

LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

PAŽYMA

DĖL ŽEMĖS REFORMAI SKIRTŲ LĖŠŲ PANAUDOJIMO VERTINIMO

2003 m. VILNIUS

TURINYS

IŽANGA	
	SANTRAUKA..... 2
1.	Lietuvos Respublikos žemės fondas..... 5
1.1	Lietuvos Respublikos žemės fondo sudėtis..... 6
1.2	Lietuvos Respublikos žemės fondo apskaita..... 7
2	Žemės reformos eiga..... 9
2.1	Žemės reforma 1992-1997 m..... 9
	Valstybės kontrolės atliktų tikrinimų dėl žemės reformos už 1992- 1997 m. apibendrinimas..... 12
2.2	Žemės reforma 1998-2002 m..... 13
2.2.1	Žemės reformai skirtų lėšų panaudojimas ir Lietuvos Respublikos žemės fondo pagal nuosavybės formas kitimas..... 13
2.2.2	Nuosavybės teisių atkūrimas..... 14
	Nuosavybės teisių atkūrimo natūra ar perduodant lygiavertį žemės sklypą analizė..... 14
	Nuosavybės teisių atkūrimo pasirinktu kompensavimo būdu analizė.. 15
2.2.3	Žemės reformai skirtų lėšų panaudojimas apskričių viršinininkų administracijose..... 16
2.2.4	Žemės reformos lėšų apskaita, kontrolė ir panaudojimas Nacionalinėje žemės tarnyboje..... 20
	Valstybės kontrolės atliktų tikrinimų dėl žemės reformos už 1998- 2001 m. apibendrinimas..... 23
	APIBENDRINANČIOS IŠVADOS..... 26
	REKOMENDACIJOS..... 30
PRIEDAI	



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

PAŽYMA

DĖL ŽEMĖS REFORMAI SKIRTŲ LĖŠŲ PANAUDOJIMO VERTINIMO

2003 m. spalio 13 d.

Vilnius

IŽANGA

Šioje pažymoje pateikiama glausta ir esminė informacija apie žemės reformai skirtų lėšų panaudojimą. Šioje pažymoje Valstybės kontrolė pirmą kartą pateikė apibendrintą informaciją apie visas institucijas, dalyvaujančias žemės reformos procese, todėl yra galimybė susidaryti bendrą vaizdą apie žemės reformos eigą ir jai finansuoti skirtų lėšų panaudojimą visos Lietuvos Respublikos mastu nuo pat žemės reformos pradžios. Pažymos pagrindinis tikslas – suteikti daugiau žinių apie žemės reformai finansuoti skirtas lėšas ir jų panaudojimą bei pačią žemės reformos eigą, akcentuoti pagrindinius reformos etapus, pateikti, mūsų nuomone, svarbiausias išvadas bei problemas.

Pabrėžiame, kad žemės reformą vykdė ir vykdo daug valstybės institucijų, fizinių ir juridinių asmenų, reformai naudojamos net tik valstybės, bet ir privačių asmenų lėšos, taigi žemės reforma, jos eiga, skaidrumas ir lėšų panaudojimo ekonomiškumas priklauso nuo kiekvieno reformoje dalyvaujančio subjekto valios ir pastangų, galimybių ir noro šią reformą vykdyti efektyviai, taupiai ir rezultatyviai.

Pažyma parengta pagal 2003 m. atlikto valstybinio audito dėl žemės reformai skirtų lėšų panaudojimo rezultatus bei Valstybės kontrolės 1992–2002 m. atliktų tikrinimų ir auditų rezultatus.

Pažymoje žemės reformos eiga pateikiama suskirstant ją į du laikotarpius – iki 1998 m. ir nuo 1998 m. Tokį padalinimą į etapus, mūsų nuomone, lėmė: pirma, dalis institucijų, tiek atsakingų ir vykdžiusių žemės reformą, tiek naudojusią žemės reformai skirtas lėšas, buvo panaikintos arba reorganizuotos iki 1998 m.; antra, iki 1998 m. nėra arba yra tik preliminarūs statistiniai duomenys apie Lietuvos Respublikos žemės fondo sudėtį pagal nuosavybės formas; trečia, nuo 1998 m. pagrindiniais žemės reformos organizatoriais ir vykdytojais tapo apskritys.

Pažymoje išskirtas Valstybės kontrolės atliktų tikrinimų ir auditų per visą reformos laikotarpį rezultatų apibendrinimas, kuriame įvardijame pagrindines žemės reformos eigoje pastebėtas ir identifikuotas silpnąsias reformos puses ir kilusias problemas.

Pažymos santraukoje pateikiama tik pagrindinė pažymoje išdėstytos informacijos esmė.

SANTRAUKA

Žemės reforma prasidėjo 1991-09-01, įsigaliojus Atkuriamojo Seimo priimtam Lietuvos Respublikos įstatymui „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ ir Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymui. 1991–1992 m. buvo priimti pagrindiniai teisiniai dokumentai, sukurtos agrarinę reformą vykdančios struktūros, pradėti parengiamieji žemės reformos darbai, priimti pirmieji sprendimai dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo.

Iki 1997-01-01 buvo atkurta 1,57 mln. ha privačios žemės plotų (24,1 % viso Lietuvos Respublikos žemės fondo). Reformos tempai sulėtėjo 1997-01-16 priėmus „Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ galiojimo sustabdymo laikinąjį įstatymą“ Nr. VIII-76, o priėmus 1997-07-01 Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymą Nr. VIII-359 reformos darbų vykdymas ir nuosavybės teisių atstatymas buvo atnaujintas. 1999 metais žymiai išaugo privačios žemės naudmenų plotai. Toks augimas, mūsų nuomone, susijęs su 1998–1999 m. padidėjusiu finansavimu bei su 1999-05-13 įstatymu Nr. VIII-1181, kuris piliečiams leido nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą perleisti notariškai patvirtinta sutartimi savo vaikams (įvaikiams), tėvams (įtėviams), sutuoktiniui bei vaikaičiams ir kitiems asmenims, jeigu šie yra Lietuvos Respublikos piliečiai.

1998-01-01 privačios žemės plotai sudarė 1,59 mln. ha (24,3 % viso Lietuvos Respublikos žemės fondo), o 2003-01-01 privačios žemės plotai sudarė 2,79 mln. ha (42,8 % viso Lietuvos Respublikos žemės fondo).

Lietuvos Respublikos žemės fondo apskaitoje iki 1999 metų Žemės fondo valstybinės apskaitos duomenys buvo neišsamūs – nebuvo rodoma, kiek žemės sklypų ir žemės naudmenų plotų priklauso piliečiams, ir kiek – valstybei. Nuo 1999-01-01 jau yra išskiriama privati ir valstybinė žemė*, tačiau Valstybės kontrolė audituotuose miestų ir rajonų žemėtvarkos skyriuose yra nustatčiusi, kad apskaitai pateikiami duomenys yra netikslūs, išsamiai nepagrindžiami tvarkomaisiais dokumentais, tiksliai nenurodytas Laisvosios valstybinės žemės fondas, nevykdyti valstybinės žemės ir Laisvosios valstybinės žemės fondo žemėvaldų ir žemėnaudų kontūrų plotų skaičiavimo atnaujinimo darbai.

Pažymime, kad buvę atsakingi subjektai už valstybinės žemės fondo duomenų apskaitos organizavimą ir metodinį koordinavimą neužtikrino valstybinės žemės fondo apskaitos duomenų tikslumo.

Žemėtvarkos ir teisės departamentas (nuo 2001 m. Nacionalinė žemės tarnyba) prie Lietuvos žemės ūkio ministerijos nepakankamai kontroliavo žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimą ir biudžeto lėšomis atliekamų žemės reformos ir žemėtvarkos darbų vykdymą.

* - valstybinė ir valstybės valdoma žemė

Tiesiogiai atsakingi už valstybinės žemės kontrolę vykdant žemės reformą apskričių viršininkai, apskričių Žemės tvarkymo departamentai, Žemėtvarkos ir teisės departamentas (nuo 2001 m. Nacionalinė žemės tarnyba) prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos, vykstant žemės reformai neužtikrino pakankamos žemės fondo naudojimo valstybinės kontrolės.

Miestams priskirtose teritorijose (iki 1995 m.) nuosavybės teisių į žemę atkūrimas vyksta kur kas lėčiau nei kaimo vietovėse. Tai lėmė galiojusių teisės aktų nuostatos – iki 2001-04-02 nuosavybės teisių atkūrimą į miestų teritorijose esančią žemę reglamentavo Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo Nr. VIII-359 5 straipsnis, kurio nuostatose nebuvo įtvirtintas turėtos žemės gražinimas buvusioje vietoje.

Konstitucinis Teismas 2001 m. balandžio 2 d. nutarime konstatavo, kad nuostata ta apimtimi, kuria numatyta, kad laisva (neužstatyta) žemė negražinama natūra, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnio 3 daliai.

Igyvendinant šią nuostatą 2002 m. balandžio 2 d. buvo parengtas Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5, 12, 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. IX-832, kuriame žemę natūra miestams priskirtose teritorijose leista gražinti piliečiams. Todėl nuosavybės teisių atkūrimas miestuose po šių teisės aktų pakeitimų suaktyvėjo.

Atkuriant nuosavybės teises piliečiams pasirinktu kompensavimo būdu 2001–2002 m. mažėjo jau priimtų sprendimų atlyginti už valstybės išperkama žemę, mišką, vandens telkinius skaičius. Mūsų nuomone, pagrindinė to priežastis – piliečių valios dėl nuosavybės teisių atkūrimo būdo keitimas (tai nulėmė nepakankamas finansavimas) ir jau priimtų sprendimų naikinimas.

Nuo žemės reformos pradžios 1991-09-01 iki 2003-01-01 žemės reformai panaudota 466,5 mln. Lt valstybės lėšų. Didžioji šių lėšų dalis (92,5 %) panaudotos atsiskaitymams už atliktus žemės reformos darbus ir kompensacijoms už valstybės išperkama žemę mokėti. Apie 6 % (27,7 mln. Lt) žemės reformos lėšų apskrityse buvo panaudotos biuro technikai įsigyti bei remontuoti, specialistų atlyginimų priedams, teismo išlaidoms ir ūkinėms išlaidoms (tokioms kaip pašto, transporto, raštinės ir kt.) apmokėti. Mūsų atliktais skaičiavimais, 1998–2002 m. valstybei vieno hektaro nuosavybės atstatymas vidutiniškai kainavo 202 Lt, į šią kainą neįskaitant išmokėtų kompensacijų už valstybės išperkama žemę.

Mūsų nuomone, žemės reformai užbaigti atkuriant piliečiams nuosavybės teises gražinant žemę natūra arba perduodant neatlygintinai nuosavybėn lygiavertį turėtajam žemės sklypą valstybei dar gali kainuoti apie 130 mln. Lt, o atlyginant piliečiams už valstybės išperkama žemę, mišką ir vandens telkinius dar reikės apie 1176 mln. Lt. Jei laikysimės prielaidos, kad kiekvienais metais finansavimas bus vidutiniškai toks pat kaip 1998–2002 m., tai nuosavybės teisės gražinant žemę natūra arba perduodant neatlygintinai nuosavybėn lygiavertį turėtajam žemės sklypą į likusį 645 540 ha plotą turėtų būti atkurtos

per 3 metus, o už valstybės išperkama žemė, mišką ir vandens telkinius piliečiams bus visiškai atlyginta tik po 60 metų, jei situacijos nepakeis atlyginimas vertybiniais popieriais (akcijomis) ar kiti veiksniai.

Pažymime, kad Nacionalinė žemės tarnyba žemės reformos lėšų naudojimą apskričių viršinių administracijose kontroliuoja nepakankamai efektyviai. Nacionalinė žemės tarnyba pateikia netikslius apskaitos duomenis Finansų ministerijai, nes neparodo apskrityse nepanaudotų žemės reformai skirtų lėšų.

2002 m. Nacionalinė žemės tarnyba, kaip asignavimų valdytojas, 97 % specialiosios žemės reformos vykdymo programos asignavimų pervedė apskritims. Mūsų nuomone, specialiosios „Žemės reformos vykdymas“ programos lėšų valdymas turėtų būti tobulinimas, t. y. specialiosios „Žemės reformos vykdymas“ programos lėšos būtų efektyviau paskirstomos ir užtikrinama jų gavimo ir naudojimo kontrolė, jei visos žemės reformos priemonės, kurias vykdo apskritys, būtų finansuojamos tiesiogiai iš valstybės biudžeto, o ne per Nacionalinę žemės tarnybą.

Igyvendindamos Lietuvos Respublikos Seimo 1999-06-22 rezoliuciją Žemės ūkio ministerija ir Nacionalinė žemės tarnyba nuo 2000 m. apie žemės reformos eigą, jai vykdyti skirtas lėšas ir jų panaudojimą raštais informuodavo Lietuvos Respublikos Seimą ir Vyriausybę. Raštuose pateikta informacija apie žemės reformos vykdymui skirtas ir panaudotas lėšas 2001 ir 2002 m. buvo netiksli.

Valstybės kontrolė nuo žemės reformos pradžios nuolat vykdė tikrinimus, kurių metu būdavo nustatomi teisės aktų pažeidimai žemės reformą vykdytose, metodiškai joms vadovavusiose ir organizavusiose institucijose. Dėl šių pažeidimų drausminėn atsakomybėn patrauktas 31 minėtų institucijų tarnautojas. Siekiant tobulinti žemės reformos eigą buvo teikiami pasiūlymai ir rekomendacijos Lietuvos Respublikos Seimui, Vyriausybei, Žemės ūkio ministerijai, apskričių viršinių administracijoms bei kitoms atsakingoms institucijoms, tačiau ne visada į jas buvo atsižvelgiama.

1. Lietuvos Respublikos žemės fondas

Lietuvos Respublikos Žemės fondo sąvoka pateikiama Lietuvos Respublikos žemės įstatymo (1994-04-26, Nr. I-446) 5 straipsnyje – visa Lietuvos Respublikos teritorijoje esanti žemė sudaro Lietuvos Respublikos žemės fondą, t. y 6,53 mln. ha žemės naudmenų.

Žemės fondas naudojamas atsižvelgiant į visuomenės interesus bei aplinkos apsaugos reikalavimus, laikantis įstatymų ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimais nustatytų specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų, pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties, veiklos apribojimų, žemės servitutų ir teritorijos tvarkymo reikalavimų, nurodytų Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta tvarka parengtuose žemėtvarkos projektuose ir kituose teritorinio planavimo dokumentuose.

Valstybės institucijų (Seimo, Vyriausybės, Žemės ūkio ministerijos, Nacionalinės žemės tarnybos, apskričių viršininkų, vietos savivaldos institucijų) kompetencija reguliuojant žemės santykius išdėstyta Žemės įstatymo (1994-04-26, Nr. I-446) 30 straipsnyje.

Ten pat nurodyta, kad Žemės ūkio ministerija arba specialiai Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliota institucija valstybiniam žemės fondui valdyti vadovauja įstaigoms ir įmonėms, vykdančioms valstybinio žemės kadastro ir valstybinės žemėtvarkos darbus, rengia medžiagą Vyriausybei valstybinės žemėtvarkos klausimams spręsti, organizuoja valstybinę žemės naudojimo kontrolę. Apskritis viršininkas apskrities teritorijoje įgyvendina valstybės politiką teritorijos planavimo, žemės naudojimo ir apsaugos srityse, vykdo visus žemės tvarkymo, žemės reformos darbus, žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Vietos savivaldos institucijos savivaldybės teritorijoje tvirtina savivaldybės teritorijos plėtojimo generalinį planą ir jo pakeitimus, atlieka kitas įstatymų joms nustatytas funkcijas žemės naudojimo ir apsaugos srityje.

Nacionalinė žemės tarnyba (toliau tekste – NŽT) įsteigta 2001 m. liepos 1 d., vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 12 d. nutarimu Nr. 709 „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos įsteigimo“ reorganizuojant Žemėtvarkos ir teisės departamentą prie Žemės ūkio ministerijos bei Valstybinę geodezijos ir kartografijos tarnybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Nacionalinė žemės tarnyba įsteigta siekiant užtikrinti reorganizuojamų institucijų funkcijų, numatytų Lietuvos Respublikos teisės aktuose, vykdymą, tarptautinių išipareigojimų perimamumą ir tęstinumą. Viena iš Nacionalinei tarnybai priskirtų funkcijų yra metodiškai vadovauti žemės reformai ir kitiems valstybinės reikšmės žemėtvarkos darbams, administruoti šiems darbams skiriamas Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšas.

Svarbiausi Nacionalinės žemės tarnybos uždaviniai, numatyti jos nuostatuose (patvirtinti Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001-06-14 įsakymu Nr. 194, bei 2003-05-05 įsakymo Nr. 3D-187 redakcija), yra:

- įgyvendinti valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo bei žemės reformos, nekilnojamojo turto kadastro, apskaitos, geodezijos, kartografijos ir georeferencinių duomenų bazių bei informacinių sistemų, kurių reikia žemės ūkiui plėtoti, kūrimo srityje;

- rengti žemės reformos įgyvendinimo, valstybinio geodezinio pagrindo sudarymo, atnaujinimo, kartografavimo, georeferencinių duomenų bazių kūrimo ir pagal kompetenciją kitas valstybines programas, koordinuoti ir kontroliuoti jų įgyvendinimą;

- teikti siūlymus Lietuvos Respublikos Vyriausybei dėl valstybinių programų, tarptautinių projektų žemės reformos, valstybinės žemėtvarkos, nekilnojamojo turto kadastro, geografinių informacinių sistemų, kartografijos, geodezijos darbų finansavimo iš Lietuvos Respublikos biudžeto;

- kontroliuoti, kad žemės reforma būtų vykdoma laikantis Lietuvos Respublikos teisės aktų.

Be to, Nacionalinė žemės tarnyba turi kontroliuoti kompensacijų lėšų už valstybės išperkama žemę, mišką ir vandens telkinius naudojimą.

Nacionalinei žemės tarnybai vadovauja ir už jai pavestų uždavinių įgyvendinimą atsako generalinis direktorius.

1.1. Lietuvos Respublikos žemės fondo sudėtis

Žemės valstybinės apskaitos suvestiniai ir statistikos duomenys rengiami kasmet ir parodo sausio 1 d. būklę. Jie grupuojami pagal miestų, savivaldybių ir apskričių teritorijas, pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį, žemės naudmenas.

Lietuvos Respublikos žemės fondą pagal pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį sudaro:

- 1) žemės ūkio paskirties žemė;
- 2) miškų ūkio paskirties žemė;
- 3) konservacinės paskirties žemė;
- 4) kitos paskirties žemė.

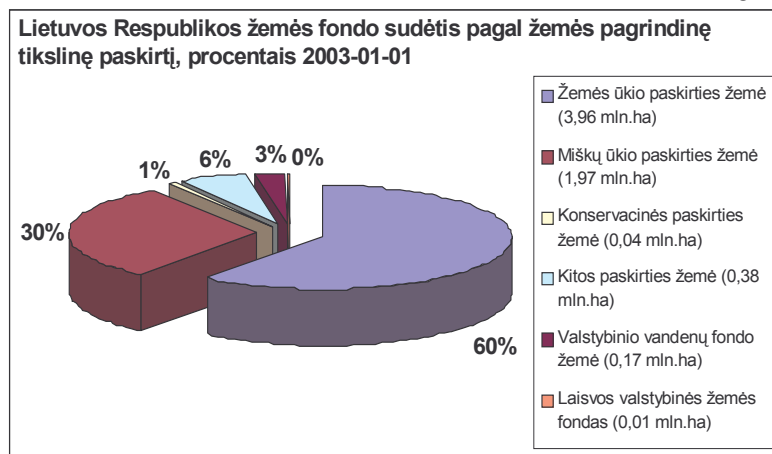
Nesuteikta naudotis ir neišnuomota valstybinė žemė sudaro laisvos valstybinės žemės fondą. Žemė, kurią užima neprivatizuoti vandenys, sudaro valstybinio vandenų fondo žemę.

Žemės fondo sudėtis pagal žemės pagrindinę tikslinę naudojimo paskirtį procentais atvaizduota 1-ame grafike.

Lietuvos Respublikos žemės fondo pasiskirstymas pagal žemės naudmenas hektarais pavaizduotas 1-oje lentelėje.

Didžiąją dalį žemės naudmenų sudaro ariama ir miško žemė. Privati

1 grafikas



ariama žemė užima 60.7 proc. ariamos žemės bendro ploto; privati miško žemė – 29.1 proc. miško žemės bendro ploto.

Pagal nuosavybės formas 2003-01-01 42.8 proc. visų žemės naudmenų sudarė privati, o 57.2 proc. – valstybinė žemė. Privačią žemę valdo, naudoja ir disponuoja žemės savininkai, valstybinę žemę – Vyriausybės įgaliotos institucijos.

Išsamesnius suvestinius duomenis apie Žemės fondo sudėtį atskiru leidiniu kiekvienų metų sausio mėn. 1 d. parengia Žemės ūkio ministerija, Nacionalinė žemės tarnyba, Žemės ir kito nekilnojamojo turto kadastro ir registro valstybės įmonė (dabar Valstybės įmonė Registrų centras).

1 lentelė				
LIETUVOS RESPUBLIKOS ŽEMĖS FONDO PASISKIRSTYMAS PAGAL ŽEMĖS NAUDMENAS 2003-01-01				
Eil. Nr.	Žemės naudmenos pavadinimas	Bendras plotas	Iš jo	
			Privačios žemės	Valstybinės žemės
1	Ariama žemė	2930.4	1778.9	1151.5
2	Sodai	59.2	38.1	21.1
3	Pievos ir natūralios ganyklos	497.8	208.4	289.4
4	Miško žemė	2008.6	584.3	1425.3
5	Keliai	130.9	5.7	125.2
6	Užstatyta teritorija	189.2	44.5	144.7
7	Vandenys	262.1	31.1	231.0
8	Kita žemė	451.8	102.8	349.0
	Iš viso:	6530.0	2793.8	3736.2

1.2. Lietuvos Respublikos žemės fondo apskaita

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992-04-30 nutarimu Nr. 316 patvirtintų Lietuvos Respublikos valstybinio žemės (su nekilnojamojo turto elementais) kadastro nuostatų (neteko galios nuo 2002-04-20 pagal Vyriausybės 2002-04-15 nutarimą Nr. 534) 1.2. punkte yra nurodyta, kad valstybinio žemės kadastro objektas yra Lietuvos Respublikos žemės fondas. Objekto pirminės apskaitos vienetas – privačios ir valstybinės žemėnaudos bei jas sudarantys žemės sklypai. Audito metu nustatyta, kad nesilaikant minėto nutarimo nuostatos, laikotarpiu iki 1999 metų privačios ir valstybinės žemėnaudos nebuvo tinkamai apskaitytos.

Nagrinėjant žemės apskaitą nuo 1999 metų remtasi Valstybės kontrolės 2003-02-28 „Lietuvos Respublikos žemės fondo 2001 m. valstybinės apskaitos teisingumo ir žemės naudojimo valstybinės kontrolės vertinimo rezultatų teminių tikrinimų apibendrinimo“ medžiaga apie nustatytus Žemės fondo valstybinės apskaitos trūkumus. Pagrindiniai ir būdingiausi trūkumai, nurodyti apibendrinime (audituoti Panevėžio, Klaipėdos, Trakų rajonų ir Kauno, Klaipėdos ir Panevėžio miestų žemėtvarkos skyriai), yra šie:

- Žemės fondo valstybinei apskaitai pirminiai duomenys pateikiami netikslūs (Kauno miesto savivaldybė).
- Žemėvaldų ir žemėnaudų kadastriniai duomenys išsamiai nepagrindžiami tvarkomaisiais dokumentais (Kauno miesto savivaldybė, Kauno miškų urėdija ir Trakų rajono žemėtvarkos skyrius).
- Žemės fondo valstybinėje apskaitoje nenurodytas Laisvosios valstybinės žemės fondas (Kauno, Panevėžio miestai ir Panevėžio rajonas).

- Miestų ir rajonų žemėtvarkos skyriuose nerasta valstybinės žemės ir Laisvosios valstybinės žemės fondo žemėvaldų ir žemėnaudų kontūrų plotų skaičiavimo atnaujinimo darbų (Panevėžio, Klaipėdos, Trakų rajonai ir Kauno, Klaipėdos, Panevėžio miestai).

Remiantis paminėtais faktais darytina išvada, kad valstybinė žemė, ypač Laisvos valstybinės žemės fondas, nėra tiksliai apskaityta. Šių duomenų apskaita yra labai svarbi, o jų panaudojimas detaliai reglamentuotas:

- nuo 1992-04-30 – Vyriausybės 1992-04-30 nutarimo Nr. 316 1.8. punkte;
- nuo 1994-04-26 – Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 51 str.

Atsižvelgiant į tai, kad apskaitant Žemės fondą 1992–1993 metų duomenų apie privačios ir valstybinės žemės plotų kitimą Nacionalinė žemės tarnyba nepateikė, o 1994–1998 metų duomenis pateikė tik preliminarus, audito metu buvo atkreiptas dėmesys į apskaitos vykdymą turėjusius kontroliuoti subjektus.

Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo įstatymo (1998 m. gegužės 12 d. Nr. VIII-729) 3 str. nustatyta, jog valstybės ilgalaikis materialusis turtas gali būti žemė, vidaus vandenys, miškai, parkai ir kiti nekilnojamieji daiktai, išskyrus tuos, kurie nuosavybės teise priklauso fiziniams ir juridiniams asmenims.

Žemės ūkio ministerija, Valstybinė žemėtvarkos ir geodezijos tarnyba neužtikrino, kad būtų tinkamai apskaitytos privačios ir valstybinės nuosavybės žemėnaudos (t. y. valstybės turtas), nors to reikalavo 1992-04-30 priimto Vyriausybės nutarimo Nr. 316 nuostatos (1.2 punktas).

Be to, vadovaujantis NŽT duomenimis tenka pažymėti, kad nuosavybės teisių į žemę, mišką ir vandens telkinius atkūrimas (žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimas) Lietuvos Respublikoje iki šiol vyksta naudojant pasenusią kartografinę medžiagą.

Šie veiksniai, mūsų nuomone, neigiamai veikė valstybinės žemės, ypač laisvos valstybinės žemės fondo, tikslią apskaitą, taigi ir vykdomos žemės reformos skaidrumą.

Išvados

- Lietuvos Respublikos žemės fondo apskaitoje iki 1999 metų Žemės fondo valstybinės apskaitos duomenys buvo netikslūs – nebuvo rodoma, kiek žemės sklypų ir žemės naudmenų plotų priklauso piliečiams, ir kiek – valstybei.
- Žemės fondo apskaitoje nuo 1999-01-01 jau yra išskiriama privati ir valstybinė žemė, tačiau Valstybės kontrolė audituotuose miestų ir rajonų žemėtvarkos skyriuose yra nustatčiusi, kad apskaitai pateikiami duomenys yra netikslūs, išsamiai nepagrindžiami tvarkomaisiais dokumentais, tiksliai nenurodytas Laisvosios valstybinės žemės fondas, nevykdyti valstybinės žemės ir Laisvosios valstybinės žemės fondo žemėvaldų ir žemėnaudų kontūrų plotų skaičiavimo atnaujinimo darbai.

- *Nuosavybės teisių į žemę, mišką ir vandens telkinius atkūrimas (žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimas) iki šiol vyksta naudojant pasenusią kartografinę medžiagą.*
- *Buvę atsakingi už valstybinės žemės fondo duomenų apskaitos organizavimą ir metodinį koordinavimą subjektai – Žemės ūkio ministerija, Valstybinė žemėtvarkos ir geodezijos tarnyba – neužtikrino Laisvosios valstybinės žemės fondo apskaitos duomenų tikslumo.*

2. Žemės reformos eiga

Žemės reformos vykdymo eigos pagrindinės nuostatos yra išdėstytos 1991-07-25 Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatyme (įstatymas buvo keičiamas ir papildomas 20 kartų), 1991-06-18 Lietuvos Respublikos įstatyme dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų (įstatymas buvo keičiamas ir papildomas 18 kartų) bei jį pakeitusiame 1997-07-01 Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme (įstatymas buvo keičiamas ir papildomas 14 kartų). Mūsų nuomone, dažni įstatymų nuostatų keitimai ir papildymai sąlygojo daugelį konfliktinių situacijų, apsunkino žemės reformos vykdytojų veiksmų kontrolę, turėjo neigiamos įtakos žemės reformos eigai.

Žemės reformos tikslas (įtvirtintas Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatyme) yra: užtikrinant gamtos išteklių apsaugą, įgyvendinti asmenų teisę į žemės nuosavybę bei naudojimą įstatymų nustatyta tvarka ir sąlygomis; gražinant neteisėtai nusavintą žemę, perduodant ar suteikiant neatlygintinai nuosavybėn bei perduodant pageidaujantiems ją pirkti, išnuomojant ar suteikiant naudotis valstybinę žemę; sudaryti teises ir ekonomines prielaidas žemės rinkai plėtoti, įgyvendinti socialinį teisingumą privatizuojant valstybinę žemę.

2.1. Žemės reforma 1992–1997 m.

Pažymime, kad:

- *dalis institucijų (arba jų padalinių), tiek atsakingų ir vykdyusių žemės reformą, tiek naudojusią žemės reformai skirtas lėšas 1992–1997 m., panaikintos arba reorganizuotos;*
- *statistinių duomenų, kaip keitėsi Lietuvos Respublikos žemės fondo sudėtis (pagal nuosavybės formas) 1992–1993 m. Nacionalinė žemės tarnyba neturi, o 1994–1997 m. laikotarpio duomenys yra tik preliminarūs;*
- *statistinių duomenų, kiek piliečių pateikė prašymus atkurti nuosavybės teises nuo 1991-08-01 natūra arba perduoti neatlygintinai nuosavybėn lygiavertį turėtajam žemės sklypą, atkurti nuosavybės teises pasirinktu kompensavimo būdu, duomenų, kiek sprendimų 1992–1997 metų laikotarpiu priimta pagal šiuos prašymus, Nacionalinė žemės tarnyba neturi.*

▲ Nuo 1991-09-01 iki 1994-06-07 žemės reformą vykdė apylinkių agrarinės reformos tarnybos ir rajonų privatizavimo komisijos. Preliminarius žemės reformos žemėtvarkos projektus rengė Valstybinis žemėtvarkos institutas. Sprendimus dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo priiminėjo Vyriausybės įgaliota Žemės ūkio ministerija.

1992–1993 m. žemės reformai vykdyti buvo naudojamos valstybės biudžeto lėšos ir žemės reformos fondo lėšos, iš viso per minėtus metus panaudota 8,9 mln. Lt (visos lėšos panaudotos žemės reformos darbams, t. y. projektų, bylų parengimui ir kt., apmokėti).

▲ Nuo 1994-06-08 iki 1995-06-27 žemės reformą vykdė agrarinės reformos tarnybos ir miestų bei rajonų valdybos. Preliminarinius projektus rengė Valstybinis žemėtvarkos institutas. Sprendimus priminėjo rajonų, kuriuose yra turėtoji žemė ar miškas, arba kuriuose žemė ar miškas sugražinami ekvivalentine natūra, valdybos (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-01-26 nutarimas Nr. 55). Per 1994 m. privačios žemės naudmenų plotai padidėjo 210 345 ha. (arba nuo 4.4 proc. iki 7.6 proc. viso Lietuvos Respublikos žemės fondo).

Nuo 1994 m. vadovaujantis Vyriausybės 1993-12-31 nutarimu Nr. 967 patvirtinta kompensavimo už valstybės išperkamą žemę ir mišką bei atsiskaitymo su valstybe už perkamą žemę ir mišką tvarka, buvo pradėtos mokėti kompensacijos už valstybės išperkamą žemę, mišką ir vandens telkinius.

1994 m. žemės reformos vykdymui buvo naudojamos valstybės biudžeto lėšos ir žemės reformos fondo lėšos, iš viso per 1994 m. panaudota 16 mln. Lt (iš jų atlyginta piliečiams pinigais už valstybės išperkamą žemę, mišką ir vandens telkinius 5,2 mln. Lt, likusios lėšos panaudotos žemės reformos darbams apmokėti).

▲ Nuo 1995-06-28 iki 1997-07-22 žemės reformą vykdė apskričių valdytojų administracijos bei į jų sudėtį įeinančios agrarinės reformos tarnybos. Jų darbą koordinavo ir kontroliavo Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimui ir žemės privatizavimo darbams miestuose bei kaimo vietovėse metodiškai vadovavo Valstybinė žemėtvarkos ir geodezijos tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos (dabar Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos). Žemės reformos žemėtvarkos projektus rengė Valstybinis žemėtvarkos institutas. Per 1995 m. privačios žemės naudmenų plotai padidėjo 835 tūkst. ha., per 1996m. – 241 tūkst. ha.

▲ Nuo 1997-07-23 Žemės reformos darbų užsakovu ir organizatoriumi tapo apskričių viršininkų administracijos, kurių sudėtyje buvo įkurti Žemės tvarkymo departamentai. Žemės reformos darbus buvo leista vykdyti ne tik Valstybiniam žemėtvarkos institutui ir kitoms įmonėms, bet ir privatiems asmenims, turintiems leidimus. Agrarinės reformos tarnybos, kaip juridiniai asmenys, buvo panaikintos 1997 metų liepos mėnesį, priėmus piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimą ir žemės reformą reglamentuojančių įstatymų naujas redakcijas.

Per 1997 m. privačios žemės naudmenų plotai padidėjo 11 tūkst. ha.

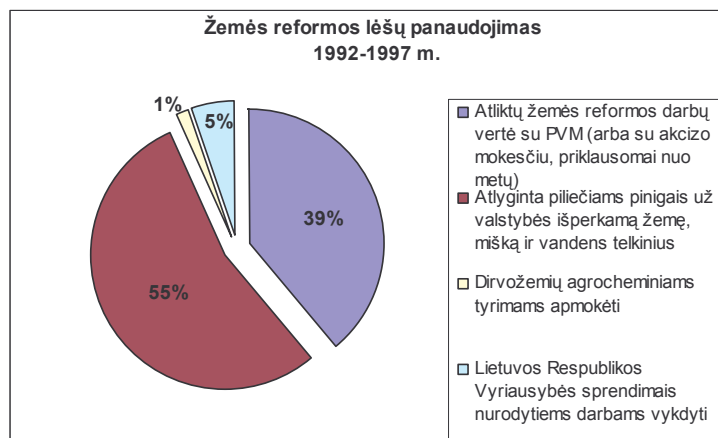
1995–1997 m. žemės reformai vykdyti buvo naudojamos valstybės biudžeto, žemės reformos fondo ir miško fondo lėšos, iš viso per minėtus metus panaudota 113,6 mln. Lt (iš jų atlyginta piliečiams pinigais už valstybės išperkamą žemę, mišką ir vandens telkinius 70 mln. Lt, likusios lėšos panaudotos žemės reformos darbams apmokėti).

Privačios žemės naudmenos per 1995–1997 padidėjo nuo 7,6 proc. iki 24,3 proc. viso Lietuvos Respublikos žemės fondo.

1997 m. reformos tempai sulėtėjo, 1997-01-16 priėmus „Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ galiojimo sustabdymo laikinąjį įstatymą“ Nr. VIII-76. Šio įstatymo 1 straipsnis numatė, kad laikinai, iki bus priimtas naujas įstatymas, sustabdomas įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ galiojimas, t. y žemės reforma buvo sustabdyta.

2. grafikas

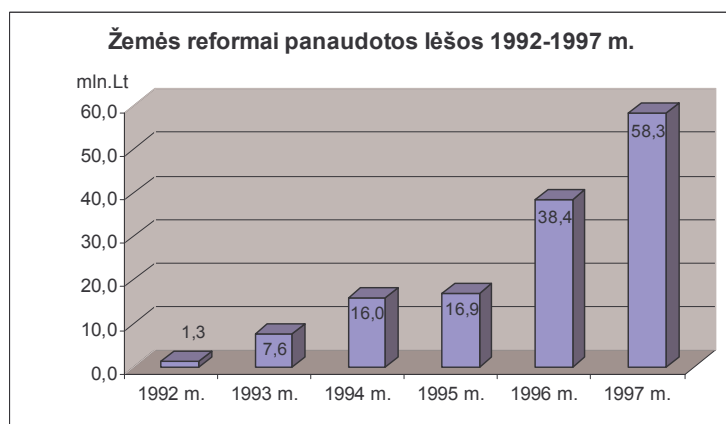
Apibendrinant 1992–1997 m. laikotarpį pažymėtina, kad žemės reformai buvo panaudota 136,6 mln. Lt valstybės lėšų, didžioji dalis (55 %, arba 75,2 mln. Lt) šių lėšų buvo panaudota atlyginti piliečiams už valstybės išperkama žemę, mišką ir vandens telkinius (2 grafikas).



Analizuojant minėtą laikotarpį pastebėta, kad žymus lėšų panaudojimo šuolis buvo 1996 m., kai žemės reformai lėšų buvo panaudota 2,3 karto daugiau nei 1995 m. (3 grafikas).

3. grafikas

Toks išaugęs lėšų panaudojimas neturėjo didelio poveikio privačios žemės naudmenų plotų didėjimui, nes didžioji dalis lėšų 1996–1997 m. buvo panaudotos kompensacijoms už valstybės išperkama žemę mokėti. Pavyzdžiui, 1997 m. 80 %



(46,7 mln. Lt) visų žemės reformai panaudotų lėšų sudarė lėšos, panaudotos atlyginti piliečiams už valstybės išperkama žemę, mišką ir vandens telkinius.

Išvados

- 1991–1992 m. buvo priimti pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys žemės reformą, sukurtos reformą vykdančios struktūros, pradėti parengiamieji žemės reformos darbai, priimti pirmieji sprendimai dėl nuosavybės teisių atkūrimo.
- Per 1992–1997 m. laikotarpį žemės reformai iš viso buvo panaudota 136,6 mln. Lt valstybės lėšų, didžioji dalis (55 %) šių lėšų buvo panaudotos kompensacijoms už valstybės išperkama žemę mokėti.

- Nuo reformos pradžios iki 1994-01-01 privačios žemės naudmenų plotai padidėjo iki 4.4 proc., o iki 1998-01-01 padidėjo iki 24,3 % viso Lietuvos Respublikos žemės fondo (ir sudarė 1,59 mln. ha).
- 1991–1997 m. laikotarpiu sparčiausiai žemės reforma vyko 1995 m., kai privačios žemės naudmenų plotai (lyginant su 1994 m.) išaugo 12.8 proc.
- 1997 m. reformos tempai sulėtėjo. Pagrindinė sulėtėjimo priežastis – 1997-01-16 priimtas „Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ galiojimo sustabdymo laikinasis įstatymas“ Nr. VIII-76.

Valstybės kontrolės 1992–1997 m. atliktų žemės reformos tikrinimų apibendrinimas

Valstybės kontrolė patikrino 1992–1996 metų žemės pardavimą įkūrusiems ūkius Valstiečio ūkio įstatymo pagrindu ir išvadas pateikė Vyriausybei. Nustatyta, kad pažeidžiant Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymą 1992–1996 metais parduota žemės: Marijampolės apskrityje – 155,3 ha, Alytaus apskrityje – 32,2 ha, Kauno apskrityje – 145,8 ha, Klaipėdos apskrityje – 93,9 ha, Utenos apskrityje – 75,9 ha, Vilniaus apskrityje – 58,74 ha, Panevėžio rajone – 9,6 ha, Tauragės rajone – 16,3 ha. Dėl padarytų pažeidimų pašalinimo priimti sprendimai.

Valstybės kontrolė 1997 metais nustatė, kad apskričių valdytojų administracijos neužtikrino Vyriausybės nustatyto kompensacijų mokėjimo eiliškumo, todėl pažeidžiant šią tvarką išmokėta 241,6 tūkst. Lt, ne pagal paskirtį panaudota 5,5 tūkst. Lt. Dėl žemėtvarkos ir geodezijos tarnybos ne laiku paruoštų dokumentų neišmokėta 568,3 tūkst. Lt.

Valstybės kontrolė konstatavo, kad Žemės ūkio ministerija ir apskričių valdytojų administracijos neužtikrino įstatymų, reglamentuojančių žemės reformos eigą, įgyvendinimo, todėl žemės reforma ir nuosavybės teisių į žemę atstatymas užsitęsė. Valstybės kontrolė pasiūlė Vyriausybei ruošiamuose norminiuose teisės aktuose numatyti apskričių viršininkų administracijų atsakomybę ir kontrolę rajonų žemėtvarkos tarnyboms, atliekančioms dokumentacijos paruošimą, numatant vykdytojų atsakomybę.

1998 metais atliktas Valstybės biudžeto lėšų, skirtų kompensacijoms už išperkamą žemę ir mišką išmokėti, žemės reformos darbams, naudojimo bei nuosavybės teisių į žemę atkūrimo eigos tikrinimas. Valstybės kontrolės sprendimais pareikalauta patraukti drausminėn atsakomybėn pažeidimus padariusius apskričių viršininkų administracijų tarnautojus. Pareikštos drausminės nuobaudos 16 žemėtvarkos darbuotojų.

Buvo nustatyta, kad rajonų žemėtvarkos skyriai nevykdė kompensacijoms išmokėtų lėšų kontrolės, nepanaudotų lėšų negražino į biudžetą, neteisingai užpildydavo išlaidų sąmatos vykdymo apyskaitas. Žemėtvarkos ir teisės departamentas nevykdė žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo bei atliktų privatizavimo darbų kontrolės, nebuvo kontroliuojami biudžeto lėšomis atliekami žemės reformos ir žemėtvarkos darbai, buvo apsiribojama apskričių viršininkų administracijų Žemės tvarkymo departamentų teikiamos informacijos apibendrinimu apie žemės reformos eigą bei lėšų panaudojimą. Pažeidžiant žemės reformos įstatymu nustatytą eiliškumą, 106 piliečiams atkurta nuosavybės teisė į 533 ha žemės plotą. Nustatytu laiku iki 1998-05-11 nebuvo nustatytas laisvos žemės fondo plotas.

Nagrindėdamas skundus Žemėtvarkos ir teisės departamentas, nustatęs pažeidimus, pasiūlydavo apskričių viršininkams pašalinti juos, tačiau tolimesnis šių pasiūlymų realizavimas nebuvo kontroliuojamas. Žemėtvarkos ir teisės departamentas, kaip kontroliuojanti institucija, nesiėmė priemonių inicijuoti neteisėtų sprendimų panaikinimą teismine tvarka.

Žemėtvarkos ir teisės departamentas nesivadovavo Žemės reformos pakeitimo įstatymu ir į žemės reformos žemėtvarkos darbų kainyną įtraukė valstybės nuomojamos žemės sklypų projektų sudarymo trumpalaikiai nuomai darbus, todėl ne pagal paskirtį panaudojo 3 334,9 tūkst. Lt.

Vykdydamas metodinio vadovavimo funkcijas Žemėtvarkos ir teisės departamentas nenustatė prioritетinių žemės reformos darbų, finansuojamų biudžeto lėšomis pagal tikslinį panaudojimą, sąrašo,

todėl ne pagal paskirtį buvo panaudota 1 576,5 tūkst. Lt.

Apskričių viršininčių administracijos, pažeisdamos Vyriausybės nustatytą eiliškumą, kompensacijoms už valstybės išperkama žemę ir mišką paskirstė 300,4 tūkst. Lt, ne pagal paskirtį panaudojo 17,2 tūkst. Lt.

Apskričių viršininčių administracijos 1997 metais nepagrįstai panaudojo 21,3 tūkst. Lt biudžeto lėšų, skirtų žemės reformai, apmokėdamos projektuotojams už piliečių konsultavimą žemės reformos klausimais: 1473,5 tūkst. Lt – už neturinčią praktinės naudos duomenų analizę, 81,7 tūkst. Lt – už 1992–1997 m. bylų pertvarkymą.

Valstybės kontrolė, siekdama pagerinti žemės reformos eigą, pasiūlė:

Žemės ūkio ministerijai:

◆ Parengti žemės reformos žemėtvarkos darbų finansuojamų iš valstybės biudžeto lėšų, detalų sąrašą bei nustatyti, kad apskričių viršininčių administracijos skirtas kompensacijoms už turėtą žemę ir mišką lėšas paskirstytų ir išmokėtų nurodytais terminais.

2.2. Žemės reforma 1998–2002 m.

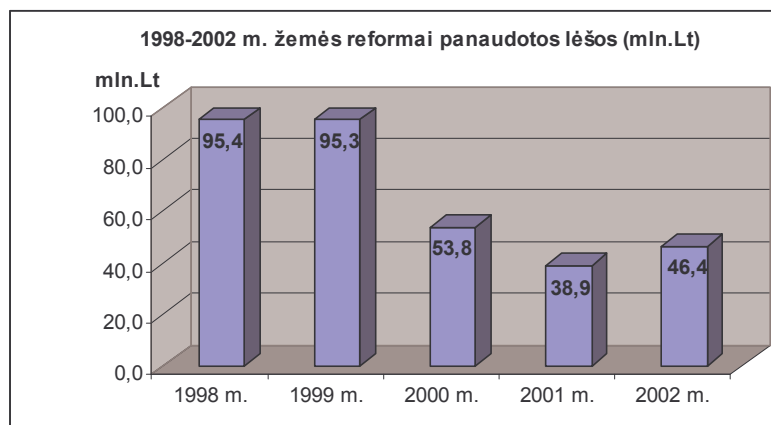
Kaip jau minėta, nuo 1997-07-23 žemės reformos darbų užsakovu ir organizatoriumi tapo apskričių viršininčių administracijos, kurių sudėtyje buvo įkurti Žemės tvarkymo departamentai. Būtent todėl nuo 1998 m. pagrindinis žemės reformos darbų krūvis (organizacija ir atsakomybė) tenka apskričių viršininčių administracijoms, jų sudėtyje esantiems Žemės tvarkymo departamentams. Jų veiklą kontroliuoja ir koordinuoja Nacionalinė žemės tarnyba (iki 2001 m. Žemėtvarkos ir teisės departamentas).

2.2.1. Žemės reformai skirtų lėšų panaudojimas ir Lietuvos Respublikos žemės fondo pagal nuosavybės formas kitimas

Audito metu nustatyta, kad 1998–2002 m. laikotarpiu žemės reformai vykdyti buvo naudojamos:

- 1998–2002 m. valstybės biudžeto lėšos, apskritims gaunant tiesioginį finansavimą;
- 1998–2000 m. žemės reformos fondo lėšos, kurias administravo Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija;
- 1999 m. iš valstybės pasiskolintos lėšos – 60 mln. Lt (30 mln. Lt buvo skirta per žemės reformos fondą, o kiti 30 mln. Lt pagal Vyriausybės nutarimus 1999-08-27 Nr. 938 ir 1999-12-02 Nr. 1339);
- 2000 m. Kaimo rėmimo fondo lėšos – 4 mln. Lt žemės reformos darbams, kurias 2001 m. NŽT grąžino iš specialiosios programos „Žemės reformos vykdymas“;
- nuo 2001 m. specialiosios programos „Žemės reformos vykdymas“, kurią vykdo Nacionalinė žemės tarnyba, lėšos.

1998–2002 m. laikotarpiu žemės reformai vykdyti faktiškai iš viso panaudota 329,9 mln. Lt, į šią sumą



neįskaitytos privačių asmenų lėšos (4 grafikas).

Lietuvos Respublikos žemės fondo apskaitos 1999-01-01 duomenimis, privati žemė sudarė 1,7 mln. ha, valstybinė – 4,9 mln. ha.

Žemės reformos metu per 1998 m. privačios žemės naudmenų plotai padidėjo 27 092 ha, 1999 m. – 339 272 ha, 2000 m. – 295 888 ha, 2001 m. – 234 801 ha, 2002 m. – 251 775 ha.

2003-01-01 privati žemė sudarė 2,8 mln. ha, valstybinė – 3,7 mln. ha. Žemės reformos eigoje privačios žemės naudmenų plotai minėtu laikotarpiu išaugo nuo 25.3 iki 42.8 procentų bendro Lietuvos Respublikos teritorijos ploto.

Pastaba. Mūsų skaičiavimais, 1998–2002 m. valstybei atkurti nuosavybės teisę į vieną hektarą žemės vidutiniškai kainavo 202 Lt (žemės reformos darbai šioje kainoje sudaro 178 Lt). Į šią kainą neįtrauktos lėšos kompensacijoms už valstybės išperkama žemę, mišką ir vandens telkinius mokėti.

2.2.2. Nuosavybės teisių atkūrimas

Lietuvos Respublikoje 2003-01-01:

- atkurti nuosavybės teises į žemę, mišką, vandens telkinius buvo pateikti 726 006 piliečių prašymai į 4,17 mln. ha plotą (iš jų gražinti natūra arba lygiaverčiu žemės ar miško sklypu, vandens telkiniu – 3,44 mln. ha, atlyginant pasirinktu kompensavimo būdu – 0,73 mln. ha);
- iš viso piliečiams atkurtos nuosavybės teisės į 3,40 mln. ha plotą (priimti 592 081 sprendimai), iš jų: gražinant natūra arba lygiaverčiu žemės ar miško sklypu, vandens telkiniu – 2,73 mln. ha (priimti 480 862 sprendimai), atlyginant pasirinktu kompensavimo būdu – 0,67 mln. ha (priimti 111 219 sprendimai).

Bendrai nuosavybės teisės į žemę (įskaitant gražinimą natūra ar perdavimą lygiaverčiu sklypu ir atlyginimą už valstybės išperkama žemę pasirinktu kompensavimo būdu) atkurtos į 84 proc. piliečių, pateikusių visus reikiamus dokumentus, prašymuose nurodyto ploto.

Nuosavybės teisės dar neatkurtos į 766 tūkst. ha plotą, iš jo į 121 tūkst. ha plotą nėra pateikti nuosavybės teisę ir giminystės ryšį įrodantys dokumentai (tai sudaro 15,7 proc. ploto, į kurį neatkurtos nuosavybės teisės). Lietuvos Respublikos 2003-06-19 įstatymu Nr. IX-1634 nuosavybės teises į nekilnojamąjį turtą bei giminystės ryšį su buvusiuoju savininku patvirtinančių dokumentų padavimo terminas nustatytas iki 2003-12-31.

Nuosavybės teisių atkūrimo natūra ar perduodant lygiavertį žemės sklypą analizė

Respublikoje iki 2003-01-01 sparčiausiai žemės reforma buvo vykdoma Telšių apskrityje, kur nuosavybės teisės atkurtos į 93,6 proc. piliečių prašymuose nurodyto ploto tiems, kurie pateikė visus reikiamus dokumentus.

Vilniaus apskrityje žemės reforma vyko lėčiausiai, nuosavybės teisės atkurtos į 67,2 proc. piliečių prašymuose nurodyto ploto tiems, kurie pateikė visus reikiamus dokumentus. Nuosavybės teisės

Vilniaus apskrityje dar neatkurtos į 182 903 ha plotą, iš jo dėl 24 111 ha nėra pateikti nuosavybės teises ir giminystės ryšius įrodantys dokumentai (tai yra 13,1 proc. šio ploto).

Priežastys, nulėmusios lėtą žemės reformos eigą Vilniaus apskrityje – neišlikę į vienkiemius neišskirstytų 900 rėžinių kaimų bei 40 proc. į vienkiemius išskirstytų kaimų archyviniai dokumentai, žemės valdų planai; piliečių pasyvumas teikiant nuosavybės teises ir giminystės ryšius įrodančius dokumentus; priimtų sprendimų dėl kompensavimo už valstybės išperkama žemę naikinimas.

Šalies mastu miestuose nuosavybės teisių į žemę atkūrimas vyksta kur kas lėčiau nei kaimo vietovėse. Tai sąlygojo 2001 m. balandžio 2 d. Konstitucinio Teismo priimtas nutarimas dėl Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo kai kurių straipsnių ir Konstitucijos atitikimo, kuris sulėtino nuosavybės teisių į žemę atkūrimą miestuose, nes vadovaujantis jo nuostatomis laisva (neužstatyta) žemė, kuri nepanaudojama visuomenės poreikiams, turi būti gražinama buvusiems savininkams. Todėl buvo pradėti rengti teisės aktų pakeitimai, o nuosavybės teisių atkūrimas laikinai sustabdytas. 2002-04-19 įsigaliojus Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5, 12, 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymui, nuosavybės teisės į žemę miestų teritorijose atkuriamos ne tik perduodant neatlygintinai nuosavybėn piliečiams prie nuosavybės teise turimų gyvenamųjų namų ar kitų pastatų naudojamus žemės sklypus bei perduodant neatlygintinai nuosavybėn piliečiams naujus Vyriausybės nustatyto dydžio žemės sklypus, bet ir gražinant natūra laisvą (neužstatytą) žemę turėtoje vietoje.

Atkurti nuosavybės teises į 63 881 ha miestų teritorijoje esančią žemę iki 2003-04-01 pateikti 58 228 prašymai. Priimti 34 068 sprendimai (dėl 14 920 ha), t. y. nuosavybės teises atkurtos 58,5 proc. piliečių, pateikusių prašymus, arba į 23.3 proc. piliečių prašymuose nurodyto ploto.

Nuosavybės teises bei giminystės ryšius įrodančių dokumentų dar nepateikė 8 865 piliečiai, t. y. 15,2 proc. piliečių, pateikusių prašymus atkurti nuosavybės teises.

Pastaba. Įvertinus tai, kad 1998–2002 m. valstybei vieno hektaro nuosavybės atkūrimas natūra arba perduodant neatlygintinai nuosavybėn lygiavertį turėtajam žemės sklypą vidutiniškai kainavo 202 Lt, atkurti nuosavybės teises į dar neatkurtą 646 tūkst. ha plotą gražinant žemę natūra arba perduodant neatlygintinai nuosavybėn lygiavertį turėtajam žemės sklypą (su sąlyga, kad iki 2003-12-31 piliečiai, pretenduojantys atkurti nuosavybės teises, nepateiks trūkstamų nuosavybės teises ir giminystės ryšius su buvusiuoju savininku įrodančių dokumentų) valstybei gali kainuoti apie 130 mln. Lt. Jei laikysimės prielaidos, kad kiekvienais metais finansavimas bus vidutiniškai toks pat, kaip 1998–2002 m., nuosavybės teisės į 646 tūkst. ha plotą gražinant žemę natūra arba perduodant neatlygintinai nuosavybėn lygiavertį turėtajam žemės sklypą turėtų būti atkurtos per 3 metus.

Nuosavybės teisių atkūrimo pasirinktu kompensavimo būdu analizė

Kaip jau minėta, 2003-01-01 duomenimis, piliečiai pasirinktu kompensavimo būdu atkurti nuosavybės teises pareiškė norą į 726 767 ha plotą. Priimti 111 219 sprendimai dėl 669 886 ha ploto (93

% viso pretendentų prašymuose nurodyto ploto) atkūrimo. Tačiau už šią žemę, mišką ir vandens telkinius piliečiams dar nėra visiškai atlyginta, kadangi iki 2003-01-01 piliečiams išmokėta tik 172,9 mln. Lt kompensacijų.

Priimtų sprendimų dėl atlyginimo pasirinktu kompensavimo būdu už valstybės išperkama žemę, miškus, vandens telkinius plotai sudarė:

2001-01-01 – 688 577 ha;

2002-01-01 – 684 093 ha;

2003-01-01 – 669 886 ha.

Kaip matome, šie plotai nuolat mažėjo. Mūsų nuomone, tam įtakos turėjo jau priimtų sprendimų (dėl kompensacijų) naikinimas bei pretenduojančių atkurti nuosavybės teises asmenų valios dėl nuosavybės teisių atkūrimo būdo keitimas (iki 2003-04-01), kurį lėmė nepakankamas lėšų skyrimas kompensacijoms už žemę mokėti.

Vyriausybės 2003-05-06 nutarimu Nr. 565 patvirtintoje Piliečių nuosavybės teisių į žemę atkūrimo baigiamojo etapo ir kitų žemės reformos darbų programoje nurodoma, jog vykdant Lietuvos Respublikos kompensacijų už valstybės išperkama nekilnojamąjį turtą dydžių, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat garantijų ir lengvatų, numatytų Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo nuostatas kompensacijoms už valstybės išperkama žemę, mišką ir vandens telkinius išmokėti iki 2009-01-01, atsižvelgiant į prognozuojamus metinės infliacijos pasikeitimus, reikės 1 176 mln. Lt.

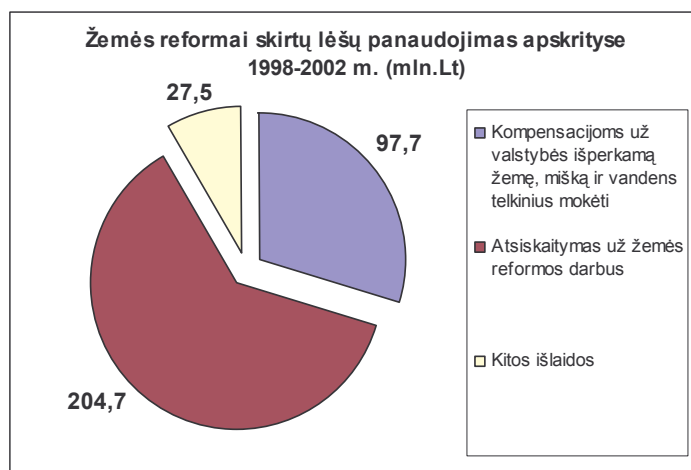
Pastaba. Jei laikysimės prielaidos, kad kiekvienais metais finansavimas kompensacijoms mokėti bus vidutiniškai toks pat, kaip 1998–2002 m., tai už valstybės išperkama žemę, mišką ir vandens telkinius piliečiams bus visiškai atlyginta tik po 60 metų, jeigu situacijos nepagerins atlyginimas vertybiniais popieriais (akcijomis).

2.2.3. Žemės reformai skirtų lėšų panaudojimas apskričių viršininkų administracijose

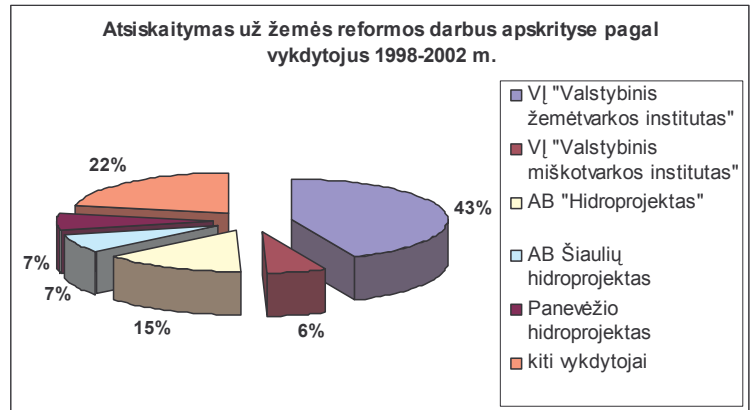
Atlikus žemės reformai skirtų lėšų panaudojimo analizę apskrityse nustatyta, kad didžiąją jų dalį sudarė lėšos atsiskaitymams už atliktus žemės reformos darbus (62 % visų išlaidų) (5 grafikas).

Didžiąją žemės reformos darbų dalį apskrityse atliko VĮ „Valstybinis žemėtvarkos institutas“ ir AB „Hidroprojekta“, atitinkamai 43 % ir 15 % (arba 88,9 mln. Lt ir 30,4 mln. Lt) (6 grafikas).

5. grafikas



Atliekant auditą nustatyta, kad žemės reformos lėšos apskrityse buvo naudojamos ne tik kompensacijai ir darbams apmokėti, bet ir biuro technikai įsigyti bei remontuoti, specialistų atlyginimų priedams, duomenų bazių naudojimui ir turto registracijai, teismo išlaidoms, ūkinėms išlaidoms (tokioms kaip pašto, transporto, raštinės ir kt. išlaidoms).



5-ame grafike visos šios išlaidos įvardintos kaip kitos išlaidos, jos sudarė 8 % visų žemės reformai apskrityse panaudotų išlaidų per 1998–2002 m. Reiktų atkreipti dėmesį į tai, kad 37 % (arba 10,2 mln. Lt) kitų išlaidų buvo panaudotos apskričių specialistų atlyginimų priedams mokėti.

Atlikus kitų išlaidų panaudojimo apskrityse analizę, nustatyta, kad dalis jų buvo naudojama nekilnojamojo turto ir teisių į jį registravimui. Vyriausybės 1998-01-22 nutarimu Nr. 85 patvirtintų Nekilnojamojo turto registro nuostatų 97 p. nustatyta, jog nekilnojamojo turto registras finansuojamas iš: 1) Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto skiriamų lėšų; 2) įplaukų už nekilnojamojo turto ir teisių į jį įregistravimą; 3) įplaukų už naudojamą registro duomenimis.

Atlyginimą už nekilnojamojo turto ir teisių į jį registravimą reglamentuojančiame nuostatų 99 p. buvo nustatyta, kad už žemės sklypų teisinį registravimą imamas 0,3 procento nominalios indeksuotos žemės kainos atlyginimas, o lėšos, gautos už šių žemės sklypų ir nuosavybės teisių į juos įregistravimą, paskirstomos taip: 50 procentų apskaičiuotos sumos pervedama atitinkamam filialui pagal jo pateiktas sąskaitas, kiti 50 procentų – atitinkamoms apskričių viršininkų administracijoms už dokumentų ir duomenų parengimą registruoti registre. Šias lėšas apskričių viršininkų administracijos naudoja kompiuterių, dauginimo ir kitokios technikos bei įrangos, susijusios su žemėtvarkos darbais, įsigijimo išlaidoms padengti, priemokoms apskričių viršininkų administracijų žemės tvarkymo departamentų ir rajonų, miestų žemėtvarkos skyrių darbuotojams mokėti.

Taigi teisinėje bazėje buvo sudarytos galimybės 50 % asignavimų, skiriamų apskričių viršininkų administracijoms gražinamų žemės sklypų teisinei registracijai, panaudoti pačiose apskričių viršininkų administracijose ir jų žemėtvarkos skyriuose kompiuterių, dauginimo ir kitos technikos bei įrangos, susijusios su žemėtvarkos darbais, įsigijimo išlaidoms padengti, apskričių viršininkų administracijų, rajonų, miestų žemėtvarkos skyrių darbuotojų priemokoms mokėti.

Atkreipus dėmesį į šį faktą audito metu buvo surinkti duomenys apie 1998-01-22 Vyriausybės nutarimo Nr. 85 normų pagrindu 1998–2002 metais gražintas lėšas ir jų panaudojimą vienoje iš apskričių – Alytaus apskrities viršininko administracijoje ir jai priklausančiuose žemėtvarkos skyriuose.

Šios gražintos lėšos (282,6 tūkst. Lt) buvo panaudotos (2. lentelė):

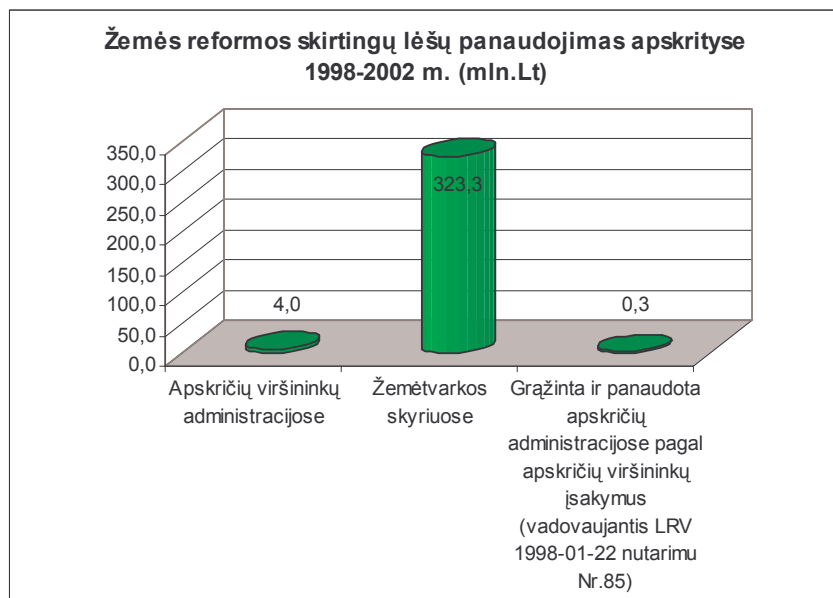
Metai	Gauta, tūkst.Lt	Panaudota, tūkst.Lt
1998	42.5	42.3
1999	65	43.4
2000	95.8	116.1
2001	56.7	58.2
2002	22.6	22.6
Iš viso:	282.6	282.6

- 269.2 tūkst. Lt – žemėtvarkos skyriuose – organizacinei technikai įsigyti ir prižiūrėti, specialistų atlyginimų priedams, transporto, ryšių, ūkinėms ir kitoms išlaidoms apmokėti;

- 13.4 tūkst.Lt – vadovaujantis apskrities viršininko įsakymu buvo panaudota apskrities viršininko administracijoje – specialistų atlyginimams išmokėti.

Pažymėtina, kad žemėtvarkos skyriai dalį anksčiau minėtų susigražintų lėšų pervedinėjo apskrities viršininkų administracijoms pagal apskričių (Kauno, Tauragės, Šiaulių, Utenos, Telšių, Panevėžio) viršininkų įsakymus, kurie buvo priimti vadovaujantis Vyriausybės 1998-01-22 nutarimu Nr. 85. Per 1998–2002 m. žemėtvarkos skyriai minėtoms apskričių viršininkų administracijoms iš viso pervedė 0,3 mln. Lt. Šias lėšas apskričių viršininkų administracijos panaudojo specialistų atlyginimų priedams mokėti (170 tūkst. Lt), biuro technikai įsigyti, ūkinėms ir kitoms išlaidoms apmokėti (7 grafikas).

7. grafikas



Audito metu buvo nustatyti atvejai, kai Žemės ir kito nekilnojamojo turto registro ir kadastro valstybės įmonė (toliau – Registro įmonė) apskričių viršininkų administracijoms už gražinamų žemės sklypų įregistravimą pateikdavo sąskaitas tik dėl 50 % registravimo įkainių apmokėjimo. Tokiu būdu žemės sklypų registravimui skirtos lėšos šiam tikslui net nebūdavo pervedamos, o likdavo žemėtvarkos skyriuose ir, kaip nustatyta audito metu, didžioji jų dalis būdavo panaudojama specialistų atlyginimų priedams mokėti.

Lėšos apskričių viršininkų administracijoms būdavo pervedamos už dokumentų ir duomenų parengimą sklypams registruoti Registro įmonėje. Yra būtina atsižvelgti į tai, kad šios funkcijos žemėtvarkos skyrių nuostatuose ir jų darbuotojų pareigybių aprašymuose buvo ir yra įtvirtintos kaip vienos iš pagrindinių šių viešojo administravimo subjektų funkcijų ir uždavinių, todėl Valstybės kontrolė,

2001 metais vykdytų auditų metu šiuos faktus nustačiusi, tokį lėšų grąžinimą biudžetinei įstaigai įvertino kaip neleistiną.

Valstybės kontrolė šiuos faktus išdėstė Valstybės turto kontrolės skyriaus 2001-12-18 ataskaitoje „Dėl žemės fondo valstybinės apskaitos ir žemės reformos eigos vertinimo teminio tikrinimo apibendrinimo“ ir pasiūlė Vyriausybei panaikinti 1998-01-22 Vyriausybės nutarimo Nr. 85 (keista 1999-01-20 nutarimu Nr. 68) 99.1.2 punktą, sudarantį sąlygas aprašytu būdu dubliuoti biudžetinės įstaigos darbo apmokėjimą. Siūlymas buvo įgyvendintas, ir minėta norma Vyriausybės 2002-07-12 nutarimu Nr. 1129 buvo panaikinta.

Atsižvelgiant į tai, kad Registro įmonė už grąžinamų nuosavybėn žemės sklypų teisinį įregistravimą gaudavo tik 50 % įkainiais nustatytų lėšų sumos, ir tokia tvarka egzistavo pakankamai ilgą laiką tarpą – nuo 1998 iki 2002 metų, darytina išvada, kad registravimo įkainiai buvo nustatyti nepagrįstai dideli. Tačiau ir šis trūkumas Vyriausybės 2002-07-12 nutarimo Nr. 1129 nuostatose buvo pašalintas, patvirtinant 50 % mažesnę grąžinamų sklypų registravimo Registro įmonėje įkainį – 0,15 procento nominalios indeksuotos žemės kainos, kartu nustatant, kad šio mokesčio mokėjimo našta perkeliama nuosavybės teises į žemės sklypą atstatantiems asmenims.

Išvados

- *Per 1998–2002 m. laikotarpį viso žemės reformai buvo panaudota 329,9 mln. Lt valstybės lėšų, didžioji dalis (62 % arba 204,7 mln. Lt) šių lėšų buvo panaudotos atsiskaitymams už atliktus žemės reformos darbus.*
- *1998-01-01 privačios žemės plotai sudarė 1,59 mln. ha (24,3 % viso Lietuvos Respublikos žemės fondo), o 2003-01-01 privačios žemės plotai sudarė 2,79 mln. ha (42,8 % viso Lietuvos Respublikos žemės fondo).*
- *1998–2002 m. valstybei vieno hektaro nuosavybės atkūrimas natūra arba perduodant neatlygintinai nuosavybėn lygiavertį turėtajam žemės sklypą vidutiniškai kainavo 202 Lt.*
- *1999 metais žymiai išaugo privačios žemės naudmenų plotai, lyginant su 1998–2003 metų laikotarpiu. Mūsų nuomone, toks augimas susijęs su 1998–1999 m. padidėjusius finansavimu bei su 1999-05-13 įstatymu Nr. VIII-1181, kuris piliečiams leido nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą perleisti notariškai patvirtinta sutartimi savo vaikams (įvaikiams), tėvams (itėviams), sutuoktiniui bei vaikaičiams ir kitiems asmenims, jeigu šie yra Lietuvos Respublikos piliečiai.*
- *Atkuriant nuosavybės teises pasirinktu kompensavimo būdu 2001–2002 m. mažėjo jau priimtų sprendimų atlyginti už valstybės išperkama žemę, mišką, vandens telkinius skaičius. Pagrindinė mažėjimo priežastis – piliečių valios dėl nuosavybės teisių atkūrimo būdo keitimas (tai nulėmė mažas finansavimas) ir jau priimtų sprendimų naikinimas.*
- *Po Konstitucinio teismo nutarimo (2001 m. balandžio 2 d.) teisės aktų pakeitimų rengimo metu sulėtėjo nuosavybės teisių atkūrimas miestuose.*

- *Jei laikysimės prielaidos, kad kiekvienais metais finansavimas bus vidutiniškai toks pat, kaip 1998–2002 m., tai nuosavybės teisės grąžinant žemę natūra arba perduodant neatlygintinai nuosavybėn lygiavertį turėtajam žemės sklypą į likusį 645 540 ha plotą turėtų būti atkurtos per 3 metus, o atkuriant už valstybės išperkama žemę, mišką ir vandens telkinius pasirinktu kompensavimo būdu piliečiams bus visiškai atlyginta tik po 60 metų, jei situacijos nepagerins atlyginimas vertybiniais popieriais (akcijomis) už valstybės išperkama nekilnojamąjį turtą.*

2.2.4 Žemės reformos lėšų apskaita, kontrolė ir panaudojimas Nacionalinėje žemės tarnyboje

Specialiosios programos „Žemės reformos vykdymas“ išlaidų sąmatas pagal priemones kiekvienais metais nutarimais tvirtindavo Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Vykdydama Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintos sąmatos priemones NŽT lėšas naudojo pati, samdydama rangovus ir pervedinėjo apskritims. Lėšas apskritims įsakymais skyrė Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministras ir NŽT generalinis direktorius pagal sąmatas patvirtintoms priemonėms.

Biudžeto lėšos iš Specialiosios žemės reformos vykdymo programos pervedamos pagal NŽT paraiškas į pavedimų sąskaitas. Teisės aktuose nėra reglamentuota nepavaldžių (apskričių viršininkų administracijos nepavaldžios nei Žemės ūkio ministerijai, nei NŽT) institucijų finansavimo tvarka, bet Biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos tvarkos (patvirtinta 2001-03-16 Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu Nr. 70) 200 punkte nurodyta, kad atlikusi pavedimą biudžetinė įstaiga lėšas pervedusiai įmonei, įstaigai ar organizacijai pateikia ataskaitą ir sutartyje nustatyta tvarka grąžina nepanaudotų lėšų likutį. Nors NŽT ir apskritys yra savarankiški juridiniai asmenys, NŽT su apskritimis pavedimų lėšų sutarčių nesudaro, o esama atsiskaitymo už gautas lėšas forma neužtikrina NŽT ataskaitų teisingumo, taigi ir specialiosios žemės reformos vykdymo programos lėšų panaudojimo kontrolės.

Faktiškai apskričių administracijos už panaudotas lėšas priemonėms atsiskaitė pateikdamos Biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo apyskaitas (forma Nr. 2). Už lėšas žemės reformos darbams apskritys papildomai atsiskaitė Lietuvos Respublikos žemės ir miškų ūkio ministro 1998-03-20 įsakymu Nr. 134 patvirtinta tvarka. Šioje tvarkoje nurodyta, kad suvestinė teikiama Žemėtvarkos ir teisės departamentui prie Žemės ir miškų ūkio ministerijos, o ne Nacionalinės žemės tarnybos Žemės tvarkymo departamento Žemės reformos skyriui.

NŽT specialiosios programos „Žemės reformos vykdymas“ lėšas:

2001 m.:

- panaudojo pati, samdydama rangovus – 0,2 mln. Lt;
- 4 mln. Lt grąžino į Kaimo rėmimo fondą;
- likusias lėšas (4,5 mln. Lt arba 52 % programos asignavimų) pervedė apskritims.

2002 m.:

- panaudojo pati, samdydama rangovus – 0,5 mln. Lt
- likusias lėšas (16,8 mln. Lt arba 97 % programos asignavimų) pervedė apskritims.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino specialiosios žemės reformos programos sąmatas pagal priemones, tačiau NŽT išlaidų apskaita pagal priemones netvarkoma, nes tai nenumato joks teisės aktas. Mūsų nuomone, netvarkant apskaitos pagal priemones neužtikrinama efektyvi priemonių vykdymo kontrolė.

Audito metu nustatyta, kad Nacionalinės žemės tarnybos metinės Biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo apyskaitos (forma Nr. 2) parengtos neatsižvelgiant į apskričių pateiktas metines Biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo apyskaitas (forma Nr. 2). 2002 m. NŽT metinės atskaitomybės formoje Nr. 2 apskritims pervesti asignavimai iš karto rodomi kaip panaudotos biudžeto lėšos.

Audito metu sulyginus gautus iš apskričių ir iš NŽT 2002 m. metinės atskaitomybės formose Nr. 2 esančius duomenis buvo nustatyti išlaidų skirtumai. Šie skirtumai susidarė dėl to, kad 2002 m. dalies lėšų, skirtų kompensacijoms už valstybės išperkama žemę (598,4 tūkst. Lt) apskritis neišmokėjo, nes gyventojai nespėjo laiku atsidaryti ar pasikeisti asmeninių sąskaitų, į kurias šie pinigai turėjo būti pervesti. NŽT 2002 m. pervedė Utenos apskrities viršininko administracijai 98,0 tūkst. Lt, tačiau apskritis 2003 m. sausio mėn. grąžino 3,4 tūkst. Lt ir šia suma metinės atskaitomybės formoje Nr. 2 sumažino 2002 m. gautus asignavimus ir kasines išlaidas.

Pažymėtina, kad už gautas iš valstybės biudžeto lėšas (įskaitant lėšas, pervestas apskričių viršininkų administracijoms) NŽT atsiskaito Finansų ministerijai, teikdama biudžeto išlaidų sąmatos įvykdymo apyskaitas forma Nr. 2, t. y. Finansų ministerijai NŽT pateikia netikslius apskaitos duomenis, nes neparodo apskirtyse nepanaudotų lėšų.

Palyginus 1998–2002 metais žemės reformos vykdymui skirtų lėšų duomenis: NŽT turimus duomenis ir duomenis, gautus iš apskričių, nustatyta, kad nei vienais metais skirtų lėšų sumos nesutampa. Didelį susirūpinimą kelia tai, kad nesutampa net specialiosios programos „Žemės reformos vykdymas“ lėšų skyrimo sumos, t. y. tų lėšų, kurias skirstė NŽT 2001-2002 m. (3 lentelė)

Audito metu, sulyginus apskričių viršininkų administracijų ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitose esančius duomenis apie valstybės biudžeto lėšas žemės reformai vykdyti, nustatyti neatitikimai.

3. lentelė

Apskritys	Žemės reformos vykdymo spec. programa		Iš viso:	
	2001 m.	2002 m.	2001 m.	2002 m.
	Skirtumas (NŽT duomenys - apskrities duomenys)	Skirtumas (NŽT duomenys - apskrities duomenys)	Skirtumas (NŽT duomenys - apskrities duomenys)	Skirtumas (NŽT duomenys - apskrities duomenys)
Alytaus	3,2	-27,2	-136,3	244,5
Kauno	0	0	0	0
Klaipėdos	174,8	287,1	-512,8	-12,9
Marijampolės	-0,2	-168,7	-0,2	-168,7
Panevėžio	75,4	1377,7	819,9	2013,7
Šiaulių	-4,4	1281,9	-4,4	-7,1
Tauragės	29,6	96	0,3	78
Telšių	0	-0,1	0	-0,1
Utenos	0	-4,3	18,6	-4,3
Vilniaus	0	-23,9	-893	-23,9
Iš viso:	278,4	2818,5	-707,9	2119,2

Panevėžio apskrities viršininko administracija pateikė duomenis, kurie skyrėsi nuo nurodytų valstybės biudžeto apyskaitose (4 lentelė). Alytaus ir Utenos apskričių teikti duomenys buvo keičiami ir tikslinami tris ir daugiau kartų. Darytina išvada, jog žemės reformos lėšų apskaitos tvarkymas šiose apskrityse gali būti netikslus, o NŽT neužtikrina šių lėšų naudojimo efektyvios kontrolės.

Metai	Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto apyskaitose nurodoma pervestų lėšų suma, tūkst.Lt	Lėšų suma, gauta Panevėžio AVA, tūkst.Lt	Skirtumas, tūkst.Lt
1998	5056.0	5631.8	-575.8
1999	3276.0	2756.2	519.8
2000	3630.0	2870.1	759.9
2001	4390.0	3370.6	1019.4
2002	3100.0	1822.4	1277.6
Iš viso:	19452.0	16451.1	3000.9

Igyvendindamos Lietuvos Respublikos Seimo 1999-06-22 rezoliuciją „Dėl žemės reformos“ Žemės ūkio ministerija ir NŽT nuo 2000 m. apie žemės reformą ir jos finansavimą raštais informuodavo Lietuvos Respublikos Seimą ir Vyriausybę. Palyginus šiuos ir Valstybės kontrolės audito metu gautus duomenis nustatyti šie lėšų panaudojimo skirtumai:

Rašto, kuriuo teikta informacija, duomenys	Tekstas	Suma	Valstybės kontrolės gauti duomenys	Skirtumas
2002-01-15 Nr.1311-01-173	2001 m. žemės reformos vykdymui iš viso skirta valstybės biudžeto ir kitų fondų lėšų	37,8 mln. Lt	38,9 mln. Lt	1,1 mln. Lt
2003-01-15 Nr.3B-(7.1)-67	Iš viso 2002 m. žemės reformos vykdymui panaudota	38,39 mln. Lt	46,4 mln. Lt	8,01 mln. Lt

Tvarkos ir formos, kaip turi būti informuojamas Lietuvos Respublikos Seimas ir Vyriausybė, nėra nustačiusi nei Žemės ūkio ministerija, nei NŽT.

Išvados

- *Specialiosios programos „Žemės reformos vykdymas“ išlaidų sąmatas pagal priemones kiekvienais metais nutarimais tvirtindavo Lietuvos Respublikos Vyriausybė, tačiau NŽT išlaidų apskaita pagal priemones netvarkoma, nes tai nenumato joks teisės aktas. Mūsų nuomone, netvarkant apskaitos pagal priemones neužtikrinama efektyvi priemonių vykdymo kontrolė.*

- *NŽT ir apskritys yra savarankiški vienas kitam nepavaldūs juridiniai asmenys, bet NŽT su apskritimis pavedimų lėšų sutarčių nesudaro, todėl esama atsiskaitymo už gautas lėšas forma neužtikrina NŽT ataskaitų teisingumo, taigi ir specialiosios žemės reformos vykdymo programos lėšų panaudojimo kontrolės.*

- *2002 m. Nacionalinė žemės tarnyba 97 % specialiosios žemės reformos vykdymo programos asignavimų pervedė apskritims.*

- *Apskričių ir Nacionalinės žemės tarnybos 2002 m. metinės atskaitomybės formose Nr. 2 esantys duomenys nesutampa, skirtumai susidarė dėl to, kad Nacionalinės žemės tarnybos metinės Biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo apyskaitos (forma Nr. 2) parengtos neatsižvelgiant į apskričių pateiktas metines Biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo apyskaitas (forma Nr. 2).*

- *Finansų ministerijai NŽT pateikia netikslius apskaitos duomenis (biudžeto išlaidų sąmatos įvykdymo apyskaitas forma Nr. 2), nes neparodo apskrityse nepanaudotų lėšų.*
- *Mūsų nuomone, specialiosios „Žemės reformos vykdymas“ programos lėšos būtų efektyviau paskirstomos ir užtikrinama jų gavimo ir naudojimo kontrolė, jei visos žemės reformos priemonės, kurias vykdo apskritys, būtų finansuojamos iš valstybės biudžeto, o ne per Nacionalinę žemės tarnybą.*
- *Už lėšas žemės reformos darbams apskritys papildomai atsiskaitė Lietuvos Respublikos žemės ir miškų ūkio ministro 1998-03-20 įsakymu Nr. 134 patvirtinta tvarka, kurioje nurodyta, kad suvestinė teikiama Žemėtvarkos ir teisės departamentui prie Žemės ir miškų ūkio ministerijos, o ne Nacionalinės žemės tarnybos Žemės tvarkymo departamento Žemės reformos skyriui.*
- *Palyginus 1998–2002 metais žemės reformai vykdyti skirtų lėšų duomenis: NŽT turimus duomenis ir duomenis, gautus iš apskričių, nustatyta, kad nei viena metais skirtų lėšų sumos nesutampa. Didelį susirūpinimą kelia tai, kad nesutampa net specialiosios programos „Žemės reformos vykdymas“ lėšų skyrimo sumos, t. y. tų lėšų, kurias skirstė NŽT 2001–2002 m.*
- *Panevėžio apskrities viršininko administracija pateikė duomenis apie valstybės biudžeto lėšas žemės reformai vykdyti, kurie skyrėsi nuo nurodytų valstybės biudžeto apyskaitose, o Alytaus ir Utenos apskričių teikti duomenys buvo keičiami ir tikslinami tris ir daugiau kartų. Darytina išvada, jog žemės reformos lėšų apskaitos tvarkymas šiose apskrityse gali būti netikslus, o NŽT neužtikrina efektyvios lėšų naudojimo kontrolės.*
- *Žemės ūkio ministerija ir Nacionalinė žemės tarnyba nuo 2000 m. apie žemės gražinimo vykdymą raštais informuodavo Lietuvos Respublikos Seimą ir Vyriausybę. Audito metu nustatyta, kad raštuose teikiama informacija apie žemės reformos vykdymui skirtas ir panaudotas lėšas 2001 ir 2002 m. buvo netiksli.*

Valstybės kontrolės 1998–2001 m. atliktų žemės reformos tikrinimų ir auditų apibendrinimas

Valstybės kontrolė patikrino valstybės biudžeto lėšų, skirtų 1998 metais kompensacijoms už valstybės išperkama žemę ir mišką išmokėjimą bei žemės reformos darbams naudojamą, nuosavybės teisių į žemę atkūrimo eigą. Pareikštos drausminės nuobaudos 15 apskričių viršininkų struktūrų darbuotojams.

Valstybės kontrolė nustatė, kad projektuojant žemės sklypus pažeidžiamas nustatytas eiliškumas. Dėl nepakankamai efektyvaus žemės darbų organizavimo sprendimai dėl nuosavybės teisių atkūrimo priimti per ilgesnį nei 6 mėnesių laikotarpį: Alytaus apskrityje 234 pretendentams 1421 ha žemės plote, Klaipėdos apskrityje 260 pretendentų 1563 ha plote, Telšių apskrityje 183 pretendentams 1393 ha plote. Apskričių viršininkų administracijos, apmokėdamos už piliečių konsultavimą, padidindamos kainas už dokumentų ekspertizę bei natūra gražinamos žemės projektų sudarymo darbus nepagrįstai panaudojo 46,7 tūkst. Lt biudžeto lėšų, skirtų žemės reformai. Pažeidžiant nustatytą tvarką išmokėta 33,1 tūkst. Lt kompensacijų, nepagrįstai priskaičiuota 131,0 tūkst. Lt.

Apskričių viršininkų įsakymai dėl žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo buvo priiminėjami iki galo neatlikus visų parengiamųjų darbų. Suprojektuotų žemės sklypų išdėstymas ir ribos žemėtvarkos projektuose nevisiškai suderintos su visais pretendентаis.

Valstybinėje įmonėje Valstybinis žemėtvarkos institutas nustatyta, kad kai kuriems žemės reformos žemėtvarkos projektams neparengti aiškinamieji raštai, neanalizuojama esama būklė pradedant projektavimo darbus: nenurodytas pretendentų atkurti nuosavybės teises skaičius, sugražinamos žemės plotai, pasirinktas nuosavybės teisių atkūrimo būdas.

Kai kurių apskričių viršininčių įsakymuose dėl žemės reformos žemėtvarkos projektų patvirtinimo nenurodyta: suformuotų gražinti žemės sklypų ir pretendentų skaičius, suprojektuoti ir likę laisvi žemės plotai, nėra pretendentų sąrašų (nepateikusių visų žemės nuosavybės teises ar giminystės faktą įrodančių dokumentų).

Nesilaikant projektų rengimo metodikoje nustatytų reikalavimų kai kuriuose projektuose nėra ekologinio ir ekonominio pagrindimo bei ekonominės analizės apie gražinamų sklypų racionalią žemėnaudą. Valstybės kontrolė pasiūlė:

Žemės ūkio ministerijai:

- ◆ Patikslinti Žemės ir miškų ūkio ministerijos 1998-04-23 įsakymu Nr. 207 patvirtintą žemės reformos žemėtvarkos projektų kaimo vietovėje rengimo metodiką, t. y. apskričių viršininčių įsakymuose dėl žemės reformos žemėtvarkos projektų nurodyti – pagal nustatytą eiliškumą piliečių skaičių, kurių prašymai dėl žemės gražinimo patenkinti, bei sugražintos ir laisvos žemės plotus.

Žemėtvarkos ir teisės departamentui prie Žemės ūkio ministerijos:

- ◆ Atsižvelgti į žemės reformos žemėtvarkos projektų techninėje dokumentacijoje ir priimtuose sprendimuose nustatytus pažeidimus. Organizuoti žemės reformos žemėtvarkos darbų kainyne numatytą žemėtvarkos projektų ekspertizę.

Valstybės kontrolė įvertino 1999 metų žemės fondo naudojimo teisėtumą, apskaitą bei žemės reformos eigą. Nustatyti pagrindiniai pažeidimai: nesilaikyta projektų parengiamųjų darbų atlikimo eiliškumo, nepaženklinti sklypai, į kuriuos atkuriamos nuosavybės teisės, pažeista žemės sklypų asmeniniam ūkiui, bei tarnybinėms daloms suteikimo ir žemės ploto rezervo nustatymo tvarka, netiksliai pritaikyti įkainiai žemės reformos žemėtvarkos darbams.

Rengiant žemės reformos žemėtvarkos projektus, apskričių administracijų Žemės tvarkymo departamentai nepakankamai kontroliavo teisės aktų laikymąsi ir žemėtvarkos darbų kainyno normų taikymą.

Patikrinimų metu nustatytiems pažeidimams pašalinti priimti sprendimai. Į valstybės biudžetą išieškota 111246 Lt.

Po patikrinimo Valstybės kontrolė Vyriausybei pasiūlė:

- ◆ Įpareigoti Žemėtvarkos ir teisės departamentą prie Žemės ūkio ministerijos nuolat kontroliuoti, kaip apskričių viršininčių administracijos įgyvendina žemės reformą.

Valstybės kontrolė įvertino 2000 metų žemės fondo valstybinės apskaitos bei žemės naudojimo teisingumą ir žemės reformos eigą. Atlikus tikrinimus priimti sprendimai pažeidimams pašalinti.

Nustatyta, kad buvo nepatenkinamai vykdomos Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatos įgyvendinant žemės reformą, nepakankamai vykdoma žemės naudojimo valstybinė kontrolė, neefektyviai naudojamos žemės reformai skirtos lėšos, nepatenkinamai kontroliuojama žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo eiga ir jų atitikimas teisės aktams. Piliečių sąrašai sudaromi nesilaikant įstatyme numatyto eiliškumo. Eilės sudaromos prieš pradedant rengti pagrindinės teritorijos žemės reformos žemėtvarkos projektą.

Kai kurių tikrintų kadastrinių vietovių bendri plotai didesni nei apskaičiuoti Žemės ir kito nekilnojamo turto kadastro ir registro įmonėje. Tai rodo, kad žemėtvarkos skyriai nepakankamai kontroliavo žemės reformos žemėtvarkos projektams parenkamų teritorijų plotų skaičiavimą projektavimo metu, nesilaikė žemės fondo apskaitą reglamentuojančių teisės aktų, nekontroliavo sklypų paženklavimo. Valstybės kontrolė pastebėjo, kad duomenis apie žemės gražinimą piliečiams būtina tvarkyti kompiuterinėse laikmenose.

Valstybės kontrolė pasiūlė:

Vyriausybei:

- ◆ Papildyti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatus, numatant juose žemės fondo apskaitos kontrolę. Nurodyti, kokius konkrečius kontrolės rezultatus dėl žemės fondo valstybinės apskaitos ir žemės reformos eigos vertinimo Vyriausybei turi teikti vyriausiasis inspektorius.

Apskričių viršininkams:

- ◆ Pareikalauti, kad apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamentai sistemingai kontroliuotų Lietuvos Žemės reformos įstatymo 10 straipsnio nuostatų laikymąsi rengiant žemės reformos žemėtvarkos projektus bei parengtų projektų kokybę, žemės reformos projektams rengti skirtų lėšų panaudojimą ir teiktų apskrities viršininkams atliktų kontrolės darbų dokumentus su pasiūlymais nustatytiems trūkumams pašalinti.

Valstybės kontrolė nustatė, kad 2001 metais Klaipėdos apskrityje buvo panaudota 218,7 tūkst. Lt specialiosios programos „Žemės reformos vykdymas“ lėšų. 205,7 tūkst. Lt skyrė Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministras, nebūdamas tų lėšų asignavimų valdytojas. Minėtos programos 18,4 tūkst. Lt buvo panaudoti ne pagal paskirtį transporto išlaikymui bei remontui pagal Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001-11-19 įsakymo Nr. 403 „Dėl lėšų skyrimo“ 1.1. punktą. Šis punktas prieštarauja Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo pakeitimo įstatymo 2000-07-11 Nr. VIII-1821 14 straipsnio nuostatomis, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-05-14 nutarimo Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ 59 straipsnio nuostatomis.

Nustatyta, kad Kretingos rajono Drumulio kadastro vietovėje 2001 metais už suprojektuotus sklypus neprivatizuojamų valstybinių miškų plote, t. y. už sklypus, kurie negali būti perduoti neatlygintinai, sumokėta 19 725,25 Lt žemės reformos programos vykdymo lėšų. Lėšų grąžinimo klausimas bus sprendžiamas pasibaigus teisiniams ginčams tarp pretendentų susigražinti miškus ir Klaipėdos apskrities viršininko administracijos.

Valstybės kontrolė įvertino Kauno, Klaipėdos, Panevėžio miestuose ir Klaipėdos, Panevėžio, Trakų rajonuose apskričių viršininkų administracijų 2001 metais vykdytą Žemės fondo valstybinę apskaitą bei žemės naudojimo valstybinę kontrolę.

Įvertinus Kauno, Klaipėdos, Panevėžio miestuose ir Klaipėdos, Panevėžio, Trakų rajonuose apskričių viršininkų administracijų 2001 metais vykdytą Žemės fondo valstybinę apskaitą bei žemės naudojimo valstybinę kontrolę nustatyta, kad žemės naudojimas kontroliuojamas epizodiškai, dažniausiai tik tada, kai gaunama informacija apie pažeidimus. Epizodiškai atliekama žemės naudojimo kontrolė skatino žemėtvarkininkų neatidumą ir neveiklumą. Nustatyti atvejai, kai sandorius pagrindžiantys dokumentai neatitiko teisės aktų reikalavimų.

Prie Baltijos jūros, Kuršių marių, ežerų pakrančių zonose žemės vertė pagal galiojančius teisės aktus nustatoma neatsižvelgiant į žemės sklypų patrauklumą poilsiui ir komercijai, ekvivalentu atkuriamos nuosavybės teisės piliečiams į žymiai vertingesnę žemę. Rekreaciniu požiūriu vertingose teritorijose išnuomojami didesni valstybinės žemės sklypai nei reikia išigytų statinių eksploatacijai.

Įvertinusi audito metu surinktus duomenis Valstybės kontrolė rekomendavo Vyriausybei:

- ◆ Nustatyti kompleksinius pataisos koeficientus, kuriuos pritaikius būtų apskaičiuota reali žemės vertė kitos paskirties žemės sklypams ir grąžinamai lygiavertiškumo pagrindu žemės ūkio paskirties žemei pajūrio, pamario teritorijose, prie ežerų bei arti miestų.

Apskričių viršininkams:

- ◆ Paskirti Žemės tvarkymo departamentų direktorius asmeniškai atsakingais už žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Miestuose inventorizuoti valstybinę ir valstybės valdomą žemę, suskirstant inventorizuojamus plotus atskirais sklypais, ir sklypus įregistruoti Nekilnojamojo turto kadastro duomenų registre.

Nekilnojamojo turto ir registro valstybės įmonei:

- ◆ Valstybinę ir valstybės valdomą žemę registruoti nemokamai.

APIBENDRINANČIOS IŠVADOS

Dėl žemės reformos eigos:

1. 1991–1992 m. buvo priimti pagrindiniai teisiniai dokumentai, reglamentuojantys žemės reformą, sukurtos agrarinę reformą vykdančios struktūros, pradedami parengiamieji žemės reformos darbai, priimti pirmieji sprendimai dėl nuosavybės teisių atkūrimo.
2. Nuo žemės reformos pradžios privačios žemės (į kurią atkurtos nuosavybės teisės) plotai didėjo taip:
 - 2.1 1998-01-01 privačios žemės plotai sudarė 1,59 mln. ha (24,3 % viso Lietuvos Respublikos žemės fondo);
 - 2.2 2003-01-01 privačios žemės plotai sudarė 2,79 mln. ha (42,8 % viso Lietuvos Respublikos žemės fondo).
3. Sparčiausiai žemės reforma vyko 1995 m. (1991–1997 m. laikotarpiu), kada privačios žemės naudmenų plotai išaugo 12.8 proc., lyginant su 1994 m.
4. 1997 m. reformos tempai sulėtėjo 1997-01-16 priėmus „Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ galiojimo sustabdymo laikinąjį įstatymą“ Nr. VIII-76.
5. 1999 metais žymiai išaugo privačios žemės naudmenų plotai, lyginant su 1998–2003 metų laikotarpiu. Mūsų nuomone, toks augimas susijęs su 1998–1999 m. padidėjusiu finansavimu bei su 1999-05-13 įstatymu Nr. VIII-1181, kuris piliečiams leido nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą perleisti notariškai patvirtinta sutartimi savo vaikams (įvaikiams), tėvams (itėviams), sutuoktiniui bei vaikaičiams ir kitiems asmenims, jeigu šie yra Lietuvos Respublikos piliečiai.
6. Po Konstitucinio teismo nutarimo (2001 m. balandžio 2 d.), teisės aktų pakeitimų rengimo metu sulėtėjo nuosavybės teisių atkūrimas miestuose.
7. Atkuriant nuosavybės teises piliečiams pasirinktu kompensavimo būdu 2001–2002 m. mažėjo jau priimtų sprendimų atlyginti už valstybės išperkama žemę, mišką, vandens telkinius skaičius. Pagrindinė mažėjimo priežastis – piliečių valios dėl nuosavybės teisių atkūrimo būdo keitimas (tai sąlygojo mažas finansavimas) ir jau priimtų sprendimų naikinimas.

Dėl Lietuvos Respublikos žemės fondo valstybinės apskaitos:

1. Lietuvos Respublikos žemės fondo apskaitoje iki 1999 metų Žemės fondo valstybinės apskaitos duomenys buvo netikslūs – nebuvo rodoma, kiek žemės sklypų ir žemės naudmenų plotų priklauso piliečiams ir kiek – valstybei.
2. Žemės fondo apskaitoje nuo 1999-01-01 jau yra apskaitoma privati ir valstybinė žemė, tačiau Valstybės kontrolė audituotuose miestų ir rajonų žemėtvarkos skyriuose yra nustatiusi, kad apskaitai pateikiami duomenys yra netikslūs, išsamiai nepagrindžiami tvarkomaisiais dokumentais, tiksliai nenurodytas Laisvosios valstybinės žemės fondas, nevykdyti valstybinės žemės ir Laisvosios valstybinės žemės fondo žemėvaldų ir žemėnaudų kontūrų plotų skaičiavimo atnaujinimo darbai.
3. Nuosavybės teisių į žemę, mišką ir vandens telkinius atkūrimas iki šiol vyksta naudojant pasenusią kartografinę medžiagą.
4. Buvę atsakingi už valstybinės žemės fondo duomenų apskaitos organizavimą ir metodinį koordinavimą subjektai – Žemės ūkio ministerija, Valstybinė žemėtvarkos ir geodezijos tarnyba – neužtikrina valstybinės žemės fondo apskaitos duomenų tikslumo.

Dėl žemės reformos lėšų:

1. Nuo žemės reformos pradžios– nuo 1991-09-01 iki 2003-01-01 žemės reformai panaudota 466,5 mln. Lt valstybės lėšų:
 - 1.1. Per 1992–1997 m. laikotarpį – 136,6 mln. Lt, didžioji dalis (55 %) šių lėšų buvo panaudotos kompensacijoms už valstybės išperkamą žemę mokėti.
 - 1.2. Per 1998–2002 m. laikotarpį – 329,9 mln. Lt valstybės lėšų, didžioji dalis (62 %) šių lėšų buvo panaudotos atsiskaitymams už atliktus žemės reformos darbus.
2. Apie 6 % (27,7 mln. Lt) žemės reformos lėšų apskrityse buvo panaudotos biuro technikai įsigyti bei remontuoti, specialistų atlyginimų priedams, teismo išlaidoms ir ūkinėms išlaidoms (tokioms kaip pašto, transporto, raštinės ir kt.) mokėti.
3. 1998–2002 m. valstybei vieno hektaro nuosavybės atstatymas vidutiniškai kainavo 202 Lt.
4. Žemės reformai užbaigti atkuriant piliečiams nuosavybės teises grąžinant žemę natūra arba perduodant neatlygintinai nuosavybėn lygiavertį turėtajam žemės sklypą valstybei gali kainuoti apie 130 mln. Lt, o atlyginant piliečiams pasirinktu kompensavimo būdu už valstybės išperkamą žemę,

mišką ir vandens telkinius išmokėti reikės 1 176 mln. Lt. Jei laikysimės prielaidos, kad kiekvienais metais finansavimas bus vidutiniškai toks pat, kaip 1998–2002 m., tai:

- 4.1. Nuosavybės teisės gražinant žemę natūra arba perduodant neatlygintinai nuosavybėn lygiavertį turėtajam žemės sklypą į likusį 645 540 ha plotą turėtų būti atkurtos per 3 metus.*
- 4.2. Atkuriant už valstybės išperkamą žemę, mišką ir vandens telkinius pasirinktu kompensavimo būdu piliečiams bus visiškai atlyginta tik po 60 metų, jei situacijos nepagerins atlyginimas vertybiniais popieriais (akcijomis) už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą.*

Dėl žemės reformos lėšų kontrolės:

- 1. Nacionalinė žemės tarnyba žemės reformos lėšų naudojimą viršininukų administracijose kontroliuoja nepakankamai efektyviai, nes:*
 - 1.1. NŽT išlaidų apskaita pagal priemones netvarkoma, pasiteisinant, kad tai nenumato joks teisės aktas. Mūsų nuomone, netvarkant apskaitos pagal priemones neužtikrinama efektyvi priemonių vykdymo kontrolė.*
 - 1.2. NŽT ir apskritys yra savarankiški vienas kitam nepavaldūs juridiniai asmenys, bet NŽT su apskritimis pavedimų lėšų sutarčių nesudaro, todėl esama atsiskaitymo už gautas lėšas forma neužtikrina NŽT ataskaitų teisingumo, taigi ir specialiosios žemės reformos vykdymo programos lėšų panaudojimo kontrolės. Audito metu nustatyta, kad apskričių ir Nacionalinės žemės tarnybos 2002 m. metinės atskaitomybės formose Nr. 2 esantys duomenys nesutampa, skirtumai susidarė dėl to, kad Nacionalinės žemės tarnybos metinės Biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo apyskaitos (forma Nr. 2) parengtos neatsižvelgiant į apskričių pateiktas metines Biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo apyskaitas (forma Nr. 2).*
 - 1.3. NŽT ir iš apskričių audito metu gauti duomenys apie 1998–2002 metais žemės reformos vykdymui skirtas lėšas nesutampa. Didelį susirūpinimą kelia tai, kad nesutampa net specialiosios programos „Žemės reformos vykdymas“ lėšų skyrimo sumos, t. y. tų lėšų, kurias skirstė NŽT 2001–2002 m.*
- 2. NŽT pateikia netikslūs apskaitos duomenis (biudžeto išlaidų sąmatos įvykdymo apyskaitas forma Nr. 2) Finansų ministerijai, nes neparodo apskrityse nepanaudotų lėšų.*
- 3. 2002 m. Nacionalinė žemės tarnyba 97 % specialiosios žemės reformos vykdymo programos asignavimų pervedė apskritims.*
- 4. Mūsų nuomone, specialiosios „Žemės reformos vykdymas“ programos lėšų valdymas turėtų būti tobulinamas, t. y. specialiosios „Žemės reformos vykdymas“ programos lėšos būtų efektyviau*

paskirstomos ir užtikrinama jų gavimo ir naudojimo kontrolė, jei visos žemės reformos priemonės, kurias vykdo apskritys, būtų finansuojamos tiesiogiai iš valstybės biudžeto, o ne per Nacionalinę žemės tarnybą.

- 5. Įgyvendindamos Lietuvos Respublikos Seimo 1999-06-22 rezoliuciją Žemės ūkio ministerija ir NŽT nuo 2000 m. apie žemės gražinimo vykdymą raštais informuodavo Lietuvos Respublikos Seimą ir Vyriausybę. Audito metu nustatyta, kad raštuose teikiama informacija apie žemės reformos vykdymui skirtas ir panaudotas lėšas 2001 ir 2002 m. buvo netiksli.*

Dėl Valstybės kontrolės atliktų tikrinimų ir auditų:

- 1. Valstybės kontrolė nuo žemės reformos pradžios nuolat vykdė tikrinimus, kurių metu būdavo nustatomi teisės aktų pažeidimai žemės reformą vykdytose, metodiškai joms vadovavusiose ir organizavusiose institucijose. Drausminėn atsakomybėn patrauktas 31 minėtų institucijų tarnautojas. Siekiant tobulinti žemės reformos eigą buvo teikiami pasiūlymai ir rekomendacijos Lietuvos Respublikos Seimui, Vyriausybei, Žemės ūkio ministerijai, apskričių viršininkų administracijoms bei kitoms atsakingoms institucijoms, tačiau ne visada į juos buvo atsižvelgiama.*
- 2. Žemėtvarkos ir teisės departamentas (nuo 2001 m. Nacionalinė žemės tarnyba) prie Lietuvos žemės ūkio ministerijos nepakankamai kontroliavo žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimą bei biudžeto lėšomis atliekamą žemės reformos ir žemėtvarkos darbų vykdymą.*
- 3. Tiesiogiai atsakingi už valstybinės žemės kontrolę vykdant žemės reformą apskričių viršininkai, apskričių Žemės tvarkymo departamentai, Žemėtvarkos ir teisės departamentas (nuo 2001 m. Nacionalinė žemės tarnyba) prie Lietuvos Respublikos Žemės ūkio ministerijos, vykstant žemės reformai, neužtikrino pakankamos valstybinės žemės kontrolės.*

REKOMENDACIJOS

Vyriausybei

Pasiūlyti, rengiant valstybės biudžeto 2004 metų projektą, specialiosios „Žemės reformos vykdymas“ programos priemonėms, kurias vykdo apskritys, asignavimus tvirtinti apskritims, o ne Nacionalinei žemės tarnybai.

Finansų ministerijai kartu su Nacionaline žemės tarnyba

Pasiūlyti įstatymų nustatyta tvarka inicijuoti specialiosios „Žemės reformos vykdymas“ programos asignavimų valdymo pakeitimus, pagal kuriuos visos žemės reformos vykdymo priemonės, kurias vykdo apskritys, būtų finansuojamos tiesiogiai iš valstybės biudžeto.

Žemės ūkio ministerijai kartu su Nacionaline žemės tarnyba

Pasiūlyti imtis priemonių, kad būtų užtikrintas apskaitai teikiamų duomenų apie Laisvosios valstybinės žemės fondą išsamumas ir tikslumas.

Nacionalinei žemės tarnybai

1. Atkreipiame vadovybės dėmesį į tai, kad už biudžeto lėšų panaudojimą ne pagal paskirtį atsako programos vykdytojas, asignavimų valdytojas, t. y. Nacionalinė žemės tarnyba, todėl, kol bus pakeistas specialiosios „Žemės reformos vykdymas“ programos asignavimų valdymas ir visos žemės reformos vykdymo priemonės, kurias vykdo apskritys, bus finansuojamos tiesiogiai iš valstybės biudžeto, siūlome:

1.1. su apskritimis sudaryti pavedimų lėšų sutartis ir jose numatyti vykdomas priemones bei atsiskaitymo už gautas lėšas tvarką ir atsakomybę;

1.2. išlaidų apskaitą tvarkyti pagal priemones bei imtis kitų lėšų naudojimo kontrolės būdų, kad būtų užtikrinta efektyvi asignavimų naudojimo kontrolė;

1.3. metines Biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo apyskaitas (forma Nr. 2) rengti atsižvelgiant į apskričių metines Biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo apyskaitas (forma Nr. 2).

2. Pasiūlyti imtis priemonių, kad Lietuvos Respublikos Seimas ir Vyriausybė būtų išsamiai ir tiksliai informuojami apie žemės reformai panaudotas lėšas.

Veiklos audito 3-io departamento direktorė

Romualda Masiulionienė

Veiklos audito 3-io departamento
vyriausiasis valstybinis auditorius

Vaidas Cibas