



Valstybinio audito ataskaita

AR SUDARYTOS SĄLYGOS EFEKTYVIAI
NAUDOTI VALSTYBĖS LĖŠAS,
SKIRIAMAS VIETINĖS REIKŠMĖS
KELIAMS IR GATVĖMS PRIŽIŪRĖTI IR
MODERNIZUOTI ?

2013 m. spalio 31 d. Nr. VA-P-20-11-15



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

TURINYS

| | |
|---|-----------|
| <u>SANTRUMPOS IR SAVOKOS</u> | <u>3</u> |
| <u>SANTRAUKA</u> | <u>4</u> |
| IŠVADOS | 5 |
| AUDITO METU ĮVYKĘ POKYČIAI | 5 |
| REKOMENDACIJOS | 6 |
| <u>IŽANGA</u> | <u>7</u> |
| <u>AUDITO REZULTATAI</u> | <u>10</u> |
| <u>1. Nėra išsamios ir patikimos informacijos apie esamą vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklę ir jos pokyčius</u> | <u>10</u> |
| 1.1. nėra apibendrintos ir patikimos informacijos apie vietinės reikšmės kelių būklę, nebaigta šių kelių inventORIZACIJA ir teisinis registravimas, nesukurta vietinės reikšmės kelių būklės stebėsenos sistema | 11 |
| 1.2. nežinomas realus vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtos finansavimas ir lėšų poreikis | 14 |
| <u>2. Nekoordinuojama visų suinteresuotų institucijų veikla vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtos srityje</u> | <u>16</u> |
| <u>3. Esama vietinės reikšmės kelių ir gatvių finansavimo iš KPPP lėšų sistema nesudaro sąlygų efektyviam lėšų naudojimui</u> | <u>18</u> |
| 3.1. esama finansuotinių projektų atrankos tvarka neužtikrina, kad KPPP lėšos būtų skiriamos efektyviausiems projektams | 19 |
| 3.2. KPPP lėšų skyrimo tvarka neskatina lėšų gavėjų jas naudoti investicijoms | 22 |
| 3.3. ne valstybė, o savivaldybės sprendžia, koks vietinės reikšmės kelias yra svarbus valstybei | 24 |
| 3.4. didžioji dalis KPPP finansavimo sąmatos rezervo lėšų skiriama vietinės reikšmės keliams finansuoti, nors jų finansavimas jau numatytas iš kito šios sąmatos straipsnio | 25 |
| <u>4. Neišnaudojamos galimybės sumažinti vietinės reikšmės keliams skiriamų valstybės lėšų poreikį</u> | <u>27</u> |
| 4.1. neoptimalūs KPPP lėšų skyrimo terminai vietinės reikšmės kelių savininkams | 27 |
| 4.2. laiku nebaigti vietinės reikšmės kelių investiciniai projektai didina lėšų poreikį | 28 |
| 4.3. savivaldybės neskatinamos vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai skirti kuo daugiau savo lėšų | 29 |
| 4.4. nevertinami iš KPPP finansuojamų vietinės reikšmės kelių plėtos projektų pasiekimo tikslai | 30 |
| <u>PIEDAI</u> | <u>32</u> |

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

Vartojamos sąvokos:

Gatvė – kelias ar jo ruožas, esantis miesto ar kaimo gyvenamosios vietovės teritorijoje, paprastai turintis pavadinimą.

Kelias – inžinerinis statinys, skirtas transporto priemonių ir pėsčiųjų eismui. Kelią sudaro žemės sankasa, važiuojamoji dalis, kelkraščiai, skiriamoji juosta, kelio grioviai, sankryžos, autobusų sustojimo aikštelės, poilsio aikštelės, pėsčiųjų ir dviračių takai, kelio statiniai, techninės eismo reguliavimo priemonės, želdynai, esantys kelio juostoje, kelio oro sąlygų stebėjimo ir transporto eismo apskaitos, apšvietimo bei kiti įrenginiai kartu su šių objektų užimama žeme.

Kelio priežiūra – nuolatiniai kelio darbai, siekiant užtikrinti saugų eismą ir numatytą kelio bei jo statinių tarnavimo laiką.

Kelio savininkas – valstybė, savivaldybės, juridinis ar fizinis asmuo, kuriam kelias priklauso nuosavybės teise.

Kelių priežiūros ir plėtros programa – Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo nustatyta tvarka tvirtinama specialioji programa. Programos finansavimo ir administravimo vykdytojas yra Lietuvos Respublikos Vyriausybė arba jos įgaliota institucija.

Rezervas – Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų rezervas.

Skaičiuojamosios KPP programos lėšos – dalis KPPP lėšų, kurių paskirtį nustato šių lėšų gavėjas.

Tikslinės KPP programos lėšos – dalis KPPP lėšų, kurių paskirtį nustato šias lėšas skiriančioji institucija.

Vietinės reikšmės keliai ir gatvės – keliai, naudojami vietiniam susisiekimui.

Santrumpos:

A, B, C, E kategorijų gatvės – gatvių klasifikacija pagal Statybos techninių reikalavimų reglamento STR 2.06.01:1999 „Miestų, miestelių ir kaimų susisiekimui“ III skyriaus 2 dalies 2.3 p. nuostatas: A kategorija – greito eismo gatvės, B kategorija – pagrindinės gatvės, C kategorija – aptarnaujančios gatvės, E kategorija – pagrindinės pėsčiųjų ir dviračių eismo gatvės ir takai.

GIS – geografinė informacinė sistema: kompiuterinė techninių ir programinių priemonių bei geoduomenų visuma, skirta šiems duomenims įvesti, saugoti, analizuoti bei sisteminti ir pateikti vartotojui.

LAKD arba Kelių direkcija – Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos.

KPP programa arba KPPP – Kelių priežiūros ir plėtros programa.

SANTRAUKA

Atsižvelgiant į transporto priemonių eismo intensyvumą, socialinę ir ekonominę reikšmę, keliai¹, kurių ilgis Lietuvoje siekia 83 tūkst. km, skirstomi į valstybinės (apie 21 tūkst. km) ir vietinės reikšmės kelius (apie 62 tūkst. km), pastarieji yra skirtingų ūkio subjektų, daugiausia savivaldybių, nuosavybė.

Visi šalies keliai, nepaisant to, kokia jų žinybinė priklausomybė sudaro bendrą tinklą, todėl gyventojų galimybę susisiekti, jų verslo ir transporto paslaugų gavimo galimybes lemia bendra visos kelių infrastruktūros būklė.

Nors vietinės reikšmės keliai nėra valstybės nuosavybė, jos lėšos sudaro daugiau kaip 70 proc. viso finansavimo, skirto šių kelių priežiūrai ir plėtrai. Tai, kad 2008–2012 m. laikotarpiu valstybė skyrė šiam tikslui apie 2205 mln. Lt (vidutiniškai apie 441 mln. Lt per metus), paskatino Valstybės kontrolę atlikti auditą, kurio tikslas – įvertinti, ar sudarytos sąlygos efektyviai naudoti valstybės biudžeto lėšas, skiriamas vietinės reikšmės keliams ir gatvėms prižiūrėti ir modernizuoti.

Atlikdami auditą vadovavomės nuostata, kad efektyviam šių lėšų naudojimui turi būti sukurta palanki aplinka, t. y. užtikrintos tam tikros sąlygos:

- veikų informacinė sistema, užtikrinanti išsamios, patikimos, palyginamos informacijos apie vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklę rinkimą ir analizę bei lėšų poreikį;
- funkcionuotą sistemą, užtikrinanti visų institucijų, dalyvaujančių vietinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros procese, bendradarbiavimą;
- būtų suteikiamas prioritetas investicijoms į vietinės reikšmės kelius;
- valstybės lėšos būtų naudojamos tik efektyviausiems investiciniams projektams.

Pagrindinis audito subjektas: Lietuvos automobilių kelių direkcija, kuri sudaro svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros tikslinio finansavimo sąrašą bei teisės aktų nustatyta tvarka administruoja Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų vietinės reikšmės keliams (gatvėms) tiesti, taisyti (remontuoti), prižiūrėti ir saugaus eismo sąlygoms užtikrinti naudojimą.

Audituojamas laikotarpis – 2008–2013 m. Auditui reikalingą informaciją surinkome iš savivaldybių, Kelių direkcijos, Susisiekimo bei Vidaus reikalų ministerijos.

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

¹ Šioje ataskaitoje sąvoka „keliai“ suprantama kaip automobilių keliai.

IŠVADOS

Vietinės reikšmės keliai ir gatvės yra savivaldybių nuosavybė, tačiau jų plėtra ir priežiūra daugiausia finansuojama valstybės lėšomis. Nors jas administruojančios institucijos imasi priemonių, kad jos būtų efektyviai naudojamos, tačiau tam nėra sąlygų dėl tam tikrų priežasčių:

1. Nėra išsamios ir patikimos informacijos, galinčios atskleisti esamą vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklę ir jos pokyčius, nes nebaigta šių kelių inventorizacija ir teisinis registravimas, nesukurta visą šalį apimanti vietinės reikšmės kelių būklės stebėsenos (monitoringo) sistema, nenustatomas ir neanalizuojamas realus šių kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros finansavimas ir lėšų poreikis (1.1 ir 1.2 poskyriai).

2. Nepakankamai koordinuojama visų suinteresuotų institucijų veikla vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros srityje, dėl to neužtikrinamas, projektų įgyvendinimo nuoseklumas (2 skyrius).

3. Esama vietinės reikšmės kelių ir gatvių finansavimo iš KPPP lėšų sistema nesudaro sąlygų efektyviam lėšų naudojimui, nes:

3.1. esama finansuotinių projektų atrankos tvarka neužtikrina, kad finansavimas būtų skiriamas efektyviausiems projektams ir kad bent dėl dalies tikslinių lėšų konkuruotų skirtingos savivaldybės (3.1 poskyris);

3.2. KPPP lėšų skyrimo tvarka neskatina lėšų gavėjų jas naudoti investicijoms, taip prailginant kelių naudojimo laiką (3.2 poskyris);

3.3. neregamentuota „svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių“ sąvoka, todėl savivaldybės savo nuožiūra sprendžia, koks vietinės reikšmės kelias gali pretenduoti gauti finansavimą iš KPPP straipsnio „Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinis finansavimas“ (3.3 poskyris);

3.4. didžioji dalis KPPP finansavimo sąmatos rezervo lėšų skiriama vietinės reikšmės keliams finansuoti, nors jų finansavimas jau numatytas iš šios sąmatos straipsnio „Vietinės reikšmės keliams (gatvėms) tiesti, taisyti (remontuoti) ir prižiūrėti, saugaus eismo sąlygoms užtikrinti“ (3.4 poskyris).

4. Neišnaudojamos galimybės sumažinti vietinės reikšmės keliams valstybės skiriamų lėšų poreikį, nes:

4.1. neoptimalūs KPPP lėšų skyrimo terminai vietinės reikšmės kelių savininkams (4.1 poskyris);

4.2. laiku (projektiniais terminais) nebaigti vietinės reikšmės kelių investiciniai projektai didina lėšų poreikį (4.2 poskyris);

4.3. savivaldybės neskatinamos vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai skirti kuo daugiau savo lėšų (4.3 poskyris).

AUDITO METU ĮVYKĘ POKYČIAI

Lietuvos automobilių kelių direkcija patvirtino KPP programos lėšų, skirtų kapitalo investicijoms į vietinės reikšmės kelių (gatvių) tiesimą (remontą), planavimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės

tvarkos aprašo naują redakciją². Jos pakeitimai numato, kad finansavimo prioritetas turėtų būti suteikiamas:

- investiciniams projektams tų institucijų, kurios šiems projektams skiria daugiau savo lėšų, negu kitos institucijos;
- kai prašoma finansuoti suma leidžia užbaigti nebaigtus projektus;
- kai prašoma finansuoti pigesnius projektus.

REKOMENDACIJOS

Siekdami užtikrinti valstybės lėšų, skiriamų vietinės reikšmės keliams ir gatvėms, efektyvų naudojimą ir valdymą, rekomenduojame:

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Sukurti ir įdiegti vieningą vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklės duomenų informacinę bazę bei šių kelių (gatvių) stebėsenos (monitoringo) sistemą, kuri leistų nustatyti esamą jų būklę, nusidėvėjimo pokyčius ir padėtų prognozuoti kelių ir (gatvių) taisymo (remonto) ir plėtros darbus (1 išvada).
2. Numatyti priemones, užtikrinančias visų suinteresuotų institucijų veiklos vietinės reikšmės kelių ir gatvių plėtros srityje koordinavimą visuose lėšų poreikio nustatymo ir skyrimo, projektų įdiegimo ir rezultatų kontrolės etapuose (2 išvada).
3. Numatyti priemones, skatinančias savivaldybes skirti kuo daugiau savo lėšų vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai (4.3 išvada).
4. Siekiant užtikrinti vietinės reikšmės kelių ir gatvių plėtros ir priežiūros darbų vykdymo efektyvumą ir atsižvelgiant į šių darbų specifiškumą, svarstyti galimybę, kad KPP programos lėšos šiems tikslams būtų paskirstomos kuo anksčiau, netaikant 85 ir 15 proc. skirstymo modelio (4.1 poskyris).

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai

5. Numatyti priemones, skatinančias savivaldybes kuo didesnę dalį gaunamų KPP programos skaičiuojamųjų lėšų naudoti investicijoms (3.2 išvada).
6. Reglamentuoti „svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių“ sąvoką ir patvirtinti tokių kelių atrankos finansavimui gauti tvarką (3.3 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos 6 ir 7 prieduose „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.

² Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos direktoriaus 2013-10-21 įsakymas Nr. V-436 „Dėl Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie susisiekimo ministerijos direktoriaus 2012 m. kovo 26 d. įsakymo Nr. V-68 „Dėl kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų, skirtų kapitalo investicijoms į vietinės reikšmės kelių (gatvių) tiesimą ir taisymą (remontą), planavimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo.

IŽANGA

Automobilių transportui tenka svarbus vaidmuo kuriant materialines gėrybes, racionaliai išdėstant gamybinės jėgas teritorijoje, tenkinant gyventojų susisiekimo poreikius. Šio transporto sektoriaus finansavimas daugelyje šalių tradiciškai laikomas viena iš prioritetinių krypčių, kadangi transportas kartu su energetika ir ryšiais yra itin svarbi sąlyga plėtoti efektyvią materialinę gamybą ir palankią socialinę aplinką šalyje.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė vienu iš svarbiausių uždavinių savo veiklos programoje³ numato laikyti „darnią Lietuvos susisiekimo sistemos plėtrą, kad susisiekimo sričių infrastruktūros plėtotė ir jų darbo technologijų pažanga visų pirma teiktų naudą šalies žmonių gerovei“.

Atsižvelgiant į transporto priemonių eismo intensyvumą, socialinę ir ekonominę reikšmę, keliai, kurių ilgis Lietuvoje siekia 83 tūkst. km, skirstomi į valstybinės (21,3 tūkst. km) ir vietinės reikšmės kelius (61,7 tūkst. km)⁴.

Valstybinės reikšmės keliais vyksta tarptautinis, tranzitinis, turistinis ir vietinis automobilių transporto priemonių eismas, jie skirstomi į magistralinius, krašto ir rajoninius kelius.

Vietinės reikšmės keliai naudojami vietiniam susisiekimui, jie skirstomi į viešuosius ir vidaus kelius:

- viešieji keliai, jungiantys rajoninius kelius, gyvenamąsias vietas, sąvartynus, rekreacijos objektus, lankomus gamtos, kultūros paminklus, taip pat gatvės gyvenamosiose vietovėse ir kiti keliai, nepriskirti valstybinės reikšmės keliams⁵;
- vidaus keliai – juridinių ir (ar) fizinių asmenų reikmėms naudojami keliai (miškų, nacionalinių parkų, valstybės saugomų teritorijų, pasienio, karjerų, privažiavimo prie hidrotechninių įrenginių, ribotų teritorijų, kiemų keliai ir visi kiti keliai, nepriskirti viešiesiems keliams)⁶.

Nepaisant to, kokia yra žinybinė priklausomybė, visi šalies keliai sudaro bendrą tinklą, todėl gyventojų galimybę susisiekti, jų verslo galimybes gauti transporto paslaugas, užsiimti transporto verslu lemia bendra visos kelių infrastruktūros būklė. Tad labai svarbu užtikrinti gerą ne tik valstybinės, bet ir vietinės reikšmės kelių būklę.

VĮ Valstybinis žemėtvarkos institutas, 2008–2010 m. trisdešimt septyniose savivaldybėse iš 60 atlikęs vietinės reikšmės kelių būklės vertinimą, nustatė, jog tik mažai šių kelių daliai nereikia remonto. Pvz., 2010 m. Kupiškio rajone remontuoti reikėjo visus kelius, Šakių rajone remontuotinių kelių buvo 83,2 proc. (beje, tai vienas iš geriausių rodiklių tarp visų šalies savivaldybių).

VĮ Transporto ir kelių tyrimo institutas yra pateikęs išvadą, kad kelių danga irsta pagal eksponentinę priklausomybę, todėl pavėluotas remontas kainuoja gerokai brangiau, negu

³ Šešioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012–2016 metų programos 340 p. Programai pritarta Lietuvos Respublikos Seimo 2012-12-13 nutarimu Nr. XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“.

⁴ Lietuvos Respublikos kelių įstatymas, 1995-05-11 Nr. I-891 3 str. 1 d. (2002-10-03 Nr. IX-1113 nauja redakcija).

⁵ Ten pat, 3 d. 1 p.

⁶ Ten pat, 3 d. 2 p.

atliktas laiku. T. y., jeigu neužtikrinama bent minimali vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, kiekvienais metais remonto poreikis vis didėja.

Pagal Lietuvos Respublikos kelių įstatymą, vietinės reikšmės viešieji keliai ir gatvės nuosavybės teise priklauso savivaldybėms, o Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme nustatyta, kad savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas yra savarankiška savivaldybių funkcija⁷. Valstybės lėšos (Kelių priežiūros ir plėtros programos⁸, ES ir valstybės biudžeto lėšos) sudarė 71,4 proc. visų, 2008–2012 m. vietinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros darbams skirtų lėšų (1 lentelė). Pažymėtina, kad iš jų 36,7 proc. sudaro Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšos (toliau – KPPP), t. y. šios programos lėšos sudaro didžiausią valstybės lėšų, skirtų vietinės reikšmės keliams, dalį (detaliau – 2 priede). Todėl valstybė turi užtikrinti, kad šios lėšos būtų naudojamos efektyviai, išnaudojant visas galimybes, kad šalis gautų kuo didesnę naudą.

1 lentelė. Vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros finansavimo struktūra (pagal metinį 2008–2012 m. laikotarpio vidurkį)

| Lėšų šaltiniai | mln. Lt | Višo finansavimo dalis, proc. |
|---|------------------|-------------------------------|
| Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšos | 226 454,9 | 36,7 |
| Europos Sąjungos paramos lėšos | 170 592,8 | 27,6 |
| Valstybės biudžeto lėšos | 43 698,8 | 7,1 |
| Bendra valstybės biudžeto lėšų suma: | 440 746,5 | 71,4 |
| Savivaldybių biudžetų lėšos | 107 836,1 | 17,5 |
| Kitos ir skolintos lėšos | 69 238,3 | 11,1 |
| Iš viso | 617 820,9 | 100 |

Šaltinis – Valstybės kontrolės skaičiavimai pagal savivaldybių, LAKD ir Transporto investicijų direkcijos duomenis.

Audito metu atliktos savivaldybių apklausos duomenimis, daugiau kaip pusei joms priklausančių vietinės reikšmės kelių ir gatvių reikalingas skubus kapitalinis remontas, ir padėtis toliau nuolat blogėja. Įvairių savivaldybių teigimu, tam, kad būtų galima užtikrinti norminių aktų reikalavimus atitinkančią vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklę, jų priežiūros ir plėtros finansavimas turi būti padidintas maždaug nuo 1,7 iki 11 kartų.

Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų dalis, skiriama savivaldybių vietiniams keliams bei gatvėms tiesti, taisyti bei prižiūrėti, yra ribota, kadangi tiesiogiai priklauso nuo bendrų šios programos finansavimo lėšų. Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšos gali didėti tik didinant pajamas iš programos finansavimo šaltinių, t. y. pajamas iš mokesčių, iš kurių finansuojama programa. Todėl, planuojant vietinių kelių infrastruktūros plėtros ir priežiūros priemones, labai svarbu turimas lėšas racionaliai paskirstyti ir efektyviai panaudoti. Tam didelės įtakos turi finansavimo strategijos pasirinkimas, požiūris į būtinausius visuomenės poreikius, įgyvendinimo galimybes ir kt.

Todėl, neišnaudojant visų galimybių padidinti viešųjų vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai ir plėtrai skirtų valstybės lėšų naudojimo efektyvumą, gali nepavykti nei pagerinti šių kelių būklę, nei išvengti jų blogėjimo.

⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas 1994-07-07 Nr. I-533, 6 str. 32 p. (2008-09-15 Nr. X-1722 nauja redakcija).

⁸ Kelių priežiūros ir plėtros programos 2 psl. nurodyta, kad ji patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto 2002-03-07 posėdžio protokolu Nr. 8.

Šis auditas atliktas vadovaujantis Valstybinio audito reikalavimais⁹ bei Tarptautinių aukščiausiųjų audito institucijų standartų (TAAIS 3000 ir TAAIS 3100) rekomendacijomis¹⁰.

Darėme prielaidą, kad visi auditui pateikti dokumentai yra išsamūs ir galutiniai, juose atskleista informacija yra teisinga ir nešališka, o dokumentų kopijos atitinka originalus.

Išsamesnė informacija apie šio audito atlikimo metodiką pateikta ataskaitos 1 priede.

⁹ Valstybinio audito reikalavimai patvirtinti Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymu Nr. V-26 (2012-06-28 įsakymo Nr. V-171 redakcija).

¹⁰ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito įgyvendinimo gairės“ ir 3100-asis TAAIS „Veiklos audito gairės: pagrindiniai principai“ (<http://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=350>).

AUDITO REZULTATAI

Esminė kelių infrastruktūros ypatybė yra ta, kad ji yra inertiška sritis, kurioje trūkumų šalinimas yra ilgas ir brangus procesas. Plėtojant šią infrastruktūrą, sukuriamas didelės vertės ir ilgai tarnaujantis turtas, darantis tiesioginę ir netiesioginę įtaką didelei teritorijai ir žmonėms. Šio turto kūrimo procese dalyvauja daug subjektų.

Atlikdami auditą ir vertindami vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros procesą, vadovavomės nuostata, kad gerai šių kelių būklei užtikrinti būtina:

- išsami ir patikima informacija, galinti atskleisti esamą padėtį ir jos pokyčius;
- koordinuota visų suinteresuotų institucijų veikla;
- objektyvi valstybės lėšomis finansuojamų projektų atranka;
- racionalus ir efektyvus esamų išteklių, skiriamų vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai ir plėtrai, naudojimas ir efektyvi kontrolė;
- teisinė sistema, užtikrinanti išvardytų sąlygų įgyvendinimą.

1. NĖRA IŠSAMIOS IR PATIKIMOS INFORMACIJOS APIE ESAMĄ VIETINĖS REIKŠMĖS KELIŲ IR GATVIŲ BŪKLĘ IR JOS POKYČIUS

Patikimam ir visapusiškam informacijos apie vietinės reikšmės kelius valdymui šalies mastu, formuojant bendrą šalies politiką kelių priežiūros ir plėtros srityje, užtikrinant efektyvų šiam tikslui skirtų lėšų naudojimą, sprendžiant klausimus dėl paramos suteikimo konkrečiam kelio savininko įgyvendinamam projektui, svarbu gauti iš kelių savininkų informaciją apie kelių būklę, jos pokyčius ir lėšų poreikį. Kad turimus duomenis būtų galima tinkamai apibendrinti ir priimti pagrįstus sprendimus, informacija turėtų būti ne tik patikima¹¹ ir teikiama nustatyta apimtimi, bet ir būtų renkama pagal bendrą metodiką, laikantis bendrų principų, užtikrinančių iš skirtingų šaltinių gautos informacijos palyginamumą.

Siekiant turėti visapusišką ir pagrįstą informaciją reikia:

- turėti visą informaciją apie vietinės reikšmės kelius ir jų techninę būklę;
- įvertinti lėšų poreikį kiekvienoje savivaldybėje ir šalies mastu;
- įdiegti stebėsenos sistemą, leidžiančią atskleisti vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklės pokyčius ir kaip jie susiję su priežiūrai bei investicijoms panaudotomis lėšomis.

¹¹ Mūsų nuomone, papildomų reikalavimų duomenų tikslumui, išsamumui ir palyginimui kelia duomenų tarpusavio ryšiai. Pvz., lėšų poreikis kelių priežiūrai priklauso ir nuo kelių dangos tipo, dangos ir pagrindo (konstrukcijos) būklės. Jeigu bus neteisingai nustatyta kelio būklė, bus pateikti ir neteisingi, t. y. nepatikimi duomenys dėl lėšų poreikio.

1.1. Nėra apibendrintos ir patikimos informacijos apie vietinės reikšmės kelių būklę, nebaigta šių kelių inventorizacija ir teisinis registravimas, nesukurta vietinės reikšmės kelių būklės stebėsenos sistema

Kelių įstatyme nurodyta, kad savivaldybės renka, tvarko ir saugo duomenis apie vietinės reikšmės kelius atitinkamose vietinės reikšmės kelių informacinėse sistemose ir valdo šias sistemas¹². Sistemų valdytojai disponuoja duomenimis ir neatlygintinai teikia reikalingus duomenis valstybės kadastrams, registrams, klasifikatoriams ir duomenų bankams, taip pat turi teisę neatlygintinai gauti iš jų reikalingą informaciją apie kelius.

Kadangi vietinės reikšmės kelių ir gatvių tvarkymui daugiausia naudojamos ne savivaldybių, bet valstybės lėšos, svarbu, kad būtų galima tinkamai atrinkti šių kelių ruožus, kurie bus remontuojami ar rekonstruojami valstybės lėšomis, todėl visų savivaldybių duomenų bazės turėtų būti tarpusavyje suderintos.

Kelių direkcijos specialistų nuomone, tam, kad būtų galima formuoti pagrįstą vietinės reikšmės kelių politiką ir užtikrinti šių kelių priežiūrai ir plėtrai skiriamų lėšų efektyvų panaudojimą, reikėtų turėti visą informaciją apie savivaldybių valdomus kelius – duomenis apie kelių būklę, transporto eismo intensyvumą ir kitus rodiklius, pritaikant tam tikslui jau valstybinės reikšmės kelių duomenų bazėje naudojamą programinę įrangą geoinformacinių sistemų (GIS) pagrindu. Sujungus ją su dabartine valstybinės reikšmės kelių informacine sistema, kurioje tvarkomi duomenys apie valstybinės reikšmės kelius ir kurioje yra visi duomenų apie šiuos kelius tvarkymo įrankiai, būtų galima greitai ir nebrangiai sukurti priemones skaidriam visų šalies kelių, nepriklausomai nuo jų nuosavybės, lėšų skirstymui ir naudojimo kontrolei.

Pažymėtina, kad ir savivaldybės yra už tokios sistemos GIS pagrindu kūrimą, o dalis savivaldybių jau naudoja ją savo iniciatyva (pvz., Kupiškio, Anykščių rajonų savivaldybės). Jų nuomone, tokia sistema turėtų būti gana lanksti ir savivaldybių specifiniams poreikiams, ir centralizuotam valdymui – kad be didelių papildomų sąnaudų būtų galima sistemą papildyti naujais skaitmeninių duomenų sluoksniais.

Pavyzdys

Kauno m. savivaldybės darbuotojai savarankiškai sukūrė miesto gatvių duomenų bazę, kurioje nurodyti ne tik gatvių parametrai, bet ir visi per pastaruosius maždaug 30 metų atlikti remontai. Nustačius atvejus, kai sąnaudos neduoda numatyto rezultato, tiriamos priežastys (pvz., gali būti blogas gatvių pagrindas, netvarkinga lietaus kanalizacija, ypatingos geologinės sąlygos – požeminis vanduo, rieduliai ir kt.). Gatvės reitinguotos pagal jų svarbą miestui, pagal kriterijų rinkinį (pvz., gatvės naudojimas viešajam transportui) ir kriterijų svarbą, t. y. ši bazė yra tinkama ne tik planuoti gatvių priežiūrą, bet ir įvertinti palyginti seniai atliktų remontų kokybę, tad ir geriau valdyti skiriamas lėšas.

Šiuo metu centralizuotos vietinės reikšmės kelių informacinės sistemos nėra, jos kūrimo klausimai dar tik svarstomi. Tokios sistemos duomenų šaltinis yra vietinės reikšmės kelių savininkų duomenų bazės, todėl būtina užtikrinti skirtingų kelių savininkų teikiamų duomenų išsamumą, suderinamumą bei atitiktį centralizuotos sistemos reikalavimams. T. y., šie duomenys

¹² Lietuvos Respublikos kelių įstatymas, 7 str., (2011-11-08 įstatymo Nr. XI-1634 redakcija).

turėtų atitikti visiems kelių savininkams privalomus ir su administruojančia centralizuotą informacinę sistemą institucija suderintus kriterijus. Kol kas tam sąlygos nesudarytos, nes vienintelis dokumentas, skirtas užtikrinti skirtingų savivaldybių informacinių sistemų tarpusavio bent minimalų suderinamumą, – „Vietinės reikšmės automobilių kelių identifikavimo, techninės apskaitos, duomenų kaupimo ir atnaujinimo rekomendacijos“¹³ – yra tik rekomendacinio pobūdžio, jo nuostatų laikymasis nekontroliuojamas. Šis dokumentas buvo išleistas tada, kai centralizuotos vietinės reikšmės informacinės sistemos įrengimas dar nebuvo numatytas. Taigi šios sistemos kūrimas ir veikimas tinkamai nereglamentuotas.

Pavyzdys

Sudarydamos inventORIZAVIMO darbų techninę užduotį, dalis savivaldybių (pvz., Vilniaus rajono, Kalvarijos) nusprendė, kad joms nereikia duomenų apie inventorizuojamų kelių būklę ir eismo intensyvumą, nors surinkti tokią informaciją buvo siūloma „Vietinės reikšmės automobilių kelių identifikavimo, techninės apskaitos, duomenų kaupimo ir atnaujinimo rekomendacijomis“.

Pažymėtina, kad ne visos savivaldybės yra sukūrusios savo duomenų bazes, nes:

- nebaigta vietinės reikšmės kelių ir gatvių inventORIZACIJA ir teisinis registravimas;
- nesukurta vietinės reikšmės kelių būklės stebėsenos sistema.

Vietinės reikšmės kelių ir gatvių inventORIZACIJA, kurią pradėjo ar jau atliko maždaug pusė šalies savivaldybių, yra duomenų šaltinis informacinei bazei.

Priežastys, kodėl iki šiol nebaigta vietinės reikšmės kelių inventORIZACIJA:

- Teisinės problemos, kylančios dėl to, kad nenustatyti kelių savininkai. Pvz., Vilniaus rajono savivaldybė dar negali naudotis visais inventORIZACIJOS duomenimis, nes vyksta ginčai su urėdijomis dėl kelių priklausomybės.
- Savivaldybėms nepakanka lėšų atlikti inventORIZACIJOS darbus bei teisiškai įregistruoti vietinės reikšmės kelius. Kadangi kelias yra inžinerinis statinys¹⁴, jo teisinis registravimas yra privalomas¹⁵. Vietinės reikšmės kelių teisinis registravimas, Kelių direkcijos reikalavimu, yra viena iš privalomųjų sąlygų gauti valstybės paramą investicijoms į šiuos kelius. Neatlikus teisinio registravimo, negalima pagrįstai įvertinti lėšų poreikio projektui, nesudaromos sąlygos investuoti valstybės lėšas į efektyviausius projektus. Tačiau, savivaldybių duomenimis, šalyje teisiškai įregistruota tik apie 10 proc. vietinės reikšmės kelių ir gatvių, priklausančių savivaldybėms, nors padėtis įvairiuose šalies regionuose yra labai skirtinga (pvz., Kalvarijos savivaldybėje teisiškai įregistruota 0,5 proc. kelių ir gatvių, Klaipėdos mieste – 45 proc.). Teisinio registravimo kainų skirtumai atsiranda dėl skirtingų kadastrinių bylų formavimo metodų. Dalies savivaldybių kadastrines bylas formuoja savivaldybės darbuotojai, kitos savivaldybės perka šią paslaugą, o dar kitos reikalauja, kad bylas parengtų įmonės, kurios vykdo savivaldybių užsakytus kelių rekonstrukcijos darbus.

¹³ Dokumentą parengė LR Kelių institutas. Rekomendacijoms buvo pritarta Lietuvos savivaldybių asociacijos valdybos 2007 m. vasario 6 d. protokoliniu sprendimu (posėdžio protokolas Nr. VP-31).

¹⁴ Lietuvos Respublikos kelių įstatymas, 1995-05-11 Nr. I-891, 2 str. 3 d. (2008-11-06 įstatymo Nr. X-1769 redakcija).

¹⁵ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas, 1996-09-24 Nr. I-1539, 9 str. 1 d. 2 p. ir Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 1998-05-12 Nr. VIII-729, 15 str. 4 d. (2003-07-18 įstatymo Nr. X-771 redakcija).

- Iš skirtingų šaltinių gauti duomenys apie tuos pačius kelius skiriasi. Šią problemą savivaldybės sprendžia įvairiai (arba visiškai nesprendžia):

Pavyzdys

- Kupiškio rajono savivaldybė nustatė, kad Žemėtvarkos instituto parengtos schemos, savivaldybės atliktos inventorizacijos duomenys ir duomenys, perduoti savivaldybei melioratorių ir kitų subjektų, nesutampa ir tarpusavyje, ir su orto-fotonuotraukų duomenimis. Panaudodama savo duomenų bazę GIS sistemoje, savivaldybė dabar tikslina įtrauktus į bazę duomenis, tad ateityje šioje savivaldybėje galima tikėtis patikimų duomenų;
- Žemėtvarkos instituto parengtos schemos duomenimis, vietinės reikšmės kelių ir gatvių ilgis Molėtų rajone sudaro 1247,37 km, Molėtų savivaldybės šių kelių sąrašo duomenimis, jų ilgis sudaro 1627,60 km, arba 33,3 proc. daugiau negu Žemėtvarkos instituto duomenimis. Pažymėtina, kad ir Molėtų mieste šis institutas nustatė, jog miesto gatvių ilgis yra 5,16 km (19,1 proc.) mažesnis, negu savivaldybės duomenimis.

Mūsų nuomone, inventorizacijos darbams baigti šalies mastu apytikriai reikėtų 10,0 mln. Lt, o teisinio registravimo darbams – apie 250 mln. Lt (4 priedas).

Norint efektyviai valdyti lėšas, skiriamas vietinės reikšmės kelių sektoriui, būtina išsami stebėsenos sistema. Tačiau šalies masto vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklės stebėsenos sistema, kuri leistų atsakyti į klausimą, koks buvo skirtų lėšų poveikis kelių būklei, nesukurta. Todėl, neturint informacijos apie išlaidų ir investicijų efektyvumą, negalima užtikrinti šių kelių būklės gerėjimo minimaliomis sąnaudomis, naudojant finansinių instrumentų valdymo priemones (pvz., tobulinant valstybės lėšų skyrimo sistemą), laiku imtis koreguojančių veiksmų.

Seniūnų ir savivaldybių specialistų teigimu, vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklė seniūnams yra gerai žinoma, bet ši būklė nedokumentuojama. Apžiūrint kelius ir gatves (paprastai tai atliekama tik kartą ar du per metus) surašomi defektiniai aktai. Tačiau šie aktai surašomi apžiūrėjus ne visus savivaldybių kelius, o tik tuos kelius ar jų atkarpas, kurias numatoma remontuoti, atsižvelgiant ne į remonto poreikį, bet į seniūnijoms skirto finansavimo dydį. Be to, nustatėme, kad defektiniuose aktuose paprastai fiksuojami tik būtini darbai, neaprašant nustatytų mechaninių kelio ar gatvės pažeidimų ir nesigilinant į jų priežastis.

Viena iš esminių sąlygų, kad stebėseną būtų efektyvi, yra vienodas tos pačios būklės įvertinimas skirtingose savivaldybėse.

Savivaldybių informatikos specialistų nuomone, jiems nėra sudėtinga seniūnų surinktą informaciją apie vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklę įrašyti į duomenų bazę (t. y. dokumentuoti) ir užtikrinti skirtingų laikotarpių duomenų automatinę analizę ir apibendrinimą. Bet tam reikalinga bendra, visų vieningai suprantama ir vykdoma stebėsenos sistema, apimanti ir visas savivaldybes.

Apibendrinant galima teigti, kad stebėsenos sistemos įdiegimo darbai kol kas vykdomi nepatenkinamai, todėl neįmanoma atskleisti esamą vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklę, jos pokyčius, kaip jie susiję su panaudotomis lėšomis, ir užtikrinti efektyvų skiriamų lėšų naudojimą.

1.2. Nežinomas realus vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros finansavimas ir lėšų poreikis

Audito metu išanalizavę duomenis, kuriuos kaupia Kelių direkcija, bei apklausę šių kelių savininkus, nustatėme, kad vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra ir plėtra finansuojama iš skirtingų šaltinių (žr. 1 lentelę). Tačiau apibendrintų duomenų apie vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros finansavimo mastą Lietuvos Respublikos institucijos nerenka ir neanalizuoja.

Svarbu paminėti, kad Susisiekimo ministerija turi išsamius duomenis tik apie KPPP lėšų naudojimą ir apie tą dalį ES lėšų, kurios skiriamos priemonei VP2-4.4-SM-02-R „Savivaldos transporto infrastruktūros modernizavimas ir plėtra“ diegti. Susisiekimo ministerijai neteikiami duomenys apie kitų institucijų skiriamą finansavimą vietinės reikšmės keliams. Tai trukdo įvertinti savivaldybėms skiriamo finansavimo dydį, rinkti ir kaupti duomenis apie finansavimo mastą, pagrįstai vertinti poreikį bei lėšų panaudojimo efektyvumą.

Pavyzdys

Vietinės reikšmės keliams skirtas finansavimas, apie kurį Susisiekimo ministerija neturėjo informacijos:

- Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija iš Kaimo plėtros programos lėšų 2010–2012 m. skyrė 7,4 mln. paramą 22 vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros projektams. Šių lėšų 1,8 mln. Lt (apie 26 proc.) šaltinis yra valstybės biudžeto lėšos, 5,5 mln. Lt (apie 74 proc.) – ES lėšos. Taip pat iš šios programos lėšų 2010–2012 m. buvo skirta 2,3 mln. Lt parama prižiūrėti miško keliams;
- Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija iš Probleminių teritorijų plėtros programos lėšų Šalčininkų rajono savivaldybės administracijai skyrė 4,2 mln. Lt vietinės reikšmės keliams ir gatvėms tvarkyti.

Taip pat pažymėtina, kad realus vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros finansavimas yra didesnis ir dėl netiesioginio finansavimo, kai jo lėšos skiriamos ne vietinės reikšmės kelių savininkams, tačiau jie yra šio finansavimo naudos gavėjai:

Pavyzdys

Kelių direkcijos teigimu, 2013 m. savivaldybėms bus skirta tiesioginiam finansavimui maždaug 25 proc. KPPP sąmatos lėšų ir dar 11 proc. netiesioginiam finansavimui: pvz., saugaus eismo programos švietėjiškoms priemonėms vykdyti (0,21 proc. KPPP sąmatos lėšų, gavėjai – valstybės įmonės „Alytaus regiono keliai“, „Panevėžio regiono keliai“ ir kt.), greičio matavimo radarams, kurie bus įrengti vietinės reikšmės keliuose, pirkti (0,11 proc. KPPP sąmatos lėšų, gavėjas – Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos) ir kt.

Audito metu prašėme savivaldybių įvertinti lėšų poreikį vietinės reikšmės keliams. 28,8 proc. savivaldybių tokio poreikio visai neįvertino, o 20,3 proc. savivaldybių pateikė duomenis, iš kurių matyti, kad joms lėšų pakanka, tačiau visos savivaldybės nurodė, kad pagrindinė blogos kelių būklės priežastis yra nepakankamas finansavimas.

Pavyzdys

Vienos Panevėžio apskrities savivaldybės apklausos duomenys:

Klausimas: Koks yra lėšų poreikis vietinės reikšmės kelių ir gatvių kelių priežiūrai?

Atsakyme nurodytas skaičius sutampa su faktinių lėšų skyrimu.

Klausimas: Ar pasiekti strategijoje numatyti tikslai šių kelių priežiūros srityje?

Atsakymas: pasiekti iš dalies, nepasiekti tik dėl lėšų stygiaus.

Tai reiškia, kad arba savivaldybė nežino, kiek jai reikia lėšų, arba teiginys, kad tikslai nepasiekti dėl lėšų stygiaus, yra neteisingas (gavo tiek lėšų, kiek prašė), juolab kad šios savivaldybės teigimu, pusei jos kelių reikalingas skubus remontas.

Savivaldybių pateikti duomenys rodo, kad bendrą finansavimą vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai reikėtų padidinti 1,6 karto, o investicijoms – 2,2 karto (Kauno m. savivaldybė mano, kad investicijas į vietinės reikšmės kelius reikia padidinti 3,4 karto, Kauno r. savivaldybė – 5,5 karto). Anot savivaldybių, šių kelių finansavimas iš visų šaltinių turėtų būti padidintas beveik iki 1 236 mln. Lt (617,8 mln. Lt¹⁶ x 2), ir numatomas Lietuvos Respublikos Vyriausybės lėšų skyrimo iš KPPP lėšų padidinimas 10 proc. vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai (tai turėtų sudaryti apie 100 mln. Lt per metus), savivaldybių nuomone, gali tik pristabdyti šių kelių būklės prastėjimą, tačiau negali užtikrinti gerinimo.

Asociacijos „Lietuvos keliai“ nuomone, norint palaikyti esamą būklę, vien iš KPPP lėšų vietinės reikšmės keliams turi būti skiriama apie 2 000 mln. Lt per metus (pažymėtina, kad visas 2013 m. KPPP biudžetas – apie 1 240 mln. Lt). Tad norint patenkinti vietinės reikšmės kelių ir gatvių poreikį, turėtų būti visiškai nutraukta valstybinės reikšmės kelių priežiūra ir plėtra.

Tačiau nors visi vietinės reikšmės kelių priežiūros proceso dalyviai pripažįsta, kad lėšų šių kelių priežiūrai trūksta, šalyje neskaičiuojama, kiek lėšų tam reikėtų. Manome, kad priimant atitinkamus sprendimus pirmiausia turėtų būti vertinamos lėšos, kurių reikia kelių būklės prastėjimui stabdyti, nes, to nepadarius, tokių lėšų poreikis nuolat didės.

Mūsų skaičiavimai (4 priedas) rodo, kad lėšų poreikis esamai situacijai stabilizuoti galėtų sudaryti maždaug 685 mln. Lt per metus (67 mln. Lt daugiau, negu vietinės reikšmės kelių finansavimo iš visų šaltinių vidurkis 2008–2012 m. laikotarpiu), o norint pasiekti gerą kelių būklę bent per 10 metų, reikėtų per metus papildomai skirti 400 mln. Lt. Taigi minimalus lėšų poreikis vietinės reikšmės keliams turėtų sudaryti daugiau kaip 1 100 mln. Lt per metus.

Be to, lėšų poreikį didina ir kiti dar neįvertinti faktoriai:

Pavyzdys

Pakeitus Sodininkų bendrijų įstatymą atsirado nuostata, kad Bendrijos prašymu bendrojo naudojimo žemėje esančius vidaus kelius, atlikus jų kadastrinius matavimus ir nerengiant naujo teritorijų planavimo dokumento, Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka perima, nuosavybės ar patikėjimo teise valdo ir tvarko savivaldybė¹⁷.

Lietuvos savivaldybių asociacijos teigimu, sodininkų bendrijų kelių ilgis siekia apie 15 000 tūkst. km¹⁸, tad šios nuostatos įgyvendinimas savivaldybių lėšų poreikį vien tik kelių priežiūrai gali padidinti apie 24 proc.¹⁹

¹⁶ žr. 1 lentelę.

¹⁷ Lietuvos Respublikos sodininkų bendrijų įstatymo 2003-12-18 Nr. IX-1934 (2012-06-29 redakcija), 6 str. 1 p.

¹⁸ <http://www.lsa.lt/lt/naujienos/lsa-naujienos/219-savivaldybems-bus-perduoti-sodininkiu-bendriju-keliai>

¹⁹ (15 000 km / 61 653 km x 100 proc.,) čia 61 653 – šalies vietinės reikšmės kelių ilgis).

Taigi, kol nesukurta centralizuota vietinės reikšmės kelių ir gatvių duomenų bazė, neapibendrinama informacija apie vietinių kelių ir gatvių būklę, nėra galimybės tinkamai įvertinti lėšų poreikį šių kelių priežiūrai ir plėtrai.

2. NEKOORDINUOJAMA VISŲ SUINTERESUOTŲ INSTITUCIJŲ VEIKLA VIETINĖS REIKŠMĖS KELIŲ IR GATVIŲ PRIEŽIŪROS IR PLĖTROS SRITYJE

Keliai, nepaisant to, kas yra jų savininkas, sudaro bendrą šalies kelių tinklą, todėl bet kokie struktūriniai ar kokybiniai pakitimai daro jam tam tikrą įtaką. Darniai šio tinklo plėtrai reikalinga koordinuota sistemos dalyvių veikla.

Pavyzdys

- Šakių savivaldybės nuomone, jos teritorijoje visų pirma turi būti sutvarkyti valstybinės reikšmės keliai, nes išanalizavus srautus paaiškėjo, kad kaip tik jais vyksta pagrindinis savivaldybės gyventojų judėjimas.
- Susisiekimas tarp dalies Švenčionių rajono vietovių vyksta Ignalinos rajono vietiniais keliais;
- Šalčininkų savivaldybės Turgelių seniūnijos visuomenė priešinasi Kelių direkcijos rekomenduojamam žiedinės sankryžos įrengimui šios gyvenvietės pagrindinėje gatvėje.
- Šalčininkų savivaldybėje, Jašiūnuose 2010–2011 m. pastatytas pėsčiųjų tiltas per Merkio upę. Vaikams sutrumpėjo kelias iki mokyklos nuo maždaug 3 km iki 50–100 m, persikėlimas per upę tapo saugesnis. Tačiau geras sumanymas dar neįgyvendintas iki galo, nes neužbaigtas pėsčiųjų takas nuo tilto iki mokyklos, kur palijus tvyro purvas, taigi iš esmės projekto tikslas pasiektas tik iš dalies.

Audito metu nustatėme, kad visos savivaldybės yra parengusios savo kelių infrastruktūros vystymo planus ir ilgalaikes strategijas. Tačiau šios strategijos ir planai nederinami tarp atskirų savivaldybių, taip pat ir su institucijomis, atsakingomis už bendrą valstybinių ir vietinės reikšmės kelių infrastruktūros vystymo politiką ir finansavimą – Susisiekimo ir Vidaus reikalų ministerijomis.

Pažymėtina, jog šalies teisės aktuose nenumatyta, kad vietinės reikšmės kelių ir gatvių savininkai turėtų derinti atskirų subjektų kelių infrastruktūros strategijas su institucijomis, atsakingomis už šalies kelių politiką ir jos įgyvendinimą, ir su kitais suinteresuotais subjektais. Todėl šios institucijos neturi reikiamos informacijos, kad galėtų nustatyti prašymų finansuoti pagrįstumą. Taip pat teisės aktuose nenumatyta institucija, kuriai būtų pavesta kaupti, analizuoti skirtingų kelių savininkų (tarp jų ir priklausančių savivaldybėms) kelių infrastruktūros plėtros strateginius planus, teikti rekomendacijas dėl jų tobulinimo, t. y. koordinuoti visų suinteresuotų institucijų veiklą. Visa tai trukdo sudaryti sąlygas efektyviam lėšų naudojimui.

Koordinuoti skirtingų institucijų veiksmus ir strategijas yra svarbu ir todėl, kad vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra bei plėtra finansuojama iš skirtingų šaltinių. Nesuderinus veiksmų, dažnai pritrūksta lėšų projektui užbaigti, numatyti tikslai nepasiekiami, t. y. investicijos neduoda numatytos grąžos. Tokiais atvejais savivaldybės kreipiasi į Lietuvos Respublikos Vyriausybę, Susisiekimo ministeriją, Kelių direkciją, prašydamos skirti papildomą finansavimą projektams,

kuriuos atrenkant šios institucijos nedalyvavo, projektų nederino, lėšų poreikio nevertino ir finansuoti projektą sutikimo nedavė.

Pavyzdys

- Šilutės rajono savivaldybės Naujakurių mikrorajono gatvių rekonstravimo darbai pradėti vykdyti 2011 metais, naudojant Europos Sąjungos paramos lėšas. KPPP lėšų 2011 metais nebuvo skirta. Šiam objektui KPPP lėšos buvo skirtos tik 2012 ir 2013 metais.
- Elektrėnų savivaldybės Kietaviškių seniūnijos vietinės reikšmės kelio Kietaviškės–Kaliniai Mijaugonys, kuris jungiasi su rajoniniu keliu Nr. 1810 Kloniniai Mijaugonys–Elektrėnai, rekonstravimo projekto įgyvendinimo darbai pradėti vykdyti 2012 metais, naudojant Europos Sąjungos paramą. 2013 metais savivaldybė pateikė prašymą Kelių direkcijai skirti 2 000 tūkst. Lt KPPP lėšų.

Veiksmus (sprendimus) derinti ypač svarbu, kai ES lėšos naudojamos pagal programas, kurių pagrindinis tikslas – modernizuoti savivaldybių transporto infrastruktūrą, nes, kai trūksta lėšų, tai yra vienintelė galimybė savivaldybėms artimiausiu laikotarpiu įgyvendinti stambius projektus, galinčius turėti esminės įtakos ne tik padėčiai savivaldybės teritorijoje, bet ir šalies mastu.

Pavyzdys

ES lėšomis finansuotinių savivaldybių projektus atrenka Regionų plėtros tarybos, atsižvelgdamos į kiekvienam regionui nustatytą lėšų limitą. Transporto investicijų direkcija prie Susisiekimo ministerijos analizuoja pateiktų projektų dokumentus, ar jie atitinka paramos suteikimo sąlygas, bet neanalizuoja, ar projektas yra aktualus ir ekonomiškai naudingas, ar atitinkamoje savivaldybėje nėra efektyvesnių projektų.

O Kelių direkcija, kuri skirsto savivaldybėms KPPP lėšas, geriausiai žino bendrą vietinės reikšmės kelių ir gatvių padėtį, turi teisę skirti ES projektams trūkstamų lėšų. Tačiau šalies teisės aktuose nėra nuostatos, kad ši institucija turėtų dalyvauti ES lėšomis finansuojamų kelių ir gatvių investicinių projektų atrankos procese, todėl apie vykdomus projektus informacijos dažniausiai neturi, tokios informacijos nerenka ir neanalizuoja.

Pavyzdyje nagrinėjamos aplinkybės nesudaro sąlygų glaudesniai valstybinių institucijų bendradarbiavimui su savivaldybėmis, ieškant efektyvaus valstybės lėšų panaudojimo.

Audito metu įsitikinome, kad finansavimo trūkumo sąlygomis geriausi rezultatai pasiekiami tose savivaldybėse, kur užtikrinamas skirtingų finansavimo šaltinių koncentravimas vienam tikslui, t. y. kai sprendimas apie projekto įgyvendinimą ir jo finansavimo schemą priimamas dalyvaujant visoms suinteresuotoms institucijoms.

Pavyzdys

Vilkaviškio savivaldybės Vištyčio miestelyje, panaudojus KPPP ir Pasienio regiono bendradarbiavimo fondo lėšas (ES lėšos), buvo išasfaltuotos visos gatvės. Dėl to sumažėjo gatvių priežiūros sąnaudos, tai leidžia seniūnijai sėkmingai įgyvendinti naują tikslą – visoms miestelio gatvėms nutiesti šaligatvius.

Taigi strategijų rengimo, projektų atrankos etapuose visos minėtos institucijos menkai bendradarbiauja, jų veikla nekoordinuojama, todėl tai yra viena iš pagrindinių priežasčių, kad finansavimas gali būti skiriamas ne patiems efektyviausiems projektams ar priemonėms.

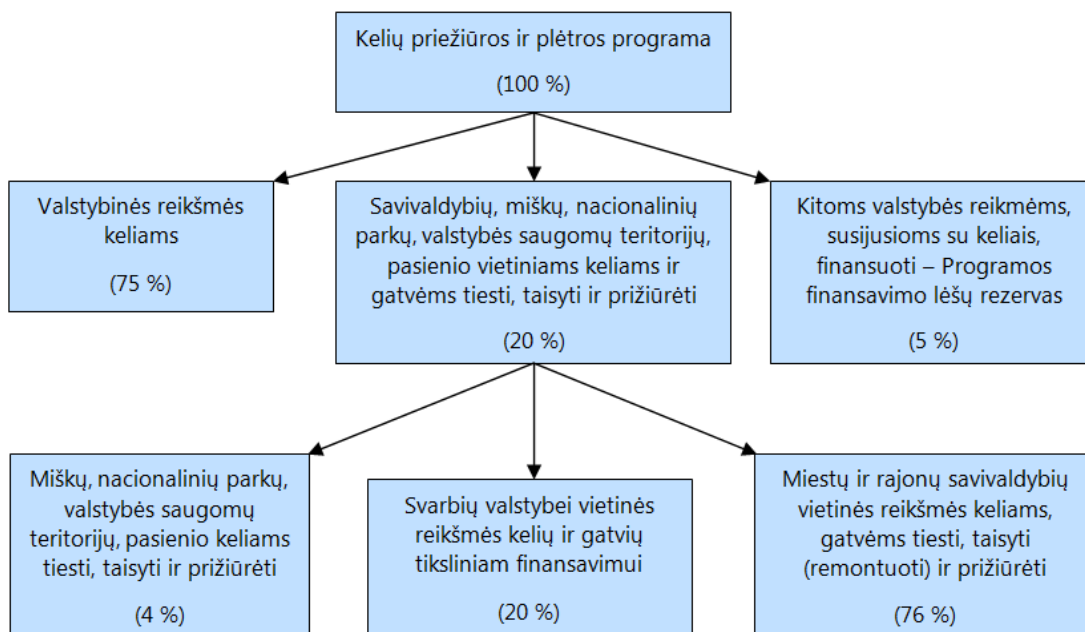
3. ESAMA VIETINĖS REIKŠMĖS KELIŲ IR GATVIŲ FINANSAVIMO IŠ KPPP LĖŠŲ SISTEMA NESUDARO SĄLYGŲ EFEKTYVIAM LĖŠŲ NAUDOJIMUI

Audito metu laikėmės nuostatos, kad valstybės lėšos vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai ir plėtrai turi būti skiriamos tik patiems efektyviausiems investiciniams projektams, ir turi būti imamasi priemonių kiek galima labiau sumažinti šiems keliams skiriamų lėšų poreikį.

Vienas iš pagrindinių vietinės reikšmės kelių finansavimo šaltinių yra KPPP programa. 2012 metais iš šios programos vietinės reikšmės keliams buvo skirta 261,5 mln. Lt, iš jų 50,3 mln. Lt iš Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų rezervo (toliau – Rezervas). KPPP lėšos skiriamos vietinės reikšmės kelių ir gatvių savininkams sudarant su jais finansavimo sutartis. Iš KPPP lėšų finansuojama 53,4 proc. vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros darbų ir 30,7 proc. investicijų.

KPPP lėšų skirstymo schema²⁰ pateikta 1 pav., išsamesnė informacija – ataskaitos 3 priede.

1 pav. KPPP lėšų skirstymo schema.



Šaltinis – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-04-21 nutarimas Nr. 447 „Dėl Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo įgyvendinimo“.

²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-04-21 nutarimu Nr. 447 „Dėl Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo įgyvendinimo“ patvirtintas „Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų naudojimo tvarkos aprašas“.

Remiantis lėšų paskirstymą ir naudojimą reglamentuojančiais teisės aktais, KPPP lėšos skirstomos į dvi grupes:

- skaičiuojamosios lėšos, skiriamos savivaldybėms ir kitiems vietinės reikšmės kelių savininkams pagal tam tikrus normatyvus;
- tikslinės lėšos, jas sudaro:
 - lėšos, numatytos svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių, kurių sąrašą sudaro ir su Vidaus reikalų ministerija derina Susisiekimo ministerija pagal savivaldybių kelių reikmėms finansuoti patvirtintas programas ir nenumatytais kelių tinklo plėtros, modernizavimo ir funkcionavimo užtikrinimo atvejais (KPPP sąmatos 20.2.1 straipsnis, lėšos skiriamos susisiekimo ministro įsakymais);
 - lėšos, skiriamos savivaldybėms, įmonėms ir įstaigoms iš KPPP rezervo Valstybės reikmėms, susijusioms su keliais, finansuoti (KPPP sąmatos 21 straipsnis, lėšos skiriamos Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimais).

Pagrindinis skirtumas tarp šių grupių:

- Kelių direkcija, nors ir yra KPPP finansavimo ir administravimo vykdytoja²¹, negali nurodyti skaičiuojamųjų lėšų gavėjams, kokiems konkreitiems objektams ir priežiūros darbams jos turi būti panaudotos;
- tikslinės lėšos skiriamos konkreitiems objektams Lietuvos Respublikos Vyriausybės arba susisiekimo ministro sprendimais.

Pažymėtina, kad neatlikti tyrimai, kokia proporcija turėtų būti skirstomos tikslinės ir skaičiuojamosios KPPP lėšos, tad nežinoma, ar esanti proporcija yra optimali.

Audito metu išnagrinėję savivaldybių Kelių direkcijai bei Susisiekimo ministerijai pateiktas paraiškas dėl objektų finansavimo nustatėme, kad savivaldybės kasmet teikia paraiškas Kelių direkcijai finansuoti iš KPP programos savivaldybių tarybų priimtus investicinius projektus. Tačiau savivaldybės neteikia duomenų, kokiais kriterijais vadovaujasi, atrinkdamos projektus, nes tokie reikalavimai nenumatyti teisės aktuose. Be to, ne visos savivaldybės yra pasitvirtinusios projektų atrankos kriterijus.

3.1. Esama finansuotinių projektų atrankos tvarka neužtikrina, kad KPPP lėšos būtų skiriamos efektyviausiems projektams

Iki 2013 m. nebuvo sudarytos sąlygos užtikrinti savivaldybių projektams tinkamą tikslinių KPPP lėšų pagrįstumą ir panaudojimo skaidrumą bei efektyvumą, nes:

- nebuvo atsižvelgta į tai, kad šios lėšos yra valstybės investicijos ir jos turėjo būti įtrauktos į Valstybės investicijų programą ir tvarkomos pagal „Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklių“ reikalavimus²²;
- nebuvo dokumento, nustatančio kriterijus, pagal kuriuos būtų galima vertinti savivaldybių siūlomų investicinių projektų efektyvumą, nustatyti jų reitingą ir suteikti finansavimo

²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-04-21 nutarimas Nr. 447 „Dėl Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo įgyvendinimo“, 3 p.

²² Taisyklės patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-04-26 nutarimu Nr. 478 „Dėl valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklių patvirtinimo“ (nauja redakcija, 2011-02-23 nutarimas Nr. 205).

pirmenybę svarbiausiems ir efektyviausiems projektams: paprasčiausiai tikslinės lėšos buvo skiriamos savivaldybėms taip, kad kiekviena savivaldybė gautų šių lėšų, o finansuotinių projektų reitingą savivaldybės nustatinėjo savo nuožiūra.

Atsižvelgdama į Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2011 m. lapkričio 15 d. rašte Nr. S-(20-2228)-2119 „Dėl nustatytų dalykų“ pateiktus pasiūlymus, Kelių direkcija patvirtino „Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų, skirtų kapitalo investicijoms į vietinės reikšmės kelių (gatvių) tiesimą ir taisymą (remontą), planavimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarkos aprašą“²³ (toliau – Aprašas), kurio reikalavimai buvo taikomi skiriant tikslines lėšas savivaldybių projektams 2013 m., ir įtraukė šias savivaldybių investicijoms skirtas lėšas į Valstybės investicijų programą.

Savivaldybės 2013 metų atrankai pateikė Kelių direkcijai 221 investicinį projektą, bendra prašoma suma – 271,5 mln. Lt, tai yra 4,6 karto daugiau, negu buvo skirta KPPP tikslinių lėšų investicijoms 2012 metams.

Pažymėtina, kad „Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklėse“²⁴ numatyta, kad savivaldybės turi pagrįsti projektus, kurių vertė didesnė negu 590 tūkst. Lt (tarp pateiktų gauti 2013 m. tikslinį finansavimą tokių projektų buvo 172, arba 78 proc.), atlikdamos investicijų projektų sąnaudų ir naudos (rezultatų) analizę. Nustatėme, kad savivaldybės tokios analizės Kelių direkcijai neteikė, tačiau finansavimą gavo. Nesilaikant minėtų taisyklių reikalavimų, mažėja ir sprendimų skirti ar neskirti tikslines lėšas pagrįstumas.

Aprašo 1 priede pateikti vietinės reikšmės kelių (gatvių) ir jų statinių investicijų projektų atrankos kriterijai ir jų reikšmės balais (minimalus galimas vertinimas – 0 balų, maksimalus - 130). Vadovaudamasi šia balų sistema, pirmiausia savo projektus įvertina savivaldybės, po to – Kelių direkcija.

Išanalizavę, kaip buvo taikoma ši balų sistema, nustatėme, kad esama balų skyrimo tvarka neužtikrina, kad būtų finansuojami efektyviausi investiciniai projektai, nes:

- pagal esamą tvarką dėl finansavimo tarpusavyje konkuruoja tos pačios savivaldybės projektai, tačiau nenumatyta, kad bent dėl dalies tikslinių lėšų galėtų konkuruoti panašaus lygio skirtingos savivaldybės ir finansavimas būtų skiriamas efektyvesniam projektui;

Pavyzdys

2013 m. finansavimas buvo skirtas Pasvalio rajono projektui „Pumpėnų seniūnijos vietinės reikšmės keliams Nr. Pm-026 Kalnas–Talkoniai ir Nr. Pm-023 Talkoniai–Pumpėnai, kurie jungiasi su magistraliniu keliu A10 Panevėžys–Pasvalys–Ryga, taisyti“, nors Kelių direkcija įvertino šį projektą 5 balais. Tuo tarpu Telšių miesto Butkų Juzės gatvei rekonstruoti projektą Kelių direkcija įvertino 89 balais, tačiau šiam projektui finansavimas neskirtas.

²³ Aprašas patvirtintas Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos direktoriaus 2012-03-26 įsakymu Nr. V-68 „Dėl kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų, skirtų kapitalo investicijoms į vietinės reikšmės kelių (gatvių) tiesimą ir taisymą (remontą), planavimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarkos aprašo patvirtinimo“.

²⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-04-26 nutarimu Nr. 478 „Dėl valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų taisyklių (nauja redakcija, 2011-02-23 nutarimas Nr. 205), III–V sk.

- nenustatyta, kiek projektų turi pateikti viena savivaldybė, todėl ji gali pateikti vieną ar du projektus ir išvengti reitingavimo įtakos, nes pagal nusistovėjusią praktiką bent vienam iš jų bus skirtas finansavimas, nors projektas gali būti ne pats efektyviausias savivaldybėje ir ne toks efektyvus kaip kitų savivaldybių; tai patvirtina faktas, kad 2013 m. paraiškas pateikusios visos 59 savivaldybės (paraiškos nepateikė tik Molėtų rajono savivaldybė) gavo tikslinio finansavimo lėšų;
- savivaldybės ir Kelių direkcija projektų reikšmingumo vertinimo sistemą supranta skirtingai: 2013 m. iš 221 investicinio projekto 84 atvejais (arba 38 proc.) jų vertinimai skiriasi 10 ir daugiau balų;

Pavyzdys

Projekto „Eišiškių miesto Gegužės 3-iosios gatvės šaligatviams taisyti (remontuoti)“ Kelių direkcija padidino reikšmingumą 28 balais (80 proc.), o projekto „Tirkšlių miestelio Saulės gatvei rekonstruoti“ sumažino 30 balų (40 proc.);

- pagal esamą finansavimo skyrimo tvarką nėra nustatyto tiesioginio ryšio tarp projektų reitingų ir savivaldybių paraiškų patenkinimo lygio;

Pavyzdys

- Šalčininkų savivaldybė Turgelių seniūnijos Turgelių kaimo Tyliosios gatvei taisyti (remontuoti) prašė skirti ir gavo 306,2 tūkst. Lt (arba 100 proc. prašytos sumos). Šio projekto reitingą Kelių direkcija įvertino tik 30 balų (tai yra vienas iš pačių mažiausių įvertinimų 2013 metais);
- Kalvarijos savivaldybė projektui „Tilto per Šešupę Kalvarijos miesto Vilniaus gatvėje rekonstrukcija“ prašė skirti 1506,0 tūkst. Lt. Šio projekto reitingą Kelių direkcija įvertino 83 balais (iš visų 2013 metų projektų pats didžiausias įvertinimas – 123 balai).
Pažymėtina, kad aukštas Kelių direkcijos vertinimas atspindi šio projekto svarbą: tilto reikšmė miestui ir jo gyventojams yra didelė. Dėl susidariusios padėties Kalvarijos miestas padalytas į dvi dalis. Vilniaus ir aplinkinių gatvių gyventojams tenka važiuoti į miestą (ir iš miesto į kapines) aplinkkeliu – intensyvaus sunkiojo transporto eismo tarptautine Alytaus–Varšuvos magistrale. Dėl to padidėja eksploatacinės išlaidos, nukenčia eismo saugumas, vietinis transportas trukdo tarptautiniam, dėl papildomų 5 km didėja oro tarša. Kitaip tariant, išardžius šį tiltą buvo suardyta miesto transporto infrastruktūra. Tačiau projektui skirta 100,7 tūkst. Lt, tai sudaro tik 6,7 proc. prašytos sumos.

- priklausomybė tarp suteikto projektui reitingo ir kitų šaltinių lėšų panaudojimo tam projektui nepakankamai diferencijuota:

Pavyzdys

- Numatyta, kad projektams, kurie bus finansuojami daugiau kaip 50 proc. ūkio subjektų lėšomis, suteikiama 20 balų, jeigu ūkio subjekto dalis mažesnė kaip 50 proc., suteikiama 10 balų, jei projektas nebus finansuojamas ūkio subjektų lėšomis, balų nesuteikiama²⁵. Tad reitingavimo rezultatas – ar ūkio subjektas projektą finansuoja savo lėšomis 51 procentu, ar 99, bet kuriuo atveju tokiam projektui bus suteikiamas toks pats balų skaičius (šiuo atveju – 20), nors KPPP ir ūkio subjekto lėšų naudojimas – labai skirtingas;
- pagal kriterijų „Finansavimas Europos Sąjungos ar kitos finansinės paramos lėšomis“ – už

²⁵ Aprašo 1 priedo 5 kriterijus.

finansavimą Europos Sąjungos ar kitos finansinės paramos lėšomis suteikiama 30 balų, už finansavimą Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšomis – 20 balų²⁶, tačiau neatsižvelgiama į finansavimo iš šių šaltinių dalį bendrame finansavime: ar jis iš šių šaltinių siekia 1 procentą, ar net 99, projektui bus skiriami vienodo dydžio papildomi balai, nepaisant to, kad finansavimo įtaka projektui visiškai skirtinga.

Pažymėtina, kad ne visiems kriterijams nustatyta tvarka, kokiais intervalais gali būti skiriami balai (pvz., nors gali būti suteikiami arba 0, 5, 10, 20 arba 30 balų, iš patvirtintos balų sistemos neaišku, kaip galima gauti, tarkime, 33 balų (tokia balų suma Kelių direkcija įvertino Plungės akademiko Adolfo Jucio pagrindinės mokyklos teritorijos remonto projektą) ar 123 balų (tokia suma Kelių direkcija įvertino Šilutės miesto Karklų gatvės rekonstravimo projektą) vertinimą.

Projektų, kuriems buvo skirtas finansavimas, analizė parodė, kad dažniausiai paraiškos patenkinamos 90 ir daugiau proc. prašomos sumos projektams, kurie atitinka dvi sąlygas: kai prašoma sąlyginai maža suma – iki 0,5 mln. Lt ir kai mažos sumos skyrimas leidžia užbaigti užsėtusį projektą. Taip skiriant KPPP lėšas, jos būtų panaudojamos efektyviai, tačiau šis būdas oficialiai neįteisintas (pvz., būtų galima suteikti papildomų balų). Tad savivaldybės neskatinamos prašyti finansavimo būtent tokiems projektams.

Manome, kad išvardyti trūkumai gali turėti esminės įtakos sprendimams finansuoti projektus, o tokia balų suteikimo sistema neskatina savivaldybių konkuruoti tarpusavyje, sudarant efektyvius projektus ir stengiantis skirti projektams kuo didesnę savo lėšų dalį. Sistema neužtikrina, kad finansavimas būtų skiriamas patiems efektyviausiems projektams.

3.2. KPPP lėšų skyrimo tvarka neskatina lėšų gavėjų jas naudoti investicijoms

Esant blogai vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklei ir nesant galimybių gerokai padidinti vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros finansavimą, reikėtų suteikti prioritetą priemonėms, kurios vienu metu galėtų ir pagerinti kelių būklę, ir sumažinti lėšų jų priežiūrai poreikį. Kelių specialistų nuomone, efektyviausias būdas tai pasiekti – diegti investicinius projektus.

Pažymėtina, kad valstybinės institucijos (Susisiekimo, Aplinkos, Vidaus reikalų ministerijos ir kt.), skirdamos lėšas vietinės reikšmės kelių tinklui, suteikia prioritetą investiciniams projektams: tam jos skiria 96 proc. skirstomų KPPP lėšų. 2 lentelėje pateikiame šių lėšų, skirtų vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai ir plėtrai 2012 m., paskirstymo struktūrą (išsamiau – 5 priede).

2 lentelė. KPPP lėšų, skirtų 2012 m. vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai ir plėtrai, paskirstymo struktūra.

| Institucija, kuri gautas iš KPPP lėšas skiria projektams | Paskirstyta suma, tūkst. Lt | Dalis vietinės reikšmės kelių priežiūrai ir plėtrai, proc. | Iš jos paskirta investicijoms, tūkst. Lt | Investicijų dalis, proc. |
|--|-----------------------------|--|--|--------------------------|
| Valstybinių institucijų skirta suma, tūkst. Lt | 105 996,1 | 39,7 | 101 757,4 | 96,0 |
| Savivaldybių skirta suma, tūkst. Lt | 160 701,6 | 60,3 | 69 912,8 | 43,5 |
| Iš viso | 266 677,6 | 100,0 | 171 670,2 | 64,4 |

Šaltinis – VK skaičiavimai pagal Kelių direkcijos duomenis.

²⁶ Aprašo 1 priedo 3 kriterijus.

Susisiekimo ministerijos strateginės veiklos plane numatyta²⁷, kad, vykdydamos ministerijos programą „Susisiekimo valstybinės ir vietinės reikšmės keliais užtikrinimas“, savivaldybės, 2012 m. naudodamos KPPP lėšas, skirtas vietinės reikšmės keliams (gatvėms) tiesti, taisyti (remontuoti) ir saugaus eismo sąlygoms užtikrinti, ne mažiau kaip 30 procentų (96 600 tūkst. Lt) šių lėšų panaudos kapitalui formuoti (investicijoms). Tačiau ši nuostata neįteisinta jokiais teisės aktais, t. y. savivaldybės teisiškai neįpareigtos tai daryti.

Faktiškai toks rodiklis buvo pasiektas ir viršytas (53 proc.) dar nepatvirtinus šio plano, tačiau tai yra vidutinis rodiklis, pasiektas tik kai kurių savivaldybių pastangomis.

Pavyzdys

2012 m. Alytaus miesto savivaldybė investicijoms skyrė 100 proc., Druskininkų ir Palangos savivaldybės – po 84 proc., o kai kurios beveik ar visiškai neskiria: Panevėžio rajono savivaldybė – 2 proc., Alytaus rajono ir Birštono savivaldybės – 0 proc.

Pažymėtina, kad jau nuo 2010 m. pastebima KPPP lėšų, skirtų investicijoms į vietinės reikšmės kelius, dalies mažėjimo tendencija:

3 lentelė. KPPP lėšų skyrimas 2010–2012 m. (visi lėšų gavėjai, neįskaitant KPPP Rezervo lėšų).

| | 2010 m. | | 2011 m. | | 2012 m. | |
|-----------|------------------|---|------------------|---|------------------|---|
| | Visos KPPP lėšos | Skirta kapitalui formuoti (investicijoms) | Visos KPPP lėšos | Skirta kapitalui formuoti (investicijoms) | Visos KPPP lėšos | Skirta kapitalui formuoti (investicijoms) |
| Tūkst. Lt | 167 902,2 | 102 280,4 | 189 599,1 | 103 274,1 | 191 353,3 | 101 319,0 |
| Proc. | 100 | 60,9 | 100 | 54,5 | 100 | 53,0 |

Šaltinis – VK skaičiavimai pagal Kelių direkcijos duomenis.

Mažėjimo priežastis – savivaldybės skiria kapitalui formuoti (investicijoms) vis mažiau iš KPPP gautų skaičiuojamųjų lėšų:

4 lentelė. KPPP skaičiuojamųjų lėšų skyrimas 2010–2012 m. (savivaldybės).

| | 2010 m. | | 2011 m. | | 2012 m. | |
|-----------|---------------------------------|---|---------------------------------|---|---------------------------------|---|
| | Skaičiuojamosios lėšos, iš viso | Skirta kapitalui formuoti (investicijoms) | Skaičiuojamosios lėšos, iš viso | Skirta kapitalui formuoti (investicijoms) | Skaičiuojamosios lėšos, iš viso | Skirta kapitalui formuoti (investicijoms) |
| Tūkst. Lt | 133 787,2 | 68 232,5 | 150 485,9 | 65 546,6 | 156 864,7 | 66 813,4 |
| Proc. | 100 | 51,0 | 100 | 43,6 | 100 | 42,6 |

Šaltinis – VK skaičiavimai pagal Kelių direkcijos duomenis.

²⁷ Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro valdymo sričių 2012–2014 strateginis veiklos planas, patvirtintas susisiekimo ministro 2012-02-27 įsakymu Nr. 3-149, „Susisiekimo valstybinės ir vietinės reikšmės keliais užtikrinimas“, II skyrius.

Taigi, naudojant lėšas ne investicijoms (naujų kelių statybai, rekonstrukcijai ir kapitaliniam remontui), o priežiūrai, skiriamas finansavimas neužtikrins, kad vietinės reikšmės kelių būklė gerėtų.

3.3. Ne valstybė, o savivaldybės sprendžia, koks vietinės reikšmės kelias yra svarbus valstybei

Pagal Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų naudojimo tvarkos aprašą²⁸, 20 proc. šios programos finansavimo lėšų, skirtų vietinės reikšmės keliams (gatvėms) tiesti, taisyti (remontuoti), prižiūrėti ir saugaus eismo sąlygoms užtikrinti, naudojamos pagal KPPP sąmatos 20.2 straipsnį „Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių (gatvių (A, B, C, E kategorijų), kurių sąrašą sudaro ir su Vidaus reikalų ministerija derina Susisiekimo ministerija, tikslinis finansavimas“²⁹.

Audito metu išnagrinėję, kaip atrenkami projektai, finansuoti iš KPPP straipsnio „Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinis finansavimas“, nustatėme:

- savivaldybės savo nuožiūra atrenka projektus ir teikia paraiškas Kelių direkcijai skirti finansavimą iš KPPP straipsnio „Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinis finansavimas“, arba iš Rezervo lėšų;
- Kelių direkcija pagal numatomą atitinkamų metų finansavimą atrenka projektus ir sudarytą sąrašą teikia Susisiekimo ministerijai;
- Susisiekimo ministerija rengia įsakymo projektą dėl „Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo“ ir šį sąrašą teikia derinti Vidaus reikalų ir Teisingumo ministerijoms, Lietuvos savivaldybių asociacijai;
- minėtoms institucijoms suderinus pateiktą sąrašą, susisiekimo ministras įsakymu tvirtina finansavimą šiems projektams.

Pažymėtina, kad „svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių“ sąvoka šalies teisės aktuose neapibrėžta, nėra aiškiai ir konkrečiai reglamentuota, kokie keliai ir gatvės priskirtini šiai kategorijai, nesudarytas ir nepatvirtintas svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių sąrašas. Nenustatyti kriterijai, procedūros ir tvarka, kuriais remdamasi Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija turi nuspręsti, ar šį sąrašą derinti, ar nederinti.

Susisiekimo ministerijos Nuolatinės kelių priežiūros ir plėtros programos komisijos 2004 m. balandžio 9 d. pasitarime patvirtinta rekomendacija, kokius vietinės reikšmės kelius ir gatves reikėtų pripažinti svarbiais valstybei, tačiau kai kurios šio pasitarimo protokolo sąlygos, mūsų nuomone, sudaro sąlygas savivaldybėms įtraukti į finansuotinių projektų sąrašą iš esmės bet kurį projektą.

Pavyzdys

- Minėto pasitarimo protokolo, pagal kurį sudaromas svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo sąrašas, 2.1.6 p. nuostata: „juose (vietinės reikšmės keliuose ir gatvėse – auditorių past.) būtina tęsti arba užbaigti pradėtus tiesimo bei rekonstrukcijos darbus“; tai reiškia, kad savivaldybė, pvz., pradėdama bet kuriuos tokio tęstinio objekto darbus savo lėšomis, net nederindama su Susisiekimo ministerija, turi teisę pretenduoti į valstybės finansavimą iš šio KPPP sąmatos straipsnio;

²⁸ „KPPP lėšų panaudojimo aprašas“, 5.2 p.

²⁹ KPPP sąmatos 20.2 str.

- protokolo 2.1.5 p. nuostata: „juose būtina atlikti rekonstrukcijos darbus eismo pralaidumui didinti“; kadangi nenurodyti jokie kriterijai, tai reiškia, kad iš esmės į sąrašą galima įtraukti projektą, numatantį bet kurį kelio pagerinimą, dėl kurio eismo pralaidumas gali padidėti net labai nežymiai.

Taigi projektus, kurie gali pretenduoti gauti finansavimą iš KPPP straipsnio „Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinis finansavimas“, faktiškai atrenka savivaldybės (t. y. jos sprendžia, koks vietinės reikšmės kelias yra svarbus valstybei), nes minėtos valstybės institucijos, derindamos sąrašą, paprastai nesiūlo kitų investicinių projektų.

Mūsų nuomone, turėtų būti sudarytas svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių sąrašas ir jo pagrindu sudaromi kasmetiniai finansuotinių projektų sąrašai, atsižvelgiant į galimus vietinės reikšmės kelių ir gatvių srities pokyčius.

3.4. Didžioji dalis KPPP finansavimo sąmatos rezervo lėšų skiriama vietinės reikšmės keliams finansuoti, nors jų finansavimas jau numatytas iš kito šios sąmatos straipsnio³⁰

Pagal Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų naudojimo tvarkos aprašo nuostatas³¹, metinėje lėšų naudojimo sąmatoje numatomas 5 procentų KPPP lėšų rezervas su keliais susijusioms valstybės reikmėms finansuoti. Šios lėšos naudojamos pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus, atsižvelgiant į Susisiekimo ministerijos ar savivaldybių pasiūlymus, kai stokojama lėšų pradėtiems darbams užbaigti, taip pat nenumatytiems kelių tinklo plėtojimo, modernizavimo ir funkcionavimo darbams³². 5 lentelėje pateikiame 2012 m. KPPP finansavimo sąmatos rezervo paskirstymo struktūrą:

5 lentelė. 2012 m. KPP programos finansavimo sąmatos rezervo paskirstymas³³.

| Pozicijos | Suma, tūkst. Lt | Dalis, proc. |
|--|-----------------|--------------|
| Visa rezervo suma | 47 964 | 100,0 |
| Skirta savivaldybių vietinės reikšmės keliams | 42 643 | 88,9 |
| iš jų – nenumatytiems atvejams | 400 | 0,8 |
| Skirta kitų subjektų vietinės reikšmės keliams | 4 846 | 10,1 |
| Skirta valstybinės reikšmės keliams | 475 | 1,0 |

Šaltinis – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gegužės 16 d. nutarimas Nr. 517.

Išanalizavę Rezervo paskirstymą, nustatėme, kad 99 proc. Rezervo lėšų 2012 m. skirta vietinės reikšmės keliams finansuoti, tuo tarpu šiems darbams finansuoti numatytas KPPP finansavimo sąmatos 20 str. („Vietinės reikšmės keliams (gatvėms) tiesti, taisyti (remontuoti) ir prižiūrėti, saugaus eismo sąlygoms užtikrinti“). Palyginę savivaldybių projektų finansavimo iš Rezervo ir

³⁰ KPPP sąmatos 20 str. – „Vietinės reikšmės keliams (gatvėms) tiesti, taisyti (remontuoti) ir prižiūrėti, saugaus eismo sąlygoms užtikrinti“.

³¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-04-21 nutarimu Nr.447 „Dėl Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo įgyvendinimo“ patvirtinto aprašo 3 p.

³² KPPP sąmatos 21 str.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-05-16 nutarimo Nr. 517 „Dėl 2012 metų kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų rezervo valstybės reikmėms, susijusioms su keliais, finansuoti paskirstymo“ pirminė redakcija.

Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių straipsnių duomenis, nustatėme, kad tarp jų nėra struktūrinio skirtumo:

6 lentelė. Savivaldybių projektų finansavimo iš Rezervo ir Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių straipsnių palyginimas.

| Projektams paskirstytų sumų intervalai, tūkst. Lt | Paskirstyta suma, tūkst. Lt | | Intervalo dalis, proc. | | Projektų skaičius | | Intervalo dalis, proc. | |
|---|-----------------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|-------------------|
| | Rezervas | Svarbūs valstybei | Rezervas | Svarbūs valstybei | Rezervas | Svarbūs valstybei | Rezervas | Svarbūs valstybei |
| Iki 100 | 565,0 | 866,8 | 1,33 | 2,51 | 7 | 13 | 10,61 | 16,25 |
| Daugiau kaip 100, iki 300 imtinai | 5516,8 | 6639,6 | 12,94 | 19,23 | 25 | 32 | 37,88 | 40,00 |
| Daugiau kaip 300, iki 500 imtinai | 5689,5 | 5940,3 | 13,34 | 17,20 | 13 | 13 | 19,70 | 16,25 |
| Daugiau kaip 500, iki 1000 imtinai | 11263,2 | 9293,4 | 26,41 | 26,91 | 14 | 14 | 21,21 | 17,50 |
| Daugiau kaip 1000 | 19608,0 | 11794,0 | 45,98 | 34,15 | 7 | 8 | 10,61 | 10,00 |
| Iš viso | 42642,5 | 34534,1 | 100,00 | 100,00 | 66 | 80 | 100,00 | 100,00 |

Šaltinis – VK skaičiavimai pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gegužės 16 d. nutarimą Nr. 517 „Dėl 2012 metų kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų rezervo valstybės reikmėms, susijusioms su keliais, finansuoti paskirstymo“ ir Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2012 m. gegužės 17 d. įsakymą Nr. 3-362 „Dėl svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių (gatvių) tikslinio finansavimo 2012 metų sąrašo patvirtinimo“.

Iš lentelės matome, kad ir pagal Rezervo, ir pagal Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių KPPP straipsnių tuos pačius intervalus paskirstytos sumos ir finansuojamų projektų skaičius iš esmės nesiskiria.

Problemą, kad didžiausia Programos finansavimo lėšų Rezervo dalis skiriama objektams, kuriems yra numatyti ir kiti Programos finansavimo sąmatos straipsniai, pastebėjome dar minėto 2003 m. Valstybės kontrolės audito metu ir pateikėme rekomendaciją „Sumažinti Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų rezervą ir iš jo finansuoti darbus, kuriems nenumatyti atitinkamuose Programos finansavimo sąmatos straipsniai“, tačiau ši rekomendacija nebuvo įgyvendinta.

Pateikiame pavyzdžių, rodančių, kad KPPP tikslinės ir Rezervo lėšos naudojamos tokiems patiems tikslams:

Pavyzdys

- 2013 m. iš KPPP tikslinių lėšų ir Rezervo buvo skirta:
 - 800 tūkst. Lt – Neringos savivaldybės Preilos **gatvei rekonstruoti** – tikslinės KPPP lėšos;
 - 800 tūkst. Lt – Sudervės seniūnijos Sudervės kaimo M. Zdziechovskio **gatvei rekonstruoti** – KPPP Rezervo lėšos.
- Raseinių seniūnijos vietinės reikšmės **keliui Nr. 8v105**, kuris jungiasi su krašto keliu Nr. 225 Raseiniai–Baisogala, taisyti (remontuoti):
 - 2012 m. – 400 tūkst. Lt – tikslinės KPPP lėšos;
 - 2013 m. – 274,8 tūkst. Lt – KPPP Rezervo lėšos.

Pažymėtina, kad, Kelių direkcijos duomenimis, 2003–2012 m. iš 513,6 mln. Lt Rezervo lėšų buvo skirta 5,7 mln. Lt (arba vidutiniškai 0,6 mln. Lt per metus) nenumatytų įvykių pasekmėms likviduoti³⁴. Tai sudaro apie 1 proc. KPPP sąmatos Rezervo lėšų.

³⁴ Nenumatyti įvykiai – stichinės nelaimės (uraganai, liūtys, potvyniai ir pan.), gaisrai, avarijos ir kt., ko nebuvo galima numatyti iš anksto ir kas turėjo įtakos kelių ir gatvių būklei.

4. NEIŠNAUDOJAMOS GALIMYBĖS SUMAŽINTI VIETINĖS REIKŠMĖS KELIAMS SKIRIAMŲ VALSTYBĖS LĖŠŲ POREIKĮ

Nagrinėdami šį klausimą laikėmės nuostatos, kad vietinės reikšmės keliams ir gatvėms skiriamų lėšų poreikį galėtų sumažinti:

- nuolatinis ir nenutrūkstamas finansavimas;
- užsitęsusių investicinių projektų kiekio mažinimas;
- didesnės savivaldybių lėšų, skiriamų vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai, dalis;
- vietinės reikšmės kelių plėtros projektų pasiekimo tikslų vertinimas.

4.1. Neoptimalūs KPPP lėšų skyrimo terminai vietinės reikšmės kelių savininkams

Lėšos vietinės reikšmės kelių ir gatvių finansavimui skiriamos po to, kai Vyriausybė patvirtina KPPP sąmatą, paprastai tai būna kovo–balandžio mėn. (pvz., 2013 m. KPPP sąmata buvo patvirtinta 2013 m. kovo 13 d.³⁵), nors lėšų priežiūrai reikia jau sausio mėnesį. Tačiau KPPP lėšas savivaldybės gauna dar vėliau: svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių tikslinio finansavimo 2013 metų sąrašas patvirtintas 2013 m. gegužės 8 d.³⁶, o 2013 metų KPPP rezervo valstybės reikmėms, susijusioms su keliais, lėšų paskirstymas patvirtintas 2013 m. balandžio 10 d.³⁷

Patvirtinus KPPP sąmatą, Kelių direkcija maždaug per savaitę parengia finansavimo sutarčių su savivaldybėmis projektus, tačiau jų derinimas su kai kurioms savivaldybėmis užtrunka tris ir daugiau mėnesių. Visa tai dar mažina laiką, kurį savivaldybės, gavusios finansavimą, galėtų skirti projektams įgyvendinti (statybos darbų ir priežiūros paslaugų pirkimo konkursų organizavimas ir t. t.).

Pavyzdys

LAKD direktoriaus įsakymas Nr. V-126 dėl KPPP skaičiuojamųjų lėšų skyrimo savivaldybėms patvirtintas 2013-03-21.

Birštono savivaldybė finansavimo sutartį pasirašė 2013-06-25 (po trijų mėnesių), o Alytaus rajono – 2013-07-19 (po keturių mėnesių), tuo tarpu Joniškio, Raseinių rajonų ir Rietavo savivaldybės sutartis pasirašė per dvi savaites.

Maždaug 15 proc. KPPP metinės programos lėšų 2013 m. numatyta paskirstyti spalio–lapkričio mėnesiais³⁸. Tokiais atvejais lėšų gavėjams lieka per mažai laiko parengti kokybiškus projektus,

³⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-03-13 nutarimas Nr. 214 „Dėl kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo 2013 metų sąmatos patvirtinimo“.

³⁶ Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2013-05-08 įsakymas Nr. 3-280 „Dėl svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių (gatvių) tikslinio finansavimo 2013 metų sąrašo patvirtinimo“.

³⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-04-10 nutarimas Nr.309 „Dėl 2013 metų kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų rezervo valstybės reikmėms, susijusioms su keliais, finansuoti paskirstymo“.

³⁸ Lietuvos Respublikos 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2012-12-20 Nr. XII-65, 15 str.

atlikti pirkimo procedūras. Kelių priežiūrai svarbus darbų sezoniškumas, todėl blogiausioje padėtyje atsiduria savivaldybės, kurių prioritetas – kelių asfaltavimas. Dėl esamos finansavimo tvarkos tenka kloti asfaltą jau netinkamomis oro sąlygomis, tai mažina asfalto dangos kokybę ir tarnavimo laiką.

Savivaldybės, žinodamos, kad gali gauti finansavimą iš KPPP lėšų baigiantis metams ir dėl to nespėti jų panaudoti, siekdamos, kad šių lėšų metų pabaigoje nereikėtų grąžinti į biudžetą:

- ieško rangovų, galinčių rizikuoti ir pradėti dirbti skolon, tačiau tokie rangovai kompensuoja savo riziką, didindami darbų kainas;
- konkurso būdu vietoj darbų perka darbų įkainius dvejiems–trejiems metams, tačiau, savivaldybių nuomone, tai yra brangiau, negu pirkti darbus konkrečiam projektui. Be to, perkant įkainius atsiranda ginčų su rangovais dėl to, kokie darbai įeina į įkainių kalkuliaciją;
- pradeda daugiau projektų, negu gali įvykdyti pagal esamą finansavimo prognozę. Gaudamos papildomą finansavimą, savivaldybės jį naudoja darbams jau pradėtame, tačiau nebaigtame objekte, kuriam iš anksto sudaryta rangos sutartis. Taip keičiant objektus, didėja nebaigtų darbų likučiai, darbų užbaigimo terminai, ir jau investuotos į objektus lėšos ne visada duoda galimą naudą.

Pažymėtina, kad problemų dėl KPPP lėšų skyrimo tvarkos beveik neturi savivaldybės, kurios į vietinės reikšmės kelius ir gatves investuoja daugiau savo lėšų, palyginti su kitomis savivaldybėmis.

Pavyzdys

Kelių ir gatvių priežiūrą Alytaus miesto savivaldybė atlieka tik savo lėšomis, kurias naudoja dar negavusi KPPP lėšų. Finansavimo iš KPPP skyrimo metu savivaldybė jau turi užbaigtų ir priimtų darbų. Šioje savivaldybėje atskirtas projektavimas ir statyba, todėl pinigų skyrimo metu savivaldybė turi projekcinę dokumentaciją visiems projektams, tai greitina projektų įgyvendinimą.

Šalies savivaldybių nuomone, joms reikalinga tokia skaičiuojamųjų lėšų skyrimo tvarka, kuri užtikrintų, kad dar nepatvirtinus KPPP sąmatos jos galėtų gauti 1/12 praėjusių metų finansavimo, arba dėl objektyvių priežasčių iki metų pabaigos nepanaudotas lėšas galėtų panaudoti pagal jų paskirtį vėliau.

4.2. Laiku nebaigti vietinės reikšmės kelių investiciniai projektai didina lėšų poreikį

Kelių direkcijos duomenimis, 2013 m. savivaldybės teikė paraiškas finansuoti iš KPPP lėšų 145 projektus, kurių įgyvendinimo laikas treji ir daugiau metų. Šiems projektams savivaldybės prašė 216,6 mln. Lt, t. y. beveik tiek, kiek KPPP lėšų buvo skirta visiems vietinės reikšmės keliam per 2012 metus (266,7 mln. Lt). Buvo skirta 44,4 mln. Lt, arba 20,5 proc. prašomo finansavimo. Užsėtusių projektų gali būti ir daugiau, nes Kelių direkcijai žinoma tik apie tuos projektus, kuriems baigti prašoma lėšų iš KPP programos.

Dėl užsėtusių projektų:

- didėja darbų kainos (infliacija ir kt.);

Pavyzdys

Dėl avarinės būklės Kaune buvo nugriautas tiltas per Nerį tarp A. Juozapavičiaus pr. ir Tiltų g. Preliminariais skaičiavimais numatyta, kad jo atstatymui reikės apie 100 mln. Lt (savivaldybės dalis – 30 mln. Lt) per 3 metus. Tačiau finansavimas stringa: 2012 m. buvo skirti 5 mln. Lt, 2013 metams – irgi tiek pat, o sutartis su rangovu pasirašyta 5 metams. Vadinasi, arba turėtų būti skirta bent po 14 mln. Lt metams, arba, jei finansavimas išliks nepakitęs, tilto atstatymo darbai gali užsitęsti apie 15–20 metų. Įvertinus esamas ekonomikos kitimo tendencijas, galima tvirtinti, kad tokiu atveju šio laikotarpio pabaigoje projekto darbų ir medžiagų kainos bus gerokai didesnės. Tai reikštų lėšų įšaldymą šiam laikotarpiui, be to, prireiks papildomų lėšų įrengtų, bet neeksploatuojamų tilto elementų priežiūrai.

- dėl nutrūkstamo darbų proceso mažėja jų kokybė;
- sensta projektinė ir kita dokumentacija, ją tenka papildomai koreguoti;
- padarytos investicijos iš esmės užšaldomos, o laukiamo rezultato nėra;
- didėja rizika, kad gali tekti keisti rangovą jo bankroto atveju;
- dėl nebaigtų darbų užsitęsia nepatogumai gyventojams.

Pavyzdys

Savivaldybių nuomone, vietinės reikšmės kelių ir gatvių projektų įgyvendinimo laikas gali užtrukti ne daugiau kaip 1–2 metus (išskyrus techniškai labai sudėtingus projektus, pvz., ilgus tiltus). Bet tam reikėtų tikslines lėšas investicijoms skirti rečiau (pvz., vieną kartą per 3 metus pagal iš anksto sudarytą eilę), tačiau iškart visą sumą, reikalingą įgyvendinti projektui.

Taigi, viena iš lėšų stokos nebaigtiems projektams problemos atsiradimo priežasčių, kurią patvirtino ir Kelių direkcijos specialistai – savivaldybės pradeda įgyvendinti projektus, neužsitikrinusios, kad bus skirtas reikalingas finansavimas, o pritrūkusios lėšų, prašo finansinės paramos iš valstybės institucijų, su kuriomis nederino galimybių gauti finansavimą prieš pradėdamos įgyvendinti projektą.

4.3. Savivaldybės neskatinamos vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai skirti kuo daugiau savo lėšų

Vietinės reikšmės keliai ir gatvės yra savivaldybių turtas, ir jų priežiūra yra savivaldybių funkcija. Tačiau šiam tikslui 2008–2012 m. savivaldybių lėšomis buvo finansuojama 41,3 proc. vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros darbų, o investicijų dalis iš savo lėšų sudarė tik 8,9 proc.

Pavyzdys

Anot Alytaus miesto savivaldybės specialistų, ekonominės krizės metu kelių ir gatvių būklė Alytaus mieste nepablogėjo, jau sutvarkyta ir toliau tvarkoma dauguma miesto gatvių ir net kiemų. Tai lėmė nuolat skiriamos savivaldybės biudžeto didelės pinigines lėšas keliams ir gatvėms prižiūrėti (maždaug po 5–7 mln. Lt per metus) ir savivaldybės politika – pažeistų gatvių asfaltavimas ištisiniu būdu.

Toks savivaldybės požiūris teigiamai veikia gyventojus, kurie dažnai patys prisideda savo lėšomis ir tvarko teritorijas, kiemus.

Viena iš priežasčių, kodėl savivaldybės mažai skiria savo lėšų, šalies teisės aktai nereglamentuoja, kokią jų dalį jos privalo skirti vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai bei investicijoms, norėdamos gauti finansavimą. Kai kurios savivaldybės savo lėšomis finansuoja visus kelių priežiūros darbus – sniego valymą, barstymą, smulkų remontą (Alytaus, Birštono miestų savivaldybės), kitos skiria labai mažai (Pasvalio rajono – 4,2 proc., Vilkaviškio rajono – 4,7 proc.) ar net visiškai neskiria (Molėtų, Pakruojo, Prienų rajonų savivaldybės).

Kitokia tvarka, norint gauti ES finansavimą investicijoms pagal priemonę VP2-4.4-SM-02-R „Savivaldos infrastruktūros modernizavimas ir plėtra“. Šiuo atveju savivaldybės privalo prisidėti prie projektų savo biudžeto lėšomis.

Taigi dabar esama KPPP lėšų skyrimo tvarka vietinės reikšmės keliams prižiūrėti neskatina savivaldybes skirti daugiau savo lėšų.

4.4. Nevertinami iš KPPP finansuojamų vietinės reikšmės kelių plėtros projektų pasiekimo tikslai

Skiriant finansavimą iš KPP programos konkreitiems projektams, svarbu, kad juos įgyvendinus būtų pasiekti jų tikslai – pagerintas susisiekimas, sumažintas avaringumas ir užtikrintas ne tik efektyvus skirtų atskiriems projektams lėšų naudojimas, bet ir maksimalus šių projektų teigiamas poveikis vietinės reikšmės kelių būklei šalies mastu.

Vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros srityje vertinama:

- iš ES lėšų finansuojamų transporto infrastruktūros vystymo projektų paskelbtų tikslų pasiekimas; kontrolė vykdoma 5 metus užbaigus projektą; kontroliuojanti institucija – Transporto investicijų direkcija prie Susisiekimo ministerijos;
- iš KPPP lėšų finansuojamų darbų vykdymo kokybė ir garantiniu laikotarpiu atsiradusių defektų šalinimas kaltininko lėšomis; kontroliuojanti institucija – Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos.

Pažymėtina, kad investicinių projektų, finansuojamų iš KPPP lėšų, tikslų pasiekimas nevertinamas, tad tampa neaišku, ar teisingai buvo parinkti projektai ir ar rezultatyviai panaudotos lėšos.

2-ojo audito departamento direktoriaus pavaduotojas

Mindaugas Milčiūnas

2-ojo audito departamento vyresnysis valstybinis auditorius

Albinas Borisevičius

Valstybinio audito ataskaitos kopijos pateiktos:

Lietuvos Respublikos Seimo audito komitetui

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai

Lietuvos automobilių kelių direkcijai prie Susisiekimo ministerijos

Auditas atliktas, vykdant 2012-11-07 pavedimą Nr. P-20-11

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:

Albinas Borisevičius (grupės vadovas)

Aleksandr Gaitanži

Liudvikas Smilgevičius

Valdemaras Bačiauskas (iki 2013-03-09)

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
 „Ar sudarytos sąlygos efektyviai
 naudoti valstybės lėšas, skiriamas
 vietinės reikšmės keliams ir
 gatvėms prižiūrėti ir modernizuoti?“
 1 priedas

AUDITO APIMTIS IR METODAI

Audito objektas – Vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra ir plėtra

Audito tikslas – įvertinti, ar sudarytos sąlygos efektyviai naudoti valstybės biudžeto lėšas, skiriamas vietinės reikšmės keliams ir gatvėms prižiūrėti ir modernizuoti.

Audito subjektas – Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos.

Audituojamas laikotarpis – 2008-01-01–2013-07-01.

Audito procedūros ir metodai

Audito metu informacijos rinkimo metodai, atrankos būdai ir audito procedūros parinktos, atsižvelgiant į audito mastą ir tikslus, galimų informacijos šaltinių geografinį išsidėstymą ir numatytą laiką.

Mažindami audito riziką, auditui reikalingą informaciją rinkome iš skirtingų nepriklausomų informacijos šaltinių. Duomenis ir informaciją surinkome raštu, elektroniniu paštu ar kalbėdamiesi su specialistais, taikydami patvirtinimo, patikrinimo ir apklausos procedūras:

- bendravome su Susisiekimo ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos, Lietuvos automobilių kelių direkcijos, Transporto investicijų direkcijos prie Susisiekimo ministerijos (TID), Kelių transporto inspekcijos bei Regioninės plėtros departamento prie Vidaus reikalų ministerijos specialistais;
- papildomai reikalinga auditui informacija ir specialistų nuomonės buvo gauta raštu iš Žemės ūkio ir Aplinkos ministerijos, Generalinės miškų urėdijos, Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos, VĮ „Transporto ir kelių tyrimo instituto“, VĮ „Valstybės žemės fondo“ bei asociacijos „Lietuvos keliai“ specialistų;
- analizavome 2004–2012 m. Kelių direkcijos darbuotojų atliktų KPPP lėšų naudojimo tikrinimų medžiagą;
- analizavome mokslinių darbų rezultatus, Statistikos departamento duomenis, naudojome kitų valstybinių auditų rezultatus, analizavome įvykdytų ir vykdomų audituojamos srities programų rezultatus, informaciją, pateiktą visuomenės informavimo priemonėse;
- atlikome visų šalies savivaldybių apklausą apie gautų iš KPPP ir kitų šaltinių lėšų panaudojimą vietinės reikšmės keliams tvarkyti ir šios srities problemas;
- kartu su Kelių direkcijos specialistais aplankėme 11 savivaldybių, kurios buvo parinktos vadovaujantis principu, kad turi būti ištirta veikla ir miestų, ir rajonų savivaldybių, kurių

audituojamos srities veiklos rezultatai yra daug geresni ar daug blogesni, palyginti su savivaldybių apklausos metu nustatytu vidurkiu;

- atlikome papildomą 22 savivaldybių apklausą, tikslindami pagrindinės apklausos duomenis;
- Valstybės kontrolės prašymu Lietuvos savivaldybių asociacija (LSA) apklausė savivaldybes ir apibendrino rezultatus tema: „Kokie pokyčiai reikalingi tobulinant vietinės reikšmės kelių priežiūros valstybės finansavimo suteikimo principus?“

Audito apribojimai

Pagrindinis lėšų šaltinis vietinės reikšmės keliams prižiūrėti yra Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšos, jos dalis bendrame finansavime sudaro 36,7 proc., o savivaldybių dalis sudaro tik 17,5 proc., tad atlikdami šį auditą pagrindinį dėmesį skyrėme šios programos efektyvaus lėšų panaudojimo galimybių tyrimui.

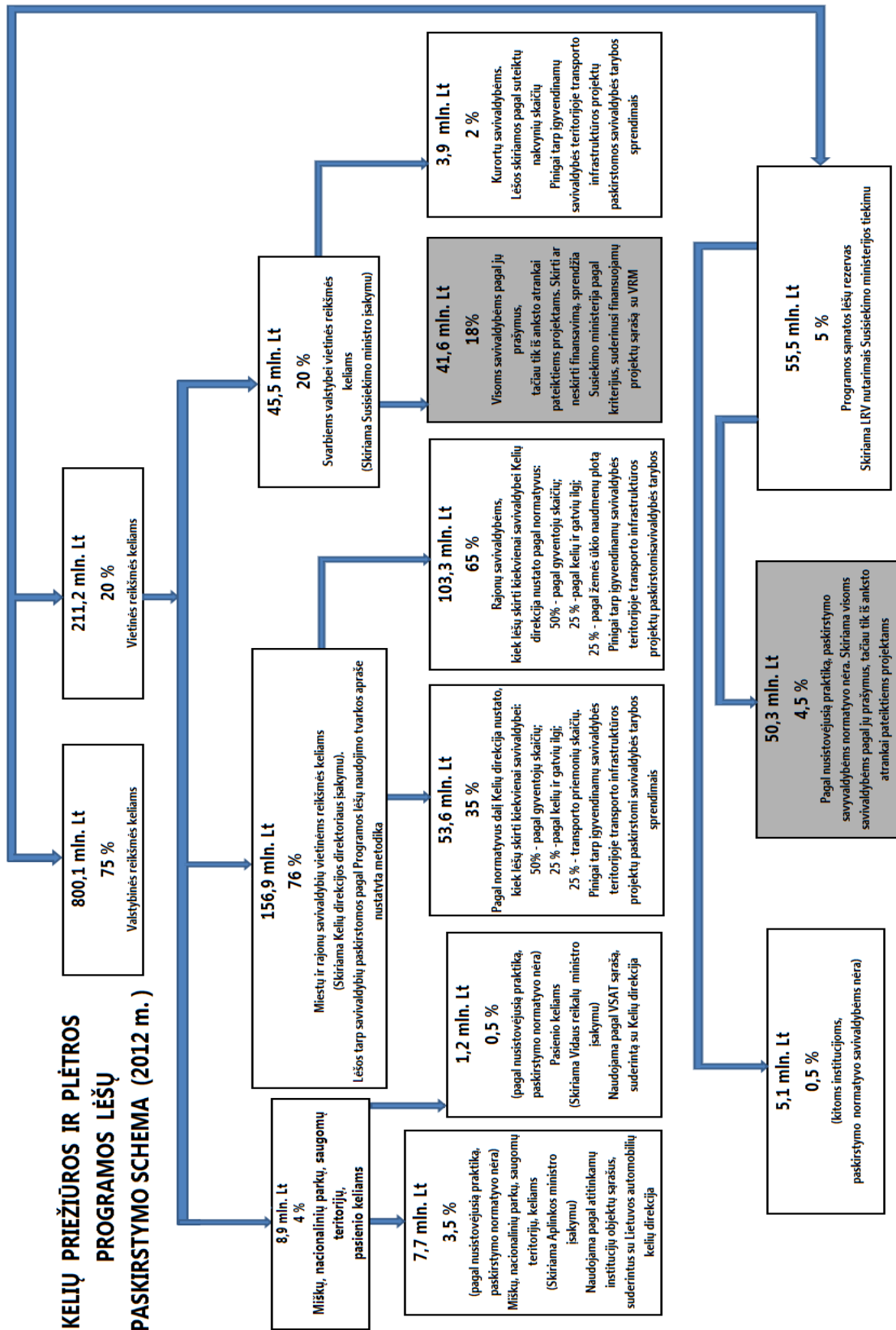
Kadangi pagrindinė valstybės parama vietinės reikšmės keliams ir gatvėms prižiūrėti ir modernizuoti suteikiama keliams, kurių savininkai yra savivaldybės, todėl lėšų, skiriamų kitų ūkio subjektų keliams prižiūrėti, naudojimo klausimų nenagrinėjome.

Valstybinio audito ataskaitos
„Ar sudarytos sąlygos efektyviai
naudoti valstybės lėšas, skiriamas
vietinės reikšmės keliams ir
gatvėms prižiūrėti ir modernizuoti?“
2 priedas

KPPP IR ES LĚŠŲ, SKIRTŲ VIETINĖS REIKŠMĖS KELIŲ IR GATVIŲ PRIEŽIŪRAI IR PLĖTRAI, 2008-2012 m. SUVESTINĖ
(PAGAL SAVIVALDYBIŲ PATEIKTUS DUOMENIS)

| Eil. Nr. | Savivaldybės | Priežiūra | | | | | | Lėšos investicijoms | | | | | | | | | |
|----------------------------|------------------------------------|-----------------------------|---|--------------------------------|-------------------|-----------------|---------------|---------------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---|--------------------------------|-------------------|-----------------|----------------|---|
| | | Savivaldybės biudžeto lėšos | Kelių plėtros ir priežiūros programos lėšos | Kitos Valstybės biudžeto lėšos | ES programų lėšos | Skolintos lėšos | Kitos lėšos | Priežiūra | | | Lėšos investicijoms | | | | | | |
| | | | | | | | | ES programų lėšos | Valstybės biudžeto lėšos | Savivaldybės biudžeto lėšos | Savivaldybės biudžeto lėšos | Kelių plėtros ir priežiūros programos lėšos | Kitos Valstybės biudžeto lėšos | ES programų lėšos | Skolintos lėšos | Kitos lėšos | Iš viso kap. investicijoms be priemonės VP2-4 |
| Miestų savivaldybės | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | Alytus miestas | 14108.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6462.9 | 798.4 | 342.2 | 19843.3 | 41715.3 | 21384.8 | 60267.4 | 10352.0 | 8061.1 | 161623.9 |
| 2 | Druskininkai | 1300.2 | 3178.7 | 15.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2951.2 | 364.5 | 1153.4 | 4302.0 | 30395.4 | 23597.7 | 1613.3 | 33314.3 | 2194.5 | 95417.3 |
| 3 | Kauno miestas | 4313.7 | 23858.3 | 0.0 | 0.0 | 1518.3 | 2193.6 | 14480.7 | 1788.8 | 11636.9 | 0.0 | 38070.8 | 32263.3 | 0.0 | 18452.3 | 0.0 | 86786.3 |
| 4 | Klaipėdos miestas | 2358.2 | 10899.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5371.1 | 734.9 | 1428.8 | 5354.9 | 35543.1 | 346.8 | 25530.0 | 23893.6 | 27314.3 | 117982.7 |
| 5 | Palanga | 2185.0 | 3322.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5188.0 | 0.0 | 5534.0 | 3354.0 | 8473.0 | 0.0 | 5188.0 | 0.0 | 0.0 | 17015.0 |
| 6 | Panevėžio miestas | 19580.0 | 17056.9 | 1978.1 | 0.0 | 0.0 | 346.5 | 6303.3 | 778.7 | 421.7 | 0.0 | 18163.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 18163.2 |
| 7 | Šiaulių miestas | 28110.2 | 14438.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 13283.1 | 0.0 | 981.3 | 13654.6 | 21853.8 | 4545.7 | 13933.3 | 27158.2 | 0.0 | 81145.6 |
| 8 | Vilniaus miestas | 178178.5 | 96518.5 | 0.0 | 0.0 | 28507.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 514.4 | 40773.5 | 67744.7 | 28622.5 | 309282.4 | 136590.7 | 0.0 | 583013.8 |
| | Iš viso miestų savivaldybių | 250133.8 | 169272.6 | 1994.0 | 0.0 | 30025.4 | 2540.1 | 54040.4 | 4465.3 | 22012.8 | 87282.3 | 261959.3 | 110760.8 | 415814.4 | 249761.1 | 37569.9 | 1163147.8 |
| Rajonų savivaldybės | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 9 | Akmene | 60.2 | 3183.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 4404.7 | 604.1 | 232.1 | 232.1 | 8330.3 | 0.0 | 0.0 | 1937.7 | 541.4 | 11041.5 |
| 10 | Alytus | 9574.0 | 2228.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5125.0 | 632.0 | 364.0 | 544.0 | 10619.0 | 0.0 | 3084.0 | 0.0 | 0.0 | 14247.0 |
| 11 | Anykščiai | 2699.0 | 5277.5 | 0.0 | 76.3 | 0.0 | 0.0 | 3801.6 | 716.7 | 307.1 | 244.5 | 10156.7 | 0.0 | 0.0 | 135.0 | 0.0 | 10536.2 |
| 12 | Biržai | 0.0 | 7003.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2813.5 | 322.8 | 558.4 | 0.0 | 6167.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6167.9 |
| 13 | Ignalina | 209.0 | 4925.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2846.2 | 440.9 | 75.0 | 38.0 | 6531.6 | 381.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6951.3 |
| 14 | Jonava | 360.0 | 1445.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6017.0 | 743.0 | 3816.0 | 937.8 | 14455.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 15392.9 |
| 15 | Joniškis | 33.3 | 4928.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5877.3 | 624.4 | 584.5 | 0.0 | 8809.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 8809.6 |
| 16 | Jurbarkas | 513.8 | 8438.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2665.0 | 324.1 | 140.8 | 794.6 | 2728.6 | 0.0 | 6709.5 | 649.9 | 0.0 | 10882.6 |
| 17 | Kaišiadorys | 3123.0 | 3765.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3068.4 | 379.0 | 162.4 | 0.0 | 10301.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 10301.1 |
| 18 | Kaunas | 3089.0 | 3703.7 | 0.0 | 0.0 | 1610.0 | 2545.2 | 4726.0 | 833.7 | 250.2 | 400.0 | 20441.5 | 0.0 | 550.6 | 0.0 | 0.0 | 21392.1 |
| 19 | Kėdainiai | 1533.9 | 9165.0 | 3.0 | 0.0 | 967.3 | 121.4 | 7060.0 | 961.7 | 1850.7 | 1121.0 | 6884.3 | 66.3 | 61.3 | 362.2 | 35.4 | 8530.5 |
| 20 | Kelmė | 446.5 | 5560.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 4762.8 | 588.3 | 549.9 | 345.1 | 9829.9 | 0.0 | 0.0 | 520.4 | 0.0 | 10695.4 |
| 21 | Klaipėda | 2963.0 | 5943.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 10745.1 | 2443.4 | 1725.3 | 126.2 | 11166.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 11292.7 |
| 22 | Kretinga | 2778.1 | 3934.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5311.8 | 656.1 | 474.9 | 274.4 | 9312.5 | 6412.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 15999.0 |
| 23 | Kupiškis | 579.6 | 5826.6 | 0.0 | 0.0 | 4.5 | 4440.4 | 548.2 | 630.6 | 0.0 | 10.4 | 3877.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3888.3 |
| 24 | Lazdijai | 2244.1 | 3229.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3869.2 | 478.0 | 235.5 | 24.0 | 7485.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 7509.8 |
| 25 | Marjampolė | 3714.0 | 17897.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 4506.2 | 556.6 | 385.5 | 0.0 | 8391.9 | 1738.0 | 20820.6 | 2028.8 | 0.0 | 32793.3 |
| 26 | Mažeikiai | 3662.4 | 12666.1 | 0.0 | 0.0 | 1107.4 | 0.0 | 1122.8 | 138.7 | 59.4 | 656.9 | 5732.9 | 2340.8 | 36533.1 | 1947.7 | 0.0 | 41211.4 |
| 27 | Moletai | 0.0 | 5864.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1784.6 | 536.7 | 24.6 | 0.0 | 7096.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 7096.3 |
| 28 | Pakruojis | 0.0 | 4458.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3983.2 | 492.0 | 836.0 | 0.0 | 7121.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 7121.2 |
| 29 | Panevėžys | 0.0 | 9729.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 7878.1 | 1035.1 | 765.9 | 0.0 | 9699.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 9699.5 |
| 30 | Pasvalys | 391.9 | 8746.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 9371.8 | 2005.3 | 1367.2 | 177.2 | 6089.8 | 0.0 | 0.0 | 732.0 | 0.0 | 6999.0 |
| 31 | Plungė | 4158.1 | 6520.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6124.3 | 756.5 | 599.2 | 0.0 | 14973.0 | 0.0 | 0.0 | 377.3 | 0.0 | 15350.3 |
| 32 | Prienai | 0.0 | 5854.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 4970.0 | 614.0 | 368.0 | 98.0 | 5108.0 | 0.0 | 2077.0 | 0.0 | 0.0 | 7283.0 |
| 33 | Radviliškiškis | 530.0 | 13968.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 9312.3 | 1904.5 | 1750.6 | 0.0 | 4529.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 4529.0 |
| 34 | Raseiniai | 0.0 | 4679.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3932.7 | 479.8 | 363.8 | 108.0 | 12463.4 | 0.0 | 0.0 | 192.2 | 75.0 | 12838.6 |
| 35 | Rokiškis | 0.0 | 6526.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6350.0 | 784.0 | 782.0 | 0.0 | 11194.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 11194.1 |
| 36 | Skuodas | 1098.0 | 429.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3795.0 | 456.0 | 650.0 | 683.0 | 9815.0 | 95.0 | 1312.0 | 545.0 | 0.0 | 12450.0 |
| 37 | Šakių | 1396.0 | 2104.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1258.4 | 155.4 | 148.0 | 0.0 | 12608.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 12608.9 |
| 38 | Šalčininkai | 865.2 | 3920.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5936.9 | 733.4 | 314.3 | 259.2 | 10262.8 | 259.2 | 2938.0 | 0.0 | 0.0 | 13719.3 |
| 39 | Šiauliai | 1443.4 | 9261.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6772.7 | 836.6 | 631.2 | 2826.1 | 9462.9 | 135.6 | 227.3 | 0.0 | 0.0 | 12651.9 |
| 40 | Silalė | 172.0 | 5295.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6441.5 | 8088.4 | 862.4 | 0.0 | 8136.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 8136.0 |
| 41 | Silutė | 0.0 | 6389.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5147.4 | 635.8 | 1982.9 | 0.0 | 13129.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 13129.3 |
| 42 | Sirvintos | 1032.3 | 2962.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6910.7 | 853.7 | 2340.5 | 617.6 | 4858.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5476.1 |
| 43 | Svenčionys | 2124.6 | 3782.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 4987.2 | 609.4 | 265.9 | 0.0 | 5679.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5679.5 |
| 44 | Tauragė | 2143.1 | 6832.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 4837.6 | 596.8 | 712.6 | 6184.9 | 8508.7 | 409.4 | 16891.6 | 2100.9 | 0.0 | 34095.5 |
| 45 | Telšiai | 1569.5 | 9279.4 | 0.8 | 11.3 | 581.9 | 0.0 | 6347.1 | 1383.3 | 759.3 | 350.8 | 9452.5 | 158.5 | 642.1 | 2820.8 | 0.0 | 13424.7 |
| 46 | Trakai | 0.0 | 803.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1496.7 | 2870.2 | 235.0 | 235.0 | 2067.2 | 0.0 | 1496.7 | 0.0 | 0.0 | 3798.9 |
| 47 | Ukmergė | 2458.4 | 3244.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 588.5 | 72.7 | 990.4 | 1550.3 | 2148.5 | 7199.2 | 3197.5 | 990.4 | 0.0 | 15085.9 |
| 48 | Utena | 10267.0 | 5994.0 | 0.0 | 0.0 | 991.0 | 0.0 | 2459.0 | 304.0 | 129.0 | 418.0 | 8325.0 | 0.0 | 0.0 | 711.0 | 0.0 | 9454.0 |
| 49 | Varenė | 793.5 | 4814.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3319.0 | 410.0 | 1600.5 | 583.3 | 8016.6 | 290.5 | 2333.4 | 357.9 | 0.0 | 11581.7 |
| 50 | Vilkaviškis | 261.9 | 5325.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1443.9 | 178.4 | 76.4 | 287.7 | 11218.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 11506.4 |
| 51 | Vilnius | 0.0 | 3177.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 37934.5 | 21652.8 | 0.0 | 34201.5 | 16914.9 | 11903.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 63019.7 |
| 52 | Zarasai | 0.0 | 3951.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3480.4 | 430.1 | 600.2 | 0.0 | 6278.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6278.1 |
| | Iš viso rajonų savivaldybių | 68287.9 | 253034.3 | 3.8 | 87.6 | 5257.6 | 2678.1 | 242026.4 | 60866.5 | 31558.2 | 54329.6 | 386380.4 | 31389.7 | 98874.7 | 16409.2 | 651.8 | 588035.3 |
| Kitos savivaldybės | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 53 | Birštonas | 1102.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5764.4 | 236.6 | 237.6 | 1976.7 | 4090.3 | 87.4 | 1254.0 | 0.0 | 0.0 | 7408.4 |
| 54 | Elektrėnai | 859.4 | 3898.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5388.8 | 2245.4 | 1514.3 | 546.9 | 20619.2 | 602.5 | 1807.6 | 0.0 | 0.0 | 23576.3 |
| 55 | Kalvarija | 729.0 | 2060.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2582.4 | 318.9 | 565.5 | 0.0 | 4207.9 | 2418.5 | 985.7 | 0.0 | 0.0 | 7612.1 |
| 56 | Kazlų Rūda | 181.7 | 1882.3 | 0.0 | 0.0 | 21.3 | 259.7 | 2875.2 | 355.2 | 207.5 | 157.7 | 2834.0 | 400.0 | 476.7 | 0.0 | 0.0 | 3868.4 |
| 57 | Neringa | 13994.0 | 399.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 57.7</ | | | | | | | |

Valstybinio audito ataskaitos
 „Ar sudarytos sąlygos efektyviai
 naudoti valstybės lėšas, skiriamas
 vietinės reikšmės keliams ir
 gatvėms prižiūrėti ir modernizuoti?“
 3 priedas



Valstybinio audito ataskaitos
 „Ar sudarytos sąlygos efektyviai
 naudoti valstybės lėšas, skiriamas
 vietinės reikšmės keliams ir
 gatvėms prižiūrėti ir modernizuoti?“
 4 priedas

LĖŠŲ VIETINIŲ KELIŲ PRIEŽIŪRAI POREIKIO ĮVERTINIMAS

A. Lėšų poreikio esamai vietinės reikšmės kelių būklei palaikyti vertinimas (minimalus lėšų poreikis).

Vadovaujantis Valstybės įmonės Transporto ir kelių tyrimo instituto specialistų parengta metodika, norint užtikrinti tinkamą žvyrkelių ir asfaltuotų kelių ir gatvių būklę, žvyrkelių kapitalinis remontas turėtų būti atliekamas kartą per 25 metus, o asfaltuotų kelių – kartą per 22 metus.

Lėšų poreikis vietinės reikšmės žvyrkelių priežiūrai³⁹ 2009 m. kainomis

| Darbų rūšys | Darbų kiekis per 25 metų ciklą, kartais | Žvyrkelių ilgis, km | Vieno kilometro darbų kaina, mln. Lt | Lėšų poreikis 25 metų remonto ciklui, mln. Lt (3 sk. x 4 sk. x 2 sk.) | Metinis lėšų poreikis, mln. Lt (5 sk.: 25 m.) |
|-----------------------------|---|---------------------|--------------------------------------|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Kapitalinis remontas | 1 | 40 002 | 0,1 | 4 000,2 | 160,0 |
| Vidutinis remontas | 4 | 40 002 | 0,039 | 6 240,3 | 249,6 |
| Priežiūros darbų kompleksas | 20 | 40 002 | 0,002 | 1 600,1 | 64,0 |
| Iš viso: | | | 11 840,6 | 473,6 | |

Šaltinis – VK skaičiavimai pagal savivaldybių apklausos, Statistikos departamento ir Kelių direkcijos duomenis.

Lėšų poreikis vietinės reikšmės asfaltuotų kelių, priežiūrai⁴⁰ 2009 m. kainomis

| Darbų rūšys | Darbų kiekis per 22 metų ciklą, kartais | Asfaltuotų kelių ilgis, km | Vieno kilometro darbų kaina, mln. Lt | Lėšų poreikis 22 metų remonto ciklui, mln. Lt (3 sk. x 4 sk. x 2 sk.) | Metinis lėšų poreikis, mln. Lt (5 sk.: 22 m.) |
|-----------------------------|---|----------------------------|--------------------------------------|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Kapitalinis remontas | 1 | 11 062 | 0,340 | 3 761,1 | 171,0 |
| Priežiūros darbų kompleksas | 21 | 11 062 | 0,0038 | 882,7 | 40,1 |
| Iš viso: | | | | 4 643,8 | 211,1 |

Šaltinis – VK skaičiavimai pagal Statistikos departamento ir Vilniaus m. savivaldybės duomenis.

Taigi minimalus lėšų poreikis esamai vietinės reikšmės būklei palaikyti sudaro 685 mln. Lt per metus 2009 m. kainomis (473,6 +211,1)

³⁹ Be sąnaudų kelių ir gatvių barstymui, sniego valymui ir pan.

⁴⁰ Be sąnaudų kelių ir gatvių barstymui, sniego valymui ir pan.

B. Lėšų poreikio pasiekti gerai (normatyvinei) vietinės reikšmės kelių būklei vertinimas.

Gera vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklė bus pasiekta tada, kai nuo avarinių darbų (t. y. blogiausią kelio ruožų remonto) bus visiškai pereita prie planinių darbų pagal ilgalaikį grafiką (taip yra Vokietijoje). Pasiekus tokią būklę, žvyrkelių, kuriems reikės kapitalinio remonto, turėtų būti ne daugiau kaip 4 proc. bendro jų ilgio (100 proc. / 25 met.), o kelių su patobulinta danga – apie 4,5 proc. (100 proc. / 22 met.).

Savivaldybių apklausos duomenimis, šiuo metu kapitalinio remonto reikia maždaug 52 proc. žvyrkelių ir 50 proc. asfaltuotų kelių.

| Lėšų poreikis gerai vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklei pasiekti | | | | | | | |
|---|-----------------|---|---|---|--|---------------------------------------|--|
| Kelių danga | Kelių ilgis, km | Realiai reikia kapitalinio remonto, proc. | Kapitalinio remonto metinis normatyvas, proc. | Reikia kapitalinio remonto iki normatyvo, proc. (3 sk. – 4 sk.) | Reikia kapitalinio remonto iki normatyvo, km (2 sk. x 5 sk.) / 100 | Kapitalinio remonto kaina, mln. Lt/km | Lėšų poreikis, mln. Lt (6 sk. x 7 sk.) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| Žvyrkeliai | 40 002 | 52,3 | 4 | 48,3 | 19 321 | 0,1 | 1 932 |
| Asfaltas | 11 062 | 49,6 | 4,5 | 45,1 | 4 989 | 0,340 | 1 696 |
| Iš viso: | | | | | | | 3 628 |

Šaltinis – Valstybės kontrolės skaičiavimai pagal Statistikos departamento ir Vilniaus m. savivaldybės duomenis.

Taigi tam, kad būtų galima pasiekti normatyvinę (be tobulinimų, t. y. netiesiant naujų kelių, transporto mazgų, tiltų, dviračių takų, gatvių ir pan.) vietinės reikšmės kelių būklę bent per 10 metų, metinis finansavimas turi būti padidintas daugiau kaip 360 mln. Lt (3 610 mln. Lt : 10 met.).

C. Lėšų, reikalingų užbaigti vietinės reikšmės viešųjų kelių teisinį registravimą, poreikio įvertinimas.

Statistikos departamento duomenimis, šalyje yra 61,7 tūkst. km vietinės reikšmės viešųjų kelių ir gatvių, iš jų (savivaldybių duomenimis) teisiškai įregistruota apie 10 proc. Taigi reikalinga dar įregistruoti maždaug 55,5 tūkst. km kelių ir gatvių: 61,7 x (100–10) proc.

Teisinio registravimo sąnaudos savivaldybėse yra skirtingos. Vieno kilometro kelių ir gatvių teisinis registravimas savivaldybėms kainuoja nuo 0,76 (Kėdainių savivaldybė) iki 7,2 tūkst. Lt (Rietavo savivaldybė). Audito metu aplinkytos savivaldybės įvertino vieno kilometro kelio teisinio registravimo sąnaudas vidutiniškai apie 4,5 tūkst.

Taigi lėšų poreikis vertinamas apie 250 mln. Lt (4,5 tūkst. Lt x 55,53 tūkst. km).

D. Lėšų, reikalingų užbaigti vietinės reikšmės viešųjų kelių inventorizaciją, poreikio įvertinimas.

Statistikos departamento duomenimis, šalyje yra 61,7 tūkst. km vietinės reikšmės viešųjų kelių ir gatvių, iš jų (savivaldybių duomenimis) inventorizuota apie 50 proc. Taigi reikalinga dar inventorizuoti maždaug 30,8 tūkst. km kelių ir gatvių 61,7 x (100–50) proc.

Vieno kilometro inventorizacijos vidutinė kaina (be kelių elementų būklės nustatymo) (Vilniaus r. savivaldybės duomenimis - rangos konkurso rezultatai) sudaro 0,324 tūkst. Lt.

Taigi lėšų poreikis vertinamas apie 10,0 mln. Lt (0,324 tūkst. Lt x 30,8 tūkst. km).

Valstybinio audito ataskaitos
 „Ar sudarytos sąlygos efektyviai
 naudoti valstybės lėšas, skiriamas
 vietinės reikšmės keliams ir
 gatvėms prižiūrėti ir modernizuoti?“
 5 priedas

LĖŠŲ VIETINĖS REIKŠMĖS KELIŲ IR GATVIŲ PRIEŽIŪRAI IR PLĖTRAI SKYRIMAS INVESTICIJOMS 2012 M.

| KPPP lėšų, skirtų 2012 m. vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai ir plėtrai, paskirstymo struktūra | | | |
|--|-----------------------------|--|--------------------------|
| Institucija, kuri gautas iš KPPP lėšas skiria projektams | Paskirstyta suma, tūkst. Lt | Iš jos paskirta investicijoms, tūkst. Lt | Investicijų dalis, proc. |
| Aplinkos ministerijai pavaldžios institucijos | 7 694,4 | 6 573,2 | 85,4 |
| Vidaus reikalų ministerijai pavaldžios institucijos | 1 201,3 | 1 014,7 | 84,5 |
| Susisiekimo ministerija | 41 641,4 | 41 001,6 | 98,5 |
| Vyriausybė savivaldybėms | 50 311,6 | 48 968,9 | 97,3 |
| Vyriausybė kitoms institucijoms | 5 147,4 | 4 199,0 | 81,6 |
| Visa valstybinių institucijų skirta suma, tūkst. Lt | 105 996,1 | 101 757,4 | 96,0 |
| Visa valstybinių institucijų skirta suma, proc. | 39,7 proc. | | |
| Miestų savivaldybės | 57 427,6 | 27 817,5 | 48,4 |
| Rajonų savivaldybės | 103 274,0 | 42 095,3 | 40,8 |
| Visa savivaldybių skirta suma, tūkst. Lt | 160 701,6 | 69 912,8 | 43,5 |
| Visa savivaldybių skirta suma, proc. | 60,3 proc. | | |
| Visa paskirstyta suma, tūkst. Lt | 266 677,6 | 171 670,2 | 64,4 |

Šaltinis – VK skaičiavimai pagal Kelių direkcijos duomenis.

Valstybinio audito ataskaitos
„Ar sudarytos sąlygos efektyviai
naudoti valstybės lėšas, skiriamas
vietinės reikšmės keliams ir
6 priedas

Valstybinio audito ataskaitoje

„Ar sudarytos sąlygos efektyviai naudoti valstybės lėšas,
skiriamas vietinės reikšmės keliams ir gatvėms prižiūrėti ir modernizuoti?“

Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo planas

| Eil. Nr. | Rekomendacija | Įgyvendinimo būdai (priemonės) | Įgyvendinimo terminai |
|--|--|--------------------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| | Siekiant užtikrinti valstybės lėšų, skiriamų vietinės reikšmės keliams ir gatvėms, efektyvų naudojimą ir valdymą: | | |
| 1. | Sukurti ir įdiegti vieningą vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklės duomenų informacinę bazę bei šių kelių (gatvių) stebėsenos (monitoringo) sistemą, kuri leistų nustatyti esamą jų būklę, nusidėvėjimo pokyčius ir padėtų prognozuoti kelių ir (gatvių) taisymo (remonto) ir plėtros darbus (1 išvada). | | |
| 2. | Numatyti priemones, užtikrinančias visų suinteresuotų institucijų vietinės reikšmės kelių ir gatvių plėtros srityje veiklos koordinavimą visuose lėšų poreikio nustatymo ir skyrimo, projektų įdiegimo ir rezultatų kontrolės etapuose (2 išvada). | | |
| 3. | Numatyti priemones, skatinančias savivaldybes skirti kuo daugiau savo lėšų vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrai (4.3 išvada). | | |
| 4. | Siekiant užtikrinti vietinės reikšmės kelių ir gatvių plėtros ir priežiūros darbų vykdymo efektyvumą ir atsižvelgiant į šių darbų specifiškumą, svarstyti galimybę, kad KPP programos lėšos šioms tikslams būtų paskirstomos kuo anksčiau, netaikant 85 ir 15 proc. skirstymo modelio (4.1 išvada). | | |
| <p>Subjekto atstovas ryšiams, kompetentingas ir atsakingas už valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:</p> <p>tel. xxx xxxx, el. p. xxxxxx@xx.lt</p> | | | |

Valstybinio audito ataskaitos
 „Ar sudarytos sąlygos efektyviai
 naudoti valstybės lėšas, skiriamas
 vietinės reikšmės keliams ir
 7 priedas

Valstybinio audito ataskaitoje

„Ar sudarytos sąlygos efektyviai naudoti valstybės lėšas,
 skiriamas vietinės reikšmės keliams ir gatvėms prižiūrėti ir modernizuoti?“

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo planas

| Eil. Nr. | Rekomendacija | Įgyvendinimo būdai (priemonės) | Įgyvendinimo terminai |
|--|--|--------------------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| | Siekiant užtikrinti valstybės lėšų, skiriamų vietinės reikšmės keliams ir gatvėms, efektyvų naudojimą ir valdymą: | | |
| 5. | Numatyti priemones, skatinančias savivaldybes kuo didesnę dalį gaunamų KPP programos skaičiuojamųjų lėšų naudoti investicijoms (3.2 išvada). | | |
| 6. | Reglamentuoti „svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių“ sąvoką ir patvirtinti tokių kelių atrankos finansavimui gauti tvarką (3.3 išvada). | | |
| <p>Subjekto atstovas ryšiams, kompetentingas ir atsakingas už valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:</p> <p>tel. xxx xxxx, el. p. xxxxxx@xx.lt</p> | | | |