

VIEŠŲJŲ PASTATŲ ENERGINIO EFEKTYVUMO DIDINIMAS

2026 m. rugsėjo 15 d.

Nr. VAE-12

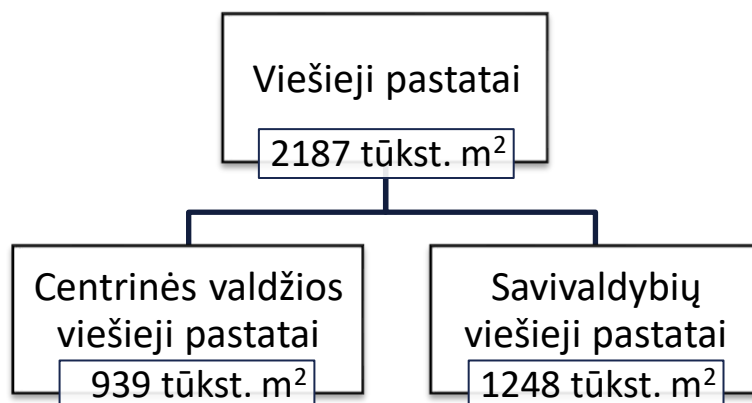
SANTRAUKA

Audito svarba

Viešųjų pastatų atnaujinimas yra vienas svarbiausių Europos Sąjungos ir Lietuvos energetikos bei klimato politikos prioritetų, nes pastatai sunaudoja reikšmingą galutinės energijos dalį ir sukuria didelį šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį. Atnaujinant viešuosius pastatus, mažinamos energijos sąnaudos ir eksploataavimo išlaidos, gerinamos darbuotojų bei viešųjų paslaugų gavėjų sąlygos, stiprinamas viešojo sektoriaus vaidmuo įgyvendinant tvarumo principus.

2023 m. atnaujintoje Energijos vartojimo efektyvumo direktyvoje (toliau tekste – Direktyva) reikšmingai sugriežtinti viešųjų pastatų energinio efektyvumo didinimo tikslai, numatant kasmet atnaujinti ne mažiau kaip 3 proc. viešųjų pastatų ploto ir užtikrinti jų transformaciją į beveik nulinės energijos arba netaršius pastatus. Direktyvoje keliamiems tikslams įgyvendinti parengtame Viešųjų subjektų pastatų energijos vartojimo efektyvumo didinimo tvarkos apraše iki 2030 m. numatytas valstybės institucijų planuojamas atnaujinti pastatų plotas didinamas beveik du kartus (nuo 510 iki 939 tūkst. m²), o savivaldybių – 3 kartus (nuo 450 iki 1 248 tūkst. m²).

1 pav. Iki 2030 m. planuojamas atnaujinti viešųjų pastatų plotas, tūkst. m²



Įgyvendinus šiuos tikslus, planuojama, kad pirminės energijos suvartojimas pastatuose sumažės apie 600 GWh, o valstybės biudžeto išlaidos jų remontui ir išlaikymui – ne mažiau kaip 40 proc.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar užtikrinama, kad būtų pasiekti viešųjų pastatų atnaujinimo bei energinio efektyvumo didinimo tikslai.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ✓ ar turimi patikimi ir išsamūs duomenys apie valstybei ir savivaldybėms priklausančius viešuosius pastatus;
- ✓ ar užtikrinamas kryptingas viešųjų pastatų atnaujinimo planavimo procesas;
- ✓ ar valstybė bei savivaldybės valdo tik tiek nekilnojamojo turto, kiek jo reikia jų funkcijoms vykdyti;
- ✓ ar viešųjų pastatų atnaujinimo tempai yra pakankami, kad iki 2030 m. būtų pasiekti numatyti tikslai.

Audituojami subjektai:

Energetikos ministerija, kuri koordinuoja valstybės lygmens viešųjų subjektų pastatų energijos vartojimo efektyvumo didinimo priemonių planavimą bei finansavimą.

Aplinkos ministerija, kuri koordinuoja savivaldybių lygmens viešųjų subjektų pastatų energijos vartojimo efektyvumo didinimo priemonių planavimą bei finansavimą.

Lietuvos energetikos agentūra, kuri vykdo energijos vartojimo efektyvumo didinimo priemonių įgyvendinimo ir jų rodiklių stebėseną, nustatyta tvarka rengia ir teikia priemonių įgyvendinimo pažangos ataskaitas Energetikos ministerijai ir Europos Komisijai.

Aplinkos projektų valdymo agentūra, kuri administruoja viešųjų pastatų energinio efektyvumo didinimo programas, kuriomis siekiama atnaujinti valstybės ir savivaldybių pastatus.

Audituojamas laikotarpis – 2021–2025 m. Siekdami įvertinti pokyčius, naudojome ir ankstesnių metų duomenis.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus¹. Audito kriterijai, atliktos procedūros ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito kriterijai, atliktos procedūros ir taikyti metodai“ (51 psl.).

¹ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito standartas“, prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/post/15649/> (žiūrėta 2026-06-26).

Pagrindiniai audito rezultatai

Nėra užtikrinama, kad viešųjų pastatų energinio efektyvumo didinimui keliami tikslai iki 2030 m. būtų pasiekti. Viešųjų pastatų atnaujinimo procesas būtų efektyvesnis, jei būtų kaupiami ir sisteminami duomenys apie valstybės ir savivaldybių viešųjų pastatų energijos sąnaudas bei techninę būklę, reguliariai vertinamas viešųjų pastatų panaudojimo efektyvumas ir jo pagrindu optimizuojamos valdomo turto apimtys, o viešųjų pastatų atnaujinimas planuojamas taip, kad pirmiausia būtų atnaujinami energetiškai neefektyviausi pastatai, kad būtų pasiekti didžiausi energijos sutaupymai.

1. Viešųjų pastatų atnaujinimas neplanuojamas kryptingai

- ✓ Siekiant įgyvendinti Direktyvoje nustatytus tikslus, minimali 3 proc. metinė viešųjų pastatų atnaujinimo norma apskaičiuojama pagal Energetikos ir Aplinkos ministerijų sudaromus šildomų ir (arba) vėsinamų viešųjų pastatų, kurių bendras naudingasis plotas viršija 250 m², sąrašus (toliau tekste – sąrašas). Tačiau ministerijos, atsakingos už centrinės valdžios ir savivaldybių viešųjų pastatų energinio efektyvumo didinimą, neturi išsamių ir patikimų duomenų apie pastatus, turinčius patekti į sąrašus, todėl neužtikrinama, kad į juos būtų įtraukti visi juose turintys būti pastatai. Dėl to kyla rizika, kad iki 2030 m. valstybės įsipareigotas kasmet atnaujinti 3 proc. viešųjų pastatų plotas bus apskaičiuotas netiksliai, o į sąrašą neįtrauktų pastatų valdytojai negalės pasinaudoti valstybės skirta finansine parama (1.1 poskyris, 15 psl.).
- ✓ Siekiant užtikrinti tinkamą viešųjų pastatų energinio efektyvumo didinimo proceso planavimą ir pirmiausia investicijas nukreipti į neefektyviausių pastatų atnaujinimą, būtina disponuoti išsamiais ir patikimais duomenimis apie šių pastatų būklę bei energijos sąnaudas, tačiau tokia informacija nekaupiama. Neturint tikslios ir patikimos informacijos apie pastatų būklę ir jų energinį efektyvumą, nėra galimybės atnaujinimui atrinkti pastatus, leidžiančius pasiekti didžiausią energijos taupymo efektą (1.2 poskyris, 18 psl.).
- ✓ Siekiant užtikrinti, kad pirmiausia būtų atnaujinami energetiškai neefektyviausi viešieji pastatai, būtina taikyti bendrus jų atrankos atnaujinimui kriterijus. Tokie kriterijai nėra nustatyti, todėl atskiri pastatų valdytojai objektus atnaujinimui renkasi pagal skirtingus principus, neužtikrindami prioriteto didžiausią energijos sutaupymą ar atnaujinamą plotą galintiems duoti pastatams (1.3 poskyris, 19 psl.).
- ✓ Įgyvendinant ES ir nacionaliniuose teisės aktuose nustatytus energijos vartojimo efektyvumo didinimo tikslus, būtina užtikrinti pakankamą ir tvarų viešųjų pastatų atnaujinimo proceso finansavimą. Iki 2030 m. numatytiems tikslams pasiekti dar reikia įgyvendinti centrinės valdžios viešųjų pastatų atnaujinimo projektų ne mažiau kaip už 221 mln. Eur, o savivaldybių – ne mažiau kaip 460 mln. Eur. Tokio dydžio finansavimas šiuo metu (2026 m. liepos mėn.) dar nenumatytas. Kadangi projektų įgyvendinimas užtrunka apie 3 metus, nenumačius reikiamo finansavimo ir iki 2027 m. nepradėjus įgyvendinti projektų, viešųjų pastatų atnaujinimui numatyti tikslai nebus pasiekti (1.4 poskyris, 21 psl.).
- ✓ Laiku pasiekti viešųjų pastatų atnaujinimo tikslus galima tik užtikrinus, kad finansavimą gavę projektai bus sėkmingai įgyvendinami. Dalis projektų neįgyvendinami net ir pasirašius finansavimo sutartis. Iš 2018–2022 m. pasirašytų 136 finansavimo sutarčių, kurių vertė – 175,71 mln. Eur, iki 2025 m. buvo įgyvendintas

81 (60 proc.) projektas. Neįgyvendinus projektų ir neatnaujinus suplanuoto kiekio viešųjų pastatų ploto, didėja rizika, kad numatyti viešųjų pastatų atnaujinimo tikslai nebus pasiekti laiku (1.4 poskyris, 21 psl.).

- ✓ Siekiant efektyviai panaudoti viešųjų pastatų atnaujinimui skirtus pinigus, svarbu, kad valstybės parama pirmiausia būtų skiriama didžiausią naudą sukuriantiems projektams (sutaupoma daugiausia energijos ar atnaujinamas didžiausias pastatų plotas). Tačiau 2021–2025 m. kvietimuose teikti paraiškas dėl paramos viešųjų pastatų atnaujinimui buvo vertinama tik atitiktis minimaliems energinio naudingumo reikalavimams, o projektų reitingavimas pagal planuojamą energijos sutaupymą, atnaujinamą plotą ir kainą nebuvo atliekamas. Finansavimas buvo skiriamas pirmiausia paraiškas pateikusiems projektams, todėl nebuvo užtikrinama, kad už skirtus pinigus būtų atnaujinta kaip įmanoma daugiau pastatų ploto ar sutaupyta didžiausias energijos kiekis (1.5 poskyris, 25 psl.).
- ✓ Siekiant, kad didžiausią sutaupymą ar atnaujinamą plotą generuojantys pastatai būtų atnaujinami pirmiausia, Viešųjų pastatų energinio efektyvumo didinimo programoje iki 2017 m. buvo numatyta kasmet sudaryti atnaujinimui tinkamų centrinės valdžios viešųjų pastatų, kurie yra energetiškai neefektyvūs ir turėtų būti atnaujinami, sąrašą. Tačiau dėl nepakankamų paskatų viešųjų pastatų valdytojams inicijuoti ir įgyvendinti pastatų atnaujinimą, net 71 proc. į 2017 m. patvirtintą sąrašą įtrauktų pastatų nebuvo atnaujinti (1.5 poskyris, 25 psl.).

2. Neužtikrinama, kad valstybė valdytų ir atnaujintų tik tiek nekilnojamojo turto, kiek jo reikia funkcijoms vykdyti

- ✓ Siekiant racionaliai ir efektyviai panaudoti pinigus viešųjų pastatų atnaujinimui, svarbu juos skirti tik tiems viešiesiems pastatams, kurie yra reikalingi valstybės funkcijoms vykdyti, todėl būtina skatinti viešojo turto valdytojus atsisakyti jų funkcijoms vykdyti nereikalingo nekilnojamojo turto. Šiuo metu nėra sistemos, kuri skatintų viešųjų pastatų valdytojus atsisakyti perteklinio nekilnojamojo turto ir taip sumažintų išlaidas jo išlaikymui (2 skyrius, 27 psl.).
- ✓ Vienas svarbiausių valstybės institucijų nekilnojamojo turto optimizavimo projektų – administracinio kvartalo A. Goštauto gatvėje Vilniuje pertvarkymas į centralizuotą valstybės įstaigų miestelį. Projekto tikslas – sutelkti valstybės institucijas vienoje vietoje, efektyviau panaudoti administracinės paskirties patalpas, sumažinti neefektyviai naudojamų pastatų skaičių ir atsisakyti perteklinio valstybės nekilnojamojo turto. Atnaujintame kvartale planuota įrengti apie 73 tūkst. m² administracinių patalpų, kuriose galėtų dirbti apie 4 tūkst. darbuotojų, perkelti institucijas iš energetiškai neefektyvių ir didelių išlaikymo sąnaudų reikalaujančių pastatų. Projektą numatyta įgyvendinti etapais, tačiau galutinis sprendimas dėl jo įgyvendinimo visa apimtimi dar nėra priimtas. Valstybė ir toliau patiria didesnes administracinių pastatų išlaikymo sąnaudas, o institucijos lieka išskaidytos skirtinguose pastatuose, kurių dalis neatitinka energinio efektyvumo ir darbo aplinkos reikalavimų (2 skyrius, 27 psl.).
- ✓ Formuojant efektyvią valstybės nekilnojamojo turto valdymo politiką, būtina numatyti kriterijus, kuriais vadovautųsi valstybei priklausančio turto valdytojai, nustatant jų funkcijoms vykdyti reikiamo turto poreikį ir efektyvų jo panaudojimą. Kadangi teisės aktai, reglamentuojantys valstybės turto valdymą, nenumato pareigos turto valdytojams atlikti funkcijoms vykdyti reikiamo turto poreikio ir efektyvaus

panaudojimo vertinimo, tokių vertinimų turto valdytojai, išskyrus AB Turto banką, neatlieka. Todėl neužtikrinama, kad turto valdytojai objektyviai įsivertintų valdomo turto panaudojimo efektyvumą ir optimizuotų jo apimtį (2 skyrius, 27 psl.).

3. Iki 2030 m. nepavyks pasiekti viešųjų pastatų atnaujinimui keliamų tikslų

- ✓ Siekiant kasmet atnaujinti ne mažiau kaip 3 proc. centrinės valdžios viešųjų pastatų ploto, 2021–2025 m. laikotarpiu turėjo būti atnaujinta ne mažiau kaip 309,69 tūkst. m² centrinės valdžios viešųjų pastatų ploto. Faktiškai atnaujinta daugiau – 337,93 tūkst. m². Tačiau pakeitus Direktyvą, nuo 2026 m. kasmet būtinas atnaujinti viešųjų pastatų plotas padidėjo dvigubai – nuo 67,58 tūkst. m² iki 136,92 tūkst. m². Atitinkamai nepadidinus viešųjų pastatų atnaujinimo apimčių, 2030 m. numatyti tikslai nebus pasiekti (3.1 poskyris, 34 psl.).
- ✓ Savivaldybių viešųjų pastatų atnaujinimo pažanga reikšmingai atsilieka nuo suplanuotų rodiklių. 2021–2025 m. buvo atnaujinta 98,89 tūkst. m², t. y. apie 2,3 kartus mažiau nei pusė iki 2030 m. būtino atnaujinti ploto. Įvertinus tai, kad iki 2030 m. planuojamas atnaujinti savivaldybių viešųjų pastatų plotas buvo padidintas nuo 450 iki 1 248 tūkst. m², t. y. 2,8 karto, akivaizdu, kad nepadidinus atnaujinimo apimčių, 2030 m. tikslas nebus pasiektas (3.1 poskyris, 34 psl.).
- ✓ Siekiant užtikrinti tinkamą viešųjų pastatų atnaujinimo proceso planavimą ir rezultatų vertinimą, svarbu turėti išsamius ir visus šaltinius apimančius duomenis apie faktiškai savivaldybėse įgyvendintus viešųjų pastatų atnaujinimo projektus, tačiau Aplinkos ministerija nedisponuoja išsamia informacija apie šiuos projektus. Aplinkos ministerijos duomenimis, 2014–2025 m. buvo atnaujinta 114,72 tūkst. m² savivaldybių viešųjų pastatų ploto, tačiau apklausus savivaldybes, jos nurodė, kad šiuo laikotarpiu atnaujino 1 316,9 tūkst. m² viešųjų pastatų ploto, t. y. 11 kartų daugiau. Neįvertinus duomenų, gautų iš visų atnaujinimo procese dalyvaujančių institucijų, apie faktiškai savivaldybėse įgyvendintus viešųjų pastatų atnaujinimo projektus, atnaujinimo darbų poreikis ir jau pasiekti rezultatai gali būti nustatyti neteisingai (3.1 poskyris, 34 psl.).
- ✓ 2026 m. Viešųjų pastatų energinio efektyvumo didinimo programą pakeitusiame Viešųjų pastatų energijos vartojimo efektyvumo didinimo tvarkos apraše iki 2030 m. planuojami sutaupyti energijos kiekiai buvo padidinti nuo 80 GWh iki 605,5 GWh, t. y. 7,6 karto. Nedidinant pastatų atnaujinimo ir juose generuojamų sutaupymų apimčių, iki 2030 m. numatytas tikslas nebus pasiektas (3.1 poskyris, 34 psl.).
- ✓ Siekiant, kad viešojo sektoriaus energijos sąnaudos, kaip numatyta Direktyvoje, kasmet mažėtų bent 1,9 proc., svarbu užtikrinti, kad atnaujinant viešuosius pastatus būtų pasiekti deklaruojami energijos sutaupymai. Audito metu nustatėme, kad 11 iš 14 (79 proc.) audito metu atrinktų įvertinti atnaujintų viešųjų pastatų nepasiekė energinio naudingumo sertifikatuose deklaruoto šilumos energijos sutaupymo. Faktinis šilumos energijos sutaupymas šiuose pastatuose buvo vidutiniškai 40 proc. mažesnis, nei nurodytas energinio naudingumo sertifikatuose. Objektyviam viešųjų pastatų atnaujinimo rezultatų vertinimui būtina vykdyti faktinių energijos sutaupymų stebėseną. Kadangi tokia stebėseną neatliekama, nėra galimybės patikimai įvertinti pasiektų energijos sutaupymo rezultatų ir investicijų, skirtų pastatų atnaujinimui, efektyvumo (3.2 poskyris, 38 psl.).

Rekomendacijos

Energetikos ministerijai

1. Įgyvendinant Direktyvoje numatytus reikalavimus dėl centrinės valdžios viešųjų pastatų sąrašo sudarymo, užtikrinti, kad į sąrašą būtų įtraukti visi pastatai, nuo kurių skaičiuojama metinė 3 proc. atnaujinamų viešųjų pastatų norma (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
2. Siekiant turėti informaciją apie prasčiausios būklės ir daugiausiai energijos sunaudojančius valstybei nuosavybės teise priklausančius pastatus, kurių pagrindu viešųjų pastatų valdytojai galėtų planuoti atnaujinimą, užtikrinti, kad tokia skirtingose informacinėse sistemose numatyta kaupti informacija būtų analizuojama (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
3. Siekiant užtikrinti, kad viešųjų pastatų atnaujinimas būtų planuojamas nuosekliai ir pirmiausia būtų atnaujinami prasčiausios būklės ir neefektyviausi pastatai, parengti ir taikyti viešųjų pastatų atnaujinimo planavimo metodiką, nustatančią vieningas viešųjų pastatų atrankos bei atnaujinimo planų rengimo gaires (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
4. Tam, kad iki 2030 m. būtų atnaujinta ne mažiau kaip 939,6 tūkst. m² centrinės valdžios viešųjų pastatų ploto, įvertinti reikalingų tikslui pasiekti investicijų poreikį, parengti finansavimo scenarijus ir pateikti Vyriausybei finansavimo sprendimų alternatyvas (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
5. Užtikrinant efektyvų finansinių išteklių panaudojimą, numatyti projektų vertinimą pagal aiškius prioritetinius kriterijus, sukuriant automatizuotą projektų vertinimo ir reitingavimo sistemą, kuri leistų pagal nustatytus kriterijus įvertinti planuojamų investicijų naudą – energijos sutaupymo potencialą, atnaujinamo viešųjų pastatų ploto apimtį ir investicijų efektyvumą (1-asis pagrindinis audito rezultatas).

Aplinkos ministerijai

6. Įgyvendinant Direktyvoje numatytus reikalavimus dėl savivaldybių viešųjų pastatų sąrašo sudarymo, parengti metodiką, kuria vadovaujantis būtų sudaromas sąrašas ir užtikrinama, kad į jį būtų įtraukti visi pastatai, nuo kurių skaičiuojama metinė 3 proc. atnaujinamų viešųjų pastatų norma (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
7. Siekiant turėti informaciją apie prasčiausios būklės ir daugiausiai energijos sunaudojančius savivaldybėms priklausančius pastatus, kurių pagrindu savivaldybės galėtų planuoti atnaujinimą, užtikrinti, kad tokia informacija būtų analizuojama (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
8. Siekiant turėti informaciją apie visų viešųjų pastatų būklę, numatyti priemones tokiai informacijai kaupti (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
9. Tam, kad iki 2030 m. būtų atnaujinta ne mažiau kaip 1 248 tūkst. m² savivaldybėms priklausančių viešųjų pastatų ploto, įvertinti reikalingų tikslui pasiekti investicijų poreikį ir numatyti finansavimo šaltinius (1-asis pagrindinis audito rezultatas).

10. Siekiant turėti visą informaciją apie įgyvendintus savivaldybių viešųjų pastatų atnaujinimo projektus, užtikrinti, kad būtų renkama, sisteminama ir analizuojama informacija apie pastatų atnaujinimo darbų įgyvendinimą savivaldybėse iš visų šiame procese dalyvaujančių institucijų (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).
11. Siekiant užtikrinti, kad būtų atnaujinami tik tie savivaldybių viešieji pastatai, kurie ilgalaikėje perspektyvoje bus reikalingi viešosioms funkcijoms vykdyti, skiriant paramą savivaldybių viešųjų pastatų atnaujinimui, nustatyti reikalavimą įvertinti planuojamo atnaujinti pastato reikalingumą ir panaudojimo efektyvumą (2-asis pagrindinis audito rezultatas).

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

12. Siekiant suvaldyti reikšmingai augančias valstybės valdomo turto išlaikymo išlaidas bei sumažinti investicijų poreikį viešųjų pastatų energinio efektyvumo tikslams pasiekti, sukurti ir įgyvendinti valstybės institucijų nekilnojamojo turto centralizavimo ir bendrojo ploto mažinimo strategiją (2-asis pagrindinis audito rezultatas).

Lietuvos energetikos agentūrai

13. Siekiant sumažinti skirtumą tarp paskaičiuotų ir faktiškai pasiektų energijos sutaupymų, užtikrinti, kad būtų analizuojami atnaujintų viešųjų pastatų paskaičiuoti ir faktiniai energijos sutaupymai, nustatomos neatitikimų priežastys ir viešųjų pastatų atnaujinimo politiką formuojančioms institucijoms bei projektų vykdytojams teikiami pasiūlymai dėl priemonių šiems skirtumams mažinti (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Aplinkos projektų valdymo agentūrai

14. Tam, kad viešųjų pastatų atnaujinimo projektai būtų įgyvendinti laiku, numatyti papildomas projektų vertinimo ir atrankos priemonės, kurios leistų įvertinti visas su projekto įgyvendinimu susijusias rizikas (1-asis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (42 psl.). Aktuali informacija apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir įvykusius pokyčius skelbiama atvirose duomenyse Valstybės kontrolės interneto svetainėje <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/AtviriDuomenys>.