



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽĖJSTAMI

VIEŠOSIOS GELEŽINKELIŲ INFRASTRUKTŪROS VALDYMAS

2018 m. gruodžio 12 d.

Nr. VA-2018-P-20-1-12

SANTRAUKA

Audito svarba

Siekiant užtikrinti sklandų, saugų keleivių ir krovinių judumą, būtina efektyviai veikianti viešoji geležinkelių infrastruktūra. Tai yra valstybei nuosavybės teise priklausantis turtas, naudojamas keleiviams ir kroviniams geležinkeliais vežti. Bendras geležinkelių kelių ilgis Lietuvoje yra 2 335,7 km. Didžioji dalis (95 proc., arba 2 220,5 km) iš jų yra 1 520 mm pločio vėžės, kuri jungia Baltijos valstybes su Nepriklausomų valstybių sandraugos šalimis, ir 115,2 km (5 proc.) – 1 435 mm pločio vėžė, kuri jungia Lietuvą su Lenkija, o per Lenkiją – ir su kitomis Vakarų ir Vidurio Europos valstybėmis. Lietuvos geležinkelio linijose yra 139 geležinkelio stotys, 618 geležinkelio pervažų, 384 viadukai ir tiltai. Neaudituotais duomenimis, 2017 m. pabaigoje šios infrastruktūros likutinė vertė – 1 032,8 mln. Eur.

Viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytoju paskirtas AB „Lietuvos geležinkeliai“ struktūrinis padalinys Geležinkelių infrastruktūros direkcija. Ji privalo prižiūrėti, modernizuoti ir plėtoti viešąją geležinkelių infrastruktūrą taip, kad užtikrintų Lietuvos geležinkelių transporto eismo saugą, geležinkelių sistemos sąveikumą, nediskriminacines sąlygas naudotis viešąja geležinkelių infrastruktūra.

Viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojas jam perduotą valstybės turtą turi valdyti, naudoti ir disponuoti juo rūpestingai, užtikrindamas visuomenės interesų tenkinimą, kad sprendimais, susijusiais su šio turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo, būtų siekiama maksimalios naudos visuomenei¹. Be to, valstybė yra įsipareigojusi², esant poreikiui, skirti valstybės biudžeto lėšų viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojui jo funkcijoms vykdyti.

¹ Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 9 str. 1 ir 2 p.

² Geležinkelių transporto kodeksas, 23 str. 13 ir 16 d.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar viešoji geležinkelių infrastruktūros valdymo sistema, skirta viešiesiems ir ūkio subjektų poreikiams tenkinti – keleiviams ir kroviniams geležinkeliais vežti, veikia efektyviai.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar užtikrinamas tinkamas viešosios geležinkelių infrastruktūros funkcionavimas;
- ar tiksliai apskaičiuojama užmokesčio už minimalųjį prieigos paketą dalis – traukinių eismo įmoka vežėjams;
- ar sudarytos nediskriminacinės sąlygos naudotis viešąja geležinkelių infrastruktūra;
- ar valdant viešąją geležinkelių infrastruktūrą išlaikomas šios infrastruktūros valdytojo veiklos pajamų ir sąnaudų balansas.

Audituojamieji subjektai – Susisiekimo ministerija, nes formuoja valstybės politiką, kontroliuoja jos įgyvendinimą geležinkelių transporto srityje, įgyvendina viešosios geležinkelių infrastruktūros savininko teises ir pareigas; AB „Lietuvos geležinkeliai“, nes įgyvendina viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojos funkcijas. Buvo renkama informacija iš Lietuvos transporto saugos administracijos, kuri skiria pajėgumus, nustato užmokesčio už minimalųjį prieigos paketą dydį ir kt., ir iš geležinkelių transporto rinkos reguliuotojo funkcijas atliekančių įstaigų: Konkurencijos tarnybos (iki 2016-10-31) ir Ryšių reguliavimo tarnybos (nuo 2016-11-01).

Audituojamas laikotarpis – 2015–2017 metai. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis, kai kuriais atvejais buvo naudojami 2007–2014 m. faktiniai ir 2018–2027 m. perspektyviniai duomenys.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (38 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Audito metu laikėmės nuostatos, kad viešosios geležinkelių infrastruktūros valdymo sistema veikia efektyviai, kai:

- viešosios geležinkelių infrastruktūros būklė atitinka projektinius reikalavimus³;
- sudaromos nediskriminacinės sąlygos visiems geležinkelių krovinių ir keleivių vežėjams naudotis viešąja geležinkelių infrastruktūra ir išnaudojamos visos šios infrastruktūros panaudojimo galimybės⁴;

³ Susisiekimo ministerijos 1996-09-20 įsakymu Nr. 297 patvirtinti Techninio geležinkelių naudojimo nuostatai.

⁴ Europos Parlamento ir Tarybos 2012-11-21 direktyva 2012/34/ES, kuria sukurama bendra Europos geležinkelių erdvė, 26 str.

- Susisiekimo ministerija sistemingai analizuoja šios infrastruktūros valdytojo finansines galimybes, perduoto valstybės turto valdymo rizikas ir priima pagrįstus sprendimus dėl jo panaudojimo⁵;
- užtikrinamas pakankamas finansavimas šios infrastruktūros valdytojo funkcijoms įgyvendinti⁶.

Audito metu nustatėme, kad neužtikrintas efektyvus viešosios geležinkelių infrastruktūros valdymas, kontrolė ir pakankamas finansavimas, todėl geležinkelio keliuose susikaupė uždelstų kapitalinio remonto darbų. Be to, viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų naudojimas turi trūkumų, o šios infrastruktūros valdytojo turtas turėtų generuoti daugiau pajamų.

1. Geležinkelio keliuose yra susikaupusių uždelstų kapitalinio remonto darbų

Viešajai geležinkelių infrastruktūrai atnaujinti skirtos lėšos nepadengė nė pusės reikiamo finansavimo. Tai sudarė sąlygas uždelstų kapitalinio remonto darbų apimtims augti. Neatliktų kapitalinio remonto darbų poreikis visame geležinkelių tinkle per 10 metų padidėjo 55 proc. ir 2017 m. pabaigoje sudarė 702 km (30 proc.) visų geležinkelio kelių (1 skyrius, 13 psl.).

Laiku neatlikus kapitalinio remonto darbų, blogėja geležinkelių kelių būklė, brangsta jų priežiūra, blogėja vežimo paslaugų kokybė, o dėl sumažintų maksimalių leistinų traukinių greičių vežėjai gali patirti papildomų išlaidų (1 skyrius, 13 psl.).

Siekiant iki 2027 m. atstatyti geležinkelių kelių būklę, reikėtų 794 mln. Eur lėšų. Šiam tikslui pasiekti būtina viešosios geležinkelio infrastruktūros valdytojo efektyvi veikla, kuri generuotų optimalų pelną, o esant pagrįstam finansavimo poreikiui – ir valstybės biudžeto pagalba (1 skyrius, 13 psl.).

2. Nuo viešosios geležinkelių infrastruktūros neatskirti geležinkelių paslaugų įrenginiai

Susisiekimo ministerija geležinkelių transporto srityje formuoja, organizuoja, koordinuoja valstybės politiką ir kontroliuoja jos įgyvendinimą, be to, įgyvendina viešosios geležinkelių infrastruktūros savininko teises ir pareigas. Tačiau ji nesiėmė veiksmų atskirti geležinkelių paslaugų įrenginius nuo viešosios geležinkelių infrastruktūros, todėl šios infrastruktūros valdytojas veiklų išlaidas paskirstė neteisingai. Valdytojas tiesiogines išlaidas, susijusias su geležinkelių paslaugų įrenginiais, priskyrė traukinių eismo įmokai, o ne užmokesčiui už šiuose įrenginiuose teikiamas paslaugas, todėl 2017–2018 m. tarnybinio traukinių tvarkaraščio galiojimo laikotarpiu buvo galimai netiksliai apskaičiuota traukinių eismo įmoka (2 skyrius, 19 psl.).

3. Viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų naudojimas turi trūkumų

⁵ Susisiekimo ministerijos ir AB „Lietuvos geležinkeliai“ viešosios geležinkelių infrastruktūros turto perdavimo patikėjimo teise ir šio turto įregistravimo Nekilnojamojo turto registre 2007-12-12 sutartis Nr. 5-40/SK-354, 13.1 p.

⁶ Europos Parlamento ir Tarybos 2012-11-21 direktyva 2012/34/ES, kuria sukurama bendra Europos geležinkelių erdvė, 8 str.

AB „Lietuvos geležinkeliai“ Keleivių ir Krovinių vežimo direkcijos (vežėjai) turi palankesnes sąlygas naudotis viešąja geležinkelių infrastruktūra, nes šios direkcijos privalomų avansinių įmokų už teisę pasinaudoti šia infrastruktūra nemoka, bet tokios teisės nepraranda (3.1 poskyris, 23 psl.).

Vežėjai dėl vežimo geležinkeliais organizavimo ir vykdymo specifikos per mėnesį neįvykdo vidutiniškai 39 proc. suplanuotų važiavimų. Tokiu būdu viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojas negauna visų planuotų pajamų, nes esama pajėgumų skyrimo ir jų naudojimo sistema leidžia vežėjams rezervuoti planuojamus pajėgumus, tačiau, nevykdant vežimų, jų neatsisakyti. Neužtikrinant skirtų ir naudojamų pajėgumų kontrolės, nesudaromos sąlygos kitiems vežėjams pasinaudoti nenaudojamais pajėgumais (3.2 poskyris, 25 psl.).

4. Viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo turtas turi generuoti daugiau pajamų

Viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojas iš 22 proc. valdomų patalpų ploto, perduoto AB „Lietuvos geležinkeliai“ struktūriniais padaliniais, nesiekia uždirbti pelno. Perduoto nekilnojamojo turto naudojimo įkainis turi atitikti rinkos kainas ir duoti ekonominės naudos, bet padaliniai padengia tik faktines perduoto turto eksploatavimo sąnaudas (4.1 poskyris, 28 psl.).

Pasitaiko atvejų, kai sprendimai dėl nenaudojamų geležinkelio stočių pastatų ir statinių priimami praėjus 13 metų nuo šių stočių uždarymo, todėl viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojas patiria nuostolių, t. y. nenaudojamų pastatų ir statinių priežiūros išlaidų (4.1 poskyris, 28 psl.).

Viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojas teikia su pagrindine veikla nesusijusias paslaugas (pvz.: butų nuomos gyventojams, elektros ir geriamojo vandens tiekimo), kurios kasmet direkcijai generuoja daugiau nei 370 tūkst. Eur nuostolių. Neatsisakius nuostolingų veiklų, sudaromos prielaidos uždirbti mažiau pajamų (4.2 poskyris, 31 psl.).

Susisiekimo ministerija nesukūrė nuoseklios, nuolat veikiančios viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo veiklos priežiūros sistemos, kuri leistų nustatyti valstybės biudžeto lėšų, skirtų šiai infrastruktūrai valdyti, poreikio pagrįstumą (4.2 poskyris, 31 psl.).

Pokyčiai audito metu

Siekiant užtikrinti viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo veiklos efektyvumą ir skaidrumą, efektyvų šios infrastruktūros naudojimą ir plėtrą, jos valdytojo finansinių srautų balansą ir pagerinti šios infrastruktūros būklę:

- Vyriausybė pritarė Susisiekimo ministerijos iniciuotai šalies geležinkelių transporto sektoriaus valdymo pertvarkai. Numatoma, kad AB „Lietuvos geležinkeliai“ bus reorganizuojama, atskiriant krovinių vežimo, keleivių vežimo ir viešosios geležinkelių infrastruktūros valdymo ir naudojimo veiklas ir sukuriant atskiras įmones. Jų veiklą toliau kontroliuos AB „Lietuvos geležinkeliai“, kurios 100 proc. akcijų ir toliau priklausys valstybei. Tikslui įgyvendinti ministerija parengė Geležinkelių transporto kodekso pakeitimo įstatymo projektą⁷: numatė, kad viešąją geležinkelių infrastruktūrą patikėjimo

⁷ Geležinkelių transporto kodekso 3, 4(1), 5, 6(1), 7, 7(1), 9, 10, 14, 23, 23(1), 24, 25, 26, 28, 29, 30(1), 30(2), 30(3), 30(4), 33 straipsnių ir priedo pakeitimo, Kodekso papildymo 24(1), 24(2), 24(3), 24(4), 25(1), 25(2), 29(1), 29(2), 29(3), 29(4), 29(5) 29(6), 29(7) ir 29(8) straipsniais įstatymo projektas Nr. XIII P-2205, 2018-05-24 užregistruotas Seime.

teise valdo, naudoja, ja disponuoja šios infrastruktūros valdytoja – AB „Lietuvos geležinkeliai“ viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijoms vykdyti įsteigta įmonė.

Projekte numatytas ir traukinių eksploatavimo tiesiogiai patiriamų išlaidų derinimo mechanizmas, t. y. privalomas išlaidų, priskyrimo tvarkos derinimas su geležinkelių transporto rinkos reguliuotoju⁸. Be to, naujas skirtų, bet nepanaudotų, pajėgumų kontrolės mechanizmas, t. y. jeigu galiojusio tarnybinio traukinių tvarkaraščio galiojimo laikotarpiu skirti pajėgumai būtų nepanaudoti ne mažiau kaip 10 proc. visų skirtų pajėgumų, viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojas galėtų pareiškėjui nustatyti užmokestį už skirtus, bet nepanaudotus pajėgumus; šis užmokestis turėtų būti nustatytas pareiškėjui, kai pajėgumai ar jų dalis būtų nepanaudojami reguliariai⁹.

- AB „Lietuvos geležinkeliai“ patvirtino ilgalaikę korporatyvinę strategiją iki 2030 metų, kurioje apibrėžti bendrovės ilgalaikiai infrastruktūros valdymo strateginiai tikslai, jų įgyvendinimo priemonės, numatytos veiklos rodiklių ir finansinės prognozės, įskaitant ir finansavimo šaltinius, taip pat pagrindinės strateginės rizikos ir jų valdymo kryptys.
- Geležinkelių infrastruktūros direkcija patvirtino Viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo 2018–2022 m. veiklos planą ir paskelbė jį viešai. Plane numatyta viešosios geležinkelių infrastruktūros naudojimas, atnaujinimas ir plėtra, jos valdytojo finansinių srautų balansas.
- Geležinkelių infrastruktūros direkcija 2018–2019 m. planuoja imtis saugaus traukinių eismo užtikrinimo ir traukinių greičių padidinimo priemonių, t. y. peržiūrėti ir atnaujinti vidinius teisės aktus, kelių remonto ir priežiūros normatyvus, kasmet tikslinti viešosios geležinkelių infrastruktūros atnaujinimo programą.

Šie veiksmai turės teigiamos įtakos viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo nepriklausomumui užtikrinti, veiksmingam šios infrastruktūros pajėgumų naudojimui ir jos atnaujinimui.

Rekomendacijos

Susisiekimo ministerijai

1. Siekiant, kad būtų įgyvendintas esminių viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijų nepriklausomumas, būtina užtikrinti, kad įmokas už minimalųjį prieigos paketą ne tik nustatytų, bet ir surinktų nuo vežėjų nepriklausomos įstaigos ar įmonės.
2. Siekiant užtikrinti veiksmingesnį viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų panaudojimą, įdiegti pajėgumų naudojimo kontrolės sistemą ir pakeisti vežėjų atsisakytų naudoti pajėgumų persikirstymo kitiems vežėjams procedūras.
3. Siekiant užtikrinti tikslų viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo tiesioginių išlaidų priskyrimą traukinių eismo įmokai, atskirti geležinkelių paslaugų įrenginius nuo viešosios geležinkelių infrastruktūros.

⁸ Ten pat, 17 str.

⁹ Ten pat, 19 str.

4. Siekiant sukurti nuoseklią, nuolat veikiančią viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo veiklos priežiūros sistemą:
 - 4.1. parengti ir patvirtinti tvarką, pagal kurią viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojas rengtų ir teiktų jam perduoto turto valdymo, naudojimo ir gautų pajamų bei patirtų sąnaudų ataskaitas;
 - 4.2. numatyti priemones, užtikrinančias viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojui perduoto turto valdymo ir naudojimo bei jo veiklos analizę;
 - 4.3. parengti viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo išlaidų ir pajamų balansavimo tvarką, kuri leistų nustatyti valstybės biudžeto lėšų, skirtų viešajai geležinkelių infrastruktūrai valdyti, poreikio pagrįstumą.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (34 psl.).