



EKONOMIKOS SKATINIMO IR KORONAVIRUSO (COVID-19) SUKELTŲ PASEKMIŲ MAŽINIMO PRIEMONIŲ PLANO TIKSLO – PADĖTI VERSLUI IŠSAUGOTI LIKVIDUMĄ – ĮGYVENDINIMO TEISĖTUMAS

2021 m. birželio 29 d.

Nr. FAE-6

SANTRAUKA

Audito svarba

Lietuva, kaip ir visas pasaulis, prasidėjus COVID-19 pandemijai, susidūrė su naujais iššūkiais ir grėsmėmis. Euro zonos ekonomika 2020 m. susitraukė 6,8 proc.,¹ nes įprastinio gyvenimo ribojimo priemonės turėjo neigiamos įtakos paslaugų sektoriui, didino žaliavų kainas ir trikdė jų tiekimą, mažino gamybos apimtį, o verslas susidūrė su tęstinumo iššūkiais.

Vyriausybė, atsižvelgdama į pandemijos sukeltus neapibrėžtumus, 2020 m. kovo mėn. parengė trumpalaikį ekonomikos skatinimo ir koronaviruso plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių planą². Jis buvo skirtas padėti išspręsti verslo finansinio likvidumo ir gyventojų pajamų išsaugojimo problemas. Ekonomikos skatinimo planas buvo parengtas atsižvelgiant į jau stebimus pandemijos neigiamus padarinius socialinei ir ekonominei situacijai ir galimus dar didesnius neigiamus padarinius trumpuoju laikotarpiu. Planu siekta užtikrinti reikiamus išteklius efektyviai sveikatos ir visuomenės

¹ Prieiga per internetą: <https://sdw.ecb.europa.eu/> (žiūrėta 2021-05-13).

² Vyriausybės 2020-03-16 pasitarimo sprendimas, protokolai Nr. 14.

saugumo sistemų veiklai, padėti išsaugoti darbo vietas ir palaikyti žmonių pajamų lygį, padėti verslui išsaugoti likvidumą, skatinti ekonomiką, užtikrinti valstybės išdo likvidumą³.

Suprasdami, kad sėkminga verslo plėtra lemia didesnę užimtumą, daugiau surinktų mokesčių, socialinę gerovę ir saugumą, sparčiau augantį bendrąjį vidaus produktą, atlikome Ekonomikos skatinimo priemonių plano 3-iojo tikslo – padėti verslui išsaugoti likvidumą – priemonių teisėtumo auditą. Vertindami procesų ir lėšų, skirtų padėti verslui išsaugoti likvidumą, atitiktį teisės aktams, atkreipėme dėmesį ir į tai, ar sukurta teisinė aplinka pakankama, siekiant nusistatytų tikslų ir įgyvendinant patvirtintas priemones.

Audito tikslas ir apimtis

Šio audito tikslas – įvertinti 2020 m. ekonomikos skatinimo ir koronaviruso (COVID-19) sukeltų pasekmių mažinimo priemonių plano 3-iojo tikslo – padėti verslui išsaugoti likvidumą – įgyvendinimo atitiktį teisės aktams. Audito metu vertinome priemones, kurioms buvo skirtas tiesioginis finansavimas iš valstybės biudžeto, t. y. 3-iojo tikslo 9⁴–12 priemonių grupes, taip pat 5 priemonę, kuria buvo padidintas garantijų teikimo limitas.

Audituojamieji subjektai:

- Ekonomikos ir inovacijų ministerija – administravo 9-os (didinti verslo subjektų likvidumą) ir 12-os (užtikrinti turizmo sektoriaus likvidumą) priemonių grupių įgyvendinimą;
- Žemės ūkio ministerija – administravo 10-os (sudaryti sąlygas išsaugoti žemės ūkio sektoriaus likvidumą ir didinti finansinių paslaugų prieinamumą ūkio subjektams, kurių veikla susijusi su žemės ūkiu, miškų ūkiu, maisto ūkiu, kaimo plėtra ir žuvininkyste, bei sumažinti skolinimosi kaštus, taip pat sudaryti sąlygas kompensuoti palūkanas ir garantinę įmoką tiems ūkio subjektams, kurie nebegali pretenduoti į jų kompensavimą) ir 11-os (sudaryti sąlygas išsaugoti žemės ūkio sektoriaus gamybos potencialą ir tvarią maisto tiekimo grandinę (teikti laikinąją valstybės pagalbą pieno gamintojams, galvijų, kiaulių laikytojams ir daržovių augintojams; užtikrinti paramos mokėjimą įmonėms, vykdančioms žemės ūkio produktų perdirbimo veiklą pieno, galvijienos, paukštienos ir kiaušinių sektoriuose ir patyrusioms nuostolių dėl COVID-19 epideminės situacijos)) priemonių grupių įgyvendinimą;
- UAB „Investicijų ir verslo garantijos“ – įgyvendino 9-os priemonių grupės 10 priemonių (iš 13), 12-os priemonių grupės 1 priemonę (iš 2) ir 5 priemonę⁵;
- Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos, VŠĮ Lietuvos verslo paramos agentūra ir Nacionalinis bendrųjų funkcijų centras – įgyvendino 9-os priemonių grupės 2 priemones (iš 13);
- VŠĮ „Keliauk Lietuvoje“ – įgyvendino 12-os priemonių grupės 1 priemonę (iš 2);

³ Prieiga per internetą: [Finansiniai ir ekonominiai sprendimai dėl COVID-19 | Lietuvos Respublikos finansų ministerija \(lv.lt\)](https://finansiniai.ir.ekonominiai.sprendimai.dėl.covid-19.lietuovs.respublikos.finansu.ministerija.lv.lt) (žiūrėta 2021-05-13).

⁴ 9.5 priemonės (Pagalbos verslui fondas) audito metu nevertinome, nes audituojamas laikotarpis – 2020 m., o fondas pradėjo veikti tik 2020 m. spalio mėn. pabaigoje, 2020-12-31 duomenimis, lėšų buvo skirta tik vienam projektui.

⁵ Padidinti Žemės ūkio paskolų garantijų fondo ir „Invega“ garantijų limitą 500 mln. Eur ir išplėsti garantijų suteikimo sąlygas.

- Nacionalinė mokėjimų agentūra prie Žemės ūkio ministerijos – įgyvendino 10-os priemonių grupės 3 priemones (iš 12) ir 11-os priemonių grupės visas 10 priemonių;
- VĮ Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centras – įgyvendino 11-os priemonių grupės 6 priemones (iš 10);
- UAB Žemės ūkio paskolų garantijų fondas – įgyvendino 10-os priemonių grupės 9 priemones (iš 12) ir 5 priemonę;
- Atsirinktos 34 savivaldybės – įgyvendino 10-os priemonių grupės 3 priemones (iš 12) ir 11-os priemonių grupės 7 priemones (iš 10).

Audituojamas 2020 metų laikotarpis (nuo priemonių patvirtinimo 2020 m. iki 2020-12-31).

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (33 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

1. Nuoseklumo ir informatyvumo stoka planuojant išlaidas COVID-19 pasekmėms sumažinti

- Praktiką, kai Seimo patvirtintus valstybės biudžeto rodiklius keičia ne pats Seimas, o Vyriausybė, vertiname kaip keistiną, nes tai rodo planavimo trūkumus, nesuteikia pakankamai informacijos fiskalinės rizikos valdymui ir didina riziką pažeisti fiskalinės drausmės reikalavimus, kai šie yra taikomi. Todėl dar 2016 m.⁶ teikėme rekomendaciją: siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi Konstitucijos nuostatų, inicijuoti teisės aktų pakeitimus, nusprendus, kokius finansinius rodiklius ir kiek jų privalo tvirtinti Seimas ir kiek suteikti Vyriausybei teisių vykdyti biudžetą. Neįgyvendinta rekomendacija ypač aktuali tapo pandemiais 2020-ais m., kai itin didelės apimties (3 294,3 mln. Eur skolintų lėšų, o tai sudarė 25,7 proc. įstatymu patvirtintų asignavimų⁷) lėšos COVID-19 ekonominiams padariniams sušvelninti nebuvo įtrauktos į valstybės biudžeto patvirtintus asignavimus.
- Pats Ekonomikos skatinimo planas buvo tvirtinamas tik Vyriausybės protokolinais sprendimais, nors Konstitucijoje yra įtvirtinta nuostata, kad visi valstybės valdymo reikalai, priskirti Vyriausybės kompetencijai, turi būti sprendžiami priimant nutarimus. Įvertinus aplinkybių neapibrėžtumą ir skubą 2020-ųjų pavasarį, toks plano tvirtinimo būdas suprantamas, tačiau ir toliau plano pakeitimus tvirtinant protokolinais sprendimais nebuvo užtikrinti teisėkūrai keliami atvirumo, skaidrumo, koncentruotumo reikalavimai⁸. Per 2020 metus planas buvo redaguotas 13 kartų, buvo keičiamos jame esančios priemonės, perskirstomos lėšos. Vyriausybė vadovaudamasi planu priėmė 41 nutarimą dėl lėšų skyrimo, tai rodo, kad planu buvo vadovautasi kaip teisės aktu, tačiau neužregistravus jo teisės aktų registrė, kas leistų susipažinti su aktualia redakcija ir pokyčiais.

⁶ 2016-10-03 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-60-6-10-1 „Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas“.

⁷ 2020 m. patvirtinta 12 778,5 mln. Eur asignavimų išlaidoms ir turtui įsigyti.

⁸ Teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012-09-18 Nr. XI-2220, 5 str. 1 d., 17 ir 19 str.

- Kriterijų, kuriais vadovaujantis 3-iojo tikslo priemonės buvo įtraukiamos arba neįtraukiamos į planą, nebuvo. Viena iš šių priemonių – skatinamoji finansinė priemonė „Alternatyva“ rinkos sąlygomis⁹ nebuvo specialiai pritaikyta COVID-19 laikotarpiui, tačiau į planą – įtraukta. Kitos įgyvendinamos priemonės – individualios garantijos¹⁰ ir sutelktinės paskolos „Avietė“¹¹ kurios buvo pritaikytos COVID-19 laikotarpiui, nebuvo įtrauktos į ekonomikos skatinimo planą. Taip planas nerodė visų priemonių verslui skatinti.
- Be to, ne visos plano 3-iojo tikslo priemonių grupės buvo vienodai detalizuotos į konkrečias vykdomas priemones. Nededalizuotos žemės ūkiui skirtos priemonių grupės (10 ir 11), pateikiama tik apibendrinta ir abstrakti informacija (pvz., sudaryti sąlygas išsaugoti žemės ūkio sektoriaus likvidumą ir didinti finansinių paslaugų prieinamumą), todėl neaišku, kokiais būdais (paskolomis, subsidijomis ar kt.) Vyriausybė planavo paremti ar paskatinti šį sektorių (1 skyrius, 12 psl.).

2. Daugumos (31 iš 37) plano 3-iojo tikslo priemonių lėšų buvo skirta ir didelėms įmonėms remti

- Laikinosios valstybės pagalbos komunikatas¹² nurodė, kad valstybės narės turėtų skirti ypatingą dėmesį labai mažų ir mažų įmonių rėmimui, kadangi šios įmonės labai prisideda prie darbo vietų kūrimo ir ekonomikos augimo Europos Sąjungoje. Vyriausybė, siekdama išsaugoti mikroįmonių likvidumą¹³, į Ekonomikos skatinimo planą įtraukė subsidijų mikroįmonėms priemonę, bet maksimaliai pasiekti šį tikslą sutrukdė sąvokos neapibrėžtumas. Smulkiojo ir vidutinio verslo subjektų sampratą nustato Smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros įstatymas (SWVP), kuriame įtvirtinta labai mažos įmonės sąvoka. Mikroįmonės sąvokos šiame įstatyme nėra, jos apibrėžimą nutarimu įtvirtino Vyriausybė, kuri mikroįmonę apibrėžusi tik darbuotojų skaičiaus kriterijumi, sudarė prielaidas skirti valstybės biudžeto lėšų subjektams, finansiniais rodikliais didesniems už Smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros įstatyme apibrėžtas labai mažas įmones. Tokiu būdu į paramą pretendavo labai skirtingi rinkos dalyviai (nepalyginamos įmonės) – 2020 m. tarp subsidijas mikroįmonėms gavusių buvo 10 didelių įmonių (metinės pajamos didesnės nei 50 mln. Eur arba balansinis turtas didesnis nei 43 mln. Eur), 113 – vidutinių (metinės pajamos neviršija 50 mln. Eur, balansinė turto vertė neviršija 43 mln. Eur) ir 938 mažų įmonių (metinės pajamos ir balansinis turtas neviršija 10 mln. Eur).
- Didelės įmonės galėjo pretenduoti į 31-ai (iš 37) plano 3-iojo tikslo priemonei skirtų lėšų. Iš jų 22 priemonės, skirtos žemės ūkio sektoriui, rėmėsi Žemės ūkio, maisto ūkio ir kaimo plėtros įstatymu¹⁴, kuriuo žemės ūkio subjektai pagal dydį neskirstomi. Visos kitos priemonės, skirtos verslui ir turizmui rėmėsi SWVP įstatymu¹⁵ reglamentuojant paramą mažoms ir vidutinėms įmonėms, tačiau paramos teikimas didelėms įmonėms įstatymu nereglamentuotas. Taigi, verslui ir turizmui skirtomis paramos priemonėmis didelės įmonės buvo remiamos vadovaujantis ministro įsakymais patvirtintomis schemomis,

⁹ UAB „Invega“ generalinio direktoriaus 2020-04-17 įsakymu Nr. B-49 patvirtintas priemonės aprašas.

¹⁰ Ekonomikos ir inovacijų ministro 2019-10-21 įsakymas Nr. 4-595 „Dėl Smulkiojo ir vidutinio verslo paskolų garantijų teikimo nuostatų patvirtinimo“.

¹¹ UAB „Invega“ generalinio direktoriaus 2018-04-04 įsakymu Nr. B-50 patvirtintas priemonės aprašas.

¹² 2020-03-19 Europos Komisijos komunikatas „Laikinoji valstybės pagalbos priemonių, skirtų ekonomikai remti reaguojant į dabartinį COVID-19 protrūkį, sistema“.

¹³ Vyriausybės 2020-05-06 pasitarimo sprendimas, protokolas Nr. 23

¹⁴ Žemės ūkio, maisto ūkio ir kaimo plėtros įstatymas, 2002-06-25 Nr. IX-987, 8 str. 4 d.

¹⁵ Smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros įstatymas, 1998-11-24 Nr. VIII-935.

priemonių įgyvendinimo sąlygų aprašais bei įstatymo, kuris reglamentuotų valstybės pagalbą didelėms įmonėms (2 skyrius, 15 psl.).

3. Nevienodais principais grįstos sąlygos skirtingiems verslo sektoriams gauti valstybės biudžeto lėšų

- 2019 m. ataskaitoje¹⁶ pateikėme įžvalgas dėl projektinio (atrankos) finansavimo būdo, nes jis yra plačiai taikomas, kai valstybė remia (palaiko) atitinkamas veiklas, iniciatyvas (smulkaus verslo, žemės ūkio, sporto, kultūros ir pan.). Tačiau asignavimų valdytojai projektinį finansavimą inicijuoja pagal savo parengtas projektinio (atrankos) finansavimo tvarkas, o tokia projektinio finansavimo taikymo praktika, kai nėra bendrų finansavimo principų, sudaro sąlygas galimai neobjektyviai ir neskaidriai naudoti valstybės biudžeto lėšas. Tuo metu Vyriausybei rekomendavome reglamentuoti bendrus principus projektinio (atrankos) finansavimo būdo taikymui ir bendras tokio būdo taikymo taisykles.
- Įgyvendinant šią rekomendaciją tikslinga įvertinti ir pandeminio laikotarpio patirtį ir praktiką, kai verslo ir žemės ūkio sektoriams valstybės pagalbai gauti buvo nustatomos nevienodais principais grįstos sąlygos: dėl 2020 m. pajamų kritimo, įmonių dydžio, paskolų terminų, paskolų grąžinimo sąlygų, kompensuojamų palūkanų dydžio ir t.t. 9-iose priemonėse iš 13-os kitam verslui skirtų priemonių paramą galėjo gauti ir žemės ūkio sektoriaus subjektai. Taigi, COVID-19 situacija parodė, kad būtina sukurti finansavimo modelius, veikiančius ne tik ekonomikos pakilimo laikotarpiais, bet susidarius ir ekstremalioms situacijoms (3 skyrius, 19 psl.).

4. Nepakankami vertinimo kriterijai ir tvaraus verslo neskatinančios paskolų sąlygos

Nepakankami vertinimo kriterijai teikiant paskolas labiausiai nuo COVID-19 nukentėjusiems verslams

- 2020 m. balandžio viduryje buvo pradėta vykdyti priemonė dėl COVID-19 protrūkio su sunkumais susiduriantiems smulkiojo ir vidutinio verslo subjektams skubiai ir be didelių apribojimų suteikti finansavimą kaip paskolas, kad verslo subjektai galėtų susimokėti už savo būtinausias išlaidas. Pagalbą galėjo gauti įmonės, kurios 2019-12-31 nebuvo patiriančios sunkumų. Teikiant paskolas dėl sunkumų patyrimo buvo vertinamas nuosavo ir įstatinio kapitalo santykis. Nustatėme, kad 8-ių (iš 29) tikrintų paskolas gavusių įmonių sunkumų patyrimą rodė skolos – nuosavybės koeficientas, kuris teikiant paramą nebuvo vertinamas¹⁷, 4-ioms iš jų po pusmečio buvo išskeltos bankroto bylos ar pradėta restruktūrizacija. Manome, kad, neparinkus pakankamų kriterijų pareiškėjų finansinės būklės įvertinimui, valstybės lėšomis galėjo būti gelbėjamos ir sunkumus jau prieš pandemiją patiriančios įmonės (4.1 poskyris, 24 psl.).

Skatinamosios finansinės priemonės „Alternatyva“ sąlygos neskatina tvaraus verslo

¹⁶ 2019-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-8 „2018 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

¹⁷ Skolos – nuosavybės koeficientas nebuvo vertinamas, nes pareiškėjai pateikė SVV deklaraciją, kurioje nurodė, kad yra priskiriami SVV subjektams. Vadovaujantis 2014-06-17 ES reglamento Nr. 651/2014, 2 str. 18 p., sunkumų patyrimas SVV subjektams gali būti nustatomas vertinant tik nuosavo ir įstatinio kapitalo santykį.

- Dar viena skatinamoji finansinė priemonė „Alternatyva“ rinkos sąlygomis tiesiogiai nebuvo siejama su COVID-19 laikotarpiu, ja sudarytos sąlygos verslo subjektams pasiskolinti iš alternatyvios rinkos. Daugiau nei pusei paskolų (58 proc.) buvo nustatytos 16–29 proc. metinės palūkanų normos, 2 proc. paskolų metinės palūkanų normos buvo 30–36 proc., o viena paskola suteikta su 60 proc. metine palūkanų norma. Dviem atvejais (iš 13-os tikrintų) finansų tarpininkų taikomi administravimo, sutarties sudarymo mokesčiai siekė 15–17 proc. paskolos sumos. Manome, kad tokios paskolų sąlygos gali turėti neigiamos įtakos jų gavėjams. (4.2 poskyris 26 psl.).

5. „Formalus“ pareiškėjų vertinimas skiriant paramos lėšas žemės ūkio sektoriaus subjektams

Savivaldybės ir Nacionalinė mokėjimų agentūra sunkumų patyrimo vertinimą atliko „formaliai“

- Vertinimą, kad paramą pretenduojančios gauti įmonės nėra laikomos sunkumų patiriančiomis 2019-12-31, 6-iose priemonėse žemės ūkiui buvo įpareigos atlikti savivaldybės ir vienoje – Nacionalinė mokėjimų agentūra. Trečdalis tikrintų savivaldybių (11 iš 34) ir Nacionalinė mokėjimų agentūra nurodė, kad finansinių ataskaitų nevertino, jos pasitikėjo pareiškėjų pateikta informacija, kad jie nepatiria sunkumų. Tai rodo, kad trūko metodinių nurodymų ar rekomendacijų dėl sunkumų patyrimo vertinimo (5.1 poskyris, 28 psl.).

9 proc. tikrintų paramą gavusių ūkininkų nedeklaravo pajamų VMI

- Plano 3-iojo tikslo priemonėse, skirtose žemės ūkio subjektams, nebuvo nurodyta reikalavimo ūkininkams būti deklaravus pajamas ar būti sumokėjus priklausančius mokesčius. Taip pat tam, kad būtų mažesnė administracinė našta, vertinant nukentėjimą nuo COVID-19, kai kuriose priemonėse buvo vertinamas viso sektoriaus, o ne individualaus pareiškėjo pajamų kritimas. Nustatėme, kad 9 proc. gavusių paramą ūkininkų (8 iš 89) 2019 m. VMI pajamų nedeklaravo ir tiek pat ūkininkų deklaruotos 2019 m. pajamos skyrėsi nuo pateiktų finansinėse ataskaitose. 2013 m. valstybinio audito ataskaitoje „Žemės ūkio srities mokesčių lengvatos“ pateikėme pastebėjimus dėl ūkininkų pajamų deklaravimo skirtingoms institucijoms neatitikimų (5.2 poskyris, 30 psl.).

Rekomendacijos

Atlikę auditą rekomendacijų neteikiame, tačiau įvertinant pandeminio laikotarpio patirtį ir praktiką, kad esant ekstremalioms situacijoms sprendimai būtų priimami greitai ir laikantis teisės aktų bei būtų sukurti skaidrūs finansavimo modeliai, veikiantys tiek ekonomikos pakilimo laikotarpiais, tiek susidarius ekstremalioms situacijoms, ypatingas dėmesys turi būti skiriamas anksčiau Vyriausybei teiktų rekomendacijų įgyvendinimui:

- 1) siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi Konstitucijos nuostatų, inicijuoti teisės aktų pakeitimus, nusprendus, kokius finansinius rodiklius ir kiek jų privalo tvirtinti Seimas ir kiek suteikti Vyriausybei teisių vykdyti biudžetą (1 rezultatas);
- 2) siekiant skaidraus ir tikslingo valstybės biudžeto lėšų naudojimo, reglamentuoti bendrus principus projektinio (atrankos) finansavimo būdo taikymui ir bendras tokio būdo taikymo taisykles (3 rezultatas).

Informaciją apie paramą gavusius ūkininkus, kurie nedeklaravo pajamų arba jos skyrėsi nuo finansinėse ataskaitose nurodytų, perdavėme VMI ir kitoms institucijoms kontrolės veiksmams atlikti.