



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

VALSTYBINĖS ŽEMĖS VALDYMAS ĮGYVENDINANT ŽEMĖS TVARKYMO IR ADMINISTRAVIMO PROGRAMĄ

2016 m. spalio 10 d. Nr. VA-P-10-6-18



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

AAI – aukščiausioji audito institucija

Programa, Žemės tvarkymo ir administravimo programa – Žemės tvarkymo ir administravimo bei erdvinės informacijos infrastruktūros vystymo programa

Tarnyba – Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos

VSEP – valstybei svarbūs ekonominiai projektai

ŽŪM – Žemės ūkio ministerija

SANTRAUKA

Viena iš žemės ūkio ministrui pavestų¹ sričių yra žemės tvarkymas: žemės reforma, žemėtvarka, geodezija, kartografija, Nekilnojamojo turto kadastras, žemės naudojimo valstybinė kontrolė.

Valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo (įskaitant nuosavybės teisių į žemę atkūrimą ir kitus žemės reformos darbus), racionalaus žemės fondo naudojimo bei geodezijos ir kartografijos srityse patikėta įgyvendinti Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos.

Tarnyba kaip valstybinės žemės patikėtinė valdo apie 869,3 tūkst. ha žemės (244,3 tūkst. ha – registruota valstybinė žemė, 625,0 tūkst. ha – laisva valstybinė žemė). Žemė kaip ir visas valstybės turtas turi būti valdoma ir naudojama vadovaujantis visuomeninės naudos, efektyvumo, racionalumo principais.

Valstybės politika šioje srityje vykdoma įgyvendinant Žemės tvarkymo ir administravimo programą, kuriai 2015 m. skirta 27 581,2 tūkst. Eur asignavimų.

Įgyvendinant Žemės tvarkymo ir administravimo programą, siekiama tenkinti visuomenės, fizinių ir juridinių asmenų poreikius racionaliai naudoti žemę, vykdyti ūkinę veiklą išsaugant ir gerinant gamtinę aplinką, gamtos ir kultūros paveldą, apsaugoti žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo teises.

Tarnyba, įgyvendindama programos priemones, atlieka valstybinės žemės patikėtinės funkcijas, priima sprendimus atkurti piliečių nuosavybės teises į žemę, asmenims parduoti, kitaip perleisti nuosavybėn ar išnuomoti valstybinę žemę, atnaujina kaimo ir miesto vietovių laisvos valstybinės žemės sklypų (plotų) erdvinius duomenis, vykdo žemės naudojimo valstybinę kontrolę ir kt.

Audita atlikome siekdami įvertinti, ar formuojama ir įgyvendinama valstybės politika žemės tvarkymo ir administravimo srityje užtikrina tinkamą valstybės turto – žemės ir pinigų valdymą:

- sudarant Žemės tvarkymo ir administravimo programą,
- nuomojant, išsimokėtinai parduodant valstybinę žemę,
- atliekant žemės naudojimo pagal paskirtį kontrolę,
- vykdam žemės reformos žemėtvarkos projektų ir jiems prilyginamų žemės sklypų planų rengimo ir įgyvendinimo paslaugų pirkimus.

Audituojamas laikotarpis – 2015 m., tam tikrais atvejais buvo naudojami 2014 ir ankstesnių metų duomenys.

Įvertinę audito metu surinktus duomenis, pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas.

Rekomendacijos teiktos Žemės ūkio ministerijai ir Nacionalinei žemės tarnybai, o jų įgyvendinimo planas pateikiamas 5 priede.

IŠVADOS

Aukščiausioji audito institucija atkreipia dėmesį, kad žemė – didžiausią vertę turintis valstybės turtas – turi būti valdoma ir naudojama rūpestingai. Valstybės turtas nėra savitikslis – juo turi būti siekiama maksimalios naudos visuomenei. Tačiau žemės tvarkymo politiką formuojanti Žemės ūkio

¹LR Vyriausybės 2010-03-24 nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“.

ministerija strateginiuose veiklos planuose valstybinės žemės valdymo neįvardija kaip veiklos prioriteto, nenumato svarbiausių darbų šioje srityje.

1. Žemės tvarkymo ir administravimo programa, kaip vienintelis valstybės politiką žemės valdymo srityje formuojantis strateginio planavimo dokumentas:
 - neapima reikšmingo valstybės turto – žemės – efektyvaus valdymo: daugiausia dėmesio skiriama nuosavybės teisių atkūrimui ir žemės perleidimui nuosavybėn, tačiau nenumatoma priemonių, kuriomis būtų siekiama, kad šios žemės naudojimas duotų tiesioginę naudą valstybei, leistų uždirbti daugiau pajamų, nenumatoma, kaip geriau panaudoti laisvos valstybinės žemės plotus, neskaičiuojama, kokia pridėtinė vertė sukuriama valdant valstybinę žemę;
 - neskaitina šią politiką formuojančių ir įgyvendinančių institucijų nukreipti savo veiklą į visas problemines žemės valdymo ir administravimo sritis ir nevertina pasiektų rezultatų, dėl to negalima pamatuoti institucijų veiklos efektyvumo;
 - neskaitina kokybės pokyčių, pažangos ir visuomenės poreikių patenkinimo, atliekant žemės tvarkymo ir administravimo funkcijas,

nes programos vertinimo kriterijai suplanuoti neambicingai ir neleidžia pamatuoti visos programos rezultatų ir jų poveikio, neskaitina racionalaus, didesnes pajamas valstybei užtikrinančio valstybinės žemės naudojimo.

2. Nacionalinė žemės tarnyba neskyrė tinkamo dėmesio jai pavestai valstybinės žemės kontrolės funkcijai atlikti, nes:
 - nevaldė informacijos apie visą neteisėtai naudojamą valstybinę žemę, užstatytą valstybei nepriklausančiais statiniais, ir neoperatyviai atliko veiksmus, kad būtų nutrauktas ar įteisintas neteisėtas šios žemės naudojimas;
 - nesukūrė sisteminės koordinuotos kontrolės, kad būtų galima įvertinti, ar lengvatinėmis sąlygomis išnuomota žemė naudojama pagal paskirtį – tokia kontrolė dažniausiai vykdyta tik atsižvelgiant į skundus ar gautą informaciją;
 - nevykdė valstybei svarbiems ekonominiams projektams vykdyti išnuomos žemės naudojimo kontrolės, nes nesiėmė aktyvių veiksmų dėl akivaizdžiai nevykdomų projektų statuso panaikinimo ir pagal paskirtį nenaudojamos valstybinės žemės nuomos sutarčių nutraukimo,

todėl neužtikrinama, kad neteisėtai naudojama valstybinė žemė būtų panaudota spartesniam piliečių nuosavybės teisių į turėtą žemę atkūrimo procesui ar išnuomojama aukciono būdu rinkos kaina.

3. Nustatytas teisinis reglamentavimas, kai valstybinė žemė ne rinkos kaina nuomojama privačių asmenų statiniams eksploatuoti, nesudaro prielaidų objektyviai ir skaidriai naudoti valstybinę žemę, kad ši duotų maksimalią naudą visuomenei:
 - nenustatyti kriterijai, kokio dydžio sklypai turi būti formuojami konkrečiam statiniui eksploatuoti, todėl tarnyba žemės nuomos sutartis sudarė objektyviai neįvertinusi tam būtinos sklypo teritorijos, analogiškos paskirties statiniams eksploatuoti išnuomoti skirtingo dydžio sklypai;
 - nesant nustatytų kriterijų naujos statybos galimybei įvertinti, tarnyba nevertino faktinių aplinkybių, tačiau visais atvejais sudarytose žemės nuomos sutartyse tokią galimybę numatė;
 - nėra aiškios valstybės kaip žemės savininkės vizijos, koks gali būti naudingiausias šios žemės naudojimo būdas, nes teisė pasirinkti išsipirkti ar toliau nuomotis valstybinę žemę palikta patiems nuomininkams.

Nustačius santykinai nedidelį žemės nuomos mokestį, pastatų savininkai nesuinteresuoti išsipirkti naudojamą valstybinę žemę, todėl valstybė ne tik negauna pajamų iš žemės pardavimo, bet ir patiria žemės administravimo sąnaudų, kurių nekompensuoja žemės nuomos pajamos.

4. Lengvatinėmis sąlygomis išsinuomoję sklypus, nuomininkai šiuo valstybės turto gali pasinaudoti ne tik savo statiniams eksploatuoti, bet ir papildomoms pajamoms iš valstybės turto uždirbti perleidus sklypo nuomos teisę ar pastačius naujus pastatus ir juos pardavus. Taip sudaromos sąlygos privatiems asmenims, net ir neturėjusiems jiems priklausiusių pastatų valstybinėje žemėje, užvaldyti šios žemės sklypus, už juos tinkamai neatlyginus valstybei.
Vienas iš tokių atvejų „X“ savivaldybėje: parengus nenaudojamos katilinės paskirties keitimo į poilsio pastatus detalų planą, privatus asmuo parduoda ilgalaikės lengvatinės valstybinės žemės nuomos teisę rinkos kaina (23,7 tūkst. Eur/a). Tuo tarpu tarnyba išnuomoto sklypo kontrolės nevykdo ir 15 metų pagal paskirtį nenaudojamo ir nereikalingo statinio eksploatavimui sudarytos žemės nuomos sutarties nenutraukia.
5. Išsimokėtinai pardavus valstybinę žemę, ne visi pirkėjai atsiskaito valstybei – pradelstos jų skolos, palūkanos ir delspinigiai sudaro daugiau nei 14,5 mln. Eur, kurių dalies valstybė jau neatgaus, tačiau tarnyba net nėra įvertinusi, kiek yra beviltiškų skolų už parduotą žemę. Tarnybos veiksmai administruojant šias skolas privalo būti stiprinami, kad valstybė gautų sutartyse numatytą atlygį už parduotą žemę:
 - neišnaudojamos visos skolų susigrąžinimo galimybės – tarnyba laiku netaiko priverstinio skolos išieškojimo priemonių;
 - neskiriama reikiamo dėmesio, kad valstybės interesams būtų tinkamai atstovaujama, bankrutavus už įsigytą valstybinę žemę neatsiskačiusiems pirkėjams: nustatyta atvejų, kai nedalyvaujama skolininkų bankroto procesuose, nesidomima skolininkų bankroto bylų eiga, valstybei nepalankūs sprendimai neskundžiami, o kai kuriais atvejais nėra neturima informacijos apie bankroto bylas;
 - neužtikrintas visų pirkėjų prievolių įvykdymas registruojant Civiliniame kodekse numatytą priverstinę hipoteką: iki šiol neįregistruota 1 240 valstybinės žemės pardavimo išsimokėtinai sutarčių hipoteka, dėl to neatsiskaitę pirkėjai, galėdami laisvai disponuoti žeme, ją parduodavo, įkeisdavo ir pan. Tokiam pirkėjui bankrutavus ar tapus nemokiam, valstybė netekdavo galimybės išsiieškoti jo nesumokėtas sumas;
 - neatliekamas pirkėjų mokumo vertinimas, neanalizuojama, ar pirkėjas bus pajėgus sumokėti įmokas ir palūkanas už nusipirktą žemę. Iki šiol vyksta teisminiai ginčai dėl įmokų nemokėjimo ar pirkėjų prašymo sumažinti sutartyje numatytą žemės kainą, pirkėjai nemoka įmokų, palūkanų ir delspinigių, todėl valstybė negauna pajamų ir neturi turto. Nacionalinė žemės tarnyba nurodė, kad teisės aktuose jai nėra suteikta teisė ar pareiga tikrinti valstybinę žemę perkančių fizinių ar juridinių asmenų mokumą.

REKOMENDACIJOS

Žemės ūkio ministerijai

Siekiant kryptingai įgyvendinti valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo srityje, kad ji duotų didžiausią naudą visuomenei, ministerijai būtų tikslinga nustatyti ambicingus programos vertinimo kriterijus, leidžiančius įvertinti programos vykdymo kokybinį poveikį, ar valstybinė žemė naudojama efektyviai ir racionaliai.

Nacionalinei žemės tarnybai

Būdama valstybės turto – žemės – patikėtinė, tarnyba turėtų stengtis, kad kuo efektyviau būtų atliekamos patikėtinės funkcijos, ypač vykdydama išnuomotos valstybinės žemės kontrolę, parduodama išsimokėtinai valstybinę žemę ir administruodama su šiuo pardavimu susijusias skolas:

- nustatyti asmenų informavimo apie neteisėtą valstybinės žemės naudojimą, jų įspėjimo apie administracinę atsakomybę, šios atsakomybės taikymo ir reikalingų įrodymų surinkimo veiksmų eigą, kuri leistų paspartinti neteisėto valstybinės žemės naudojimo nutraukimą arba jos naudojimo įteisinimą;
- laikyti lengvatinėmis sąlygomis išnuomotos kitos paskirties valstybinės žemės naudojimo kontrolę prioritetine veiklos kryptimi, ypač daug dėmesio skiriant išnuomotiems didelės vertės žemės sklypams, esantiems komerciškai patraukliose vietose ir pan. Nustačius lengvatinėmis sąlygomis išnuomotoje žemėje esančių statinių nenaudojimo pagal paskirtį atvejus, imtis priemonių, kad būtų nutrauktos žemės nuomos sutartys ir nugriauti valstybinėje žemėje esantys nenaudojami statiniai;
- atlikti išnuomotos valstybinės žemės sklype „X“ savivaldybėje, esančio katilinės pastato eksploatavimo pagal paskirtį patikrinimą ir imtis priemonių dėl nuomos sutarties nutraukimo;
- aktyviau domėtis VSEP, vykdomų ant be aukciono išnuomotos valstybinės žemės, eiga ir nustačius, kad tokia žemė nenaudojama projektui vykdyti, apie susidariusią situaciją informuoti Vyriausybę ir atitinkamą ministeriją, kad būtų priimti reikiami sprendimai, siekiant nutraukti valstybinės žemės nuomos sutartį;
- kartu su ministerija inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kad būtų nustatytos pirkėjų mokumo (finansinės būklės) vertinimo procedūros, nuo kurių priklausytų valstybinės žemės pirkimo–pardavimo išsimokėtinai sutarčių sudarymas ir jose nustatytų prievolių įvykdymo užtikrinimo būdų nustatymas;
- nustatyti konkrečius terminus ir seką (schemą) detalių veiksmų, kurių privalu imtis teritoriniams skyriams, kai pirkėjai nevykdo sutartinių įsipareigojimų: dėl raginimų skolininkams siuntimo, sutarčių nutraukimo, priverstinio skolos išieškojimo, hipotekos registravimo ir jos suteikiamų teisių įgyvendinimo, skolų pripažinimo beviltiškomis ir pan.