



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

VALSTYBĖS INSTITUCIJŲ IR ĮSTAIGŲ VEIKSMAI PRITRAUKIANT TIESIOGINES UŽSIENIO INVESTICIJAS

2017 m. rugsėjo 27 d. Nr. VA-2017-P-20-6-16



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

SANTRAUKA

Audito svarba

Tiesioginės užsienio investicijos (TUI) plačiąja prasme yra suprantamos kaip užsienio kapitalo investavimas kuriant naujas arba perkant jau veikiančias vietines įmones, kai užsienio investuotojas¹ įgyja teisę į ne mažiau kaip 10 proc. įmonės įstatinio kapitalo. Tiesioginėms užsienio investicijoms nėra priskiriami smulkūs sandoriai vietos biržoje. Užsienio investicijos Lietuvoje leidžiamos į visas teisėtas komercines-ūkinės veiklas, išskyrus tas, kurios draudžiamos arba ribojamos dėl valstybės interesų. Joms priskiriamas ne tik pirminis investavimas, bet ir vėlesni sandoriai. Tai svarbus, spartesnį ekonominį augimą dažniausiai lemiantis elementas, atveriantis užsienio rinkas, skatinantis eksporto didėjimą, darbo vietų kūrimą, konkurenciją, atnešantis pažangią vadybą, kuriantis saugesnę aplinką valstybei.

Investicinė aplinka visuotinai suprantama kaip visuma valstybės veiksmų ir kitų veiksmų, esančių už verslo subjektų ribų (1 pav.).

1 pav. Investicinės aplinkos komponentai



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Pasaulio konkurencingumo indekso rodiklius

Užsienio investuotojai rinkdamiesi šalį, į kurią ateiti, visų pirma domisi toje šalyje sukurtomis verslo plėtojimo sąlygomis ir verslo aplinka, lygina šalis tarpusavyje. Visuotinai yra pripažinti du kasmet atliekami tyrimai, kurie lygina šalis ir reitinguoja jas pagal sukurtas verslo sąlygas. Tai Pasaulio banko atliekamas tyrimas „Doing Business“ (vertinama 190 šalių) ir Pasaulio ekonomikos forumo atliekamas šalies konkurencingumo tyrimas (vertinamos 138 šalys).

Remiantis 2017 m. „Doing Business“ tyrimo rezultatais, Lietuva pagal verslo aplinką yra 21-oje vietoje pasaulyje (11-oje vietoje tarp ES valstybių) ir yra aplenkusi tokias Europos valstybes kaip

¹ LR investicijų įstatymas, 2 str. 4 d., tai užsienio valstybės, tarptautinės organizacijos, užsienio juridiniai ir fiziniai asmenys, kurie LR įstatymų nustatyta tvarka investuoja nuosavą, skolintą ar patikėjimo teise valdomą bei naudojamą turtą.

Lenkija, Čekija, Olandija, Prancūzija, Slovėnija, Šveicarija, Belgija ir pan. Pagal šalių konkurencingumo indeksą 2016 m. Lietuva užėmė 35-tą vietą (14-ta vieta tarp ES valstybių) ir buvo aplenkusi Lenkiją, Italiją, Latviją, Slovėniją.

Nepaisant ganėtinai aukštų investicinės aplinkos palyginamųjų rezultatų, Lietuva yra beveik pačioje ES valstybių sąrašo pabaigoje pagal pritrauktas tiesiogines užsienio investicijas. Lietuva gali džiaugtis kai kuriomis sėkmingomis užsienio kapitalo įmonėmis, veiklos plėtrai pasirinkusiomis mūsų šalį, didėjančiu įgyvendintų užsienio investuotojų projektų skaičiumi, tačiau pagal sukauptas TUI nuo BVP 2015 m. buvome 25-oje vietoje tarp 28-ių ES valstybių, o 2014 m. buvome 22-oje vietoje. Pagal sukauptas TUI esame 26-oje vietoje, lenkiame tik Rumuniją ir Graikiją. Visa tai lemia, kad Lietuva kaip šalis, nors ir turėdama nemažai privalumų ir būdama patraukli verslui, ypač kai kuriose srityse, dėl geopolitinės aplinkos, nepakankamai nuoseklios (tame tarpe investicinės) politikos ir pasyvios praktikos daugeliu atveju šioje srityje atsilieka nuo kitų ES šalių.

Lietuva į ES įstojo tik prieš 13 metų, tačiau kitų kaimyninių šalių pavyzdžiai rodo, kad svaresnių rezultatų šioje srityje buvo galima pasiekti. Latvija, kurią lenkiame pagal investicinę aplinką, yra 20-oje vietoje ES pagal sukauptas TUI nuo BVP, Estija – 12-oje. Malta, įstojusi į ES kartu su Lietuva, yra pirma šiame sąrašė. Taigi galima teigti, kad vien investicinės aplinkos rodiklių gerinimas neturi tiesioginės įtakos TUI augimui, o tik sudaro tam prielaidas.

Be kita ko, pakito Lietuvos TUI struktūra. Lyginant 2011 ir 2015 m. TUI struktūrą, Lietuvoje 5,5 proc. susitraukė apdirbamoji gamyba, 2,3 proc. didmeninė ir mažmeninė prekyba, transporto priemonių remontas, 3,4 proc. elektros, dujų tiekimas ir dauguma kitų veiklos sričių. Didžiausias teigiamas pokytis (8 proc.) finansinėje ir draudimo veikloje, ir 3,27 proc. – nekilnojamojo turto operacijų. Tačiau tai sritys, į kurias iš esmės šios investicijos ateina pačios be didelių papildomų valstybės pastangų ir šiuo metu jos sudaro beveik 42 proc. visų Lietuvą pasiekusių investicijų, o 2011 m. buvo 30 proc. Tuo tarpu traukiasi kitos TUI veiklos sritys, kurios kitose šalyse įprastai laikomos prioritetinėmis.

Kaip rodo kitų šalių patirtis, TUI pritraukimo apimtims ir jų struktūros kokybei lemiamą reikšmę turi ilgalaikė, nuosekli ir tvari valstybės vizija ir aktyvūs valstybės institucijų ir įstaigų veiksmai pritraukiant TUI. Rinkos efektyvumas priklauso nuo jų reglamentuojančių institucijų, kurios nustato investuotojams veiklos sąlygas, lemiančias kaštų dydį ir informacijos prieinamumą, kurie savo ruožtu lemia investuotojų verslo sėkmę. Tiesioginiai užsienio investuotojai efektyviai ir prognozuojamai veikiančias institucijas laiko vienu potencialių priimančios šalies privalumų. Būtent tokį savo tyrimo aspektą pasirinkome atlikdami šį auditą.

Audito tikslas ir apimtis

Auditu siekėme įvertinti: ar valstybė aiškiai formuluoja savo strateginius tikslus, o valstybės institucijų ir įstaigų veiksmai yra efektyvūs, nuoseklūs ir rezultatyvūs pritraukiant tiesiogines užsienio investicijas.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar valstybės teisinė aplinka orientuota į sėkmingą TUI pritraukimą;
- ar valstybės institucijų ir savivaldybių taikomos TUI pritraukimo priemonės valdomos ir naudojamos efektyviai ir rezultatyviai.

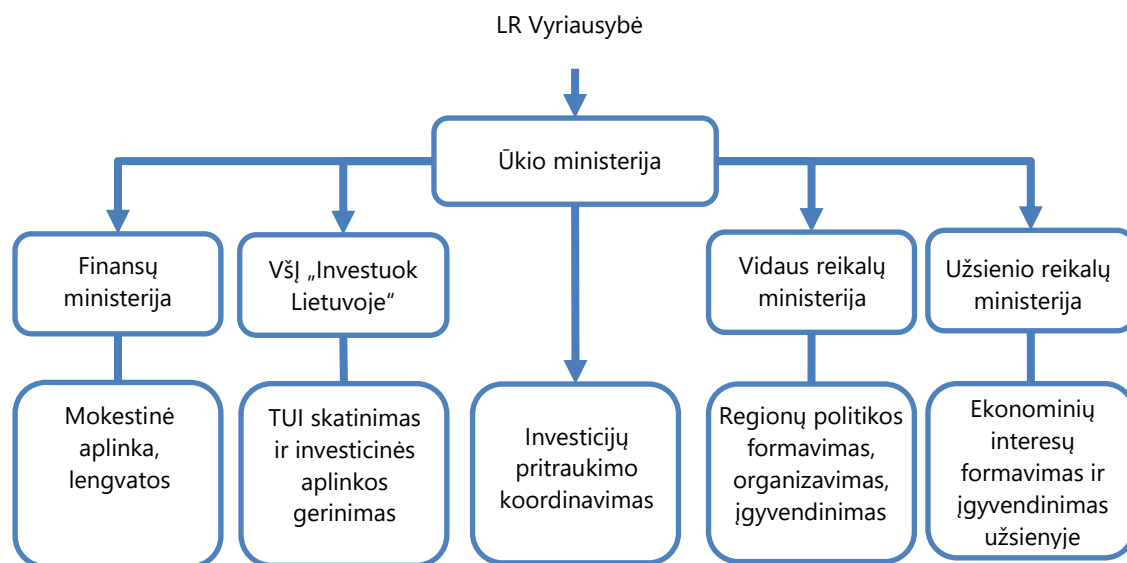
Audito subjektai:

- Ūkio ministerija – atsakinga už valstybės ūkio ir konkurencingumo didinimo politikos įgyvendinimą, įskaitant investicijų pritraukimą. Jai pavaldžiai VŠĮ „Investuok Lietuvoje“ pavesta rūpintis tiesioginių užsienio investicijų, ypač kuriančių didelę pridėtinę vertę, pritraukimu į pramonės ir paslaugų sektorius.
- Vidaus reikalų ministerija – formuoja valstybės politiką vietos savivaldos srityje ir taip prisideda prie palankios investicinės aplinkos formavimo Lietuvos regionuose.
- Finansų ministerija – atsakinga už tai, kad savivaldybių biudžeto pajamų planavimo ir paskirstymo sistema motyvuotų savivaldybes pritraukti užsienio ir vietos investicijas.

Audituojamas 2013–2016 m. laikotarpis. Kai kuriais atvejais, kai tai susiję su ES finansavimu, vertintas 2007–2013 m. finansinės paramos laikotarpis ir pasirengimas įgyvendinti 2014–2020 m. ES finansines priemones, susijusias su tiesioginių užsienio investicijų pritraukimu.

Pavaldumu ir koordinaciniais ryšiais susieti valstybinio sektoriaus dalyviai, veikiantys TUI pritraukimo srityje, vadovaujasi viešojo administravimo principais ir jų veiklą reglamentuojančiais dokumentais. Siekiant kuo didesnės pažangos TUI pritraukimo srityje, valstybinis sektorius turi veikti efektyviai, tam skirtus išteklius naudoti ekonomiškai ir rezultatų siekti kuo mažesnėmis sąnaudomis. Instituciniai veiksniai lemia ne tik tai, ar investuotojas pasirenka investuoti valstybėje, bet konkrečią valstybės vietą (regioną, savivaldybę), kurioje jam palankiausia ir naudingiausia tai daryti. Valstybinio sektoriaus įstaigų veikla privalo turėti aiškiai apibrėžtas atsakomybes, pagal veiklos sritis atskirtas funkcijas, pastarųjų nedubliuojant (2 pav.).

2 pav. Valstybinio sektoriaus TUI pritraukimo sistemos dalyviai ir pagrindinės jų funkcijos



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

Įvertinę ministerijų ir įstaigų nustatytas atsakomybių sritis bei atliekamas veiklas, analizavome, kaip įgyvendinamos ir kokį poveikį sukuria šios Lietuvoje taikomos tiesioginių užsienio investuotojų pritraukimo priemonės (3 pav.).

3 pav. Valstybės institucijų ir įstaigų valdomos tiesioginės TUI pritraukimo priemonės**Ūkio ministerijos valdomos tiesioginės TUI pritraukimo priemonės**

- Parama investicijų plėtrai (57,7 mln. Eur finansinėms investicijų skatinimo priemonėms)
- Pramoniniai parkai ir LEZ (40 mln. Eur LEZ infrastruktūrai ir žemės išpirkimui)

VšĮ „Investuok Lietuvoje“ valdomos tiesioginės TUI pritraukimo priemonės

- Užsienio investuotojų pritraukimas

Vidaus reikalų ministerijos valdomos tiesioginės TUI pritraukimo priemonės

- Regionų plėtra ir investicijų į juos pritraukimas. Institucijų, atsakingų už investicijų pritraukimą, veiklos regionuose koordinavimas
- Investicijų pritraukimo skatinimas regionuose 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. ES paramos lėšomis (848,9 mln. Eur ir 1,194 mln. Eur)

Finansų ministerijos valdomos priemonės, turinčios įtaką TUI pritraukimui

- Mokesčių lengvatos, išimtinai taikomos investuotojams
- Savivaldybių skatinimas pritraukti investuotojus, perskirstant savivaldybių biudžetų pajamas

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal ministerijų ir įstaigų nustatytas atsakomybių sritis

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai pateikti 1 priede „Audito apimtis ir metodai“ (46 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Valstybės ir regionų strategijose nėra aiškios, tvarios ir integralios TUI pritraukimo vizijos, o valstybės institucijų ir savivaldybių veiklos planavimas neskatina TUI pritraukimo

2014–2020 m. nacionalinė pažangos ir Investicijų skatinimo ir pramonės plėtros 2014–2020 m. bei kitos valstybės ir savivaldybių valdymo sričių veiklos programos neužtikrina nuoseklaus ir vientiso požiūrio į TUI.

Programų uždaviniai ir kriterijai, susiję su TUI pritraukimu, nesuderinti, kai kuriais atvejais prieštarauja vieni kitiems.

Valstybės institucijos neskatinamos efektyviai naudoti išteklius, stinga Ūkio ir Vidaus reikalų ministerijų bendradarbiavimo pritraukiant TUI į regionus, numatant investicijų pritraukimo kryptis ir finansavimo ES lėšomis intensyvumą.

Tik dėl gyventojų skaičiaus mažėjimo šalyje TUI vienam žmogui 2010–2016 m. laikotarpiu kasmet vidutiniškai augo apie 1,2 proc.

Finansinių paskatų, siekiant pritraukti TUI, taikymo procesui trūksta atsekamumo

Pagal VšĮ „Investuok Lietuvoje“ mums pateiktus dokumentus nėra atsekamumo, kaip vykdoma projektų atranka, atliekamas preliminarus vertinimas, pasirenkama informuoti ar ne investuotojus apie galimą finansavimą ir siūloma Ūkio ministerijai finansuoti projektą.

VšĮ „Investuok Lietuvoje“ preliminarini projekto paraiška vertinama nenagrinėjant projekto naudos valstybei, nėra nustatytos ribos, kada projektas laikomas nenaudingas.

VšĮ „Investuok Lietuvoje“ sprendimus finansuoti projektus priimančiai Ūkio ministerijai teikia nepagrįstai padidintus projektų naudos valstybei vertinimo rodiklius.

Dalis kokybinių (naudos valstybei) kriterijų pagrindimų paraiškose nekonkretūs, kartojasi ir yra neįpareigojantys investuotojų jų laikytis.

Neužtikrinama veiksminga projektų išlaidų vertinimo kontrolės ir priežiūros sistema.

Viešinimo reikalavimai nustatyti tik verslo skatinimo projektams, kurie finansuojami ES struktūrinių fondų lėšomis, o valstybės biudžeto lėšomis finansuojamų priemonių – ne, nors jų tikslai ir remiamos veiklos yra panašios.

Valstybė neišnaudoja LEZ potencialo pritraukti užsienio investuotojų

Valstybė į 7-į LEZ infrastruktūros dalį investavo per 40 mln. Eur, tačiau dar nenaudojama 74 proc. visos LEZ veiklai skirtos teritorijos.

Ūkio ministerija nesiėmė visų būtinų veiksmų, kad savivaldybei priklausantys infrastruktūros objektai, kurie suteikti LEZ valdymo bendrovei valdyti ir naudoti nuomos teise, būtų tinkamai suformuoti ir laiku paruošti naudojimui.

Neužtikrinamas LEZ veiklos valstybinės priežiūros komisijos veikimas, netinkamas valstybės interesų atstovavimas LEZ valdybose, valstybės pagalbos ir LEZ veiklos stebėseną nepakankama.

Savivaldybės nepakankamai taiko užsienio investicijų pritraukimo priemones

10 didžiųjų Lietuvos miestų (Vilnius, Kaunas, Klaipėda, Panevėžys, Telšiai, Utena, Šiauliai, Marijampolė, Alytus ir Tauragė) yra pritraukę didžiąją dalį (apie 88 proc.) visų šalies TUI. Lyginant didžiuosius miestus tarpusavyje, matoma Vilniaus lyderystė.

Savivaldybės retai taiko mokesčines skatinimo priemones, kurios padėtų pritraukti investicijas, nes, jų nuomone, šios priemonės nuostolingos joms ir nėra efektyvios. Mokesčių lengvatomis, skirtomis skatinti investuotojų pritraukimą, nesinaudoja apie 88 proc. savivaldybių, teigiant, kad jos esą neefektyvios ir neveiksmingos. 77 proc. savivaldybių nesinaudoja „minkštosiomis“ investicijų skatinimo priemonėmis, nebendradarbiauja su investuotojais ir nepadedą jiems konsultacijomis.

ES lėšų panaudojimas regionuose neskatina investicijoms palankios aplinkos formavimo

2007–2013 m. ES struktūrinės paramos regionams lėšos (848,9 mln. Eur) nesukūrė palankios TUI aplinkos ar tvarių darbo vietų.

Skirstant 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos lėšas 1,194 mlrd. Eur Vidaus reikalų ministerija pasirinko labai panašias priemones kaip ir 2007–2013 m.: gerinti viešąjį valdymą ir paslaugų kokybę savivaldybėse, modernizuoti vietos bendruomenėms svarbią infrastruktūrą, diegti aplinkos gerinimo ir aplinkos apsaugos priemones.

Įvertinę surinktus įrodymus, pateikiame valstybinio audito rezultatus. Tinkamai įgyvendinus pateiktas rekomendacijas būtų užtikrinta veiksmingesnė ir efektyvesnė valstybinio sektoriaus veikla pritraukiant tiesiogines užsienio investicijas.

Savivaldybių biudžeto pajamų planavimo ir paskirstymo sistema neskatina TUI pritraukimo

Aktyviam TUI pritraukimo procesui regionuose vykdyti būtini finansiniai ir žmogiškieji ištekliai, tačiau paskirstant GPM tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų neatsižvelgiama į savivaldybių vykdomas funkcijas, jų apimtį ir rezultatus.

Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme nėra nustatytų kriterijų, kuriais remiantis nustatomos ir keičiamos joms tenkančios GPM dalys. Savivaldybės donorės nustatomos ir lėšos išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti apskaičiuojamos neatsižvelgiant į savivaldybių veiklos rodiklius.

IŠVADOS

Valstybės vykdomas tiesioginių užsienio investicijų pritraukimas nepakankamai veiksmingas, o valstybės institucijų ir savivaldybių taikomų jų pritraukimo priemonių valdymui ir naudojimui trūksta efektyvumo ir rezultatyvumo, kad būtų įgyvendintas Valstybės pažangos strategijoje „Lietuva 2030“ numatytas siekis visomis pastangomis pritraukti šias užsienio investicijas, nes:

1. Tiesioginių užsienio investicijų pritraukimo politikoje ir jos įgyvendinime trūksta aiškios, tvarios ir integralios vizijos, tikslų, prioritetinių plėtrai verslo sektorių nustatymo, turinčių įtakos šalyje sukurtos investicinės aplinkos potencialo išnaudojimui (1.1 poskyris).
2. Valstybinio sektoriaus institucijos ne visais atvejais tinkamai įgyvendina joms priskirtas funkcijas susijusias su TUI pritraukimu, jų veikla nepakankamai koordinuojama, stinga bendradarbiavimo. Tai apsunkina valstybei ir regionams svarbiausių sprendimų priėmimą (1.2 poskyris).
3. Neišnaudojamas investuotojų pritraukimo skatinimo priemonių valstybės biudžeto lėšomis potencialas: projektų atrankai trūksta atsekamumo, jų naudos valstybei vertinimo rezultatai nepagrįstai padidinami, galimybės įvertinti investicinių projektų sukuriamą tikrąją naudą ribotos dėl informacijos konfidencialumo įsipareigojimų (2.1 poskyris).
4. LEZ valstybinis valdymas ir priežiūra, koordinavimas ir atstovavimas valstybei jų valdymo bendrovėse neužtikrina, kad jų veikla atitiktų valstybės lūkesčius. Netinkamai vykdomi LEZ veiklos pagrindų sutartyse nustatyti viešojo sektoriaus įsipareigojimai sudaro prielaidas LEZ valdymo bendrovėms nevykdyti įsipareigojimų (2 poskyris).
5. Savivaldybės neišnaudoja mokestinių, infrastruktūros ir „minkštųjų“ tiesioginių užsienio investicijų pritraukimą skatinančių priemonių potencialo, motyvuodamos jų nepatrauklumu (2.3.1 skirsnis).
6. Regionų ekonominio augimo ir investuotojų pritraukimo skatinimui panaudotos 2007–2013 m. ES fondų lėšos (848,9 mln. Eur) buvo nukreiptos ne pritraukti investuotojų ar kurti tvarias darbo vietas, o aplinkos gerinimo priemonėms, tik iš dalies turėjusioms poveikio investicijų apimtims. Planuojant 2014–2020 m. ES paramą (1,194 mlrd. Eur) regionams nebuvo atsižvelgta į ankstesnio laikotarpio paramos panaudojimo trūkumus (2.3.2 skirsnis).
7. Nuo 1997 metų daug kartų keista savivaldybių biudžetų pajamų planavimo ir paskirstymo sistema ir toliau neskaitina savivaldybių siekti pritraukti investicijų, priimti sprendimus, turinčius įtakos biudžetų pajamų didėjimui ir regionų ekonomikos augimui (1.3 poskyris).

Rekomendacijos

Atsižvelgdami į parengtus teisės aktų projektus dėl teisinio reglamentavimo tobulinimo, į Vyriausybės programoje planuojamas įgyvendinti priemones šioje srityje ir siekdami, kad pritraukiant tiesiogines užsienio investicijas būtų užtikrinta veiksmingesnė ir efektyvesnė valstybinio sektoriaus veikla, skatinanti šalies ir jos regionų ekonominį augimą per pritraukiamas tiesiogines užsienio investicijas, rekomenduojame:

Vyriausybei

1. Sukurti TUI pritraukimo politiką grįstą aiškia vizija, nuosekliais tikslais, nustatyti prioritetinius plėtrai verslo sektorius (1 išvada)
2. Užtikrinti, kad ilgalaikė tiesioginių užsienio investicijų pritraukimo politika būtų nuosekliai įgyvendinama trumpos ir vidutinės trukmės valstybės ir savivaldybių strateginiuose planavimo dokumentuose, o strateginio planavimo sistema sudarytų sąlygas integruoti teritorinio ir regioninio planavimo procesus (1 ir 2 išvada)

Ūkio ministerijai

3. Tobulinti TUI pritraukimo priemonės administravimo procesą, kad projektų atranka ir vertinimas būtų atsekami, įgyvendinimo priežiūra nuosekli, o projektai ir jų įgyvendinimas viešinami. (4 išvada).
4. Numatyti priemones užtikrinančias LEZ valstybinio valdymo ir priežiūros sistemos veikimą ir viešojo sektoriaus įsipareigojimų LEZ valdymo bendrovėms įgyvendinimą (5 išvada).

Vidaus reikalų ministerijai

5. Užtikrinti regionų specializaciją pagal prioritetines investicijų pritraukimo kryptis ir suderinamumą su valstybės strateginiais ir teritorijų planavimo dokumentais (1 išvada).
6. Tobulinti savivaldybių taikomas mokestines, infrastruktūros ir „minkštąsias“ priemones, kad jos veiksmingiau pritrauktų užsienio investuotojus (6 išvada).
7. Patikslinti Regionų plėtros planų ir Integruotų teritorijų vystymo programų rengimo metodikas, numatant priemones, kad 2014–2020 m. ES lėšos regionuose būtų naudojamos daugiau ilgalaikėje perspektyvoje svarbiam investicinės aplinkos gerinimui bei tvarių darbo vietų kūrimui (7 išvada)

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (43 psl.).