



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

AR UŽTIKRINAMAS BŪSTO  
PRIEINAMUMAS MAŽAS PAJAMAS  
GAUNANTIEMS GYVENTOJAMS

2017 m. kovo 3 d. Nr. VA-P-30-1-4



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti  
Valstybės kontrolės interneto puslapyje  
adresu [www.vkontrole.lt](http://www.vkontrole.lt)

# SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

---

**NPP** – 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programa.

**SADM** – Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija.

**SPIS** – Socialinės paramos šeimai informacinės sistemos modulis „Būstas“.

**ES** – Europos Sąjungos finansinė parama.

**Valstybės tikslas** – 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programos tikslas – siekiant didinti gyventojų gerovę ir socialinę aprėptį, pažeidžiamoms gyventojų grupėms būsto prieinamumą iki 2020 m. padidinti iki 100 proc. 2016 metų pabaigoje tikslas pakeistas – iki 2020 metų asmenys, nuomojantys būstą iš fizinių ar juridinių asmenų ir galinčių gauti būsto nuomos ar išperkamosios būsto nuomos mokesčių dalies kompensaciją, sudarys 20 proc. visų socialinio būsto nuomos laukiančių asmenų.

**Būsto prieinamumas gyventojams** – būdai ir metodai, kuriuos taikant asmenims ir šeimoms teikiama parama gyvenamajam būstui įsigyti ar išsinuomoti.

**Asmenys ir šeimos, turintys teisę į paramą būsto nuomai** – tai asmenys (šeimos), kurių duomenys įrašyti į Lietuvos Respublikos gyventojų registrą; kalendoriniais metais deklaruotas turtas (įskaitant gautas pajamas) neviršija nustatytų dydžių; jei neturi nuosavybės teise būsto arba jis fiziškai nusidėvėjęs daugiau kaip 60 proc., arba turimo būsto naudingas plotas, tenkantis vienam asmeniui ar šeimos nariui, yra mažesnis kaip 10 kvadratinų metrų<sup>1</sup>.

**Šeima** – sutuoktiniai ir, jeigu turi, jų vaikas, taip pat susituokęs asmuo, su kuriuo teismo sprendimu dėl sutuoktinių gyvenimo skyriumi yra likęs (likę) gyventi jų vaikas, arba vienas iš tėvų ir jo vaikas iki 18 metų. Į šeimos sudėtį taip pat įskaitomi nedirbantys ir savarankiškos veiklos nevykdantys nesusituokę ir savo vaikų neauginantys pilnamečiai vaikai iki 24 metų, kurie mokosi bendrojo ugdymo mokyklose ir kitose formaliojo švietimo įstaigose, aukštosiose mokyklose pagal nuolatinės formos studijų programas (studentai), taip pat bendrojo ugdymo mokyklas baigę pilnamečiai vaikai laikotarpiu nuo bendrojo ugdymo mokyklų baigimo dienos iki tų pačių metų rugsėjo 1 d. taip pat asmenys, teismo tvarka pripažinti šeimos nariais, arba asmenys, teismo pripažinti neveiksniais ir likę gyventi su savo tėvais, jeigu jiems nustatyta globa. Šeimos nariais gali būti laikomi sutuoktinių ar asmens kartu gyvenantys tėvai<sup>2</sup>.

**Socialinis būstas** – į savivaldybės tarybos patvirtintą savivaldybės socialinio būsto fondo sąrašą įtraukto savivaldybės būsto fondo dalis<sup>3</sup>. Prie socialinio būsto nepriskiriami bendrabučiai, nakvynės namai, tarnybinės gyvenamosios patalpos, gydymo ar globos (rūpybos) įstaigos gyvenamosios patalpos, savivaldybės būstai, kurie nuomojami ne socialinio būsto nuomos sąlygomis.

---

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymas, 2014-10-09 Nr. XII-1215, 9 ir 10 str.

<sup>2</sup> Ten pat, 2 str. 13 d.

<sup>3</sup> Ten pat, 2 str. 11 d.

**Parama būstui išsinuomoti** – parama būstui išsinuomoti teikiama asmenims ir šeimoms nuomojant socialinį būstą, mokant būsto nuomos ar išperkamosios būsto nuomos mokesčių dalies kompensaciją<sup>4</sup>.

**Būsto nuomos ar išperkamosios būsto nuomos mokesčio dalies kompensacijos** – valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme įtrauktos į SADM asignavimus. Šios lėšos paskirstomos savivaldybėms ministro įsakymu. Kompensacijos mokamos asmenims ir šeimoms, nuomojantiems būstą rinkoje iš fizinių ar juridinių asmenų.

**Išperkamoji būsto nuoma** – tokia būsto nuoma, kai nuomotojas savo nuosavybės teise valdomą būstą ar svetimą būstą (kai teisę jį išnuomoti išperkamosios nuomos būdu jam suteikia įstatymai ar būsto savininkas) leidžia nuomininkui valdyti ir naudoti už mokestį, jeigu nuomininkui būstas pereina nuosavybės teise, sumokėjus visą sutartyje nustatytą kainą<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymas, 2014-10-09 Nr. XII-1215, 6 str. 2 d.

<sup>5</sup> Ten pat, 2 str. 5 d.

## SANTRAUKA

---

Vykdydama Europos socialinę chartiją ir siekdama veiksmingai įgyvendinti socialinės paramos teisę, Lietuva įsipareigojo užtikrinti, kad kiekvienas asmuo, kuris neturi pakankamai lėšų pragyvenimui ir negali gauti tokių lėšų savo pastangomis ar iš kitų šaltinių, ypač iš socialinės apsaugos sistemos, gautų reikiamą paramą. Viena iš paramos formų yra parama būstui. Vykdam būsto politiką, atsižvelgti į pažeidžiamų asmenų, neturinčių tinkamo būsto, poreikius, šalį ragina Jungtinių Tautų Ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių komitetas, prižiūrintis šių įsipareigojimų vykdymą.

Lietuva, vykdydama tarptautinius įsipareigojimus socialinėje srityje, 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programoje įsipareigojo kryptingai didinti būsto prieinamumą pažeidžiamoms gyventojų grupėms ir iki 2020 metų būsto prieinamumą šioms grupėms padidinti iki 100 proc. 2016 metų pabaigoje tikslas buvo pakeistas. Lietuva įsipareigojo pasiekti, kad 2020 metais būsto nuomos ar išperkamosios būsto nuomos mokesčių dalies kompensacijomis naudotųsi 20 proc. visų socialinio būsto nuomos laukiančių asmenų.

Lietuvoje parama būstui teikiama nuomojant savivaldybių socialinį būstą, mokant būsto nuomos ir išperkamosios būsto nuomos mokesčių dalies kompensacijas, kuriomis naudojantis neprarandama teisė į socialinio būsto nuomą. Pagrindiniai rodikliai paramai gauti – asmens, šeimos pajamos ir turtas, neviršijantys valstybės remiamų dydžių. Asmenys, daugiau kaip 25 proc. viršiję nustatytas metines pajamų ir turto ribas, netenka socialinio būsto ir kompensacijų. Bendroje eilėje socialinio būsto nuomos laukia visi mažas pajamas gaunantys asmenys: jaunos šeimos, neįgalieji, likę be tėvų globos asmenys, šeimos, auginančios tris ir daugiau vaikų, kiti darbingi asmenys, todėl, savivaldybėse šio būsto trūkstant, asmenims jo nuomos tenka laukti 20 ir daugiau metų.

Tarptautinėje praktikoje socialinis būstas suteikiamas mažas pajamas gaunantiems ir negalintiems savarankiškai susirasti būsto asmenims. Pirmenybė į socialinio būsto nuomą teikiama pagal nustatytus pažeidžiamumo kriterijus. Estijoje ir Airijoje – tiems asmenims ir šeimoms, kuriems reikalingos socialinės paslaugos, neįgaliesiems, pagyvenusiems asmenims, atsižvelgiama į šeimos dydį, šeimos narių sveikatos būklę ir kitus socialiai svarbius faktus. Skirtingoms gyventojų grupėms parama būstui teikiama atsižvelgiant į jų poreikius.

Savivaldybėse trūkstant socialinių būstų, valstybė skiria lėšų jų plėtrai. 2012–2014 m. valstybė investavo daugiau kaip 21 mln. Eur, savivaldybės – 3,6 mln. Eur savo biudžetų lėšų, bet būsto laukiančiųjų eilės didėjo sparčiau nei šis fondas. Savivaldybės kasmet suteikdavo ji apie 3 proc. laukiančiųjų asmenų. 2015–2020 metams skirtos Europos regioninės plėtros fondo lėšos 49,9 mln. Eur taip pat neišspręš aprūpinimo būstu problemos, nes per penkerius metus savivaldybių socialinio būsto fondas bus padidintas 1 150 būstų, o eilėse jo laukia daugiau kaip 12 tūkst. asmenų ir šeimų. Savivaldybės būtų aprūpinusios daugiau asmenų šiuo būstu, jei prioritetą būtų teikusios ne naujų būstų statybai, bet butų rinkoje pirkimui.

Laukdami savivaldybių socialinio būsto nuomos, nuo 2015 m. asmenys ir šeimos gali nuomotis būstą iš privačių asmenų ir pasinaudoti būsto nuomos ir išperkamosios būsto nuomos mokesčių kompensacijomis. Nauja valstybės parama mažai naudojama: būsto nuomos kompensacijomis 2015 m. pasinaudojo tik 0,3 proc., o 2016 m. – 6,8 proc. planuotų asmenų ir šeimų. Savivaldybės

2015 m. nepanaudojo tam skirtų 3 542,1 tūkst. Eur, o 2016 metais – 104,9 tūkst. Eur valstybės lėšų. Išperkamosios būsto nuomos kompensacijomis iki šiol nesinaudojama. Naudodamiesi kompensacijomis asmenys nepraranda teisės į socialinį būstą, tačiau ilgėja laikotarpis jį gauti.

Valstybės tarptautiniai įsipareigojimai užtikrinti, kad būtų veiksmingai įgyvendinta teisė į būstą, didelės socialinio būsto laukiančiųjų eilės, ribotas šio būsto fondas ir jo plėtros galimybės, neduodanti lauktų rezultatų nauja valstybės parama būstui išsinuomoti – būtent šios tendencijos paskatino Valstybės kontrolę domėtis paramos būstui išsinuomoti sistema ir galimybėmis ją tobulinti.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija formuoja paramos būstui išsinuomoti politiką, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą, vykdomų socialinės paramos programų lėšas paskirsto savivaldybėms. Savivaldybės aprūpina asmenis ir šeimas socialiniu būstu arba moka būsto nuomos mokesčių dalies kompensacijas.

Audito tikslas – įvertinti, ar pasiekti paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti programoje nustatyti tikslai, ar lėšos ir savivaldybių socialinio būsto fondas valdomi efektyviai, racionaliai ir teisėtai.

Audito metu vertinome:

- ar paramos būstui išsinuomoti sistema užtikrina būsto prieinamumą jo laukiantiems asmenims ir šeimoms;
- ar pasiekti SADM 2015 m. paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti programoje nustatyti tikslai;
- ar lėšos ir savivaldybių socialinio būsto fondas valdomi efektyviai, racionaliai ir teisėtai.

Siekdami įvertinti, ar paramos būstui išsinuomoti sistema užtikrina, kad būtų didinama gyventojų gerovė ir socialinė aprėptis, analizavome ministerijos 2012–2014 metų specialiąją valstybės paramos gyvenamiesiems namams, butams įsigyti finansavimo programą, nagrinėjome 2016 metų socialinės paramos programą ir savivaldybių vykdomas programas.

Nevertinome Paramos būstui įsigyti ir išsinuomoti įstatyme numatytos paramos būstui įsigyti priemonės, kurią finansuoja valstybė, teikdama subsidijas būsto kredito daliai apmokėti ir savivaldybių būsto, nuomojamo asmenims ir šeimoms, kurie negali būti išskeldinti iš gyvenamųjų patalpų nesuteikus jiems kitos gyvenamosios patalpos, naudojimo.

Auditą atlikome Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje, 22 savivaldybėse, informaciją rinkome visose 60-yje savivaldybių ir Regioninės plėtros departamente prie Vidaus reikalų ministerijos.

Audituojamas laikotarpis – 2015 m., pokyčių analizei atlikti naudojome ankstesnių laikotarpių (2012–2014 m.) ir 2016 m. duomenis.

Įvertinę surinktus įrodymus (taikydami teisės aktų, dokumentų ir duomenų analizės, skaičiavimo, palyginimo metodus), pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas, kurias įgyvendinus būtų sukurta veiksminga paramos būstui išsinuomoti sistema, atsižvelgiant į pažeidžiamų asmenų ir kitų gyventojų grupių, neturinčių tinkamo būsto, poreikius, efektyviau ir rezultatyviau panaudojamos valstybės lėšos.

Vilniaus, Klaipėdos, Kauno miestų, Mažeikių, Jonavos, Trakų rajonų, Marijampolės savivaldybės jau audito metu pašalino nustatytus strateginio planavimo ir nepakankamo informacijos apie valstybės paramą mažas pajamas gaunantiems asmenims viešinimo trūkumus.

## IŠVADOS

### Dėl paramos būstui išsinuomoti mažas pajamas gaunantiems asmenims ir šeimoms veiksmingumo

1. Paramos būstui išsinuomoti sistema neužtikrina, kad būtų veiksmingai įgyvendinta teisė į būstą asmenims, neturintiems pakankamai lėšų pragyventi ir negalintiems gauti tokių lėšų savo pastangomis, nes:
  - 1.1. Trūkstant savivaldybėse socialinio būsto, visi mažas pajamas gaunantys asmenys (jaunos šeimos, neįgalieji, likę be tėvų globos, šeimos, auginančios tris ir daugiau vaikų, darbingi asmenys) bendros eilės tvarka laukia socialinio būsto nuomos iki 30 metų. Todėl ministerija kartu su savivaldybėmis turėtų spręsti, kokias paramos būstui išsinuomoti priemones tikslinga taikyti toms asmenų grupėms, kurioms dėl socialinės integracijos įgūdžių stokos, neįgalumo ir pan. yra sudėtinga savarankiškai susirasti tinkamą būstą, o kokias – kitoms asmenų grupėms, identifikavus jų poreikius. Pritaikius įvairesnes paramos būstui priemones, daugiau asmenų ir per trumpesnį laiką būtų aprūpinta būstu (1.1 poskyris).
  - 1.2. Mažas pajamas gaunančios jaunos šeimos, suteikus joms socialinį būstą, nėra skatinamos uždirbti didesnių pajamų ir turėti nekilnojamojo turto. Laikino socialinio būsto suteikimas nemotyvuoja jaunų šeimų savo pastangomis ieškoti galimybių užtikrinti sau ir šeimai žmogaus orumą atitinkančias gyvenimo sąlygas. Investicijos į jaunas šeimas yra svarbios, valstybei siekiant mažinti emigraciją, todėl šioms šeimoms, turinčioms mažas pajamas ir dėl to negalinčioms gauti būsto kredito, pritaikius įvairesnes paramos priemones, sparčiau būtų sprendžiamos aprūpinimo būstu problemos (1.2 poskyris).
  - 1.3. Socialiniu būstu gali naudotis asmenys, kurie neturėtų jo gauti (1.3 poskyris):
    - 1.3.1 Neįregistravę santuokos bendrą ūkį tvarkantys asmenys nelaikomi šeimos nariais, todėl jie nedeklaruoja gautų pajamų ir turto. Paramos būstui įsigyti ir išsinuomoti įstatymas nesuderintas su kitais socialinę paramą reglamentuojančiais teisės aktais – jame nėra prievolės deklaruoti visų bendrą ūkį tvarkančių asmenų pajamas ir turtą. Taip savivaldybėse didėja administracinė našta, nes reikalingos kontrolės priemonės, kad socialiniame būste neįgyventų nesusituokę, tačiau bendrą ūkį tvarkantys, asmenys.
    - 1.3.2 Socialiniame būste gyvenantys asmenys, išvykę iš šalies, nedeklaruoja išvykimo ir neatsisako paramos į šio būsto nuomą, todėl jo negauna kiti eilėje laukiantys asmenys. Taip prarandamas visuomenės pasitikėjimas valstybės paramos priemonėmis, mažinančiomis skurdą ir socialinę atskirtį.
  - 1.4 Siūlomomis būsto nuomos ir išperkamosios būsto nuomos mokesčių kompensacijomis asmenys mažai naudojami. Būstų savininkai nesuinteresuoti sudaryti nuomos sutarčių. Būsto nuomos kompensacijos dydis, kuris yra tiesiogiai susietas su toje vietovėje esančio turto verte, mažesnėse rajonų savivaldybėse nuo 3 iki 36 kartų mažesnis nei didžiųjų miestų. Nesusiformavusi išperkamosios būsto nuomos pasiūla šiems asmenims. Pasigedome bendradarbiavimo tarp centrinės valdžios institucijų, savivaldybių ir verslo atstovų, galinčių pasiūlyti būsto nuomą ir išperkamąją būsto nuomą. Nepakankamai viešinama informacija apie valstybės paramą asmenims ir šeimoms taip pat turi įtakos, kad šie asmenys parama beveik nesinaudoja. Ministerija turėtų kompleksiskai spręsti, kokias priemones priimti, kad šia parama gyventojai naudotųsi aktyviai siekiant, kad padidėtų aprūpintų būstu asmenų skaičius, sumažėtų socialinio būsto poreikis ir investicijos į jo plėtrą (1.4 poskyris).

## Dėl paramos būstui išsinuomoti strateginio planavimo

- 2016 m. pabaigoje patvirtintas naujas valstybės tikslas nėra ambicingas, nes orientuotas tik į 20 proc. visų socialinio būsto nuomos laukiančių asmenų, kurie nuomoja būstą rinkoje. Iki 2016 m. pabaigos šalis siekė būsto prieinamumą padidinti pažeidžiamoms gyventojų grupėms, nors strateginio planavimo sistema tiek ministerijoje, tiek savivaldybėse į tai nebuvo orientuota. Ministerija planuoja, kad asmenų, gaunančių paramą būstui išsinuomoti, skaičius padidės, savivaldybėms laiku pervedus asignavimus, tačiau nenurodo, kokį konkretų rezultatą turi pasiekti skirtas lėšas panaudojusios savivaldybės. Ministerija, teikdama paramą būstui išsinuomoti, savivaldybėms nenustato siektinų tikslų. Jų neturėdamos 68 proc. savivaldybių strateginio planavimo dokumentuose nenurodo ir nesiekia ambicingų rezultatų – naudojant valstybės lėšas užtikrinti būsto prieinamumą kuo didesniam skaičiui asmenų. Neturėdamos konkrečių siektinų tikslų ir rodiklių, savivaldybės neatliko stebėsenos ir laiku nepriėmė būtinų sprendimų dėl paramos teikimo tvarkos. Todėl informacija asmenims ir šeimoms apie būsto nuomos ir išperkamosios būsto nuomos mokesčių kompensacijas nebuvo suteikta laiku, kad asmenys galėtų jomis pasinaudoti (2.1 ir 2.2 poskyriai).

## Dėl socialinio būsto fondo plėtros ir jai skirtų lėšų panaudojimo

- Socialinio būsto fondo plėtra nesprendžia aprūpinimo būstu problemų, o lėšos naudojamos neefektyviai, nes savivaldybės neatlieka kaštų ir naudos analizės, dažnai pasirenka brangiausią būsto įsigijimo alternatyvą – naujų būstų statybą, nenaudojamų pastatų rekonstrukciją, todėl už tuos pačius finansinius išteklius aprūpina mažiau asmenų ir šeimų socialiniu būstu, nei galėtų. Savivaldybių planuojamų statyti naujų socialinių būstų ir rekonstruojamų nenaudojamų pastatų vidutinės kainos nuo 2 iki 10 kartų didesnės negu siūlomų įsigyti rinkoje (3.2 ir 3.3 poskyriai).

## REKOMENDACIJOS

### Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai

Tobulinant valstybės paramos, aprūpinant būstu pakankamai lėšų pragyvenimui neturinčius gyventojus, sistemą, jos valdymą ir veiksmingumą ir siekiant, kad politika šioje srityje būtų integrali, kad sprendimai būtų priimami vadovaujantis gero valdymo principais bei sąnaudų ir naudos analizės rezultatais, kad jie būtų vienodi ir aiškūs visoje sistemoje ir sparčiau didėtų būsto prieinamumas jo laukiantiems gyventojams, rekomenduojame:

- Įvertinti ataskaitoje nurodytus sisteminius dalykus, jų mastą, priežastis ir, įtraukus aprūpinimo būstu sistemos tobulinimu suinteresuotas šalis, parengti veiksmų planą ir nustatyti priemones, kurios turėtų:
  - 1.1 tobulinti vertintos srities teisinį reguliavimą, kad jis aiškiai nustatytų gyventojų, kuriems reikalinga valstybės pagalba apsirūpinant būstu, grupes ir kriterijus, į kurias atsižvelgiant gyventojams būtų siūlomos įvairios priemonės būsto prieinamumui padidinti (1.1, 1.2 ir 1.3 išvados);
  - 1.2 numatyti, kaip savivaldybės galėtų veiksmingai įgyvendinti naujas socialinės paramos priemones – būsto nuomą ir išperkamąją būsto nuomą (1.4 išvada);

- 1.3 stiprinti metodinį vadovavimą savivaldybėms ir įgyvendinamų priemonių, skirtų paramos būstui išsinuomoti, stebėseną, kad savivaldybės aprūpintų kuo daugiau asmenų būstu (2 išvada).
2. Įgyvendinant veiksmų planą, nustatyti valstybės paramos apsirūpinant būstu viešinio priemonės, kurias tikslinga taikyti ministerijai, kurias – savivaldybėms (1.4 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo planas pateikiamas 28–29 lapuose.