

VIEŠOJO TOLIMOJO SUSISIEKIMO PASLAUGŲ KOKYBĖ

2024 m. spalio 28 d.

Nr. VRE-4

SANTRAUKA

Vertinimo svarba

Susisiekimo viešuoju transportu vystymas – judumo sąlygų gerinimo priemonė, prisidedanti prie spartesnio energijos ir transporto sektorių sukeltos taršos mažinimo bei poveikio klimato kaitai švelninimo¹. Sklandus susisiekimas viešuoju transportu ne tik didina šalies gyventojų mobilumą, bet ir užtikrina didesnį viešųjų paslaugų prieinamumą įvairioms socialinėms grupėms bei kuria sąlygas socialinės-ekonominės gerovės augimui². Atsižvelgiant į šiandieninį darnaus judumo kursą, viešojo transporto paslaugų sektorius turėtų pereiti prie aukštos kokybės paslaugų teikimo ir sudaryti tiesioginę konkurenciją asmeninių automobilių naudojimui³.

Eurostato duomenimis, Lietuva 2022 m. tarp 27 ES šalių užėmė penktą vietą nuo galo pagal keleivių, keliaujančių miesto ir tolimojo susisiekimo autobusais, dalį (autobusais ir troleibusais keliavo 5,7 proc. keleivių, o ES vidurkis – 7,4 proc.), tačiau pirmavo pagal keliaujančiųjų automobiliais dalį (88 proc., kai ES vidurkis – 72 proc.)⁴. Mūsų šalies gyventojai, turintys nuosavus automobilius, apie 90 proc. savo kelionių renkasi asmeninį automobilį⁵ ir taip didina išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį. Vidaus reikalų ministerijos atliktos studijos duomenimis⁶, dažniau naudotis viešuoju transportu šalies gyventojus paskatintų mažesnės kainos (23 proc.), dažnesni reisai (21 proc.), patogumas ir švara (19 proc.), geresnis tvarkaraščio suderinimas su keleivio asmeniniais poreikiais (17 proc.), arčiau namų (darbo) esančios stotelės ar stotys (14 proc.), transporto

¹ Nacionalinio pažangos plano, patvirtinto Vyriausybės 2020-09-09 nutarimu Nr. 998, 6-asis strateginis tikslas.

² Vidaus reikalų ministerijos ataskaita „Pasirengimas regioninio lygmens viešojo transporto paslaugų organizavimo sistemos sukūrimui“, 2020 m., 144 psl.

³ Ten pat, 1275 psl.

⁴ Prieiga per internetą:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran_hv_ms_psmo_custom_13001394/default/bar?lang=en, žiūrėta 2024-05-21.

⁵ Valstybės kontrolės veiklos audito ataskaita Nr. VAE-3 „Energetinės nepriklausomybės tikslų įgyvendinimas transporto sektoriuje“, 27 psl. Prieiga per internetą: [Produktas | Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė \(valstybeskontrolė.lt\)](https://www.valstybeskontrolė.lt/produktas), žiūrėta 2024-09-05.

⁶ Pasirengimo regioninio lygmens transporto paslaugų organizavimo sistemos sukūrimui, 2020 m.

priemonių pritaikymas turintiems judėjimo, regos, klausos, kitą negalią, ar sveikatos problemų turintiems keleiviams (4 proc.).

XVIII Vyriausybė savo programoje⁷ kaip vieną iš veiklos prioritetų įvardino darnią transporto sistemos plėtrą ir tolygaus susisiekimo tinklo užtikrinimą, sukuriant viešojo ir privataus transporto sąveikas bei darnaus judumo sistemas, gerinant judumo sąlygas ir judumo paklausos valdymą, stiprinant šalies vidaus susisiekimo sistemą. Efektyvi ir integruota viešojo susisiekimo sistema – viena strateginių šalies kryptių, įvardijamų ir Lietuvos pažangos strategijoje⁸.

Vertinimo tikslas ir apimtis

Vertinimo tikslas – pateikti susistemintą informaciją ar, pakeitus Kelių transporto kodeksą, sudarytos prielaidos viešojo tolimojo susisiekimo paslaugų kokybės gerinimui.

Pagrindinės vertinimo kryptys:

- ✓ viešojo tolimojo susisiekimo paslaugų tinklo reglamentavimo pokyčiai;
- ✓ viešojo tolimojo susisiekimo tinklo veiklos strategija;
- ✓ viešojo tolimojo susisiekimo paslaugų kokybės standartas.

Vertinamieji subjektai: Susisiekimo ministerija, Lietuvos transporto saugos administracija.

Vertinimo metu apklausėme visas savivaldybes; naudojome Eurostato, Valstybinės duomenų agentūros, Lietuvos transporto saugos administracijos statistiniais duomenimis; bendravome su Lietuvos savivaldybių asociacija, Lietuvos keleivių vežimo asociacijos atstovais (2 priedas).

Vertinamas laikotarpis: 2021–2023 m. Siekdami įvertinti pokyčius, naudojome 2019⁹, 2020 ir 2024 m. duomenis.

Pagrindiniai vertinimo rezultatai

Nuo 2023-07-01 įsigalioję Kelių transporto kodekso pakeitimai sudarė formaliąsias sąlygas vežėjams laisvai ateiti į rinką, tačiau tai jų konkurencijos nepadidino, geresnės susisiekimo paslaugų kokybės keleiviams neužtikrino ir įtakos keleivių srautų didėjimui neturėjo.

Nepakankamai kryptingi tolimojo susisiekimo pokyčiai: rizika konkurencijai ir paslaugų kokybei

Susisiekimo ministerija identifikavo spręstinas susisiekimo plėtros problemas, tačiau su jų sprendimu susijusios veiklos, darbai ar priemonės, jų terminai ir apimtys nesuplanuotos.

⁷Patvirtinta Seimo 2020-12-11 nutarimu Nr. XIV-72.

⁸ Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, patvirtinta Seimo 2012-05-15 nutarimu Nr. XI-2015, Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050“, patvirtinta Seimo 2023-12-23 nutarimu Nr. XIV-2466.

⁹ Vertinamojo laikotarpio duomenų lyginimas su 2019 m. svarbus, nes tai priešpandeminiai metai, leidžiantys fiksuoti pokytį, įvykusį vertinimo laikotarpiu. Be to, tai anksčiausi kalendoriniai metai, kurių duomenis yra sukaupusi Lietuvos transporto saugos administracija.

Tolimojo susisiekimo paslaugų prieinamumo bei kokybės rodiklių nėra, o vienintelis susijęs rodiklis – pervežtų keleivių skaičius tolimojo susisiekimo maršrutuose – 2023 m. nepasiektas: planuota pervežti 6 mln., o pervežta 4,8 mln. (79,2 proc.). Susisiekimo plėtros problemas sprendžiant nesuplanavus tam reikiamų veiksmų, nenumačius siektinų rodiklių bei jų pasiekimo terminų, prarandama galimybė įsivertinti, ar pasiekta reikiama pažanga, ar atlikti darbai yra pakankami, vykdomi reikiamu nuoseklumu ir sprendžia nustatytas problemas (1.1 poskyris, 12 psl.).

XVIII Vyriausybė planavo iki 2022 m. pabaigos patvirtinti susisiekimo plėtros iki 2050 m. strategines gaires, o iki 2024 m. III ketv. – reformuoti tarpmiestinio susisiekimo sistemą, užtikrinant patogų susisiekimą tarp regionų centrų, peržiūrėti, optimizuoti, su geležinkelio ir vietinio susisiekimo sistema suderinti esamą tolimojo susisiekimo tinklą. Tačiau 2023-12-23 šių planų atsisakė. „Tarpmiestinio susisiekimo sistemos reformos įgyvendinimas“ yra ir vienas Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plane numatytos reformos – „Judame neteršdami aplinkos“ – įgyvendinimą matuojančių rodiklių, kurio įgyvendinimo trūkumus ir nepasiekimo riziką įžvelgia ir Europos Komisija. Konkrečių priemonių ir veiksmų įgyvendinimas galėjo prisidėti prie tarpmiestinio susisiekimo sistemos optimizavimo, patogesnio susisiekimo tarp regionų centrų užtikrinimo, tolimojo susisiekimo maršrutų suderinimo su geležinkelio ir vietinio susisiekimo sistema (1.1 poskyris, 12 psl.).

Siekiant užtikrinti vežėjų konkurenciją ir gerinti keleivių vežimo tolimojo susisiekimo maršrutais kokybę, priimti Kelių transporto kodekso pakeitimai, tačiau analizė, kokie tinkamiausi ir ekonomiškai naudingiausi sprendimai galėtų būti pritaikyti šalyje dėl skubos vykdant Konkurencijos tarybos ir Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimus nebuvo atlikta. Kodeksą svarstant Seime dalies ministerijos siūlomų pakeitimų buvo atsisakyta, todėl nesudaromos sąlygos tolimojo susisiekimo integralumui ir geresniam paslaugos prieinamumui užtikrinti. Visa apimti neįsigaliojus minėtiems kodekso pakeitimams 2024 m. I–III ketv. registruoti nauji pasiūlymai keisti kodeksą (dėl viešųjų paslaugų teikimo sutarčių sudarymo; naujų esamo ir naujo tolimojo susisiekimo maršrutų sąvokų apibrėžimo; reikalavimų autobusų amžiui ir kt.), kuriuos priėmus, Konkurencijos tarybos ir Specialiųjų tyrimų tarnybos vertinimu, tolimojo susisiekimo vežėjų rinkoje vėl gali būti ribojama konkurencija. Atliktos galimybių studijos dėl tinkamiausių ir ekonomiškai naudingiausių sprendimų pritaikymo šalyje, sudarytų prielaidas kryptingesniam pakeitimų inicijavimui, tolimojo susisiekimo sistemos dalyviams leistų priimti labiau pagrįstus sprendimus dėl veiklos organizavimo, sumažėtų konkurencijos ribojimo atsiradimo rizika (1.2 poskyris, 14 psl.).

Teisės aktuose nėra įvardijama, kada tolimojo susisiekimo paslauga laikoma kokybiška, nenustatytas ir šios paslaugos kokybės standartas. Tai svarbu, nes Kelių transporto kodekso pakeitimais siekta sudaryti sąlygas keleiviams gauti aukštesnės kokybės tolimojo susisiekimo paslaugas. Su šių paslaugų teikimu susiję reikalavimai orientuoti į minimalių reikalavimų nustatymą ir apibrėžti skirtingo lygmens teisės aktuose. Reglamentavus minimalius paslaugos reikalavimus ir nenustačius kokybės standarto sudėtinga užtikrinti, kad skirtingi vežėjai visoje šalyje teiks kokybiškas tolimojo susisiekimo paslaugas, o jų kokybė tolygiai gerės (1.3 poskyris, 18 psl.).

Tolimojo susisiekimo paslaugų kokybė negerėja, keleivių srantai nedidėja

Tolimojo susisiekimo pokyčiai didesnės vežėjų konkurencijos ir geresnio paslaugų prieinamumo neužtikrino:

- ✓ Priėmus tolimojo susisiekimo rinką liberalizuoti turėjusius pakeitimus, į rinką atėjo vienas naujas vežėjas, kuris nuo 2024-08-01 pradėjo teikti paslaugas viename maršrute, tačiau konkurencija nepadidėjo. 2023 m., palyginus su 2022 m., paslaugą teikti atsisakė 9 vežėjai – tai buvo didžiausias jų skaičiaus sumažėjimas (nuo 37 iki 28). Rinkoje vyrauja 2 stambūs vežėjai, kuriems atitenka vis didesnė pervežamų keleivių dalis: 2019 m. – 30 ir 13 proc., 2023 m. – 40 ir 17 proc.
- ✓ Keliaujančiųjų skaičius 2023 m., palyginus su 2022 m., nedidėjo ir sudarė 4,8 mln., o tai 2,6 mln. (35 proc.) mažiau negu prieš pandemiją (2019 m. – 7,4 mln.). Mažiausias keleivių skaičius buvo 2020 ir 2021 m. – 3,6 ir 3,3 mln., tai lėmė dėl Covid-19 pandemijos taikyti judėjimo tarp savivaldybių ribojimai ir kt.
- ✓ Lietuvos transporto saugos administracija užfiksavo ir paskelbė 30 metų nekitusių 189 tolimojo susisiekimo maršrutų sąrašą (neįskaitant pasikartojančios krypties maršrutų), 23 maršrutais iš paskelbto sąrašo keleiviai nevežami, nes vežėjai jų atsisakė. Ar patvirtintas maršrutų tinklas atitinka keleivių poreikius administracija netyrė. 32 proc. (19 iš 59) apklaustų savivaldybių nurodo, kad jų gyventojams tolimojo susisiekimo prieinamumas po 2023-07-01 pablogėjo: sumažėjo maršrutų (16 iš 19 savivaldybių) ir reisų (12 iš 19) skaičius; keitėsi maršrutų tvarkaraščiai, reisų laikai tapo nepatogūs (4 iš 19). Apklausos duomenimis, labiausiai susisiekimas su rajonų centrais ir didmiesčiais pablogėjo vakarų ir rytų Lietuvos gyventojams: pasunkėjo vykimas į darbą, geležinkelio stotį, pas gydytojus.
- ✓ Dėl Seime nustatyto pereinamojo (18 mėn.) laikotarpio ir 50 proc. nedubliavimo su kitais maršrutais taisyklės administracija nuo 2023-07-01 nepriėmė sprendimų dėl maršrutų derinimo prie geležinkelio ir vietinio susisiekimo, dėl naujų maršrutų steigimo ar leidimų vežėjams pradėti naujus reišus, taip pat nenaikino neaptarnaujamų maršrutų. 42 proc. maršrutų, kurių aptarnavimui vežėjui suteikti atskiri leidimai ir kuriais 2023 m. faktiškai vežti keleiviai, tarpusavyje persidengia nuo 0 iki 50 proc. Daugiau negu pusė (58 proc.) maršrutų persidengia daugiau negu 50 proc., o 21 proc. maršrutų sutampa 100 proc.
- ✓ Neišgryninta ir nesutvarkyta teisinė bazė, kad valstybė galėtų garantuoti viešąsias susisiekimo paslaugas vežėjams nepatraukliuose maršrutuose. Nenustatytas viešosios paslaugos poreikis, neapskaičiuota, koks galėtų būti tokių paslaugų finansavimo poreikis.

Nedidėjant vežėjų konkurencijai, paskelbus maršrutus neįvertinus, ar gyventojų keliavimo poreikiai per paskutinius 30 metų nepasikeitė, daugiau negu metus nuo kodekso įsigaliojimo neturint sutvarkyto viešosios paslaugos teikimo reglamentavimo, nenustačius šios paslaugos poreikio ir neplanuojant jos finansavimo, sudėtinga užtikrinti tolimojo susisiekimo paslaugos kokybę ir prieinamumą (2.1 poskyris, 20 psl.).

Nors tolimojo susisiekimo paslaugos kokybę padėtų užtikrinti objektyvių duomenų apie vežėjų suteiktas paslaugas turėjimas, dėmesio vežėjų įsipareigojimų įgyvendinimui nepakanka: nepasiruošta iš autobusų stočių nedelsiant gauti informaciją apie nereguliary (tvarkaraščio neatitinkantį) autobusų eismą; iš vežėjų – realaus laiko autobusų geografinės padėties duomenis; neturima informacijos, kokia autobusų dalis atitinka kodekse numatytus amžiaus ir pritaikymo neįgaliesiems reikalavimus; neanalizuojama vežėjų informacija apie įvykdytus, nutrauktus ir nereguliarus reišus. Neturint ir neanalizuojant visos informacijos apie vežėjų sudarytų sutarčių sąlygų laikymąsi

prarandama galimybė operatyviai reaguoti siekiant užtikrinti tolimojo susisiekimo paslaugų kokybę ir prieinamumą (2.1 poskyris, 20 psl.).

Per 2019–2023 m. laikotarpį vežėjams dėl pritaikytų lengvatų kompensuota suma iš valstybės biudžeto svyravo nuo 4,6 mln. (2021 m.) iki 9,8 mln. Eur (2023 m.), o 1 keleivio, turinčio teisę į lengvatą, vidutinė pervežimo kaina išaugo daugiau nei 50 proc.: nuo 3,08 iki 4,73 Eur. 2023 m. subsidijų šioms lengvatoms kompensuoti poreikis (lyginant su 2022 m.) išaugo 17 proc. Nuo 2009 m. maksimalių vežimo paslaugų tarifų, taigi ir kompensuojamos važiavimo bilieto kainos, nustatymas nereguliuojamas. Dėl pritaikytų lengvatų vežėjų negautos pajamos kompensuojamos pagal jų pateiktus duomenis neįsitikinus šių duomenų patikimumu, nes administracija neturi tam priemonių ir jų patikimumo nekvestionuoja. Nereglementavus maksimalių vežimo paslaugų tarifų ir neįsitikinus vežėjų pateiktų duomenų apie negautas pajamas patikimumu, gali nepagrįstai didėti valstybės biudžeto asignavimai keleivių važiavimo lengvatoms kompensuoti (2.2 poskyris, 29 psl.).

Suteiktos lengvatos kompensuojamos iš valstybės biudžeto ir tais atvejais, kai keliaujama trumpais (iki 50 km) atstumais, savo savivaldybių teritorijų ribose. 2022–2023 m. kas trečias tolimojo susisiekimo maršrutų keleivis rinkosi keliones trumpais, iki 50 km, atstumais. Apie 1 mln. keleivių per metus (2019–2023 m.) naudojosi tolimojo susisiekimo vežėjų paslaugomis, neišvažiuodami už vienos savivaldybės teritorijos ribų, nors susisiekimo organizavimas savivaldybės teritorijoje – jos atsakomybė. Intensyvus tolimojo susisiekimo maršrutų naudojimas trumpiems atstumams važiuoti savivaldybių viduje rodo vis dar nepakankamai išvystytą vietinio (priemiestinio) susisiekimo, už kurio organizavimą atsako savivaldybės, tinklą ir didina valstybės biudžeto išlaidas (2.2 poskyris, 29 psl.).