



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

TVIRTINU:
Valstybės kontrolierė
Rasa Budbergytė

IŠANKSTINIO TYRIMO ATASKAITA

VALSTYBINĖS ŽEMĖS VALDYMO, NAUDOJIMO IR

DISPONAVIMO JA VERTINIMAS

2009 m. vasario 25 d. Nr. P-30-16-2
Vilnius

Išankstinis tyrimas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės l. e. 3-iojo audito departamento direktoriaus pareigas R. Masiulionienės
2008-10-01 pavedimą Nr. P-30-16.

Išankstinį tyrimą atliko valstybinių auditorių grupė:
Eglė Bugenytė (grupės vadovė)
Neringa Miškinytė
Gedeminas Spūdys

Išankstinis tyrimas pradėtas	2008-10-01
Išankstinis tyrimas baigtas	2009-02-25

TURINYS

Išankstinio tyrimo priežastys	3
Išankstinio tyrimo procesas	5
Nagrinėtos veiklos sritys	7
Priežastys, dėl kurių siūloma nepradėti audito	14

IŠANKSTINIO TYRIMO PRIEŽASTYS

Valstybinės žemės valdymas, naudojimas ir ja disponavimas apima procesus, kurių metu ji arba naudojama tam tikriems poreikiams tenkinti, arba perleidžiama nuosavybėn neatlygintinai, parduodama, išnuomojama, suteikiama panaudos teise arba valdoma darant jai ūkinį poveikį. Kadangi valstybinė žemė yra Lietuvos nacionalinis turtas, o jos valdymas, naudojimas ir ja disponavimas kaip atskiros dalys apima sudėtingus procesus, kurie yra labai svarbūs visuomenei, valstybinės žemės valdymas, naudojimas ir ja disponavimas ne kartą buvo vertinamas Valstybės kontrolės auditų metu, analizuojant nuosavybės teisių atkūrimą, valstybinės žemės naudojimo kontrolę, žemės fondo administravimą, panaudos teise suteiktų žemės sklypų naudojimą, pajūrio žemės naudojimą bei jos valstybinę kontrolę ir žemės įgijimą visuomenės poreikiams.

Pavyzdys

2004 m. kovo 18 d. Valstybės kontrolė atliko valstybinį auditą „Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamos būklės vertinimo rezultatų“ Nr. 2030-14, kurio metu buvo analizuojama laisvos žemės fondo būklė, žemės privatizavimo galimybės ir nuosavybės teisių į žemę atkūrimo procesas.

2005 m. gegužės 20 d. buvo atliktas „Žemės fondo administravimo auditas“ Nr. 2030-8-58, kurio metu buvo atliktas kai kurių žemės sklypų naudojimo vertinimas ir analizuojama, kaip Vilniaus miesto savivaldybės administracija Vilniaus miesto žemės fondo valdymą, naudojimą ir juo disponavimą derina su kitomis institucijomis.

Valstybinės žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymas, jos planavimas, poveikio priemonių nustačius netinkamus žemės naudojimo atvejus, taikymas bei koordinavimas ir metodinis vadovavimas žemės naudojimo valstybinei kontrolei buvo įvertinti 2005 m. gruodžio 15 d. valstybinio audito ataskaitoje „Žemės naudojimo valstybinė kontrolė“ Nr. 2030-34-125.

2006 m. spalio 31 d. valstybinio audito ataskaitoje „Nekilnojamojo turto mainai“ Nr. 2030-5-24 nagrinėta, kaip atliekant mainų sandorius buvo vertinami valstybinės žemės sklypai, reikalingi mainomam nekilnojamajam turtui eksploatuoti.

Kaip valstybės institucijos ir įmonės naudoja valstybinės žemės sklypus buvo įvertinta ir 2007 m. gruodžio 29 d. valstybinio audito ataskaitoje „Valstybės institucijoms ir įmonėms priskirtų žemės sklypų naudojimas“ Nr. VA-P30-4-18.

2007 m. liepos 31 d. buvo atliktas valstybinis auditas „Baltijos pajūrio žemės naudojimas ir jos valstybinės kontrolės vertinimas“ Nr. VAP-30-2-13, kurio metu buvo įvertintas pajūrio žemės naudojimas ir žemės naudojimo valstybinė kontrolė Baltijos pajūrio teritorijoje.

Šiuo metu baigiamas valstybinis veiklos auditas „Žemės ir jos priklausinių įgijimas ir naudojimas visuomenės poreikiams“, kurio metu vertinamas žemės paėmimo visuomenės poreikiams procesas bei valstybės institucijų vykdomi žemės paėmimo visuomenės poreikiams projektai.

Nors valstybinės žemės valdymas, naudojimas ir ja disponavimas įvairiais atžvilgiais buvo vertinamas valstybinių auditų metu, tačiau ši tema buvo įtraukta į 2008 m. valstybinio audito programą, įvertinus 2007 metais atlikto strateginio tyrimo dėl valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimo reikšmingumą ir svarbą visuomenei.

Taigi vienas iš žemės įsigijimo nuosavybėn būdų, vykstant žemės reformai, yra valstybinės žemės pirkimas. Siekiant užtikrinti, kad Lietuvos nacionalinis turtas – žemės ūkio paskirties žemė būtų naudojama racionaliai, skatinant žemės rinką ir konkurencingą žemės ūkį, sudarant sąlygas racionaliai tvarkomų žemėvaldų suformavimui, 2003 m. sausio 28 d. buvo priimtas Žemės ūkio

paskirties žemės įsigijimo laikinasis įstatymas, kuris reglamentuoja valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimą ir įtvirtina nuostatas, numatančias žemės pardavimą lengvatinėmis sąlygomis. Atsižvelgiant į tai, kad minėtas įstatymas buvo priimtas dar nebaigus asmenims atkurti nuosavybės teisių į žemę, strateginio tyrimo metu nustatytas visuomenės¹ ir valstybės pareigūnų didelį susirūpinimas, ar žemės ūkio paskirties žemės pardavimas nesustabdys nuosavybės teisių į žemę atkūrimo proceso ir nepažeis teisių tų asmenų, kuriems žemė dar negražinta, o valstybė dėl to nepatirs nuostolių.

Pavyzdys

Kauno apskrities viršininko nuomone, įsigaliojęs žemės įsigijimo įstatymas sujauks visą reformą, nes apskrityje vos užtenka laisvos valstybinės žemės paveldėtojams, todėl leidus supirkinėti valstybinę žemę reforma visiškai įstrigs.

Pagal Specialiųjų tyrimų tarnybos vertinimus, jeigu žemės paveldėtojai dėl netobulų įstatymų negalės atkurti nuosavybės, jie per Europos Žmogaus Teisių teismą iš Lietuvos valstybės galės prisiteisti 32 milijardus litų.

Šaltinis – <http://kauno.diena.lt/dienrastis/kita/zeme-virsta-vertelgu-rojumi-47435>

Pastaraisiais metais taip pat svarstoma, ar žemės ūkio paskirties žemės pardavimą reglamentuojantys teisės aktai pakankamai užtikrina, kad žemės ūkio paskirties žemę įsigytų asmenys, siekiantys vykdyti ūkinę veiklą, o ne asmenys, pageidaujantys ją perparduoti, o žemės ūkio paskirties žemė būtų naudojama pagal paskirtį nekeičiant jos pagrindinės tikslinės paskirties¹. Be to, 2008 m. atnaujinus žemės ūkio paskirties žemės pardavimą ir sugriežtinus šios žemės pardavimo procedūras, ūkininkai išreiškė nepasitenkinimą dėl žemei įsigyti reikalingų daugybės dokumentų, kuriuos reikia pateikti žemėtvarkos skyriams².

Valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja vertinimo veiklos audito išankstinį tyrimą paskatino atlikti tai, kad visuomenėje ir tarp valstybės pareigūnų kilo didelis susidomėjimas dėl laisvos valstybinės žemės pardavimo, kuris galėjo turėti įtakos nuosavybės teisių į žemę atkūrimo procesui – pažeisti teises tų asmenų, kuriems žemė dar negražinta, o tai sudarytų prielaidas valstybei patirti nuostolių. Be to, kilo nepasitenkinimas teisės aktų nuostatomis, reglamentuojančiomis valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimą.

Išankstinis tyrimas atliktas vykdant Valstybės kontrolės 2008 m. spalio 1 d. pavedimą Nr. P-30-16.

¹ Tributas S. „Žemė virsta vertelgų rojumi“, Kauno diena, 2007-05-22; Skatikaitė R. „Lietuvos žemė – vieno žmogaus rankose, Ekstra, 2007-05-21; Laukaitytė R. „Vyriausybė leis parduoti tūkstančius valstybės žemės“, www.delfi.lt, 2007-08-13.

² Petrošiūtė N. „Valstybinės žemės pardavimo ypatumai“, Valstiečių laikraštis, 2008-04-16, www.delfi.lt.

IŠANKSTINIO TYRIMO PROCESAS

Išankstinio tyrimo objektas – valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja vertinimas. Įvertinus išankstinio tyrimo priežastis, išankstinio tyrimo objektas pasirinktas atsižvelgiant į strateginio tyrimo metu pastebėtas laisvos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimo problemas, kurios galėjo turėti įtakos kitiems žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja procesams. Išankstinio tyrimo objektas sumažintas, siekiant nedubliuoti ankstesnių veiklos auditų rezultatų, nes kai kurios rekomendacijos tobulinti valstybės žemės valdymą, naudojamą ir ja disponavimą iki šiol yra įgyvendinamos.

Taigi, **pagrindinis išankstinio tyrimo objektas** – laisvos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimas ir jo galima įtaka kitiems valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja procesams.

Pažymime, kad atliekant valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir ja disponavimo išankstinį tyrimą nebuvo audituojami procesai, įvertinti Valstybės kontrolės atliktuose veiklos audituose, kurių pateiktos rekomendacijos yra įgyvendinamos, t. y. valstybinės žemės naudojimo kontrolė, žemės fondo administravimas, panaudos teise suteiktų žemės sklypų naudojimas, pajūrio žemės naudojimas ir jos valstybinė kontrolė, žemės įsigijimas visuomenės poreikiams.

Išankstinio tyrimo subjektai:

- Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – Nacionalinė žemės tarnyba) (kodas 188704927),
- Vilniaus apskrities viršininko administracija (kodas 188601845),
- Šiaulių apskrities viršininko administracija (kodas 188602185).

Išankstinio tyrimo tikslas – surinkti informaciją apie laisvos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimą ir jo galimą įtaką kitiems valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja procesams, šioje srityje nustatyti audito problemas, suformuluoti audito tikslą arba nustatyti, ar tikslinga pradėti pagrindinį tyrimą.

Išankstinio tyrimo apimtis. Audituojamas laikotarpis – 2008 metai. Kai kuriais atvejais nagrinėti ankstesni laikotarpiai. Audituojami subjektai buvo pasirinkti atrankos būdu. Nustatėme šiuos audituojamų subjektų atrankos kriterijus:

- Į atrinktą imtį turi patekti centrinio lygmens viešojo administravimo subjektas, kuris dalyvauja formuojant ir įgyvendina valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo srityje;

-
- Į atrinktą imtį turi patekti apskritis, kurioje yra sudaryta daugiausia ir mažiausiai žemės ūkio paskirties žemės pardavimo sutarčių.

Išankstinio tyrimo metu duomenys buvo renkami:

- nagrinėjant Lietuvos Respublikos teisės aktus;
- analizuojant Nacionalinės žemės tarnybos, Vilniaus ir Šiaulių apskrities viršininko administracijų pateiktus dokumentus, ataskaitas, suvestinius duomenis, susijusius su žemės ūkio paskirties žemės pardavimu;
- vertinant informaciją, surinktą per pokalbius su Nacionalinės žemės tarnybos, Vilniaus, Šiaulių, taip pat Panevėžio ir Marijampolės apskrities viršininko administracijų darbuotojais;
- nagrinėjant valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimo sutartis ir dokumentus, patvirtinančius asmens teisę į valstybės paramą įsigyjant žemės ūkio paskirties žemę.

Audito įrodymai buvo renkami taikant skaičiavimo, apklausos, analitines, teisės aktų ir dokumentų nagrinėjimo bei jų tikrinimo procedūras.

Išankstinio tyrimo metu audito įrodymai renkami vadovaujantis nuostata, kad audituojami subjektai pateikė išsamią ir objektyvią informaciją, o pateiktų dokumentų kopijos atitinka jų originalus.

NAGRINĖTOS VEIKLOS SRITYS

Siekiant stiprinti Lietuvos ūkininkų konkurencingumą, plėtoti šeimos ūkių kūrimąsi, 2003 m. sausio 28 d. buvo priimtas Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinasis įstatymas Nr. IX–1314, kuris reglamentavo laisvos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimą ir numatė valstybės paramą įsigyjant žemės ūkio paskirties žemę.

2006 m. liepos 13 d. minėtas įstatymas buvo pakeistas³, nustatant papildomus reikalavimus asmenims, turintiems teisę į valstybės paramą ir perkantiems žemės ūkio paskirties žemės sklypus, pakeistas sąrašas asmenų, turinčių teisę į valstybės paramą, ir maksimalus įsigyjamos žemės ūkio paskirties žemės plotas. Pažymime, kad 2006 m. lapkričio 21 d. Europos Komisija pritarė, kad Lietuva taikytų valstybės pagalbos priemones įsigyjant žemės ūkio paskirties žemę.

Pasikeitus Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo nuostatoms, 2006 m. lapkričio 7 d. Vyriausybei buvo pateiktas svarstyti Vyriausybės 2003 m. vasario 18 d. nutarimo Nr. 236 „Dėl valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypų pardavimo ir nuomos“ pakeitimo projektas, kuris reglamentavo naujų minėto įstatymo nuostatų taikymą. Praėjus daugiau nei metams Vyriausybė 2007 m. gruodžio 19 d. priėmė minėtą nutarimą⁴, kuris sudarė sąlygas atnaujinti laisvos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimo procesą.

Apskričių viršininkams 2008 m. sausio 6 d. pradėjus pardavinėti žemės ūkio paskirties žemę, laisvos valstybinės žemės buvo 396 tūkst. ha (2009-01-01 sudarė 343 tūkst. ha žemės). Pažymime, kad į šį skaičių nėra įtrauktas žemės plotas, kuris reikalingas patenkinti visas gautas išvadas dėl žemės perdavimo nuosavybėn neatlygintinai bei laisva žemė miškuose, prie vandens telkinių ir saugomose teritorijose.

Nustatyta, kad atnaujinus laisvos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimą, asmenų, pageidaujančių pirkti žemės ūkio paskirties žemę, skaičius per 2008 metus sumažėjo 42 procentais. Nacionalinės žemės tarnybos duomenimis, 2008 m. spalio 1 d. apskritims buvo pateikti 22 563 asmenų prašymai pirkti 404 376 ha žemės ūkio paskirties žemės. Taigi, įvertinus laisvą valstybinės žemės plotą ir asmenų pageidaujamą įsigyti žemės dydį, matyti, kad pageidaujamas pirkti žemės plotas yra didesnis už esamą laisvą žemės plotą.

Išankstinio tyrimo metu nustatyta, kad valstybė ėmėsi veiksmų kryptingai sureguliuoti laisvos valstybinės žemės pardavimo procesą. Apklausus apskričių žemėtvarkos skyrių darbuotojus nustatyta, kad asmenų, pateikusių prašymus pirkti laisvą žemės ūkio paskirties žemę, skaičius šalyje sumažėjo, nes dalis jų:

³ Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo ir Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo pakeitimo įstatymo pakeitimo įstatymas, 2007-07-13 Nr. X-762.

⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-12-19 nutarimas Nr. 1437 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 18 d. nutarimo Nr. 236 „Dėl valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypų pardavimo ir nuomos pakeitimo““.

- atsisako pirkti žemės ūkio paskirties žemę, nes teisės aktų nuostata, kad valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypai yra parduodami rinkos kaina, padidino pageidaujama pirkti žemės sklypų vertę;
- neatitiko teisės aktuose nustatytų papildomų reikalavimų asmenims, turintiems teisę į valstybės paramą įsigyjant žemės ūkio paskirties žemę.

Pažymime, kad iki 2008 m. parduodamų žemės ūkio paskirties žemės sklypų kainos buvo nustatomos pagal žemės vertės žemėlapius, todėl sklypų vertė dažnai būdavo kur kas mažesnė už realią rinkos kainą. Auditorių nuomone, rinkos kainos nustatymas valstybinės žemės pardavimo procese lemia tai, kad valstybinę žemę įsigyti pageidaus tik tie asmenys, kurie iš tikrųjų siekia vykdyti ūkinę veiklą, t. y. sudarytos prielaidos tam, kad žemės įsigijimo procese nedalyvautų asmenys, kurių tikslas yra ne ūkinės veiklos plėtra, o mažesne verte įsigytos žemės perpardavimas. Be to, kainų skaičiavimo mechanizmas pagal žemės vertės žemėlapius neatitiko Europos Sąjungos teisės aktų nuostatų. Atsižvelgiant į tai, 2006 m. liepos 16 d. pakeitus Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinąjį įstatymą buvo nurodyta, kad valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypai parduodami rinkos kaina, kuri apskaičiuojama pagal Turto ir verslo vertinimo pagrindų įstatymą. Pakeista parduodamos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės kainos nustatymo tvarka padidino šios žemės vertę, o tai sumažino asmenų, pageidaujančių įsigyti valstybinę žemės ūkio paskirties žemę, skaičių.

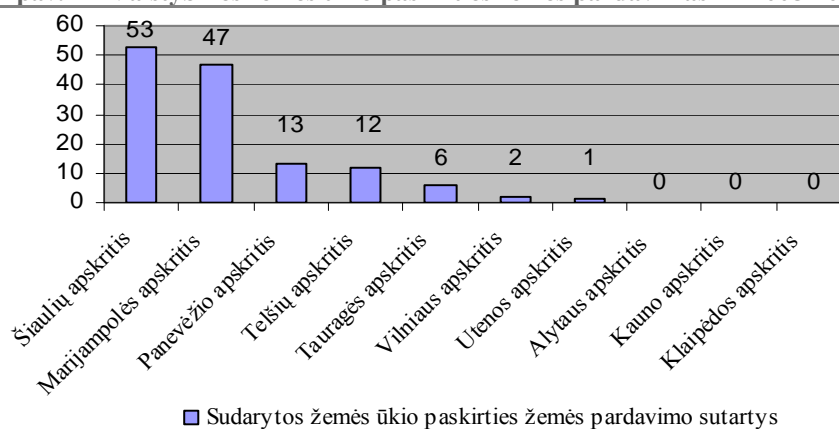
Antroji priežastis, dėl kurios sumažėjo asmenų, pageidaujančių įsigyti žemės ūkio paskirties žemę, yra minėtame įstatyme numatyti papildomi reikalavimai asmenims, turintiems teisę į valstybės paramą ir perkantiems žemės ūkio paskirties žemės sklypus. Nors nustatytus papildomus reikalavimus sumažėjo norinčių įsigyti žemę asmenų ir žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo procedūros tapo sudėtingesnės, tačiau, auditorių nuomone, tai sugriežtino valstybinės paramos teikimo sąlygas, parduodant žemės ūkio paskirties žemę.

Teisės aktuose nustatytus, kad valstybinė žemė parduodama rinkos kaina ir reglamentavus papildomus reikalavimus asmenims, turintiems teisę į valstybės paramą įsigyjant žemės ūkio paskirties žemę, sumažėjo asmenų, norinčių ją pirkti. Tačiau, auditorių nuomone, tai sugriežtino valstybės paramos teikimo sąlygas, o valstybinės žemės pardavimas rinkos kaina užtikrino pardavimo rezultatyvumą, nes žemės įsigijimo procese nepageidaus dalyvauti asmenys, kurie siekia ne plėtoti ūkinę veiklą, bet mažesne verte įsigytą žemę perparduoti.

Nors asmenų, pageidaujančių įsigyti žemės ūkio paskirties žemę, sumažėjo, tačiau laisvos valstybinės žemės nepakaks, kad būtų patenkinti visų piliečių prašymai įsigyti žemės ūkio paskirties žemę, todėl didesnę galimybę nusipirkti žemę turės asmenys, kurių pirmenybė eilėje yra didesnė.

Pagal naujai priimto įstatymo nuostatas iki 2008 m. spalio 1 d. buvo sudaryta 151 žemės ūkio paskirties žemės pardavimo sutartis, o žemės ūkio paskirties žemės pardavimas buvo vykdomas septyniose apskrityse (1 pav.).

1 pav. Valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimas iki 2008-10-01



Šaltinis – Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos

Iš pateiktų duomenų matyti, kad daugiausia žemės ūkio paskirties žemės pardavimo sutarčių buvo sudaryta Šiaulių, Marijampolės, Panevėžio ir Telšių apskrityse. Kelias pardavimo sutartis buvo sudariusios Tauragės, Vilniaus ir Utenos apskritys. Pažymime, kad Alytaus, Kauno ir Klaipėdos apskrityse žemės ūkio paskirties žemės pardavimo procedūros nebuvo vykdomos.

Išankstinio tyrimo metu, įvertindami žemės ūkio paskirties žemės pardavimo eigą ir pardavimą reglamentuojančių teisės aktų pakankamumą, siekiant užtikrinti rezultatyvų valstybės turto naudojimą ir atsižvelgdami į visuomenės ir valstybės pareigūnų keliamas problemas, susijusias su laisvos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimo proceso tikslingumu ir teisingumu, nustatėme šias hipotezes.

1 hipotezė. Pradėjus pardavinėti laisvą valstybinę žemės ūkio paskirties žemę nebus patenkinti piliečių prašymai atkurti nuosavybės teises.

Kaip minėta, siekiant apsaugoti piliečių nuosavybės teises į žemės atkūrimą, nuo 2006 m. liepos 27 d. žemės ūkio paskirties žemės pardavimas nebuvo vykdomas, šis procesas buvo atnaujintas tik 2008 m. sausio 6 d. Ši data buvo pasirinkta atsižvelgiant į tai, kad Vyriausybės 2006-2008 metų programoje⁵ buvo numatyta iki 2007 m. gruodžio 31 d. baigti žemės reformą ir grąžinti žemę jos teisėtiems savininkams. Be to, teisės aktuose⁶ buvo nustatytas apribojimas, kad valstybinė žemės ūkio paskirties žemė gali būti parduodama tik tose kadastro vietovėse, kuriose yra atkurta nuosavybės teisė į žemę.

⁵ Keturioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programa (pritarta Lietuvos Respublikos Seimo 2006-07-18 nutarimu Nr. X-767).

⁶ Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinasis įstatymas, 2003-01-28 Nr. IX-1314, 5 str.

Atnaujinus laisvos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimą, nuosavybės teisių į žemę, mišką ir vandens telkinius atkūrimo procesas iš esmės buvo baigtas:

- kaimo vietovėje nuosavybės teisės atkurtos į 97 proc. nuo piliečių prašymuose nurodyto ploto;
- miestuose nuosavybės teisės atkurtos į 60 proc. nuo piliečių prašymuose nurodyto ploto.

Kadangi kaimo vietovėje žemės gražinimas iš esmės buvo baigtas ir nebeliko priežasties, dėl kurios buvo stabdomas žemės pardavimas, apskritims buvo suteikta galimybė pradėti vykdyti žemės ūkio paskirties žemės sklypų pardavimą. Pastebime, kad miestuose žemės gražinimo procesas nėra baigtas, tačiau šiose teritorijose žemės ūkio paskirties žemės sklypų pardavimas nėra vykdomas. Išankstinio tyrimo metu nustatyta, kad iki 2008 m. spalio 1 d. Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Utenos ir Vilniaus apskrityse, kuriose nuosavybės teisių į žemę atkūrimo procentas yra mažiausias, žemės ūkio paskirties žemės pardavimas iš esmės nebuvo vykdomas.

Pagal Nacionalinės žemės tarnybos pateiktus duomenis, 2009 m. sausio 1 d. nuosavybės teisės neatkurtos į 115 tūkst. ha žemės, miško ar vandens telkinio, į kurį įeina nuosavybės teisių atkūrimas ne tik natūra ar neatlygintinai lygiaverte žeme, bet ir vertybiniais popieriais, pinigais. Todėl reikalingas valstybinės žemės, miško ar vandens telkinio plotas, siekiant patenkinti visus piliečių prašymus, yra mažesnis. Iki minėtos datos Laisvos valstybinės žemės fonde⁷ buvo 343 tūkst. ha žemės, *pažymime, kad į šį skaičių nėra įtrauktas žemės plotas reikalingas atkurti nuosavybės teises*. Kadangi patenkinus visus piliečių prašymus dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo vis dar lieka laisvos valstybinės žemės, auditorių nuomone, nėra rizikos, kad piliečiams nebus gražinta žemė dėl jos trūkumo.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, auditorių nuomone, šiuo metu žemės ūkio paskirties žemės pardavimas neturi lemiamos įtakos nuosavybės teisių į žemę atkūrimui, o laisvos valstybinės žemės plotas garantuoja, kad asmenys galės įgyvendinti savo nuosavybės teises į žemę.

2 hipotezė. Valstybės parama įsigyjant žemės ūkio paskirties žemę teikiama netikslingai.

Pageidaujant stiprinti ūkininkų konkurencingumą ir plėtoti šeimos ūkių kūrimąsi, Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinajame įstatyme buvo numatyta, kad fiziniams ir juridiniams asmenims, kurie turi ūkininkavimo patirtį ir gamina žemės ūkio produkciją, perkant laisvus valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypus yra teikiama valstybės parama:

- taikomas žemės sklypo rinkos kainą mažinantis koeficientas, t. y. jaunajam ūkininkui iki 40 metų (toliau – jaunesiems ūkininkams), kuris už perkamą žemės sklypą sumoka iš karto, taikomas 0,6 koeficientas; o kuris perka išsimokėtinai – 0,75 koeficiento;

⁷ Bendras Laisvos valstybinės žemės fondas kartu su miškais ir vandens telkiniais 2009-01-01 sudarė 476 tūkst. ha.

- kompensuojama dalis palūkanų, t. y. įsigyjant privačią žemę, kompensuojama paskolos žemės ūkio paskirties žemei įsigyti palūkanų dalis: jaunesiems ūkininkams – 100 procentų, kitiems asmenims – 50 procentų;
- žemė perkama pirmumo teise, t. y. ši teisė suteikiama asmenims, turintiems žemės ūkio veiklai naudojamus statinius ir įrenginius; asmeninio ūkio žemės naudotojams; jaunesiems ūkininkams; fiziniams asmenims, vienerius metus naudojantiems 1 ha žemės sklypą žemės ūkio veiklai ir t. t.;
- žemė parduodama išsimokėtinai, t. y. ne ilgiau kaip per 15 metų;
- mokėjimai už įsigyjamą išsimokėtinai žemės ūkio paskirties žemę gali būti atidedami, t. y. jaunieji ūkininkai pirkdami žemę išsimokėtinai gali pradėti mokėti antraisiais metais.

Atsižvelgiant į tai, kad buvo nuspręsta valstybinę žemę parduoti lengvatinėmis sąlygomis vienai tikslinei grupei – ūkininkams ir žemės ūkio bendrovėms, minėto įstatymo nuostatos buvo suderintos su Europos Sąjungos teisės aktų nuostatomis ir atsižvelgta į Europos Komisijos pastabas bei gautas šios institucijos sutikimas parduoti žemės ūkio paskirties žemę taikant valstybės paramą.

Išankstinio tyrimo metu siekdami nustatyti, ar teisės aktų nuostatos užtikrina, kad valstybės parama įsigyjant žemę būtų teikiama tik tiems asmenims, kurie pageidauja vykdyti ūkinę veiklą, išnagrinėjome teisės aktų nuostatas ir įvertinome valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimo atvejus.

Pažymime, kad 2006 m. liepos 13 d. priimtas Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinasis įstatymas sugriežtino valstybės paramos teikimo sąlygas:

- *nustatyti papildomi reikalavimai asmenims, turintiems teisę į valstybės paramą*, t. y. fizinis asmuo ne anksčiau kaip metais, einančiais prieš paraiškos pateikimą, turi būti deklaravęs žemės ūkio naudmenas ir (ar) pasėlius ir tvarkantis buhalterinę apskaitą bei turintis praktinio ūkininkavimo patirties; juridinio asmens ekonominis gyvybingumas turi būti įrodytas Žemės ūkio ministerijos nustatyta tvarka įvertinus šio asmens perspektyvas;
- *nustatyti papildomi apribojimai valstybės paramai gauti*, t. y. Vyriausybės įgaliotos institucijos turi patvirtinti, kad paramos suteikimo metu asmuo laikėsi minimalių aplinkosaugos, higienos ir gyvūnų gerovės normų;
- *pakeistas maksimalus įsigyjamos žemės ūkio paskirties žemės plotas*, t. y. asmenys iš valstybės gali įsigyti ne daugiau kaip 300 ha žemės ūkio paskirties žemės, o bendras vienam asmeniui priklausantis iš valstybės ir kitų asmenų įgytos žemės ūkio paskirties žemės plotas būtų ne didesnis kaip 500 ha;

▪ *nustatytas maksimalus žemės ūkio paskirties žemės plotas*, kuriam gali būti taikoma parama, t. y. valstybės parama taikoma įsigyjant ne daugiau kaip 300 ha žemės ūkio paskirties žemės.

Auditorių nuomone, teisės aktuose nustatyti papildomi reikalavimai ir apribojimai sumažino galimybę valstybinę žemę lengvatinėmis sąlygomis įsigyti asmenims, kurie nevykdo ūkinės veiklos ir neplanuoja šios žemės naudoti pagal pirminę jos paskirtį.

Siekiant išsiaiškinti, ar valstybės parama įsigyjant laisvą žemės ūkio paskirties žemę yra teikiama tikslingai, ar teisės aktų nuostatos užtikrina, kad žemė lengvatinėmis sąlygomis būtų parduota asmenims, vykdantiems ūkinę veiklą, išankstinio tyrimo metu Šiaulių apskrities Pakruojo rajone, kuris yra sudaręs daugiausia žemės ūkio paskirties žemės pardavimo sutarčių, patikrinome 49 žemės pardavimo atvejus. Išanalizavę dokumentus nustatėme, kad didžiajai daliai asmenų (88 proc. nuo visų asmenų, su kuriais buvo sudarytos sutartys) žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo procedūros buvo pradėtos remiantis ankstesne Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo redakcija. Todėl 2008 metais atnaujinus žemės pardavimo procesą, jos buvo baigtos pagal naujai patvirtintų teisės aktų nuostatus. Įvertinus minėtus atvejus, nebuvo nustatyti teisės aktų pažeidimai, o asmenų pateikti dokumentai įrodė ūkininkavimo patirtį.

Nustatėme vieną atvejį, kai žemės sklypas dėl techninės klaidos buvo parduotas mažesne kaina, nei yra sklypo rinkos vertė, nes uždaroji akcinė bendrovė, atlikusi žemės sklypo vertinimą, į Turto vertės nustatymo pažymą įrašė, kad žemės sklypo rinkos vertė yra 16 000 Lt, nors bendrovės atlikti skaičiavimai rodo, kad šio sklypo vertė yra 26 000 Lt. Pažymime, kad išankstinio tyrimo metu asmuo, įsigijęs minėtą sklypą, sumokėjo 10 000 Lt skirtumą.

Auditorių nuomone, 2006 m. papildytos Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinajame įstatyme nuostatos, numatančios griežtus reikalavimus žemės ūkio paskirties žemės sklypų pardavimui lengvatinėmis sąlygomis, sudaro prielaidas tiksliniam valstybės paramos skyrimui.

3 hipotezė. Įsigyta valstybinė žemės ūkio paskirties žemė naudojama ne pagal tikslinę paskirtį.

Išankstinio tyrimo metu vertindami, ar teisės aktų nuostatos užtikrina, kad iš valstybės įsigyta žemės ūkio paskirties žemė būtų naudojama tik pagal jos tikslinę paskirtį – žemės ūkio veiklai, nustatėme, jog šiuo metu galiojantys teisės aktai numato apribojimus dėl pagrindinės tikslinės šios žemės naudojimo paskirties keitimo, t. y. *asmenys, įsigiję valstybinę žemės ūkio paskirties žemę, šios žemės tikslinės paskirties negali keisti penkerius metus nuo jos įsigijimo dienos*. Be to, *valstybei suteikta teisė pirmai atpirkti žemę, jeigu nustatoma, kad ji naudojama ne pagal paskirtį*. Auditorių nuomone, minėti apribojimai lemia tai, kad parduota valstybinė žemė tam tikrą laiką bus naudojama pagal pirminę paskirtį ir valstybės parama bus naudojama tikslingai.

Tais atvejais, kai valstybės pareigūnai nustatys netikslingus žemės panaudojimo atvejus, jie galės imtis priemonių grąžinti valstybei nuosavybės teises į ne pagal paskirtį naudojamus žemės sklypus.

Be to, siekiant dar labiau sumažinti galimybę asmenims keisti parduotos valstybinės žemės paskirtį, 2008 m. gegužės 13 d. Lietuvos Respublikos Seime buvo pateiktas Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo pakeitimo projektas⁸, kuriame numatyta, kad draudimas keisti pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį taikomas ir perleidus žemės sklypą tretiesiems asmenims.

Pažymime, kad papildomi apribojimai yra nustatyti ir dėl įsigytos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimo, t. y. *asmuo, kuriam įsigyjant žemės ūkio paskirties žemę buvo taikomas žemės kainą mažinantis koeficientas, neturi teisės šios žemės perleisti kitiems asmenims penkerius metus*. Auditorių nuomone, nors valstybinė žemė parduota lengvatinėmis sąlygomis, tačiau dėl nustatyto perpardavimo draudimo termino žemės įsigijimo procese nepageidauti dalyvauti asmenys, kurie siekia ne plėtoti ūkinę veiklą, bet mažesne verte įsigytą žemę perparduoti. Šio pardavimo proceso rezultatyvumą, t. y. parduotos žemės naudojimą tik žemės ūkio veiklai plėtoti, lemia ir anksčiau minėtas apribojimas dėl žemės pagrindinės tikslinės paskirties nekeitimo.

Žemės ūkio paskirties žemės pardavimas pagal naujus teisės aktų reikalavimus vykdomas tik vienerius metus, todėl apskričių žemėtvarkos skyriuose dar nepradėti šios žemės naudojimo patikrinimai. Dėl šios priežasties išankstinio tyrimo metu auditoriai neturėjo galimybės įvertinti, kaip šiuo metu taikomi teisės aktuose nustatyti parduotos žemės panaudojimo kontrolės mechanizmas.

Dėl nustatytų apribojimų lengvatinėmis sąlygomis parduotiems valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypams šiuo metu parduoti žemės sklypai penkerius metus bus naudojami pagal pirminę tikslinę jų paskirtį ir nebus parduoti, siekiant piniginės naudos, priešingu atveju valstybės pareigūnai galės imtis priemonių grąžinti valstybei nuosavybės teises.

Išankstinio tyrimo metu taip pat nustatyta, kad žemės ūkio paskirties žemės pardavimo funkciją planuojama perduoti naujai įsteigtam viešajam subjektui. Šiuo metu sprendimus parduoti valstybinę žemės ūkio paskirties žemę priima apskričių viršininkai, o žemės pardavimo procedūras organizuoja apskričių viršininkų administracijos teritoriniai žemėtvarkos skyriai. Tačiau nustatyta, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programoje⁹ yra numatyta Valstybės turto fondo, Turto banko ir apskričių viršininko administracijų pagrindu, perkelti dalį jų funkcijų, įsteigti Valstybės žemės fondą ir pavesti jam disponavimo žeme funkcijas. Nacionalinės žemės tarnybos Žemės tvarkymo departamento direktoriaus teigimu, iki 2009 m. kovo mėnesio turi būti apsispręsta

⁸ Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo 3, 5 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2008-05-13 Nr. XP-3084.

⁹ Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programos (pritarta Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimu Nr. XI-52) 409 punktas.

dėl Valstybės žemės fondo steigimo. Be to, Lietuvos Respublikos Vyriausybė¹⁰ numačiusi iš naujo apsvarstyti žemės valdymą, naudojimą ir disponavimą ja reglamentuojančius teisės aktus ir sukurti bendrą žemės naudojimo strategiją.

Todėl, mūsų nuomone, atsiranda rizika, kad audito metu gali keistis valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimą vykdančio subjekto ir audituojama sritis.

PRIEŽASTYS, DĖL KURIŲ SIŪLOMA NEPRADĖTI AUDITO

2006 metais pasikeitus Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo nuostatomis, visuomenėje buvo kilęs didelis susirūpinimas dėl laisvos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimo, kuris galėjo turėti įtakos kitiems žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja procesams. Dėl šios priežasties siekėme įvertinti, ar valstybės turtas – žemės ūkio paskirties žemė yra naudojama rezultatyviai, o jos pardavimo procesas yra teisingas ir tikslingas. Išankstinio tyrimo metu iškėlėme hipotezes, kurių paneigimas įrodė, kad minėtoje srityje šiuo metu nėra tikslinga atlikti valstybinį auditą:

1 hipotezė. Pradėjus pardavinėti laisvą valstybinę žemės ūkio paskirties žemę, nebus patenkinti piliečių prašymai atkurti nuosavybės teises.

Atliekant išankstinį tyrimą nustatyta, kad šiuo metu žemės ūkio paskirties žemės pardavimas neturi lemiamos įtakos nuosavybės teisių į žemę atkūrimui, o laisvas valstybinės žemės plotas yra pakankamas, kad garantuotų asmenų galimybes atkurti nuosavybės teises į žemę.

2 hipotezė. Valstybės parama, įsigyjant žemės ūkio paskirties žemę teikiama netikslingai.

Įvertinus nuo 2006 metų papildytas teisės aktų nuostatas, numatančias griežtus reikalavimus žemės ūkio paskirties žemės sklypų pardavimui lengvatinėmis sąlygomis, nustatyta, kad šiuo metu taikomos valstybės paramos teikimo sąlygos yra palankios skirti tikslingą valstybės paramą. Tai patvirtino ir išankstinio tyrimo metu išnagrinėti žemės ūkio paskirties žemės pardavimo sandoriai, kuriais žemės ūkio paskirties žemė parduodama asmenims, vykdančioms ūkinę veiklą.

3 hipotezė. Įsigyta valstybinė žemės ūkio paskirties žemė naudojama ne pagal tikslingą paskirtį.

Asmenims, lengvatinėmis sąlygomis įsigijusiems žemės ūkio paskirties žemę, yra nustatyti papildomi šios žemės naudojimo apribojimai, t. y. teisė perleisti ar keisti pagrindinę tikslingą įsigytos žemės paskirtį įgyjama ne anksčiau kaip praėjus penkeriems metams. Auditorių nuomone, šie apribojimai sudaro prielaidas, kad lengvatinėmis sąlygomis parduota žemės ūkio paskirties žemė penkerius metus būtų naudojama pagal pirminę tikslingą paskirtį ir nebūtų parduota. Be to, valstybei

¹⁰ Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programos (pritarta Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimu Nr. XI-52) 436 punktą.

yra suteikta teisė atpirkti šią žemę už tą pačią kainą, už kurią ji buvo įsigyta iš valstybės, jeigu žemė naudojama ne pagal paskirtį. Šiuo metu neturėjome galimybės įvertinti, kaip apskričių žemėtvarkos skyriuose taikomas žemės pardavimo ir parduotos žemės panaudojimo kontrolės mechanizmas, o patikrinimų dėl žemės naudojimo pagal paskirtį rezultatus bus galima įvertinti tik po kelerių žemės pardavimo metų.

Taigi, išankstinio tyrimo metu nebuvo nustatyta reikšmingų problemų, susijusių su žemės ūkio paskirties žemės pardavimu, ir įsitikinta, kad šis procesas neturi lemiamos įtakos nuosavybės teisių į žemę atkūrimui, t. y. šiuo metu nesudaro prielaidų pažeisti teises tų asmenų, kuriems žemė dar negražinta ir nesukelia rizikos valstybei patirti nuostolio. Šiuo metu neturime reikšmingų pastebėjimų dėl teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimą, o išankstinio tyrimo metu iškeltos hipotezės iš esmės nepasitvirtino. Atsižvelgiant į tai, auditorių nuomone, nėra tikslinga pradėti pagrindinį tyrimą.

Valstybinio audito siūlome nepradėti ir dėl to, kad Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programos 409 punkte yra numatyta įsteigti Valstybinės žemės fondą ir pavesti jam disponavimo žeme funkcijas, t. y. žemės ūkio paskirties žemės pardavimo funkciją perduoti vykdyti kitam viešojo administravimo subjektui, o 436 punkte – iš naujo apsvarstyti žemės valdymą, naudojimą ir disponavimą ja reglamentuojančius teisės aktus ir sukurti bendrą žemės naudojimo strategiją. Todėl planuojami pakeitimai, auditorių nuomone, iš esmės turės įtakos valstybinės žemės naudojimo, valdymo, disponavimo procesų vykdymui ir jų organizavimui.

Išankstinio tyrimo metu paaiškėjus, kad žemės pardavimo procesas neturi lemiamos įtakos kitiems valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja procesams, ir dėl to, kad šiuo metu svarstoma kompleksinė šios srities teisinės bazės pertvarka, auditorių nuomone, audito atlikimą būtina perkelti į vėlesnį laikotarpį. Šiuo metu auditui panaudoti ištekliai būtų didesni už galimą pridėtinę vertę, todėl auditas nesukurtų laukiamos pridėtinės vertės. Valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja procesai, tarp jų ir valstybinės žemės ūkio paskirties žemės pardavimas, turėtų būti stebimi, siekiant įsitikinti, ar jiems vykstant neatsirado reikšmingų problemų.

3-iojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja

Romualda Masiulionienė

Vyresnioji valstybinė auditorė

Eglė Bugenytė

Vyresnioji valstybinė auditorė

Neringa Miškinytė