



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

VALSTYBĖS NEKILNOJAMOJO TURTO VALDYMAS

2018 m. sausio 24 d. Nr. VA-2018-P-60-8-1



SANTRAUKA

Audito svarba

Valstybės nekilnojamasis turtas yra viena iš priemonių valstybės ir savivaldybių funkcijoms atlikti. 2016 m. pabaigoje Lietuvoje buvo¹ 28,1 tūkst. valstybės nekilnojamojo turto objektų, kuriuos valdė 726 turto valdytojai. Šių objektų plotas – 10,4 mln. kv. m, likutinė vertė – 3,0 mlrd. Eur. Beveik pusę objektų pagal jų paskirtį sudaro inžineriniai ir pagalbinio ūkio statiniai, tačiau jų likutinė vertė nedidelė. Didžiausi pagal vertę yra administracinės paskirties, mokslo ir specialiosios paskirties objektai. Valstybės nekilnojamojo turto išlaikymo sąnaudos 2016 m. sudarė beveik 180 mln. Eur.

Šis turtas nėra savitikslis, jis turi duoti naudą visuomenei ir turi būti racionaliai tvarkomas². Teismų praktikoje pabrėžiama, kad valstybės ar savivaldybių turtas turi būti naudojamas tik siekiant tenkinti viešuosius interesus. Paprastai viešuoju interesu laikoma tai, kas objektyviai reikšminga, reikalinga, vertinga visuomenei ar jos daliai³. Taigi, šis turtas turi būti valdomas, naudojamas ir juo disponuojama vadovaujantis visuomeninės naudos, efektyvumo, racionalumo ir viešosios teisės principais⁴.

Valstybės turto valdytojai ne visada suinteresuoti valstybės nekilnojamąjį turtą valdyti efektyviai⁵: nevertinama, kiek jo reikia funkcijoms atlikti, kiek jis naudojamas ne šioms funkcijoms atlikti ir kt. Be to, ne visos šio turto išlaikymo sąnaudos yra skaičiuojamos. Pažymėtina, kad dalis valstybės nekilnojamojo turto problemų, pvz., dėl universitetų, gydymo įstaigų turto valdymo, jau buvo identifikuota ankstesnėse Valstybės kontrolės audito ataskaitose⁶.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar suformuotos valstybės nekilnojamojo turto valdymo kryptys sudaro galimybes spręsti šio turto valdymo problemas, o turtas naudojamas siekiant tenkinti viešuosius interesus.

Auditą atlikome 14-oje ministerijų, Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos, VĮ Turto banke. Duomenis rinkome ir iš kitų 114-os įstaigų, valdančių valstybės nekilnojamąjį turtą ar perdavusių administracinės paskirties nekilnojamojo turto objektus centralizuotai valdyti VĮ Turto bankui.

Audituojamas laikotarpis – 2016 m. Analizuodami tam tikrus pokyčius naudojome ir kitų laikotarpių duomenis. Vertindami savivaldybių nuosavybėn perduotą nekilnojamąjį turtą naudojome 2012–2016 m. duomenis.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“. Atlikdami auditą darėme prielaidą, kad visi auditoriams pateikti dokumentai yra teisingi, išsamūs ir galutiniai, o jų kopijos atitinka originalus.

¹ Remiantis 2016 m. pabaigos VĮ Turto banko pateiktais VTIPS duomenimis.

² Konstitucinio Teismo 2003-09-30, 2005-07-08, 2007-07-05 nutarimai.

³ Lietuvos apeliacinis teismas, 2016-05-05 byla Nr. 2A-316-302/2016.

⁴ LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 1998-05-12 Nr. VIII-729 (2014-03-25 įstatymo Nr. XII-802 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 9 str.

⁵ Centralizuoto valstybės turto valdymo 2009–2016 m. strategija, patvirtinta LR Vyriausybės 2009-11-25 nutarimu Nr. 1597, 10.4 p.

⁶ „Ar valstybinių universitetų turtas valdomas ir naudojamas kryptingai – mokslinei veiklai ir studijoms“, 2017-06-30 Nr. VA-2017-P-50-4-14; „Viešosioms sveikatos priežiūros įstaigoms perduoto valstybės turto valdymas“, 2017-04-20 Nr. VA-2017-P-10-2-8.

Išvados

1. Seimo ir Vyriausybės, įgyvendinančių valstybės nekilnojamojo turto savininko funkcijas, priimti sprendimai dėl šio turto valdymo ne visada orientuoti į didžiausios naudos visuomenei užtikrinimą. Ilgalaikių gairių, kaip bus valdomas visas valstybės nekilnojamasis turtas, neturi nei jo savininko funkcijas įgyvendinančios institucijos, nei šios politikos formuotoja Finansų ministerija; tik pradėta diskutuoti, kokiais būdais šį turtą būtų galima panaudoti, kad jis duotų didžiausią naudą valstybei (1 ir 2 skyriai).
2. Nėra ilgalaikių gairių, t. y., neįvertinta, kiek turto reikia valstybės funkcijoms atlikti, kiek jo galima išnuomoti, ateityje plėtoti ar parduoti, nepriimta sisteminių sprendimų dėl mokslo, gydymo, gyvenamosios, kultūros, sporto ir kitų paskirčių turto tolesnio valdymo, todėl (1 ir 2 skyriai):
 - 2.1. beveik pusę objektų sudaro inžineriniai statiniai (9,2 tūkst.) ir menkaverčiai pastatai (4,5 tūkst.): malkinės, tvartai, kiemo rūšiai ir panašiai. Jų išlaikymo sąnaudos 2016 m. sudarė beveik 4 mln. Eur. Dalis šio turto nereikalinga funkcijoms atlikti ir nenaudojama (2.1 poskyris);
 - 2.2. yra 2,3 tūkst. butų ir kitų gyvenamosios paskirties objektų, jų išlaikymo sąnaudos 2016 m. sudarė 14,0 mln. Eur. Ne visi jų naudojami ir reikalingi funkcijoms atlikti (2.2 poskyris);
 - 2.3. yra 296 poilsio nameliai, vasarnamiai ir 157 pirtys, kurių sąnaudos 2016 m. sudarė 0,8 mln. Eur. Maža jų dalis (apie 10 proc.) reikalinga funkcijoms atlikti (2.3 poskyris);
 - 2.4. per 670 objektų nenaudojami, daugiau kaip pusė jų yra mokslo, gamybos ir sandėliavimo, administracinės paskirties. Šio turto išlaikymo sąnaudos į VTIPS nesuveistos (2.3 poskyris).
3. Valstybės nekilnojamojo turto išlaikymo sąnaudos – komunaliniai mokesčiai, remontas, valymas, apsauga ir kt. – 2016 m. sudarė 179,8 mln. Eur. Tačiau neskaiciuojamos sąnaudos, kurias patiria turto valdytojai kasmet atlikdami šio turto inventorizaciją, sudarydami turto naudojimo sutartis, kontroliuodami mokesčių mokėjimą ir kt. Tai dar ir didina administracinę naštą viešajame sektoriuje (1 ir 2 skyriai).
4. Dalies Vyriausybės sprendimų dėl valstybės nekilnojamojo turto perdavimo panaudos pagrindais laikinai neatlygintinai valdyti ir naudotis tikslingumas kelia abejonių, nes šis turtas buvo perduotas subjektams, kurie gauna ar uždirba pajamų veiklai vykdyti (2.4 poskyris):
 - 4.1. turtas perduotas 5 partijoms, kurioms iš valstybės biudžeto 2016 m. skirta 3,9 mln. Eur jų veiklai finansuoti;
 - 4.2. 30 (iš 63 patikrintų) viešųjų įstaigų, asociacijų, gavusių neatlygintinai naudotis valstybės nekilnojamąjį turtą uždirba pajamų iš savo ar narių veiklos.
5. Valstybės nekilnojamojo turto valdytojai, pasinaudoję ydinga tvarka, pagal kurią šis turtas gali būti perduodamas panaudos pagrindais viešosioms įstaigoms, kai bent vienas iš jų dalininkų yra valstybė ar savivaldybė, už simbolinį – iki 1 Eur – piniginį įnašą, tampa viešosios įstaigos dalininkais ir perduoda jai neatlygintinai valdyti valstybės nekilnojamąjį turtą (2.4 poskyris).
 Finansų ministerijos skaičiavimu, jeigu visas valstybės nekilnojamasis turtas, kuris šiuo metu perduotas panaudos pagrindais ne viešojo sektoriaus įstaigoms, būtų išnuomotas, valstybė per metus gautų apie 7,5 mln. Eur pajamų.
6. Kai kurios savivaldybės, prašydamos perimti turtą nuosavybėn, ne visada tinkamai įvertino, ar jo tikrai reikia veiklai vykdyti. Vyriausybė ir valstybės nekilnojamojo turto valdytojai, prieš perduodami šį turtą savivaldybių nuosavybėn, ne visada pakankamai įsitikino, kad jis savivaldybei būtinas savarankiškosios funkcijoms atlikti. Todėl 2012–2016 m. 32 savivaldybės Vyriausybės nutarimais jų nuosavybėn perduotų 25 proc. valstybės nekilnojamojo turto objektų nenaudoja. Iš jų trečdalis,

praėjus 1–2 metams po perėmimo, buvo parduota arba įtraukta į savivaldybių parduodamo turto sąrašus (3 skyrius).

7. Ne visi VTIPS duomenys tikslūs, nes (2.9 poskyris):
 - 7.1. finansų ministro įsakymu patvirtintose VTIPS duomenų teikimo taisyklėse trūksta detalumo, nes neskaičiuojamos visos patirtos valstybės nekilnojamojo turto išlaikymo sąnaudos;
 - 7.2. ne visi turto naudotojai ir valdytojai reikiamus duomenis suvedė į VTIPS, o VĮ Turto bankas neturi priemonių užtikrinti, kad duomenys būtų teisingi, išsamūs ir nuolat atnaujinami.
 Todėl VTIPS pagrindu parengtos Valstybės nekilnojamojo turto valdymo, naudojimo ir disponavimo 2016 m. ataskaitos duomenys ne visiškai teisingi.
8. Vyriausybė nustatė VĮ Turto bankui išskirtines sąlygas veikti rinkoje, nes įmonė, teikdama viešajam sektoriui administracinės paskirties valstybės nekilnojamojo turto valdymo paslaugas, konkurencijos neturi. Atlygis VĮ Turto bankui už šias paslaugas (su nusidėvėjimo sąnaudomis ir PVM) yra didelis ir siekia nuo 0,90 iki 1,52 Eur/kv. m per mėnesį (2.6–2.8 poskyriai).
9. 56 valstybės nekilnojamojo turto valdytojai nesilaiko teisės aktų reikalavimų dėl žemės sklypų suformavimo ir nesikreipė į valstybinės žemės patikėtinius, kad sklypai būtų suformuoti jų valdomų 129 pastatų eksploatuoti. Kai sklypai nesuformuoti, gali būti netaikomos specialiosios žemės naudojimo sąlygos dėl sklype esančių inžinerinių tinklų naudojimo, gamtos, kultūros paveldo apsaugos apribojimų – taip sudaromos sąlygos vykdyti neleistiną veiklą (2.5 poskyris).

Rekomendacijos

LR Vyriausybei, įgyvendinančiai valstybės turto savininko funkcijas:

Siekiant optimizuoti valstybės nekilnojamojo turto apimtis, spręsti valstybės nekilnojamojo turto valdymo problemas ir mažinti šio turto išlaikymo sąnaudas:

1. Parengti valstybės nekilnojamojo turto valdymo gaires: numatyti, kiek ir kokio turto ilgalaikėje perspektyvoje reikės funkcijoms atlikti, o kiek jo, siekiant didžiausios naudos, pagal nustatytus kriterijus galima išnuomoti, ateityje plėtoti ar parduoti. Siekiant užtikrinti veiklos tęstinumą, šis dokumentas turi būti privalomas visiems turto valdytojams (1 ir 2 išvados).
2. Įvertinus teisės aktuose įtvirtintus valstybės nekilnojamojo turto perdavimo panaudai pagrindus ir užsienio šalių patirtį (4 ir 5 išvados):
 - 2.1. pereinamuoju laikotarpiu maksimaliai apriboti galimybę valstybės nekilnojamąjį turtą gauti panaudos pagrindais;
 - 2.2. numatyti, kad, pasibaigus pereinamajam laikotarpiui, valstybės nekilnojamasis turtas laikinai neatlygintinai valdyti ir naudotis neperduodamas.
3. Teisės aktuose maksimaliai apriboti galimybę valstybei nuosavybės teise priklausančius pastatus perduoti savivaldybių nuosavybėn jų savarankiškosioms funkcijoms įgyvendinti (6 išvada).

LR finansų ministerijai, formuojančiai valstybės turto valdymo politiką, organizuojančiai ir koordinuojančiai jos įgyvendinimą:

4. Inicijuoti VĮ Turto banko atlygio už administracinės paskirties valstybės nekilnojamojo turto valdymo ir priežiūros paslaugas apskaičiavimo teisinio reguliavimo pakeitimus, kurie skatintų VĮ Turto banką siekti efektyvesnės veiklos (8 išvada).
5. Siekiant užtikrinti VTIPS duomenų išsamumą, papildyti finansų ministro įsakymu patvirtintas Valstybės turto informacinės paieškos sistemos duomenų pateikimo, naudojimo ir sprendimų derinimo taisykles – nustatyti reikalavimą ir atsakomybę įtraukti į VTIPS visas patirtas valstybės nekilnojamojo turto sąnaudas (3 ir 7 išvados).
6. Numatyti kontrolės priemones, užtikrinančias, kad VĮ Turto banko teikiamos administracinės paskirties valstybės nekilnojamojo turto valdymo paslaugos būtų geros kokybės (8 išvada).

Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos, kaip valstybinės žemės patikėtinei:

7. Atlikti kontrolės veiksmus, kad pagal 5 priede pateiktus duomenis, valstybės nekilnojamojo turto valdytojams neatlygintinai naudotis būtų perduoti valstybinės žemės sklypai, kurių reikia pastatams eksploatuoti (9 išvada).

VĮ Turto bankui, kaip centralizuoto valstybės turto valdytojui:

8. Siekiant, kad į VTIPS būtų pateikiami teisingi duomenys, numatyti papildomas kontrolės priemones, užtikrinančias, kad duomenys VTIPS būtų išsamūs ir nuolat atnaujinami (7 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo planas pateiktas ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.