



**KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS**

Inga Sabūnienė

**VALSTYBĖS INVESTICIJŲ VALDYMAS IR JO TOBULINIMAS
LIETUVOJE**

Baigiamasis magistro projektas

Vadovas
Doc. dr. Eglė Gaulė

KAUNAS, 2017

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS

VALSTYBĖS INVESTICIJŲ VALDYMAS IR JO TOBULINIMAS
LIETUVOJE

Baigiamasis magistro projektas

Viešasis administravimas (kodas 621N70001)

Vadovas

(parašas) Doc. dr. Eglė Gaulė

(data)

Recenzentas

(parašas) Lekt. dr. D. Jovarauskienė

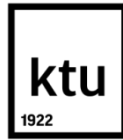
(data)

Projektą atliko

(parašas) Inga Sabūnienė

(data)

KAUNAS, 2017



KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS

Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų

(Fakultetas)

Inga Sabūnienė

(Studento vardas, pavardė)

Viešasis administravimas, II kursas

(Studijų programa, kursas)

Baigiamojo projekto „Valstybės investicijų valdymas ir jo tobulinimas Lietuvoje“

AKADEMINIO SAŽININGUMO DEKLARACIJA

20 17 m. gegužės 29 d.
Kaunas

Patvirtinu, kad mano, **Ingos Sabūnienės**, baigiamasis projektas tema „Valstybės investicijų valdymas ir jo tobulinimas Lietuvoje“ yra parašytas visiškai savarankiškai ir visi pateikti duomenys ar tyrimų rezultatai yra teisingi ir gauti sąžiningai. Šiame darbe nei viena dalis nėra plagijuota nuo jokių spausdintinių ar internetinių šaltinių, visos kitų šaltinių tiesioginės ir netiesioginės citatos nurodytos literatūros nuorodose. Įstatymų nenumatytų piniginių sumų už šį darbą niekam nesu mokėjęs.

Aš suprantu, kad išaiškėjus nesąžiningumo faktui, man bus taikomos nuobaudos, remiantis Kauno technologijos universitete galiojančia tvarka.

(vardą ir pavardę įrašyti ranka)

(parašas)

Sabuniene, Inga. *Public Investment Management and It's Improvement in Lithuania*: Master's thesis in Public Administration / supervisor assoc. doc. dr Egle Gaule. The Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

Research area and field: 03 S.

Key words: investments, public investment, management, system, Lithuania, improvement.

Kaunas, 2017. 63 p.

SUMMARY

This Master's thesis analyzes public investment management in Lithuania and offers recommendations for its improvement. Public investment management knowledge and understanding is very important because public investments are crucial for the prosperity, growth and development of nation. Public investment may be considered a key aspect to higher and better standards of living, however it all depends on the quality of public investment management, and the decisions taken in the process. For several decades, scientists observe the prevailing fundamental problems of public investment management. Often there are cases when states fails to adequately assess their capabilities and manages public investment inefficiently. The inefficient public investment management arises from weak investment planning, an inefficient project evaluation and selection system, delays in the preparation and completion of projects, unreliable procurement practices, low primary and final project evaluation analysis, and similar problems. The novelty of the research: foreign authors began analyzing public investment only in the second half of the XXth century. Research on the process and management of public investment dates even later, prompted by the previously mentioned issues, which had existed for decades. International organizations such as the World Bank, the Organisation for Economic Co-operation and Development and the International Monetary Fund have conducted extensive research in public investment management, as well as developed recommendations and guidelines for improvement of public investment management systems. However, research revealing the characteristics of the public investment management practices of Lithuania is rare. For several years, the National Audit Office of the Republic of Lithuania has been providing insights and reports on the national public investment program, its management and implementation. According to the Supreme Audit Institution's assessment, Lithuania's public investment management requires urgent and systematic changes to become more efficient. The problem of the research – unstudied public investment management process in Lithuania. The object of the research is public investment. The subject of the research – public investment management in Lithuania. The aim of the research – to investigate public investment management and its development in Lithuania. Objectives of the research: 1) Identify the concept of public investment and public investment management from the theoretical point of view. 2) Investigate public investment management practices in foreign countries. 3) Analyze Lithuanian public investment management, trends and methods of financing. 4) Determine the main problems of public investment management in Lithuania and make recommendations for its improvement. In order to achieve these objectives, the first part of the work analyses the concept of public investment and the public investment management system, and its main stages, as well as the experience of foreign countries. The second part of the work contains an analysis of public investment management in Lithuania, as well as a discussion of the main issues and the subsequent recommendations for improving public investment management. Research results and their applications: Lithuania are applied to all stages of the public investment management, but here is some fundamental problems in this process, which requires urgent and systematic changes.

TURINYS

LENTELIŲ SĄRAŠAS.....	6
PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS.....	6
PAGRINDINĖS SĄVOKOS	7
ĮVADAS.....	8
1. VALSTYBĖS INVESTICIJŲ VALDYMO TEORINIAI IR TAIKOMIEJI ASPEKTAI	10
1.1 Valstybės investicijų samprata	10
1.2 Valstybės investicijų reikšmė ir valdymo problemos	13
1.3 Valstybės investicijų efektyvus valdymas ir pagrindiniai jo elementai	15
1.4 Valstybės investicijų valdymo praktika užsienio valstybėse	22
2. VALSTYBĖS INVESTICIJŲ VALDYMO LIETUVOJE ANALIZĖ.....	31
2.1 Tyrimo metodika	31
2.2 Valstybės investicijų sąvokos apibrėžimas Lietuvoje	35
2.3 Valstybės investicijų reguliavimas ir jo pokyčiai	36
2.4 Valstybės investicijų valdymo procesas.....	38
2.4 Valstybės investicijų paskirstymas ir tendencijos	45
2.5 Valstybės investicijų valdymo problemos ir jo tobulinimas	48
IŠVADOS.....	56
LITERATŪRA.....	60
ŠALTINIAI	63

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 Lentelė. EBPO narių valstybės investicijų valdymo aspektai.....	25
2 lentelė. Tyrimo eiga, informacijos šaltiniai ir duomenų analizės metodai.....	32
3 lentelė. Valstybės investicijoms planuotos, panaudotos lėšos ir jų santykis.....	47

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Pagrindiniai valstybės investicijų valdymo sistemos bruožai	17
2 pav. Investicinio projekto ciklo sąsaja su metinio biudžeto ciklu.....	20
3 pav. EBPO narių valstybių investicijų paskirstymas pagal funkcijas 2011 m., proc.....	23
4 pav. Viešojo sektoriaus investavimo struktūra nuo BVP 2013 m., proc.....	24
5 pav. Užsienio šalių atvejai, taikant valstybės investicijų valdymo etapus	26
6 pav. Čilės Nacionalinės investicijų sistemos posistemės	28
7 pav. Čilės valstybės investicijų vertinimo sistemos santrauka 2005 m.....	30
8 pav. Valstybės investicijų programos sudarymo procesas ir jo dalyviai.....	39
9 pav. Valstybės investicijų valdymo procesas Lietuvoje.....	44
10 pav. Valstybės investicijos pagal investavimo sritis, proc.	45
11 pav. Europos Sąjungos narių valstybės investicijų dalis nuo BVP 2014 m., proc.....	46
12 pav. Valstybės investicijų programos panaudotų lėšų santykis, mln. Eur	48

PAGRINDINĖS SĄVOKOS

Asignavimai – valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete patvirtinta lėšų išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinėmis metais gauti iš valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete sukauptų lėšų, pateikęs paraišką valstybės išdą valdančiai institucijai arba savivaldybės administracijai, patvirtintoms programoms finansuoti (LR Finansų ministerija)

Investicijų projektas – tai detalus ir unikalus būsimos veiklos planas, kuriame finansiniams, ekonominiams ir socialiniams tikslams įgyvendinti numatomi išteklių ir priemonės bei prognozuojami laukiami rezultatai (Baranauskienė, 2015).

Investicijų projekto stebėseną – sistemingas duomenų apie investicijų projekto įgyvendinimą rinkimas, kaupimas ir apibendrinimas siekiant įvertinti investicijų projekto įgyvendinimą tam tikru laikotarpiu.

Investicijų projekto vertinimas – sistemingas ir objektyvus planuojamo įgyvendinti, įgyvendinamo ar baigto įgyvendinti investicijų projekto tinkamumo, rezultatyvumo, efektyvumo, naudingumo nustatymas (LR Finansų ministro įsakymas Dėl valstybės investicijų vertinimo kriterijų nustatymo ir pasiektų rezultatų vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo, 2010).

Valstybės investicijos – valstybės ir valdymo institucijų vykdomas ilgalaikio turto įsigijimas ar sukūrimas (Vainienė, 2005).

Valstybės investicijų programa – valstybės investavimo strategiją, investavimo kryptis nustatantis dokumentas (LR investicijų įstatymas, 1999).

Valstybės investicijų valdymas – suvokiamas, kaip vieninga sistema, apimanti visą valstybės investicijų valdymo ciklą ir skirtingus jo proceso etapus, t.y. valstybės investicijų planavimą ir nukreipimą, investicinių projektų vertinimą, atranką, įgyvendinimą, sukurto turto išlaikymą ir priežiūrą bei galutinį pasiektų rezultatų vertinimą.

IVADAS

Temos aktualumas. Investicijos neabejotinai yra reikšmingos valstybės klestėjimui, augimui ir vystymuisi. Valstybės investicijos gali būti laikomos pagrindiniu aspektu, siekiant aukštesnių ir geresnių gyvenimo standartų. Viskas priklauso nuo valstybės investicijų valdymo, jo proceso metu priimamų sprendimų bei kokybės. Kelis dešimtmečius mokslininkai pastebi vyraujančias esmines problemas valstybės investicijų valdyme. Dažnai pasitaiko atvejų, kai valstybės nesugeba tinkamai įvertinti savo galimybių ir valstybės investicijas valdo neefektyviai. Neefektyvų valstybės investicijų valdymą lemia silpnas investicijų planavimas ir nukreipimas, neveiksminga projektų vertinimo ir atrankos sistema, vėlavimas parengti ir užbaigti projektus, nepatikima pirkimų praktika, viršytos investicinių projektų išlaidos, prastas išteklių paskirstymas ir projektų valdymas, silpnos pirminės ir galutinės projektų vertinimo analizės arba jų nevykdymas (Rajaram et al. 2010; Klakegg, Haavaldsen, 2011; Miller, Mustapha, 2016). Tiek išsivysčiusių, tiek besivystančių šalių patirtis rodo, kad dažnai sprendimai susiję su valstybės investicijomis yra prastai valdomi, kas lemia visuomenės nusivylimą ir nepasitikėjimą.

Užsienio autorių darbuose valstybės investicijos pradėtos analizuoti tik XX a. antrojoje pusėje. Daugiausia mokslinių studijų atlikta, tiriant valstybės investicijų indėlį į gamybos efektyvumą ir augimą bei analizuojant valstybės investicijų įtaką šalies ekonomikai. Valstybės investicijų valdymas ir jo procesas pradėtas tyrinėti dar vėliau. Valstybės valdymo analizę paskatino prieš tai minėtos kelios dešimtmečius egzistuojančios problemos. Tokios tarptautinės organizacijos, kaip Pasaulio bankas, Tarptautinė ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Tarptautinis valiutos fondas atliko išsamius tyrimus valstybių investicijų valdyme, parengė rekomendacijas ir gaires valstybės investicijų valdymo sistemų gerinimui. Anot mokslininkų, valstybės investicijų valdymas yra vieninga sistema, apimanti valstybės investicijų valdymo ciklą ir tokius jo etapus: investicijų nukreipimą, formalų projektų įvertinimą, nepriklausomą peržiūrą, atranką, įgyvendinimą, reguliavimą, valdymą, galutinį vertinimą (Rajaram et al. 2010; Miller, Mustapha, 2016). Šia sistema yra siekiama nustatyti pagrindines institucines gaires, kurių pagalba būtų galima sumažinti riziką ir suteikti efektyvų bei sistemingą valstybės investicijų valdymą. Valstybės, turinčios efektyvų valstybės investicijų valdymo procesą, pasižymi labiau stabiliomis, efektyvesnėmis ir produktyvesnėmis valstybės investicijomis ir žemu korupcijos lygiu (IMF, 2015).

Valstybės investicijų valdymas plačiai analizuojamas tik užsienio autorių darbuose. Tyrimų, atskleidžiančių Lietuvos valstybės investicijų valdymą ir jo ypatumus, atlikta nedaug. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė ne vienerius metus teikia įžvalgas ir ataskaitas apie Valstybės investicijų programos valdymą ir jos įgyvendinimą. Aukščiausiosios audito institucijos vertinimu Lietuvoje investicijų valdymo srityje būtini sisteminiai ir neatidėliotini pokyčiai, siekiant efektyvesnio valstybės investicijų valdymo. Remiantis tarptautinių organizacijų duomenimis ir tyrimais, užsienio valstybių

patirtimis reikšminga yra atlikti išsamią Lietuvos valstybės investicijų valdymo analizę, kuri padėtų identifikuoti spręstinas investicijų valdymo sistemos problemas ir jos tobulinimo galimybes. Šio tyrimo rezultatai gali būti reikšmingi visiems valstybės investicijų valdymo proceso dalyviams.

Darbo problema – neištirtas valstybės investicijų valdymo procesas Lietuvoje.

Darbo objektas – valstybės investicijos.

Darbo dalykas – valstybės investicijų valdymas Lietuvoje.

Darbo tikslas – ištirti valstybės investicijų valdymą ir jo tobulinimą Lietuvoje.

Darbo uždaviniai:

1. Identifikuoti valstybės investicijų sąvoką ir valstybės investicijų valdymą teoriniu aspektu.
2. Ištirti valstybės investicijų valdymo praktiką užsienio valstybėse.
3. Išanalizuoti Lietuvos valstybės investicijų valdymą, jų tendencijas ir finansavimo būdus.
4. Nustatyti pagrindines valstybės investicijų valdymo problemas Lietuvoje ir pateikti rekomendacijas jo tobulinimui.

Darbo metodai. Rengiant magistro baigiamąjį projektą naudoti šie metodai: mokslinės literatūros analizė, teisinių dokumentų analizė, antrinė duomenų analizė, statistinė analizė ir interviu. Taikant mokslinės literatūros analizės metodą, identifikuota valstybės investicijų sąvoka ir jos samprata, išanalizuotas valstybės investicijų valdymas. Pasitelkus mokslinės literatūros analizę ir oficialių tarptautinių organizacijų publikacijas ištirta užsienio valstybių patirtis. Remiantis teisinių dokumentų, vyriausybinių publikacijų analize buvo identifikuota valstybės investicijų sąvoka, reguliavimas ir valdymas Lietuvoje. Naudojant teisės aktų ir statistinę analizę ištirtos valstybės investicijų tendencijos, jų paskirstymas, finansavimo būdai ir apimtys. Antrinės duomenų analizės ir pusiau struktūrizuoto interviu pagalba atskleistos Lietuvos valstybės investicijų valdymo problemos ir tobulinimo galimybės.

Projektą sudaro 63 puslapiai, 3 lentelės, 12 paveikslų. Panaudota 51 mokslinės literatūros ir duomenų šaltinis bei 11 teisės aktų šaltinių.

1. VALSTYBĖS INVESTICIJŲ VALDYMO TEORINIAI IR TAIKOMIEJI ASPEKTAI

Pirmoje darbo dalyje bendrais bruožais aptariama investicijų sąvoka ir išskiriamas valstybės investicijų apibrėžimas. Sistemingai pateikiama valstybės investicijų reikšmė ir nauda, aptariamos dažniausiai pasitaikančios su valstybės investicijų valdymu susijusios problemos ir spragos. Taip pat, šioje darbo dalyje įvardijama valstybės investicijų valdymo sąvoka, detalizuojama valstybės investicijų valdymo sistema, pagrindiniai proceso etapai, sąsaja su biudžeto ciklu bei valdžios lygių įtaka valdymo procesui. Ypatingas dėmesys yra skiriamas praktiniams pavyzdžiams užsienio šalyse. Remiamasi kitų užsienio šalių patirtimi, pateikiamos skirtingų šalių valstybės investicijų paskirstymo tendencijos, identifikuojami efektyviausi valstybės investicijų valdymo etapai bei sėkmingiausi ir geriausiai vertinami praktiniai pavyzdžiai.

1.1 Valstybės investicijų samprata

Visų pirma, analizuojant valstybės investicijas, svarbu nustatyti investavimo sąvokos apibrėžimą. Pats terminas investavimas turi ne vieną reikšmę, ir mokslininkai jas įvardija skirtingai. „Investavimas – tikslingas pinigų panaudojimas įsigyjant turtą ar formuojant (tobulinant) tam tikrus įgūdžius, siekiant ateityje gauti naudos“ (Baranauskienė, 2015, p. 18). Investavimas yra kapitalo valdymo būdas, kuris turi užtikrinti kapitalo saugumą ir vertės augimą. Anot autorių, siaurąja prasme investavimas yra: akcijų, obligacijų pirkimas, tikintis tam tikrų finansinių rezultatų, bei realių aktyvų įsigijimas (Rutkauskas, Stankevičius, 2006, p. 25). Pavyzdžiui mašinų įsigijimas, kurios reikalingos tam tikroms prekėms gaminti ir parduoti. „Plačiąja prasme, terminas investavimas reiškia lėšų, būtinų šalies ekonomikos finansavimui didinti ir jai plėsti, paskirstymo mechanizmą“ (Rutkauskas, Stankevičius, 2006, p. 25). Anot Gudelytės, Valužio (2012) investicijos apima kompleksą sudėtingų reiškinių, kurie pasireiškia įvairiomis formomis. Investicijos yra reikšmingos ir vaidina gana svarbų vaidmenį ekonomikos vystymuisi ir efektyviam jos funkcionavimui. Visame šiame procese investuotojais gali būti iš esmės bet kokie ūkio subjektai, tokie kaip vyriausybė, verslas, fiziniai asmenys ar finansinės institucijos.

Analizuojant investicijų terminą, jis kildinamas iš lotyniško žodžio „investire“, kuris tiesiogiai reiškia „aprengti, įvilkti“ (Valentinavičius, 2010, p. 13). Kaip ir daugelis kitų terminų, taip ir investicijos sąvoka nuolat kinta, priklausomai nuo besikeičiančių aplinkybių ar konteksto, kuriame šis terminas vartojamas. Investicijų sąvoka yra plati ir nevienareikšmė, kuri apibrėžiama naudojant skirtingus kriterijus (LR Valstybės kontrolė, 2009). „Investicijos – lėšų įnašas į realųjį turtą (tiesioginės investicijos) arba į vertybinius popierius (portfelinės investicijos), siekiant gauti pelno arba bet kokio norimo rezultato“ (Gudelytė, Valužis, 2012). Baranauskienės (2015) teigimu, investicijos tapatinamos su ūkine veikla, kurios metu ištekliai panaudojami kuriant naują realųjį kapitalą. Vis tik mokslininkai ir

tyrėjai bendrai sutaria, jog investicijos yra priemonės, kuriomis yra perduodamos piniginės lėšos, įvairaus pobūdžio turtas, viliantis, kad jos duos teigiamas pajamas, socialinį rezultatą ir užtikrins valstybės funkcijų įgyvendinimą (Rutkauskas, Stankevičius, 2006; LR Valstybės kontrolė, 2009; Valentinavičius, 2010; Gudelytė, Valužis, 2012). Investicijos yra finansų politikos priemonė planuojant ir vykdant konkrečią veiklą (Klakegg, Haavaldsen, 2011). Anot autorių, tai reiškia turto (kapitalo ar finansinio turto) įsigijimą.

Literatūroje yra išskiriami investicijoms būdingi bruožai (Gudelytė, Valužis, 2012):

- investavimo metu atsisakoma kitų poreikių tenkinimo;
- investuojant tikimasi tam tikros naudos ateityje;
- investuojant visuomet egzistuoja rizika.

Investicijų sąvoka neretai suprantama klaidingai, todėl galima išskirti dažniausiai pasitaikančias klaidas (Gudelytė, Valužis, 2012):

- investicijomis laikomas bet koks lėšų įnašas, kuris nei kapitalo prieaugio, nei kitokio rezultato gali neatnešti. Toks lėšų įnašas priskiriamas išlaidoms;
- terminas „investicijos“ sutapatinamas su terminu „kapitaliniai įnašai“, nors ši sąvoka apibrėžiama plačiau;
- daugelyje apibrėžimų nurodoma, kad investicijoms priskiriamas tik lėšų įnašas, nors iš tiesų investicijoms gali būti priskirtinas bet kokių turtinių objektų įnašas;
- dažnai investicijomis identifikuojamas tik ilgalaikis lėšų įnašas.

„Investicijos yra išlaidos turtui, kuris bus naudojamas pajamoms gauti, arba išlaidos finansuoti veiksmus, kurie ilgalaikėje perspektyvoje turėtų užtikrinti numatytų tikslų įgyvendinimą“ (Valentinavičiaus, 2010). Autorius investicijas siūlo skirstyti į tokias grupes: apyvartiniai aktyvai ir įvairūs finansiniai instrumentai (akcijos, obligacijos), nematerialiniai aktyvai (patentai, licencijos ir pan.) bei kapitaliniai įdėjimai. Paskutiniu aspektu investicijos tapatinamos su lėšų įdėjimu į tokias pagrindines priemones, kaip pastatai, įrengimai, transporto priemonės ir pan.

Kiti mokslininkai ir tyrėjai investicijas siūlo skirstyti pagal kitus esminius požymius. Pavyzdžiui, Baranauskienė (2015) investicijas klasifikuoja pagal finansavimo šaltinius ir esminius investavimo tikslus į:

- verslo (angl. Private), kurios finansuojamos privataus kapitalo ir siekia finansinio rezultato;
- viešosios (angl. Public), finansuojamos viešųjų fondų, kurių paskirtis – socialinė nauda visuomenei;
- mišrios (angl. Public Private Partnership (PPP)), kurios finansuojamos viešųjų ir privačių fondų bei siekia socialinės naudos visuomenei ir / arba pelno.

Gudelytė, Valužis (2012) investicijas klasifikuoja pagal tokius požymius: investicijų rūšis, investicijų objektą, dalyvavimo investavimo procese charakterį, teritorinį požymį, investavimo trukmę,

nuosavybės formą, investuotojo dalyvavimo formą, rizikos laipsnį, atkūrimo formą. Autoriai pagal nuosavybės formą išskiria dviejų rūšių investicijas: privačias ir valstybės. Privačiomis investicijomis įvardija lėšų įnašą į atitinkamus fizinių asmenų, įmonių ar organizacijų, kitų fizinių ir juridinių asmenų, kurių įstatiniame kapitale nėra valstybinio kapitalo, veiklą. Valstybės investicijomis įvardijamos centrinės ir vietinės valdžios organų lėšų įnašas į investicinius objektus, atliekamas iš biudžetinių ir nebiudžetinių fondų bei skolintų lėšų ir pan.

Tolimesnėje analizėje svarbu identifikuoti investicijų sąvoką, kuri susijusi su valstybės, kaip investuotojo statusu. Mokslinėje literatūroje investicijos, kurios skirtos valstybės poreikiams tenkinti yra įvardijamos kaip „valstybės investicijos“, „valstybinės investicijos“, „viešosios investicijos“. „Valstybinės investicijos – kai investavimą vykdo centrinės ir vietinės valdžios organizacijos, taip pat valstybinės įmonės ir įstaigos iš biudžetinių bei kitų lėšų (paskolų ir kt.)“ (Valentinavičius, 2010, p. 29). Pagal Tomaševič, Mackevičių (2010) valstybės investicijos yra valstybės ir savivaldybių lėšų investavimas į tam tikrus objektus siekiant visuomenės gerovės. Baranauskienė (2015) tokias investicijas įvardija viešosiomis. Liesionis, Račkauskas (2012) viešosiomis investicijomis įvardina produktyvias išlaidas, kurios skiriamos tam, kad duotų tam tikrą naudą.

Užsienio autorių mokslinėje literatūroje valstybės valdomos investicijos yra įvardijamos kaip „viešosios investicijos“ (angl. Public Investment), „valdžios sektoriaus investicijos“ (angl. Government Investment), „viešosios kapitalo investicijos“ (angl. Public Capital Investment). Vis tik dažniausiai sutinkama sąvoka užsienio literatūroje ir daugiausiai empirinių tyrimų atlikta remiantis „viešųjų investicijų“ sąvoka. IGI Global organizacijos duomenimis, viešosios investicijos – tai valdžios ištekliai, skiriami produktyviems tikslams, tokiems kaip viešoji infrastruktūra, ligoninės, mokyklos ir pan. Ne retai viešosios investicijos yra apibrėžiamos kaip išlaidos ilgalaikiam turtui, skirtam naudoti ilgiau nei vienerius metus. Plačiausia sąvoka – viešosios investicijos yra fiksuotas valdžios kapitalo formavimas (Turrini, 2004). Kitų mokslininkų teigimu, viešosios investicijos yra speciali kapitalo valdymo forma, o dar tiksliau – viešųjų lėšų valdymo forma (Czempas, Tworek, 2008).

Sąvoka „viešosios investicijos“ plačiąja prasme reiškia valdžios išlaidas skirtas žmogiškajam kapitalui, pavyzdžiui švietimo ir sveikatos išlaidos, arba valdžios institucijų finansinės investicijos (Miller, Mustapha, 2016). Siauresniaja prasme viešosios investicijos, anot autorių, įvardijamos kaip valdžios išlaidos, skiriamos ekonomikai ir infrastruktūrai, pavyzdžiui, oro uostams, keliams, geležinkeliams, vandens ir kanalizacijos sistemoms, komunalinėms paslaugoms, telekomunikacijai ir socialinei infrastruktūrai: mokykloms, ligoninėms ir kitoms viešosioms įstaigoms. Vyrauja nuomonė, jog per valstybės investicijas viešasis sektorius didina ir gerina kapitalą, kuriame teikiamos viešosios paslaugos (Turrini, 2004). Viešosios infrastruktūros plėtojimas (gatvės, tiltai, geležinkeliai), gamybos priemonių pirkimas viešajam administravimui (sveikatos priežiūros įranga ligoninėse, įstaigų mašinos), išlaidos, skirtos pagrindinio viešojo sektoriaus kapitalo gerinimui yra valstybės investicijų pavyzdžiai.

Užsienio literatūroje yra išskiriama ir viešųjų investicijų iniciatyvos sąvoka. Viešųjų investicijų iniciatyva yra apibrėžiama kaip investicinė veikla, kurią vykdo valdžios subjektai ir kuri siejama su vykdoma nacionaline, sektorine politika bei strategijomis, siekiant pagerinti valdomą viešąjį turtą ir viešąsias paslaugas per lėšų paskirstymą (Finance Ministry of Ghana Republic, 2015).

Apibendrinant galima teigti, kad mokslinėje literatūroje pateiktos valstybės investicijų sąvokos yra sinonimai, kurių reikšmė ir pobūdis išlieka tie patys. Naudojant tiek sąvoką „valstybės investicijos“, tiek „viešosios investicijos“, „valdžios sektoriaus investicijos“ ar „valstybės kapitalo investicijos“ yra kalbama apie tą patį – tai investicijos iš viešųjų biudžetų lėšų, kurių paskirtis tenkinti bendruosius visuomenės narių poreikius ir atnešti tam tikrą socialinę naudą. Tai valdžios sektoriaus ištekliai, skiriami ne tik šalies ekonomikai ir infrastruktūrai gerinti, bet žmogiškajam kapitalui didinti, siekiant užtikrinti valstybės funkcijas. Tolimesnėje darbo analizėje naudojama sąvoka „valstybės investicijos“.

1.2 Valstybės investicijų reikšmė ir valdymo problemos

Valstybės investicijų tema sulaukė gana riboto mokslininkų ir tyrėjų dėmesio. Ši sritis išsamiau pradėta tyrinėti tik XX a. antrojoje pusėje. Pasaulinė praktika rodo, jog viešojo sektoriaus finansiniai ištekliai yra riboti, ir jiems priklauso nemažai socialinių veiklos sričių ir objektų, kurie yra imlūs įvairaus pobūdžio investicijoms (Jakaitis et al. 2011). Be to, remiamasi požiūriu, jog valstybės investicijos yra teigiamas indėlis ir potencialas valstybės produktyvumui didinti (Turrini, 2004).

Ne vienas mokslininkas ištyrė, jog egzistuoja priklausomybė tarp valstybės investicijų ir efektyvaus ekonominio vystymosi. „Valstybės investicijos turi reikšmingą įtaką daugumos pasaulio valstybių ekonomikai. Jos yra ypač svarbios besivystančioms šalims, svariai prisidedamos siekiant numatytų ekonominių, socialinių ir politinių tikslų“ (Ramanauskas, 1996). Tokiai nuomonei pritaria ir kiti mokslininkai, patikslindami, jog būtent produktyvios valstybės investicijos yra būtinos ekonominei plėtrai (Keefer, Knack, 2007). Per socialinės ir ekonominės infrastruktūros teikimą, valstybės investicijos gali tarnauti kaip svarbus katalizatorius, siekiant ekonomikos augimo. Didelė dalis teorinių ir empirinių išteklių pabrėžia teigiamą ryšį tarp investicijų į aukštos kokybės viešąją infrastruktūrą ir ekonomikos produktyvumo (International Monetary Fund). Šalies konkurencingumas yra siejamas su tinkama investicine veikla, todėl labai svarbu efektyviai planuoti ir valdyti investicinę aplinką.

Vilimienės (2004) teigimu, valstybės investicijos lemia ilgalaikės plėtros potencialą ir išlaidų struktūrą. Paprastai besivystančiose valstybėse yra išskiriami skirtingo tipo biudžetai, vieni skirti valstybės investicijoms ar investicinių projektų išlaidoms, kiti – einamosioms vyriausybės išlaidoms. Valstybės investicijoms skirti biudžetai yra įvardijami kaip kapitaliniai biudžetai arba kitaip investicijų programos (Shah, 2007). Toks skirstymas atliekamas, siekiant tikslinės orientacijos, strateginio ir operatyvinio efektyvumo.

Valstybės investicijų programa (angl. Public Investment Program) yra strategiška ir išsami investicijų planavimo priemonė, kuri vidutiniu laikotarpiu pateikia visus valstybės investicijų projektus, sudarytus pagal nacionalines ir sektorių plėtros strategijas (Finance Ministry of Ghana Republic, 2015). Valstybės investicijų programomis yra siekiama teikti investicinio programavimo ir projektų atrankos sistemą, taip pat pagerinti jų koordinavimą ir išorės išteklių nukreipimą prioritetinėms sritims. Valstybės investicijų programa paprastai apima trejų metų laikotarpį, per kurį parodomas kiekvienų metų projektų išlaidos kartu su lėšomis, reikalingomis užbaigti projektą (Allen, Tommasi 2001).

Visai neseniai pripažinta, kad kapitalui skirtos išlaidos techniškai skiriasi nuo kitų rūšių vyriausybės išlaidų (Miller, Mustapha, 2016). Anot autorių, egzistuoja tam tikri iššūkiai su kuriais susiduria valstybės, reguliuojančios valstybės investicijas ir koordinuojančios valstybės investicijų programas:

- išlaidos valstybės investicijų projektams dažnai susijusios su didelės apimties išlaidomis ir gali apimti ne vienų metų laikotarpį, todėl susiduriama su tikslaus biudžeto priėmimo ir lėšų paskirstymo iššūkiais;
- sunku tiksliai įvertinti kapitalui skirtas išlaidas, nes investavimas į kapitalą dažnai yra vienkartinis ir techniškai sudėtingas. Tai reiškia, kad projektams dažnai taikomas yra išlaidų perviršis, kuris gali daryti įtaką valstybės fiskalinės rizikos valdymui;
- išlaidos investicijoms paprastai yra vienkartinės, o tai reiškia, kad valdžios mokėjimai ne visada reguliarūs ir/arba nuspėjami;
- egzistuoja laiko disbalansas tarp išlaidų ir naudos, kadangi projektai paprastai pareikalauja išankstinio finansavimo, nors nauda įgyjama ne per vienerius metus ir visiškai pasiekta gali būti tik po dešimtmečio, kai turtas buvo sukurtas;
- investicijų išlaidos sukuria ilgalaikį turtą, kurį nuolatos reikia išlaikyti. Tai reiškia, kad nusprendus šiandien investuoti į projektą, turi būti aiškiai suvokiama, jog ateityje egzistuos finansiniai įsipareigojimai turto eksploatavimui ir techninei priežiūrai.

Dažnai valstybės investicijų valdymo praktikoje pasitaiko atveju, kai valstybės nesugeba tinkamai įvertinti savo galimybių ir valstybės investicijas valdyti efektyviai. Mokslinėje literatūroje yra išskiriamos pagrindinės valstybės investicijų valdymo problemos. Valstybės investicijų mažą efektyvumą lemia šios problemos: prasta projektų atranka, vėlavimas parengti ir užbaigti projektus, nepatikima bei korumpuota pirkimų praktika, viršytos išlaidos, projektų nebaigtumas, nesugebėjimas veikti ir efektyviai išlaikyti turtą (Rajaram et al. 2010). Dažnai projektų neužbaigtumą lemia tai, kad investicinių projektų atranka nėra veiksmingai įgyvendinama, egzistuoja prastas išteklių paskirstymas, projektų planavimas, valdymas, pirkimų vėlavimas (Rajaram et al. 2010). Valstybės investicijos yra priklausomos nuo politinės įtakos (Miller, Mustapha, 2016). Mokslininkų teigimu, investiciniuose projektuose vyrauja didelės apimties lėšos, už kurių koordinavimą ir paskirstymą atsakingi politiniai

veikėjai. Todėl, valstybės investicijų valdyme dažnai pasireiškia korupciniai atvejai. Be kita ko, korupcija pasireiškia dėl investicinių projektų sudėtingumo ir silpnos valdymo bei atskaitomybės sistemos.

Galima identifikuoti bendras problemas valstybės investicijų planavimo ir sprendimo priėmimo procese (Klakegg, Haavaldsen, 2011) :

- neviešinami, neargumentuojami priimami sprendimai;
- trūksta bendradarbiavimo tarp planuotojų ir sprendimo priėmėjų;
- prastas, neišsamus planavimas ir analizė dėl žinių, informacijos, išteklių, laiko stokos;
- prognozių, analizių, planavimo nenuoseklumas ir prastos prielaidos dėl jų;
- trūksta gerų planavimo duomenų;
- nepakankamas gebėjimas nutraukti nepasiteisinančius valstybės investicijų projektus, siekiant sumažinti nuostolius;
- projektų apimtys dažnai išauga, kas lemia sąnaudų padidėjimą;
- per mažai alternatyvų pasiūloma sprendimo priėmimo procese;
- trūksta valstybės investicijų naudos įvertinimo, arba vertinimas prastos kokybės;
- kai kuriuose sektoriuose dažna vadovų kaita mažina gebėjimą kaupti patirtį ir kompetenciją.

Pasaulinė praktika rodo, jog esminės problemos ir trūkumai valstybių investicijų veikloje egzistuoja jau ne vieną dešimtmetį. Ši vyraujanti problematika paskatino tokias tarptautines organizacijas kaip Pasaulio banką, Tarptautinę ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizaciją (toliau – EBPO), Tarptautinį valiutos fondą (toliau – TVF, angl. IMF) ir kt. atlikti esminius tyrimus valstybių investicijų valdyme, parengti rekomendacijas ir gaires šių investicijų sistemų gerinimui. Remiantis gerosios praktikos pavyzdžiais Lotynų Amerikoje, bei siekiant didesnio efektyvumo ir naudos iš valstybės investicijų kitose valstybėse, buvo identifikuota investicijų valdymo sistema ir pagrindiniai ją sudarantys procesai.

1.3 Valstybės investicijų efektyvus valdymas ir pagrindiniai jo elementai

Valstybės investicijų valdymas (angl. Public Investment Management) siejamas su valstybės investicijų ir jų finansavimo valdymo būdais, t.y. kaip vyriausybė sugeba planuoti, vertinti, sukurti ir išlaikyti savo viešąjį turtą (Miller, Mustapha, 2016). Mokslininkų nuomone, valstybės investicijų valdymas turi būti suvokiamas kaip vieninga sistema, apimanti visą valstybės investicijų valdymo ciklą bei įvairių procesų grupes. Valstybės investicijų valdymą sudaro teisinė ir reguliuojamoji sistema, kuria siekiama daryti įtaką instituciniams susitarimams, formalizuoti procesus ir procedūras (įskaitant planavimą, formulavimą, įvertinimą, atranką, biudžeto sudarymą, vykdymą, stebėseną, vertinimą bei atskaitomybę), pasitelkiant kompiuterinę programinę įrangą ir efektyvią duomenų bazę (Finance

Ministry of Ghana Republic, 2015). Šios sistemos tikslas yra nustatyti pagrindines institucines gaires, kurių pagalba būtų galima sumažinti riziką ir suteikti efektyvų bei sistemingą valstybės investicijų valdymo procesą (Rajaram et al. 2010). Apskritai valstybės investicijų valdymas remiasi kiek kitomis taisyklėmis nei komercinių projektų valdymas. Skirtumas toks, jog valstybės investicijas administruoja valstybės (vietos valdžios) institucijos ir skiriasi šių investicijų efektyvumo matavimo būdai (Czempas, Tworek, 2008). Be to, visiškai skirtingi vertinimo metodai ir kriterijai padaro viešuosius investicinius projektus specifiniais. Šalys, turinčios stiprias valstybės investicijų valdymo institucijas, turi labiau stabilias, patikimas, efektyvias ir produktyvias valstybės investicijas ir žemą korupcijos lygį (IMF, 2015).

Visų pirma svarbu išskirti esminius aspektus valstybės investicijų valdyme. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO, angl. OECD) pažymi, kad prastas investavimo pasirinkimas ir investicijų panaudojimas ne tik eikvoja ribotus valstybės išteklius ir griauna visuomenės pasitikėjimą, bet netgi gali stabdyti ateities augimo galimybes. Todėl, priimant sprendimus pradėti naujus investicijų projektus, turi būti įvertinamas jų tikslingumas, nauda visuomenei ir įgyvendinimo galimybės (OECD, 2014a.). Idealiausiu atveju valstybės investicijos turėtų būti sutelktos ties produktyvumo ir konkurencingumo didinimu, pasirenkant sritis, kur socialinė nauda yra didžiausia bei išorinis jų poveikis reikšmingiausias (Cavallo, Daude, 2008). Valstybės investicijos yra ilgalaikės investicijos, skirstomos įvairiems valstybės poreikiams, pavyzdžiui, naujų pastatų statybai, senų – renovavimui, kelių tiesimui ar gerinimui ir panašioms sritims. Verslo subjektai, investuodami pinigus į tam tikrus projektus, aiškiai apskaičiuoja jų ekonominę grąžą. Viešuosiuose projektuose ji sunkiai apskaičiuojama, todėl čia svarbus socialinių poreikių tenkinimas.

Valstybės investicijų naudos nustatymo svarbą akcentavo ir kiti mokslininkai. Prieš priimant bet kokį sprendimą investuoti, svarbu išsiaiškinti, koks bus tų valstybės investicijų poveikis ir nauda. Gali būti išskiriamos trys prielaidos, lemiančios valstybės investicijų projektų poveikio dydį ir naudą (Marius, Gabriela, Cristian, 2010, cit. Baranauskienė, 2015):

- vyriausybė, planuodama investicijas, turi būti tikra, kad galės skirti pakankamai lėšų užtikrinti investicijų projekto vykdymą;
- vietinė valdžia, prieš įgyvendindama vietinės reikšmės projektą, turi numatyti, ar ji sugebės gauti lėšų iš vyriausybės, jei jų vykdomam projektui pritrūks jų suteiktų investicijų;
- valstybės investicijų projektai turi būti vykdomi skaidriai, be korupcijos.

Ramanausko (1996) manymu, nustatant naudą, svarbu aiškiai atskirti ir identifikuoti tikrai tuos poveikius, kurie yra investicijų projekto įgyvendinimo pasekmė, ir kurių nebūtų, jei projektas nebūtų įgyvendintas. Autorius mano, jog svarbu numatyti bei įvertinti ir tai, kokia būtų padėtis, jei analizuojamas investicijų projektas nebūtų įgyvendintas visai. Kiti mokslininkai teigia, jog valstybės investicijų valdyme dėmesys turėtų būti skiriamas pagrindiniams valdymo procesams ir kontrolei, kurie

valstybės investicijoms gali duoti didžiausią naudą ir efektyviausius sprendimus (Rajaram et al. 2010). Būtina, jog šalys steigtų institucijas, galinčias atlikti valstybės investicijų tinkamą planavimą, sąnaudų-naudos analizę, nuolatinę stebėseną ir vertinimą (Dabla-Norris et al. 2011). Tokiai nuomonei pritaria ir Ramanauskas (1996) teigdamas, jog itin svarbus investicijų programos planavimo elementas yra įtakinga ir kompetentinga už šį planavimą atsakinga institucija. „Ji turėtų kontroliuoti ir koordinuoti visą planavimo procesą bei, panaudodama sąnaudų-naudos analizę ir kitus metodus, įvertinti ir palyginti įvairius, neretai labai skirtingo pobūdžio ir apimties investicijų projektus. Atsakingos institucijos tikslas yra užtikrinti valstybės investicinės politikos įgyvendinimą“ (Ramanauskas, 1996).

Tikslinga nustatyti efektyvios valstybės investicijų valdymo sistemos tikslus, kurie yra (Finance Ministry of Ghana Republic, 2015):

- aiškių procesų ir procedūrų, teikiant valstybės investicijas, nustatymas;
- ryšio tarp nacionalinių plėtros strategijų ir valstybės investicijų paskirstymo biudžete stiprinimas;
- ministerijų, departamentų ir kitų subjektų atsakomybių valstybės investicijų valdyme racionalizavimas;
- nacionalinių plėtros strategijų, valstybės investicijų planavimo, biudžeto vykdymo ir kitų procesų suderinimas;
- sąryšio tarp projekto ciklo, nustatytų priemonių ir metodų, skirtų rengti, įvertinti, atrinkti, atlikti stebėseną ir projektų vertinimą, apibrėžimas ir sustiprinimas;
- stiprios valstybės investicijų valdymo sistemos projektavimas ir išlaikymas, laikantis tarptautinių standartų ir geriausių praktinių pavyzdžių, siekiant veiksmingai valdyti investicijas.

Valstybės investicijų valdymo sistema susideda iš 8 pagrindinių proceso etapų (žr. 1 pav.). Šiuos investicijų valdymo etapus identifikavo Pasaulio Banko atstovai. Mokslininkų teigimu, visų 8 etapų sistemingas naudojimas gali padėti pasiekti didesnio valstybės investicijų valdymo efektyvumo.



1 pav. Pagrindiniai valstybės investicijų valdymo sistemos bruožai

šaltinis: Rajaram et al. 2014

Pirmasis valstybės investicijų etapas įvardijamas, kaip investicijų nukreipimas, projektų kūrimas ir pirminė analizė. Platus strateginis valdymas valstybės investicijoje yra reikšmingas būdas įtvirtinti valdžios sprendimams. Visų pirma, valstybės investicijų valdyme turėtų būti nustatomos strateginės gairės ir kryptys, kurios padėtų įtvirtinti tuos sprendimus. Tokios gairės gali būti nustatomos iš

nacionalinio plano ir kito vidutinio ar ilgojo laikotarpio strateginio dokumento, kuris nurodytų ekonomikos plėtros prioritetus aukščiausių sprendimų priėmimo lygiuose (Rajaram et al. 2010). Anot mokslininkų, šakinės ministerijos ir projektus inicijuojančios investicijų agentūros turėtų parengti išsamų investicinio projekto aprašymą su pagrindine projekto informacija, įtraukiant atitinkamus strateginius prioritetus ar programas, nurodyti konkrečias sprendžiamas problemas, projekto tikslą, pagrindines veiklas, laukiamus rezultatus ir numatomą biudžetą. Pabrėžiama, jog turėtų egzistuoti standartizuotos projektų teikimo paraiškų formos, kurios tarnautų kaip projektų centralizuotas registras (Miller, Mustapha, 2016). Informacija šiuose registruose gali būti naudojama projektų vykdymo peržiūrai per visą jų gyvavimo ciklą ar atliekant vertinimą projektui pasibaigus. Anot mokslininkų, taip pat turėtų būti atlikta pirmojo lygio projekto paraiškų atranka, siekiant užtikrinti, kad jie atitinka bent minimalius valdžios strateginių tikslų kriterijus ir įsitikinti, ar pagal biudžeto klasifikaciją tai yra investicinis projektas ar tiesiog išlaidų elementas. Projektas, neatitinkantis šio atitikties testo, turi būti atmestas ir nebepateikiamas tolimesniam vertinimui. Tokiu būdu nebūtų švaistomi ištekliai detalesniam projektų vertinimui.

Antrasis etapas – formalus projektų įvertinimas. Mokslininkų nuomone, projektai ar programos, praėjusios pirmo lygio atranką, galimybių analizės metodu turėtų būti įvertinamas jų tolimesnis egzistavimas (Rajaram et al. 2010). Galimybių analizė padeda iš anksto nustatyti visas galimas alternatyvas ir išsiaiškinti, ar siūlomas projektas bus įgyvendintas. Vienas iš svarbesnių galimybių analizės etapų – sąnaudų-naudos arba sąnaudų efektyvumo tyrimai, kurie turėtų būti griežtai atliekami (Rajaram et al. 2010). Vyriausybė turėtų paruošti oficialias publikuojamas technines gaires projektų rengimui. Šiose metodikose turėtų būti aprašyti ekonominio vertinimo metodai – didesnės apimties projektams turėtų būti atliekami finansinio ir ekonominio įgyvendinamumo bei tvarumo bandymai. Projekto vertinimo proceso metu turi būti atsižvelgiama į makroekonominius, sektorinius bei projektinius aspektus, kaip infliacija, išlaidų viršijimas, gamybos apimčių, sąnaudų kainų pasikeitimai. Be šių aspektų formalus projekto vertinimas turėtų pasižymėti šiais svarbiausiais aspektais (Rajaram et al. 2010):

- projekto poreikis pagrįstas;
- projekto tikslai aiškiai nurodyti;
- perspektyviausiam projektui yra taikomos išsamios analizės;
- projekto išlaidos visiškai ir tiksliai apskaičiuotos;
- projekto nauda yra vertinama kokybiškai, kad būtų pateisinamos visos išlaidos.

Akcentuojama, jog šiame etape turi būti nustatyta privaloma išankstinė patikra dideliems projektams, siekiant anksti pašalinti projektus „baltuosius dramblius“ (angl. white elephants) (Miller, Mustapha, 2016). Tai didelių kapitalo sąnaudų reikalaujantys projektai, pasižymintys neigiama socialine investicijų grąža.

Kitas svarbus valstybės investicijų valdymo aspektas – nepriklausoma vertinimo peržiūra. Po ministerijų ar už tai atsakingo departamento atlikto investicinių projektų vertinimo, labai svarbu atlikti jų nepriklausomą peržiūrą. Šią funkciją turėtų atlikti Finansų ministerija arba jos paskirta specializuota institucija (Rajaram et al. 2010). Vertinimo sistemą apsunkinti gali investicinių projektų gausa, todėl svarbus yra aiškių pareigybių pasidalinimas, siekiant išvengti darbų dubliavimosi. Sprendimai priimti vertinimo etape daro įtaką naujos politikos, programos ir projektų gyvavimo ciklui.

Dar vienas valstybės investicijų valdymo sistemos elementas – projektų atranka. Labai svarbu, jog vertinamų ir atrinktų valstybės investicijų projektų procesas būtų susijęs su biudžeto ciklu. Išlaidos investiciniams projektams ir jų finansavimas turėtų būti sistemingai peržiūrimas tiek šakinių ministerijų, tiek Finansų ministerijos biudžeto rengimo proceso etape. Projektų atranka yra bene svarbiausias investicijų valdymo proceso etapas, kadangi jo metu įvairūs politiniai veikėjai, interesų grupės, ministerijos ir departamentai siekia savo interesų ir tikslų dėl projekto pasirinkimo ir įgyvendinimo (Rajaram et al. 2014). Todėl valstybėms šiame valdymo sistemos etape yra sudėtinga palaikyti teisingą techninį procesą. Itin svarbu šiame proceso etape yra užtikrinti skaidrumą, projektų atrankos viešinimą, kas apribotų daromą įtaką projektų atrankai. Projektų atranką, kaip vieną iš svarbiausių valstybės investicijų valdymo etapų, akcentavo ir kiti mokslininkai., Jų nuomone, kalbant apie valstybės investicijas, svarbiausias rūpestis turėtų būti valstybės investicinių projektų atranka. Mokslininkai teigia, jog projektų atrankos, valdymo ir įgyvendinimo kontrolės vertinimas gali padėti valstybei nustatyti esminius trūkumus dėl egzistuojančių neefektyvių rezultatų. Itin svarbu pasirinkti projektus, lemiančius didžiausią poveikį (Cavallo, Daude, 2008; Dabla-Norris et al. 2011).

Projektų įgyvendinimo etape investiciniai projektai turėtų apimti organizacines priemones. Svarbu sukurti ir plėtoti efektyvias priemones, tokias kaip efektyvūs pirkimų planai, projektų išlaidų valdymo sistema, kelių metų biudžetai bei gairės ir instituciniai gebėjimai, siekiant valdyti ir kontroliuoti projekto įgyvendinimą (Rajaram et al. 2010). Anot autorių, vienas iš svarbiausių projektų įgyvendinimo aspektų yra pirkimai, o kelių metų biudžeto sudarymas palengvina lėšų skyrimą projektams jų gyvavimo cikle.

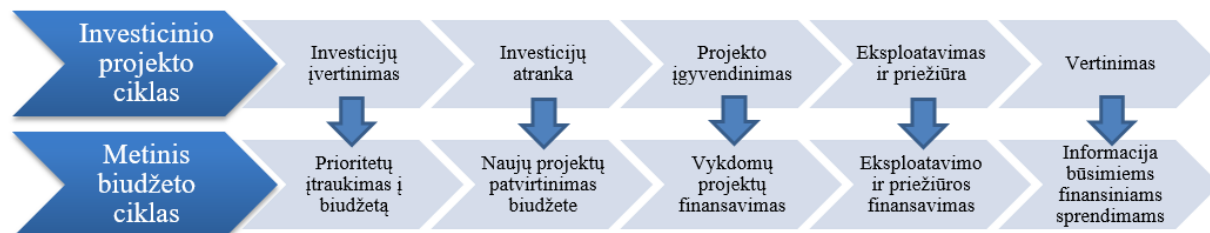
Dar vienas valstybės investicijų valdymo sistemos elementas – projektų reguliavimas. Finansavimo peržiūros procesas turėtų pasižymėti tam tikrais lankstumo požymiais, kad būtų galima vykdyti tam tikrus pokyčius išmokėjime, jei koreguojasi projekto sąlygos. Pavyzdžiui, jei konstatuojama, jog projektas nebėra naudingas, turėtų egzistuoti priemonė finansavimo patvirtinimo ar kontrolės procese dėl prašymo pakeisti projektą ar sustabdyti išmokas (Rajaram et al. 2010). Mokslininkų nuomone, finansavimas turėtų būti vykdomas dalimis, remiantis atskirais projekto etapais. Kiekvienas finansavimo prašymas turi būti pateiktas su atnaujinta sąnaudų-naudos analize. Taip pat šiame valdymo etape valdžios institucijos turėtų vykdyti nuolatinę stebėseną, siekiant laiku identifikuoti problemas ir jas spręsti. Iš stebėseną atlikusios institucijos turi būti reikalaujamos pažangos ataskaitos,

kurios pateiktų projekto plano ir projekto esamos situacijos palyginimą ir/arba pažangą (Rajaram et al. 2010).

Valdymo etape, kai projektas užbaigtas, turi būti užtikrintas tolimesnis sukurto turto eksploataavimo ir priežiūros procesas. Tai turėtų būti efektyvus mechanizmas, kurio metu būtų perduodamos atsakomybės dėl būsimo turto eksploataavimo ir užtikrinamas finansavimas turto valdymui ir priežiūrai (Rajaram et al. 2010).

Pagrindinė apžvalga ir vertinimas yra paskutinis valstybės investicijų valdymo sistemos elementas. Pageidautinas, bet dažnai trūkstamas valdžios sistemos bruožas yra galutinė investicinių projektų peržiūra ir ex-post vertinimo analizė (Rajaram et al. 2014). Autorių teigimu, pagrindinė užbaigimo peržiūra turėtų būti sistemingai taikoma visiems projektams, kurią atlikti turėtų už tai atsakinga institucija ar šakinė ministerija. Šios institucijos turėtų įvertinti, ar investicinis projektas buvo baigtas laiku, su reikiamu finansavimu ir pasiekti užsibrėžti rezultatai.

Viešieji investiciniai projektai reikalauja viešųjų lėšų ir/arba vyriausybės garantijų naudojimo, todėl valstybės investicijų valdymo procesai turi būti glaudžiai siejami su nacionalinio biudžeto procesais (Finance Ministry of Ghana Republic, 2015). Mokslininkai, anksčiau analizuotus valstybės investicijų valdymo etapus, apjungia į bendrą valstybės investicijų sistemą ir nurodo jų sąsają su metiniu biudžeto ciklu (žr. 2 pav.).



2 pav. Investicinio projekto ciklo sąsaja su metinio biudžeto ciklu

šaltinis: Miller, Mustapha 2016

Konkretus valstybės investicijų valdymo procesas turi būti susijęs su Finansų ministerijos teikiamu biudžeto ciklu. Biudžeto pasiūlymų rengimas turėtų užtikrinti integraciją ir nuoseklumą tarp vidutinės trukmės fiskalinės sistemos, vidutinės trukmės išlaidų sistemos, biudžeto, išlaidų lubų, kapitalo išlaidų, valstybės investicijų programos ir kt. (Finance Ministry of Ghana Republic, 2015). Valstybės investicijų finansavimas turi būti užtikrinamas investicijas planuojant, atrenkant ir įgyvendinant projektus. Be to, labai svarbu įvertinti ir užtikrinti, kad finansavimas būtų skiriamas investicijomis sukurto turto eksploatavimui ir priežiūrai. Pripažįstama, jog siekiant efektyvaus valstybės investicijų panaudojimo, neužtenka turėti gerą vertinimo ar biudžeto sistemą (Miller, Mustapha, 2016). Labai svarbu priimti teisingus sprendimus pasirenkant, rengiant ir įgyvendinant investicinius projektus, atsižvelgiant į jų išlaidumą ir priežiūrą.

Strateginis planavimas turi įtakos sprendimų priėmimui įvairiuose valdžios lygiuose. Tai yra politinis procesas, kuris turi įtraukti visas institucijas, siekiant paskirstyti išteklius įvairiuose sektoriuose viešųjų paslaugų teikimui (Jenkins, Mimica 2010). Anot mokslininkų, svarbu sukurti sistemą, pagal kurią projektai būtų tikrinami taip, kad jie kurtų norimą ekonominį poveikį visose strateginėse srityse. Investiciniai projektai turi atitikti du esminius kriterijus. Visų pirma, jie turi būti siejami su išteklių ribotumu, antra – turi patenkinti valdžios strateginio planavimo tikslus (Jenkins, Mimica 2010). Atsižvelgiant į strateginius prioritetus, veiksmingi sprendimai susiję su valstybės investicijomis leidžia pasiekti žymiai efektyvesnių rezultatų.

Valstybės investicijų valdyme atsakomybe dalijamasi skirtinguose valdžios lygiuose – nacionaliniame, regioniniame ir vietos, kas lemia sudėtingą valdymo kompleksiskumą (OECD, 2016a). Efektyvios valstybės investicijos visose valdžios lygiuose reikalauja koordinacijos, siekiant įveikti informacijos, politikos ir fiskalines problemas. Todėl, viešojo investavimo bendradarbiavimas visose jurisdikcijose ir valdžios lygmenyse yra sudėtingas procesas (OECD, 2014a). EBPO pateikia rekomendacijas valstybės investicijų efektyvumo stiprinimui tarp visų valdžios lygių ir nurodo tris pagrindinius siektinus tikslus: 1) valstybės investicijų koordinavimas tarp vykdomos politikos ir valdžios lygių; 2) valstybės investicijų pajėgumų stiprinimas ir valdžios mokymosi politikos skatinimas; 3) tinkamų valstybės investicijų sąlygų užtikrinimas visuose valdžios lygiuose.

Visų pirma svarbu parengti ir įgyvendinti investavimo strategijas, pritaikytas konkrečiai vietai (OECD, 2014a). Valstybės investicijų pasirinkimas turėtų būti grindžiamas plėtros strategija, kuri charakterizuojama regiono (vietos) vertinimu, konkurenciniais bruožais, augimu, inovacijomis, potencialių darbo vietų kūrimu, teisingumo bei aplinkos tvarumo principais. Investavimo strategija turi būti nukreipta į rezultatus (su aiškiai apibrėžtais politikos tikslais), teikianti aiškia ir realistišką informaciją, orientuota į ateitį (investicijos turi skatinti regionų ir vietovių konkurencingumą ir tvarų vystymąsi pasaulinių tendencijų kontekste). EBPO teigimu, valdžios lygių koordinavimas yra būtinas nustatant investavimo galimybes ir kliūtis, siekiant valdyti jungtinę politikos kompetenciją, investicijose sumažinti kryžminių pasiūlymų potencialą, užtikrinti pakankamus išteklius ir gebėjimus įgyvendinant planuojamas investicijas bei sukuriant pasitikėjimas tarp skirtingų valdžios lygių. Todėl, turėtų egzistuoti bendri finansavimo susitarimai, tam tikros sutartys tarp valdžios lygių, formalūs konsultacijų procesai, nuolatinis dialogas tarp nacionalinių agentūrų ar jo atstovų ir subnacionalinio lygio sričių.

Visų antra, investicijų pasirinkimui turi būti naudojami kompleksiniai ir ilgalaikiai vertinimai. Ex-ante įvertinimas turi būti naudojamas tiek nustatant investavimo tikslus, tiek atskleidžiant informaciją. Vertinimai turi padėti identifikuoti socialinį, aplinkos ir ekonominį poveikį, ir iširti, kuris investicinis metodas gali atnešti didžiausią naudą (OECD, 2014a). Ilgalaikės veiklos ir priežiūros sąnaudos turėtų būti aiškiai įvertintos dar ankstyvojoje investicinio sprendimo stadijoje. Be to, labai svarbu įvertinti įvairių tipų riziką ir neapibrėžtumą, susijusį su valstybės investicijų valdymu. EBPO duomenimis,

valdžia turėtų bendradarbiauti su viešojo, privataus sektoriaus, pilietinės visuomenės suinteresuotomis šalimis rengiant ir įgyvendinant viešojo investavimo strategijas, siekdami pagerinti socialinę ir ekonominę vertę bei užtikrinant atskaitomybę ir skaidrumą. Visi valdžios lygmenys turi apimti suinteresuotų šalių poreikių įvertinimą, o vėlesniuose etapuose, ir grįžtamojo ryšio įvertinimą. Privačių subjektų ir finansavimo institucijų įtraukimas gali stiprinti įvairius valdžios lygių gebėjimus, gerinti rinkos analizę, padėti nustatyti riziką, atlikti geresnę ex-ante įvertinimą, taip siekiant masto ekonomijos ir efektyvumo. Anot tarptautinių organizacijų, vyriausybės turėtų susitelkti ties naujoviškais finansavimo priemonėmis. Taip pat deramas dėmesys turėtų būti skiriamas veiksmingam žmogiškųjų išteklių valdymui, gilinant žinias ir stiprinant santykius (bendradarbiavimą tarp įvairių valdžios lygių) (OECD, 2014a).

Trečia, pagal EBPO rekomendacijas valdžia turėtų taikyti gerąją biudžeto ir finansinės atskaitomybės praktiką, sudaryti tikslus valstybės investicijų planus, atsižvelgiant į strategijas ir paskirstymo procesus, ilgalaikės veiklos ir techninės priežiūros išlaidas. Turėtų būti siekiama padidinti skaidrumą visuose pirkimų etapuose, skatinti viešųjų pirkimų profesionalumą, nustatyti aiškius atsakomybės ir kontrolės mechanizmus. Viešųjų pirkimų sistemos turėtų būti skaidrios, konkurencingos, ir stebimos, siekiant užtikrinti lėšų naudojimą pagal paskirtį, ir veiksmingai registruojant ir sprendžiant nukrypimus.

Apibendrinant galima teigti, valstybės investicijų valdymas yra suvokiamas, kaip vieninga sistema, apimanti valstybės investicijų valdymo ciklą ir skirtingus jo proceso etapus, t.y. valstybės investicijų planavimą ir nukreipimą, investicinių projektų vertinimą, atranką, įgyvendinimą, sukurto turto išlaikymą ir priežiūrą bei galutinį pasiektų rezultatų vertinimą. Valstybei prieš priimant bet kokią sprendimą investuoti, itin svarbu pamatuoti laukiamą investicinio projekto socialinę naudą, kur ji būtų didžiausia bei poveikis reikšmingiausias. Siekiant efektyvaus valstybės investicijų valdymo būtina steigti įtakingas ir kompetentingas institucijas, galinčias atlikti tinkamą investicijų planavimą, išsamias analizes, nuolatinę stebėseną ir vertinimą. Be to, turi būti užtikrinamas nenutrūkstamas investicinių projektų finansavimas visame jų įgyvendinimo cikle.

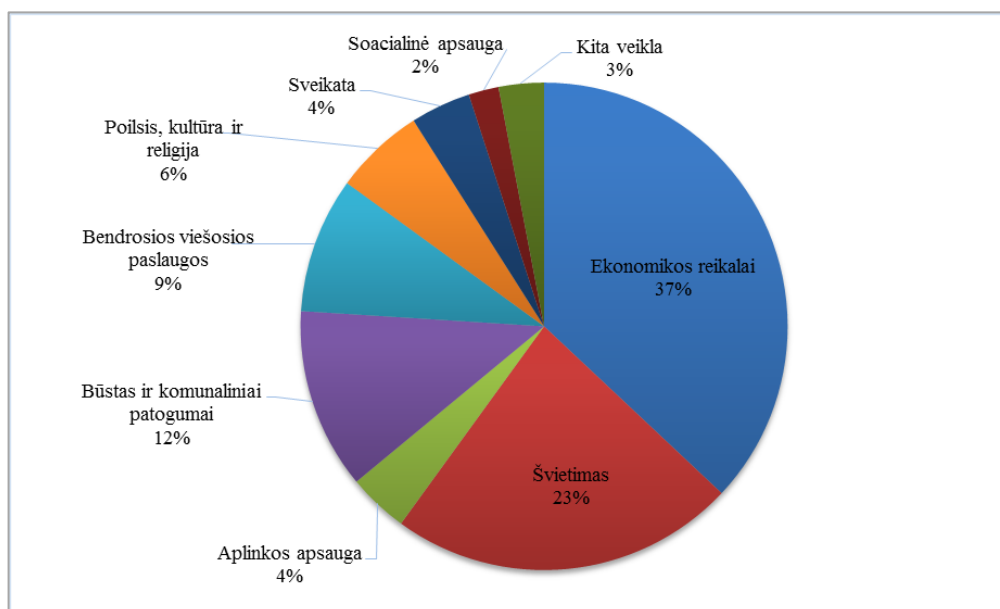
1.4 Valstybės investicijų valdymo praktika užsienio valstybėse

Pastaruoju metu valstybės investicijų klausimai tapo vienais aktualiausių ekonominės politikos klausimų, sprendžiamų daugelyje užsienio valstybių. Valstybės investicijų efektyvumas priklauso nuo efektyvaus valstybės investicijų valdymo, kuris dažnu atveju yra silpnas (World Bank, 2014). Šalių patirtys rodo, jog egzistuoja pasikartojančios esminės problemos susijusios su investicijų valdymu, tokios kaip prastos kokybės strateginiai dokumentai arba jų nebuvimas, neefektyvūs projektų vertinimai, neįvertinti investicijų prioritetai ir silpnomis savybėmis pasižyminčios projektų atrankos. Daugelyje

šalių Finansų ministerijos ar centrinės agentūros neatlieka savo pareigų, o šakinės ministerijos ir agentūros veikia atskirai, pasižymi silpna koordinacija. Egzistuoja pirkimų problemos, skaidrumo trūkumas. Biudžeto procese daugiausia dėmesio skiriama metinei išlaidų kontrolei, o ne bendrai išlaidų priežiūrai. Šios ir kitos investicijų valdymo problemos, pasaulio ekonomikos sulėtėjimas lėmė valstybės investicijų valdymo sistemos atsiradimą, remiantis gerosiomis užsienio šalių valdymo patirtimis, kaip priemonę gerinti ekonominę veiklą.

Europos Sąjungos šalyse daugiau nei pusė valstybės investicijų yra kontroliuojamos vietos administracijos (ypatingai transporto infrastruktūra, būstas ir komunaliniai patogumai). Analizuojant valstybės investicijų situaciją 1970–2002 m. periodu Europos Sąjungoje, šios investicijos sudarė vidutiniškai daugiau kaip 3 proc. bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) (Turrini, 2004). Svarbiausia valstybės investicijų kategorija Europos Sąjungoje buvo transporto infrastruktūra (keliai, tiltai ir pan.), kuri sudaro beveik trečdalį pagrindinio valdžios sektoriaus kapitalo formavimo. Apie 10–15 proc. valstybės investicijų buvo skiriama švietimui ir sveikatai (mokymo ir gydymo pastatų statyba bei priežiūra), būstui ir komunaliniams patogumams – 10 proc. investicijų. Likusi dalis buvo skirta pagrindinėms viešosioms paslaugoms, gynybos ir saugumo sritims.

Analizuojant EBPO šalių patirtį valstybės investicijų valdyme, 2013 m. duomenimis EBPO šalys išleido apie 1,4 trilijono JAV dolerių valstybės investicijų, o tai sudarė beveik 3 proc. BVP ir 15 proc. visų investicijų EBPO šalyse. Didelė dalis valstybės investicijų skiriama sritims, kurios yra ypatingos svarbos ekonomikos augimui, tvariam vystymuisi ir piliečių gerovei) (žr. 3 pav.).



3 pav. EBPO narių valstybių investicijų paskirstymas pagal funkcijas 2011 m., proc.

šaltinis: OECD, 2014a

Nagrinėjant bendrą valstybės investicijų lygį visoje EBPO, 37 proc. investicijų skiriama ekonominiams reikalams (transportui, komunikacijai, energijai, statybai, ekonominiam vystymuisi).

Maždaug 23 proc. valstybės investicijų skiriama švietimui, kuris padeda nustatyti būsimo darbo jėgos kokybę. Dar 11 proc. yra skirta būstui ir komunaliniams patogumams, apie 9 proc. bendrosioms viešosioms paslaugoms, 6 proc. – poilsiui, kultūrai ir religijai. Lyginant įvairių šalių patirtį ir laikotarpį, sritys, kurioms skiriamos valstybės investicijos, išlieka ir figūruoja tos pačios.

Valstybės investicijoms yra būdingas aiškus atsakomybės pasidalijimas tarp valdžios lygių. EBPO (2014b) duomenimis, subnacionalis valdžios lygis valstybėse (provincijos, regionai, savivaldybės) generavo 72 proc. valstybės investicijų 2012 m. ir jis turi svarios įtakos šioms investicijoms. Analizuojant Tarptautinio valiutos fondo pateiktus statistinius duomenis, aiškėja, jog didžiausią įtaką valstybės investicijoms turi subnacionalinio lygmens valdžios institucijos ir viešosios korporacijos (tai valstybei priklausančios ir jos reguliuojamos institucijos) (žr. 4 pav.). Jungtinėje Karalystėje, Meksikoje, Peru regioninės ir vietos valdžia apima ir valdo didžiąją dalį valstybės investicijų. Meksikoje ir Jungtinėje Karalystėje svarbiausią vaidmenį atlieka centrinė valdžia, kuri generuoja daugiau kaip pusę visų valstybės investicijų. Tuo tarpu Peru didesnę įtaką daro vietos valdžia, kuri sugeneruoja 3,9 proc. valstybės investicijų nuo BVP. Mažesnė centrinės valdžios įtaka pastebima Australijoje, Danijoje, Prancūzijoje, Senegale. Šių valstybių investicijų valdyme labiau figūruoja vietos valdžia, viešosios korporacijos ir kiti subjektai. Australijoje ir Prancūzijoje didesnę dalį valstybės investicijų generuoja vietos valdžia, t.y. tarp 2,6 proc. ir 2,8 proc. valstybės investicijų nuo BVP. Senegale net 9,4 proc. valstybės investicijų nuo BVP apima viešosios korporacijos.

Institucija	Australija	Danija	Prancūzija	Peru	Meksika	Senegalas	Jungtinė Karalystė
Centrinė valdžia	0.5	0.9	1.3	2.3	3.4	1.6	1.7
Vietos valdžia	2.6	1.4	2.8	3.9	0.8	n.a.	0.9
Viešosios korporacijos ir kiti subjektai	1.6	1.7	1.7	0.4	2.0	9.4	0.3
Viešasis sektorius (konsoliduotas)	4.7	4.0	5.8	6.6	6.2	11.0	2.9

4 pav. Viešojo sektoriaus investavimo struktūra nuo BVP 2013 m., proc.

šaltinis: IMF, 2015

Pagal EBPO (2016b) duomenis, unitarinėse valstybėse vietos valdžios vaidmuo valstybės investicijų valdyme yra šiek tiek mažesnis lyginant su federacinėmis valstybėmis, ypač tokiose šalyse kaip Čilė, Graikija, Estija ar Slovakija. Daugelyje EBPO unitarinių valstybių, paprastai mažiausiai decentralizuotose šalyse, investavimas yra pagrindinė vietos valdžios funkcija. Šis valdžios lygis yra linkęs įgyvendinti pagrindinius nacionalinius investicijų projektus.

Remiantis EBPO (2007) duomenimis, įvairiose pasaulio valstybėse skiriasi institucijos, atsakingos už centrinio biudžeto valdymą. Daugelyje valstybių šią funkciją atlieka Finansų ministerija, pavyzdžiui

Čekijoje, Čilėje, Austrijoje, Danijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Airijoje, Švedijoje ir kt. Jungtinėse Amerikos Valstijose (toliau – JAV) centrinio biudžeto valdymas suteiktas vyriausiajai vykdomajai valdžiai, Australijoje, Kanadoje – atsakomybė padalinama dviem ar daugiau institucijų. Ne visos užsienio valstybės rengia atskirus biudžetus investicijoms – tiek einamųjų išlaidų, tiek investicijoms skirtų išlaidų biudžetai iš esmės nėra atskirti, bet dėl investicijoms skiriamų lėšų dalies vyksta atskiros diskusijos lėšų paskirstymo ir panaudojimo klausimais. Pasitaiko atvejų, kai kapitalo ir einamųjų išlaidų biudžetus sudaro ir rengia skirtingos institucijos, pavyzdžiui Finansų ministerija – einamųjų išlaidų, o Ūkio ministerija – kapitalo investicijų biudžetą (Spackman, 2002). Ypatingai besivystančiose valstybėse šių išlaidų atskyrimą lemia finansavimas investiciniams projektams. Egzistuoja ir skirtingas laikotarpis, kuriam ruošiami investicijų planai – JAV investicijos planuojamos 5 metams, Jungtinėje Karalystėje tam tikroms sritims sudaromi iki 10 metų į priekį siekiantys investavimo planai (LR Valstybės kontrolė, 2009). JAV patirtis rodo, kad tiek ilgalaikių, tiek einamojo laikotarpio biudžeto planavimui, taip pat ir kapitalo investicijoms, aiškių prioritetų nustatymas pagerina biudžeto vykdymo procesus. JAV finansavimą valstybės investicijų programai skiria tik tada, kai yra galimybė finansuoti iškart visos programos įgyvendinimą. Išimties yra taikomos ypatingos svarbos programoms arba itin ilgalaikėms programoms (LR Valstybės kontrolė, 2009).

Remiantis EBPO šalių patirtimi, dažniausiai visus ministerijų siūlomus valstybės investicijų projektus tvirtina centrinė biudžeto institucija, pavyzdžiui Čilėje, Airijoje, Meksikoje (žr. 1 lentelę).

1 Lentelė. EBPO narių valstybės investicijų valdymo aspektai

(sudaryta autorės, pagal OECD)

Pagrindiniai aspektai	Belgija	Kanada	Čilė	Estija	Vokietija	Vengrija	Airija	Meksika	Norvegija	Jungtinė Karalystė	JAV
Centrinė biudžeto institucija tvirtina ministerijų investicinius projektus	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Ne</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Ne</i>
Valdžia taiko analizes projektų vertinimui (sąnaudų-naudos; sąnaudų-efektyvumo ir kt.)	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Ne</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>	<i>Taip</i>
Taikomas analizės metodas/ai	<i>nėra duomenų</i>	<i>Sąnaudų-naudos</i>	<i>Sąnaudų-naudos</i>	<i>nėra duomenų</i>	<i>Sąnaudų-naudos; sąnaudų-efektyvumo</i>	-	<i>Sąnaudų-naudos</i>	<i>Sąnaudų-efektyvumo</i>	<i>Sąnaudų-naudos</i>	<i>Sąnaudų-naudos</i>	<i>Sąnaudų-naudos</i>
Daugiamečių investicinių projektų finansavimas	<i>Fin. visam projektui iš anksto</i>	<i>Nurodomi metai, per kuriuos bus patirtos išlaidos</i>	<i>Fin. visam projektui iš anksto</i>	<i>Fin. kasmet, kol projektas bus pabaigtas</i>	<i>Fin. kasmet, kol projektas bus pabaigtas</i>	<i>Fin. kasmet, kol projektas bus pabaigtas</i>	<i>Fin. kasmet, kol projektas bus pabaigtas</i>	<i>Fin. visam projektui iš anksto</i>	<i>Fin. kasmet, kol projektas bus pabaigtas</i>	<i>Fin. skiriasi konkrečiu atveju</i>	<i>Fin. visam projektui iš anksto</i>



Kitos šalyse, kaip Belgija, Kanada, Estija, Jungtinė Karalystė, Norvegija, šią funkciją taip pat atlieka centrinė biudžeto institucija, tačiau tik projektams viršijusiems tam tikrą nustatytą ribą. Pavyzdžiui, Belgijoje ši riba yra 5500 eurų, Vokietijoje taikoma 2 mln. eurų riba statybinėms

konstrukcijoms. Tuo tarpu JAV, Vengrijoje centrinė biudžeto institucija netvirtina investicinių projektų. Remiantis JAV patirtimi, nėra jokių specialių reikalavimų tvirtinant investicinius projektus. Kai kurie projektai reikalauja Kongreso patvirtinimo ir taikoma tik centrinės biudžeto institucijos peržiūra. Finansavimas investiciniams projektams taip pat skiriasi EBPO šalyse. Belgijoje, Čilėje, Meksikoje, JAV biudžeto finansavimas skiriamas iškart visam projektui. Estijoje, Vokietijoje, Vengrijoje, Airijoje, Norvegijoje finansavimas skirstomas kasmet, kol projektas yra pabaigiamas. Kanadoje ministerijos centrinei biudžeto institucijai turi nurodyti metus, per kuriuos bus patirtos išlaidos, o Jungtinėje Karalystėje – finansavimas skiriasi konkrečiu atveju.

Analizuojant valstybių patirtį projektų vertinime, beveik visos šalys nurodo taikančios išsamias analizes ir metodikas. Vengrija šių analizių netaiko, nurodydama jog nėra užtekinai duomenų atlikti tokį vertinimą. Remiantis EBPO duomenimis, Kanada, Čilė, Airija, Norvegija, Jungtinė Karalystė, JAV investicinių projektų vertinimui atlieka sąnaudų-naudos analizes, tuo tarpu Meksika, Vokietija – sąnaudų-efektyvumo analizes. Tokios šalys, kaip Belgija ir Estija teigia taikančios projektų vertinimo analizes, tačiau nenurodo kokias.

Analizuojant gerąsias užsienio šalių patirtis valstybės investicijų valdyme, efektyviausiai vykdoma valstybės investicijų valdymo sistema yra tokiose šalyse, kaip Airija, Pietų Korėja, Jungtinė Karalystė, JAV, Čilė (Rajaram et al. 2014). Pasaulio bankas yra detaliau susistemines informaciją apie šalių valstybės investicijų valdymo bruožus (žr. 5 pav.)

Valdymo bruožai	Čilė	Airija	Korėja	Brazilija	Baltarusija	Kinija	Vietnamas	Nigerija
Investicijų nukreipimas	geras	geras	geras	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas
Formalus projektų įvertinimas	geras	geras	geras	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas
Nepriklausoma peržiūra	geras	geras	geras	silpnas	geras	silpnas	silpnas	silpnas
Projektų atranka ir finansavimas	geras	geras	geras	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas
Įgyvendinimas	geras	geras	geras	geras	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas
Reguliavimas	geras	geras	geras	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas
Valdymas	geras	geras	geras	geras	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas
Vertinimas	geras	silpnas	geras	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas	silpnas

Pastabos:  - geras  - silpnas

5 pav. Užsienio šalių atvejai, taikant valstybės investicijų valdymo etapus

šaltinis: World Bank, 2014

Pasaulio banko duomenimis, geriausiu valstybės investicijų valdymu pasižymi Čilė, Airija, Korėja (World Bank, 2014). Šiose šalyse yra vykdomi visi 8 valstybės investicijų valdymo etapai, o jo visi

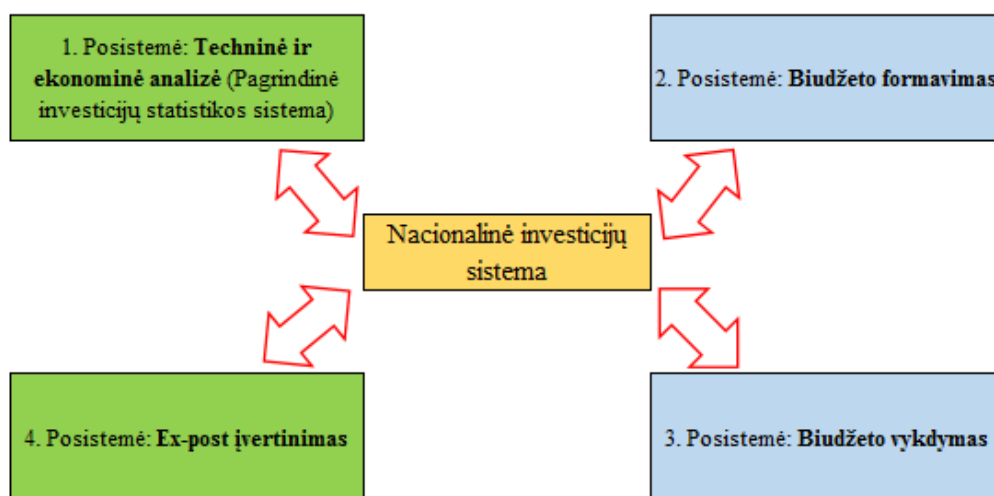
proceso etapai vertinami labai gerai. Iš paveikslo, matyti, jog Airijai būdingas gana silpnokas projektų vertinimas. Kaip paaiškėja, daugelyje šalių projektų atranka, valdymas ir galutinis projektų vertinimas laikomi labai silpnais, pavyzdžiui Brazilijoje, Kinijoje, Vietname, Nigerijoje. Su šiais valstybės investicijų valdymo sistemos etapais kyla daugiausia problemų, dažnu atveju šalys jų nevykdo arba neskiria jiems didelės reikšmės. Daugelis valstybių bando centralizuoti formalų projektų įvertinimą, tačiau dažniausiai to nepavyksta padaryti (Jenkins, Mimica 2010). Arba nėra centrinės institucijos, kuri sugebėtų valdyti šią techninę informaciją, arba trūksta žmogiškųjų išteklių. Tačiau išeitį atrado Čilė ir Kanada. Čilėje esanti Planavimo ministerija, o Kanadoje – Išdo valdyba teikia nurodymus ir rekomendacijas, kaip projektų įvertinimai turi būti atlikti.

Viena iš efektyviausiai valstybės investicijas valdančių valstybių pripažįstama Čilė. Korėja, Jungtinė Karalystė, Airija yra ekonomiškai labiau išsivysčiusios valstybės nei Čilė, tačiau ši valstybė pasižymi pažangiais valstybės investicijų valdymo metodais. 1975 m. Čilė įsteigė Nacionalinę investicijų sistemą (Ley, 2006). Ši sistema nurodo normų, metodų ir procedūrų rinkinį, kuris reglamentuoja valstybės investicijų procesą (Ley, 2006). Nacionalinę investicijų sistemą administruoja kartu Planavimo ministerija ir Finansų ministerija. Pagrindinis šios sistemos politikos tikslas yra gerinti valstybės investicijų kokybę, pasirenkant projektus su didžiausia socialine nauda, tokiu būdu didinant šalies grynąją vertę, ekonomikos augimą, mažinant teritorinę nelygybę (Ahmad, Viscarra 2016). Nacionalinė investicijų sistema standartizuoja projekto rengimo formatus ir nustato aiškius valstybės investicijų taikymo ir vertinimo procesus (Albino-War et al. 2014). Remiantis Čilės įstatymais, visi viešieji subjektai, įskaitant ministerijas, vietos valdžias ir valstybines įmones privalo dalyvauti Nacionalinėje investicijų sistemoje, norėdami imtis investicinių projektų ar programų. Ši sistema yra mechanizmas, kuris paskirsto investicinius išteklius ir neleidžia jais piktnaudžiauti.

Mokslininkai išskiria du svarbius Čilės Nacionalinės investicijų sistemos bruožus (Jenkins, Mimica 2010):

- 1) sistema apima šiuos valdžios lygmenis: nacionalinį lygį, regionus, provincijas ir savivaldybes;
- 2) sistemoje aiškiai atskiriamos trys funkcijos: patariamoji funkcija, valdžios sprendimų funkcija bei administravimo ir valdymo funkcija. Administravimo ir valdymo funkcija vykdoma regioniniu lygmeniu, tuo tarpu patariamoji ir valdžios sprendimų funkcija yra Finansų ministerijos ir Planavimo ministerijos atsakomybė. Politiškai Čilė yra suskirstyta į 13 regionų, šie savo ruožtu – į provincijas (jų yra 51), o provincijos padalintos į savivaldybes (jų 345) (Jenkins, Mimica 2010). EBPO (2007) duomenimis, Finansų ministerija yra atsakinga už centrinio biudžeto valdymą. Čilėje visos ministerijos, provincijos, regionai ir vietos valdžia turi suformuluoti ir įvertinti savo teikiamus projektus, vadovaudamiesi Planavimo ministerijos nuostatomis (Jenkins, Mimica 2010). Planavimo ministerijos atsakomybė yra peržiūrėti ir stebėti valstybės investicijų projektų formulavimą ir įvertinimą. Ši institucija yra išleidus daugiau kaip 30 specifinių metodologijų projektų formulavimui ir įvertinimui.

Čilės Nacionalinę investicijų sistemą sudaro 4 posistemės (žr. 6 pav.). Pirmoji posistemė yra techninė ir ekonominė analizė, kuri yra susijusi su prieš-investiciniu projektų etapu ir kuri apima integruotą projektų banko duomenų bazę. Šią analizę vykdo Planavimo ministerija.



6 pav. Čilės Nacionalinės investicijų sistemos posistemės

(sudaryta autorės, remiantis Jenkins, Mimica 2010)

Prieš-investicinė fazė pasibaigia, kai Planavimo ministerija pareiškia savo galutinį sprendimą dėl investicijų iniciatyvos (Jenkins, Mimica 2010). Tai reiškia, jog ministerija arba atmeta projektą, arba jį patvirtina. Jei investicinis projektas atmetamas, jo iniciatorius gali nuspręsti, ar pertvarkyti esamąjį projektą, siekiant ministerijos patvirtinimo, ar jį nutraukti ir galbūt pradėti naują. Jei projektas yra patvirtinamas, vadinasi jis gali konkuruoti tarp kitų projektų dėl finansavimo. Šios posistemės tikslas yra produktyvus efektyvumas: investavimas į projektus turi būti atliekamas taip, kad būtų užtikrinama geriausia jų vertė už pinigus (Jenkins, Mimica 2010).

Kitos dvi posistemės priklauso Finansų ministerijos atsakomybei, kurios susijusios su kapitalo biudžeto procesu. Biudžeto formavimo procese yra paruošiamas struktūrizuotas metinis biudžetas vyriausybės deryboms ir diskusijoms su kongresu. Čilėje yra atskirai formuojamas biudžetas kapitalo investicijoms ir einamosioms išlaidoms (Jenkins, Mimica 2010). Pagrindinis biudžeto formavimo posistemės tikslas – pasiekti paskirstymo efektyvumą. Viešosios išlaidos turi remti strateginius prioritetus, o lėšos turėtų būti skiriamos toms sritims, kurios turi didžiausios įtakos valdžios uždaviniams.

Biudžeto vykdymo posistemė iš esmės kontroliuoja pinigų srautus ir projektų įgyvendinimą. Vienas pagrindinių šios posistemės tikslų yra dar ankstyvoje stadijoje aptikti išlaidų perviršį, taip pat nukrypimus nuo tvarkaraščio ir imtis atitinkamų koreguojančių veiksmų (Jenkins, Mimica 2010). Anot mokslininkų, ši posistemė tapo sudėtingesnė, kai 1994 m. Čilės Finansų ministerija pradėjo pristatinti savo veiklos biudžetą, naudojant įvairių rūšių valdymo kontrolės programas ir veiklos rodiklius. Už ketvirtos posistemės koordinavimą yra atsakinga Planavimo ministerija. Ši posistemė yra naujausia, kuri

atlieka ex-post įvertinimą. Kadangi ta pati institucija atlieka tiek pirmosios posistemės (techninę ir ekonominę analizę) funkcijas, tiek paskutiniosios (ex-post analizę), jai suteikiama galimybė gauti grįžtamąjį ryšį.

Užsienio autorių literatūroje Čilės Nacionalinė investicijų sistema yra giriamą dėl kelerių jos teigiamų bruožų. Visų pirma, ši sistema jau gana ilgą laiką yra teigiamai vertinama tokių tarptautinių organizacijų, kaip Pasaulio Bankas, ir įvardijama kaip valstybės investicijų sistema, kuri sugebėjo skatinti investicijų augimą ir išlaikyti discipliną, pasitelkiant standartinius ir vienodus vertinimo metodus. Be to, Nacionalinė investicijų sistema užkirto kelią investicinių projektų atrankos kriterijų manipuliavimui, pirmenybę teikiant konkretiems regionams (Ahmad, Viscarra 2016). Investiciniai projektai daugiausia vertinami remiantis sąnaudų-naudos analize, taip pat jiems taikomas efektyvumo metodas. Vertinant anksčiau minėtus valstybės investicijų valdymo sistemos elementus, tai Čilė viena iš tų valstybių, kuri efektyviai vykdo visus proceso etapus. Valstybės sektorių nustatytos strategijos yra glaudžiai integruotos ir suderintos su vidutinės trukmės biudžetu. Nacionaliniai ir sektoriai strateginiai dokumentai yra pakankamai konkretūs, reikšmingi ir nuoseklūs, pasižymintys sisteminga naujų projektų atranka. Pavyzdžiui, Čilėje išankstiniame projektų atrankos etape pirminio patikrinimo metu yra atmetami 5–8 proc. projekto paraiškų (Rajaram et al. 2014). Analizuojant šios šalies valstybės investicijų vertinimo procedūras, daugelio dalykų galima pasimokyti iš Čilės. Šioje valstybėje vienas iš pageidautinų aspektų – projektų pasiūlymų skatinimas (Misch, Wolff, 2008). Šiuo aspektu Čilėje sudaroma didesnė ir efektyvesnė projektų pasirinkimo galimybė. Net jei metodai ir būdai skirti apskaičiuoti investicinių projektų naudą ir grąžą yra palyginti prasti, tačiau dėl projektų gausos greičiausiai pastebimi neveiksmingi ir mažiausiai naudingi projektai lyginant su kitais.

Čilėje valstybės investicijų projektų vystymas yra apibrėžtas procedūromis, reikalaujančiomis pažangos tam tikruose projektų etapuose. Remiantis skirtingo pobūdžio metodais, technikomis, išsamiais projektų vertinimo gairėmis yra atliekamas formalus projektų įvertinimas. Visiems valstybės investicijų projektams įvertinimas atliekamas, remiantis sąnaudų-naudos analize su aiškiai nurodyta metodika. Vienas iš svarbiausių etapų valstybės investicijų valdyme – nepriklausoma įvertinimo peržiūra (Rajaram et al. 2014). Čilėje projektų įvertinimas atliekamas planavimo ministerijos, o ne ministerijos, kuri rengia projektą. Todėl planavimo ministerijoje buvo sukurtas atskiras padalinys, kuris atlieka nepriklausomą projektų įvertinimo peržiūrą. Planavimo ministerija yra išleidusi 30 specifinių metodikų skirtingų projektų formulavimui ir įvertinimui (Jenkins, Mimica 2010).

Čilė yra sėkmingai sukūrusi projektų rezervuarą Nacionalinėje investicijų sistemoje. Integruota projektų banko duomenų bazė gali valdyti daugiau kaip 15000 naujų projektų (Jenkins, Mimica 2010). Ši duomenų bazė valdo visų projektų informaciją, techninius terminus, renka duomenis apie visą projekto gyvavimo ciklą. Su duomenų baze dirba 3000 valstybės tarnautojų, konsultantų, ekspertų, kurie dalyvauja visų projektų lygių rengime ir vertinime bei teikia konsultacijas. Čilės Nacionalinę investicijų

sistemą galima prilyginti filtrui, kuris atskiria gerus projektus nuo blogų, ir leidžia jiems konkuruoti tarpusavyje dėl viešojo finansavimo. 7 paveiksle, valstybės investicijų vertinimo sistemos santrauka vaizduoja situaciją, koku būdu ir kokiam investicinių projektų kiekiui skiriamas finansavimas Čilėje. Visų pirma potencialūs investiciniai projektai patenka į projektų banką. Jame yra atliekamas pirminis projektų įvertinimas, kurio metu dalis projektų atmetami, dalis – patenka į Nacionalinę investicijų sistemą. 2005 m. duomenimis projektų bankui paraiškas pateikė virš 19 tūkst. projektų, iš kurių 61 proc. pateko į Nacionalinę investicijų sistemą, kita dalis 39 proc. – buvo atmesti. Iš atranką praėjusių projektų didesnė dalis (apie 76 proc.) yra nauji projektai, apie 24 proc. – tęstiniai. Remiantis paveikslo duomenimis, matyti, kad Čilėje yra vykdoma griežta projektų atranka, o finansavimo sulaukia vos 28 proc. visų investicinių projektų pareiškėjų. Šiek tiek didesnio finansavimo sulaukia nauji investiciniai projektai (3,103 tūkst. /56,91 proc.) lyginant su tęstiniais (2,350 tūkst. /43,09 proc.).

Pre-Assessment			Assessment		Budget
IDs entered into the BIP: 19,262	IDs entered into the SNI: 11,821 61%	New IDs 8,954 76%	Entered in 2004 6,166 69%	Positive 2,851 46%	Budget 1,695, 59%
			Entered in 2005 2,788, 31%	Positive 1,896, 68%	Budget 1,408, 74%
	IDs not entered into the SNI: 7,441 39%	IDs from Proj in Execution 2,867, 24%	→	Positive 2,578 90%	Budget 2,350, 91%
		Total number of projects in the Budget: 5,453 % of Total BIP: 28%			

7 pav. Čilės valstybės investicijų vertinimo sistemos santrauka 2005 m.

šaltinis: Ley, 2006

Projektų atrankos etapą praeina tik tie investiciniai projektai, kurie buvo nuodugnai įvertinti, atlikta nepriklausoma įvertinimo peržiūra, tik tuomet tokiems projektams skiriamas finansavimas. Formuojamas daugiametis biudžetas palaiko veiksmingą projektų įgyvendinimą. Ypatingai didelis dėmesys yra skiriamas projektų išlaidoms kiekvieno investicinio projekto valdymo laikotarpiu. Projektų įgyvendinimo etape Čilėje yra aiškus pareigų ir atsakomybių pasidalijimas, egzistuoja projektų išlaidų ir apskaitos sistemos, reguliariai teikiamos finansinių ir nefinansinių rezultatų ataskaitos, kurias atidžiai kontroliuoja atsakingos ir ministerijoms pavaldžios institucijos ir/arba centrinės valdžios institucijos (Rajaram et al. 2014).

Per daugiau nei keturis dešimtmečius Čilė sukaupė sėkmingą ir sistemingą valstybės investicijų vertinimo patirtį. Sėkmingą valstybės investicijų vertinimą šioje šalyje lėmė stipri politinė valia, kuri

palaiko sistemos tęstinumą visais dešimtmečiais, mokymų ir gebėjimų stiprinimas visuose valdymo lygiuose, nuolatinis Finansų Ministerijos metodinių reikalavimų skelbimas ir kt. (Ley, 2006). Valstybės investicijų vertinimo ir stebėsenos etape pagrindinis aspektas yra ex-post analizė. Taip pat investiciniams projektams yra atliekamas auditas aukščiausios audito institucijos (Rajaram et al. 2014).

Apibendrinant, galima teigti, jog užsienio valstybėse egzistuoja gana skirtingos valstybės investicijų valdymo sistemos. Vienos iš jų pasižymi efektyviu investicijų valdymu, kitose vyrauja problemos, tokios, kaip prastos kokybės strateginiai dokumentai, neefektyvūs projektų vertinimai, silpnomis savybėmis pasižyminčios projektų atrankos, netikslingas finansavimo paskirstymas, skaidrumo ir atskaitomybės trūkumas bei kt. Vienu geriausiu valstybės investicijų valdymu pasižymi Čilė. Ši valstybė naudoja pažangius valdymo metodus. Čilės valstybės investicijų valdymo tikslas gerinti valstybės investicijų kokybę, pasirenkant projektus su didžiausia socialine nauda. Finansų ministerija ir Planavimo ministerija yra kompetentingos ir stiprios institucijos Čilėje, kurių atsakomybė stebėti ir kontroliuoti visą valdymo procesą, teikti rekomendacijas, skirstyti finansavimą, atlikti galutinių rezultatų vertinimą. Ši valstybės taiko naujausius ir efektyviausius investicijų vertinimo metodus, t.y. ex-ante ir ex-post, vykdo griežtą projektų atranką.

2. VALSTYBĖS INVESTICIJŲ VALDYMO LIETUVOJE ANALIZĖ

Antroje darbo dalyje aptariama valstybės investicijų tyrimo metodika, kuria remiantis atliekamas valstybės investicijų valdymo tyrimas Lietuvoje. Tyrimo metodikoje pateikiamas tyrimo objektas, tikslas, uždaviniai bei konstruojamas tyrimo instrumentas, remiantis parengta mokslinės literatūros ir užsienio valstybių patirties analize. Tyrimo dalyje identifikuojama valstybės investicijų samprata Lietuvoje, tiriamas valstybės investicijų reguliavimas ir jo pokyčiai, analizuojamas valstybės investicijų valdymo procesas, apžvelgiamas investicijų pasiskirstymas, tendencijos, finansavimo būdai bei nustatomos pagrindinės valdymo problemos Lietuvoje, galiausiai pateikiamos rekomendacijos valdymo tobulinimui.

2.1 Tyrimo metodika

Šiame poskyryje konstruojama tyrimo metodika, remiantis atlikta mokslinės literatūros ir užsienio šalių patirties valstybės investicijų valdyme analize. Siekiant išsamiai išanalizuoti baigiamojo darbo temą ir atskleisti jo problemą buvo parengtas tyrimas, kurio pagrindinis tikslas – atlikti Lietuvos valstybės investicijų valdymo analizę ir pateikti rekomendacijas valdymo tobulinimui.

Tyrimo objektas – valstybės investicijų valdymas Lietuvoje.

Tyrimo uždaviniai:

1. išanalizuoti valstybės investicijų sąvokos apibrėžimą Lietuvoje;
2. ištirti Lietuvos valstybės investicijų valdymo reguliavimą ir jo pokyčius;

3. išanalizuoti Lietuvos valstybės investicijų valdymo sistemą, remiantis Pasaulio banko pateiktu valstybės investicijų valdymo modeliu;
4. apžvelgti valstybės investicijų finansavimo būdus ir apimtis bei paskirstymą investavimo sritims;
5. identifikuoti valstybės investicijų valdymo problemas ir pateikti rekomendacijas valstybės investicijų valdymo tobulinimui Lietuvoje.

Baigiamojo darbo antroje dalyje analizuojamas valstybės investicijų valdymo atvejis Lietuvoje. Pagal Cibulską (2015), atvejo studija yra tyrimo tipas, kuris nukreiptas į konkretaus atvejo ypatumų suvokimą. Anot autoriaus, šio empirinio tyrimo metu giliai tiriama tikrai įvykęs ar vykstantis įvykis, ir remiasi ne vienu informacijos šaltiniu. Tyrimui atlikti buvo pasirinkti šie duomenų šaltiniai: nacionaliniai teisės aktai, Lietuvos ir užsienio autorių moksliniai žurnalai, straipsniai, oficialios vyriausybės publikacijos ir dokumentai. Tyrimas atliktas, remiantis dokumentų analize, antrinių duomenų analize, struktūrine ir dinamine analize, lyginamąja analize, grafiniu duomenų vaizdavimu, interviu. Antroje lentelėje yra pateikiama išsami tyrimo eiga, nustatomi tyrimo kriterijai ir reikšmės, aprašomi tyrimo eigos etapams naudoti informacijos šaltiniai ir duomenų analizės metodai.

2 lentelė. Tyrimo eiga, informacijos šaltiniai ir duomenų analizės metodai
(sudaryta autorės)

Kriterijus	Rodiklis	Reikšmė/aprašymas	Informacijos šaltinis	Duomenų analizės metodas
Valstybės investicijų sąvokos apibrėžimas	Valstybės investicijų sąvoka	Įstatymais ir kitais teisės aktais nustatytos lėšos ir įvertintas materialusis/nematerialusis/finansinis turtas.	LR nacionaliniai teisės aktai; mokslinė literatūra.	Dokumentų analizė
Valstybės investicijų reguliavimo pokyčiai	Valstybės investicijų reguliavimas	Įstatymais ir kitais teisės aktais apibrėžtas valstybės investicijų politikos formavimas.	LR nacionaliniai teisės aktai; mokslinė literatūra.	Dokumentų analizė
Valstybės investicijų valdymas	Pasaulio banko nustatytas valstybės investicijų 8 etapų valdymo modelis.	Valstybės investicijų valdymas - vieninga sistema, apimanti visą valstybės investicijų valdymo ciklą: investicijų nukreipimą, formalų projektų įvertinimą, nepriklausomą peržiūrą, atranką, įgyvendinimą, reguliavimą, valdymą, galutinį vertinimą.	LR nacionaliniai teisės aktai; oficialios vyriausybės publikacijos	Dokumentų analizė
Valstybės investicijų tendencijos, paskirstymas	Valstybės investicijų apimtys absoliučiais ir santykiniais rodikliais.	Statistiniai rodikliai, dydžiai apibūdina ir parodo socialinių ekonominių reiškinių apimtį ir tarpusavio santykius.	LR nacionaliniai teisės aktai	Aprašomoji statistika; Struktūrinė ir dinaminė analizė; Lyginamoji analizė; Grafinis vaizdavimas.

Kriterijus	Rodiklis	Reikšmė/aprašymas	Informacijos šaltinis	Duomenų analizės metodas
Valstybės investicijų finansavimo būdai	Valstybės investicijų finansavimas	Finansavimas valstybės lėšomis, ES ir kitomis paramos lėšomis, valstybės garantuojamomis paskolomis bei valstybės vardu pasiskolintomis lėšomis.	LR nacionaliniai teisės aktai; oficialios vyriausybės publikacijos.	Dokumentų analizė
Valstybės investicijų finansavimo apimtys	Finansavimo apimtys absoliučiais ir santykiniais rodikliais.	Statistiniai rodikliai, dydžiai apibūdina ir parodo socialinių ekonominių reiškinių apimtį ir tarpusavio santykius.	LR nacionaliniai teisės aktai; oficialios vyriausybės publikacijos.	Struktūrinė ir dinaminė analizė; Grafinis vaizdavimas.
Valstybės investicijų valdymo problematika	Pagrindinės valstybės investicijų valdymo problemos	Identifikuojamos problemos susijusios su investicijų nukreipimu, projektų vertinimu, atrankos procedūromis ir kt.	LR nacionaliniai teisės aktai; oficialios vyriausybės publikacijos.	Antrinių duomenų analizė; Interviu.

Visų pirma tyrime identifikuojamas „valstybės investicijų“ sąvokos apibrėžimas. Valstybės investicijomis yra laikomos lėšos, nustatytos įstatymais ir kitais teisės aktais, bei įvertintas materialusis, nematerialusis ir finansinis turtas. Sąvokos apibrėžimas nustatytas, remiantis mokslinės literatūros ir teisės aktų analize. Toliau tiriamas valstybės investicijų reguliavimas ir jo pokyčiai Lietuvoje, remiamasi mokslinės literatūros ir teisės aktų analize. Valstybės investicijų reguliavimas yra įstatymais ir kitais teisės aktais apibrėžtas valstybės investicijų politikos formavimas.

Valstybės investicijų valdymo Lietuvoje analizei atlikti naudojama oficialių vyriausybinių publikacijų, teisės aktų analizė. Tyrimui pasirinkti tik tie vyriausybinių dokumentų ir teisės aktų šaltiniai, kurie geriausiai padeda atskleisti pasirinktą temą. Tyrime nagrinėjami teisės aktai, reglamentuojantys Valstybės investicijų programos sudarymą, investicijų planavimą, investicinių projektų rengimą, vertinimą, jų atranką, galutinį atsiskaitymą ir kt. Šiame tyrimo etape analizuojamas Lietuvos valstybės investicijų valdymo procesas, identifikuojami pagrindiniai valdymo etapai, remiantis Pasaulio banko pateiktu valstybės investicijų valdymo modeliu. Valstybės investicijų valdymas yra suvokiamas kaip vieninga sistema, apimanti skirtingus proceso etapus: investicijų nukreipimą, projektų įvertinimą, projektų nepriklausomą peržiūrą, atranką, projektų įgyvendinimą ir reguliavimą, valdymą ir vertinimą.

Siekiant atlikti išsamų tyrimą, orientuojamasi į dabartinio laikotarpio valstybės investicijų dydžius, tendencijas, finansavimo apimtį ir būdus Lietuvoje. Valstybės investicijų bei jų finansavimo paskirstymui ir tendencijoms nustatyti pasirinkti struktūrinės ir dinaminės analizės metodai, kuriuose duomenys pateikiami absoliučiais ir santykiniais dydžiais. Šie dydžiai yra statistinio stebėjimo metu gaunami duomenys, kurie apibūdina ir parodo socialinių ekonominių reiškinių apimtį ir jų tarpusavio santykius. „Absoliutiniai statistiniai dydžiai yra ekstensyvūs rodikliai, išreiškiantys ekonominių socialinių reiškinių apimtį jų visumos vienetų skaičiumi arba reiškinį apibūdinančių požymių suma“

(Gabrevičienė, 2012). Tuo tarpu santykiniai dydžiai – tai socialinių ekonominių reiškinių kiekybinių santykių rodikliai, kurie gali būti išreiškiami koeficientais, procentais ir kt. (Gabrevičienė, 2012). Statistiniai duomenys ir rodikliai tyrime analizuojami ir pateikiami grafiniu duomenų vaizdavimo metodu. Remiantis lyginamąja analize, vertinamos Lietuvos valstybės investicijų apimtys kitų užsienio šalių kontekste.

Valstybės investicijų valdymo problemos Lietuvoje identifikuotos naudojant antrinių duomenų analizę ir interviu. Antrinių duomenų analizei atlikti pasirinktos 2009 m. ir 2016 m. LR Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitos. 2016 metų ataskaitoje LR Valstybės kontrolė atliko valstybės investicijų 2015 m. programos valdymo vertinimą, pateikė išvadas ir rekomendacijas. 2009 m. valstybinio audito ataskaitoje buvo nagrinėjamas Valstybės investicijų programos procesas, jo vykdymas ir reglamentavimas.

Kadangi ne visus duomenis magistro baigiamajam darbui galima gauti iš viešai prieinamų teisės aktų ar kitų šaltinių, pusiau struktūruotas interviu leidžia gauti išsamesnę informaciją ir papildyti tyrimą. Pusiau struktūruoto ekspertinio interviu taikymo tikslas – gauti svarbių ir detalių duomenų, kuriuos būtų galima analizuoti. Šiuo interviu siekiama išsiaiškinti nuomonę įvairiais valstybės investicijų valdymo aspektais. Atliekamo tyrimo atveju potencialūs informantai – valstybės investicijų valdymo procese dalyvaujančios institucijos ir jų atstovai. Pusiau struktūruoto ekspertinio interviu metu dalyvavo: Finansų ministerijos investicijų skyriaus vyriausieji specialistai, Anykščių miesto savivaldybės investicijų skyriaus vedėjas, VšĮ Nacionalinio kraujo centro ekonomikos skyriaus vyr. ekonomistas, VSDF Vilniaus skyriaus atstovas, VšĮ Respublikinės Vilniaus universitetinės ligoninės programų ir projektų skyriaus vedėja, VšĮ Kauno klinikinės ligoninės informacijos ir dokumentų valdymo skyriaus vadybininkas, MGI In salvo kompanijos auditorė, atliekanti viešųjų įstaigų auditą. Siekiant išsiaiškinti informantų nuomonę apie valstybės investicijų valdymo procesą ir egzistuojančias valdymo problemas jiems buvo užduoti šie klausimai: 1) Kaip vertinate Lietuvoje vykdomą valstybės investicijų valdymo procesą? 2) Kokiais, Jūsų nuomone, privalumais/trūkumais pasižymi valstybės investicijų valdymo procesas Lietuvoje? 3) Atsižvelgiant į įvardintus privalumus/trūkumus, kaip, Jūsų nuomone, reiktų tobulinti šį procesą?

2.2 Valstybės investicijų sąvokos apibrėžimas Lietuvoje

Bendrai investicijų sąvoka yra apibrėžta Lietuvos Respublikos Investicijų įstatyme (toliau LR Investicijų įstatymas). Remiantis LR Investicijų įstatymu, investicijos yra piniginės lėšos ir įstatymais bei kitais teisės aktais nustatyta tvarka įvertintas materialusis, nematerialusis ir finansinis turtas. Šis turtas yra 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. LR Investicijų įstatyme nurodyta, jog formuojant ir įgyvendinant investicijų politiką pagrindinis tikslas yra gerinti valstybės, regiono investicinę aplinką ir kurti efektyvią tiesioginių vidaus ir užsienio investicijų skatinimo sistemą, visų pirma orientuotą į ilgalaikę šalies ūkio plėtrą, ekonomikos augimą ir visuomenės gerovės didinimą.

Lietuvoje investicijos gali būti skirstomos pagal tokius skirtingus požymius: pagal investuotojo įtaką ūkio subjektui, pagal investuotojo nuolatinę buveinę (rezidavimą), pagal investuotojo statusą ar investavimo objektą. Pagal investavimo objektą investicijos skirstomos į (LR Investicijų įstatymas, 1999):

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

2) finansinės investicijas – visos investicijos.

Išskiriamos tokios investicijų rūšys pagal investuotojo statusą (LR Investicijų įstatymas, 1999):

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

3) užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų investicijos.

Vainienės (2005) teigimu, valstybės investicijos yra valstybės ir valdymo institucijų vykdomas ilgalaikio turto įsigijimas ar sukūrimas. Dažnai Lietuvoje valstybės investicijos yra įvardijamos ir kitaip. Lietuvos Respublikos Finansų ministerija (toliau – LR Finansų ministerija) ir Griškevičius (2009) išskiria dar vieną konkretesnę investicijų sąvoką – valstybės kapitalo investicijos. Tokiomis investicijomis yra įvardijamos valstybės lėšos, skirtos ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui sukurti, įsigyti arba jo vertei didinti valstybės institucijoms, įstaigoms ir įmonėms, savivaldybių įstaigoms ir įmonėms, taip pat kitiems ūkio subjektams.

Lyginant su prieš tai atlikta mokslinės literatūros analize, galima teigti, jog Lietuvoje valstybės investicijų sąvoka identifikuojama labai panašiai, kaip ir užsienio literatūroje. Apibendrinant valstybės

investicijų sąvokos analizę, galima daryti išvadą, jog tai – lėšos, skirtos tenkinti bendruosius valstybės poreikius, siekiant visuomenės gerovės.

2.3 Valstybės investicijų reguliavimas ir jo pokyčiai

Valstybės investicijų valdymas Lietuvoje prasidėjo 1991 m., kai tuometinė Vyriausybė patvirtino investicijų kapitalinei statybai planavimo laikinąją tvarką. Pagal šią tvarką lėšų buvo skiriama mokymo įstaigų, studentų bendrabučių, vaikų, senelių pensijų statyboms, teisėjų ir prokurorų tarnybinėms gyvenamosioms patalpoms įsigyti ir pan. (LR Valstybės kontrolė, 2016). Ši planavimo tvarka buvo panaikinta 1997 m. ir patvirtinta Valstybės investicijų planavimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarka. Lietuvos Respublikos vyriausybės 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimu Nr. 1251 „Dėl Valstybės investicijų planavimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarkos patvirtinimo“ priimtoje Valstybės investicijų planavimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarkoje buvo išskirti svarbiausieji tikslai:

- reglamentuoti ekonomiškai pagrįstą ir kryptingą valstybės investicijų planavimą ir naudojimą, socialines, visuomenines reikmes;
- mažinti nebaigtą statybą;
- kontroliuoti, kaip naudojami valstybės asignavimai investicijoms, atlikti panaudotų valstybės lėšų apskaitą.

Valstybės investicijų naudojimo tvarkoje buvo numatyta, kad Valstybės investicijų programai įgyvendinti lėšos gali būti skiriamos statyboms, rekonstrukcijai, remontui, melioracijos darbams atlikti ir kt. Tvarkoje buvo pabrėžta, kad į programą įtraukiami projektai, į kuriuos investuojama 3 mln. litų (į gamtos apsaugos objektus – 1,5 mln. litų) ir daugiau. Mažesnės investicijos buvo numatomos įtraukiant jas į metų valstybės biudžeto nepaprastųjų išlaidų paskirstymą, pridedamą prie Valstybės investicijų trimetės programos. 1998 m. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir inicijavo biudžeto sandaros reformą, kurios vienas iš vykdomų principų – atskirai sudaryti einamuosius (paprastųjų išlaidų) ir kapitalo (investicijų) biudžetus. Rezoliucijoje buvo nurodyta investicijų biudžetus sudaryti penkeriems metams (LR Valstybės kontrolė, 2009). 1999 m. pasikeitus valstybės biudžeto formavimo principams, asignavimų valdytojams biudžeto lėšos pradėtos tvirtinti pagal programas. Šių programų lėšų dalis, skirta investicijų projektams, kurių vertė didesnė kaip 3 mln. litų, buvo numatoma atskiroje Valstybės investicijų programoje (LR Valstybės kontrolė, 2016).

Pagal LR investicijų įstatymo 14 straipsnį valstybės investicinė politika yra įgyvendinama per investicijų programas. Tai vienas iš įrankių Vyriausybės veiklos programai ir jos veiklos prioritetams įgyvendinti. 1999 m. pirmą kartą buvo parengta Valstybės investicijų 2000-2002 m. programa (LR Valstybės kontrolė, 2016). Nors valstybės investicijų programa teisės aktuose apibrėžiama kaip investavimo strategiją nustatantis dokumentas, tačiau ji nėra rengiama kaip programa, atitinkanti

strateginio planavimo principus. Tai dalies valstybės biudžeto asignavimų papildoma kontrolės priemonė ir informacijos sprendimams priimti šaltinis (LR Valstybės kontrolė, 2009). Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimu Nr. 478 „Dėl valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklių patvirtinimo“ priimtoje Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarkoje nurodyta, jog valstybės investicijų programa rengiama atsižvelgiant į: Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – LR Vyriausybė) programą, LR Vyriausybės veiklos prioritetų projektą, vidutinės trukmės planavimo dokumentų tikslus, aplinkos analizės išvadas ir planuojamus pasiekti rezultatus; Europos Sąjungos finansinės paramos ir kitos gaunamos tarptautinės finansinės paramos dokumentus ir Lietuvos Respublikos įsipareigojimus Šiaurės Atlanto sutarties organizacijai; valstybės įsipareigojimus valstybės lėšomis iš dalies finansuoti investicijų projektus, kuriems įgyvendinti naudojama negražintina tarptautinė finansinė parama, valstybės vardu pasiskolintas lėšas arba valstybės garantuotas paskolas. Valstybės investicijų programoje yra numatomi investicijų projektams įgyvendinti reikalingos lėšos, įgyvendinimo šaltiniai ir terminai. Šiuo metu ši programa sudaroma ne mažiau kaip trejiems metams, o asignavimai joms įgyvendinti tvirtinami vieneriems metams.

2004 m. Lietuva įstojo į Europos Sąjungą. Remiantis TVF duomenimis, valstybės išlaidų efektyvumas ir valdžios institucijų kokybė Lietuvoje buvo aukšto lygio dar iki įstojimo į Europos Sąjungą. Nepaisant to, 2004 m. prisijungus prie šios sąjungos, Lietuva ėmėsi tolimesnių veiksmų gerinant valstybės investicinių projektų planavimą ir įgyvendinimą, ypač Europos Sąjungos lėšomis finansuojamiems projektams (IMF, 2016). Įstojus į Europos Sąjungą paaiškėjo, jog esamas valstybės investicijų valdymo mechanizmas buvo nepakankamas ir atsirado poreikis investicijas planuoti remiantis nacionaliniais strateginiais dokumentais ir veiklos planais. Siekiant kontroliuoti potencialų paraiškų kiekį ES finansuojamiems projektams, konkurso pagrindu buvo įvesta projektų atrankos procedūra, kuri reiškė, kad viešieji subjektai ir viešųjų paslaugų teikėjai lygiomis teisėmis turi kreiptis dėl finansavimo bei privalo laikytis griežtai apibrėžtų kriterijų ir taisyklių. Būtent šie valstybės investicijų valdymo patobulinimai Lietuvoje buvo itin gerai įvertinti tarptautinių organizacijų. Nepaisant išaugusių administravimo išlaidų, tai turėjo teigiamos įtakos skaidrumo didėjimui ir projektų atrankos bei vertinimo administracinių pajėgumų stiprinimui (IMF, 2016). Įstojimas į ES ir noras pasinaudoti ES struktūriniais fondais veikė kaip pagrindinis katalizatorius valstybės investicijų valdymo institucijų atnaujinimui ir stiprinimui Lietuvoje.

Kintant valstybės investicijų reguliavimui Lietuvoje, daugėjo ir investavimo sričių, kurioms valstybė skyrė finansavimo lėšas. Šiuo metu Lietuvoje valstybės investicijos nukreipiamos į valstybės valdymą, krašto, sveikatos, socialinę, aplinkos ir visuomenės apsaugą, viešąją tvarką, švietimą, kultūrą, žemės ūkį, transportą, ryšius ir kitą veiklą. Remiantis LR Investicijų įstatymu Lietuvoje valstybės

investicijų politika formuojama Vyriausybės veiklos programoje, valstybės remiamose programose, Valstybės investicijų bei Valstybės skolinimosi programose.

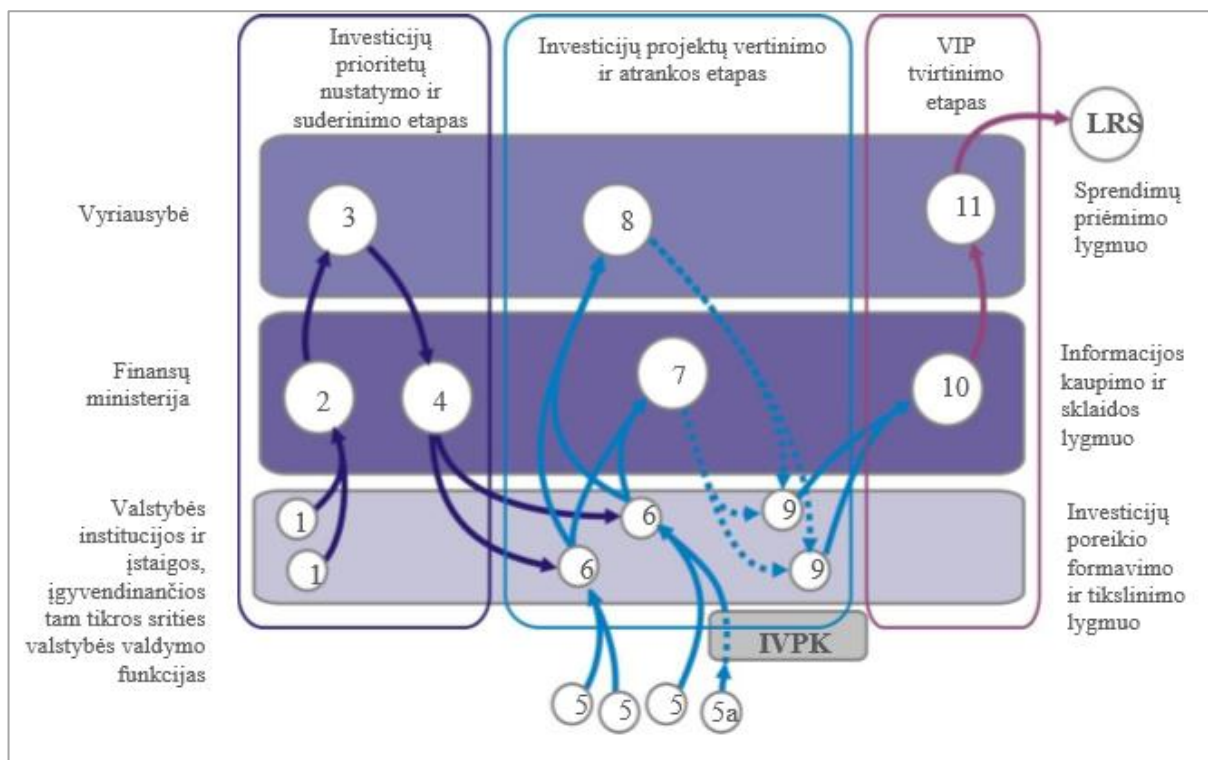
LR Finansų ministerijos duomenimis, šiuo metu su valstybės investicijomis yra susiję tokie teisės aktai, dokumentai ir tvarkos: LR Investicijų įstatymas, Strateginio planavimo metodika, Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarka, Investicijų projektų, kuriems siekiama gauti finansavimą iš Europos Sąjungos struktūrinės paramos ir/ar valstybės biudžeto lėšų, rengimo metodika ir skaičiuoklė, Investicijų projektų rengimui taikomų reikalavimų aprašas, Valstybės investicijų vertinimo kriterijų nustatymo ir pasiektų rezultatų vertinimo tvarkos aprašas, Informacijos apie valstybės kapitalo investicijų panaudojimą pateikimo tvarkos aprašas, Biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų informacijos apie programų sąmatų vykdymą formos, Instituciniai sektoriai ir subsektoriai (planuojant Europos Sąjungos lėšas).

2.4 Valstybės investicijų valdymo procesas

Valstybės investicijas įgyvendinančios programos yra ilgas, kelių etapų ir lygmenų sudarymo procesas, kuriame egzistuoja daugybė į šį procesą įtrauktų dalyvių. Remiantis LR Valstybės kontrolės (2009) duomenimis, Valstybės investicijų programos sudarymas skirstomas į tris pagrindinius etapus (žr. 8 pav.):

- valstybės investavimo sričių prioritetų nustatymo ir suderinimo etapas;
- investavimo pasiūlymų sudarymo, t. y. investicijų projektų vertinimo ir atrankos į investicijų planus, etapas;
- Valstybės investicijų programos tvirtinimo etapas.

Pagal LR Investicijų įstatymą Lietuvoje valstybės investicijų politika formuojama ir investicijos planuojamos atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos ūkio ir ekonominės-socialinės raidos prognozes. Investicijų poreikio formavimo lygmenyje valstybės institucijos ir įstaigos, įgyvendinančios tam tikros srities valstybės valdymo funkcijas, kasmet LR Finansų ministerijai teikia pasiūlymus dėl ateinančių trejų metų investavimo prioritetų nustatymo (8 pav. 1–2 žingsniai). LR Finansų ministerija surenka ir kaupia šią informaciją iš jai pavaldžių ministerijų ir kitų institucijų apie finansavimo lėšų poreikį investiciniams projektams, ją apibendrina ir Vyriausybei pateikia trejų metų Valstybės investicijų programai skiriamų preliminarių sumų ir planuojamų prioritetų projektą (8 pav. 2–3 žingsniai). Sprendimų priėmimo lygmenyje Vyriausybei jį patvirtinus, LR Finansų ministerija nustato valstybės investicijų preliminarius limitus pagal kiekvieną sritį ir informuoja apie tai valstybės institucijas, įgyvendinančias valstybės valdymo funkcijas (8 pav. 3–4–6 žingsniai)(LR Valstybės kontrolė, 2009).



8 pav. Valstybės investicijų programos sudarymo procesas ir jo dalyviai

šaltinis: LR Valstybės kontrolė, 2009

Investicijų projektų vertinimo ir atrankos etape institucijose sudarytos komisijos ar struktūriniai padaliniai savo ruožtu vykdo joms pateiktų investicijų projektų vertinimą (8 pav. 5–6 žingsniai). Atsižvelgdamos į nustatytus valstybės investicijų preliminarinius limitus bei investavimo į atitinkamą sritį prioritetus, komisijos nustato projektų prioritetiškumą vieno kito atžvilgiu ir teikia pasiūlymus dėl projektų įtraukimo į Valstybės investicijų programą (8 pav. 6–7; 6–8 žingsniai). Esant poreikiui LR Finansų ministerija ir Ministro pirmininko taryba teikia pastabas ir pasiūlymus Vyriausybės strateginiam komitetui ir institucijoms, atlikusioms atranką (8 pav. 7–9; 8–9 žingsniai). Jei pateikiamos pastabos, vertinančios institucijos tikslina investicijų preliminarinių limitų paskirstymą pagal asignavimų valdytojus ir investicijų projektus ir teikia juos LR Finansų ministerijai (8 pav. 9–10 žingsniai) (LR Valstybės kontrolė, 2009). Valstybės investicijų programos tvirtinimo etape LR Finansų ministerija kartu su vertinančiomis institucijomis parengia Valstybės investicijų programos projektą, kuris pateikiamas Vyriausybės svarstymui (8 pav. 10–11 žingsniai). Be to, LR Finansų ministerija yra atsakinga už atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto parengimą. Tuo tarpu Vyriausybė kartu su šiuo įstatymo projektu, LR Seimui teikia svarstyti ir asignavimus, planuojamus Valstybės investicijų programai. Kartu yra teikiama informacija apie tęstinius investicijų projektus, kuriems nesiūloma skirti finansavimo tų biudžetinių metų Valstybės investicijų programos projekte. Pateikiamoje informacijoje yra nurodomos neskyrimo priežastys ir ekonominis pagrindimas. Remiantis LR Valstybės kontrolės (2009) duomenimis, LR Seimui priėmus įstatymą

Vyriausybė tvirtina projektų, kurių kaina didesnė kaip 10 mln. eurų, ir naujų projektų, kurių vertė didesnė kaip 1,5 mln. eurų, sąrašą.

Investicijų prioritetų nustatymo ir suderinimo etape išryškėja pirmas Lietuvos valstybės investicijų valdymo etapas, remiantis Pasaulio banko identifikuotu valdymo modeliu – investicijų planavimas ir nukreipimas. Pagal LR teisės aktus, Lietuvoje valstybės investicijos planuojamos atsižvelgiant į aplinkos analizės išvadas, Lietuvos Respublikos ūkio ir ekonominės-socialinės raidos prognozes, siejamos su LR Vyriausybės programa, veiklos prioritetais, vidutinės trukmės planavimo dokumentais, Europos Sąjungos finansinės paramos ir kitų tarptautinių organizacijų dokumentais. Šiame etape LR Finansų ministerija renka ir kaupia informaciją iš jai pavaldžių institucijų apie finansavimo lėšų poreikį investiciniams projektams bei nustato valstybės investicijų limitus pagal kiekvieną sritį. Taip pat investicijų planavimo etape turi būti atliekamas išankstinis projektų vertinimas. Pagal Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2010 rugpjūčio 13 d. įsakymas Nr. 1K-256 „Dėl valstybės investicijų vertinimo kriterijų nustatymo ir pasiektų rezultatų vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtintą Valstybės investicijų vertinimo kriterijų nustatymo ir pasiektų rezultatų vertinimo tvarkos aprašą, išankstinio investicijų projekto vertinimo metu nustatoma, ar tikslinga pradėti naują investicijų projektą, ir turi būti atliekamas geriausios investicijos parinkimas, remiantis rinkos tyrimais, sąnaudų-naudos analize ir kitais investicijų pagrindimo būdais.

Atitinkamai pagal nustatytas investavimo sritis ir prioritetus ūkio subjektai, valstybės institucijos ir įstaigos, įgyvendinančios tam tikros srities valstybės valdymo funkcijas, nustatyta tvarka rengia investicijų projektus. Lietuvos laisvosios rinkos instituto (2008) duomenimis, institucijų ir įstaigų siūlomi investicijų projektai ir programos numatyti kaip sudėtinė jų strateginių veiklos planų dalis. Investicijų projektas Valstybės investicijų programos finansavimui gauti turi būti rengiamas pagal Lietuvos Respublikos Finansų ministro patvirtintą Investicijų projektų rengimui taikomų reikalavimų aprašą. Šiuo aprašu privalo vadovautis visos biudžetinės įstaigos, teikiančios investicijų projektus valstybės kapitalo investicijoms gauti. Pagal įtvirtintus reikalavimus didelės apimties investiciniams projektams, pretenduojantiems į Valstybės investicijų programos finansavimą, privalo būti taikoma Centrinės projektų valdymo agentūros (toliau – CPVA) patvirtinta Investicinių projektų, kuriems siekiama gauti finansavimą iš Europos Sąjungos struktūrinės paramos ir/ar valstybės biudžeto lėšų, rengimo metodika.

Pagal Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2001 m. liepos 4 d. įsakymu Nr. 201 „Dėl investicinių projektų rengimui taikomų reikalavimų aprašo patvirtinimo“ patvirtintą Investicijų projektų rengimui taikomų reikalavimų aprašą, Lietuvoje rengiami valstybės investicijų projektai turi nurodyti ryšį su numatomais įgyvendinti programos uždaviniais; nustatyti kiekvieno investicijų projekto vertinimo kriterijus; palyginti numatomus pasiekti, įgyvendinus investicijų projektą, rezultatus su tam pačiam laikotarpiui nustatytais uždavinio įgyvendinimo rezultatais; parodyti, kokį poveikį asignavimų

valdytojo veiklai turės kiekvienas įgyvendintas investicijų projektas arba jeigu bus atsisakyta jį įgyvendinti. Pagal šį aprašą turi būti numatomos valstybės investicijų projektų analizės ir alternatyvos, atsakant į tokius klausimus:

- ar investicija užtikrina tokios paslaugos, kurią privalo teikti valstybė (savivaldybė), teikimą;
- ar negalima pageidaujamų tikslų pasiekti tobulinant teikiamos paslaugos teisinį reguliavimą (pvz., apmokestinti vartotojus už teikiamas paslaugas, kai kurias paslaugas perduoti privačiam sektoriui);
- ar negalima pirkti paslaugų užuot kūrus (įsigijus) ilgalaikį materialųjį ir nematerialųjį turtą;
- ar vietoj investicijų negalima taikyti kitų priemonių, t. y. dotacijų, pašalpų ir kt.

Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarkoje nurodyta, kad valstybės investicijų projektams, siūlomiams įtraukti į tam tikrų metų Valstybės investicijų programą, pagrįsti turi būti taikomi grynosios dabartinės vertės, sąnaudų ir naudos (rezultatų), sąnaudų efektyvumo, taip pat kiti finansiniai (ekonominiai) ir socialiniai investicijų projektų pagrindimo būdai. Pagal Lietuvos laisvosios rinkos instituto (2008) duomenis, sąnaudų ir naudos analizėje pateikiamas lėšų, reikalingų investicijų projektui įgyvendinti, poreikis bei skaičiavimai apie numatomus nacionalinio biudžeto paprastųjų išlaidų pokyčius visam planuojamam investicijos tarnavimo laikotarpiui, kurie gali atsirasti įgyvendinus investicijų projektą, taip pat nurodomi planuojami šių išlaidų padengimo šaltiniai. Tuo tarpu Investicijų projektų rengimui taikomų reikalavimų apraše labiau siūloma ir patariama nei reikalaujama remtis šiais metodais, vertinant investicinius projektus. Kiekvienam Valstybės investicijų programos projektui yra nustatomi vertinimo kriterijai, remiantis prieš tai minėtu aprašu. Siekiant projektų finansavimo iš Valstybės investicijų programos būtina nurodyti kada ir koku būdu bus matuojami vertinimo kriterijų pasiekimai (IDUS).

Valstybės investicijų projektus rengia valstybės institucijos ir įstaigos (investicinių projektų rengėjai) pagal nustatytus kriterijus ir pagal valdymo sritis teikia valstybės institucijoms, įgyvendinančioms tam tikros srities valstybės valdymo funkcijas, kurios vykdo tų projektų vertinimą, atitiktį metodikų reikalavimams ir atranką pagal nustatytus kriterijus. Pagal Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarką šios institucijos yra valstybės institucijos (ministerijos, teisminės valdžios, kontrolės (priežiūros), teisėsaugos institucijos, kurių vadovai yra valstybės biudžeto asignavimų valdytojai) ir valstybės įstaigos. Pagal Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2010 rugpjūčio 13 d. įsakymas Nr. 1K-256 „Dėl valstybės investicijų vertinimo kriterijų nustatymo ir pasiektų rezultatų vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtintą Valstybės investicijų vertinimo kriterijų nustatymo ir pasiektų rezultatų vertinimo tvarkos aprašą, investicinio projekto vertinimas yra sistemingas ir objektyvus planuojamo įgyvendinti, įgyvendinamo ar baigto įgyvendinti investicijų projekto tinkamumo, rezultatyvumo, efektyvumo, naudingumo nustatymas. LR teisės aktai nurodo, jog investicinių projektų vertinimas gali būti mišrus

(kai už vertinimą atsakingas subjektas pasitelkia išorės nepriklausomus ekspertus) ir vidinis (kai vertinimą atlieka projektą įgyvendinančių subjektų darbuotojai). Pastebima, jog valstybės institucijos, įgyvendinančios tam tikros srities valdymo funkcijas, projektų vertinimą atlieka ne vienodai. Įstaigos, kuriose investicijų projektų vertinimas yra reglamentuotas vidaus tvarka, aiškiai nurodo, jog jų veikloje sudaromos vertinimo komisijos arba vertinimas pavedamas konkrečiam institucijos struktūriniam padaliniui. Institucijose, kur projektų vertinimas nereglamentuotas – atsižvelgiant į investicijų projektų pobūdį, vertinimą atlieka struktūrinių padalinių specialistai.

Po investicinių projektų įvertinimo visos ministerijos atlieka valstybės investicijų projektų atranką. Investicijų projektų atrankos etape yra sudaromo komisijos, kurios neviršydamos valstybės kapitalo investicijų preliminarių limitų, atranka tam tikrais metais siūlomus įgyvendinti investicijų projektus. Verta pabrėžti, kad komisijos sudaromos iš atitinkamos valstybės institucijos ar įstaigos specialistų, prireikus pasitelkiant suinteresuotų institucijų ir įstaigų, kitų socialinių ir ekonominių partnerių atstovus. Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimu Nr. 478 „Dėl valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklių patvirtinimo“ patvirtintą Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarką, atitinkamos srities investicijų projektų atrankos kriterijus ir jų reikšmes patvirtina valstybės politiką formuojančios valstybės institucijos ir įstaigos. Analizuojant teisės aktus paaiškėja, jog nustatant atrankos kriterijus ir jų reikšmes, nėra privaloma taikyti balų sistemą, kuri leistų palyginti planuojamus įgyvendinti investicijų projektus ir nustatyti vienu investicijų projektų pirmenybę prieš kitus investicijų projektus. Šis atrankos vykdymo metodas yra tik rekomendacinio pobūdžio. Remiantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimu Nr. 478 „Dėl valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklių patvirtinimo“ įvirtinta Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarka, rengiant Valstybės investicijų programą pirmenybė skiriama tiems savivaldybių investicijų projektams, kuriems įgyvendinti ne mažiau nei 15 procentų numatytų lėšų planuojama skirti iš savivaldybės biudžeto. Ši nuostata taikoma rengiant Valstybės investicijų 2016–2018 ir vėlesnių metų programų projektus. Remiantis LR Valstybės kontrolės (2009) duomenimis, informacinės visuomenės plėtros investicijų projektai papildomai turi būti suderinti su Informacinės visuomenės plėtros komitetu.

Pagal LR Investicijų įstatymą ir Vyriausybės strategiją valstybė siekia (Griškevičius, 2009, p. 22):

- didinti bendrąją valstybės investicijų finansavimo apimtį, racionaliai pertvarkyti investicijų finansavimo struktūrą ir nuosavas įmonių lėšas;
- atrinkti finansavimo projektus, kurie atitinka nacionalinius ir visų sektorių prioritetus bei duoda didžiausią socialinį ir ekonominį efektą.

Po investicinių projektų vertinimo ir atrankos, esant poreikiui, projektų peržiūrą atlieka Finansų ministerija ir Ministro pirmininko taryba bei atranką atlikusioms institucijoms teikia pastabas ir pasiūlymus dėl projektų taisymo ar tobulinimo. Galima teigti, jog Lietuvoje egzistuoja dar vienas valstybės investicijų valdymo etapas – nepriklausoma projektų peržiūra.

Už valstybės investicijų naudojimą atsako viešieji subjektai, kurie yra faktiniai darbų užsakovai. Projektų įgyvendinimo etape atsakingos valstybės institucijos, įstaigos ir įmonės, savivaldybių institucijos ir kiti subjektai atsako už valstybės investicijų naudojimą pagal paskirtį, jų apskaitos tvarkymą ir kontrolę. Pagal LR teisės aktus šios institucijos valstybės investicijoms numatytas lėšas naudoja atsiskaityti už atliktus darbus, suteiktas paslaugas ar įsigytas prekes, neviršijant investicijų projektų įgyvendinimo programai numatyto lėšų limito. Pasibaigus pirmajam pusmečiui ir biudžetiniams metams valstybės institucijos, įgyvendinančios investicijų projektus, pagal valdymo sritis teikia išsamią informaciją apie projektų įgyvendinimą valstybės politiką formuojančioms valstybės institucijoms ir įstaigoms. Remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis, ministerijos ir kiti asignavimų valdytojai įgyvendina investicijų projektus ir nustatyta tvarka LR Finansų ministerijai teikia pusmetines ir metines ataskaitas:

- apie tai, kaip naudojamos (ar nepažeidžiamos sutarties sąlygos, ar lėšos naudojamos taupiai) valstybės kapitalo investicijos;
- apie investicijų projekto vertinimo kriterijų įvykdymą įgyvendinus investicijų projektą;
- apie lėšų naudojimą pagal kiekvieną investavimo prioritetą.

Tolimesniame valstybės investicijų valdymo etape atliekama investicijų projektų stebėseną, kuri vykdoma visą investicijų projekto įgyvendinimo laikotarpį. Pagal Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2010 rugpjūčio 13 d. įsakymas Nr. 1K-256 „Dėl valstybės investicijų vertinimo kriterijų nustatymo ir pasiektų rezultatų vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtintą Valstybės investicijų vertinimo kriterijų nustatymo ir pasiektų rezultatų vertinimo tvarkos aprašą projektų stebėseną vykdo ūkio subjektai, Valstybės investicijų programos lygmeniu ją atlieka Finansų ministerija, kuri renka ir analizuoja informaciją apie optimalų valstybės investicijų panaudojimą, kitoms institucijoms teikia paaiškinimus dėl stebėsenos atlikimo.

Galutinis projektų vertinimas atliekamas įgyvendinus investicijų projektus. Pagal Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2010 rugpjūčio 13 d. įsakymas Nr. 1K-256 „Dėl valstybės investicijų vertinimo kriterijų nustatymo ir pasiektų rezultatų vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtintą Valstybės investicijų vertinimo kriterijų nustatymo ir pasiektų rezultatų vertinimo tvarkos aprašą šiuo vertinimu siekiama nustatyti, ar buvo pasiekti numatyti rezultatai, įvertinti gautą naudą ir galimą ilgalaikį investicijų projektų poveikį. Atliekant galutinį vertinimą turi būti nagrinėjamos projektų įgyvendinimui panaudotos lėšos, analizuojama, ar gauti rezultatai buvo pasiekti mažiausiomis sąnaudomis, kokią įtaka investicijos turėjo tikslams pasiekti, ar planuotas ir gautas efektas yra naudingas tiesioginiams ir

netiesioginiams naudos gavėjams. LR teisės aktai nurodo, jog galutinis investicijų projekto vertinimas gali būti atliekamas investicijų projekto rengėjų, ūkio subjektų atitinkamų programų arba investicijų projektų koordinatorių, strateginio planavimo darbo grupės ar pasitelkus nepriklausomus išorės ekspertus. Rengiant galutinio vertinimo išvadas viešieji subjektai teikia būsimųjų investicijų projektų atrankos, jų įgyvendinimo gerinimo pasiūlymus valstybės institucijoms ir įstaigoms pagal valdymo sritis. Šios valstybės politiką formuojančios institucijos pasiūlymus įvertina, apibendrina ir kartu su savo išvadomis ir pasiūlymais prireikus teikia Finansų ministerijai. Savo ruožtu Finansų ministerija išanalizuoja iš institucijų gautą informaciją ir prireikus pasiūlymus dėl valstybės investicijų planavimo ir įgyvendinimo tvarkos tobulinimo teikia Ministro Pirmininko tarnybai.

Remiantis atlikta analize, galima teigti, jog Lietuvos valstybės investicijų valdymo procesas susideda iš 8 etapų, kaip ir prieš tai nurodytame Pasaulio banko modelyje (žr. 9 pav.), t.y. investicijų planavimo, projektų vertinimo, projektų atrankos, nepriklausomos peržiūros, projektų įgyvendinimo, stebėsenos, tarpinio projektų vertinimo ir galutinio vertinimo.



9 pav. Valstybės investicijų valdymo procesas Lietuvoje

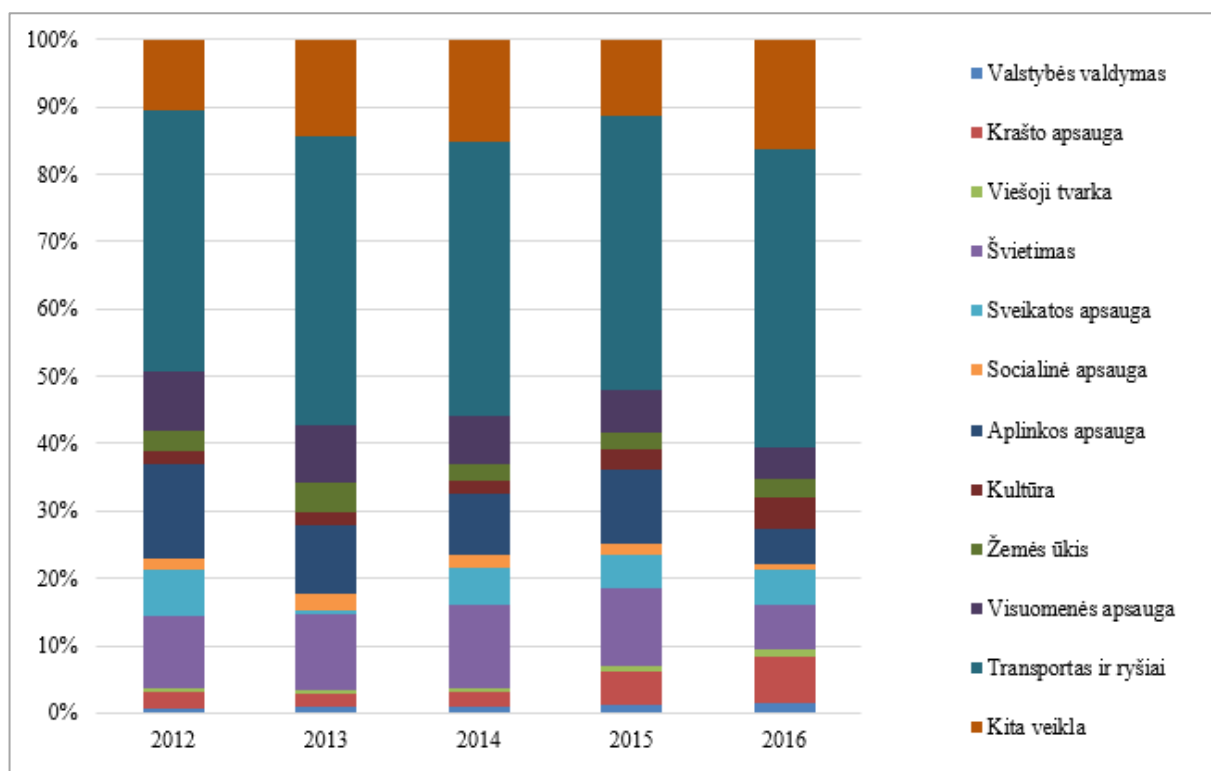
(sudaryta autorės, remiantis LR teisės aktais)

Apibendrinant galima teigti, kad valstybės investicijų valdymas Lietuvoje yra sudėtingas procesas, kuriame dalyvauja tiek valstybės investicijų politiką formuojančios, tiek įgyvendinančios institucijos. Investicijų planavimo etape LR Finansų ministerija surenka informaciją iš jai pavaldžių institucijų, įgyvendinančių tam tikros srities valstybės valdymo funkcijas, apie finansavimo lėšų poreikį ir nustato valstybės investicijų limitus pagal kiekvieną sritį. Remiantis nustatytais teisės aktais Lietuvoje investicijos planuojamos atsižvelgiant į aplinkos pokyčius, nacionalinius strateginius, veiklos ir tarptautinių organizacijų dokumentus. Kitas žingsnis – investicinių projektų vertinimas, kurio metu tikrinama projektų atitiktis nustatytiems reikalavimams. Investicijų projektų atrankos etape yra sudaromos komisijos, kurios neviršydamos nustatytų preliminarinių limitų, atranka siūlomus įgyvendinti investicijų projektus. Verta paminėti, jog tiek projektų vertinimas, tiek atranka valstybės politiką įgyvendinančiose institucijose atliekamas skirtingai, nėra vieningos bendros sistemos, kuria vadovautųsi visos institucijos. Nepriklausomą peržiūrą atlieka LR Finansų ministerija ir Ministro pirmininko taryba ir, esant poreikiui, teikia pastabas projektų taisymui ar koregavimui. Projektų įgyvendinimo etape pagal nustatytą tvarką darbų užsakovai atsako už investicijų naudojimą pagal paskirtį, neviršijant nustatytų limitų. Jie taip pat teikia ataskaitas apie projekto įgyvendinimą. Stebėsenos etape pagrindinė institucija taip pat yra LR Finansų ministerija, kuri renka ir analizuoja informaciją apie optimalų valstybės investicijų panaudojimą ir kitoms institucijoms teikia paaiškinimus

dėl stebėsenos atlikimo. Galutinis vertinimas atliekamas įgyvendinus investicijų projektus. Šio proceso etapu analizuojami gauti rezultatai.

2.4 Valstybės investicijų paskirstymas ir tendencijos

Lietuvoje valstybės investicijos nukreipiamos į tokias sritis, kaip valstybės valdymą, krašto, sveikatos, socialinę, aplinkos ir visuomenės apsaugą, viešąją tvarką, švietimą, kultūrą, žemės ūkį, transportą ir ryšius bei kitą veiklą. Analizuojant Lietuvos valstybės investicijų struktūrą pagal investavimo sritis 2012–2016 m. laikotarpiu, Lietuva daugiausia valstybės investicijų skiria transportui ir ryšiams (apie 40 proc. visų investicijų), švietimui (daugiau kaip 10 proc.), aplinkos apsaugai (iki 20 proc.), visuomenės (iki 10 proc.) bei sveikatos apsaugai (iki 10 proc.), kitai veiklai (apie 10 proc.) (žr. 10 pav.). Kitai veiklai priskiriamos investicijos strateginių energetikos projektų įgyvendinimui, energijos vartojimo efektyvumo didinimui, kūno kultūros ir sporto infrastruktūros tobulinimui, Europos Sąjungos struktūrinės paramos įgyvendinimui, saugaus Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo užtikrinimui. Iš esmės metai iš metų vyriausybė savo prioritetų nekeičia, šios investavimo sritys Lietuvoje nesikeičia, kinta tik joms skiriamos finansavimo lėšų apimtys.

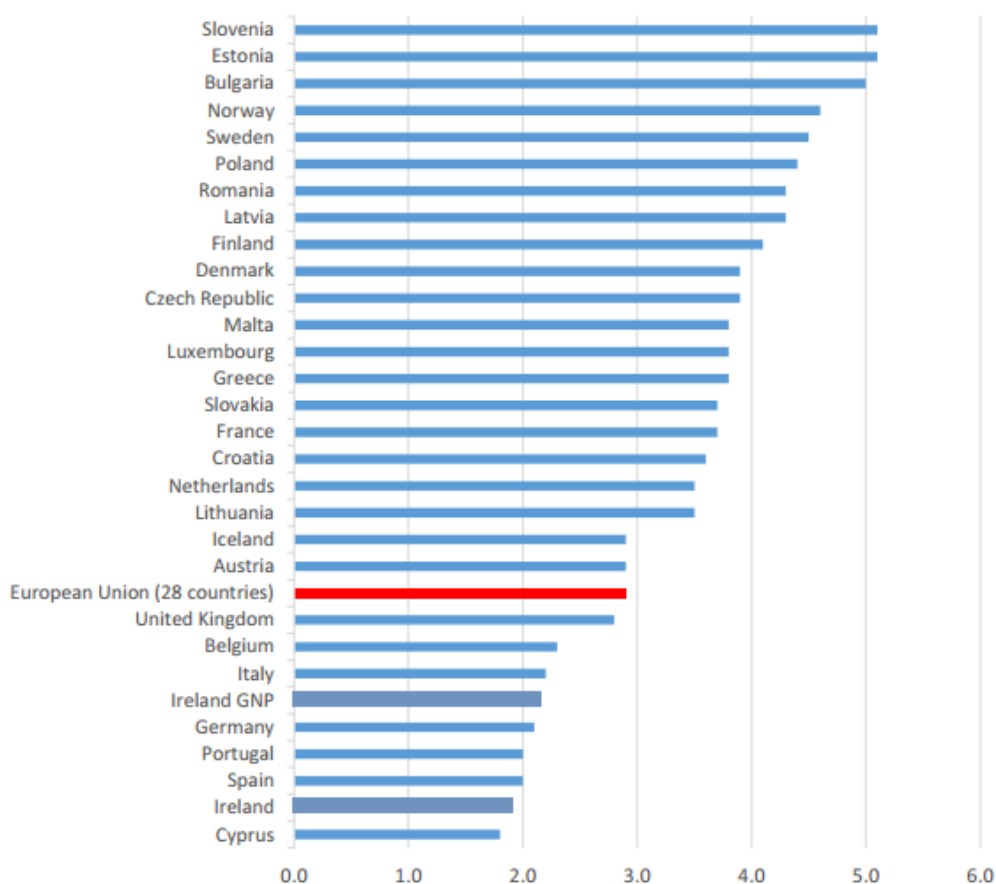


10 pav. Valstybės investicijos pagal investavimo sritis, proc.

(sudaryta autorės pagal LR teisės aktus)

Lyginant su prieš tai analizuotų EBPO ir Europos Sąjungos valstybių narių patirtimi, galima teigti, kad Lietuvoje egzistuoja panašios investavimo sritys. Vyrauja tendencija daugiausia valstybės

investicijų skirti transporto infrastruktūrai (keliams, tiltams ir pan.) ir sritims, kurios yra svarbios ekonomikos augimui bei vystymuisi. 2014 m. Lietuvoje valstybės investicijos sudarė apie 3,4 proc. BVP (žr. 11 pav.). Europos Sąjungoje didžiausia procentinė valstybės investicijų dalis nuo BVP egzistavo Slovėnijoje, Estijoje, Bulgarijoje (apie 5 proc. BVP), mažiausia – Kipre, Airijoje, Ispanijoje (iki 2 proc. BVP). Verta atkreipti dėmesį, jog Airijoje ir Jungtinėje Karalystėje, kurios vykdo efektyvią valstybės investicijų valdymo politiką, generuoja mažiausią procentinę valstybės investicijų dalį nuo BVP. Tuo tarpu Lietuvoje šių investicijų skiriama kiek daugiau nei Europos Sąjungos 28 valstybių vidurkis, kuris siekia mažiau nei 3 proc. BVP.



11 pav. Europos Sąjungos narių valstybės investicijų dalis nuo BVP 2014 m., proc.

šaltinis: Dormer, Ivory, 2015

Kaip jau buvo minėta anksčiau, Lietuvoje Finansų ministerija yra atsakinga už Valstybės investicijų programos projekto rengimą. Šios institucijos vienas iš pagrindinių uždavinių yra įgyvendinti valstybės finansų srities, kuri apima ir valstybės investicijas, politiką. Lietuvos Valstybės investicijų programoje yra numatomi investicijų projektams įgyvendinti reikalingos lėšos, įgyvendinimo šaltiniai ir terminai. Programai skiriamus asignavimus pagal sritis tvirtina LR Seimas. LR Finansų ministerijos duomenimis, asignavimai yra valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete patvirtinta lėšų išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę

biudžetinais metais gauti iš valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete sukauptų lėšų, pateikęs paraišką valstybės išdą valdančiai institucijai arba savivaldybės administracijai, patvirtintoms programoms finansuoti. Kasmet Valstybės investicijų programai vidutiniškai yra skiriama apie 14–16 proc. valstybės biudžeto lėšų (LR Valstybės kontrolė, 2016).

Lietuvoje teisės aktai apibrėžia, jog valstybės investicijos yra planuojamos atsižvelgiant į aplinkos analizės išvadas, šalies ūkio ir ekonominės-socialinės raidos prognozes, Lietuvos, Europos Sąjungos ir kitų tarptautinių organizacijų dokumentus. Valstybės investicijų programoje yra planuojamos valstybės lėšos, kurios naudojamos finansuoti valstybės ir savivaldybių investicijų projektams, kuriuos įgyvendinant įsigyjamas ar sukuriamas ilgalaikis materialusis ir nematerialusis turtas. 2012–2016 m. laikotarpiu valstybės investicijoms planuotos finansavimo lėšos tendencingai keitėsi (žr. 3 lentelę). 2012 m. buvo planuota skirti 1 mlrd. 246,47 mln. eurų, o 2014 m. valstybės investicijoms planuojamos lėšos išaugo iki 1 mlrd. 492,35 mln. eurų. Nuo 2015 m. pastebima valstybės investicijoms planuojamų lėšų mažėjimo tendencija. Dažnai planuotų lėšų dydį pakoreguodavo tam tikri pokyčiai. Pavyzdžiui, 2016 metais valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme suteiktomis teisėmis buvo patikslintas valstybės lėšų planas, t.y. valstybės investicijoms skirtos lėšos buvo sumažintos 18,3 mln. eurų dėl Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos finansavimo lėšų ir Krašto apsaugos ministerijos asignavimų turtui įsigyti sumų perskirstymo. 2012–2015 m. laikotarpiu valstybės investicijoms buvo panaudota apie 80–90 proc. planuotų lėšų. Ypatingai 2016 m. pastebimas mažas lėšų panaudojimas. Valstybės investicijoms planuota skirti 1 mlrd. 258,30 mln. eurų, tačiau panaudota tik 836,70 mln. eurų. Daugiausia nepanaudotų lėšų (254,1 mln. Eurų) buvo skirta 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programai įgyvendinti. LR Finansų ministerijos duomenimis, tokius rezultatus lėmė tai, jog užtruko dalies investicijų projektams pradėti įgyvendinti būtinų nacionalinių strateginių dokumentų ir finansavimo sąlygų parengimas.

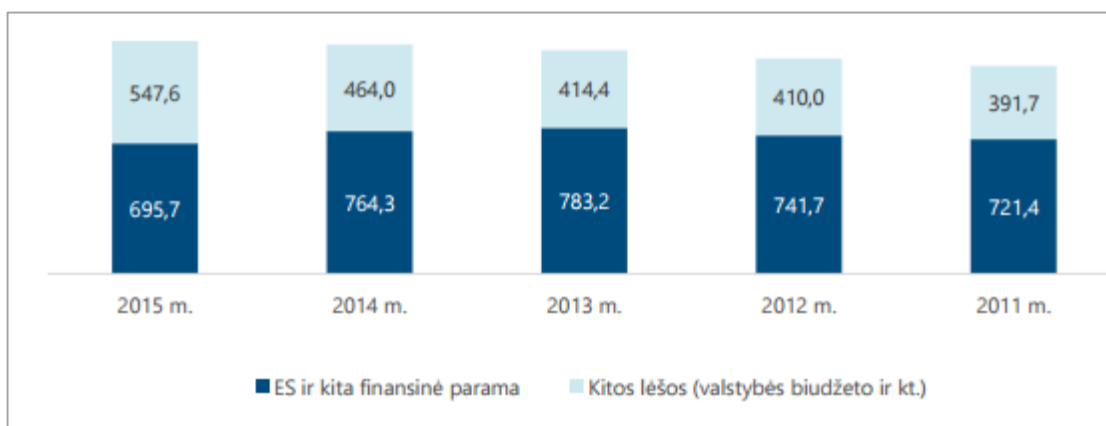
3 lentelė. Valstybės investicijoms planuotos, panaudotos lėšos ir jų santykis

(sudaryta autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis)

	2012	2013	2014	2015	2016
Valstybės investicijoms planuotos lėšos, mln. Eur	1 246,47	1 373,00	1 492,35	1 444,60	1 258,30
Panaudotos lėšos, mln. Eur	1 151,67	1 197,61	1 228,31	1 246,20	836,70
Panaudotų lėšų dalis, proc.	92,40	87,23	82,31	86,27	66,49

Lietuvoje valstybės investicijos yra finansuojamos valstybės lėšomis, ES ir kitomis tarptautinėmis finansinės paramos lėšomis, valstybės garantuojamomis paskolomis bei valstybės vardu pasiskolintomis lėšomis. Vertinant pastarųjų penkerių metų Valstybės investicijų programos finansavimo šaltinius, galima teigti, kad didžiąja dalimi investicijų projektai finansuojami ES ir kitomis finansinėmis paramos

lėšomis (žr. 12 pav.). Nuo 2011 m. ES ir kitos finansinės paramos lėšų panaudojimas augo iki 2013 m. ir siekė 783,2 mln. eurų. 2014–2015 m. laikotarpiu šių lėšų panaudojimas sumažėjo iki 695,7 mln. eurų. Nagrinėjant kitų lėšų panaudojimą investicijoms, matyti, jog valstybės biudžeto ir kitos lėšos nagrinėjamu laikotarpiu augo nuo 391,7 mln. eurų 2011 m. iki 547,6 mln. eurų 2015 m. Europos Sąjungos finansuojamų lėšų sumažėjimas lėmė išaugusį valstybės biudžeto lėšų panaudojimą.



12 pav. Valstybės investicijų programos panaudotų lėšų santykis, mln. Eur

šaltinis: LR Valstybės kontrolė, 2016

Lietuvoje egzistuoja tendencija, rengiant Valstybės investicijų programą, pirmenybę teikti bendrai su Europos Sąjunga finansuojamiems ir Europos Sąjungos reikalavimus atitinkamiems investicijų projektams (Griškevičius, 2009). Vis tik vyrauja nuomonė, jog Lietuvoje institucijoms svarbu kuo daugiau Europos Sąjungos lėšų panaudoti, bet ne kuo efektyviau. Taip pat lieka neaišku, kokia nauda ir kiek atsiperka projektai, remiami iš Europos Sąjungos lėšų. Ekonomistai prognozuoja, kad po 2020 m. ES finansinė parama Lietuvai gali sumažėti, atitinkamai gali mažėti ir Valstybės investicijų programai įgyvendinti skiriamų lėšų suma. Todėl turėtų būti priimami racionalūs sprendimai dėl lėšų paskirstymo šalies mastu, o ministerijų veiksmai tarpusavyje koordinuojami, siekiant efektyviausių rezultatų ir kuo didesnės socialinės naudos iš investicinių projektų.

2.5 Valstybės investicijų valdymo problemos ir jo tobulinimas

Siekiant išsamiau įvertinti valstybės investicijų valdymą Lietuvoje, buvo atliktas interviu ir užduodami esminiai klausimai šio proceso dalyviams. Pusiaus struktūrizuoto interviu metu didžioji dalis ekspertų į klausimą „kaip vertinate Lietuvoje vykdomą valstybės investicijų valdymo procesą?“ atsakė, jog šį procesą vertina labiau teigiamai nei neigiamai, tačiau jam būdingi tam tikri trūkumai. Analizuojant pagrindines valstybės investicijų valdymo problemas, ekspertų buvo paprašyta pasidalinti nuomone apie valstybės investicijų valdymo proceso privalumus ir trūkumus. Vis tik teigiamų bruožų buvo įvardinta nedaug. Vienas iš jų: „<...> *privalumas valstybės mastu yra tai, kad investicijos yra planuojamos visuose*

ekonominės veiklos sektoriuose, kuriuose dalyvauja valstybė“. Eksperto nuomone yra teisinga, kad valstybės investicijos yra paskirstomos visoms valstybės funkcijoms užtikrinančioms sritims, t.y. transportui, švietimui, sveikatos, aplinkos apsaugai ir kt. Taip pat dauguma valstybės institucijų ar įstaigų neturi galimybių nuosavomis lėšomis įgyvendinti savo strateginius tikslus, įsigyti reikiamos įrangos, atlikti remonto ar infrastruktūros gerinimo darbus. Valstybės investicijų programa sudaro sąlygas šiuos tikslus pasiekti. Atitinkant kriterijus ir keliamus valstybės investicijų programos reikalavimus institucija gali pretenduoti į šios programos finansavimą. Ekspertai taip pat teigiamai įvertino Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės paramos lėšomis finansuojamus projektus ir jų valdymą Lietuvoje. Ekspertų nuomone, šiomis lėšomis finansuojamų projektų vertinimas Lietuvoje yra išsamus, aiškus, jam nustatyta metodika ir reikalavimai yra stiprūs, projektai rengiami pagal taisykles, o investicijomis sukurto turto priežiūra atlieka ne vienerius metus.

Analizuojant trūkumus, ekspertų nuomone: „<...> *Lietuvoje ypatingai trūksta strateginio planavimo, nėra nustatomi prioritetai, kuriais remiantis būtų planuojamos investicijos, nėra atliekama investicinių projektų poreikių analizės*“. Ekspertai mano, jog vykdant valstybės investicijų politiką Lietuvoje nevertinamas investicijų poreikis ir neanalizuojama, kur būtų tikslinga investuoti. Tačiau pripažįsta, kad viešajame sektoriuje yra sunku įvertinti investicijų ekonominę grąžą.

Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė ne vienerius metus vertina Lietuvoje vykdomą valstybės investicijų politiką ir Valstybės investicijų programos procesą. Aukščiausioji audito institucija yra pateikusi keletą išsamių audito ataskaitų 2009 ir 2016 m. su išvadomis apie tai, ar tinkamai ir rezultatyviai valdomos valstybės investicijos. LR Valstybės kontrolės duomenimis, valstybės investicijų valdymo srityje būtini sisteminiai ir neatidėliotini pokyčiai, kad būtų veiksmingai ir lanksčiai reaguojama į aplinkos pokyčius ir ekonomikos iššūkius. Audito institucijos nuomone, Lietuvoje reikėtų gerinti ir efektyvinti ne vieną valstybės investicijų valdymo etapą. LR Valstybės kontrolė audito ataskaitoje teigia, jog lėšos investicijų projektams Lietuvoje įgyvendinti yra planuojamos neatsižvelgiant į jų poreikį. Kontrolierių nuomone, šiam procesui pakankamai dėmesio neskiria tiek valstybės politiką formuojančios, tiek ją įgyvendinančios valstybės institucijos ir įstaigos. Be to, ši institucija nustatė, kad esamas valstybės investicijų reglamentavimas nesuteikia galimybių sužinoti ir įvertinti tikrąjį Valstybės investicijų programos lėšų poreikį. Dažnai asignavimų valdytojų atsakomybė yra lėšas investicijų projektams planuoti neviršijant praėjusiais metais patvirtintų dydžių. Šioje vietoje galima išvelgti problemą, nes kuomet lėšos planuojamos neatsižvelgiant į jų poreikį numatytam tikslui pasiekti, jos gali būti nukreipiamos ne ten, kur jos atneštų didžiausią naudą ir rezultatą. Eksperto nuomone: „*kai kurios investicijos yra diskutuotinos (pavyzdžiui prieš keletą metų finansuotas bažnyčios patalpų įrengimas Šiaulių ligoninėje), investicijos skiriamos pavieniams įstaigų prašymams, neatsižvelgiant į strateginius įstaigų tikslus*“. Jog neefektyviai yra planuojamos ir skirstomos valstybės investicijos, rodo ir švietimo įstaigų modernizavimų pavyzdžiai. Dažnai renovuojamos ir atnaujinamos yra mokymo įstaigos,

neatsižvelgiant į tos vietovės demografinę padėtį, mokinių skaičių ir pan. rodiklius. Investuojamos didelės sumos lėšų, o galiausiai įstaigos yra uždaromos ir nenaudojamos. Pagal patvirtintą LR Švietimo ir mokslo ministro 2017 kovo 3 d. įsakymą Nr. V-139 „Dėl mokslo ir studijų įstaigų infrastruktūros plėtros programai 2017 metams numatytų kapitalo investicijų paskirstymo pagal investicijų projektus patvirtinimo“ numatyta 2017 m. Lietuvos edukologijos universiteto 500 vietų valgyklą Vilniuje rekonstruoti į biblioteką-valgyklą. Tokiam projektui švietimo ministerija skyrė 500 tūkst. eurų. Kitas neefektyvus valstybės investicijų paskirstymo pavyzdys, susijęs su daugiafunkciniais sporto centrais. Remiantis LR Valstybės kontrolės duomenimis, 2016 m. Lietuvoje egzistavo 81 daugiafunkcinis sporto centras (baseinas, sporto arena ir pan.), iš kurių 9 buvo rekonstruojami, 11 planuota rekonstruoti, 9 pradėti statyti, o dar 19 planuojama statyti. Šie statiniai vienas nuo kito nutolę 6–15 km atstumu, nepagrįstai maži. Tokia infrastruktūra ministerijų planuojama 3 mln. gyventojams. Tačiau sparčiai mažėjant gyventojams šalyje, mažėja ir paklausa tokiems objektams. Dažnu atveju tokios investicijos pareikalauja papildomai lėšų iš savivaldybių, kurios ne visuomet pajėgios jas skirti. Šie pavyzdžiai aiškiai parodo, jog pradedant investicijų projektus nėra analizuojamas poreikis ir nauda, neįvertinama, ar viešasis sektorius yra finansiškai pajėgus ne tik sukurti turtą, bet ir, ar turi finansines galimybes šį turtą išlaikyti.

Pagal LR Valstybės kontrolės audito išvadas, Lietuvoje valstybės investicijų projektų vertinime taikytinos sąnaudų-naudos analizės yra atliekamos formaliai, dažnai šios analizės neatitinka joms keliamų reikalavimų. Visiškai priešingai yra su ES ir kitos finansinės paramos lėšomis finansuojamais projektais. Auditorių nuomone, jiems yra taikomas išsamios analizės ir numatomų rezultatų pagrindimo ataskaitos. Galima identifikuoti pagrindines problemas, išskylančias projekto vertinimo etape atliekamosiose analizėse (LR Valstybės kontrolė, 2016):

- nėra nustatomos prielaidos, kuriomis remiantis bus atliekama sąnaudų-naudos analizė;
- nepateikiami apribojimai, susiję su kuriama ilgalaikio turto našumu;
- neanalizuojami išlaidų pokyčiai, įgyvendinus investicijų projektą.

Analizuojant valstybės investicijų projektų atranką Lietuvoje, teisės aktuose nurodoma, kad valstybės politiką vykdančios institucijos patvirtina savo srities investicijų projektams taikomus atrankos kriterijus ir jų reikšmes. Taip pat rekomenduojama taikyti atrankos balų sistemą, kurios pagalba galima teisingiau nustatyti projektų prioritetiškumą vieną kito atžvilgiu. Lietuvoje atrankos sistemos praktika taikoma gana skirtingai visose valstybės politiką vykdančiose institucijose. Vienos ministerijos taiko balų sistemą, kitų ministerijų valstybės investicijų veiklą reguliuojančiose taisyklėse iš vis nėra nustatyta balų sistema ir nenurodyta, pagal kokius kriterijus atranka vienus ar kitus projektus. Nesant nustatytų aiškių atrankos kriterijų, sudaromos sąlygos atrankos komisijai elgtis neobjektyviai. Remiantis LR Valstybės kontrolės duomenimis, neretai institucijų taikoma balų sistemos praktika yra ydinga. Pavyzdžiui, į Valstybės investicijų programą yra įtraukiami projektai, kuriems skirta 0 balų, kai tuo tarpu

nuo 3 iki 18 balų gavę projektai iš vis į ją nepatenka. Pasitaiko atveju, kai atrankos komisija projektams skiria 0 balų, nors jie atitinka patvirtintus projektų atrankos kriterijus (LR Valstybės kontrolė). Tokiomis ir panašiomis situacijomis yra sudaromos prielaidos korupcijai.

Projektus rengiančių institucijų atstovų nuomone, įstaigos teikdamos projektus nežino, ar jų investiciniai projektai bus patvirtinti ar nebus, ir dėl kokių priežasčių jų investicinis projektas į patvirtintų projektų sąrašus nepateko. Anot ekspertų, priežasčių gali būti įvairių „<...> pavyzdžiui, kitų svarbesnių ar neatidėliotinių projektų finansavimas, sprendimai riboti projektų biudžetus, projekto neatitikimas investicijų projektų atrankos kriterijams, netinkamai paruoštas projektas ar pan.“. Ekspertų nuomone, turėtų būti skelbiami ne tik investiciniai projektai, kuriems skiriamas finansavimas, bet ir detali informacija su balais bei priežastimis, kodėl finansavimas skiriamas vienam ar kitam projektui. Įstaigos, kurių investiciniai projektai nefinansuojami, turėtų taip pat gauti išsamią informaciją, kad jas būtų galima taisyti ir projekto pasiūlymą teikti kitais metais.

Interviu metu išsiaiškinta, jog Lietuvoje yra neaiškūs skiriamo finansavimo kriterijai, neužtikrinamas tolygus projektų finansavimo tęstinumas. Pradėjus finansuoti stambų projektą, jo tęstinumas labai užsitęsia, o per tą laikotarpį užbrangsta tiek technologijos, tiek patys darbai. Kad valstybės politiką įgyvendinančios institucijos ir įstaigos nenuosekliai siekia savo užsibrėžtų tikslų, rodo ir tai, kad finansavimo lėšos yra skiriamos naujiems investiciniams projektams, o jau įgyvendinamiems lėšų iš vis neskiriama. Ekspertų teigimu, kalbant apie investicijas į kelius ir LR Susisiekimo ministerijos Kelių direkciją, projektų finansavimas vyksta chaotiškai: „<...> taisyklės keičiamos, nefinansuojami tęstiniai projektai. Vienais metais atlikus dalį kelio darbų įstaiga sekančius tris metus negauna investicijų“.

Lietuvoje investicinių projektų įgyvendinimas ne tik užtrunka, tačiau neretai šie projektai būna stabdomi. Valstybės investicijų programą įgyvendinančios institucijos ir kitos įstaigos 2015 m. pradėjo vykdyti 393 naujus investicijų projektus. Šiems projektams buvo panaudota 149,8 mln. eurų, o tai yra 12 proc. visų 2015 m. panaudotų lėšų. 2016 m. pradėti įgyvendinti 235 nauji projektai, jiems buvo planuojama skirti 567,4 mln. eurų (47 proc. visų 2016 m. planuotų skirti lėšų) (LR Valstybės kontrolė, 2016). Maža to, 2015 m. buvo sustabdyta 80 jau įgyvendinamų investicijų projektų (iš jų 61 – pastatų renovavimo, remonto) ir finansavimo tais metais jiems nebuvo skirta. Vietoje jų buvo pradėti įgyvendinti nauji projektai. Visiems sustabdytiems projektams įgyvendinti buvo panaudota 225,6 mln. eurų. Iš visų 2015 m. sustabdytų projektų net 28 (35 proc.) buvo pradėti įgyvendinti daugiau kaip prieš dešimt metų. Valstybės kontrolė savo audito ataskaitoje pateikė priežastis, kurias nurodo ministerijos ir dėl kurių būna stabdomi jau įgyvendinami investicijų projektai:

- finansavimas mažomis sumomis savivaldybės netenkina, skirti didesnę sumą nėra galimybių;
- savivaldybė ar pavaldė įstaiga neteikė paraiškos dėl lėšų poreikio finansavimui gauti;
- atlikta didžioji dalis remonto darbų, kitus darbus siūloma atidėti.

Kaip matyti, priešastys sustabdyti jau įgyvendinamus investicijų projektus nėra pakankamai pagrįstos, o projektų reikalingumas pakankamai neįvertintas pradedant juos įgyvendinti. Kai jau vykdomi investicijų projektai yra sustabdomi, o jų sąskaita pradedami įgyvendinti nauji, ilgėja investicijų projektų įgyvendinimo laikas. Tai dar kartą patvirtina koordinavimo ir racionalaus požiūrio į valstybės lėšų investavimą stoka.

Finansų ministerijos atstovai interviu metu išskyrė vieną iš pagrindinių problemų tai, kad už projektų įgyvendinimą atsakingos institucijos ne visada atsižvelgia į projektams taikomus reikalavimus. Todėl, dažnai Finansų ministerijai tenka teikti rekomendacijas šių institucijų projektų tobulinimui. Kas, eksperto nuomone, lemia didesnes laiko sąnaudas, ilgiau sugaištama atliekant projektų stebėseną ir kontrolę. Be to, interviu metu projektus rengiančios institucijos įvardino tai, jog valstybės investicijų valdyme egzistuoja žmoniškųjų išteklių trūkumas, pavyzdžiui, daugiau kaip 8 mėn. trunka paraiškų tikrinimas, vėluojama parengti norminius dokumentus, susijusius su investicinės programos įgyvendinimu.

LR Valstybės kontrolė taip pat yra nustačiusi, jog LR Finansų ministerija renka informaciją iš ministerijų ir kitų asignavimų valdytojų apie investicijų projektus ir programas, tačiau neturi informacijos apie tai, kokie investicijų projektai į šias programas įtraukti. Šalies mastu nėra susistemintos informacijos apie į tam tikras programas įtrauktus investicijų projektus, jų skaičių, planuotas ir panaudotas lėšas, projektų įgyvendinimo intensyvumą, įgyvendinimo terminus neturi nė viena institucija. Finansų ministerijos skelbiamose ataskaitose pateikiamos bendras projektų skaičius ir finansavimo lėšų dydis. Galima teigti, jog nekaupiant tokios reikšmingos informacijos, valstybės investicijų valdymas tampa tik sudėtingesnis. Sunku numatyti rizikas ir priemones joms valdyti, lanksčiai spręsti problemas, įvertinti investicinių projektų rezultatus ir panaudotas lėšas. Neigiamai LR Valstybės kontrolė vertina ir institucijų atsiskaitymą valstybės investicijų valdyme. Ministerijos atsiskaitydamos Finansų ministerijai neteikia informacijos pagal teisės aktuose nustatytus reikalavimus. Teikiamose ataskaitose yra nurodoma projekto trukmė, kiek turto vienetų įsigyta, kiek kelio nutiesta ar ploto suremontuota, kiek lėšų panaudota. Tačiau nėra detalizuojama gauta nauda ar poveikis po projekto įgyvendinimo. Įgyvendinus valstybės biudžeto lėšomis finansuotus projektus, nėra atliekamos tolimesnės priežiūros. Tačiau, priešingai yra su Europos Sąjungos lėšomis finansuojamais projektais, kurių priežiūra yra žymiai griežtesnė. Už projekte numatytą stebėsenos rodiklių pasiekimą atsiskaitoma penkerius metus.

Interviu metu ekspertų buvo paprašyta pateikti rekomendacijas Lietuvos valstybės investicijų valdymo tobulinimui. Ekspertų vertinimu, Lietuvoje turi egzistuoti savalaikis norminių dokumentų parengimas. Lietuva turėtų vadovautis gerosiomis užsienio patirtimis, kurios įgyvendina analogiškas investicijų programas. Įstaigos, teikiančios investicinių projektų siūlymus Valstybės investicijų programos finansavimo lėšoms gauti, turėtų sulaukti atgalinio ryšio apie jų siūlomus investicinius

projektus bei priežastis, kodėl investicinis projektas nebuvo pasirinktas finansuoti. Ekspertų nuomone, būtina sukurti programas, kurios leistų teikti ataskaitas elektroniniu būdu, siekiant sumažinti biurokratinį mechanizmą. Taip pat investicijų projektai turėtų būti viešinami ministerijų puslapiuose, kad informacija būtų prieinama Lietuvos gyventojams. Tais atvejais, kai pasirenkama valstybės investicijas nukreipti į didelius ir reikšmingus projektus turėtų būti reikalavimas, užtikrinantis pakankamo dydžio finansavimą, siekiant išvengti projektų stabdymo ir neužbaigimo.

Remiantis atlikta analize, galima pritarti LR Valstybės kontrolės audito išvadoms, jog Lietuvos valstybės investicijų valdymo procese egzistuoja nemažai trūkumų ir problemų, todėl būtini šios sistemos pokyčiai ir jos procesų etapų tobulinimas. Lietuva, rengdama nacionalinius ir strateginius plėtros planus, labiau dėmesį kreipia į ES lėšomis finansuojamus projektus, ir mažiau į valstybės lėšomis remiamus projektus. Todėl, dažnai pritrūksta integruotos ir bendros strategijos investicijų valdyme, kurios būtų nukreiptos bendrai į ES finansuojamas ir vidaus investicijas. Labai svarbu valstybės investicijų poreikį planuoti sistemiškai šalies mastu. Esama sistema turėtų būti keičiama, tam, kad šios sistemos lėšos būtų skiriamos toms sritims, kur jų labiausiai reikia, ir prisidėtų prie nuoseklaus strateginių tikslų įgyvendinimo. Pradedant įgyvendinti naujus investicijų projektus būtina išanalizuoti jų poreikį ir naudą. Valdžia turi būti tikra, kad galės skirti pakankamai lėšų investicijų projekto įgyvendinimui. Tai reiškia, kad nusprendus šiandien investuoti į projektą, turi būti aiškiai suvokiama, jog ateityje egzistuos finansiniai įsipareigojimai turto eksploatavimui ir techninei priežiūrai. Šiame etape vietinė valdžia, prieš įgyvendindama vietinės reikšmės projektą, turi numatyti, ar ji sugebės gauti lėšų iš vyriausybės, jei jų vykdomam projektui pritrūks jų suteiktų investicijų. Žinodamos tikslų lėšų poreikį, valstybės investicijų politiką įgyvendinančios institucijos, formuodamos savo srities politiką, galėtų svarstyti ir kitas finansavimo alternatyvas, pavyzdžiui, viešojo ir privataus sektorių partnerystės pagrindu ar kt.

Remiantis tarptautinių organizacijų rekomendacijomis ir užsienio šalių patirtimi, Lietuvoje projektams ir programoms turi būti atliekamos galimybių analizės, kurios vienas iš efektyviausių metodų yra sąnaudų-naudos analizė. Išsami analizė padeda iš anksto nustatyti visas galimas alternatyvas ir išsiaiškinti, ar siūlomas projektas bus įgyvendintas. Labai svarbu investicinius projektus įgyvendinti tik atlikus išsamias sąnaudų-naudos analizes ar kitus efektyvius analizės metodus. Siekiant didinti valstybės investicijų naudojimo efektyvumą, ši sritis turėtų būti stiprinama, tuos pačius reikalavimus taikant ne tik ES lėšomis finansuojamiems projektams, bet ir valstybės biudžeto lėšomis finansuojamiems projektams. Analizė parodytų, ar projektas socialiniu ir ekonominiu požiūriu atsiperka. Būtina užtikrinti, kad jokie projektai, kurių sąnaudos viršija naudą, nebūtų realizuojami iš vis. Ši priemonė gali padėti efektyviai atskirti tikrąsias valstybės investicijas nuo nereikalingų ir socialiniu bei ekonominiu požiūriu nenaudingų investicijų, kurios yra tik paprasčiausias pinigų švaistymas. Rekomenduotina valstybės investicijų politiką formuojančioms institucijoms parengti oficialias publikuojamas technines gaires

projektų rengimui, kuriose būtų aprašyti ekonominio vertinimo metodai skirti didesnės apimties projektams. Lietuvoje turėtų būti tobulinimas projektų vertinimas, nurodant projektų pagrįstumą, jo tikslus, tikslų projektų išlaidų apskaičiavimą. Perspektyviausiam investiciniam projektui turi būti taikomos išsamios analizės, o nauda vertinama kokybiškai, siekiant pateisinti visas patirtas išlaidas.

Vertinimo ir atrankos procesai valstybės investicijų valdyme turi būti vykdomi skaidriau. Turi būti nustatyti griežti ir vienodi reikalavimai visoms valstybės investicijų politiką įgyvendinančioms institucijoms bei numatyta, kad investicijų projektams vertinti būtina taikyti balais paremtą atrankos sistemą arba kitas lygiavertes priemones. Visi valdžios lygmenys turi apimti suinteresuotų šalių poreikių įvertinimą, o vėlesniuose etapuose, ir grįžtamojo ryšio įvertinimą. Investicijų projektų rengėjų atžvilgiu, vertinančios institucijos turėtų aiškiai ir viešai įvardyti priežastis, kodėl tam tikri investicijų projektai nesiūloni finansuoti. Taip pat turėtų būti didinama vertintojų atsakomybė už jų priimamus sprendimus ir užtikrinamas visuomenės informavimas.

Gerosios užsienio valstybių patirties Lietuva galėtų pasisemti iš Čilės, kuri yra sukūrusi integruotą projektų duomenų bazę valstybės investicijų sistemoje. Tokia duomenų bazė Lietuvoje padėtų valdyti visų projektų informaciją jų planavimo, įgyvendinimo ar galutinio vertinimo metu. Sumažintų biurokratinį mechanizmą, viešojo sektoriaus darbuotojų administracinę naštą. Remiantis šios šalies patirtimi, rekomenduotina Lietuvai taikyti ex-ante ir ex-post vertinimus valstybės investicijų valdymo procese bei griežtinti ir efektyvinti projektų atrankos procesą.

Interviu metu LR Finansų ministerijos atstovai nurodė, jog siekiant tobulinti valstybės investicijų planavimo, lėšų naudojimo ir kontrolės sistemą 2017 m. bus vykdomi valstybės investicijų planavimo ir koordinavimo sistemos pertvarkos darbai. Planuojama atlikti valstybės investicijų planavimo procesus reglamentuojančių teisės aktų pakeitimus, kuriuos numatoma taikyti rengiant Valstybės investicijų 2018–2020 m. programą. Pagal pateiktas Valstybės kontrolės pastabas šiuo metu yra ruošiamas 2001 m. balandžio 26 d. nutarimo Nr. 478 „Dėl Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo projektas. Projektas šiuo metu yra derinamas su valstybės institucijomis. Teisės aktų pakeitimais bus nustatyta, kokius kriterijus atitinkančios valstybės investicijos turi būti įtraukiamos į Valstybės investicijų programą, taip pat nustatyti reikalavimai valstybės investicijų projektams pagrįsti taikyti sąnaudų ir naudos analizės būdą, valstybės kapitalo investicijų projektams vertinti taikyti balais paremtą atrankos sistemą, nustatyti valstybės investicijų projektų atrankos komisijų priimtų sprendimų viešinimo tvarką, numatyti valstybės investicijų projektus stebėti 5 metus po jų įgyvendinimo; įtrauktos kitos nuostatos, užtikrinančios skaidresnį ir efektyvesnį valstybės investicijų valdymą. Numatomi valstybės investicijų valdymo pokyčiai tikrai gali padėti pagerinti esamą situaciją.

Apibendrinant galima teigti, jog Lietuvoje trūksta strateginio planavimo, rengiant valstybės investicijų programas ir projektus nėra atsižvelgiama į valstybės investicijų poreikį ir naudą šalies

mastu. Valstybės investicijų valdymo procesas neužtikrina, kad šioje sistemoje numatytomis lėšomis būtų finansuojami tik prioritetus atitinkantys, kokybiškai parengti ir ekonominę bei socialinę naudą atnešiantys investicijų projektai. Investicijų projektuose sąnaudų-naudos analizės yra atliekamos formaliai. Projektų vertinimas yra atranka laikytini abejotinais. Lėšos investicijų projektams įgyvendinti planuojamos neatsižvelgiant į jų poreikį. Kasmet pradedami įgyvendinti nauji projektai, o vykdomų terminai nukeliami ar visai stabdomi. Galim daryti išvadą, jog Lietuvai reikalingi pokyčiai valstybės investicijų valdyme bei šio proceso etapų gerinimas, siekiant efektyvesnio valdymo.

IŠVADOS

1. Valstybės investicijos yra viešųjų biudžetų lėšos, kurių paskirtis tenkinti bendruosius visuomenės narių poreikius ir atnešti tam tikrą socialinę naudą. Konkrečiau detalizuojant, valstybės investicijos yra skirtos valstybės ir valdymo institucijų ilgalaikio turtui įsigijimo ir sukūrimo vykdymui. Apibendrinant galima daryti išvadą, kad valstybės investicijų valdymas yra suvokiamas, kaip vieninga sistema, apimanti valstybės investicijų valdymo ciklą ir skirtingus jo proceso etapus, t.y. valstybės investicijų planavimą ir nukreipimą, investicinių projektų vertinimą, atranką, nepriklausomą jų peržiūrą, įgyvendinimą, sukurto turto išlaikymą ir priežiūrą bei galutinį pasiektų rezultatų vertinimą. Vykdomas valstybės investicijų valdymas yra efektyvus tuo atveju, jei valstybėje yra taikomi visi šie proceso etapai. Tačiau, negalima pamiršti, jog visi etapai taip pat turi būti vykdomi efektyviai, t.y. turi egzistuoti visų procesų ir procedūrų, teikiant valstybės investicijas, sistemingas nustatymas ir suderinimas; nacionalinių plėtros strategijų, valstybės investicijų planavimo, biudžeto vykdymo ir kitų procesų suderinimas, sąryšio tarp projekto ciklo, nustatytų priemonių ir metodų, skirtų rengti, įvertinti, atrinkti, atlikti stebėseną ir projektų vertinimą, apibrėžimas, taikymas ir stiprinimas; ministerijų, departamentų ir kitų subjektų atsakomybių valstybės investicijų valdyme racionalizavimas; stiprios valstybės investicijų valdymo sistemos projektavimas ir išlaikymas, laikantis tarptautinių standartų ir geriausių praktinių pavyzdžių.
2. Daugiausia valstybės investicijų užsienio valstybėse yra skiriama ypatingos svarbos ekonomikos augimui, tvariam vystymuisi ir piliečių gerovei. Beveik 40 proc. valstybės investicijų skiriama ekonominiams reikalams, t.y. transportui, komunikacijai, statybai ir panašioms sritims, apie 23 proc. švietimui, o 11 proc. – būstui ir komunaliniams patogumams. Užsienio valstybėse egzistuoja gana skirtingos valstybės investicijų valdymo sistemos. Vienos iš jų pasižymi efektyviu investicijų valdymu, kitose vyrauja problemos, tokios, kaip prastos kokybės strateginiai dokumentai, neefektyvūs projektų vertinimai, silpnomis savybėmis pasižyminčios projektų atrankos, netikslingas finansavimo paskirstymas, skaidrumo ir atskaitomybės trūkumas bei kt. Taip pat užsienio valstybėse skiriasi institucijos, atsakingos už centrinio biudžeto valdymą. Vienose iš jų šią funkciją atlieka Finansų ministerija, kitose – centrinio biudžeto valdymas suteiktas vyriausiajai vykdomajai valdžiai arba atsakomybė padalinama dviem ar daugiau institucijų. Ne visos užsienio valstybės rengia atskirus biudžetus investicijoms – tiek einamųjų išlaidų, tiek investicijoms skirtų išlaidų biudžetai iš esmės nėra atskirti, bet dėl investicijoms skiriamų lėšų dalies vyksta atskiros diskusijos lėšų paskirstymo ir panaudojimo klausimais. Egzistuoja ir skirtingas laikotarpis, kuriam ruošiami investicijų planai. Dažniausiai investicijos planuojamos ir investicijų programos sudaromos 3 metams, tuo tarpu JAV investicijos planuojamos 5 metams, o Jungtinėje Karalystėje – 10 metų. Finansavimas

investiciniams projektams taip pat skiriasi EBPO šalyse. Belgijoje, Čilėje, Meksikoje, JAV biudžeto finansavimas skiriamas iškart visam projektui. Estijoje, Vokietijoje, Vengrijoje, Airijoje, Norvegijoje finansavimas skirstomas kasmet, kol projektas yra pabaigiamas. Apibendrinant galima teigti, jog valstybės investicijų valdyme, efektyviausiai vykdoma valstybės investicijų valdymo sistema yra tokiose šalyse, kaip Airija, Pietų Korėja, Jungtinė Karalystė, JAV, Čilė. Vienu geriausių valstybės investicijų valdymu pasižymi Čilė. Ši valstybė naudoja pažangius valdymo metodus. Čilės valstybės investicijų valdymo tikslas gerinti valstybės investicijų kokybę, pasirenkant projektus su didžiausia socialine nauda. Finansų ministerija ir Planavimo ministerija yra kompetentingos ir stiprios institucijos Čilėje, kurių atsakomybė stebėti ir kontroliuoti visą valdymo procesą, teikti rekomendacijas, skirstyti finansavimą, atlikti galutinių rezultatų vertinimą. Ši valstybės taiko naujausius ir efektyviausius investicijų vertinimo metodus bei turi integruotą ir labai gerai vertinimą Nacionalinę investicijų sistemą.

3. Apibendrinant Lietuvos atvejį, galima daryti išvadą, jog valstybės investicijų valdymas Lietuvoje yra sudėtingas procesas, kuriame dalyvauja tiek valstybės investicijų politiką formuojančios, tiek įgyvendinančios institucijos. Investicijų planavimo etape LR Finansų ministerija surenka informaciją iš jai pavaldžių institucijų, įgyvendinančių tam tikros srities valstybės valdymo funkcijas, apie finansavimo lėšų poreikį ir nustato valstybės investicijų limitus pagal kiekvieną sritį. Remiantis nustatytais teisės aktais Lietuvoje investicijos planuojamos atsižvelgiant į aplinkos pokyčius, nacionalinius strateginius, veiklos ir tarptautinių organizacijų dokumentus. Kitas žingsnis – investicinių projektų vertinimas, kurio metu tikrinama projektų atitiktis nustatytiems reikalavimams. Investicijų projektų atrankos etape yra sudaromos komisijos, kurios neviršydamos nustatytų preliminarių limitų, atranka siūlomus įgyvendinti investicijų projektus. Verta paminėti, jog tiek projektų vertinimas, tiek atranka valstybės politiką įgyvendinančiose institucijose atliekamas skirtingai, nėra vieningos bendros sistemos, kuria vadovautųsi visos institucijos. Nepriklausomą peržiūrą atlieka LR Finansų ministerija ir Ministro pirmininko taryba ir esant poreikiui teikia pastabas projektų taisymui ar koregavimui. Projektų įgyvendinimo etape pagal nustatytą tvarką darbų užsakovai atsako už investicijų naudojimą pagal paskirtį, neviršijant nustatytų limitų. Jie taip pat teikia išsamias ataskaitas apie projekto įgyvendinimą. Stebėsenos etape pagrindinė institucija taip pat yra LR Finansų ministerija, kuri renka ir analizuoja informaciją apie optimalų valstybės investicijų panaudojimą ir kitoms institucijoms teikia paaiškinimus dėl stebėsenos atlikimo. Galutinis vertinimas atliekamas įgyvendintus investicijų projektus. Šio proceso etapu analizuojamos projekto įgyvendinime panaudotos lėšos, ar gauti rezultatai buvo pasiekti mažiausiomis sąnaudomis ir atnešė naudos. Lietuvoje, kaip ir užsienio valstybėse, daugiausia valstybės investicijų yra skiriama transportui ir ryšiams, švietimui bei

aplinkos apsaugai. Kasmet Valstybės investicijų programai vidutiniškai yra skiriama apie 14–16 proc. valstybės biudžeto lėšų. Lietuvoje valstybės investicijos yra finansuojamos valstybės lėšomis, ES ir kitomis tarptautinėmis finansinės paramos lėšomis, valstybės garantuojamomis paskolomis bei valstybės vardu pasiskolintomis lėšomis.

4. Antrinių duomenų analizė ir interviu padėjo atskleisti pagrindines Lietuvos valstybės investicijų valdymo problemas. Apibendrinant galima daryti išvadą, jog vykdant valstybės investicijų politiką Lietuvoje nevertinamas investicijų poreikis ir neanalizuojama, kur būtų tikslinga investuoti, ar viešasis sektorius yra finansiškai pajėgus ne tik sukurti turtą, bet ir, ar turi finansines galimybes šį turtą išlaikyti. Šiam procesui pakankamai dėmesio neskiria tiek valstybės politiką formuojančios, tiek ją įgyvendinančios valstybės institucijos ir įstaigos. Be to, esamas valstybės investicijų reglamentavimas nesuteikia galimybių sužinoti ir įvertinti tikrąjį Valstybės investicijų programos lėšų poreikį. Lietuvoje valstybės investicijų projektų vertinime taikytinos sąnaudų-naudos analizės yra atliekamos formaliai, dažnai šios analizės neatitinka joms keliamų reikalavimų. Lietuvoje taikomas projektų vertinimo ir atrankos sistemos yra ydingos, sudaromos sąlygos investicijų projektus vertinti ir atrinkti neobjektyviai. Trūksta skaidresnės ir labiau viešinamos valstybės investicijų politiką formuojančių ir ją įgyvendinančių institucijų atskaitomybės. Lietuvoje egzistuoja neaiškūs skiriamo finansavimo kriterijai, neužtikrinamas tolygus projektų finansavimo tęstinumas, dažnai projektai yra nebaigiami ir stabdomi, o priešastys sustabdyti jau įgyvendinamus investicijų projektus nėra pakankamai pagrįstos.

REKOMENDACIJOS

Siekiant sistemiško visų valstybės investicijų planavimo, panaudojimo, aiškaus jų poveikio Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimui, Lietuva turėtų gerinti valstybės investicijų valdymo sistemą ir visus jos proceso etapus. Pirmiausia Lietuva turėtų vadovautis gerosiomis užsienio patirtimis, kurios įgyvendina analogiškas investicijų programas ar projektus. Gerosios užsienio valstybių patirties Lietuva galėtų pasisemti iš Čilės, kuri yra sukūrusi integruotą valstybės investicijų valdymo sistemą ir projektų duomenų bazę. Tokia duomenų bazė Lietuvoje padėtų valdyti projektų informaciją jų planavimo, įgyvendinimo ar galutinio vertinimo metu. Remiantis Čilės patirtimi, rekomenduotina Lietuvoje taikyti ex-ante ir ex-post vertinimo analizes bei efektyvinti investicinių projektų atrankos procesą.

Lietuvoje valstybės investicijų poreikis turi būti planuojamas strategiškai, atsižvelgiant tiek į ekonominius, tiek į socialinius aspektus. Esama sistema turėtų būti keičiama, tam, kad šios sistemos lėšos būtų skiriamos toms sritims, kur jų labiausiai reikia, ir prisidėtų prie nuoseklaus strateginių tikslų įgyvendinimo. Valdžia turi būti tikra, kad galės skirti pakankamai lėšų investicijų projekto įgyvendinimui, todėl pradedant įgyvendinti naujus investicijų projektus būtina išanalizuoti jų poreikį ir naudą. Žinodamos tikslų lėšų poreikį, valstybės investicijų politiką įgyvendinančios institucijos, formuodamos savo srities politiką, galėtų svarstyti ir kitas finansavimo alternatyvas, pavyzdžiui, viešojo ir privataus sektorių partnerystės pagrindą ar kt.

Remiantis tarptautinių organizacijų rekomendacijomis ir užsienio šalių patirtimi, Lietuvoje projektams ir programoms turi būti atliekamos galimybių analizės, kurios vienas iš efektyviausių metodų yra sąnaudų-naudos analizė. Šios analizės Lietuvoje yra atliekamos, tačiau labai formaliai. Siekiant didinti valstybės investicijų naudojimo efektyvumą, ši sritis turėtų būti stiprinama, tuos pačius reikalavimus taikant ne tik ES lėšomis finansuojamiems projektams, bet ir valstybės biudžeto lėšomis finansuojamiems projektams. Vertinimo ir atrankos procesai valstybės investicijų valdyme turi būti vykdomi skaidriai. Turi būti nustatyti griežti ir vienodi reikalavimai visoms valstybės investicijų politiką įgyvendinančioms institucijoms bei numatyta, kad investicijų projektams vertinti būtina taikyti balais paremtą atrankos sistemą arba kitas lygiavertes priemones. Rekomenduotina valstybės investicijų politiką formuojančioms institucijoms parengti oficialias publikuojamas technines gaires projektų rengimui.

Visi valdžios lygmenys turi apimti suinteresuotų šalių poreikių įvertinimą, o vėlesniuose etapuose, ir grįžtamojo ryšio įvertinimą. Investicijų projektų rengėjų atžvilgiu, vertinančios institucijos turėtų aiškiai ir viešai įvardyti priežastis, kodėl tam tikri investicijų projektai nesiūlomi finansuoti. Taip pat turėtų būti didinama vertintojų atsakomybė už jų priimamus sprendimus ir užtikrinamas visuomenės informavimas.

LITERATŪRA

1. Ahmad E., Viscarra H. (2016). Public Investment for Sustainable Development in Chile: Building on the National Investment System. *Inter-American Development Bank*. Discussion paper No. IDB-DP-469.
2. Albino-War M., Cerovic S., Grigoli F., Flores J.C., Kapsoli J., Qu H., Said Y., Shukurov B., Sommer M. & Yoon S. (2014). Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries. *IMF Staff discussion note*. International Monetary Fund.
3. Allen R., Tommasi D. (2001). *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD. Sigma
4. Baranauskienė J. (2015). *Viešųjų investicijų projektų kuriamos socialinės naudos kompleksinis vertinimas: daktaro disertacija*. Aleksandro Stulginskio universitetas. Kaunas: Akademija.
5. Cavallo E. A., Daude C. (2008). Public Investment in Developing Countries: A Blessing or a Curse?. *Research Department, InterAmerican Development Bank*. Felipe Herrera Library.
6. Cibulskas G. (2015). Atvejo tyrimas (Case study). Socialinių tyrimų metodai. Kauno Technologijos universitetas.
7. Czempas J., Tworek P. (2008). Public projects and their major sources of financing in Poland after the accession into the European Union: The case of the Silesian voivodship. *Challenges for Analysis of the Economy, the Businesses, and Social Progress*, 666-667.
8. Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Mills Z. & Papageorgiou C. (2011). Investing in public investment: an index of public investment efficiency. *IMF Working Paper WP/11/37*. Washington, DC: International Monetary Fund.
9. Dormer E., Ivory K. (2015). The Context for Public Capital Investment [žiūrėta 2017 05 01]. Prieiga internetu: <http://igees.gov.ie/wp-content/uploads/2013/06/A1-Context-for-Public-Investment-Revised-FINAL.pdf>.
10. Finance Ministry of Ghana Republic (2015). National Policy on Public investment management (PIM Policy): Ensuring the Efficient Delivery of Public Investments [žiūrėta 2017 02 03]. Prieiga internetu: <http://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/news/PIM-Policy-Draft.pdf>.
11. Gabrevičienė A. (2012). Bendroji statistika: mokymo(si) rinkinys. Marijampolė.
12. Griškevičius A. (2009). *Investicijų į transportą politika: mokomoji knyga*. Vilniaus Gedimino technikos universitetas. Vilnius: Technika.
13. Gudelytė L., Valužis M. (2012). *Investicijų valdymas: praktinių užduočių rinkinys*. Viešoji įstaiga Socialinių mokslų kolegija. Vilnius.
14. IDUS. ES paramos projektai: Valstybės investicijų programos projektai ir reikalavimų aprašas [žiūrėta 2017 05 06] Prieiga internetu: <http://www.idus.lt/srautas/121-valstybes-investiciju-programos-projektai>.
15. IGI Global. What is Public Investment (or Capital Public Spending) [žiūrėta 2017 03 01]. Prieiga internetu: <http://www.igi-global.com/dictionary/public-investment-or-capital-public-spending/54522>.
16. International Monetary Fund (2015). Making public investment more efficient. [žiūrėta 2017 02 25]. Prieiga internetu: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>.

17. International Monetary Fund. The IMF and Public Investment Management [žiūrėta 2017 03 01]. Prieiga internetu: <http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/>.
18. International Monetary Fund (2016). Central, Eastern, and Southeastern Europe: Effective Government for Stronger Growth. *Regional Economic Issues*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
19. Jakaitis, J., Paliulis, N. K., Meidutė, I. (2011). Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė: miesto teritorijų plėtros perspektyvos [Public private partnership: perspectives for development of urban territories], *Business: Theory and Practice* 12(3): 246–257.
20. Jenkins G. Glenn, Mimica S. Edgardo (2010). The Fundamental Institutional Pillars of an Efficient Capital Budgeting System: The Case of Chile. Development Discussion Paper [žiūrėta 2017 03 01]. Prieiga internetu: http://www.queensjdiexec.org/publications/qed_dp_275.pdf
21. Keefer P., Knack S. (2007). “Boondoggles, Rent-Seeking and Political Checks and Balances: Public Investment under Unaccountable Governments.” *Review of Economics and Statistics* 89(3), 566-572.
22. Klakegg J. O, & Haavaldsen T. (2011). Governance of major public investment projects: in pursuit or relevance and sustainability. *International Journal of Managing Projects in Business*, 4(1), 157-167.
23. Ley E. (2006). Chile: appraisal of public investment. PREM brief. Washington, DC: World Bank [žiūrėta 2017 02 25]. Prieiga internetu: <http://documents.worldbank.org/curated/en/666151468216003237/Chile-appraisal-of-public-investment>.
24. Liesionis V., Račkauskas M (2012). Produktyvios valstybės išlaidos ir jų poveikis ekonomikos augimui. *Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai*, 73-86.
25. Lietuvos laisvosios rinkos institutas (2008). Efektyvus valstybės ir savivaldybių turto valdymas [žiūrėta 2017 03 12]. Prieiga internetu: <http://www.llri.lt/wp-content/uploads/2008/09/LLRI-Efektyvus-valstybes-ir-savivaldybiu-turto-valdymas-2008-07-15-F.pdf>.
26. Lietuvos Respublikos finansų ministerija. Valstybės kapitalo investicijos [žiūrėta 2017 02 22]. Prieiga internetu: <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/valstybes-kapitalo-investicijos>.
27. Lietuvos Respublikos finansų ministerija. Informacija apie 2015 m. kapitalo investicijų paskirstymą pagal valstybės lėšų investavimą į atitinkamą sritį prioritetus [žiūrėta 2017 03 12]. Prieiga internetu: <https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Bendri%20prioritetai%202015.pdf>.
28. Lietuvos Respublikos finansų ministerija. Kapitalo investicijų panaudojimas: 2011-2015 metų valstybės lėšų, skirtų kapitalo investicijoms, naudojimo ataskaita [žiūrėta 2017 03 12]. Prieiga internetu: <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/kapitalo-investiciju-panaudojimas>.
29. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė (2016). Valstybinio audito ataskaita: Valstybės investicijų 2015 metais programos valdymas. Vilnius: Nr. VA-P-60-9-16 [žiūrėta 2017 01 24]. Prieiga internetu: <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3615>.
30. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė (2009). Valstybės investicijų nauda gali būti didesnė [žiūrėta 2017 05 05]. Prieiga internetu: http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=15733.
31. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė (2009). Valstybinio audito ataskaita: Valstybės investicijų programa. Vilnius: Nr.VA-P-60-2-17 [žiūrėta 2017 02 03]. Prieiga internetu: <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=1982>.

32. Miller M., Mustapha S. (2016). Public investment management: A public financial management introductory guide. *Overseas Development Institute*.
33. Misch F., Wolff P. (2008). The returns on Public Investment: Concepts, evidence and policy challenges. *Discussion Paper/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*. Bonn: DIE.
34. OECD (2007). Budgeting and public expenditures: International Budget Practices and Procedures Database [žiūrėta 2017 03 04]. Prieiga internetu:
<http://www.oecd.org/governance/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>
35. OECD. International Budget Practices and Procedures Database [žiūrėta 2017 05 09]. Prieiga internetu:
<http://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=7F309CE7-61D3-4423-A9E3-3F39424B8BCA>.
36. OECD (2014a). Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government [žiūrėta 2017 03 03]. Prieiga internetu: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf> .
37. OECD (2014b). Effective Public Investment across Levels of Government: Principles for Action. Directorate for Public Governance and Territorial Development [žiūrėta 2017 03 01]. Prieiga internetu:
<http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Effective-Public-Investment-Brochure.pdf>.
38. OECD (2016a). Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels for Government. *OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris.
39. OECD (2016b). OECD Regions at a Glance 2016. *OECD Publishing*, Paris.
40. Rajaram A., Le, T. M., Biletska, N. & Brumby, J. (2010). A diagnostic framework for assessing public investment management. *World Bank Policy Research Working Paper 5397*. Washington, DC: World Bank.
41. Rajaram, A., Le, T. M., Kaiser, K., Kim, J.-H & Frank, J. (2014). The power of public investment management: transforming resources into assets for growth. *Directions in development; public sector governance*. Washington, DC: World Bank Group.
42. Ramanauskas G. (1996). *Valstybės investicijų pagrindimas: daktaro disertacija*. Vilniaus Gedimino technikos universitetas. Vilnius: Technika.
43. Rutkauskas V. A., Stankevičius P. (2006). Investicinių sprendimų valdymas. Vilniaus pedagoginis universitetas. Monografija: Vilnius.
44. Shah A. (2007). Budgeting and Budgetary Institutions: Public Sector Governance and Accountability series. The World Bank: The International Bank for Reconstruction and Development.
45. Spackman M. (2002). Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning. *National Economic Research Associates*. Draft background paper for discussion at session III.1 of the OECD Global Forum on Sustainable Development: Conference on Financing Environmental Dimension of Sustainable Development. OECD: Paris.
46. Tomaševič V., Mackevičius J. (2010). Materialiųjų investicijų analizė ir jų įtakos vertinimas. *Verslo ir teisės aktualijos*. Vilnius, 186-202.
47. Turrini A. (2004). Public investment and the EU fiscal framework. European Commission [žiūrėta 2017 02 05] Prieiga internetu:http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication734_en.pdf.

48. Vainienė R. (2005). Ekonomikos terminų žodynas: apie 1400 terminų. Vilnius: Tyto alba
49. Valentinavičius S. (2010). Investicijų valdymas: teoriniai ir praktiniai aspektai. Vilniaus universitetas. Monografija: Vilnius.
50. Vilimienė I. (2004). Viešojo sektoriaus infrastruktūros plėtros projektų vertinimas. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai.
51. World Bank (2014). Public Investment Management (PIM) Indicator Framework for Capital Spending. *MOSF-KDI-IMF-WB Conference on Strengthening the Management of Public Investment: Korean and International Experiences* [žiūrėta 2017 03 12]. Prieiga internetu: <http://www.kdi.re.kr/upload/10192/Session1-2.pdf>

ŠALTINIAI

1. Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas. *Žin.*, 1999, Nr. 66-2127.
2. Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. XI-1823. *Žin.*, 2011, Nr. 163-7741.
3. Lietuvos Respublikos 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. XII-65. *Žin.*, 2012, Nr. 153-7823.
4. Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. XII-659. *Žin.*, 2013, Nr. 140-7044.
5. Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. XII-1408. *TAR*, 2014, Nr. 20611.
6. Lietuvos Respublikos 2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. XII-2161. *TAR*, 2015, Nr. 20134.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas Nr. 1251 „Dėl Valstybės investicijų planavimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarkos patvirtinimo“. *Žin.*, 1997, Nr. 104-2639. Negalioja nuo 2001-05-03.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 478 „Dėl valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklių patvirtinimo“. *Žin.*, 2001, Nr. 37-1251.
9. Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2001 m. liepos 4 d. įsakymas Nr. 201 „Dėl investicinių projektų rengimui taikomų reikalavimų aprašo patvirtinimo“. *Žin.*, 2001, Nr. 60-2172.
10. Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2010 rugpjūčio 13 d. įsakymas Nr. 1K-256 „Dėl valstybės investicijų vertinimo kriterijų nustatymo ir pasiektų rezultatų vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Žin.*, 2010, Nr. 99-5141.
11. Lietuvos Respublikos Švietimo ir mokslo ministro 2017 kovo 3 d. įsakymas Nr. V-139 „Dėl mokslo ir studijų įstaigų infrastruktūros plėtros programai 2017 metams numatytų kapitalo investicijų paskirstymo pagal investicijų projektus patvirtinimo“ [žiūrėta 2017 05 05]. Prieiga internetu: <https://www.smm.lt/uploads/documents/studijos/S22BW-5e17030312040.pdf>.