



AUDITORU INTERVIJU APKOPOJUMS

NODEVUMS PĒTĪJUMĀ
„IEKŠĒJĀS KONTROLES SISTĒMAS UZRAUDZĪBAS NOVĒRTĒJUMS UN
REKOMENDĀCIJU IZSTRĀDE”

NIKOLO GRUPA



2011

Saturs

| | |
|---|----|
| 1. Risku identifikācija un risku pārvaldība | 2 |
| 2. Resursu kontrole | 9 |
| 3. Pakalpojumu izmaksas | 11 |
| 4. Audita faktiskais stāvoklis iestādēs un pievienotā vērtība | 12 |
| 5. Iestādes darba pilnveidošana un citi uzraudzības rīki | 15 |
| 6. Labā prakse | 18 |



1.Risku identifikācija un risku pārvaldība

Šajā daļā ir apkoptas atbildes uz šādiem metodoloģijā iekļautiem jautājumiem:

1. *Lūdzu, nosauciet, trīs pozitīvos un trīs negatīvos notikumus vai faktorus, kas ir ietekmējuši Jūsu institūcijas efektīvu darbību pēdējo divu gadu laikā?*
5. *Nosauciet trīs būtiskākos riskus, kas apdraud institūcijas, kurā strādājat darbību.*
6. *Vai darbinieki saprot/izprot/apzinās iestādes riskus?*
7. *Kāds šobrīd ir mehānisms, lai identificētu un pārvaldītu ar institūcijas darbību saistītos riskus?*
8. *Kādam vajadzētu būt, Jūsaprāt, ideālajam mehānismam, lai identificētu un pārvaldītu ar institūcijas darbību saistītos riskus? Ja iespējams, aprakstiet to „solī pa solim”.*

Interviju laikā iekšējiem auditoriem tika uzdoti jautājumi gan par negatīvajiem, gan pozitīvajiem faktoriem, kas ir ietekmējuši iestādes darbību pēdējo divu gadu laikā. Iegūtā informācija sniedza gan retrospektīvu pēdējo divu gadu notikumu vērtējumu, gan arī norādīja uz potenciālajiem riska faktoriem, kas izriet no attiecīgajiem notikumiem.

Valsts pārvaldes iestāžu auditori norādīja uz šādiem pozitīvajiem faktoriem (sakārtoti minēšanas biežuma secībā):

- Iestādēs nav mainījies vadošais personāls, kā arī darbinieki ir lojāli institūcijai un profesionāli;
- Kvalitātes vadības sistēmas ieviešana iestādē;
- Publiskais skandāls par VID datu noplūdi ir licis ļoti daudzām iestādēm pievērst uzmanību savām datu drošības sistēmām un veikt uzlabojumus šajās sistēmās.

Vairums intervēto valsts pārvaldes iekšējo auditoru uzskatīja, ka neskatoties uz iestāžu budžeta samazināšanu un darbinieku atlaišanu, tomēr kopumā var uzskatīt, ka esošie darbinieki ir profesionāli. Kvalitātes vadības sistēmas ieviešanā institūcijā visbiežāk tika norādīts kā veids, kā efektīvizēt un padarīt pārskatāmus institūcijas procesus. Tikai valsts pārvaldes iestāžu auditori norādīja, ka ārēji veiktie auditi (īpaši - Eiropas Komisijas) ir pozitīvi novērtējuši iestādes darbību. Tāpat, tikai valsts pārvaldes auditori norādīja, ka publiskais skandāls ar VID datu noplūdi ir bijusi pozitīva mācība citām iestādēm par potenciālajām problēmām.

Savukārt pašvaldību iekšējie auditori skatījumā var izveidot šādu biežāk minēto pozitīvo faktoru sarakstu:

- Administratīvi teritoriālā reforma, kas ietvēra sevī novadu reformu un centralizāciju;



- Ar centralizāciju saistīto vienoto lietvedības, grāmatvedības un finanšu vadības sistēmu ieviešana.

Vairākās intervijās pašvaldību auditori norādīja uz to, ka novadu izveidošanas rezultātā ir izveidota vienota centralizēta novada grāmatvedība un finanšu uzskaitē, kas savukārt palielina kontroles iespējas pār finanšu resursu plūsmu un izlietojumu. Turklāt vairums pašvaldību auditoru norādīja, ka līdz ar novadu veidošanu ir bijusi nepieciešamība ieviest elektroniskās lietvedības un dokumentu aprites sistēmas, tādā veidā nodrošinot ātrāku un ērtāku dokumentu apriti.

Savukārt tikai pašvaldību auditori pieminējuši rajona pašvaldību likvidāciju gan kā pozitīvo, gan arī vienlaikus kā negatīvo faktoru. No vienas puses, intervējamie uzskatīja, ka rajona līmeņa pašvaldību reorganizācija ir bijis loģisks solis līdzekļu taupīšanai; citā gadījumā tika norādīts, ka jaunajiem novadiem bija jāpārņem rajona pašvaldības veiktās funkcijas.

Vairākos gadījumos pašvaldību auditori uzsvēra, ka iekšējā audita struktūrvienības vai iekšēja auditora amata izveidošana pašvaldībā ir bijis organizāciju pozitīvi ietekmējošs faktors.

Gan valsts, gan pašvaldību auditori ir nosaukuši šādus institūciju darbu ietekmējošos negatīvos faktorus (sakārtoti minēšanas biežuma secībā):

- Štatu samazināšana, kas ir bijusi saistīta ar budžeta samazinājumu;
- Institūcijas budžeta samazinājums, kas ir ietekmējis gan štatu apjomu, gan arī funkciju izpildi, gan arī atalgojumu;
- Izmaiņas ārējos normatīvajos aktos;
- Īss laika periods iestāžu strukturālo izmaiņu un reorganizācijas veikšanai;
- Darbinieku motivācijas sistēmas sabrukums, kas saistīts ar materiālo motivācijas instrumentu trūkumu;
- Iestādes iekļaušana vienotajā atalgojuma sistēmā, kā rezultātā darbinieku atalgojums samazinājies.

Jāpiezīmē, ka ļoti daudzos gadījumos negatīvais faktors – budžeta un štatu samazināšana tiek uzskatīti arī par pozitīvu faktoru, jo pēc samazināšanas iestādēs ir veikta procesu pārskatīšana un struktūru reorganizācija. Līdzīgi valsts pārvaldes un pašvaldību auditoru skatījumā tika vērtētas arī iestāžu strukturālas izmaiņas. Daļa auditoru tos uzskatīja par negatīvu faktoru, jo ir apvienotas iestādes vai veiktas iekšējās struktūras reorganizācijas, kas ir licis mainīt esošo darba praksi, pārstrādāt iekšējos normatīvos dokumentus. Savukārt daļa auditoru struktūras izmaiņas ir uzskatījuši par pozitīvu faktoru, jo iestāde ir vairāk pievērsusi uzmanību lietderīgam resursu izlietojumam.



Attiecībā uz personāla vadības jautājumiem tieši pašvaldību auditori norādīja, ka pašvaldībām trūkst tikpat skaidru nosacījumu personāla atlases konkursu rīkošanai, kādi ir valsts pārvaldei. Taču kopumā pašvaldību institūciju auditori retāk nekā valsts pārvaldes iestāžu auditori norādīja uz negatīvajiem faktoriem, kas saistīti ar personāla vadību, darbinieku motivāciju un atalgojumu.

Tikai pašvaldību auditori intervijās minēja arī tādus negatīvos faktoros, kas nav tieši saistīti ar iestādes funkcionēšanu, bet tomēr ietekmē iestādi. Tā, piemēram, pašvaldību auditori norādīja uz iestāžu un uzņēmumu slēgšanu, kā rezultātā pašvaldības budžetā ir samazinājušies ienākumi no iedzīvotāju ienākumu nodokļa, kā arī uz straujo būvniecību t.s. „treknajos gados”, kas radīja pašvaldībai bažas par tās kapacitāti nodrošināt pašvaldības iedzīvotājus ar komunālajiem pakalpojumiem. Pašvaldību auditori vērsa uzmanību uz to, ka izmaiņas nodokļos un tarifos ietekmē pašvaldības darbu.

Balstoties uz augstāk minētajiem faktoriem, veidojas kopējais to risku saraksts, ar kuriem valsts pārvaldes un pašvaldību iestādes šobrīd sastopas:

- Finanšu risks;
- Ar personālu saistītie riski;
- Iestādes reputācijas risks;
- IT sistēmu un datu drošības risks;
- Funkciju un/vai normatīvo aktu neizpildes risks;
- Politiskais risks;
- Apgrūtināts darba plānošanas process;
- Korupcijas risks;
- ES un Latvijas normatīvo aktu neievērošanas risks;
- Zaudējumu risks, kas varētu tikt piedzīti no Latvijas valsts pēc Eiropas Komisijas audita iestādē;
- Komunikācijas risks.

Skatot riskus atsevišķi valsts pārvaldes iestādes un pašvaldībās, tomēr ir manāmas atšķirības starp dominējošiem riskiem viena un otra tipa iestādēs. Vairākuma valsts pārvaldes iestāžu auditoru skatījumā dominējošie riski ir finanšu risks, ar personālu saistītais risks un iestādes reputācijas risks. Savukārt pašvaldību auditoru skatījumā dominējošie riski ir finanšu riski, ar personālu saistītie riski un funkciju un/vai normatīvo aktu neizpildes riski.

Liela daļa intervēto auditoru minēja, ka iestādes darbību apdraud finanšu riski – intervētie auditori uzskata, ka iestādes budžets ir mazāks nekā nepieciešams kvalitatīvai funkciju izpildei. Auditori arī norādīja, ka turpmākās iestādes budžeta samazināšana faktiski vairs nav iespējama, jo budžeta samazinājums apdraudēs iestādes pastāvēšanu. Jāpiebilst, ka pašvaldību auditori finanšu risku skaidroja ar to, ka pašvaldības budžetu apdraud arī



izmaiņas nodokļu normatīvajos aktos, jo sevišķi izmaiņas, kas skar nekustamā īpašuma nodokli.

Gan valsts pārvaldes, gan pašvaldību auditoru liela daļa uzskatīja, ka iestādes apdraud ar personālu saistītie riski, ar to saprotot, gan darbinieku pārslodzi un darbinieku motivācijas zudumu, gan darbinieku nekompetenci un laika trūkumu profesionālo prasmju pilnveidei.

Valsts pārvaldes iestāžu auditoru skatījumā trešais nozīmīgākais risks ir reputācijas risks, kas saistāms ar tā jau zemo sabiedrības uzticēšanos valsts pārvaldei. Savukārt, pašvaldību auditoru skatījumā trešais nozīmīgākais ir funkciju un/vai normatīvo aktu neizpildes risks.

Analizējot riskus saturiski, jānorāda, ka visi biežāk nosauktie riski ir savstarpēji saistīti. Intervijās tika norādīts, ka finanšu riski izriet no tā, ka iestāžu budžets ir ticis samazināts un varētu tikt samazināts arī turpmāk. Tā rezultātā būs nopietni jāapsver funkciju un/vai normatīvo izpilde, štatu apjoms un atalgojuma lielums. Savukārt atalgojuma samazinājums varētu vēl vairāk pastiprināt ar personālu saistīto risku ietekmi, jo jau šobrīd atsevišķas valsts pārvaldes un pašvaldību iestādes norādīja, ka trūkst darbinieku, nav instrumentu darbinieku motivēšanai, nav līdzekļu darbinieku kvalifikācijas celšanai, kas savukārt ietekmē funkciju un uzdevumu izpildes kvalitāti. Tiklīdz darbinieki vairs nestrādās atbilstoši, vēl vairāk cietīs iestāžu un kopējā valsts pārvaldes reputācija. Turklāt auditori vairākkārt norādīja, ka personāla kvalifikācija un zemā motivācija ir būtiski riski – mainoties darba tirgus situācijai, viena daļa personāla varētu pāriet darbā uz privāto sektoru. Jāpiebilst, ka funkciju un/vai normatīvo aktu neizpildes risks auditoru skatījumā ir saistīts gan ar samazināto budžetu, gan arī ar biežajām izmaiņām normatīvajos aktos. Gadījumā, ja tiek samazināts budžets, iestādei ir jārod risinājums, lai nodrošinātu funkcijas un uzdevumu veikšanu ar samazinātiem resursiem. Savukārt biežo izmaiņu dēļ normatīvajos aktos un darbinieku pārslodzes dēļ iestādei pastāv risks laikus nereaģēt uz izmaiņām, un tāda veidā ietekmēt kvalitatīvu uzdevuma izpildi. Tiesa, auditori norādīja, ka funkciju un/vai normatīvo aktu neizpildes risks ir uzskatāms par operacionālā līmeņa risku, un iestādes cenšas visiem iespējamiem līdzekļiem nepieļaut attiecīgā riska iestāšanos – gan veicot iekšējo reorganizāciju, gan arī pārstrādājot iekšējos procesus.

Savukārt nosacīti vidējā kategorijā, valsts pārvaldes un pašvaldību iestāžu auditori var ierindot tādus riskus kā IT sistēmu un datu drošības risks, funkciju un/vai normatīvo aktu neizpildes risks, politiskais risks, korupcijas risks un apgrūtināts darba plānošanas process. Šajos riskos atspoguļojas gan ārējas, gan arī iekšējās vides ietekme uz iestādēm. Itin bieži iestāžu auditori norādīja, ka ārējās vides nestabilitāte apgrūtinā darba plānošanu vidējā



termiņā. Savukārt, budžeta trūkums apdraud funkciju un normatīvo aktu izpildi kvalitatīvā apjomā, kā arī palielina korupcijas risku.

Gan valsts pārvaldes, gan pašvaldību auditori intervijās norādīja arī uz politiskā riska iespējamību, uzsverot, ka iestādes darbu ietekmē gan politisko spēku samēra maiņa pašvaldības domē, gan arī attiecīgā nozares ministra maiņa valdībā, kā rezultātā mainās iestādes un pašvaldības darbības prioritātes.

Pašvaldību auditoru skatījumā, pašvaldībām nav aktuāls komunikācijas risks, jo pašvaldības vairāk komunicē ar iedzīvotājiem un izprot iedzīvotāju problēmas un rūpes. Tāpat pašvaldību auditori neidentificēja tādus riskus kā zaudējumu piedziņas risks pēc Eiropas Komisijas audita vai ES normatīvo aktu neizpildes risks.

Apskatot iestāžu pieejas risku identificēšanai un pārvaldībai, var redzēt ļoti atšķirīgas pieredzes, kas ir saistītas gan ar iestāžu lielumu, gan arī ar vadības mērķiem un uzdevumiem.

Šobrīd valsts pārvaldes iestādēs izmantotie mehānismi risku identificēšanai un pārvaldībai ir šādi:

- Iekšējais audits;
- Kvalitātes vadības sistēma;
- Struktūrvienību vadītāju sanāksmes
- Darbību kontrole;
- Risku vadības sistēma;
- Procedūru/procesu rokasgrāmatas;
- Riski netiek pārvaldīti.

Iztaujājot auditorus, tika noskaidrots, ka iekšējais audits ir salīdzinoši labi izveidots mehānisms risku identificēšanai un risku pārvaldībai, jo katrā auditā veic risku novērtējumu un identificē katras sistēmas un apakšsistēmas riskus. Turklāt iekšējā audita plāni iestādēs tiek veidoti, ņemot vērā risku novērtējumu un risku būtiskumu. Otrs tikpat populārs instruments risku identificēšanai un pārvaldībai ir kvalitātes vadības sistēma, kura paredz problēmu fiksēšanu, kā arī korektīvās un preventīvās darbības. Jāpiezīmē, ka tāds rīks kā struktūrvienību vadītāju sanāksmes intervijās tika minēts, norādot, ka šādās operatīvās sanāksmēs tiek gan pieņemti lēmumi, gan arī identificēti riski un risinātas problēmas.

Risku vadības sistēma intervijās bieži tika dēvēta par ideālu mehānismu risku identificēšanai, tomēr tikai retās iestādēs šis mehānisms ir ieviests. Darbību kontrole tika vairākas reizes uzsvērtā intervijās, norādot, ka, ņemot vērā



publiskajā pārvaldē strādājošo zemo motivāciju, ir jāiegulda prāvas pūles, lai nodrošinātu papildus kontroles un uzraudzības pasākumus.

Dažās intervijās tika norādīts, ka iestādēs riski netiek pārvaldīti pietiekami, lai arī tie ir identificēti. Iemesli tam ir vairāki. Pirmkārt, iestāde objektīvi nav spējīga pārvaldīt attiecīgi risku. Otrkārt, iestādei trūkst kapacitātes, lai riskus pārvaldītu. Treškārt, iestādei trūkst zināšanu risku vadībā.

Pašvaldībās situācija ar risku identificēšanu un pārvaldīšanu ir mazliet atšķirīgāka. Pašvaldību auditori minēja šādus mehānismus risku identificēšanai:

- Iekšējās kontroles sistēma;
- Kvalitātes vadības sistēma;
- Finanšu rezerves neparedzētiem gadījumiem;
- Auditora vai revidenta slēdziens gada pārskatam;
- Pārbaudes;
- Reaģēšana uz problēmām;
- Risku vadība.

Jānorāda, ka neviens no mehānismiem augstāk minētajiem mehānismiem nav absolūti dominējošs. Aptuveni piektā daļa intervēto pašvaldību auditoru norādīja, ka pašvaldībās ir izveidota un darbojas iekšējās kontroles sistēma, kuras ietvaros tiek identificēti riski. Savukārt tikai aptuveni desmitā daļa auditoru norādīja, ka pašvaldībā ir ieviesta kvalitātes vadības sistēma, kas tiek izmantota risku identificēšanai un pārvaldībai. Pārējie pašvaldību auditoru minētie mehānismi kā risku identificēšanas mehānismi (piemēram, risku vadība vai pārbaudes) tiek izmantoti atsevišķās pašvaldības vai no gadījuma uz gadījumu.

Var secināt, ka gan valsts pārvaldēs iestādēs, gan arī pašvaldībās risku identificēšanai un pārvaldībai tiek izmantota kvalitātes vadības sistēma un darbību kontrole, lai nodrošinātu gan veicamo uzdevumu atbilstošu izpildi, un lai iespējami agrākās stadijās identificētu potenciālās problēmas.

Savukārt attiecībā uz vēlamo mehānismu risku pārvaldībai valsts pārvaldes iestādēs intervijās izkristalizējās trīs šādi mehānismi:

- Risku vadības sistēma;
- Apmācības par riskiem;
- Ārvalstu pieredzes pārņemšana.

Absolūtais vairākums valsts pārvaldes auditoru atzina, ka ir nepieciešamas risku vadības sistēmas ar atbilstošiem reģistriem, lai pienācīgi vadītu riskus. Intervijās tika norādīts – ja nav iespējams izveidot risku vadības sistēmu, tad izstrādāti, detalizēti darbības procesa apraksti var būt alternatīva. Zīmīgi, ka



viena daļa auditoru norādīja, ka arī iekšējais audits kā mehānisms turpmākajai risku pārvaldībai ir pilnīgi noteikti jāizmanto, jo šī mehānisma izmantošanai ir izstrādātas atbilstošas procedūras, normatīvie akti, kā arī uzkrāta pieredze. Turklāt risku vadību var un vajag saistīt ar iestādes stratēģiskā plāna izstrādi, ja vien tiek pārvarēta kopējā neskaidrība par publiskās pārvaldes attīstības modeli.

Tiesa, vienlaikus auditori norādīja, ka neviena risku vadības sistēmas nedos gaidīto efektu, ja darbiniekiem un vadītājiem nebūs zināšanu un izpratnes par risku vadības nozīmību publiskajā pārvaldē.

Pašvaldību auditori par ideālo mehānismu risku vadībai nosauca:

- Iekšējo auditu;
- Kvalitātes vadības sistēmu;
- Risku vadību;
- Pašvaldības vēlēto amatpersonu ieinteresētību finanšu lietās;
- Četru acu principu;
- Audita pakalpojumu kā ārpakalpojumu.

Turklāt neviens no iepriekš minētajiem mehānismiem nedominēja. Tas nozīmē, ka, salīdzinot ar valsts pārvaldes iestāžu auditoriem, pašvaldību auditoru vidū nav tik lielas vienprātības par risku vadības ideālajiem mehānismiem.



2. Resursu kontrole

Šajā daļā ir apkoptas atbildes uz šādiem metodoloģijā iekļautiem jautājumiem:

2. *Kā tiek kontrolēta resursu (materiālo, finansiālo) izmantošana?*

3. *Vai institūcijas darbinieki saprot, kāpēc ir nepieciešama resursu izmantošanas kontrole?*

Resursu kontrole ir viens no tiem jautājumiem, kuram tiek pievērsta uzmanība gan ikdienā, gan arī iekšējo auditu un iekšējo kvalitātes auditu laikā.

Balstoties uz intervijās iegūto informāciju, publiskās pārvaldes iestāžu (t.i., valsts pārvaldes un pašvaldības iestāžu) pieejas var nosacīti sadalīt vairākās grupās.

Viena daļa iestāžu vairāk izmanto strukturālu pieeju, kurās darbojas par atsevišķākām resursu kategorijām atbildīgās struktūrvienības (piem., par finansēm ir atbildīga Finanšu nodaļa, bet par materiālajiem resursiem – Saimniecības daļa). Vienlaikus šādas pieejas gadījumā nozīmīgas ir regulāras (parasti iknedēļu) struktūrvienību vadītāju sanāksmes, kurās tiek veikta gan darbības plānošanas, gan arī resursu izmantošanas analīze. Var identificēt arī otru daļu iestāžu, kur resursu kontrole ir balstīta uz iekšējiem normatīvajiem aktiem, inventarizāciju, materiāli atbildīgajām amatpersonām un amata aprakstos ietvertu darbinieku atbildību par resursu izmantošanas lietderību. Trešā daļa iestāžu kombinē gan iekšējo un ārējo normatīvo aktu sistēmas un regulāras struktūrvienību sanāksmes, gan vairākpakāpju kontroles sistēmas.

Vēl viena daļa valsts iestāžu un pašvaldību resursu kontrolei izmanto procesu pieeju, kad kontroles mehānismi ir iestrādāti procesos. Šāda pieeja funkcionē tikai tajās iestādēs, kur ir ieviestas kvalitātes vadības sistēmas, kas ļauj jau identificēt katra procesa veikšanai nepieciešamos resursus. Turklāt iestādes, kurās šāda pieeja tika identificēta, uzskata, ka resursu kontrole, balstoties tikai uz iekšējiem normatīvajiem aktiem, nav pietiekama, tāpēc ir nepieciešama kontrole katra procesa izpildes gaitā.

Iekšējie auditori norādīja, ka, sākoties valsts budžeta konsolidācijai, iestādēs ir tikuši pārslēgti saimnieciskie līgumi un noteikti limiti gan atsevišķām izmaksu kategorijām (piem., telekomunikāciju izmaksām, transportam, komandējumiem, kancelejas precēm), gan noteiktam laika periodam.

Dažos gadījumos pašvaldību auditori norādīja, ka efektīvs resursu kontroles instruments ir zvērināta revidenta atzinums. Tas zināmā mērā sasaucas ar to, ka atsevišķos gadījumos pašvaldību auditori norādīja uz audita ārpalpojumu kā ideālo kontroles mehānismu. Šajā gadījumā jāsecina, ka, iespējams, šeit



iezīmējas iestādes vēlme atbildību par resursu kontroli un potenciālo risku identifikāciju dalīt ar ārēju pakalpojuma sniedzēju.

Jautāti par to, vai iestāžu darbinieki izprot, kādēļ ir nepieciešama resursu izmantošanas kontrole, turpat vai visi iekšējie auditori atbildēja pozitīvi, uzsverot, ka darbinieki ir principā akceptējuši pašu kontroles faktu un kontroles nepieciešamību.

Jāmin, ka no auditoru intervijām veidojas iespaids, ka daudzās iestādēs nav attīstījusies resursu plānošanas kultūra un izteikts ir princips "cik iedos, tik tērēsim".



3. Pakalpojumu izmaksas

Šajā daļā ir apkoptas atbildes uz šādiem metodoloģijā iekļautiem jautājumiem:

4. Vai tiek rēķināta sniegto pakalpojumu pašizmaksa?

Pakalpojuma pašizmaksa ir jautājums, kurā vērojama ļoti liela viedokļu atšķirība. Visbiežāk valsts pārvaldes iestāžu auditori atbildēja, ka aprēķini par iestādes sniegto pakalpojumu pašizmaksu nav veikti, jo nav instrumentu pašizmaksas aprēķināšanai – vadības grāmatvedības, darba laika uzskaites un speciālistu, kuri to varētu izdarīt. Tikai vienas valsts pārvaldes iestādes auditors norādīja, ka šajā iestādē vadības grāmatvedība ir ieviesta.

Vairāki valsts pārvaldes auditori norādīja, ka izmaksu kontroles nolūkos tiek salīdzinātas izmaksas dažādās vienas iestādes struktūrās un/vai struktūrvienībās. Tāpat vairākās iestādes pilotprojektu veidā ir veikušas aprēķinus par iestādes izmaksu, apkalpoto klientu un sniegto pakalpojumu proporciju, piemēram, ir pieejami dati, par viena apkalpotā klienta apkalpošanas izmaksām vai viena informējoša pasākuma izmaksām.

Taču, lai attaisnotu pakalpojumu pašizmaksas aprēķina trūkumu, valsts pārvaldes iestāžu auditori intervijās minēja, ka publiskajā pārvaldē ir ārkārtīgi grūti izrēķināt pakalpojumu pašizmaksu, jo tad ir precīzi jādefinē jēdziens „pakalpojums”, kas faktiski normatīvo aktu izstrādē būtu turpat vai neiespējami. Vairāki auditori norādīja uz to, ka iestāde ir veikusi izmaksu salīdzinājumu starp iekšējā un ārēja audita izmaksām, kā arī par atsevišķu pakalpojumu pozīciju izmaksām, kas kalpo kā nosacīts orientieris izmaksu aprēķināšanai.

Atšķirīga situācija tika konstatēta pašvaldībās. Absolūtais vairākums pašvaldību auditori norādīja, ka visiem pašvaldības sniegtajiem pakalpojumiem tiek rēķināta pašizmaksa, lai noteiktu pakalpojuma faktiskās izmaksas. Tikai atsevišķos gadījumos pašvaldību auditori atzina, ka pakalpojumu izmaksas tiek rēķinātas tikai tad, ja to pieprasa pašvaldības deputāti vai arī pašizmaksa tiek noteikta intuitīvi, balstoties uz apsvērumiem par pakalpojuma iespējamām izmaksām.

Jāsecina, ka pašizmaksas aprēķināšanā iestāžu prakse un izpratne par pašizmaksas aprēķināšanas nepieciešamību ir atšķirīga, ja pašvaldības faktiski nav iedomājama situācija, kurā netiek rēķinātas pakalpojumu izmaksas, tad valsts pārvaldē pakalpojumu izmaksu jautājums vēl arvien prasa skaidrojumus un diskusijas. Taču situāciju varētu krietni uzlabot, ja būtu stratēģisks uzstādījums par vadības grāmatvedības ieviešanu un ja skaidri tiktu definēts jēdziens „pakalpojums”.



4. Audita faktiskais stāvoklis iestādēs un pievienotā vērtība

Šajā daļā ir apkoptas atbildes uz šādiem metodoloģijā iekļautiem jautājumiem:

9. *Vai Jūs kā auditori varat saņemt visu nepieciešamo informāciju par iestādes darbību? Vai šī informācija ir pietiekami detalizēta?*

10. *Kā tiek izplatīta informācija par konstatētajiem pārkāpumiem? Vai uzskatāt, ka ikviens darbinieks uzzina, kāda veida rīcība ir atzīta par nepieļaujamu?*

11. *Kā institūcijā tiek nodrošināta iekšējā audita objektivitāte un neatkarība? Vai auditori netiek ierobežoti, nosakot audita apjomu, veicot pārbaudes un iesniedzot ziņojumus?*

12. *Kādus ieguvumus institūcijai sniedz iekšējais audits? Vai Jūs kā institūcijas auditori baudāt autoritāti kolēģu vidū, vai Jūsu padomos ieklausās vai biežāk cenšas tos apstrīdēt?*

13. *Kāda ir bijusi iestādes vadītāja rīcība tajos gadījumos, kad iekšējais audits (neatkarīgi no tā, vai tas atrodas Jūsu iestādē, vai centralizētais) ir identificējis un novērtējis riskus/iestādes vājas vietas? Vai vadītājs ir aktīvi iesaistījies risku vadības pilnveidošanā?*

14. *Kādā veidā tiek uzraudzīta to audita ieteikumu, kas jāizpilda pašam vadītājam, ieviešana? Vai varat aptuveni nosaukt, cik liels apjoms no tiem tiek ieviesti?*

15. *Kuru funkciju veicēji Jūsu institūcijā Jums visvairāk palīdz konstatēt problēmas/pārkāpumus Jūsu iestādes darbinieku rīcībā? Kuri ir visnoderīgākie, lai novērstu turpmākus pārkāpumus?*

Iekšējā audita faktisko stāvokli raksturo vairāki faktori. Pirmkārt, iekšējā audita objektivitāte un neatkarība. Otrkārt, iespējas iekšējam auditam saņemt nepieciešamo informāciju audita veikšanai. Treškārt, iekšējā audita reputācija iestādes darbinieku un vadības skatījumā.

Runājot par iekšējā audita objektivitāti un neatkarību, faktiski visi iekšējie auditori norādīja, ka ir neatkarīgi savā darbībā, audita plānošanā un ieteikumu formulēšanā. Turklāt, kā norādīja auditori, tiem ir pieejama visa darbam nepieciešamā informācija. Vienā intervijām tika norādīts, ka šajā iestādē informācijas sniegšanai ir vairāki līmeņi, līdz ar to auditori iegūst strukturētu informāciju par iestādi un procesiem. Tāpat daži auditori pieminēja, ka darbam nepieciešamo informāciju viņi saņem, bet paši analizē šo informāciju, un nepieciešamības gadījumā datus gatavo jau sev nepieciešamajā griezumā.

Runājot par iekšējo auditoru reputāciju, arī šeit ir nosacīta vienprātība valsts pārvaldes un pašvaldību auditoru starpā, jo faktiski intervijās dominēja viedoklis, ka iestāžu darbinieku ir akceptējuši auditu kā daļu no iestādes, kuram ir noteiktas funkcijas. Jāmin, ka neviens no intervētajiem auditoriem neminēja, ka viņi tiktu ierobežoti, veicot pārbaudes vai gatavojot ieteikumus un audita ziņojumus.

Pētījuma laikā tika konstatēts, ka dažās iestādēs bija noteiktas kārtības informācijas izplatīšanai, tai skaitā arī iekšējā audita ieteikumu izplatīšanai



iestādē. Taču kopumā visas intervētās valsts pārvaldes un pašvaldību iestādes var nosacīti sadalīt divās daļās. Vienā daļā ir iestādes, kurās ir pieņemts informēt visus iestādes darbiniekus par audita atklātām neatbilstībām un ieteikumiem, pieņemot, ka audita ieteikumi pēc savas būtības norāda uz neatbilstībām un kļūmēm iestādes pārvaldes sistēmā, nevis meklē vainīgo amatpersonu. Otrā daļā iestāžu tika konstatēta pieeja, ka audita laikā atrastās neatbilstības un sekojošie ieteikumi tiek pārrunāti ar attiecīgo auditējamo struktūrvienību un iestādes vadību. Atsevišķo gadījumos auditori norādīja, ka auditora, auditējamā un iestādes vadības pārrunas par audita neatbilstībām tiek protokolētas vai ka audita neatbilstību ziņojuma saskaņošanai ir iestādē paredzēta noteikta procedūra.

Gan valsts pārvaldes, gan pašvaldību auditori norādīja, ka iestādēs tiek veidotas sistēmas audita ieteikumu ieviešanas uzraudzībai. Šādas sistēmas ir gan papīra formātā (galvenokārt izmantojot rīkojumus), gan arī elektroniskā formātā (izmantojot iestādē izveidotas elektroniskās dokumentu pārvaldības sistēmas).

Vienlaikus intervijās auditori uzsvēra, ka, ja audita laikā tiek atklāta nebūtiska neatbilstība, kuru var novērst audita laikā, tad tas arī tiek darīts, tādejādi veicot uzlabojumus jau procesā.

Iekšējo auditoru skatījumā iekšējais audits sniedz šādus ieguvumus iestādei:

- Pārlicības sniegšana vadītājam par to, ka iestādē visas sistēmas darbojas atbilstoši, kā arī sniedz informāciju par sistēmu darbības efektivitāti;
- Preventīvās funkcijas nodrošināšana – atklāt neatbilstības pirms ir iestājušās smagas sekas neatbilstības neidentificēšanas un nenovēršanas dēļ. Šis ieguvums ietver arī pārlicību un papildus drošību pret materiālo vērtību zaudējumiem. Šajā ieguvumā var ietvert arī dokumentu un uzskaites sakārtošanu, kā arī risku identificēšana un novēršana
- Iekšējās kontroles sistēmas un kvalitātes vadības sistēmas novērtēšana;
- Procesu vienkāršošana un pilnveidošana;
- Vienotas prakse ieviešana;
- Darbinieku sapratne par iestādes efektīvāku funkcionēšanu un resursu taupīšanu;
- Konsultants darbiniekiem neskaidrās situācijās;

Absolūtais vairākums auditoru norādīja, ka gan preventīvās funkcijas nodrošināšana, gan pārlicības sniegšana vadītājam ir faktiskais institūcijas ieguvums. Tā kā iekšējie auditi tiek veikti regulāri, tad institūciju darbiniekiem tiek sniegts signāls par to, ka kontroles aktivitātes ir regulāras. Tāpat lielākā



daļa intervēto auditoru uzsvēra, ka viņu veikums palīdz uzlabot iekšējās kontroles sistēmu, kvalitātes vadības sistēmu, ieviest struktūrvienībās vienotu darba praksi, kas, savukārt, palielina darbinieki izpratni par to, kāpēc ir nepieciešams taupīt resursus.

Intervijās tika arī norādīts, ka dažkārt iekšējie auditori tiek iesaistīti arī disciplinārlietu izmeklēšanas komisijās, tādēļ darbinieki pret auditu izturas mazliet piesardzīgi. Līdzīgi var apgalvot arī par citu struktūrvienību darbiniekiem, kuriem ir pienākums izmeklēt disciplinārlietas un/vai ētiskas dabas pārkāpumus. Kopumā valsts pārvaldes un pašvaldību auditori ļoti bieži norādīja uz interesantu likumsakarību – darbinieki mēdz lūgt auditoru padomu pirms rīcības, lai pārliecinātos par potenciālās rīcības atbilstību, kas nozīmē, ka auditors vairāk tiek uztverts kā konsultants, nevis kā pārbaudītājs.

Tajās valsts pārvaldes iestādēs un pašvaldības, kurās ir ieviesta kvalitātes vadības sistēma, iekšējā audita uzdevums tiek aplūkots integrēti – ar audita ieteikumiem var uzlabot gan kvalitātes vadības sistēmu, gan arī iekšējās kontroles sistēmu.

Intervijās tika konstatēts, ka iestāžu un pašvaldību vadītājiem ir interese par identificētajam iestādes vājajām vietām, jo tā norādīja absolūtais vairākums intervēto auditoru. Vadītāju ieinteresētību nosaka tas, ka iekšējais audits darbojas kā preventīvs instruments, kurš identificē neatbilstības un vājās vietas pirms ārējā audita un revīzijas.

Runājot par iekšējo audita ieteikumiem, kas jāizpilda pašiem vadītājiem, lielākā daļa auditoru norādīja, ka tieši vadītājam adresētu ieteikumu ir bijis maz, un tos vadītāji ir izpildījuši.

Intervijās tika konstatēts, ka nav iespējams izcelt kādu noteiktu funkciju veicējus, kuri visvairāk palīdzētu konstatēt neatbilstības, jo auditori cenšas skatīties uz problēmu sistēmiski. Intervijās tika norādīts, ka būtisku ieguldījumu potenciālo problēmu identificēšanai sniedz finanšu vadības, grāmatvedības speciālisti un lietvedības speciālisti.

Divās intervijās tika norādīts, ka iekšējā audita struktūrvienība veic anonīmu aptauju, lai noskaidrotu savu darbības vērtējumu. Šāda aptauja ne tikai sniedz iestādes darbinieku vērtējumu par iekšējā audita struktūrvienības darbu, bet arī priekšlikumus par iekšēja audita darbības uzlabošanu. Tomēr atsevišķi auditori uzskata šādu pieeju par neauglīgu, jo, viņuprāt, pārbaudāmie ir tendēti paust negatīvāku attieksmi pret pārbaudītājiem.



5. Iestādes darba pilnveidošana un citi uzraudzības rīki

Šajā daļā ir apkoptas atbildes uz šādiem metodoloģijā iekļautiem jautājumiem:

16. *Kādus vēl citus uzraudzības rīkus Jūsu institūcijā izmanto, izņemot iekšējo auditu?*

17. *Kāda veida informācija, metodiskā palīdzība Jums būtu nepieciešama iekšējās kontroles sistēmas/iekšējās kontroles vides pilnveidošanai jūsu institūcijā?*

Izņemot iekšējo auditu, publiskās pārvaldes iestāžu darbības uzraudzībai tiek izmantota virkne citu instrumentu:

- Kvalitātes vadības sistēma;
- Dokumentu vadības un aprites sistēmas;
- Riskos balstīta pieeja un risku identifikācija;
- Iekšējie normatīvie akti (piemēram, reglamenti un amatu apraksti);
- Profesionālā uzraudzība;
- Vadības un struktūrvienību vadītāju sanāksmes;
- Darbības plāni un atskaites;
- Komitejas, komisijas un darba grupas;
- Procedūru rokasgrāmatas;
- „Četru acu” princips – viena dokumenta pārbaude no vismaz divu amatpersonu puses;
- Struktūrvienību vadītāju darbs struktūrvienības un kontrole;
- Elektroniskā vadības lēmumu izpildes kontroles sistēma;
- Pakalpojumu kvalitātes pārbaude;
- Klientu sūdzības un to analīze;
- Klientu attiecību vadība;
- Ārējās pārbaudes;
- Iekšējās pārbaudes;
- Informācija publiskajā telpā un masu medijos.

Visi minētie rīki tiek izmantoti, lai iestādes vadītājiem būtu lielāka drošība par to, ka iestādes darbojas atbilstoši un efektīvi. Intervijās tika minēts, ka būtu nepieciešams nodrošināt iekšējā audita un kvalitātes vadības sistēmas auditu integrāciju, lai izvairītos no darbību dubultas auditēšanas, tā vietā izvēloties visaptverošu auditu.

Analizējot to, kuri rīki vairāk tiek izmantoti valsts pārvaldes iestādēs un kuri pašvaldībās, ir redzams, ka valsts pārvaldes iestādēs vairāk izmanto kvalitātes vadības sistēmas, dokumentu aprites sistēmas, risku vadību, iekšējos normatīvos aktus, vadības sanāksmes, profesionālo uzraudzību iestādes pamatdarbības jomās. Savukārt pašvaldībās vairāk tiek izmantoti tādi rīki kā klientu sūdzības, informācija publiskajā telpā, ko netika minējuši valsts pārvaldes iestāžu auditori. No pārējiem augstāk minētajiem rīkiem



pašvaldības ir populāri – darbības plāni un atskaites par šo plānu izpildi, vadības sanāksmes, dokumentu aprites sistēmas un ārējās pārbaudes.

Runājot par to, kāda informācija vai metodiskā palīdzība auditoriem ir nepieciešama, valsts pārvaldes auditori intervijās pauda, ka vēlamas būtu:

- Vienotas vadlīnijas par lietderības un efektivitātes vērtēšanu valsts pārvaldē, kā arī izmaksu optimizēšanu;
- Vienotas vadlīnijas par atbalsta procesu organizēšanu valsts pārvaldes iestādēs;
- Vienotas vadlīnijas risku vadības ieviešanai visai valsts pārvaldei;
- COSO standarta adaptācija Latvijas situācijai;
- Vadlīnijas iekšējās kontroles sistēmas ieviešanai iestādēs;
- Vadlīnijas pakalpojumu pašizmaksas aprēķināšanai;
- Vadlīnijas iestādes mērķu kaskadēšanai un mērķu sasniegšanas mērīšanai;
- Iestāžu vadītāju un struktūrvienību vadītāju izglītošana par iekšējā audita lomu un nozīmi, par risku vadību un COSO modeli;
- Iekšējo auditoru atalgojuma pārskatīšana, ņemot vērā faktisko darba specifiku, nepieciešamās zināšanas un pieredzi.
- Skaidrība par turpmāko iekšējā audita sistēmas attīstību valstī;
- Vadītājiem ir nepieciešamas apmācības vadības jautājumos;
- Starptautiskās prakses analīze;
- Inovāciju un citu valstu labākās pieredzes pārņemšana;
- Labās prakses izziņošana Latvijā;
- Precīzi definēti kritēriji iestādes budžeta veidošanai, lai ir saprotams, kad iestādes budžets tiek palielināts un kad samazināts.

Turpretī pašvaldību auditori biežāk vēlētos:

- Mācību kursus par iekšējo auditu un iekšējās kontroles sistēmu, pretkorupcijas un ētikas jomā;
- Pieredzes apmaiņas pasākumus, tajā skaitā arī starptautiskus un ar citiem pašvaldību auditoriem;
- Pašvaldībām piemērojamas audita veikšanas metodikas;
- Valsts kontroles skaidrojumus un informatīvos pasākumus par problemātiskajiem jautājumiem pašvaldību darbā.

Salīdzinot valsts pārvaldes iestāžu auditoru vēlmes ar pašvaldību auditoru vēlmēm, jāsecina, ka pašvaldību auditori galvenokārt uzskata, ka viņiem pietrūkst zināšanu un prasmju iekšējā audita un iekšējās kontroles sistēmas jomā. Savukārt valsts pārvaldes auditori vēlētos saņemt metodisko palīdzību gan pašizmaksas aprēķināšanai, gan mērķu kaskadēšanai, kas nav tik aktuāli jautājumi pašvaldību auditoriem.



Īpaši jāpiebilst, ka iekšēji auditori intervijās norādīja uz pārlietu lielo sagatavojamās audita dokumentācijas apjomu, kā rezultātu mazāk laika paliek paša audita veikšanai. Tāpēc vēlams būtu auditā izmantojamās dokumentācijas apjoma pārskatīšana, samazinot dokumentu apjomu.

Intervijās vairākkārt izskanēja tas, ka pašreizējais iekšējo auditoru atalgojums neatbilst darba specifikai. Ņemot vērā atalgojuma konfidencialitāti privātajā sektorā, bez padziļinātas izpētes nav iespējams noteikt, vai publiskajā sektorā strādājošie iekšējie auditori ir augstāk vai zemāk atalgoti.



6. Labā prakse - auditoru pašvērtējums

Interviju laikā tika apzināti piemēri, kurus varētu uzskatīt par labo praksi un sniedz ieskatu iekšējā audita darbības pašvērtējumā attiecībā uz iekšējās kontroles sistēmas uzlabošanu:

- Iestādē tika konstatēts, ka iepirkumi līdz 2999 LVL tiek veikti nesistemātiski. Pēc iekšējā audita ieteikuma tika izstrādāta šo iepirkumu veikšanas kārtība ar nepieciešamo dokumentāciju, ieviešot vienoto iepirkumu plānu.
- Pēc iekšējā audita ieteikuma tika izstrādāta jauna kārtība transportlīdzekļu izmantošanai.
- Audita ieteikumi kalpoja par pamatu personāla atlases kritēriju pārskatīšanai.
- Attiecībā uz ES struktūrfondu vadību un izmantošanu iekšējā audita ieteikumos tika ieteikts papildināt kontroles un pārbaudes lapas, lai nodrošinātu ES un Latvijas Republikas normatīvo aktu prasību izpildi.
- Audita ieteikumi bija pamats iestādes rezultatīvo rādītāju pilnveidošanai.
- Iekšējā audita ieteikumi bija noderīgi tieši iestādes reorganizācijas laikā, lai nodrošinātu jaunas iestādes struktūras izstrādi.
- Iekšējā audita ieteikumu rezultāta tika samazināts dokumentu apjoms – respektīvi ieteikums bija darbiniekiem parakstīt konfidencialitātes un informācijas neizpaušanas deklarācijas vienu reizi, nevis katru reizi pirms projektu vērtēšanas.
- Iekšējā audita laba sadarbība ar kvalitātes vadības sistēmas vadītāju nodrošina papildus informāciju iestādes vadītājam par iestādes vājajām vietām.
- Iestāde mainīja telekomunikāciju pakalpojumu sniedzējus. Taču iekšējais audits konstatēja, ka jaunais pakalpojumu sniedzējs neievēro līgumā ietvertos nosacījumus par tarifu piemērošanu.
- Iekšējais audits ieteica uzlabot finanšu tāmes funkciju deleģēšanas gadījumos.
- Audita ieteikumu rezultātā ir optimizēta iestādē izmantotā datu bāze, kas būtiski atvieglo darbinieku darbu.
- Iekšējā audita veica auditu par darbinieku komandējumiem uz ES institūcijām, un konstatēja, ka resursu taupīšanas nolūkos, informatīvajās sanāksmēs ES institūcijās piedalās iestādes atašējs. Savukārt iestādes darbinieki uz ES institūcijām dodas tad, kad ir nepieciešams paust iestādes viedokli.
- Iekšējais audits piedalījās iestādes funkciju izvērtēšanā, jo sākotnējais pieņēmums bija, ka attiecīgajā iestādē ir liels administratīvais aparāts. Audita rezultātā tika konstatēts, ka iestādē štatus vairāk samazināt nav iespējams, jo cietīs pakalpojumu sniegšana iedzīvotājiem.



- Audita ieteikumi tika izmantoti, lai līdzsvarotu atbildību un noslodzes sadalījumu starp struktūrvienībām.
- Audita ieteikumu rezultātā pašvaldībā tika izveidots apmeklētāju apkalpošanas centrs.
- Presē parādījās informācija par nesakārtotu ziedojumu vākšanas sistēmu kādā pašvaldībā. Audita rezultātā tika izstrādāts patversmes nolikums un reglamentēta ziedojumu vākšanas sistēma.
- Pašvaldības kapitālsabiedrībā audita laikā tika atklātas korupcijas iezīmes un neatbilstības normatīvo aktu prasībām.
- Audita laikā tika konstatēts, ka iestādes vadītājs ir izmantojis dienesta tālruni zvanam uz ziedojumu tālruni. Rezultātā iestādes vadītājs atmaksāja ziedojuma summu iestādei.
- Reaģējot uz darbinieku signāliem, iestādē tika veikts informācijas sistēmas audits, kura rezultātā informācijas sistēmas apkalpošana tika centralizēta.

Kāds no intervētajiem auditoriem norādīja, ka vislabākā prakse ir tas, ka ārējais audits vairs nekonstatē to, ko savulaik ir atklājis iekšējais audits. Savukārt vairāki valsts pārvaldes un pašvaldību auditori interviju laikā īpaši uzsvēra, ka ikviens veiktais audits sniedz uzlabojumu iekšējās kontroles sistēmai.

Lai arī iestādēs tiek izmantoti vēl daudzi citi uzraudzības rīki, tomēr reālas alternatīvas iekšējam auditam pagaidām nav. Iekšējie auditori norādīja, ka gan kvalitātes vadības sistēma, gan risku vadības sistēma nodrošina papildus iespējas risku pārvaldībai un darbību kontrolei, tomēr pilnībā neaizvieto iekšējo auditu.

