



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

VALSTYBEI SVARBŪS EKONOMINIAI PROJEKTAI

2016 m. kovo 31 d. Nr. VA-P-20-1-4



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

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

Inicijuojanti institucija – institucija, siekianti, kad projektui būtų suteiktas VSEP statusas

VSEP – Valstybei svarbūs ekonominiai projektai

NŽT – Nacionalinė žemės tarnyba

SANTRAUKA

Valstybei svarbaus ekonominio projekto statusą suteikia Vyriausybė ar Seimas projektams, kuriais numatomi įgyvendinti valstybės strateginiai interesai, valstybės vykdomos sektorinės ir (ar) regioninės politikos tikslai, jeigu jų įgyvendinimas turės didelę įtaką Lietuvos Respublikos ekonominiam, socialiniam, politiniam gyvenimui ir (ar) konkrečios visuomeninių santykių srities būklei.

Valstybei svarbaus ekonominio projekto statusas 1999–2015 m. iš viso buvo suteiktas 57 projektams. Vyriausybė šį statusą suteikė tris kartus didesniai projektų skaičiui nei Seimas: Seimo įstatymais ir nutarimais jis suteiktas 16-ai, o Vyriausybės nutarimais – 41-am projektui. Projektai, kuriems statusą suteikė Vyriausybė, pasižymi didele įvairove: įgyvendinami įvairiose srityse (energetikos, turizmo, susisiekimo, ūkio ir t. t.), skiriasi jų numatoma nauda valstybei, svarba, apimtis, investicijų dydis ir kiti rodikliai. Tarp valstybei svarbių ekonominių projektų yra „Rail Baltica“, Suskystintų gamtinių dujų terminalas, Rytų–Vakarų transporto koridoriaus Lietuvos dalies projektas, Paslaugų smulkiam ir vidutiniam verslui parkas „Gariūnai“, Šiaulių apskrities ligoninės Moters ir vaiko klinika, Daugiafunkcis Lazdynų sveikatinimo centras Vilniuje, Nacionalinio kongresų centro LITEXPO įkūrimas, Vilniaus futbolo akademijos vykdomas futbolo aikštynų projektas, Ledo rūmų Elektrėnuose plėtra ir kt. (2 priedas).

Statusą turinčių projektų skaičius nuolat auga, vien tik 2014–2015 m. Vyriausybė jį suteikė šešiams projektams, tačiau projektai iki šiol atrenkami neturint bendros jų identifikavimo ir atrankos sistemos, valdomi ir administruojami neturint bendrų valdymo principų. Nė vienai institucijai iki šiol nėra pavesta rengti bendrą valstybei svarbių ekonominių projektų statusą turinčių projektų sąrašą, kaupti, sisteminti ir viešinti informaciją apie projektų eigą, būklę, pasiektus rodiklius. Šių projektų įgyvendinimo stebėsenos procesas yra komplikotas, nes projektus inicijavusios institucijos ar ministerijos ilgą laiką nebuvo įpareigosios stebėti ir prižiūrėti jų įgyvendinimo, nėra informacijos apie bendrą tokių projektų vykdymo naudą valstybei.

Valstybei svarbių ekonominių projektų įgyvendinimas gali būti skatinamas įvairiais būdais ir priemonėmis. Projektų vykdytojais gali supaprastinta tvarka paimti žemę visuomenės poreikiams ar išsinuomoti ją be aukciono, atlikti supaprastintas teritorijų planavimo procedūras ir mokėti mažesnius dividendus ar pelno įmokas į valstybės biudžetą. Iš viso šiomis teisės aktuose numatytais lengvatomis pasinaudojo 27 proc. iš visų statusą turinčių projektų vykdytojų. Įgyvendinant projektus jiems svarbesnės yra statuso suteikiamos įvairios teisės aktuose nenumatytos išimties ar taikomi prioritetai, sudarantys išskirtines sąlygas, palengvinančias projekto įgyvendinimą.

Šiuo metu visi projektai turi valstybei svarbaus ekonominio projekto statusą, kuriems jis buvo suteiktas, nepriklausomai nuo to, ar projektas jau užbaigtas, ar nepradėtas įgyvendinti, ar buvo vykdomi statuso suteikimo momentu prisiimti įsipareigojimai ar nevykdomi.

Valstybei svarbių ekonominių projektų statusas yra suteiktas ir toliau teikiamas ne tik patiems reikšmingiausiems projektams, bet ir tiems, kurių nauda valstybei yra abejotina.

Audito tikslas – įvertinti valstybei svarbaus ekonominio projekto statuso suteikimą:

- ar tinkamai ir pagrįstai suteikiamas valstybei svarbaus ekonominio projekto statusas;

- ar tinkamai valdomi ir stebimi valstybei svarbaus ekonominio projekto statusą turintys projektai ir žinomas jų įgyvendinimo rezultatas;
- ar tinkamai ir pagrįstai teikiamos lengvatos valstybei svarbaus ekonominio projekto statusą turintiems projektams.

Audito subjektu pasirinkta Ūkio ministerija, nes ji atsakinga už palankios aplinkos verslui kūrimą, geresnį reglamentavimą (administracinės naštos mažinimą, teisės aktų supaprastinimą, teisinio reguliavimo kokybės gerinimą), analizuoja verslo sąlygas Lietuvoje, teikia Vyriausybei pasiūlymus dėl jų gerinimo priemonių, bendradarbiauja su savivaldybių institucijomis ir asocijuotomis verslo struktūromis, užtikrinant platų regioninį institucinės paramos verslui tinklą, koordinuoja inovacijų paramos infrastruktūros kūrimą ir plėtrą.

Audito procedūros buvo atliktos:

- Aplinkos, Energetikos, Finansų, Susisiekimo, Sveikatos apsaugos ir Vidaus reikalų ministerijose, kurios pagal kompetenciją administruoja valstybei svarbius ekonominius projektus;
- Konkurencijos taryboje, kuri atsakinga už valstybės pagalbos projektų ekspertizių atlikimą ir išvadų rengimą;
- Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos, kuri atlieka žemės nuomos sutarčių priežiūrą.

Audituojamas laikotarpis 1999–2015 m. Jis pasirinktas, nes šiuo laikotarpiu projektams buvo teikiamas valstybei svarbaus ekonominio projekto statusas.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas.

IŠVADOS

1. Projektai, kuriems suteiktas valstybei svarbaus ekonominio projekto statusas, ne visada reikšmingai ir rezultatyviai prisideda įgyvendinant valstybės strateginius interesus, sektorinės ar regioninės politikos ir kitus tikslus, ir ne visada turi didelę įtaką šalies ekonomiam, socialiniam, politiniam gyvenimui ar konkrečios visuomeninių santykių srities būklei, nes:
 - 1.1. Statuso suteikimas kiekvienam projektui inicijuojamas individualiai, o ne kompleksiskai įvertinus sritį, kuriai jis priskiriamas, todėl lieka neįvertinta, ar toje srityje nėra kitų projektų, kurie duotų tokią pačią ar didesnę naudą valstybei (1.2 poskyris);
 - 1.2. Nesukurta bendra, nuosekli, aiškiai reglamentuota projektų atrankos sistema, projektas pasirinktinai turi atitikti tik dalį valstybei svarbių ekonominių projektų statuso suteikimo tvarkos apraše numatytų kriterijų, kurie yra bendri, lengvai įgyvendinami, tarp jų nėra tokio, kuris įvertintų projekto grąžą. Todėl projektą inicijuojanti institucija vadovaujasi savais kriterijais ir prioritetais, kurie ne visada užtikrina tinkamą atranką (1.2 poskyris);
 - 1.3. Panaikinus Projektų pripažinimo valstybei svarbiais ekonomiais projektais nuostatus, bet nepriėmus kito teisės akto, reglamentuojančio statuso suteikimą, Vyriausybė valstybei svarbaus ekonominio projekto statusą 2004–2008 m. suteikė 13 projektų, kuriems nebuvo privalomi statuso suteikimo reikalavimai (1.1 poskyris).
2. Neįtikrinama, kad nebūtų teikiama su vidaus rinka nesuderinama valstybės pagalba, pažeidžianti jos teikimo apribojimus, todėl ji gali būti išieškoma iš pagalbos gavėjų, nes:

- 2.1. Statuso suteikimą inicijuojančios institucijos, daugeliu atvejų neįsitikina, ar nėra pažeidžiami valstybės pagalbos teikimo apribojimai (1.3 poskyris);
- 2.2. Konkurencijos taryba yra atsakinga už valstybės pagalbos projektų ekspertizių atlikimą, tačiau jos išvados dėl neteisėtos valstybės pagalbos požymių nėra privalomos, todėl projektus inicijuojančios institucijos dažniausiai į jas neatsižvelgia (1.3 poskyris);
- 2.3. Kai kuriais atvejais valstybės pagalbos pažeidimų apribojimo vertinimas atliekamas po valstybei svarbaus ekonominio projekto statuso suteikimo, kai projektas jau įgyvendinamas (1.3 poskyris).
3. Valstybei svarbūs ekonominiai projektai valdomi neturint aiškių valdymo principų, jie nėra tinkamai koordinuojami tiek bendrai, tiek ministerijose pagal kompetencijos sritį, nes:
 - 3.1. Nėra atsakingos institucijos, kuri koordinuotų visus valstybei svarbaus ekonominio projekto statusą turinčius projektus, sektų jų įgyvendinimą, padėtų spręsti ministerijoms kylančias problemas (2.1 poskyris);
 - 3.2. Nėra nustatyta, kas turėtų prisiimti atsakomybę po statuso suteikimo už projektų valdymą, numatytų strateginių tikslų ir priemonių įgyvendinimo priežiūrą (2.1 poskyris);
 - 3.3. Panaikinus apskritis, kai kurių valstybei svarbių ekonominių projektų statusą turinčių projektų ir pasirašytų sutarčių kontrolė nebuvo perduota kitoms institucijoms (2.1 poskyris).
4. Projektų įgyvendinimo stebėseną neužtikrina, kad projektai būtų tinkamai įgyvendinami ir pasiektų užsibrėžtus tikslus, numatytus suteikiant statusą, nes:
 - 4.1. Stebėsenos procesas iki 2011-12-21 nebuvo numatytas, todėl ministerijos pagal kompetencijos sritį nebuvo įpareigos stebėti 30 iki tol patvirtintų valstybei svarbių ekonominių projektų, o jų vykdytojai neįpareigoti informuoti apie įgyvendinimą. Vyriausybė nėra priėmusi jokių sprendimų dėl šių projektų stebėsenos (2.2 poskyris);
 - 4.2. Nuo 2011-12-21 ministerijos pagal kompetencijos sritį privalo vykdyti projektų stebėseną, tačiau jos nėra įpareigos surinktą informaciją sisteminti ir teikti Vyriausybei (2.2 poskyris);
 - 4.3. Projektų vykdytojai ne visada informuoja ministeriją pagal kompetencijos sritį apie neatliktus darbus ar neįgyvendintas suplanuotas užduotis, o kartais patys savo nuožiūra susimąžina įsipareigojimus, numatytus suteikiant statusą (2.3 poskyris).
5. Valstybei svarbių ekonominių projektų statusą turi visi projektai, kuriems jis iki šiol buvo suteiktas, nepriklausomai, ar projektas užbaigtas, ar nepradėtas įgyvendinti, ar jo vykdytojai įvykdė statuso suteikimo momentu prisiimtus įsipareigojimus ar jų neįvykdė, nes teisės aktuose nenumatytos galimybės panaikinti statusą (2.4 poskyris).
6. Nėra išsamiai reglamentuota, kokiais atvejais, kokiomis sąlygomis ir koku būdu konkretūs VSEP gali naudotis teisės aktuose nustatytais tiesioginėmis lengvatomis, todėl:
 - 6.1. Neefektyviai naudojami valstybinių institucijų žmogiškieji ir finansiniai ištekliai, kai projektų, kuriuos įgyvendinant buvo reikalinga paimti žemę visuomenės poreikiams, vykdytojai, šiuo statusu naudojasi norėdami gauti kitą – ypatingos valstybinės svarbos statusą, leidžiantį pasinaudoti jiems patogesnėmis supaprastintomis žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūromis (3.1 poskyris);
 - 6.2. Projektų vykdytojams išsinuomojus valstybinę žemę pasitaikė atvejų, kai žemė buvo naudojama ne pagal projekto vykdytojo įsipareigojimus, prisiimtus suteikiant statusą (3.2 poskyris);
 - 6.3. Projektų vykdytojams nustatant mažesnę dividendams išmokėti skirtą pelno dalį ir sumažinant pelno įmokas į valstybės biudžetą, daugeliu atvejų mažinimas nepakankamai

susietas su konkrečiais projekto vykdytojų įsipareigojimais, nebuvo prižiūrima, kam ir kaip buvo panaudota sumažintų dividendų ar pelno įmokų dalis (3.3 poskyris).

7. Valstybei svarbių ekonominių projektų vykdytojai pasinaudoja išskirtinėmis sąlygomis, prioritetais ar išimtimis, kurios palengvina projektų įgyvendinimą, yra jiems naudingos ir vertingos, tačiau nėra apibrėžtos teisės aktuose (3.4 poskyris).

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

Siekiant užtikrinti, kad valstybei svarbaus ekonominio projekto statusas būtų suteikiamas tik tiems projektams, kurie reikšmingai prisideda įgyvendinant valstybės strateginius interesus, sektorinius, regioninius ar kitus valstybei svarbius tikslus:

1. Patikslinti valstybei svarbių ekonominių projektų statuso suteikimo tvarką, kurioje būtų numatytos:
 - 1.1. projektų atrankos procedūros ir tikslūs projektų atrankos kriterijai (1 išvada);
 - 1.2. sąlygos, kad projektai pripažinti valstybei svarbiais ekonominiais projektais gali būti teikiami Lietuvos Respublikos Vyriausybei tik atlikus valstybės pagalbos teikimo atitikties ES valstybės pagalbos taisyklėms įvertinimą (2 išvada);
 - 1.3. priemonės, po statuso projektui suteikimo, užtikrinančios projektuose numatytų strateginių tikslų ir įgyvendinimo priežiūrą, informacijos sisteminiumą ir atskaitingumą, taip pat bendrą projektų veiklos ir priežiūros koordinavimą; (3 išvada);
 - 1.4. sąlygos, kai valstybei svarbaus ekonominio projekto statusas gali būti sustabdytas, panaikintas ar nebegaliojantis, kai projektas pripažįstamas įgyvendintu (4 išvada);
2. Inicijuoti Vyriausybės nutarimais patvirtintų valstybei svarbių ekonominių projektų peržiūrą ir spręsti dėl:
 - 2.1. valdymo, įgyvendinimo ir įsipareigojimų vykdymo stebėsenos ir dėl tolesnio statuso reikalingumo projektams, kuriems statusas buvo suteiktas negaliojant statuso suteikimą reglamentuojančiam teisės aktui (1.3 išvada);
 - 2.2. projektų įgyvendinimo laikino sustabdymo, kai iki šiol nėra baigtas valstybės pagalbos pažeidimų apribojimų vertinimas (2.1 išvada);
 - 2.3. apskričių inicijuotų projektų, kurių priežiūra ir sutarčių kontrolė nebuvo perduota kitoms institucijoms, panaikinus apskritis (3.3 išvada);
 - 2.4. projektų stebėsenos, kuriems statusas buvo suteiktas tada, kai stebėseną nebuvo numatyta, o projektų vykdytojai neįpareigoti informuoti apie projektų įgyvendinimą (4.1 išvada);
 - 2.5. tolesnio statuso reikalingumo projektams, kurie jau yra užbaigti, neįgyvendinami ar nepasiekę projekto įsipareigojimų (5 išvada);
 - 2.6. tolesnio lengvatų reikalingumo projektams, kuriems buvo suteiktos formalios lengvatos, tačiau jos nėra taikomos, siekiant projekto įsipareigojimų (6.2 išvada).
3. Viešinti susistemintą informaciją apie valstybei svarbių ekonominių projektų įgyvendinimo eigą, būklę ir rezultatus, užtikrinant šių projektų įgyvendinimo skaidrumą (7 išvada).