



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

AR VALSTYBINIŲ UNIVERSITETŲ TURTAS
VALDOMAS IR NAUDOJAMAS
KRYPTINGAI – MOKSLINEI VEIKLAI IR
STUDIJOMS

2017 m. birželio 30 d. Nr. VA-2017-P-50-4-14



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

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

ŠMM – Švietimo ir mokslo ministerija

SKVC – Studijų kokybės vertinimo centras

MOSTA – Mokslo ir studijų stebėsenos ir analizės centras

LMT – Lietuvos mokslo taryba

AMT – Aukštojo mokslo taryba

Valstybiniai universitetai – trylika viešųjų įstaigų: **VU** – Vilniaus universitetas, **VGTU** – Vilniaus Gedimino technikos universitetas, **VDU** – Vytauto Didžiojo universitetas, **LEU** – Lietuvos edukologijos universitetas, **VDA** – Vilniaus dailės akademija, **KU** – Klaipėdos universitetas, **LMTA** – Lietuvos muzikos ir teatro akademija, **LSMU** – Lietuvos sveikatos mokslų universitetas, **LSU** – Lietuvos sporto universitetas, **ASU** – Aleksandro Stulginskio universitetas, **MRU** – Mykolo Romerio universitetas, **KTU** – Kauno technologijos universitetas, **ŠU** – Šiaulių universitetas, viena biudžetinė įstaiga – **LKA** – Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija.

Viešoji įstaiga, VšĮ – tai pagal Viešųjų įstaigų ir kitus įstatymus įsteigtas pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – tenkinti viešuosius interesus vykdant švietimo, mokymo ir mokslinę, kultūrinę, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, sporto plėtojimo, socialinės ar teisinės pagalbos teikimo, taip pat kitokią visuomenei naudingą veiklą¹.

BI – biudžetinė įstaiga

NT – nekilnojamasis turtas

VIP – valstybės investicijų programa

VTIPS – valstybės turto informacinė paieškos sistema

Turto valdymas² – teisė įstatymų nustatyta tvarka daryti turtui fizinį bei ūkinį poveikį.

Turto naudojimas³ – naudingųjų turto savybių taikymas naudotojo poreikiams tenkinti.

Disponavimas turtu⁴ – teisė turtą parduoti, kitaip perleisti, taip pat išnuomoti, įkeisti arba kitokiu būdu keisti jo teisinę būklę.

Nekilnojamojo turto atnaujinimas⁵ – valstybės nekilnojamojo turto atnaujinimas jį rekonstruojant, remontuojant arba įsigyjant (perkant, statant) naują.

Centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojas⁶ – VĮ „Turto bankas“, kuriam įstatymais suteikta teisė valdyti, naudoti ir disponuoti patikėjimo teise perduotu valstybės nekilnojamuoju turtu ir jam priskirtais žemės sklypais, šį turtą parduoti, atnaujinti, vertinti jo panaudojimo efektyvumą, atlikti kitas funkcijas.

¹ LR viešųjų įstaigų įstatymas, 1996-07-03 Nr. I-1428 (2007-01-18 Nr. X-1048 redakcija), 2 str. 1 d.

² LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 1998-05-12 Nr. VIII-729 (2014-03-25 Nr. XII-802 redakcija), 2 str. 11 d.

³ Ten pat, 2 str. 8 d.

⁴ Ten pat, 2 str. 1 d.

⁵ LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 1998-05-12 Nr. VIII-729, 18 str.

⁶ LR centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojo įstatymas, 2014-03-14 Nr. XII-791, 3 ir 4 str.

SANTRAUKA

Vertindami, kaip valstybiniai universitetai valdo ir naudoja jiems patikėtą valstybės turtą, atsižvelgėme į tai, kad aukštosios mokyklos turi autonomiją⁷, apimančią akademinę, administracinę, ūkio ir finansų tvarkymo veiklą, grindžiamą savivaldos principu ir akademinę laisvę.

Konstitucinis teismas ne viename sprendime yra konstatavęs, kad aukštosios mokyklos autonomija suprantama kaip teisė savarankiškai nustatyti ir įtvirtinti įstatuose ar statute savo organizacinę ir valdymo struktūrą, ryšius su kitais partneriais, mokslo ir studijų tvarką, studijų programas, spręsti kitus su tuo susijusius klausimus. Autonomija turi būti derinama su pareiga laikytis Konstitucijos ir įstatymų, atsakomybe ir atskaitomybe visuomenei. Konstitucijos garantuojama autonomija jokiū būdu negali sudaryti prielaidų ja piktnaudžiauti, o valstybės neatleidžia nuo konstitucinės priedermės užtikrinti aukštojo mokslo sistemos veiksmingumą. Aukštųjų mokyklų veikla susijusi su konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimu ir valstybės biudžeto lėšų naudojimu, todėl turi būti reguliuojama ir prižiūrima⁸.

Atsižvelgdami į šias nuostatas, suplanavome auditą, kad įsitikintume, ar visuomenė pagrįstai gali tikėtis, kad universitetų laisvai priimami sprendimai dėl turto naudojimo ir valdymo duos didžiausią naudą ir padės siekti pagrindinio tikslo – suteikti kokybišką, visuomenės ir valstybės poreikius atitinkantį išsilavinimą.

Šalies ir užsienio ekspertai ne kartą rekomendavo Lietuvai didinti mokslo ir studijų veiklos kokybę, atkreipė dėmesį į fragmentuotą aukštųjų mokyklų infrastruktūrą, mažėjantį studentų skaičių ir didėjančius turto išlaikymo kaštus. Vyriausybė, siekdama sukurti prielaidas aukštai mokslo ir studijų kokybei, veiksmingai aukštojo mokslo sąsajai su šalies visuomenės, verslo poreikiais ir mokslo ir studijų tarptautiniam konkurencingumui, parengė Valstybinių universitetų tinklo optimizavimo planą ir pateikė jį svarstyti Seimui. Patikslintas planas 2017 m. birželio 29 d. buvo patvirtintas.

Lietuvoje aukštojo mokslo universitetines studijas vykdo 22 universitetai, iš jų 14 – valstybinių, kurie 2016 m. valdė ir naudojo 695,5 mln. Eur vertės ilgalaikį turtą. Atlikdami auditą siekėme įvertinti, ar valstybiniai universitetai užtikrina, kad ilgalaikis turtas būtų valdomas, naudojamas ir disponuojama juo kryptingai vykdant mokslinę veiklą ir studijas.

Audito metu nagrinėjome, ar nustatytos universitetų turimų išteklių optimizavimo kryptys ir prioritetai bei vykdoma ilgalaikio turto priežiūra, siekiant efektyvinti universitetų pagrindinę veiklą; ar lėšų universitetų ilgalaikiam turtui skiriama kryptingai ir tikslingai, ar universitetai ilgalaikį turtą valdo, naudoja ir disponuoja juo vadovaudamiesi Mokslo ir studijų įstatyme nustatytais principais⁹.

Audito procedūras atlikome Švietimo ir mokslo ministerijoje ir 14-oje universitetų (13-oje viešųjų įstaigų ir 1-oje biudžetinėje). Analizavome 2013–2016 m. duomenis, tam tikrais atvejais ir kitų metų. Siekdami išsamesnio vertinimo, duomenis rinkome ir iš įstaigų, tarp kurių funkcijų numatyta aukštųjų mokyklų valstybinė priežiūra. Audito išvadas suformulavome išanalizavę teisės aktus, reglamentuojančius universitetų veiklą, universitetų finansines, veiklos, turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo ataskaitas, sudarytas patikėjimo, panaudos ir nuomos sutartis, VTIPS duomenis,

⁷ LR Konstitucija, 40 str., ir LR mokslo ir studijų įstatymas, 2009-04-30 Nr. XI-242, 7 str.

⁸ LR Konstitucinio Teismo 2009-10-28 sprendimas Nr. 28/07-29/07 „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 20 d. nutarimo motyvuojamosios dalies II skyriaus 13 punkto nuostatos išaiškinimo“.

⁹ LR mokslo ir studijų įstatymas, 2009-04-30 Nr. XI-242 (2016-06-29 Nr. XII-2534 redakcija), 86 str. 1 d.

užsienio šalių praktiką. Atlikome 577-ių nekilnojamojo turto vienetų apžiūrą. Domėjomes universitetų bendradarbiavimu panaudojant turtą tarpusavyje ir su kitomis švietimo įstaigomis, pateikėme klausimus 12-ai valstybinių kolegijų ir 35-ioms profesinėms mokykloms.

Audito metu nustatėme, kad daugelio universitetų finansiniai pajėgumai nesudaro prielaidų užtikrinti tinkamą ilgalaikio turto valdymą ir naudojimą, o aukštąjį mokslą prižiūrinčios institucijos ir patys universitetai neskiria reikiamo dėmesio vertinti bei valdyti turto rizikas. Universitetai naudoja nekilnojamąjį turtą (butus, poilsio, praktikos ir kitos paskirties bazes, žemės sklypus), tačiau kelia abejonių jo reikalingumas mokslo ir studijų vykdymui. Universitetai mažai bendradarbiauja tarpusavyje bei su valstybinėmis kolegijomis ir profesinėmis mokyklomis naudodamiesi mokslo ir studijų įranga ir kitu ilgalaikiu turtu.

Įvertinę surinktus įrodymus, teikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas, kurias įgyvendinus bus prisidedama prie mokslo ir studijų kokybės, optimizuojamas valstybinių universitetų turtas ir didinamas jo valdymo efektyvumas.

IŠVADOS

1. Trylikos valstybinių universitetų (viešųjų įstaigų) finansinės galimybės užtikrinti stabilų pagrindinės veiklos vykdymą ir turimo turto išlaikymą mažėja: kai kuriais metais sąnaudos viršijo pajamas, daugumoje universitetų mažėjo turto panaudojimo efektyvumas (apyvartumas). 2016 m. trijuose universitetuose buvo sudėtinga atsiskaityti už įsipareigojimus. 2013–2016 m. mažėjantis studentų skaičius lėmė pajamų mažėjimą ir turto (išlaikymo ir įsigijimo) kaštų santykinį didėjimą, todėl, nepriimant sprendimų dėl turto optimizavimo ir efektyvaus panaudojimo, kyla rizika dėl universitetų galimybės užtikrinti tinkamą turto valdymą ir naudojimą teikiant kokybiškas mokslo ir studijų paslaugas visuomenei (1 skyrius).
2. Valstybės mastu neatliekant sistemingos universitetų finansinės būklės ir valstybės turto priežiūros (nevertinant finansinių galimybių bei turto valdymo ir naudojimo rizikų), aukštojo mokslo politikos formuotojai neturi išsamios ir patikimos informacijos, kurių reikia priimant pagrįstus sprendimus. Švietimo ir mokslo ministerijai bei kitoms atsakingoms institucijoms yra numatytos tam tikros priežiūros funkcijos, tačiau nė viena jų nėra įpareigota stebėti ir analizuoti universitetų finansinius pajėgumus bei vertinti turto valdymą ir naudojimą. Taip nesukuriamos sąlygos nustatyti, ar turtas, atlikdamas pagalbinę funkciją, efektyviai prisideda prie studijų ir mokslo proceso vykdymo – pagrindinės universiteto veiklos. Be to, universitetai (padaliniai, atsakingi už turto valdymą ir naudojimą ir vidaus auditas) mažai prisideda prie turto valdymo gerinimo (3 skyrius).
3. Šiuo metu vykstantis kai kurių universitetų ilgalaikio turto optimizavimas ir (ar) planai nesusiejami su būsimu tinklo optimizavimu. Kyla grėsmė valstybės turtą nerezultatyviai atnaujinti per centralizuotai valdomą valstybės turto valdytoją, ar investavus turtą ir universitetams jį pardavus, lėšas perinvestuojant į naują ar atnaujinamą turimą turtą arba atsakius nereikalingo turto (jį perdavus minėtam valdytojui). Tokie pavieniai universitetų veiksmai gali turėti neigiamos įtakos konsoliduojant mokslo ir studijų institucijų išteklius siekiant mokslo ir studijų kokybės (2.1. poskyris).
4. Universitetų infrastruktūros atnaujinimui ir plėtrai 2007–2013 m. iš ES paramos lėšų buvo skirta 370,9 mln. Eur. Šiuo metu Švietimo ir mokslo ministerija naujo laikotarpio ES lėšas sustabdė, o valstybės investicijų programos lėšas skiria tik tęstiniams projektams ir avarinės būklės statinių likvidavimui. Ilgalaikio turto palaikymui (ūkiui ir administravimui bei sudėtingai infrastruktūrai

- palaikyti) ministerija lėšas planuoja ir skiria atsižvelgdama į praėjusių metų asignavimus ir tai neskaitina universitetų mažinti turto išlaikymo kaštus. 2013–2016 m. ilgalaikio turto palaikymui skirta 92,8 mln. Eur (2.2. poskyris).
5. Universitetai 2016 m. valdė 1 768 vnt. nekilnojamojo turto (plotas – 1,5 mln. kv. m, vertė – 503,4 mln. Eur, t. y. 72 proc. viso ilgalaikio turto), kurio išlaikymo sąnaudos didėja: 2015 m. – 17,8 mln. Eur, 2016 m. – 20,8 mln. Eur. Be to, kyla pagrįstų abejonių, ar dalis šio turto (14,3 proc. viso turto: pastatų, butų, 2 040 ha žemės) reikalinga vykdant studijas ir atliekant mokslinius tyrimus. Dalis universitetų valdomo turto netinkamas eksploatuoti – yra likviduojamas (2,8 proc.) ir avarinės būklės (2,8 proc.):
 - 5.1. vienuolikos universitetų poilsio, praktikos ir kitos paskirties bazių (135 vnt.) 2013–2016 m. veiklos pajamos sudarė 2,2 mln. Eur, o sąnaudos 3,3 mln. Eur, penkių universitetų šio turto išlaikymo sąnaudos nuo 1,9 iki 4,3 karto didesnės už pajamas. Penki universitetai turi 63 butus, kuriuose apgyvendinami dėstytojai, darbuotojai ar kiti asmenys, nesusiję su universitetų veikla. Šio turto naudojimą apsunkina buvusių darbuotojų (nuomininkų) išskeldinimo ir kiti administravimo klausimai. Dviem universitetams priklausančiuose – mokomajame ūkyje, praktinio mokymo ir bandymų centre ir gyvulininkystės institute, kurie valdo 2 040 ha žemės, studentų ir mokslininkų užimtumas per metus sudaro nuo 2 iki 35 valandų. Žemės plotai daugiausia naudojami ūkinei komercinei veiklai (pieno, mėsos, sėklų ir grūdų gamyba ir pardavimas). Ūkio vienetų pajamos iš šios veiklos 2016 m. sudarė 2,1 mln. Eur (nuo 59 iki 100 proc. visų pajamų) (2.3.1. skirsnis);
 - 5.2. universitetai savo pajėgumais negali užtikrinti tinkamos nekilnojamojo turto priežiūros. Nekilnojamo turto sutvarkymui 2010–2016 m. jau panaudota 231,3 mln. Eur (iš jų universitetų lėšos sudarė vos 31,6 mln. Eur, t. y. 13,1 proc.), bet visų 14-os universitetų 566 vnt. turto vienetams dar reikalinga 238 mln. Eur. Septynių universitetų nekilnojamo turto 49 vnt. būklė yra avarinė, dešimt universitetų 49 turto vnt. numato nugriauti, nors 2015–2016 m. jų priežiūrai skirta 122,6 tūkst. Eur (2.3.2. skirsnis).
 6. Dvylikos universitetų investicijos į 11 viešųjų įstaigų ir kitų juridinių asmenų nenaudingos universitetų veiklai, nes šie juridiniai asmenys nevykdo veiklos ir nėra likviduoti. Pažymime, kad šalies mastu nėra rekomendacijų dėl investavimo į ribotos civilinės atsakomybės juridinius asmenis, siekiant ne tik naudoti universitetui, bet ir visuomenei (2.4. poskyris).
 7. Universitetai mažai bendradarbiauja tarpusavyje, su kolegijomis ir profesinėmis mokyklomis dalydamiesi turto (tik vienas dalijasi įranga su profesinėmis mokyklomis, du – su kitais universitetais, trys – su kolegijomis). Ankstesnio audito metu nustatyta, kad 2015 m. universitetų atviros prieigos centruose buvo panaudojama apie 43 proc. įrangos, o užsienio ekspertai mano, kad būtina turtą įveiklinti, kad jis netaptų našta mokesčių mokėtojams. Septyni universitetai turi gerą įrangą laboratorijose ir tik keturiems reikalingos investicijos. Taigi, universitetų iniciatyvos trūkumas bendradarbiauti dalijantis infrastruktūra lemia neefektyvų naudojimąsi valstybės turto ir nepripusėda gerinant mokslo ir studijų kokybę (2.5. poskyris).
 8. Universitetų viešai pateikiami duomenys ataskaitose apie turto valdymą ir naudojimą neišsamūs, todėl nėra galimybių Seimui, Vyriausybei, Švietimo ir mokslo ministerijai bei visuomenei gauti patikimą informaciją apie valstybės turtą (3 skyrius).

REKOMENDACIJOS

Siekiant mokslo ir studijų kokybės, konsoliduodama mokslo ir studijų institucijų išteklius, efektyvaus universitetų turto valdymo ir naudojimo – sustiprindama valstybinę priežiūrą, Lietuvos Respublikos Vyriausybė kartu su Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija turėtų artimiausiu metu:

1. Įvertinti šiuo metu vykstantį universitetuose turto optimizavimą ir (ar) jo planus ir priimti sprendimus, susietus su efektyvesniu turto valdymu ir naudojimu bei universitetų tinklo optimizavimu (3 išvada).
2. Nustatyti kriterijus, susijusius su valstybinio universiteto ilgalaikio turto valdymu ir naudojimu:
 - 2.1. nekilnojamajam turtui dėl atitikties mokslinei veiklai ir studijoms (5 išvada);
 - 2.2. investicijoms į ribotos civilinės atsakomybės juridinius asmenis (6 išvada).

Tolimesni veiksmai, kurių turėtų imtis institucijos:

Lietuvos Respublikos Vyriausybė:

3. Paskirti instituciją, kuri nuolat analizuotų universitetų finansinius rodiklius, ilgalaikio turto valdymo ir naudojimo rizikas, informuotų suinteresuotas šalis apie gautus rezultatus (1 ir 2 išvados).

Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija:

4. Universitetų ilgalaikio turto atnaujinimui ir plėtrai valstybės lėšų skirti susiejusi su valstybinių universitetų tinklo optimizavimu (4 išvada).
5. Numatyti priemones dėl universitetų bendradarbiavimo su mokslo ir studijų bei kitomis švietimo įstaigomis naudojantis turima infrastruktūra (7 išvada).
6. Papildyti reikalavimus dėl universitetų viešai pateikiamos informacijos apie turto valdymą, naudojimą ir su tuo susijusias rizikas (8 išvada).

Pažymime, kad audito metu 12-ai valstybinių universitetų (išskyrus Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademiją ir Mykolo Romerio universitetą) išsiuntėme raštus dėl nustatytų netinkamo turto panaudojimo atvejų, nuomos, pasaulgos sutarčių sudarymo, statybos darbų tvarkų patikslinimo ir kt. Prašėme nedelsiant imtis priemonių – pašalinti nustatytus trūkumus. Audito metu dauguma trūkumų pašalinta, o likusieji bus stebimi.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti šios ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.