

# AB „VIA LIETUVA“ VEIKLA ORGANIZUOJANT VALSTYBINĖS REIŠMĖS KELIŲ ATKŪRIMĄ, PRIEŽIŪRĄ IR PLĖTRĄ

2024 m. lapkričio 4 d.

Nr. VAE-10

## SANTRAUKA

### Audito svarba

Valstybinės reikšmės kelių infrastruktūros išsaugojimas ją laiku ir kokybiškai prižiūrint, kelių būklės gerinimas ir tolesnė plėtra yra itin svarbus veiksnys užtikrinant saugų asmenų judumą, mažinant ekonominius ir socialinius skirtumus tarp Lietuvos regionų, plėtojant ekonominius santykius bei pritraukiant užsienio investicijas. Akcinė bendrovė „Via Lietuva“<sup>1</sup>, valdydama valstybinės reikšmės kelius, turi užtikrinti saugių eismo sąlygų organizavimą ir koordinavimą, nuolatinį kelių infrastruktūros būklės gerėjimą, skaidrų ir efektyvų išteklių panaudojimą kelių kokybei gerinti, tinklui plėsti ir prižiūrėti.

Siekiant šių tikslų svarbu, kad valstybinės reikšmės kelių atkūrimui, priežiūrai ir plėtrai būtų užtikrintas finansavimas, bendrovė tinkamai planuotų šių kelių atkūrimo, priežiūros ir plėtros darbus bei jiems skirtą finansavimą, laiku įgyvendintų numatytus infrastruktūrinius projektus ir sklandžiai bendradarbiautų su suinteresuotomis šalimis.

### Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar AB „Via Lietuva“ veikla organizuojant valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą yra efektyvi ir rezultatyvi.

Pagrindiniai audito klausimai:

<sup>1</sup> Nuo 2020-09-01 iki 2023-01-01 – VĮ Lietuvos automobilių kelių direkcija; nuo 2023-01-02 iki 2024-03-04 – AB Lietuvos automobilių kelių direkcija; nuo 2024-03-05 – AB „Via Lietuva“.

- ✓ ar AB „Via Lietuva“ tinkamai planuoja valstybinės reikšmės kelių atkūrimo, priežiūros ir plėtros darbus;
- ✓ ar AB „Via Lietuva“ užtikrina tinkamą valstybinės reikšmės kelių plėtros, atkūrimo ir priežiūros darbų įgyvendinimą;
- ✓ ar sudarytos prielaidos užtikrinti efektyvią ir rezultatyvią AB „Via Lietuva“ veiklą.

Audituojamieji subjektai:

- ✓ Susisiekimo ministerija: formuoja kelių priežiūros ir plėtros valstybės politiką, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą, tvirtina valstybinės reikšmės kelių plėtros, modernizavimo ir veiklos užtikrinimo pažangos priemones. Taip pat ministerija yra AB „Via Lietuva“, kurios visos akcijos nuosavybės teise priklauso valstybei, valdytoja.
- ✓ AB „Via Lietuva“: patikėjimo teise valdo, naudoja valstybinės reikšmės kelius ir jais disponuoja, organizuoja ir koordinuoja jų atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą, atlieka šių kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas. Taip pat užtikrindama eismo saugumą bendrovė planuoja, organizuoja ir koordinuoja eismo valdymo, kontrolės, stebėjimo ir apskaitos sistemų diegimą, naudojimą ir plėtrą.

Informaciją rinkome iš 60 savivaldybių, Lietuvos savivaldybių asociacijos, Lietuvos projektavimo įmonių asociacijos, asociacijos „Lietuvos keliai“, VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros.

Audituojamas laikotarpis – 2021–2023 m. Siekdami įvertinti tendencijas ir pokyčius, naudojome ankstesnių laikotarpių ir 2024 m. duomenis.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (44 psl.).

## Pagrindiniai audito rezultatai

Akcinės bendrovės „Via Lietuva“ veikla organizuojant valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą būtų efektyvesnė ir rezultatyvesnė papildomai reglamentavus bendrovės valstybinės reikšmės kelių atkūrimo, priežiūros ir plėtros darbų planavimo procesą, užtikrinus projektavimo ir statybos darbų įgyvendinimą laiku bei operatyviau sprendžiant pakankamo finansavimo kelių būklės pagerinimui klausimus.

### 1. AB „Via Lietuva“ valstybinės reikšmės kelių atkūrimo, priežiūros ir plėtros darbų planavimas tobulintinas

- ✓ Siekiant nustatyti, kurie valstybinės reikšmės keliai ir (ar) jų elementai turėtų būti remontuojami ir (ar) rekonstruojami pirmiausiai, pagal nustatytus kriterijus jie įvertinami ir išreitinguojami – sudaromos jų prioritetingos eilės. AB „Via Lietuva“ iš viso buvo patvirtinusi<sup>2</sup> 28 valstybinės reikšmės kelių ir (ar) jų elementų prioritetingas eiles. Audito

<sup>2</sup> 2023-12-31.

metu negalėjome įsitikinti, ar auditorių 5<sup>3</sup> (iš 28) pasirinktų vertinti prioritetinių eilių sudarymui naudojami duomenys buvo patikimi, nes 4<sup>4</sup> (iš 5) vertinimui pasirinktų prioritetinių eilių sudarymą pagrindžiančiuose dokumentuose nebuvo nurodyta, kaip apskaičiuotos kriterijų reikšmės, kuriai datai atliktas skaičiavimas ir kokio laikotarpio duomenys buvo naudojami. Prioritetinės eilės buvo sudarytos remiantis ne aktualiais, o 2–5 m. senumo duomenimis. Bendrovė nepateikė jokių pagrindžiančių dokumentų dėl vienos<sup>5</sup> vertinimui pasirinktos prioritetinės eilės sudarymo. Nesant patikimų duomenų, naudojamų valstybinės reikšmės kelių ruožų ir (ar) jų elementų vertinimo kriterijų reikšmėms apskaičiuoti, negalėjome patvirtinti, kad kelių ruožai ir (ar) jų elementai įvertinti teisingai ir vietos eilėje jiems priskirtos pagrįstai (1.1 poskyris, 14–16 psl.).

- ✓ Siekiant užtikrinti eismo saugumą, AB „Via Lietuva“ pagal nustatytus kriterijus įvertinusi valstybinės reikšmės kelių ruožus gali juose įrengti vidutinio greičio matuoklius. Numatyta<sup>6</sup>, kad juos tikslinga įrengti, kai kelio ruožo ilgis yra nuo 1 iki 10 km. Atsižvelgiant į vietos ir eismo sąlygas, išskirtiniais atvejais kelio ruožo ilgis gali būti trumpesnis ar ilgesnis. Nustatėme, kad 4,4 proc. (171 iš 3 881) valstybinės reikšmės kelių ruožų į 2021 m. ir 6 proc. (227 iš 3 998) į 2018 m. vidutinio greičio matuoklių vietų ne gyvenviečių teritorijose parinkimo ir įrengimo prioritetines eiles buvo įtraukti nenurodant priežasčių, kodėl jie buvo vertinami kaip išskirtiniai. Pagal šias eiles 2020–2022 m. 29 proc. (29 iš 100) valstybinės reikšmės kelių ruožų įrengti vidutinio greičio matuokliai už 0,9 mln. Eur, nepakankamai pagrindžiant jų įrengimo tikslingumą. Nepakankamai pagrindus, kodėl kelių ruožuose, trumpesniuose nei 1 km arba ilgesniuose nei 10 km, turėtų būti įrengiami vidutinio greičio matuokliai, neužtikrinama, kad valstybės biudžeto pinigai būtų panaudojami efektyviai ir tikslingai (1.1 poskyris, 16–18 psl.).
- ✓ AB „Via Lietuva“ nepateikė pagrindžiančių dokumentų apie 2021–2023 m. atliktą valstybinės reikšmės kelių ruožų ir (ar) jų elementų, kuriuose numatoma einamaisiais metais atlikti statybos darbus, atranką, finansavimo jiems paskirstymą bei sudaryto atrinktų kelių ruožų ir (ar) jų elementų sąrašo. Nesant šių dokumentų negalėjome įsitikinti, kad bendrovės audituojamu laikotarpiu priimti sprendimai dėl planuojamų vykdyti darbų apimčių buvo pagrįsti. Nustatėme, kad teisės aktuose nebuvo reglamentuotas kelių ruožų ir (ar) jų elementų, kuriuose planuojama atlikti darbus, planavimo procesas (investavimo prioritetai, kelių ruožų ir (ar) jų elementų atranka iš prioritetinių eilių, finansavimo paskirstymo principai ir kt.). Nenumačius darbų planavimo ir finansinių išteklių suplanuotiems darbams paskirstymo proceso ir neužtikrinus šio proceso atsekamumo, nesudaromos prielaidos nuosekliai, kryptingai ir skaidriai vykdyti valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą (1.2 poskyris, 19–21 psl.).

<sup>3</sup> 5 atrinktos prioritetinės eilės: 1) Momentinio greičio matuoklių vietų gyvenviečių teritorijose parinkimo ir įrengimo; 2) Pėsčiųjų ir dviratininkų infrastruktūros rekonstravimo ir remonto; 3) Vidutinio greičio matuoklių vietų ne gyvenviečių teritorijose parinkimo ir įrengimo; 4) Rekonstruotinių ir remontuotinių krašto kelių ruožų; 5) Ruožų, atrinkamų pagal Asfaltuotųjų valstybinės reikšmės rajoninių kelių ruožų tarp skirtingų kelio dangų („zebrų“) atrankos metodiką ir pagal Gyvenviečių teritorijose esančių asfaltuotųjų žvyrkelių ruožų atrankos metodiką, sąrašas.

<sup>4</sup> 4 atrinktos prioritetinės eilės: 1) Momentinio greičio matuoklių vietų gyvenviečių teritorijose parinkimo ir įrengimo; 2) Pėsčiųjų ir dviratininkų infrastruktūros rekonstravimo ir remonto; 3) Vidutinio greičio matuoklių vietų ne gyvenviečių teritorijose parinkimo ir įrengimo; 4) Rekonstruotinių ir remontuotinių krašto kelių ruožų.

<sup>5</sup> Ruožų, atrinkamų pagal Asfaltuotųjų valstybinės reikšmės rajoninių kelių ruožų tarp skirtingų kelio dangų („zebrų“) atrankos metodiką ir pagal Gyvenviečių teritorijose esančių asfaltuotųjų žvyrkelių ruožų atrankos metodiką, sąrašas.

<sup>6</sup> Vidutinio greičio matuoklių vietų ne gyvenviečių teritorijose parinkimo ir įrengimo prioritetinės eilės sudarymo metodika.

## 2. AB „Via Lietuva“ neužtikrino tinkamo valstybinės reikšmės kelių atkūrimo, priežiūros ir plėtros darbų įgyvendinimo

- ✓ AB „Via Lietuva“ užsakymu 2021–2023 m. pagal viešojo pirkimo sutartis iš viso buvo rengiami 165 valstybinės reikšmės kelių ir (ar) jų elementų statybos darbų projektai. Nustatėme, kad pagal 78 proc. (128 iš 165) sutarčių projektai nebuvo parengti jose numatytais terminais, t. y. parengimas vėlavo nuo 5 iki 1 044 k. d. (5 priedas). Projektų parengimo vėlavimą lėmė jų rengimo metu užsakovo arba projektuotojų netinkamas veikimas ar neveikimas (pvz., bendrovės darbuotojai dėl didelio darbo krūvio vėlavo tikrinti projektų sprendinius ir projektuotojams operatyviai teikti pastabas bei atsakymus į jiems iškilusius klausimus dėl projektinių sprendinių patikslinimo papildymo ar keitimo; projektavimo įmonė netinkamai planavo darbų atlikimą ir kt.). Kadangi didžioji dalis (78 proc.) viešųjų pirkimų sutarčių dėl valstybinės reikšmės kelių ir (ar) jų elementų statybos darbų projektų parengimo neįgyvendinamos laiku, didėja šių projektų administravimo sąnaudos, apsunkinamas statybos darbų planavimo procesas, gali vėliau būti pradėti vykdyti kokybės reikalavimų neatitinkančių remontuotinių kelių ir (ar) jų elementų statybos darbai (2.1 poskyris, 22–24 psl.).
- ✓ AB „Via Lietuva“ užsakymu 2021–2023 m. rangovai iš viso vykdė valstybinės reikšmės kelių ir (ar) jų elementų statybos ir kitus darbus pagal 641 viešojo pirkimo sutartį. Nustatėme, kad pagal 86 proc. (552 iš 641) sutarčių kelių ir (ar) jų elementų statybos ir kitus darbus rangovai vėlavo atlikti nuo 4 iki 1 087 k. d. (6 priedas). Rangovai darbus vėlavo atlikti, nes reikėjo šalinti nustatytą atliktų statybos darbų broką, dėl darbų metu atsiradusių netikslumų projektuose, papildomų (iš anksto nesuplanuotų) statybos darbų poreikio ir kita. Nustatėme, kad 16 proc. laiku neįgyvendintų auditorių pasirinktų vertinti sutarčių nebuvo taikomos statybos darbų vėlavimo rizikos suvaldymo priemonės, o kitoms (84 proc.) auditorių pasirinktoms vertinti sutartims jos buvo taikomos, bet buvo nepakankamai veiksmingos. Kadangi didžioji dalis (86 proc.) viešojo pirkimo sutarčių dėl valstybinės reikšmės kelių ir (ar) jų elementų statybos ir kitų darbų atlikimo neįgyvendinamos laiku, šie keliai gali būti eksploatuojami su apribojimais, todėl kelių naudotojai gali patirti papildomus laiko ir finansinius kaštus, jiems gali tekti važiuoti ilgesnį laiką, stovėti prie eismo pralaidumo reguliavimo vietų, gali didėti apkrova aplinkkeliams (2.2 poskyris, 24–27 psl.).
- ✓ AB „Via Lietuva“ visoms savivaldybėms sudarė galimybę bendradarbiaujant su bendrove įgyvendinti projektus valstybinės reikšmės keliuose anksčiau negu numatyta jos patvirtintose prioritetinėse eilėse, jeigu savivaldybės užtikrina minimalų finansinį prisidėjimą įgyvendinant projektus. Tokiais atvejais buvo pasirašomos bendradarbiavimo (partnerystės) sutartys. AB „Via Lietuva“ 2016–2023 m. iš viso su visomis (60) savivaldybėmis buvo sudariusi 247 bendradarbiavimo sutartis dėl infrastruktūrinių projektų įgyvendinimo, iš kurių: 40 proc. (100 iš 247) sutarčių buvo numatyti jų įgyvendinimo terminai, o 60-yje proc. (147 iš 247) šie terminai nenumatyti. Nustatėme, kad 25 proc. (62 iš 247) sutarčių nuo jų pasirašymo nebuvo pradėtos įgyvendinti (nep pradėti vykdyti statybos projektavimo darbai) nuo 9 mėn. iki 6 metų, nes bendrovė pasirašė sutartis neturėdama arba turėdama nepakankamą finansavimą jas įgyvendinti. Nepriėmus konkrečių sprendimų dėl nevykdomų bendradarbiavimo su savivaldybėmis sutarčių, nėra aiškūs jų įgyvendinimo terminai, taip sukeliama nepagrįsti lūkesčiai dėl savivaldybėms svarbių valstybinės reikšmės kelių ir (ar) jų elementų statybos darbų vykdymo, apsunkinamas susijusių savivaldybinių projektų įgyvendinimo ir finansavimo planavimas (2.3 poskyris, 27–30 psl.).

### 3. Nesudarytos pakankamos prielaidos užtikrinti AB „Via Lietuva“ strateginio tikslo, susijusio su valstybinės reikšmės kelių atkūrimu, priežiūra ir plėtra, pasiekimą

- ✓ AB „Via Lietuva“ 2021–2023 m. kasmet vidutiniškai pasiekė 20 proc. (4 iš 20) strateginio tikslo „Užtikrinti saugų ir patogų susisiekimą valstybinės reikšmės keliais juos efektyviai prižiūrint ir plėtojant“ veiklos rodiklių, 40 proc. (8 iš 20) – nepasiekė, 40 proc. (8 iš 20) – viršijo. Kadangi kasmet vidutiniškai 80 proc. veiklos rodiklių skyrėsi nuo siektinų jų reikšmių, bendrovė siektinas rodiklių reikšmes buvo suplanavusi netinkamai (per daug ambicingai ar paprastai) ir tai neleido objektyviai įvertinti ir parodyti šio strateginio tikslo pažangos (3.1 poskyris, 31–32 psl.).
- ✓ 2021–2026 m. valstybinės reikšmės kelių atkūrimui, priežiūrai ir plėtrai skirtas bei planuojamas skirti finansavimas buvo (bus) mažesnis (nuo 9,4 iki 804,8 mln. Eur) už apskaičiuotą poreikį. Nustatėme, kad priemonių (pvz., elektroninės kelių rinkliavos sistemos įdiegimas, komercinių paslaugų teikimas, infrastruktūros plėtros fondo įsteigimas), kurių numatyta ar planuota imtis siekiant mažinti finansavimo trūkumą, įgyvendinimas vėluoja. Vėluojant įdiegti jau numatytus finansavimo šaltinius (elektroninė kelių rinkliavos sistema, komercinių paslaugų teikimas) prarandama galimybė 2022–2025 m. gauti apie 91,7 mln. Eur papildomų pajamų kelių plėtros, atkūrimo ir priežiūros projektams įgyvendinti. Valstybinės reikšmės kelių atkūrimui, priežiūrai ir plėtrai planuojamam skirti finansavimui neatitinkant poreikio bei užsitęsęs numatytų finansavimo šaltinių įdiegimui, nesudaromos prielaidos pasiekti iškeltų strateginių tikslų dėl tinkamos kelių kokybės, kad valstybėje būtų užtikrintas saugus ir patogus susisiekimas automobilių keliais (3.2 poskyris, 32–36 psl.).

### Pokyčiai audito metu

Nuo 2020-09-01 biudžetinė įstaiga Lietuvos automobilių kelių direkcija buvo pertvarkyta į valstybės įmonę, o nuo 2023-01-02 valstybės įmonė – į akcinę bendrovę, kuri pakeitė pavadinimą ir nuo 2024-03-05 tapo akcine bendrove „Via Lietuva“. Pertvarkius biudžetinę įstaigą Lietuvos automobilių kelių direkciją į valstybės įmonę, nuo 2020-09-01 pradėtas vykdyti specialusis įpareigojimas – valstybinės reikšmės kelių valdymas bei saugių eismo sąlygų užtikrinimo organizavimas ir koordinavimas, siekiant įgyvendinti eismo saugumo priemones valstybinės reikšmės keliuose. Pertvarkius valstybės įmonę Lietuvos automobilių kelių direkciją į akcinę bendrovę, nuo 2023-01-02 pradėti esminiai pokyčiai bendrovėje:

- ✓ išrinktas naujas akcinės bendrovės generalinis direktorius, suformuota nauja aukščiausiojo lygio vadovų komanda, atnaujinta organizacinė struktūra;
- ✓ parengta ir pradėta įgyvendinti akcinės bendrovės pokyčių valdymo programa, apimanti pokyčius visose jos veiklos srityse:
  - sudaryta akcinės bendrovės Vadovų taryba, Nestandartinių sprendimų komisija ir Projektų priežiūros komitetas;
  - siekiant standartizuoti projekcinį valdymą buvo parengta ir patvirtinta bendrovės Projektų valdymo politika, Projektų valdymo veiklos vadovas, sukurta nauja Projektų valdymo grupė, kurioje konsoliduotos visos šio valdymo kompetencijos;

- identifikuotos esamos išorinės ir vidinės rizikos, parengtas Rizikų registras, patvirtintas Papildomų priemonių rizikų valdymui veiksmų planas, siekiant efektyviau valdyti bendrovėje kylančias rizikas;
- pakeista tipinė viešojo pirkimo sutartis dėl valstybinės reikšmės kelių ir (ar) jų elementų statybos ir kitų darbų – papildyta nuostatomis dėl darbų grafikų ir dėl darbų žiemos pertraukos (nuo gruodžio 15 iki kovo 15 d.).

## Rekomendacijos

### Susisiekimo ministerija

1. Tam, kad valstybinės reikšmės kelių valdytojas užtikrintų valstybinės reikšmės kelių kokybę, saugų ir patogų susisiekimą jais ir taip pasiektų jam iškeltus strateginius tikslus dėl jų efektyvios priežiūros ir plėtojimo, inicijuoti sprendimus dėl finansavimo modelio, kuris padėtų užtikrinti tvarų kelių atkūrimo, priežiūros ir plėtros finansavimą (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

### Akcinė bendrovė „Via Lietuva“

2. Siekiant, kad būtų užtikrintas skaidrus ir kryptingas valstybės biudžeto ir iš kitų šaltinių gaunamų bei uždirbamų pinigų panaudojimas valstybinės reikšmės kelių ir (ar) jų elementų kokybei gerinti ir tinklui plėsti, reglamentuoti šių kelių ir (ar) jų elementų atrankos iš prioritetinių eilių ir jų sąrašo sudarymo, keitimo, atnaujinimo ir viešinimo procesus (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
3. Siekiant, kad valstybinės reikšmės kelių ir (ar) elementų statybos darbų eiliškumas pagal svarbą būtų planuojamas pagrįstai, sudarant jų prioritetines eiles užtikrinti, kad būtų naudojami laiku pateikti patikimi ir eilių sudarymo metu aktualūs duomenys (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
4. Siekiant planuotais terminais užtikrinti saugų ir patogų susisiekimą valstybinės reikšmės keliais, tobulinti jų infrastruktūrinių projektų įgyvendinimo procesą (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
5. Siekiant, kad būtų užtikrintas sklandus bendradarbiavimas su savivaldybėmis dėl joms svarbių savivaldybės teritorijoje esančių valstybinės reikšmės kelių ir (ar) jų elementų statybos darbų įgyvendinimo, tobulinti bendradarbiavimo su savivaldybėmis procesą taip, kad darbams atlikti būtų suplanuoti terminai ir darbai įgyvendinami laiku (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
6. Siekiant, kad būtų galima objektyviai įvertinti ir parodyti strateginio tikslo, susijusio su valstybinės reikšmės kelių atkūrimu, priežiūra ir plėtra pasiekimą, atsižvelgiant į rodiklių reikšmes praeityje, atlikti vidinių ir išorinių veiksnių analizę bei numatyti tinkamas tikslo įgyvendinimo rodiklių reikšmes (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ ([37 psl.](#)). Aktuali informacija apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir įvykusių pokyčius yra skelbiama atvirose duomenyse Valstybės kontrolės interneto svetainėje <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/AtviriDuomenys>.