



KELIŲ INFRASTRUKTŪROS VALDYMAS

2020 m. gruodžio 1 d.

Nr. VAE-13

SANTRAUKA

Audito svarba

Lietuvos kelių infrastruktūrą sudaro valstybinės ir vietinės reikšmės keliai, kurių bendras ilgis – 85,5 tūkst. km. Šių kelių svarbą rodo tai, kad šalies magistraliniais keliais per parą pravažiuoja vidutiniškai apie 10 tūkst. lengvųjų ir krovininių automobilių. Vidutiniškai per dieną keliais pervežama daugiau nei pusė (54 proc.) visų gabenamų krovinių, kelių sektorius sukuria apie 6 proc. bendrojo vidaus produkto¹.

2016–2019 m. Lietuvos keliams tiesti, rekonstruoti, remontuoti ir prižiūrėti kasmet panaudojama vidutiniškai apie 620 mln. Eur, bendras kelių ilgis, tenkantis vienam gyventojui, siekia 30,6 m. Lietuva pagal šį rodiklį užima antrą vietą tarp 25 duomenis pateikusių ES šalių².

Lietuva, stodama į ES, siekė tapti jos transporto tinklo sudedamąja dalimi³. Prasidėjo esminiai pokyčiai plėtojant automobilių kelių tinklą: tiesiami aplinkkeliai, nauji greitkeliai; sutvarkyti privažiavimai prie transeuropinių koridorių; įrengtos skirtingų lygių sankryžos; rekonstruojami keliai.

Ateinančioje ES finansinėje perspektyvoje Lietuvos laukia nauji iššūkiai: planuojama mažinti investicijas kelių tiesimui ir remontui, o prioritetas skiriamas investicijoms į kelių techninių parametrų gerinimą, eismo saugos ir aplinkosaugos priemonių, intelektinių transporto

¹ LAKD 2019 m. veiklos ataskaita.

² EUROSTAT duomenis (2018 m.) pateikusios šalys: Portugalija (1,4 m), Vokietija (2,6 m), Bulgarija (2,8 m), Ispanija (3,5 m), Rumunija (4,4 m), Liuksemburgas (5,0 m), Malta (6,4 m), Jungtinė Karalystė (6,4 m), Kroatija (6,5 m), Nyderlandai (7,7 m), Slovakija (8,2 m), Lenkija (11,2 m), Čekija (12,3 m), Danija (12,9 m), Kipras (14,8 m), Austrija (15,7 m), Prancūzija (16,5 m), Suomija (19,7 m), Airija (20,2 m), Švedija (21,1 m), Slovėnija (21,2 m), Vengrija (21,8 m), Latvija (30,4 m), Lietuva (30,6 m), Estija (44,5 m).

³ Ilgalaikė (iki 2025 m.) Lietuvos transporto sistemos plėtros strategija, patvirtinta Vyriausybės 2005-06-23 nutarimu Nr. 692 (neteko galios 2013-12-29).

sistemų diegimą⁴. Atsižvelgiant į planuojamus pokyčius, aktualūs išlieka efektyvaus investicijų keliams paskirstymo ir panaudojimo bei kelio darbų kokybės klausimai.

Siekdami įvertinti, ar kelių infrastruktūros valdymas užtikrina efektyvų investicijų į ją panaudojimą, nusprendėme atlikti šios infrastruktūros valdymo auditą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar kelių infrastruktūros valdymas užtikrina efektyvų investicijų į šią infrastruktūrą panaudojimą.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar užtikrinamas kelių infrastruktūros politikos formavimas valstybės mastu;
- ar tinkamai planuojami kelių plėtros ir jų būklės užtikrinimo darbai;
- ar nuosekliai atliekami kelių plėtros ir jų būklės užtikrinimo darbai;
- ar užtikrinama darbų kokybės kontrolės priežiūra.

Audituojami subjektai:

- Susisiekimo ministerija: formuoja šios srities valstybės politiką, organizuoja ir koordinuoja jos įgyvendinimą;
- Lietuvos automobilių kelių direkcija: įgyvendina valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros valstybės politiką, organizuoja šių kelių atkūrimą, priežiūrą, plėtrą, ir kt.;
- atliekant auditą atrinktos 14 savivaldybių administracijos: Birštono, Kėdainių r., Klaipėdos m., Kretingos r., Marijampolės r., Vilniaus r., Šiaulių m., Panevėžio m., Panevėžio r., Plungės r., Radviliškio r., Raseinių r., Šalčininkų r., Lazdijų r.

Audito metu duomenis taip pat rinkome iš: asociacijos „Lietuvos keliai“, Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūros, Centrinės projektų valdymo agentūros, Lietuvos statistikos departamento, Lietuvos savivaldybių asociacijos, Statybos produktų sertifikavimo centro, Lietuvos verslo paramos agentūros, Transporto kompetencijų agentūros, Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos, Vilniaus Gedimino technikos universiteto, Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos, valstybės įmonės „GIS-Centras“.

Atlikdami auditą, Viešųjų pirkimų įstatyme nustatyta tvarka pasitelkėme išorės ekspertus atlikti atrinktų 8-ių automobilių kelių 16-os tyrimų vietų statybos darbų kokybės patikrinimą. Nuo 2020 m. vasario 20 d. iki rugsėjo 10 d. patikrinimą atliko Vilniaus Gedimino technikos universitetas.

Audituojamas laikotarpis: 2016–2019 metai. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis, kai kuriais atvejais audito įrodymams surinkti buvo naudojami ankstesnių ir vėlesnių laikotarpių duomenys.

⁴ Europos Komisijos 2011-03-28 baltoji knyga „Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas“ (KOM (2011) 144), 2021–2027 m. ES fondų investicijų programa Lietuvai. Prieiga per internetą: <https://www.esinvesticijos.lt/lt/pasirengimas-2021-2027/2021-2027-m-es-fondu-investiciju-programos-rengimas>. Europos Komisijos poveikio vertinimo dokumentas SWD(2017) 362 final „Poveikio vertinimas, pridėtas prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 92/106/EEB dėl tam tikrų kombinuoto krovinių vežimo tarp valstybių narių tipų bendrųjų taisyklių nustatymo“.

Audito apribojimai

Šio audito metu nevertinome:

- Kelių priežiūros ir plėtros programos tikslų, kriterijų, finansavimo šaltinių ir jų dydžio, atsiskaitymo už rezultatus tinkamumo, nes šie klausimai buvo analizuoti atliekant auditą⁵ 2019 metais;
- tolesnio Kelių priežiūros ir plėtros programos tęstinumo, nes Valstybės kontrolė 2019 m. Vyriausybei rekomendavo⁶: peržiūrėti programas, fondus ir įstaigas, finansuojamas iš anksto teisės aktuose nustatyta mokesčių ir kitų pajamų dalimi; įvertinti jų taikymo tikslingumą bei apimtį ir maksimaliai apriboti tokių programų, fondų ir įstaigų skaičių. Vyriausybė planuoja imtis atitinkamų veiksmų, gavusi Konstitucinio Teismo išaiškinimą: į jį Vyriausybė kreipėsi 2019 m. su prašymu iširti⁷, ar teisės aktai⁸ neprieštarauja Konstitucijos⁹ nuostatomis;
- viešųjų pirkimų planavimo ir atlikimo Lietuvos automobilių kelių direkcijoje ir audituotose savivaldybėse, organizuojant gatvių ir kelių remonto darbus, nes audituojamu laikotarpiu tikrinimus yra atlikę Specialiųjų tyrimų tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba ir Susisiekimo ministerijos Vidaus audito skyrius¹⁰.

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“ (63 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Kelių infrastruktūra turi būti valdoma taip, kad kokybiškais automobilių keliais optimaliai greitai ir saugiai galėtume pasiekti reikiamą kelionės tikslą. Audito rezultatai rodo, kad

⁵ Valstybinio audito ataskaita 2019-10-01 Nr. FA-8 „2018 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

⁶ Ten pat.

⁷ Vyriausybės 2019-05-29 nutarimas Nr. 520 „Dėl kreipimosi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą“, Konstitucinio Teismo 2020-11-03 nutarimas Nr. KT187-N15/2020.

⁸ Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymas, 3 str., 4 str. 1 d., 9 str., 10 str. 2 d.; Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymas, 3 ir 4 str.; Atliekų tvarkymo įstatymas, 34 str. 2, 3 ir 4 d.; Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas, 10 str. 1 d.; Klimato kaitos valdymo finansinių instrumentų įstatymas, 10 str. 2 ir 3 d. ir 4 d. 3 p.; Miškų įstatymas, 7 str. 2 d.; Kultūros rėmimo fondo įstatymas, 3 str., 4 str. 1 d. ir 5 str. 1 d.; Sporto įstatymas, 16 str. 2 d., 17 str. 2 ir 3 d.; Nacionalinio radijo ir televizijos įstatymas, 15 str. 5 d.

⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. 2 d., 67 str. 14 p., kad Seimas tvirtina valstybės biudžetą, 94 str. 4 p., kad Vyriausybė rengia valstybės biudžeto projektą, 129 str., 130 str., kad valstybės biudžeto projektą sudaro Vyriausybė, 131 str. ir konstituciniam teisinės valstybės principui.

¹⁰ Prieigos per internetą: <https://www.stt.lt/naujienos/7464/teismui-perduota-byla-del-neskaidriai-organizuotu-viesuju-pirkimu-keliu-remontui:2640>; <https://vpt.lrv.lt/lt/teisine-informacija/teismu-praktika/lietuovs-auksciausiojo-teismo-praktika>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/isvados-ataskaitos/vertinimo-isvados-4/2020-1>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/isvados-ataskaitos/vertinimo-isvados-4/2019>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/isvados-ataskaitos/archyvas-5/viesieji-pirkimai-atliekami-pagal-lr-viesuju-pirkimu-istatyma-1/tikrinimo-ataskaitos>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/isvados-ataskaitos/archyvas-5/viesieji-pirkimai-atliekami-pagal-lr-viesuju-pirkimu-istatyma-1/vertinimo-isvados/2019-m-3>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/isvados-ataskaitos/archyvas-5/viesieji-pirkimai-atliekami-pagal-lr-viesuju-pirkimu-istatyma-1/vertinimo-isvados/2018-m-6>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/isvados-ataskaitos/archyvas-5/viesieji-pirkimai-atliekami-pagal-lr-viesuju-pirkimu-istatyma-1/vertinimo-isvados/2017-m-1>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/isvados-ataskaitos/archyvas-5/viesieji-pirkimai-atliekami-pagal-lr-viesuju-pirkimu-istatyma-1/vertinimo-isvados/2016-m>; <https://sumin.lrv.lt/lt/naujienos/susisiekimo-ministerija-isisenejusios-lakd-problemos-tesiasi-metu-metus>.

dar ne visada užtikrinamas efektyvus investicijų į kelių infrastruktūrą panaudojimas, nes kelių infrastruktūros politikos formavimas ne visada dera su besikeičiančia situacija, kelio darbų planavimas ne visada pagrįstas pakankamais duomenimis, atliekami pakeitimai prioritetingose eilėse ne visada pagrįsti. Be to, darbų kokybės kontrolės priežiūra ne visada sudaro sąlygas užtikrinti, kad kelio darbai bus atlikti kokybiškai.

1. Darbų planavimas turi būti labiau orientuotas į nepatenkinamos būklės infrastruktūros atnaujinimą

Šalies kelių tinklo plėtros prioritetai ir kelių infrastruktūros plėtros kryptys numatytos įvairaus lygio valstybės planavimo dokumentuose. Tačiau planuojamos plėtros kryptys, pvz.: žvyrkelių asfaltavimas, dviračių takų tiesimas, ne visiškai dera su besikeičiančia situacija dėl gyventojų skaičiaus mažėjimo. Pavyzdžiui, daugiausia valstybinės reikšmės kelių 2013–2019 m. išasfaltuota tose apskrityse (išskyrus Vilniaus), kur gyventojų skaičiaus mažėjimas buvo didžiausias, nors 2019 m. 60 proc. valstybinės reikšmės kelių su asfalto danga buvo blogos arba labai blogos būklės. Yra rizika, kad, neatsižvelgus į šalyje vykstančius pokyčius dėl gyventojų skaičiaus mažėjimo, jau dabar investicijos gali būti neproporcingos teikiamai naudai, nes šia kelių infrastruktūra ilginiui bus naudojama retai (1.1 poskyris, 16 psl.).

Susisiekimo ministras tvirtina valstybei nuosavybės teise priklausančių kelių valdymo efektyvumo rodiklius. Pagal juos magistraliniai keliai laikomi valdomais efektyviai, jeigu yra patenkinamos būklės, o krašto ir rajoniniai keliai – blogos. Tokie rodikliai yra neambicingi, neskatina siekti geresnės valstybinės reikšmės kelių būklės (1.1 poskyris, 16 psl.).

Nuolatinė Kelių priežiūros ir plėtros programos komisija, kuri įpareigota prižiūrėti, kaip įgyvendinamas Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymas, nuo 2016 m. iki 2020 m. rugpjūčio 31 d. jai pavestų uždavinių iš esmės neatliko: neteikė siūlymų Vyriausybei dėl kelių tinklo plėtojimo; nerengė ir Vyriausybei neteikė savo darbo metinių ataskaitų; į posėdžius rinkosi tris kartus rečiau, nei privalėjo. Kadangi komisija iš esmės neveikė, ji neprišidėjo įgyvendinant Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymą (1.2 poskyris, 21 psl.).

Darbų valstybinės reikšmės keliuose planavime 2020 m. padaryta esminė pažanga, nes 2019 m. įvertinta 96 proc., t. y. beveik visų, asfaltuotų ruožų būklė. Judėjimo keliais intensyvumas audituojamu laikotarpiu taip pat įvertintas beveik visuose valstybinės reikšmės keliuose¹¹. Tačiau 2016–2019 m. Lietuvos automobilių kelių direkcijoje darbų planavimas ne visais atvejais buvo pagrįstas pakankamais duomenimis, nes nebuvo įvertinta visų kelių būklė. Neįvertinta: 2015 m. – 21 proc., 2016 m. – 62 proc., 2017 m. – 54 proc., 2018 m. – 27 proc. kelių būklė. Taip planuodama kelio darbus, direkcija negalėjo remtis aktualiais kelių būklės duomenimis, reikalingais prioritetingoms kelio darbų eilėms sudaryti (1.3 poskyris, 22 psl.).

Audito metu negalėjome objektyviai įsitikinti, kad Lietuvos automobilių kelių direkcija į 2016–2019 m. prioritetingas darbų valstybinės reikšmės keliuose eiles įtraukė būtiniausias ir svarbiausias objektus, nes ji: nepateikė 2016–2018 m. valstybinės reikšmės kelio ruožų, kelio statinių, vieno lygio sankryžų prioritetingų darbų atrankas patvirtinančių dokumentų; nepateikė dokumentų ir paaiškinimų dėl 104 km ilgio 108 žvyrkelių ruožų įtraukimo į 2018–2022 m. žvyrkelių asfaltavimo programą. Be to, kelių prioritetingas darbų eilės 2019 m. sudarytos remiantis 2–3 m. senumo duomenimis, o 2 proc. statinių ir 6 proc. vieno lygio sankryžų skirti neteisingi balai. Tai turėjo įtakos objektų vietai eilėse. Be to, nustatėme: 16 proc.

¹¹ Išskyrus 2016–2017 m. Nr. A21 ir 3401, 2018 m. Nr. A21, 2252 ir 2535, 2019 m. Nr. A21 ir 3401.

atvejų, kai darbai atlikti ir tuose kelių ruožuose, kurių būklė buvo gera; 10 proc. atvejų, kai darbai buvo atlikti tuose ruožuose, kurių būklė nebuvo vertinta. Ir 2020 m. tendencijos liko panašios, nes nustatėme 13 proc. atvejų, kai darbai buvo atlikti ar suplanuoti atlikti tuose ruožuose, kurių būklė gera. Kai remontuojami ir geros būklės keliai, investicijos panaudojamos ne pačiu efektyviausiu būdu, nes gali būti nukreipiamos ne ten, kur jų labiausiai reikia. Audito rezultatai parodė, kad ne visi asfaltuotųjų žvyrkelių atrankos kriterijai yra tinkami, nes pagal juos atrinkti ruožai ir tose vietovėse, kur gyventojų skaičius mažas – nuo 11 iki 61, o automobilių intensyvumas per parą – nuo 31 iki 69. Kadangi 2016–2019 m. didžiosios dalies valstybinės reikšmės kelių būklė buvo bloga arba labai bloga, todėl lėšų panaudojimas keliams, kuriais naudojasi mažai gyventojų, asfaltuoti laikytinas nepakankamai efektyviu (1.5 poskyris, 29 psl.).

Savivaldybės neturėjo pakankamai duomenų, kad galėtų efektyviai planuoti darbus vietinės reikšmės keliuose 2016–2019 m.: kelių (gatvių) ilgių duomenys ne visada tikslūs ir patikimi, nes 52 savivaldybėse¹² 83 proc. kelių neatlikti kadastriniai matavimai ir teisinė registracija. Neturėdama teisingos informacijos apie vietinės reikšmės kelių (gatvių) ilgį, kuris yra vienas iš kriterijų skirstant Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšas savivaldybėms, Lietuvos automobilių kelių direkcija šias lėšas joms gali paskirstyti netiksliai. Be to, visos 14 audituotų savivaldybių sistemškai nefiksuoja ir nekaupia duomenų apie valdomų kelių būklės indeksus ir eismo intensyvumą juose, todėl sudėtinga remiantis neobjektyviais duomenimis efektyviai planuoti prioritetinių kelių (gatvių) statybos darbus ir numatyti jų atlikimo eiliškumą. Audito rezultatai taip pat parodė, kad pusėje audituotų savivaldybių¹³ kelių priskyrimas vietinės ar valstybinės reikšmės kelių tinklui nėra optimalus, nes gatvės, einančios per savivaldybių centrus, yra naudojamos miesto reikmėms, tačiau jų savininkas yra LAKD. Penkiose audituotose savivaldybėse¹⁴ dalis to paties kelio elementų turi skirtingus šeimininkus. Tai apsunkina darbų planavimą, organizavimą ir atsakomybių pasiskirstymą vykdant jų priežiūrą (1.4 poskyris, 26 psl.).

Negalėjome objektyviai įsitikinti, kad audituotos savivaldybės į 2016–2019 m. prioritetines darbų vietinės reikšmės keliuose eiles įtraukė būtiniausius ir svarbiausius objektus: pusė audituotų savivaldybių¹⁵ nebuvo nustačiusios kriterijų, pagal kuriuos sudaromos prioritetinės darbų eilės, iš jų penkios¹⁶ nebuvo patvirtinusios teisės aktų, reglamentuojančių Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų skirstymą. Be to, pusė audituotų savivaldybių¹⁷ turi nusistačiusios atrankos kriterijus, tačiau ne visi jie tinkami, nes jais vadovaujantis lėšų skirta asfaltuoti ir tokias gatves, kuriomis naudojasi vos keli gyventojai. Todėl lėšų investavimas į šių gatvių statybą nėra optimalus, nes šiose savivaldybėse tuo laikotarpiu buvo ir kitų prioritetinių kelio statybos darbų (1.6 poskyris, 33 psl.).

2. Kelio darbai pagal sudarytas prioritetines eiles turėtų būti atliekami nuosekliau, o pakeitimai pagrįsti

2016–2019 m. Lietuvos automobilių kelių direkcija darbus valstybinės reikšmės keliuose ne visada atliko taip, kaip planuota: 8 proc. kelio darbų vėluota pradėti laiku; 66 proc. kelių ir 73 proc. žvyrkelių asfaltavimo darbų nepradėti; 272 mln. Eur panaudota ir tokiems darbams,

¹² Lietuvos savivaldybių asociacijos 2019-10-01 duomenys. Duomenų nepateikė Švenčionių r., Šilalės r., Kauno r., Kalvarijos r., Joniškio r., Alytaus r., Neringos m., Ignalinos r. savivaldybės.

¹³ Šalčininkų r., Raseinių r., Panevėžio r., Plungės r., Kretingos r., Marijampolės r., Kėdainių r.

¹⁴ Raseinių r., Lazdijų r., Radviliškio r., Kėdainių r., Šalčininkų r.

¹⁵ Klaipėdos m., Marijampolės r., Panevėžio m., Raseinių r., Radviliškio r., Šalčininkų r., Šiaulių r.

¹⁶ Klaipėdos m., Šiaulių m., Marijampolės r., Panevėžio m., Šalčininkų r.

¹⁷ Kretingos r., Birštono, Plungės r., Lazdijų r., Panevėžio r., Kėdainių r., Vilniaus r.

kurių nebuvo prioritėtinėse eilėse, atlikti. Ši tendencija išliko ir 2020 m., nes dar 5,7 mln. Eur panaudota tokiems žvyrkeliams asfaltuoti, kurių prioritėtinėse eilėse nebuvo. Kai ne visada laikomasi sudarytų prioritėtinių eilių, investicijos gali būti nukreipiamos ne ten, kur jų labiausiai reikia. Be to, direkcija visu audituojamu laikotarpiu, išskyrus 2017 m., dalies Kelių priežiūros ir plėtos programos lėšų nepanaudojo. Šios lėšos galėjo būti panaudotos kitų prioritėtinių valstybinės reikšmės kelių statybos darbams atlikti (2.1 poskyris, 39 psl.).

2016–2019 m. darbai vietinės reikšmės keliuose ne visada atlikti taip, kaip planuota: visos audituotos savivaldybės sudarytų prioritėtinių eilių laikėsi tik iš dalies; ne visi kelio darbai buvo atlikti numatytais terminais. Kai neatliekami visi suplanuoti kelio (gatvės) statybos darbai, lieka neįgyvendinti savivaldybės įsipareigojimai gyventojams kelių infrastruktūros plėtos srityje, nes apie planuojamus atlikti darbus skelbiama savivaldybės strateginio planavimo dokumentuose ir viešai savivaldybių interneto svetainėse. Be to, devynios (64 proc.) audituotos savivaldybės¹⁸ 2016–2019 m. nepanaudojo 3,4 mln. Eur joms skirtų Kelių priežiūros ir plėtos programos lėšų, kurios galėjo būti panaudotos kitiems prioritėtiniais kelio statybos darbams atlikti (2.2 poskyris, 41 psl.).

3. Darbų kokybės kontrolės priežiūra turėtų būti tobulinama

Lietuvos automobilių kelių direkcija ne visada tinkamai vykdo darbų kokybės kontrolės priežiūrą valstybinės reikšmės kelių objektuose, nes priimdama atliktus darbus nešališkai neįsitikina, ar atlikti darbai ir jų kokybė atitinka teisės aktų reikalavimus. Jeigu darbai atlikti nekokybiškai, o pastaroji jų kokybė pakankamai neįsitikina, kelio tarnavimo laikas gali būti trumpesnis, nei numatyta. Tai ateityje gali reikalauti papildomų investicijų. Be to, tikrintinų objektų atrankos kriterijų direkcija nėra nustačiusi¹⁹, todėl darbuotojai, vykdantys kelių projektų įgyvendinimo priežiūrą, objektus patikrims atlikti ir tikrinimo periodiškumą nustato patys. Taip sudaromos sąlygos rasti šališkiems ir neobjektyviems tikrintinų objektų atrankos veiksams (3.1 poskyris, 43 psl.).

Lietuvos automobilių kelių direkcija nesiėmė privalomų veiksmy ir nesikreipė į rangovą dėl 5 proc. statinių, kuriems 2016–2019 m. galiojo garantinis terminas, defektų pašalinimo, todėl jiems šalinti reikėjo skirti papildomų valstybės biudžeto lėšų. Taip pat iš direkcijos negauta patvirtinančios informacijos, kad visi statiniuose nustatyti defektai pašalinti rangovo lėšomis (3.4 poskyris, 51 psl.).

Vietinės reikšmės kelių statybos objektuose, finansuojamuose Kelių priežiūros ir plėtos programos lėšomis, kelių (gatvių) tiesimo, rekonstravimo, taisymo (remonto) darbų kokybės kontrolės priežiūrą vykdo ne tik savivaldybių, bet nuo 2005 m. dar ir Lietuvos automobilių kelių direkcijos nuotoliniai darbuotojai. Jie priežiūrą vykdo visuose objektuose, nepriklausomai nuo jų dydžio, kelio ilgio ar kitų parametru. Taip pat nėra nustatytų atrankos kriteriju, pagal kuriuos būtų atrenkami objektai kokybės kontroliniu patikrinimu bandymams atlikti. Dėl šių priežasčiu darbų kokybės kontrolės priežiūra gali būti skirta ne didžiausios rizikos atvejams šalinti (3.2 poskyris, 48 psl.).

Lietuvos automobilių kelių direkcijos nuotoliniu darbuotoju kasmetinis dalyvavimas apžiūrint visus tuos pačius vietinės reikšmės kelius ir jų objektus (finansuotus Kelių priežiūros ir plėtos programos lėšomis), kuriems galioja garantinis terminas ir kuriuos taip pat apžiūri

¹⁸ Kretingos r., Klaipėdos m., Lazdiju r., Plungės r., Panevėžio r., Kėdainiu r., Šiauliu m., Radviliškio r., Panevėžio m.

¹⁹ Vykdomų statinio statybos techninės priežiūros sutarčių patikrų vietoje tvarkos aprašas, patvirtintas LAKD direktoriaus 2020-09-14 įsakymu Nr. V-130. Aprašas neapima planiniu statinio statybos techninės priežiūros paslaugu ir atliekamų rangos darbų planiniu / neplaniniu patikrų statybos darbų atlikimo vietoje.

savivaldybių darbuotojai, yra perteklinis, o laiko sąnaudos, skirtos nesudėtingiems objektams prižiūrėti, vertintinos kaip administracinė našta viešajam sektoriui.

Audituotose savivaldybėse vietinės reikšmės kelių, kuriems galioja garantinis terminas, kokybės kontrolės priežiūra iš esmės vykdoma tinkamai (3.5 poskyris, 55 psl.).

Audito metu pasitelktų Vilniaus Gedimino technikos universiteto ekspertų atliktas automobilių kelių statybos darbų kokybės tyrimas patvirtino, kad darbų kokybės kontrolės priežiūrą reikia tobulinti: iš 8-iose keliuose tirtų 16-os tyrimų vietų 14-oje (87 proc.) jų nustatyta neatitikimų. Kai atliekant kelio darbus nebuvo laikomasi visų techninėje dokumentacijoje nustatytų reikalavimų, tai gali lemti greitesnę kelio degradaciją, trumpesnį šių kelių tarnavimo laikotarpį (3.3 poskyris, 50 psl.).

Pokyčiai audito metu

Seimas 2020-06-23 priėmė sprendimą²⁰ biudžetinę įstaigą Lietuvos automobilių kelių direkciją pertvarkyti į valstybės įmonę. Priėmus pakeitimus:

- direkcija negalės planuoti, organizuoti, koordinuoti norminių teisės aktų projektų rengimo, priimti norminių teisės aktų, normatyvinių techninių dokumentų, organizuoti tikrinimo, kaip juridiniai asmenys laikosi norminių teisės aktų, susijusių su valstybinės reikšmės kelių projektavimu, tiesimu, statyba, rekonstravimu, taisymu (remontu) ir priežiūra, reikalavimų;
- Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų, iš kurių mokama už prekes, paslaugas, darbus, įsigytus pagal Viešųjų pirkimų įstatymą, panaudojimo kontrolę atliks Centrinė projektų valdymo agentūra;
- nuo 2020-09-01 vykdyti Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo įgyvendinimo priežiūrą pavesta ne nuolatinei šios programos komisijai, o Susisiekimo ministerijai²¹. Atlikdami auditą nagrinėjome šios komisijos veiklą 2016–2019 m. laikotarpiu ir mūsų vertinimai yra pateikti audito ataskaitoje.

Rekomendacijos

Susisiekimo ministerijai

1. Siekiant užtikrinti kryptingą kelių infrastruktūros valdymo politiką, rezultatais grįstą veiklos vertinimą ir geresnę kelių kokybę, numatyti kryptis ir priemones esamai valstybinės reikšmės kelių infrastruktūros būklei gerinti (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
2. Sudarant prielaidas siekti geresnės valstybinės reikšmės kelių kokybės, nustatyti motyvuojančius ir ambicingus valstybei nuosavybės teise priklausančių kelių valdymo efektyvumo rodiklius (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
3. Siekiant užtikrinti, kad Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšomis finansuojami vietinės reikšmės kelių (gatvių) statybos ir priežiūros darbai būtų atrenkami objektyviau, inicijuoti

²⁰ Kelių įstatymo Nr. I-891 4, 5, 7, 9, 10, 18 ir 20 straipsnių pakeitimo įstatymas.

²¹ Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo Nr. VIII-2032 9 straipsnio pakeitimo ir įstatymo papildymo 9-1 straipsniu įstatymas, 1 str. 6 d.

teisės aktų pakeitimus, nustatančius pareigą savivaldybėms patvirtinti teisės aktus, reglamentuojančius šios programos lėšų skirstymą, ir juose nurodyti atrankos kriterijus, procedūras ir jų vykdymą (1-asis pagrindinis audito rezultatas).

4. Siekiant užtikrinti optimalų kelių tinklo skirstymą pagal reikšmę ir siekiant vykdyti efektyvią kelių tinklo priežiūrą ir jį tvarkyti (1-asis pagrindinis audito rezultatas):
 - 4.1. įvertinti, ar racionalu savivaldybių centruose esančius kelius ar jų elementus priskirti valstybinės reikšmės keliams;
 - 4.2. atlikus vertinimą, inicijuoti atitinkamų kelių ar jų elementų perdavimą savivaldybių arba valstybės nuosavybėn;
 - 4.3. perduodant kelius ar jų elementus valstybės arba savivaldybių nuosavybėn, atsižvelgti į teisės aktų nuostatą, kad kelias ir jo elementai yra vientisas inžinerinis statinys.

Lietuvos automobilių kelių direkcijai

5. Siekiant efektyvesnio Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų panaudojimo, duomenimis grįsto valstybinės reikšmės kelių statybos ar remonto darbų planavimo, numatyti priemones, kurios užtikrintų, kad (1-asis ir 2-asis pagrindiniai audito rezultatai):
 - 5.1. visų valstybinės reikšmės kelių su asfalto dangą būklė būtų vertinama kasmet, apimant tą pačią vietą ir atstumą;
 - 5.2. objektų atranka būtų atliekama tik pagal nustatytus reikalavimus;
 - 5.3. būtų pagrindžiami prioritetinių eilių pakeitimai;
 - 5.4. atrenkami asfaltuoti ruožai socialiniu ir ekonominiu požiūriu būtų atsiperkantys.
6. Siekiant efektyviau vykdyti darbų kokybės kontrolės priežiūrą valstybinės reikšmės keliuose ir užtikrinti, kad šie keliai būtų tiesiami ir remontuojami kokybiškai, projektų įgyvendinimo priežiūros procesą tobulinti taip, kad (3-iasis pagrindinis audito rezultatas):
 - 6.1. jis būtų vykdomas remiantis rizikos vertinimu;
 - 6.2. būtų nešališkai įsitikinama, kokia yra statomų kelių kokybė.
7. Siekiant efektyviau naudoti išteklius, nedubliuoti Lietuvos automobilių kelių direkcijos ir savivaldybių atliekamų darbų, vietinės reikšmės kelių kokybės kontrolės priežiūrą vykdyti remiantis rizikos vertinimu (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).
8. Siekiant efektyviau naudoti išteklius prižiūrint statinius, kuriems galioja garantinis terminas, ir mažinant administracinę našlą viešajam sektoriui, numatyti priemones, kurios užtikrintų, kad atliekant tikrinimus vietinės reikšmės keliuose ir jų objektuose būtų remiamasi rizikos vertinimu ir tikrinimai atliekami baigiantis garantiniam terminui (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (57 psl.).