadījumiem, t.sk. pamatota sadārdzinājuma segšanai gadījumos, kad projekta rezerve nav pietiekama.
5. Turpināt piemērot un atbildīgajām un sadarbības iestādēm proaktīvi informēt potenciālos projektu iesniedzējus un finansējuma saņēmējus par standarta projektu iesniegumu vērtēšanas kritēriju, ar ko finansējuma saņēmēji apņemas izmaksu pieauguma gadījumā sadārdzinājumu segt no saviem līdzekļiem. Atbildīgajām iestādēm un sadarbības iestādēm turpmāk šis kritērijs un finansējuma saņēmēja apliecinājuma realitātes fakts jāpārbauda rūpīgāk s pie projekta iesnieguma vērtēšanas. Gadījumā, ja pastāv šaubas un ir risks un pierādāms fakts, ka tas netiek vai netiks pildīts, tad projekts nav atbilstošs kritērijiem un būtu noraidāms ar juridiski atbilstošu pamatojumu. Nav pieļaujama atkāpe vēlākā laika posmā sniegt papildu atbalstu finansējuma saņēmējiem, jo tad viss projekts varētu tikt uzskatīts par neatbalstošu un veiktie

- izdevumi par neattiecināmies, t.sk. pamatojot ar nelikumīgu valsts atbalstu.
6. Gadījumos, ja izmaksu pieaugums kādā projektā ir tik liels, ka ar projekta līdzekļiem neparedzētiem gadījumiem to nevar nosegt, kā arī finansējuma saņēmējs nespēj nodrošināt finansējumu no saviem līdzekļiem, ir nepieciešams atcelt iepirkuma procedūru un sludināt jaunu iepirkuma konkursu, iepriekšējo iepirkuma konkursu slēdzot bez rezultāta. Ņemot vērā, ka 2007-2013.gada plānošanas perioda finansējuma apgūšanas laiks ir ievērojami garāks, salīdzinot ar 2004.-2006.gada plānošanas periodu, kad ES fondu piešķirums bija jāapgūst daudz īsākā laika periodā, šāds risinājums joprojām ir racionāli pamatotāks nekā nepamatota līdzekļu izlietošana sadārdzinātiem projektiem.
 7. Iepriekš minētos principus un instrumentus, izņemot analītisko būvizmaksu katalogu, izmaksu pieauguma vadībai pēc iespējas izmantot arī citu nozaru projektos.
 8. Finanšu ministrijai aktualizēt un saskaņot ar atbildīgajām iestādēm un sadarbības iestādēm izmaksu izmaiņu vadības metodiku viena mēneša laikā pēc Ekonomikas ministrijas pilnveidotā analītiskā būvizmaksu kataloga izstrādes.

Finanšu ministra vietā –
zemkopības ministrs

J.Dūklavs

27.06.2011. 15:30

1 808

J.Gelaha

Finanšu ministrijas Eiropas Savienības fondu uzraudzības departamenta

Ieviešanas sistēmas nodaļas vadītājas vietniece

Tālrunis: 67095962, fakss: 67095697

E-pasts: Jekaterina.Gelaha@fm.gov.lv