

LAISVŪJŲ EKONOMINIŲ ZONŲ VEIKLOS VERTINIMAS

2023 m. rugpjūčio 2 d.

Nr. VRE-4

SANTRAUKA

Vertinimo svarba

Investicijos – užimtumo, žinių ir konkurencingumo šaltinis, nuo kurio priklauso šalies ekonomikos augimas, spartesnė silpnesnių regionų plėtra, jų patrauklumo didėjimas. Tiesioginės vidaus ir užsienio investicijos sudaro sąlygas šalies gyventojams uždirbti ir gyventi geriau. Todėl siekiama, kad Lietuva atsirastų verslo investicijų žemėlapyje ir stiprintų pozicijas tarptautinėse rinkose¹.

„Dėti visas pastangas pritraukti pasaulio kompanijų investicijas į Lietuvą“ – viena pagrindinių mūsų šalies aukščiausiojo lygmens strateginių ekonomikos pokyčio kryptių². Vienas įrankių, padedančių valstybei pasiekti šį tikslą, – laisvosios ekonominės zonos³. Veikiančių laisvųjų ekonominių zonų, kaip ir pramonės parkų, pramoninių teritorijų vystymas, jų ribų plėtimas įtrauktas į strategiškai svarbių ekonomikos vystymo projektų sąrašą⁴, o Seimo patvirtintoje⁵ aštuonioliktosios Vyriausybės programoje kalbama ne tik apie šių zonų vystymo, bet ir apie naujų kūrimo poreikį.

Vertinimo tikslas ir apimtis

Vertinimo tikslas – įvertinti, ar valstybės strategija dėl laisvųjų ekonominių zonų sudaro prielaidas, kad jų veikla duotų optimalią pridėtinę vertę.

Pagrindinės vertinimo kryptys:

¹ [Investicijos | Ekonomikos ir inovacijų ministerija \(lrv.lt\)](#), žiūrėta 2023-02-13.

² Prieiga per internetą: [XI-2015 Dėl Valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo \(lrs.lt\)](#), žiūrėta 2023-02-22.

³ Prieiga per internetą: [998 Dėl 2021–2030 metų Nacionalinio pažangos plano patvirtinimo \(lrs.lt\)](#), žiūrėta 2023-02-22.

⁴ Pagal Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano tekstinės dalies 2 priedo 3 p., patvirtintą Vyriausybės 2021-08-29 nutarimu Nr. 789, numatoma išplėsti Kauno, Klaipėdos, Akmenės LEZ ribas.

⁵ 2020-12-11 nutarimu Nr. XIV-72.

- ✓ laisvųjų ekonominių zonų veiklos rodikliai;
- ✓ investicijos į laisvasias ekonomines zonas;
- ✓ laisvųjų ekonominių zonų valdymo bendrovių veikla ir jos priežiūra.

Audituojamas subjektas – Ekonomikos ir inovacijų ministerija.

Vertinimo metu apklausėme visas savivaldybes ir laisvųjų ekonominių zonų valdymo bendroves. Naudojomės VŠĮ „Investuok Lietuvoje“ atliktomis analizėmis, zonų veiklos stebėsenos ataskaitomis; bendravome su Lietuvos pramonininkų konfederacijos, Lietuvos savivaldybių asociacijos ir Lietuvos laisvųjų ekonominių zonų asociacijos nariais (2 priedas).

Vertinamas laikotarpis – 2020–2022 m. Siekdami įvertinti pokyčius, naudojome ir 2019 m. duomenis.

Pagrindiniai vertinimo rezultatai

Valstybės strategija dėl laisvųjų ekonominių zonų ir jų veiklos reglamentavimas nesudaro pakankamų prielaidų, kad jos duotų optimalią pridėtinę vertę, nes šalies mastu nenustatyti lūkesčiai zonų veiklai, jų veiklos rodikliai neambicingi, tobulintinas zonų, valstybinių ir savivaldybių institucijų bendradarbiavimas pritraukiant investicijas. Valstybinės žemės trūkumas ir neišvystyta infrastruktūra – pagrindinės zonų vystymo ir plėtros kliūtys.

Laisvųjų ekonominių zonų veiklos rodikliai

Strateginiuose planavimo dokumentuose numatytas laisvųjų ekonominių zonų vystymas ir dviejų naujų kūrimas, tačiau atskiros priemonės ir investicijų sumos šių zonų inžinierinės infrastruktūros vystymui nenumatytos, nenustatyti konkretūs siektini zonų veiklos rodikliai, taigi šalies mastu nėra nustatyta, kokią pridėtinę vertę turėtų atnešti zonų veikla (1.1 poskyris, 11 psl.).

Kiekvienos zonos valdymo bendrovės veiklos rodikliai nustatyti sutartyse, tačiau 5 (iš 7) nenumatytas zonos teritorijos užimtumo rodiklis (proc.). Kiti rodikliai nustatyti absoliučiais skaičiais (investicijos – tūkst. Eur, darbo vietos – vnt.), 5, 10 metų ar visam sutarties galiojimo laikotarpiui (49 m.) ir neįteisinta jų peržiūrėjimo galimybė, taigi dėl ekonominių, technologinių ir kt. pokyčių jie gali tapti neaktualūs, neambicingi. Sukurtų darbo vietų rodiklis orientuotas į jų įsteigimą, o ne faktiškai įdarbintų darbuotojų skaičių. Per 2021 m. zonų įmonėse sukurta 1 000 darbo vietų, nors faktiškai dirbančiųjų pokytis galėjo sudaryti apie trečdalį nuo sukurtų darbo vietų. 4 (iš 7) zonų valdymo bendrovių pasiekti investicijų ir sukurtų darbo vietų rodikliai dar nesibaigus jų pasiekimo laikotarpiui reikšmingai viršijo (nuo 1,5 iki 72 kartų) arba pasibaigus tarpiniam laikotarpiui buvo mažesni (11–72 proc.) nei siektinos jų reikšmės. Rodiklių nepasiekus, valdymo bendrovėms nebuvo taikytos sankcijos, nors ir numatytos sutartyse (1.2 poskyris, 12 psl.).

Įstatymuose numatyti regionų infrastruktūros panaudojimo ir aukštųjų technologijų vystymo zonose tikslai, kurių pasiekimas nematuojamas. Kauno ir Klaipėdos zonoms nenustatyti su regionų infrastruktūros (jūrų uosto, Kauno oro uosto, geležinkelių ir automagistralės)

panaudojimu susiję veiklos rodikliai; nė vienai zonos valdymo bendrovei nenustatyti veiklos rodikliai, susiję su aukštųjų technologijų vystymu ar mokslo pažangos plėtra. Auditorių surinktais duomenimis, 78 proc. (71 iš 91) zonų teritorijoje 2023 m. veikiančių įmonių nevykdė aukštųjų technologijų veiklos (1.3 poskyris, 15 psl.).

Šalies mastu nustatyti veiklos rodikliai, nuosekliai peržiūrėti kiekvienos zonos veiklos rodikliai, apimantys ir aukštųjų technologijų vystymo bei regiono infrastruktūros panaudojimo tikslus, leistų laisvosioms ekonominėms zonoms veikti siekiant aktualių, ambicingų rodiklių, skatintų pritraukti pažangesnių technologijų įmones ir taip generuoti optimalią pridėtinę vertę valstybei (1.3 poskyris, 15 psl.).

Laisvųjų ekonominių zonų veiklos koordinavimas

Ministerija ir VŠĮ „Investuok Lietuvoje“ zonų veiklos koordinavimui ir stebėsenai naudoja valdymo bendrovių pateikiamus duomenis, nors jų patikimumu abejoja, priemonių dėl surinktų duomenų tikslinimo nesiima, o informaciją renka iš kitų šaltinių. Nėra apibendrintų ir patikimų duomenų apie zonų vystytus infrastruktūros projektus (jų finansavimo šaltinius, vystomus objektus), planuojamą infrastruktūros vystymo pažangą. Valdymo bendrovių pateiktus pirminius duomenis dėl jų pasikartojimo ir netikslumo sudėtinga panaudoti patikimai analizei (2.1 poskyris, 18 psl.).

Sprendžiant zonoms svarbius klausimus, jų valdymo bendrovės bendradarbiauja su savivaldybėmis ir kitomis valstybinėmis institucijomis (ministerija ir VŠĮ „Investuok Lietuvoje“). Bendradarbiavimo su visomis jomis kokybė vertinama gerai, bet valdymo bendrovėms būtų naudinga gauti daugiau grįžtamojo ryšio kiek kartų kokiomis konkrečiomis zonomis domėjosi ir svarstė investuotojai (2.2 poskyris, 19 psl.).

Tiesioginės užsienio investicijos 2019–2021 m. laikotarpiu augo visoje Lietuvoje, nepriklausomai nuo to, ar apskrityje yra įsikūrusi zona, ar ne, pvz.: Telšių, Alytaus, Utenos apskrityse. Siekiant pritraukti investicijas šalies mastu nesiorientuojama tik į zonų teritorijų vystymą ir plėtrą: 16-oje iš 22 numatytų sklypų ar teritorijų planuojama pramoninių parkų ir kitų pramoninių teritorijų plėtra, kitose 6-iose kartu su minėtomis teritorijomis numatoma vystyti ir zonas. 95 proc. (56 iš 59) savivaldybių mano, kad jų teritorijos investuotojams yra patrauklios dėl išvystytos infrastruktūros ar pagalbos ją vystant, 54 proc. (32 iš 59) – dėl taikomų kitų investicijų skatinimo priemonių. Priemonių pritraukti investicijas imasi visos šalies savivaldybės: 56 proc. aktyviai ieško potencialių investuotojų, 54 proc. taiko mokesčių lengvatas, dauguma – 68 proc. – orientuojasi į rajono infrastruktūros kūrimą ir vystymą. 34 proc. savivaldybių didžiausią naudą savo teritorijai sieja su pramoninių parkų steigimu, tarp jų ir 3 (iš 7), kurių teritorijoje jau veikia laisvosios ekonominės zonos. Pramonininkų konfederacijos atstovų teigimu, investuotojams patrauklesnė išvystyta infrastruktūra, nei vien zonų teritorijose taikomos mokesstinės lengvatos (2.3 poskyris, 22 psl.).

Numatyta steigti naujas ir vystyti esamas zonas. Nesant patikimų duomenų apie investicijas, nėra galimybės juos palyginti, analizuoti investicijų į infrastruktūrą pažangą, o atsižvelgiant į pokyčius priimti pagrįstus sprendimus dėl naujų investicijų pritraukimo ar kitus su zonų plėtra susijusius sprendimus. Neplėtojant glaudesnio bendradarbiavimo, zonų valdymo bendrovėms ir savivaldybėms negaunant grįžtamojo ryšio apie potencialių investuotojų sprendimus, prarandama galimybė didinti investuotojų pasitikėjimą, o turimas teritorijas vystyti taikliausiu būdu (2.3 poskyris, 22 psl.).

Laisvųjų ekonominių zonų teritorijų valdymas ir plėtra

Zonų valdymo bendrovės verslo planus rengė atsižvelgdamos į įstatymuose numatytas teritorijas, tačiau įgyvendinus įstatymų pakeitimus bendras zonų veiklai skirtas plotas sumažintas 30 proc. (nuo 2 008 ha). Trūkstant valstybinės žemės dviem zonoms neperduota 8,4 proc. (121,2 iš 1 433 ha) įstatymuose numatyto ploto. 2021 m. duomenimis, iš 1 433 ha įstatymais numatytos teritorijos zonos įmonėms subnuomoti tik 27 proc. (382 iš 1 433 ha), likę 73 proc. pridėtinės vertės negeneruoja, nes trūksta investuotojų poreikius atitinkančių sklypų: 29,8 proc. (313 ha) likusio nesubnuomoto ploto (1052 ha) sudaro neišvystytos teritorijos, kuriose veiklą galima bus pradėti ne greičiau nei po 3 metų, 45,2 proc. (476 ha) teritorijos veikla apskritai negalima (servitutai, apsaugos zonos ir kt.) (3.1 poskyris, 25 psl.).

Iki 2030 m. numatytas teritorijų, skirtų naujoms investicijoms pritraukti ir esamoms plėsti, vystymas gali būti nesklaidus, nes 18 iš 22 teritorijų yra suplanuotų nuo 10 iki 42 ha ploto, kuris gali būti nepakankamas didžiųjų investuotojų poreikiams; 42 proc. su plėtros planu nėra susipažinusios; 19 proc. mano, kad plotai numatyti vystymui nepakankami; numatyta vystyti esamas ir identifikuoti naujas trūkstamas Kauno, Klaipėdos, Akmenės zonų teritorijas, tačiau būtent joms dėl valstybinės žemės trūkumo dar neatiduota visa įstatymuose numatyta teritorija. Kauno zonos teritoriją atstatant iki 1 054 ha, gali būti susidurta su tais pačiais iššūkiais, dėl kurių zonos teritorija jau buvo sumažinta, t. y. dėl sudėtingo ir ilgo privačios žemės perėmimo visuomenės poreikiams ir sprendimo atsisakyti valstybinio miško plotų (3.2 poskyris, 27 psl.).

Valstybei neperdavus numatytų teritorijų ir esant nepakankamai išvystytai infrastruktūrai zonų teritorijose gali būti nepasiekti valdymo bendrovėms nustatyti rodikliai ir sukuriama mažesnė zonų pridėtinė vertė. Neturint pakankamai investuotojams patrauklių sklypų, zonos netenka ir plėtros galimybių. Nepakankamai iškomunikavus apie teritorijų investicijoms pritraukti plėtros planus ir planuojant plėtrą teritorijose, kuriose jau susiduriama su tinkamos valstybinės žemės trūkumu, numatyta jų plėtra gali nepavykti ir gali būti neužtikrintas šalies konkurencingumas pritraukiant investicijas (3.2 poskyris, 27 psl.).