



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

---

## VALSTYBĖS INVESTICIJŲ 2015 METAIS PROGRAMOS VALDYMAS

---

2016 m. spalio 10 d. Nr. VA-P-60-9-16



---

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti  
Valstybės kontrolės interneto puslapyje  
adresu [www.vkontrole.lt](http://www.vkontrole.lt)

---

## SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

**Investicijos** – piniginės lėšos ir įstatymais bei kitais teisės aktais nustatyta tvarka įvertintas materialusis, nematerialusis ir finansinis turtas, kuris investuojamas siekiant iš investavimo objekto gauti pelno (pajamų), socialinį rezultatą (švietimo, kultūros, mokslo, sveikatos ir socialinės apsaugos bei kitose panašiose srityse) arba užtikrinti valstybės funkcijų įgyvendinimą<sup>1</sup>.

**Investicijų projektas** – dokumentas, finansiškai (ekonomiškai), techniškai ir socialiai pagrindžiantis investavimo tikslus, įvertinantis investicijų grąžą (komercinis projektas) bei kitus efektyvumo rodiklius, nurodantis projekto įgyvendinimui reikalingas lėšas bei finansavimo šaltinius ir terminus<sup>2</sup>.

**Valstybės investicijų programa** – valstybės investavimo strategiją nustatantis dokumentas, kuriame numatomos lėšos, reikalingos valstybės remiamų programų investiciniams projektams įgyvendinti, finansavimo šaltiniai ir šių investicinių projektų įgyvendinimo terminai<sup>3</sup>.

Investicijų rūšys pagal investuotojo statusą<sup>4</sup>:

1) **valstybės investicijos** – investicijos valstybės poreikiams tenkinti nacionalinio biudžeto, valstybės (savivaldybių) fondų lėšomis, Lietuvos valstybės (savivaldybių) vardu gautomis paskolomis, valstybės (savivaldybių) įmonių lėšomis ir kitu valstybės (savivaldybių) turtu bei valstybės (savivaldybių) suteikiamomis paskolų garantijomis;

2) **privачios investicijos** – Lietuvos Respublikos ir užsienio privačios nuosavybės teisės subjektų investicijos;

3) **užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų investicijos**.

Investicijų rūšys pagal investavimo objektą<sup>5</sup>:

1) **kapitalo investicijos** – investicijos ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui sukurti, įsigyti arba jo vertei padidinti;

2) **finansinės investicijos** – visos investicijos, išskyrus nurodytas šios dalies 1 punkte.

**Valstybės kapitalo investicijos** – valstybės lėšos, skirtos ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui sukurti, įsigyti arba jo vertei padidinti valstybės ir savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir įmonėms bei kitiems ūkio subjektams<sup>6</sup>.

**Atitinkama sritis** – atskiros valdymo sritys, priskirtos ministrams arba atskirtų institucijų kompetencijai.

**EBPO** – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (*angl. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*).

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas, 1999-07-07 Nr. VIII-1312, 2 str. 1 d.

<sup>2</sup> Ten pat, 2 str. 10 d.

<sup>3</sup> Ten pat, 2 str. 9 d.

<sup>4</sup> Ten pat, 3 str. 3 d.

<sup>5</sup> Ten pat, 3 str. 4 d.

<sup>6</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministerija, valstybės kapitalo investicijos (<http://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/valstybes-kapitalo-investicijos>).

**Taisyklės** – Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklės, patvirtintos Vyriausybės 2001-04-26 nutarimu Nr. 478 (2011-02-23 nutarimo Nr. 205 redakcija su vėlesniais pakeitimais).

**Valstybės biudžeto programa** – Strateginio veiklos plano programa, t. y. esminė strateginio veiklos plano dalis, skirta strateginiam tikslui įgyvendinti, kurioje nustatyti šios programos tikslai, uždaviniai, priemonės (projektai), vertinimo kriterijai, jų reikšmės ir asignavimai<sup>7</sup>.

**ES, techninė, Norvegijos, EEE, Šveicarijos parama ir kt.** – ES ir kita finansinė parama;

---

<sup>7</sup> Strateginio planavimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827.

# SANTRAUKA

---

Valstybės investicijų programa – vienas iš įrankių Vyriausybės veiklos programai ir jos veiklos prioritetams įgyvendinti. Jai 2015 m. skirta 1,44 mlrd. Eur, t. y. 16 proc. valstybės biudžeto lėšų. Valstybės investicijų programos lėšos investuojamos į šias sritis: aplinkos, krašto, socialinės ir sveikatos apsaugos, kultūros, transporto, švietimo, žemės ūkio ir kt. Daugiausia lėšų skiriama infrastruktūros plėtrai ir remontui, informacinėms technologijoms įsigyti ir pan. Investicijų projektus rengia valstybės ir savivaldybių institucijos, įstaigos, kiti ūkio subjektai ilgalaikiam materialiajam ar nematerialiajam turtui įsigyti arba jo vertei padidinti. Valstybės investicijų programos projektą pavesta rengti Finansų ministerijai, asignavimus programai pagal sritis tvirtina Seimas.

Audito tikslas – įvertinti, ar Valstybės investicijų 2015 metais programos valdymas, apimantis planavimą, įgyvendinimą ir stebėseną, buvo tinkamas ir rezultatyvus. Vertindami Valstybės investicijų programos valdymą 2015 metais nagrinėjome:

- ar užtikrintas nuoseklus šios programos planavimas ir koks jo ryšys su kitomis valstybės investicijomis;
- ar užtikrinamas tinkamas jos įgyvendinimas;
- ar atsiskaitymas už programos įvykdymą rodo poveikį Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimui;
- ar įsitikinama, kad investicijų projektų planuoti rezultatai yra pasiekti.

Auditą atlikome 14-oje ministerijų, informaciją rinkome ir iš kitų 25 įstaigų, kurių investicijų projektai įtraukti į Valstybės investicijų programą. Audituojamas laikotarpis – 2015 metai ir 2016 metų lėšų planavimas. Siekiant įvertinti valstybės investicijų projektų naudą, buvo analizuojami ir ankstesnių laikotarpių duomenys.

Audito metu nustatėme, kad Valstybės investicijų programa nėra racionalus ir pakankamas įrankis Vyriausybės veiklos prioritetams įgyvendinti, siekiant investicijomis sukurti ekonominę ir socialinę naudą, nes:

- atsiradus programiniam biudžetui, Valstybės investicijų programos kaip atskiro dokumento rengimas prarado aktualumą. Visi procesai – planavimo, stebėsenos ir atsiskaitymo – dubliuojasi, nes valstybės biudžeto programose dalis planuojamų lėšų yra įtraukiamos ir į Valstybės investicijų programą. Taip didinama administracinė našta investicijų projektus rengiančioms ir įgyvendinančioms institucijoms;
- atsiskaitant už Valstybės investicijų programos vykdymą nurodoma, kiek lėšų išleista, kiek turto vienetų įsigyta ir pan., bet nenurodoma, kokia investicijų projektų gauta nauda, ilgalaikis poveikis ir kaip šios investicijos prisidėjo prie Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo;
- pasigedome šios programos sąsajų su kitomis valstybės investicijomis. Šalies mastu sistemiškai neatliekama analizė, parodanti, kiek visoms valstybės investicijoms (tarp jų ir investicijoms, numatytoms Valstybės investicijų programoje) skirta lėšų, kokią įtaką jos turėjo kiekvienai veiklos sričiai, kaip prisidėjo prie Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame išvadas ir rekomendacijas, kurias tinkamai įgyvendinus, būtų aiškesnės visų valstybės investicijų sąsajos, kryptys, parodomas jų poveikis kiekvienos srities strateginiams tikslams, Vyriausybės veiklos prioritetams ir sumažėtų administracinė našta viešajame sektoriuje.

## IŠVADOS

### Valstybės investicijų programos planavimas

1. Lėšos, skirtos valstybės ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui sukurti ir įsigyti, yra planuojamos valstybės biudžeto programose, dalis tų pačių lėšų įtraukiama ir į Valstybės investicijų programą. Pagal esamą tvarką dubliuojamas šių lėšų planavimas, o laiko sąnaudos, skirtos tos pačios informacijos pildymui, vertintinos kaip administracinė našta viešajam sektoriui (1.1 poskyris).
2. Šalies mastu nevertinama, kur būtų naudingiausia nukreipti Valstybės investicijų programos lėšas, o ministerijos neturi informacijos, kokiems jų sričių objektams šios programos lėšas skyrė ir kitos ministerijos. Ministerijoms nesidalijant šia politikos formavimui svarbia informacija, Valstybės investicijų programos lėšos ne visada tinkamiausiai nukreipiamos Vyriausybės veiklos prioritetams pasiekti. Todėl pasitaiko neracionalių sprendimų (1.4 ir 1.5 poskyriai):
  - 2.1. Lietuvoje netrukus veiks 108 daugiaviečiai sporto centrai (arenos, sporto kompleksai, baseinai), kai kurie jų vienas nuo kito nutolę nepagrįstai mažu, 6–15 km, atstumu. Šiems centrums iki 2016 m. jau panaudota 111 mln. Eur Valstybės investicijų programos lėšų, užbaigti reikia dar 169 mln. Eur. Be to, kasmet savivaldybės papildomai skiria daugiau kaip pusę jų išlaidoms reikalingų lėšų;
  - 2.2. trys ministerijos – Susiekimo, Socialinės apsaugos ir darbo bei Finansų – 0,8 mln. Eur Valstybės investicijų programos lėšų 2005–2013 m. panaudojo statybos dokumentų parengimui, tačiau tolimesni veiksmai neatliekami – statinių statyba ar rekonstrukcija nepradėti iki šiol;
  - 2.3. 2015 m. pradėti įgyvendinti 393 nauji investicijų projektai, jiems panaudota 149,8 mln. Eur (12 proc. visų 2015 m. panaudotų lėšų), 2016 m. – 235 projektai, jiems planuota skirti tris kartus daugiau lėšų, t. y. 567,4 mln. Eur (47 proc. visų 2016 m. planuotų skirti lėšų), bet lėšų 80-čiai anksčiau pradėtų įgyvendinti investicijų projektų 2015 m. neskirta. Todėl ne tik ilgėja jų įgyvendinimo laikas, bet ir lėšų poreikis jiems pabaigti didėja 2–4 kartus.
3. Lietuvoje yra 57 ekonominiai ir svarbūs visuomenei projektai, kuriais įgyvendinami valstybės strateginiai interesai, valstybės vykdomos sektorinės ir regioninės politikos tikslai. Dalis šiems projektams skiriamų lėšų patenka ir į Valstybės investicijų programą. Taigi, keliuose skirtinguose dokumentuose atkartojama dalis tos pačios informacijos (1.1 poskyris).
4. Valstybės investicijų programos lėšų planavimas yra ydingas – asignavimų valdytojams pavesta lėšas investicijų projektams planuoti neviršijant praėjusias metais patvirtintos sumos. Kai planuojama neatsižvelgiant į lėšų poreikį nustatytiems tikslams pasiekti, šios programos lėšos gali būti nukreipiamos ne ten, kur jų labiausiai reikia (1.4 poskyris).
5. Investicijų projektuose (išskyrus ES ir kitos finansinės paramos lėšomis finansuojamus) sąnaudų, naudos (rezultatų) ir alternatyvų analizės dažniausiai neatitinka jų rengimui keliamų reikalavimų: nepateikiami sąnaudų ir naudos skaičiavimai, netaikomi grynosios dabartinės vertės kriterijai, parodantys projekto įgyvendinimo efektyvumą ir kt. Tokios analizės nepadedą nustatyti geriausią investicijų projektą iš visų galimų alternatyvų ir neleidžia įvertinti atliktų investicijų socialinės ir ekonominės naudos, praėjus keletui metų (1.2 poskyris).
6. Šešiose ministerijose investicijų projektų atranka yra abejotina (1.3 poskyris):
  - 6.1. Sveikatos apsaugos, Teisingumo ir Žemės ūkio ministerijose investicijų projektų atrankos komisijos nesilaiko ministrų įsakymais patvirtintų šių projektų atrankos taisyklių, todėl į Valstybės investicijų programą įtraukiami mažiau balų surinkę investicijų projektai;

- 6.2. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje atrankos komisija skyrė balus nesilaikydama nustatytų kriterijų, todėl į programą nepateko ministro įsakymu patvirtintus kriterijus atitinkantys projektai;
- 6.3. Aplinkos ir Kultūros ministerijos nebuvo patvirtinusios rekomenduojamos taikyti balų sistemos, todėl gali būti sudaromos sąlygos investicijų projektus atrinkti neobjektyviai.  
Pokyčiai audito metu: kultūros ministras 2016 m. birželio 22 d. patvirtino investicijų projektų atrankos kriterijus ir jų reikšmes.
7. Valstybės investicijų programa turėtų būti valstybės investavimo strategiją nustatantis dokumentas, tačiau ji neatitinka tokiam dokumentui būdingos struktūros (1.6 ir 2.1 poskyriai ir 3 dalis):
  - 7.1. į ją patenka tik lėšos, skirtos valstybės ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui sukurti ir įsigyti (išskyrus išimtis), bet nėra informacijos apie finansines ir kitas valstybės investicijas;
  - 7.2. joje nurodomi tik projektų ar programų pavadinimai ir įgyvendinimui skiriamos lėšos, tačiau nenurodomos strateginės kryptys, programoms būdingi tikslai, uždaviniai, priemonės ir kt.;
  - 7.3. beveik pusė šios programos investicijų projektų yra mažos, iki 0,5 mln. Eur, vertės, o lėšos skiriamos smulkiems darbams (pvz.: pastatų, kelių remontui), priemonėms, reikalingoms viešojo sektoriaus funkcijoms vykdyti, įsigijimui ir pan. Investicijų projektų rengimas – darbu imlus procesas, todėl didinama administracinė našta smulkius projektus rengiančioms ir įgyvendinančioms institucijoms.
8. Nėra šalies mastu susistemintos informacijos apie į atskiras programas įtrauktus investicijų projektus, jų skaičių, planuotas ir panaudotas lėšas, projektų įgyvendinimo intensyvumą ir kt., todėl visą šią informaciją surinkome audito metu. Neturint tikslios ir teisingos informacijos apie visus investicijų projektus, Valstybės investicijų programos valdymas tampa sudėtingu (1.4 poskyris).

### Atsiskaitymas už Valstybės investicijų programos įgyvendinimą

9. Atsiskaitymas už Valstybės investicijų programos rezultatus nerodo, ar ir kiek naudingai įgyvendinama valstybės investavimo strategija (2.1 poskyris):
  - 9.1. atsiskaitant už programos vykdymą nenurodoma, kokia yra investicijų projektų gauta nauda, ilgalaikis poveikis ir kaip šios investicijos prisidėjo prie Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo;
  - 9.2. ministerijų metinėse veiklos ataskaitose, pateikiant informaciją apie įgyvendintas valstybės biudžeto programas, pakartotinai nurodoma, kur buvo panaudotos Valstybės investicijų programos lėšos;
  - 9.3. nėra apibendrintos informacijos apie visoms valstybės investicijoms skirtas lėšas ir jų įtaką Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimui.
10. Įgyvendintų investicijų projektų stebėseną nevykdoma, nereikalaujama atsiskaityti už veiklos rezultatus (išskyrus ES ir kitos finansinės paramos lėšomis finansuojamus projektus) ir jų įtaką Vyriausybės veiklos prioritetų pasiekimui. Nesant šių reikalavimų, yra rizika, kad sukurtas ar įsigytas turtas bus parduotas, o tolimesnė veikla nevykdoma (2.1 poskyris).
11. 2015 metų Valstybės investicijų programos vykdymo ataskaita nerodo teisingo ir tikro valstybės investicijų dydžio, nes nurodyta 19 mln. Eur mažesnė suma, nei faktiškai panaudota (2.2 poskyris):
  - 11.1. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas ir Pasienio kontrolės punktų direkcija 22,8 mln. Eur panaudojo valstybės kapitalo investicijoms, kurios nebuvo suplanuotos Valstybės investicijų programoje, ir neparengė investicijų projektų;

- 11.2. Vidaus reikalų ir Ūkio ministerijos ir Nacionalinė mokėjimo agentūra 3,8 mln. Eur Valstybės investicijų programos lėšų panaudojo ne valstybės kapitalo investicijoms.
- 11.3. 2015 metų Valstybės investicijų programos vykdymo ataskaitoje pateikti netikslūs duomenys, tačiau tai neturi įtakos priimti sprendimams dėl tolimesnių investicijų. Tai dar kartą patvirtina, kad Valstybės investicijų programa kaip atskiras dokumentas nereikalinga.

## REKOMENDACIJOS

Siekiant sistemiško visų valstybės investicijų planavimo, panaudojimo, aiškaus jų poveikio Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimui ir mažinant administracinę naštą viešajam sektoriui, rekomenduojame:

### Vyriausybės kanceliarijai

1. Keisti visų valstybės investicijų (tarp jų ir investicijų, kurios numatytos Valstybės investicijų programoje) planavimo ir atsiskaitymo tvarką, integruoti strateginio ir investicijų planavimo bei atsiskaitymo procesus (1–11 išvados).

### Finansų ministerijai (iki kol bus įgyvendinta rekomendacija, skirta Vyriausybei)

1. Įpareigoti asignavimų valdytojus apie planuojamas valstybės investicijas ne jiems pavestose valdymo srityse informuoti atitinkamos srities politiką formuojančias ministerijas (2 išvada).
2. Įvertinus investicijų projektų vertę ir įsigyjamo ar kuriamo turto pobūdį, nustatyti priemones, kurios padėtų sumažinti institucijų, rengiančių ir įgyvendinančių smulkius projektus, administracinę naštą (1 ir 7 išvados).
3. Numatyti, kad investicijų projektams vertinti būtina taikyti balais paremtą atrankos sistemą arba kitas lygiavertes priemones (6 išvada).
4. Nustatyti investicijų projektų, finansuotų valstybės biudžeto lėšomis, stebėsenos tvarką ir joje, be kita ko, numatyti pagal aplinkybes ar poreikį galimus apribojimus įsigyto ar sukurto turto disponavimui (10 išvada).

### Aplinkos, Sveikatos apsaugos, Socialinės apsaugos ir darbo, Teisingumo ir Žemės ūkio ministerijoms

1. Peržiūrėti investicijų projektų atrankos kriterijus ir balų sistemą, kad investicijų projektai būtų atrenkami objektyviai (6 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti šios ataskaitos 1 priede „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.