

# **„Rail Baltica“ projekto įgyvendinimas**

Bendrą auditą atliko  
Estijos nacionalinė audito  
institucija, Latvijos  
Respublikos valstybės  
kontrolė, Lietuvos  
Respublikos valstybės  
kontrolė

*Ar, įgyvendinant „Rail Baltica“  
projektą, parengtas finansavimo  
planas bei pirkimų ir sutarčių valdymo  
sistema?*



**riigikontroll**  
National Audit Office of Estonia



Latvijas Republikas  
Valsts kontrole

GRUODIS  
2019

*/Pasirašyta elektroniniu būdu/*

Janaras Holmas  
Generalinis auditorius  
Estijos nacionalinė audito  
institucija

*/Pasirašyta elektroniniu būdu/*

Elita Krūmiņa  
Generalinė auditorė  
Latvijos valstybės audito  
institucija

*/Pasirašyta elektroniniu būdu/*

Arūnas Dulkys, PhD  
Valstybės kontrolierius  
Lietuvos aukščiausioji audito  
institucija

***Ataskaita įsigalios ir bus paskelbta tik kai ją pasirašys kiekvienos susitariančiosios šalies generalinis auditorius bei atlikus Latvijos Respublikos Saeimos priimtame Valstybės audito institucijos įstatyme nustatytas procedūras.***

## Santrauka

„Rail Baltica“ projektas yra didžiausias infrastruktūros projektas nepriklausomų Baltijos valstybių istorijoje. 870 km ilgio geležinkelio linijos nuo Talino iki Lietuvos–Lenkijos sienos kaina šiandienos vertinimu sudaro 5,79<sup>1</sup> mlrd. eurų, iš jų Estijos dalies kaina – 1,35 mlrd., Latvijos – 1,97 mlrd., o Lietuvos – 2,47 mlrd. eurų. Globalus projektas yra iki 85 proc. finansuojamas Europos Sąjungos iš Europos infrastruktūros tinklų priemonės (EITP) fondo<sup>2</sup>.

### Ką mes auditavome?

Vienas svarbiausių projekto „Rail Baltica“ įgyvendinimo etapų buvo pasiektas 2017 m., kai trijų Baltijos valstybių vyriausybės pasirašė ir trys parlamentai ratifikavo tarpvyriausybinių susitarimą<sup>3</sup>, kuriuo įsipareigojo įgyvendinti ir finansuoti projekto „Rail Baltica“ įgyvendinimą ir užbaigti projektą iki 2026 m. Kadangi numatyta, kad didžioji projekto statybos darbų dalis bus pradėta 2019 m. ar vėliau, Estijos, Latvijos ir Lietuvos aukščiausiosios audito institucijos nusprendė atlikti projekto vidaus kontrolės sistemos auditą: įvertinti, ar funkcijų ir atsakomybės pasiskirstymas, ataskaitų teikimas, priežiūra, pokyčių ir rizikos valdymas užtikrina veiksmingą ir ekonomišką projekto įgyvendinimą. Projekto įgyvendinimo kiekvienoje valstybėje auditą atskirai atliko šių šalių aukščiausiosios audito institucijos ir tai bus aptarta atskirose audito ataskaitose. Šioje audito ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama globalaus projekto įgyvendinimui ir kaip veikia „RB Rail AS“ bendrovės vidaus kontrolės sistema. Ataskaitoje taip pat analizuojamas projekto „Rail Baltica“ finansavimas. Be to, 2020 m. pirmąjį pusmetį Europos Audito Rūmai skelbs ataskaitą, kurioje daugiausia dėmesio bus skiriama Europos Komisijos vaidmeniui įgyvendinant projektą „Rail Baltica“ ir kitiems svarbiausiems Europos Sąjungos transporto projektams.

### Kodėl projektas yra svarbus mokesčių mokėtojams?

Mokesčių mokėtojams svarbu, kad projektas būtų įgyvendintas laiku, o valstybės lėšos įgyvendinant projektą būtų naudojamos ekonomiškai ir veiksmingai. Projekto „Rail Baltica“ įgyvendinimo struktūra yra sudėtinga, nes joje daug dalyvių: „RB Rail AS“ bendrovė, nacionaliniai paramos gavėjai ir įgyvendinančiosios institucijos.

### Ką aukščiausiosios audito institucijos nustatė?

Viešųjų pirkimų vykdymo ir sutarčių valdymo, įskaitant priežiūrą, taisyklės iš esmės buvo nustatytos ir jų laikytasi „RB Rail AS“ bendrovėje. Nepaisant to, globalaus projekto lygmeniu šiuo metu trūksta projekto, ypač pokyčių ir rizikos, valdymo procedūrų. Dėl to kyla rizika, kad projektas viršys ir dotacijos susitarimų biudžetą, ir sutartą laiką

<sup>1</sup> Pagal „Rail Baltica“ globalaus projekto kaštų ir naudos analizę, kurią atliko AB „Ernst & Young Baltic“, publikuotą 2017-04-30, interneto prieiga: [http://www.railbaltica.org/wp-content/uploads/2017/04/RB\\_CBA\\_FINAL\\_REPORT\\_0405.pdf](http://www.railbaltica.org/wp-content/uploads/2017/04/RB_CBA_FINAL_REPORT_0405.pdf). Analizėje nurodyta, kad skaičiavimams naudotos prielaidos turės būti išsamiai peržiūrėtos tolesniuose „Rail Baltica“ projekto plėtros etapuose. Pasak projekto šalių, kitas išlaidų skaičiavimas bus atliktas užbaigus visus detalius techninius projektus.

<sup>2</sup> Pagal ES biudžeto programą EITP iš dalies finansuojama tik iki 85 proc. projektų, kurių finansinė grynoji dabartinė vertė yra neigiama, finansinio atotrūkio. EY atliktoje kaštų ir naudos analizėje apskaičiuota, kad RB projekto finansinis atotrūkis yra 94,18 proc. Nepaisant to, trys dabartiniai EITP dotacijų susitarimai buvo pasirašyti prieš atliekant kaštų ir naudos analizę, o veikla pagal šiuos susitarimus finansuojama 81 arba 85 proc., atsižvelgiant į veiklos rūšį. Tai reiškia, kad Komisija bendrai finansuoja apie 80–82 proc. viso RB projekto.

<sup>3</sup> Latvijos Respublikos Vyriausybės, Estijos Respublikos Vyriausybės ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės susitarimas dėl „Rail Baltic“/„Rail Baltica“ geležinkelio jungties plėtros, pasirašytas trijų Baltijos valstybių ministrų pirmininkų 2017-01-31, interneto prieiga: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=-19syxas80&documentId=421da2b06d4c11e7aefae747e4b63286&category=TAD>.

grafiką, jei esama sistema nebus sustiprinta, siekiant didesnio veiksmingumo. Be to, Baltijos valstybės neturi oficialių prognozių ar finansinių vertinimų ir sprendimų dėl projekto finansavimo iki jo pabaigos, įskaitant nenumatytų atvejų planus ar scenarijus, jei baigtas projektas kainuotų daugiau arba ES kofinansavimas būtų mažesnis, nei numatyta.

**Reikėtų sustiprinti globalaus projekto, ypač pokyčių, valdymą, siekiant, kad projektas būtų veiksmingai įgyvendintas**

- Aukščiausiosios audito institucijos nerado jokių pokyčių valdymo procedūrų, įskaitant globalaus projekto išlaidas ir laiko grafiką. Neaišku, kas priima sprendimus dėl globalaus projekto ir kas turi laikytis šių sprendimų. Projekto vykdytojams nepavyko laikytis dotacijos susitarimuose sutarto laiko grafiko ir iš pradžių numatytos atskirų veiklų biudžeto sąmatos. Pagal naujausias 2018 m. veiksmų būklės ataskaitas<sup>4</sup> numatoma, kad pirmojo pasirašyto Europos infrastruktūros tinklų priemonės dotacijos susitarimo biudžetas bus viršytas 59,3 mln. eurų, antrojo dotacijos susitarimo biudžetas bus 231 tūkst. eurų mažesnis, negu numatyta, o trečiojo biudžetas atitiks numatytąjį.

„RB Rail AS“ bendrovė viename iš projekto laiko grafiko scenarijų 2019 m. birželio mėn. numatė, kad projekto baigimas galėtų būti atidėtas iki 2030 m. kovo mėn., jei pasitvirtintų numatoma rizika. Aukščiausiosios audito institucijos taip pat išanalizavo veiksmų būklės ataskaitose numatomas darbų pabaigos datas ir nustatė, kad trijų pasirašytų dotacijos susitarimų veiklos turėtų viršyti sutartą laiko grafiką vidutiniškai 1,5 metų. Nepaisant to, kaštų ir naudos analizėje numatytas biudžetas ir oficialus terminas nesikeitė nuo 2019 m. spalio mėn. Paramos gavėjai užtikrina, kad geležinkelių statyba bus baigta 2025 m., o eksploatacija bus pradėta 2026 m. Negana to, laiko grafiko scenarijaus analizė nuolat kinta, o nauja informacija ir projekto plėtra gali teigiamai arba neigiamai paveikti numatytą laiko grafiką.

**Sukurta įgyvendinimo struktūra gali kelti riziką projekto įgyvendinimo veiksmingumui**

- Aukščiausiosios audito institucijos nustatė, kad funkcijų ir atsakomybės pasiskirstymas iš esmės yra aiškus, tačiau vis tiek būtų galima padidinti projekto valdymo, ypač sprendimų priėmimo procesų, veiksmingumą siekiant paspartinti projekto įgyvendinimą. Nors yra nustatytos taisyklės dėl atsakomybės pagal pirkimų rūšis, projekto šalims kartais vis dar sunkiai sekasi susitarti dėl to, kas turėtų pirkti tam tikros rūšies darbus ir paslaugas. Pavyzdžiui, kilo nesutarimų, nes ir „RB Rail AS“ bendrovė, ir nacionalinės įgyvendinančiosios institucijos yra atsakingos už tyrimų pirkimą. Be to, nėra veiksmingo mechanizmo, padėsiančio išspręsti aklaivietes, kai paramos gavėjai negali susitarti dėl bendro sprendimo. Tai pasakytina

<sup>4</sup> Rengiamos RBR kasmet pagal kiekvieną EITP dotacijos susitarimą, bendradarbiaujant su įgyvendinančiomis institucijomis ir paramos gavėjais, pačios naujausios ataskaitos buvo nusiųstos INEA ir Europos Komisijai 2019 m. pavasarį.

ir apie „RB Rail AS“ bendrovės Stebėtojų tarybos sprendimus. Kadangi Baltijos šalys turėjo skirtingas projekto valdymo vizijas, dėl sunkumų, susijusių su sprendimų priėmimu, švaistomas laikas.

**„RB Rail AS“ bendrovė parengė viešųjų pirkimų vykdymo ir sutarčių valdymo taisykles ir procedūras, ir taisyklių iš esmės buvo laikomasi, tačiau aukščiausiosios audito institucijos nustatė sričių, kurias reikėtų tobulinti**

- Aukščiausiosios audito institucijos nustatė, kad viešųjų pirkimų vykdymo ir sutarčių valdymo taisyklės ir procedūros iš esmės buvo nustatytos ir laikui bėgant tapo išsamesnės. Analizuojant viešuosius pirkimus ir sutartis atvejo tyrimų viešųjų pirkimų srityje, nustatyta, kad iš esmės buvo laikomasi tuo metu galiojusių taisyklių. Aukščiausiųjų audito institucijų nustatytos tobulinimo sritys daugiausia yra susijusios su viešųjų pirkimų ir sutarčių sudarymo proceso kokybės gerinimu.

**Rizikos buvo nustatytos, įvertintos ir nustatyti jų prioritetai, tačiau jų valdymo sistema, įskaitant globalaus projekto rizikos valdymą, vis dar kuriama**

- Nors nustatytos projekto įgyvendinimo rizikos, „RB Rail AS“ bendrovės rizikos valdymo sistema vis dar kuriama. „RB Rail AS“ bendrovė ir nacionalinės įgyvendinančiosios institucijos yra įdiegusios rizikos valdymo sistemą arba ją kuria, tačiau globalaus projekto rizikos nebuvo valdomos per visą projekto laikotarpį. Rizikos valdymas turi apimti visus projekto lygmenis, įskaitant paramos gavėjus.

**„RB Rail AS“ bendrovė įdiegė kokybės kontrolės sistemą, apimančią viešųjų pirkimų vykdymo ir sutarčių valdymo stebėsenos ir ataskaitų teikimo grandis, tačiau daugiau dėmesio reikėtų skirti ataskaitų kokybei**

- „RB Rail AS“ bendrovė įdiegė viešųjų pirkimų vykdymo ir sutarčių valdymo kokybės kontrolės sistemą ir patobulino vidaus taisykles audito metu. Nustatytos sistemos iš esmės buvo laikomasi. Nors yra nustatytos reguliarių ataskaitų apie projekto įgyvendinimo pažangą ir kilusius klausimus teikimo taisyklės, ataskaitų kokybė buvo nepakankama, nes jose kartais trūko reikiamos informacijos arba ji buvo pasenusi. Todėl reikia toliau plėtoti ataskaitų teikimo sistemą, kad būtų galima priimti labiau pagrįstus sprendimus ir užtikrinti veiksmingesnę priežiūrą.

**Baltijos šalys projektą „Rail Baltica“ įtraukė į vidutinės trukmės valstybės biudžeto strategijas ir finansinį planavimą, tačiau nėra ilgalaikio planavimo**

- Visos trys Baltijos šalys įtraukė projektą „Rail Baltica“ į valstybės biudžeto planavimą, tačiau iki projekto pabaigos neparengė jo ilgalaikių finansavimo planų. Šalys taip pat nėra oficialiai



patvirtinusios planų, užtikrinančių projekto savarankišką finansavimą, jei projekto įgyvendinimo išlaidos būtų didesnės nei numatyta ir (arba) Europos Sąjungos bendras finansavimas būtų mažesnis nei numatyta. Aukščiausiosios audito institucijos nustatė, kad dėl Europos Sąjungos finansavimui būdingo netikrumo ir Baltijos valstybių ilgalaikio finansinio planavimo spragų gali kilti rizika projekto įgyvendinimui.

## Rekomendacijos

Aukščiausiosios audito institucijos „RB Rail AS“ bendrovės projekto paramos gavėjams ir akcininkams pateikė rekomendacijas dėl projekto įgyvendinimo ir finansų planavimo gerinimo. Audito ataskaita taip pat bus pateikta Estijos, Latvijos ir Lietuvos parlamentams. Pateiktos šios rekomendacijos:

- Paramos gavėjai turėtų susitarti dėl globalaus projekto sprendimų priėmimo matricos, įskaitant tai, kas ir kada gali priimti sprendimus, susijusius su bendro projekto laiko grafiku ir biudžetu.
- Paramos gavėjai turėtų parengti aiškų pokyčių valdymo planą, taikytiną tais atvejais, kai atsiranda nukrypimų. Šis planas turėtų būti susietas su globalaus projekto rizikos valdymo sistema, siekiant užtikrinti, kad į visus nukrypimus būtų atsižvelgta laiku. Turėtų būti dokumentais patvirtinta, kokių sprendimų ir priemonių imamasi siekiant sušvelninti pokyčių poveikį.
- Siekiant užtikrinti, kad projektas bus įgyvendintas laiku ir veiksmingai, gavėjai turi susitarti dėl veikimo taisyklių, susijusių su įgyvendinančiųjų institucijų atsakomybe už tam tikrų rūšių viešuosius pirkimus, kad ateityje būtų išvengta nesutarimų.
- Paramos gavėjams reikia susitarti dėl sprendimų priėmimo matricos, siekiant, kad sprendimai būtų priimami veiksmingiau, o akcininkai turi rasti būdų, kaip Stebėtojų taryba galėtų veiksmingiau dirbti, kad būtų išvengta vėlavimo įgyvendinant projektą.
- Siekiant užtikrinti pasirengimo ir viešųjų pirkimų proceso skaidrumą ir kokybę, „RB Rail AS“ bendrovė turėtų dokumentais pagrįsti pirkimų komiteto narių pasirinkimą, preliminarų rinkos tyrimą ir sprendimą įtraukti ekspertus arba jų neįtraukti.
- „RB Rail AS“ bendrovė kartu su kitais paramos gavėjais turėtų toliau plėtoti bendrą globalaus projekto rizikos valdymo sistemą, kuri apimtų atsakomybę, atskaitingumo pasidalijimą ir rizikos mažinimo priemones, kad būtų išvengta tolesnės rizikos projekto tikslams, ir įtraukti ją į kasdienę bendrovės veiklą.
- Paramos gavėjai ir įgyvendinančiosios institucijos kartu turėtų užtikrinti, kad rizikos valdymo sistema visais lygmenimis būtų grindžiama tais pačiais principais.

- Už ataskaitų teikimą atsakingi paramos gavėjai turi užtikrinti, kad rizikos ir rizikos mažinimo priemonių aprašymas projekto ataskaitose būtų tikslesnis, siekiant kad sprendimus priimančias asmenys galėtų analizuoti praneštą riziką ir priimti sprendimus dėl rizikos mažinimo priemonių.
- Paramos gavėjai ir RBR turėtų pagerinti ataskaitų teikimo kokybę, kadangi kokybė ir ataskaitų teikimas laiku yra labai svarbūs priimančioms sprendimus.
- Paramos gavėjai turėtų numatyti ilgalaikį nacionalinio finansavimo prieinamumą projektui, įskaitant atvejus, kai projekto išlaidos padidėja arba Europos Sąjungos finansavimas yra mažesnis, nei planuota. Šie skaičiavimai turėtų būti reguliariai pateikiami ir paaiškinami kiekvienos šalies nacionaliniams parlamentams.

#### Audituojamų subjektų atsakymai

- „RB Rail AS“ bendrovė iš esmės pritaria aukščiausiųjų audito institucijų išvadoms ir rekomendacijoms ir išreiškia konstruktyvų vadovybės požiūrį į visas aukščiausiųjų audito institucijų pateiktas praktines rekomendacijas, kad būtų pagerinti globalaus projekto plėtra ir įgyvendinimas. Išsamus „RB Rail AS“ atsakymas ir siūlomi veiksmai aukščiausiųjų audito institucijų rekomendacijoms įgyvendinti pateikti C priede.
- Estijos ekonomikos reikalų ir ryšių ministerija iš esmės pritarė aukščiausiųjų audito institucijų išvadoms ir rekomendacijoms, tačiau tvirtina, kad ministerija nuolat prognozuoja projekto „Rail Baltica“ biudžetą, tačiau šios prognozės nėra oficialios. Išsamų ministerijos atsakymą galima rasti D priede.
- Latvijos transporto ministerija pritaria aukščiausiųjų audito institucijų išvadoms ir rekomendacijoms, tačiau priduria, kad Latvija įtrauks reikalaujamą kofinansavimą į savo valstybės biudžetą, kai bus pasirašomas kitas finansavimo susitarimas. Be to, Transporto ministerija bent kartą per metus informacinėmis ataskaitomis Ministrų kabinetui ir daro pranešimais Parlamentui informuoja apie naujausius finansinius pokyčius ir padarytą pažangą. Išsamų ministerijos atsakymą ir siūlomus veiksmus aukščiausiųjų audito institucijų rekomendacijoms įgyvendinti galima rasti E priede.
- Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija pritaria aukščiausiųjų audito institucijų išvadoms ir rekomendacijoms, tačiau priduria, kad Lietuvos valstybės lėšos projektui „Rail Baltica“ įgyvendinti planuojamos Lietuvos Respublikos biudžeto struktūros įstatyme nustatyta tvarka. Išsamų ministerijos atsakymą ir siūlomus veiksmus aukščiausiųjų audito institucijų rekomendacijoms įgyvendinti galima rasti F priede.
- „Rail Baltic Estonia OÜ“ bendrovė pritaria aukščiausiųjų audito institucijų rekomendacijai ir tam, kad „RB Rail AS“ bendrovės Stebėtojų tarybos darbo veiksmingumas turėtų būti padidintas,

tačiau pažymi, kad rekomendacijai įgyvendinti reikalingas Latvijos ir Lietuvos akcininkų ir visų ministerijų, veikiančių kaip paramos gavėjai, pritarimas. Išsamų bendrovės „Rail Baltic Estonian OÜ“ atsakymą galima rasti G priede.

- AB „Lietuvos geležinkeliai“ iš esmės pritaria AAI išvadoms ir rekomendacijoms. Visą AB „Lietuvos geležinkeliai“ atsakymą ir siūlomus veiksmus aukščiausiųjų audito institucijų rekomendacijoms įgyvendinti galima rasti H priede.

Aukščiausiosios audito institucijos pažymi, kad atsakymai ir veiksmai, siūlomi rekomendacijoms įgyvendinti, šiek tiek skiriasi dėl institucijų ir projekto „Rail Baltica“ valdymo struktūros skirtumų. Aukščiausiosios audito institucijos skatina paramos gavėjus ir įgyvendinančiąsias institucijas bendradarbiauti ir rasti bendrus sprendimus, kaip pagerinti projekto „Rail Baltica“ įgyvendinimą.