



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽIŠTAMI

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

KELIŲ INFRASTRUKTŪROS VALDYMAS

2020 m. gruodžio 1 d.

Nr. VAE-13



Valstybės kontrolės – aukščiausiosios valstybinio audito institucijos – pagrindinė funkcija – prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomi ir naudojami valstybės finansai ir kitas turtas bei kaip vykdomas valstybės biudžetas. Aukščiausioji audito institucija, teikdama audito pastebėjimus ir rekomendacijas, siekia didinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir jo kuriamą naudą visuomenei, o savo darbui keldama aukščiausius kokybės reikalavimus – būti pavyzdžiu visam viešajam sektoriui.

Auditą atliko: Aurita Buragienė (grupės vadovė), Algimantas Sorakas, Arturas Balsys, Nijolė Norušaitienė, Viktoras Čižauskas.

Valstybinio audito ataskaita pateikta: Lietuvos Respublikos Seimo Audito, Ekonomikos, Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetams, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai, Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai, Lietuvos automobilių kelių direkcijai, 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. savivaldybėms.

TURINYS

PAGRINDINIAI FAKTAI	4
SANTRAUKA	5
ĮŽANGA	13
AUDITO REZULTATAI	16
1. DARBŲ PLANAVIMAS TURI BŪTI LABIAU ORIENTUOTAS Į NEPATENKINAMOS BŪKLĖS INFRASTRUKTŪROS ATNAUJINIMĄ	16
1.1. Kelių infrastruktūros politikos formavimas valstybės mastu ne visada tinkamas	16
1.2. Nuolatinė Kelių priežiūros ir plėtros programos komisija jai pavestų funkcijų iš esmės neatliko	21
1.3. Lietuvos automobilių kelių direkcija iki 2020 m. pakankamų duomenų kelių darbams planuoti neturėjo	22
1.4. Audituotos savivaldybės neturi pakankamai duomenų, kad galėtų efektyviai planuoti darbus	26
1.5. Nėra pakankamų įrodymų, kad Lietuvos automobilių kelių direkcija visus planuojamus kelio darbus atrinko pagal reikalavimus	29
1.6. Ne visos audituotos savivaldybės kelio darbus atrinka pagal nustatytus reikalavimus	33
1.7. Ne visos COVID-19 plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių plano lėšos keliams rekonstruoti ir taisyti paskirstytos racionaliai	35
2. KELIO DARBAI PAGAL SUDARYTAS PRIORITETINES EILES TURĖTŲ BŪTI ATLIEKAMI NUOSEKLIU, O PAKEITIMAI PAGRĮSTI	39
2.1. Lietuvos automobilių kelių direkcija darbus valstybinės reikšmės keliuose ne visada atliko nuosekliai	39
2.2. Visos 14 audituotų savivaldybių ne visada planuotus kelio darbus atliko taip, kaip planuota	41
3. DARBŲ KOKYBĖS KONTROLĖS PRIEŽIŪRA TURĖTŲ BŪTI TOBULINAMA	43
3.1. Ne visada tinkamai įsitikinama, kad valstybinės reikšmės kelias bus pastatytas ar suremontuotas kokybiškai	43
3.2. Vietinės reikšmės kelių objektuose darbų kokybės kontrolės priežiūra nenukreipta į tai, kad būtų pašalinti didžiausios rizikos atvejai	48
3.3. Automobilių kelių statybos darbų kokybės tyrimas: iš 8-iose keliuose tirtų 16-os tyrimų vietų 14-oje nustatyta trūkumų	50
3.4. Valstybinės reikšmės kelių ir jų objektų, kuriems galioja garantinis terminas, priežiūra turi trūkumų	51
3.5. Vietinės reikšmės kelių ir jų objektų, kuriems galioja garantinis terminas, priežiūra ne visada veikia taip, kaip turėtų	55
REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS	57
PRIEDAI	62
1 priedas. Santrumpos ir sąvokos	62
2 priedas. Audito apimtis ir metodai	63
3 priedas. Automobilių kelių statybos darbų kokybės patikrinimo rezultatai	67
4 priedas. Pokyčių rodiklių duomenys	70

PAGRINDINIAI FAKTAI

 **85,5 tūkst. km**

automobilių kelių ilgis Lietuvoje 2019 m.

 **~1,0 tūkst. km**

vidutiniškai kasmet 2016–2019 m. tiesta, rekonstruota ir remontuota kelių.

 **~620 mln. Eur**

vidutiniškai kasmet 2016–2019 m. panaudota keliams tiesti, rekonstruoti, remontuoti, prižiūrėti.



60 proc.

blogos ir labai blogos būklės valstybinės reikšmės kelių su asfalto danga 2019 m.



66 proc.

valstybinės reikšmės kelių 2019 m. atrinkti rekonstruoti ar remontuoti, remiantis ne aktualiais, o 2–3 metų senumo duomenimis.



272 mln. Eur

2016–2019 m. panaudota darbams valstybinės reikšmės keliuose atlikti, šių darbų 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programoje nebuvo numatyta.



7

iš 14 audituotų savivaldybių nėra nustačiusios kriterijų, pagal kuriuos sudarytų prioritetines kelių statybos ir priežiūros darbų eiles.



83 proc.

vietinės reikšmės kelių neatlikti kadastriniai matavimai ir teisinė registracija 52 savivaldybėse.



87 proc.

tyrimų vietų keliuose, kuriuose buvo atlikti statybos darbų kokybės tyrimai, nustatyta neatitikimų.

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 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:

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).

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“.

- 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.

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

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.

Vyriausybė kreipėsi 2019 m. su prašymu ištirti⁷, 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 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 prioritetinėse 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

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/lietuvas-auksciausiojo-teismo-praktika>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/issvados-ataskaitos/vertinimo-issvados-4/2020-1>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/issvados-ataskaitos/vertinimo-issvados-4/2019>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/issvados-ataskaitos/archyvas-5/viesieji-pirkimai-atliekami-pagal-lr-viesuju-pirkimu-istatyma-1/tikrinimo-ataskaitos>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/issvados-ataskaitos/archyvas-5/viesieji-pirkimai-atliekami-pagal-lr-viesuju-pirkimu-istatyma-1/vertinimo-issvados/2019-m-3>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/issvados-ataskaitos/archyvas-5/viesieji-pirkimai-atliekami-pagal-lr-viesuju-pirkimu-istatyma-1/vertinimo-issvados/2018-m-6>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/issvados-ataskaitos/archyvas-5/viesieji-pirkimai-atliekami-pagal-lr-viesuju-pirkimu-istatyma-1/vertinimo-issvados/2017-m-1>; <https://vpt.lrv.lt/lt/ukio-subjektu-prieziura/issvados-ataskaitos/archyvas-5/viesieji-pirkimai-atliekami-pagal-lr-viesuju-pirkimu-istatyma-1/vertinimo-issvados/2016-m>; <https://sumin.lrv.lt/lt/naujienos/susisiekimo-ministerija-isisenejusios-lakd-problemos-tesiasi-metu-metus>.

gyventojų skaičiaus mažėjimo, jau dabar investicijos gali būti neproporcingos teikiamai naudai, nes šia kelių infrastruktūra ilgainiui 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 prioritetinėms kelio darbų eilėms sudaryti (1.3 poskyris, 22 psl.).

Audito metu negalėjome objektyviai įsitikinti, kad Lietuvos automobilių kelių direkcija į 2016–2019 m. prioritetines darbų valstybinės reikšmės keliuose eiles įtraukė būtiniausius ir svarbiausius objektus, nes ji: nepateikė 2016–2018 m. valstybinės reikšmės kelio ruožų, kelio statinių, vieno lygio sankryžų prioritetinių 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 prioritetinės 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. 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

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

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.

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 sistemiskai 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, kurių nebuvo prioritetinėse eilėse, atlikti. Ši tendencija išliko ir 2020 m., nes dar 5,7 mln. Eur panaudota tokiems žvyrkeliams asfaltuoti, kurių prioritetinėse eilėse nebuvo. Kai ne visada laikomasi sudarytų prioritetinių eilių, investicijos gali būti nukreipiamos ne ten, kur jų labiausiai reikia. Be to, direkcija visu audituojamu laikotarpiu, išskyrus 2017 m., dalies Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų nepanaudojo. Šios lėšos galėjo būti panaudotos kitų prioritetinių 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 prioritetinių 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 plėtros 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 plėtros programos lėšų, kurios galėjo būti panaudotos kitiems prioritetiniams kelio statybos darbams atlikti (2.2 poskyris, 41 psl.).

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 m.

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.

¹⁸ Kretingos r., Klaipėdos m., Lazdijų r., Plungės r., Panevėžio r., Kėdainių r., Šiaulių m., Radviliškio r., Panevėžio m.

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 reikalaui 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 veiksmų 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 plėtros 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 parametrų. Taip pat nėra nustatytų atrankos kriterijų, pagal kuriuos būtų atrenkami objektai kokybės kontrolinių patikrinimų bandymams atlikti. Dėl šių priežasčių darbų kokybės kontrolės priežiūra gali būti skirta ne didžiausios rizikos atvejams šalinti (3.2 poskyris, 48 psl.).

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

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

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 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;

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.

- 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 priemonės, 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 naštą viešajam sektoriui, numatyti priemonės, 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.).

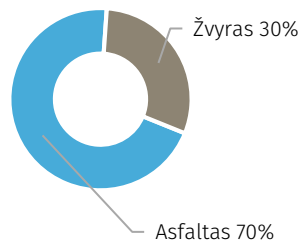
JŽANGA

Šiuo metu kelių tinklą Lietuvoje sudaro 85,5 tūkst. km. Visi keliai, atsižvelgiant į transporto priemonių eismo pralaidumą, socialinę ir ekonominę jų reikšmę, skirstomi į²² (1 pav.):

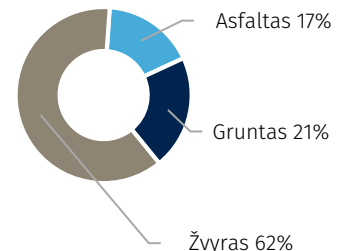
- valstybinės reikšmės kelius (magistraliniai, krašto, rajoniniai), kurie sudaro 25 proc. viso kelių tinklo; jie išimtinę nuosavybės teise priklauso valstybei, juos turto patikėjimo teise valdo, naudoja ir jais disponuoja Lietuvos automobilių kelių direkcija;
- vietinės reikšmės kelius (viešieji, vidaus), kurie sudaro 75 proc. viso kelių tinklo; viešieji keliai ir gatvės nuosavybės teise priklauso savivaldybėms, o vidaus keliai – valstybei, savivaldybėms, kitiems juridiniams ir (ar) fiziniams asmenims.

1 pav. Automobilių keliai pagal dangos rūšį 2019 m.

21,2 tūkst. km valstybinės reikšmės



64,3 tūkst. km vietinės reikšmės



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Lietuvos statistikos departamento duomenis

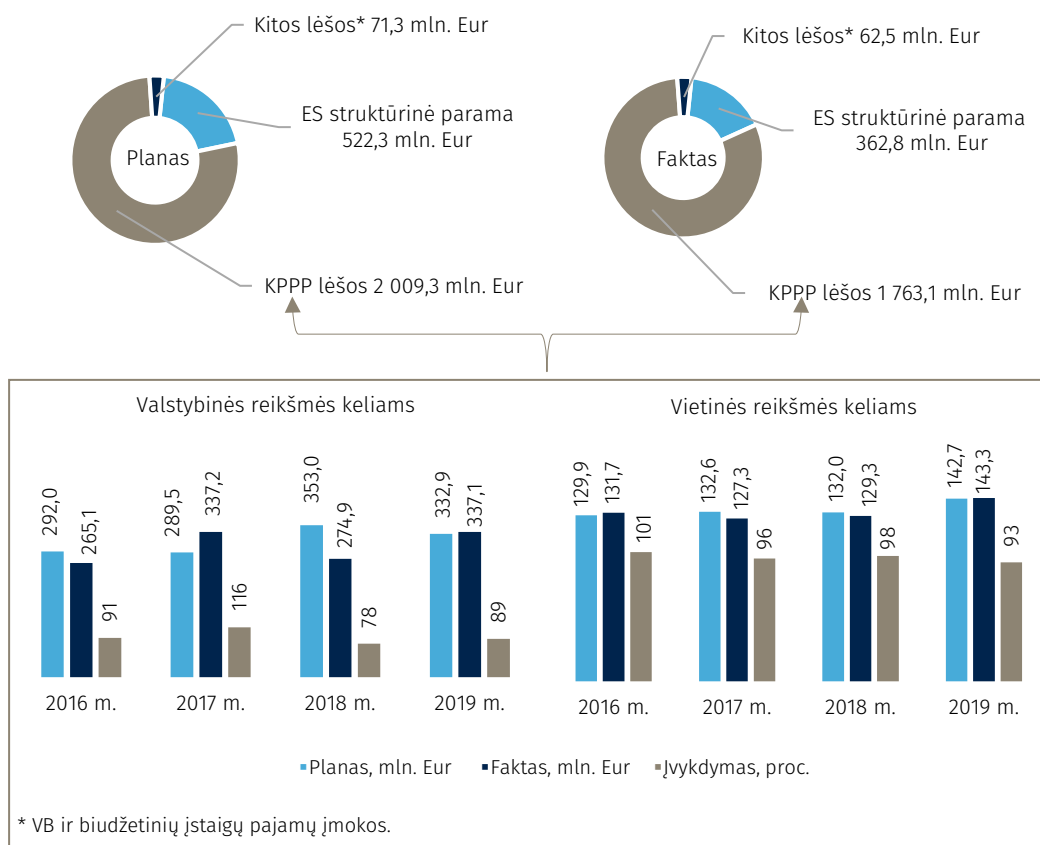
Siekdama užtikrinti kelių transporto infrastruktūros priežiūrą ir plėtrą bei tinkamą ir saugų susisiekimą, SUMIN įgyvendina programą „Susisiekimo valstybinės ir vietinės reikšmės keliais užtikrinimas“²³. Šiai programai įgyvendinti 2016–2019 m. skirta 2 602,9 mln. Eur, faktiškai panaudota 84 proc., t. y. 2 188,4 mln. Eur. Didžioji dalis (77 proc.) lėšų jai skirta iš KPPP²⁴ (2 pav.), kurios finansavimo lėšų naudojimo sąmatą įgyvendina LAKD.

²² Kelių įstatymas, 3 ir 4 str.

²³ Susisiekimo ministro valdymo sričių 2020–2022 metų strateginis veiklos planas, patvirtintas susisiekimo ministro 2020-02-11 įsakymu Nr. 3-72.

²⁴ Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymas, 1 str. 3 d. Įstatymo tikslas – kaupti ir naudoti lėšas automobilių kelių tinklui plėsti ir užtikrinti, kad šis tinklas veiktų, 2 str. 3 d. Programos finansavimo lėšos – valstybės biudžeto pajamų dalis, fizinių, juridinių asmenų, kitų organizacijų, jų padalinių ir užsienio valstybių tikslinės lėšos.

2 pav. SUMIN programai įgyvendinti skirtos ir faktiškai panaudotos lėšos 2016–2019 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal SUMIN ir LAKD biudžeto vykdymo, veiklos ataskaitų duomenis

Keliams tiesti, rekonstruoti, remontuoti ir prižiūrėti skiriama lėšų ir iš savivaldybių biudžetų, šie darbai finansuojami ir ES lėšomis, nepatenkančiomis į SUMIN programą (LVPA ir APVA mišrūs projektai). Audito metu surinkę duomenis²⁵ nustatėme, kad 2016–2018 m. darbams faktiškai panaudota dar 302,7 mln. Eur: 13,2 mln. Eur – ES investicijos, 289,5 mln. Eur savivaldybių biudžetų lėšos.

Suskaičiavome, kad 2016–2019 m. buvo tiesta, rekonstruota ir taisyta per 4,2 tūkst. km kelių²⁶ (3,0 tūkst. km valstybinės ir 1,2 tūkst. km vietinės reikšmės), t. y. kasmet vidutiniškai po 1,0 tūkst. km. Palyginę finansavimą, skirtą valstybinės²⁷ reikšmės keliams tiesti ir remontuoti, nustatėme²⁸, kad daugiausia lėšų panaudota darbams didžiausio eismo intensyvumo magistraliniuose keliuose atlikti (3 pav.).

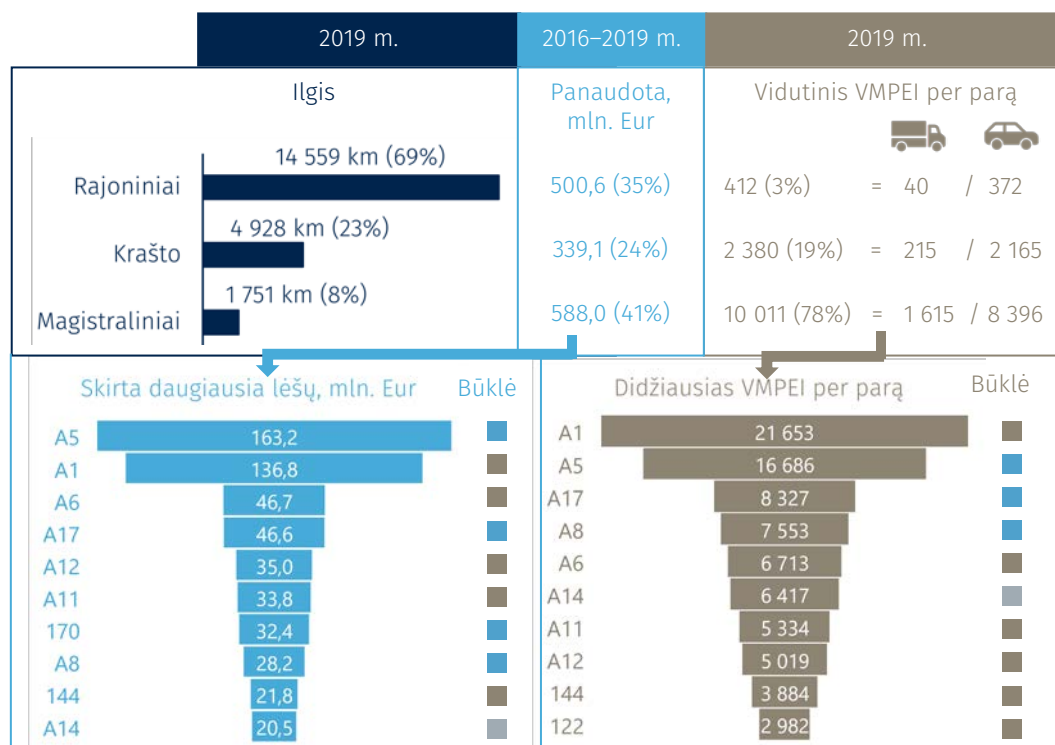
²⁵ Duomenis rinkome iš SUMIN, LAKD, APVA, CPVA, NMA, LVPA, Lietuvos statistikos departamento.

²⁶ LAKD 2016–2019 m. veiklos ataskaitų duomenys. Prieiga per internetą: <http://lakd.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai>.

²⁷ Vietinės reikšmės keliuose visi šie duomenys nėra matuojami ir (ar) sisteminami, todėl palyginti negalėjome.

²⁸ LAKD IS „Kelių projektai“ ir IS LAKIS duomenys.

3 pav. Valstybinės reikšmės kelių ilgis ir eismo intensyvumas juose 2019 m., faktiškai darbams atlikti 2016–2019 m. panaudotos lėšos



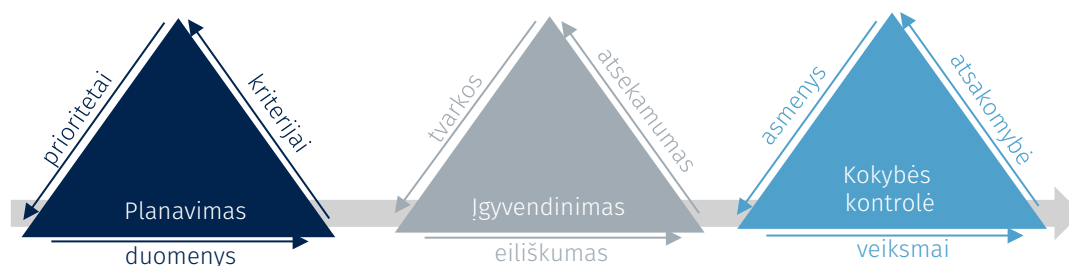
Sutartiniai ženklai: būklė 2019 m. ■ gera ■ patenkinama ■ bloga

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Lietuvos statistikos departamento, LAKD ir TKA duomenis

Nustatyti kelių priežiūros ir plėtros valstybės politikos kryptis pavesta Seimui. Vyriausybė įpareigota nustatyti gatvių, kurios yra valstybinės reikšmės kelių tąsa, projektavimo, tiesimo ir priežiūros darbų tvarką, kelių naudotojo mokesčio dydžius ir kt. SUMIN pavesta formuoti kelių priežiūros ir plėtros valstybės politiką, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą. LAKD turi organizuoti, koordinuoti valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą. Savivaldybės organizuoja vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrą, taisymą, tiesimą, atsako už saugaus eismo organizavimą²⁹.

Valstybės kontrolės auditoriai vertino kelių infrastruktūros valdymo etapus (4 pav.).

4 pav. Pagrindiniai audito metu vertinti etapai



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktų nuostatas

²⁹ Kelių įstatymas, 5 str.

AUDITO REZULTATAI

1. DARBŲ PLANAVIMAS TURI BŪTI LABIAU ORIENTUOTAS Į NEPATENKINAMOS BŪKLĖS INFRASTRUKTŪROS ATNAUJINIMĄ

1. Europos Komisija, EBPO, Europos Audito Rūmai ragina visas šalis prieš pradėdant įgyvendinti naujus projektus išanalizuoti jų poreikį, investicijų grąžą, socialinį naudingumą ir įvertinti, ar viešasis sektorius yra finansiškai pajėgus šį turtą išlaikyti. Ekspertai siūlo daugiau dėmesio skirti esamos infrastruktūros, kuri yra nepatenkinama, priežiūrai ir atnaujinimui³⁰.

1.1. Kelių infrastruktūros politikos formavimas valstybės mastu ne visada tinkamas

2. Siekiant efektyviai valdyti turtą (ir kelių infrastruktūrą), turi būti parengta turto valdymo strategija, numatyti tikslai, prioritetai ir kryptys, leidžiantys įvertinti, kokios optimalios turto bazės reikia³¹. 2019 m. SUMIN pradėjo darbus ilgalaikiai susisiekimo iki 2050 m. strategijai parengti: įvyko viešųjų pirkimų konkursas, įsigytos strategijos projekto rengimo paslaugos, šiuo metu projektas yra parengtas ir derinamas ministerijoje.

Atsižvelgdami į tai, kad vertinti šią strategiją dar anksti, atlikdami auditą laikėmės nuomonės, kad kelių infrastruktūros plėtros planavimas tinkamas, kai yra numatyti kelių tinklo plėtros prioritetai ir kryptys.

3. Išanalizavę 2009–2019 m. strateginio planavimo dokumentus nustatėme, kad šalies kelių tinklo plėtros prioritetai ir kelių infrastruktūros plėtros kryptys numatyti įvairaus lygio valstybės planavimo dokumentuose, pavyzdžiui, 2014–2020 m. nacionalinėje pažangos programoje³², Nacionalinėje susisiekimo plėtros 2014–2022 m. programoje³³.
4. Šiuose dokumentuose numatyti prioritetai ir plėtros kryptys nukreipti į: modernios transporto infrastruktūros ir darnaus judumo plėtojimą; TEN-T kelių infrastruktūros plėtojimą; neigiamą tranzitinių srautų poveikio miestų transporto sistemoms mažinimą ir kt. Šie valstybės planavimo dokumentuose numatyti prioritetai ir kryptys, laikantis ES gerosios praktikos³⁴, nurodančios, kad valstybių narių infrastruktūrų sprendimai būtų suderinti su ES prioritetais, siejasi ir su ES transporto politikos kryptimis (pavyzdys).

³⁰ Europos Audito Rūmų parengta padėties apžvalga: siekiant sėkmingo transporto sektoriaus Europos Sąjungoje. Uždaviniai, kuriuos reikia išspręsti, 2018 m.; Europos Komisija „Transportas ES. Dabartinės tendencijos ir klausimai – 2018 m.“; Poveikio vertinimas, pridėdamas prie Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/62/EB dėl sunkiasvorių krovinių transporto priemonių apmokestinimo už naudojimąsi tam tikra infrastruktūra, SWD(2017); Europos Parlamento 2017-01-19 rezoliucija dėl logistikos ES ir daugiarūšio transporto naujuose TEN-T koridoriuose (2015/2348 (INI); 2017-12-05 Tarybos išvados dėl transeuropinio transporto tinklo (TEN-T) įgyvendinimo ir Europos infrastruktūros tinklų priemonės (EITP) transporto srityje.

³¹ INTOSAI GOV 9160 standartas. Viešojo turto gero valdymo skatinimo gairės, 2016 m. Prieiga per internetą: https://proxyspare.crushus.com/www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm.

³² Patvirtinta Vyriausybės 2012-11-28 nutarimu Nr. 1482.

³³ Patvirtinta Vyriausybės 2013-12-18 nutarimu Nr. 1253.

³⁴ Europos Audito Rūmų parengta padėties apžvalga: siekiant sėkmingo transporto sektoriaus Europos Sąjungoje. Uždaviniai, kuriuos reikia išspręsti, 2018 m.

Kelių tinklo plėtros prioritetų ir krypčių pavyzdžiai

ES prioritetai ir kryptys	LT prioritetai ir kryptys
● Baltoji knyga: iki 2030 m. sukurti visu pajėgumu veikiantį ir visą ES apimantį daugiarūšio transporto TEN-T pagrindinį tinklą, kuriame iki 2050 m. būtų sukurtas aukštos kokybės ir pajėgumų tinklas ir atitinkamos informacinės paslaugos; iki 2030 m. 30 proc. ilgesniu kaip 300 km atstumu keliais vežamų krovinių turėtų būti gabenama kitų rūšių transportu, o iki 2050 m. – daugiau kaip 50 proc. pasitelkiant efektyvius ir ekologiškus krovinių vežimo koridorius³⁵; ● EK komunikatas: tinkamai valdyti, prižiūrėti, naujinti ir taisyti didelį infrastruktūros tinklą, kuris iki šiol padeda Europai būti konkurencingai. Esamos infrastruktūros atnaujinimas – naudojant ir pažangiąsias transporto sistemas – daugeliu atvejų yra pigiausias būdas pagerinti visą transporto sistemos veikimą³⁶.	● Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“³⁷: diegti pažangias, išteklius tausojančias ir aplinkos taršą bei klimato kaitą mažinančias technologijas transporto sektoriuje; ● 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programa³⁸: modernizuoti miestų transporto infrastruktūrą, taip mažinti oro taršą miestuose ir už jų ribų, gerinti Lietuvos pasiekiamumą; ● Nacionalinė susisiekimo plėtros 2014–2022 m. programa³⁹: plėtoti ir modernizuoti transeuropinės, valstybinės ir vietinės reikšmės kelių transporto infrastruktūrą.

5. Pastarąjį dešimtmetį⁴⁰ gyventojų skaičius Lietuvoje sumažėjo 375 tūkst. (11 proc.), o kelių ilgis padidėjo 4 tūkst. km (4 proc.), iš jų vietinės reikšmės kelių – 3,4 tūkst. km. Pagal 12-os ES šalių pagrindinius transporto ir eismo keliais rodiklius, vienam gyventojui daugiausia kelių tenka Estijoje, Lietuvoje ir Vengrijoje. Dėl tinklo tankumo šiose šalyse tenka mažiau investicijų į vieną kelio kilometrą, palyginti su skiriama BVP dalimi (1 lentelė).

1 lentelė. 12-os ES šalių pagrindiniai transporto ir eismo keliais rodikliai 2016–2018 m.

Šalis	Kelių ilgis vienam gyventojui, m	Kelių tankumas, km / 100 km ²	Transporto priemonių įveiktas kelias, mlrd. auto. km per metus	Žuvusiųjų skaičius, 1 mln. gyventojų	Investicijų į kelius dalis nuo BVP, proc.	Investicijos į kelių vieną km, tūkst. Eur
	2018 m.	2016 m.	2017 m.	2018 m.	2017 m.	2017 m.
Estija	44,7	139	10,8	51	0,8	3,3
Lietuva	30,6	134	12,1	61	0,8	4,1
Vengrija	21,8	228	43,0	64	1,0	6,1
Slovėnija	21,2	100	21,0*	44	0,3	3,1
Švedija	21,1	53	83,9	32	0,5	11,1
Suomija	19,7	26	51,4	43	0,6	11,5
Prancūzija	16,5	199	606,0	48	0,4	8,5
Austrija	15,7	168	86,8	45	0,1*	3,2*
Čekija	12,3	72	54,6	62	0,5	7,6
Kroatija	6,5	48	22,7	90	0,4	7,7
Jungtinė Karalystė	6,4**	175	526,4	28	0,4	21,8
Bulgarija	2,8	18	1,4	88	0,5*	13,2*

Sutartiniai ženklai: * 2016 m.; ** 2017 m.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Eurostatą, EPBO ir Pasaulio ekonomikos forumo statistinius rodiklius

³⁵ Europos Komisijos 2011-03-28 baltoji knyga „Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyvių išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas“ (KOM (2011) 144).

³⁶ Europos Komisijos 2009-06-17 komunikatas „Darnusis ateities transportas. Siekis sukurti integruotą, technologiškai pažangią ir vartotojams patogią transporto sistemą“ (KOM (2009) 279).

³⁷ Patvirtinta Seimo 2012-05-15 nutarimu Nr. XI-2015, 6.9.2 p.

³⁸ Patvirtinta Vyriausybės 2012-11-28 nutarimu Nr. 1482, 3.2.1 p.

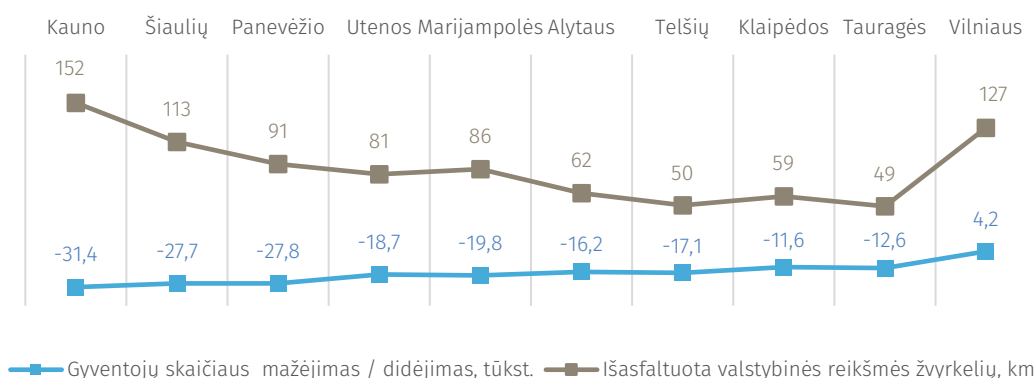
³⁹ Patvirtinta Vyriausybės 2013-12-18 nutarimu Nr. 1253.

⁴⁰ Rėmėmės Lietuvos statistikos departamento duomenimis. Prieigos per internetą: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?region=all#/>; <https://osp.stat.gov.lt/keliu-transportas>.

6. Atlikę pastarųjų dviejų Vyriausybės programų⁴¹ analizę nustatėme, kad ne visos numatytos kelių infrastruktūros plėtros kryptys atitinka besikeičiančią situaciją dėl gyventojų skaičiaus mažėjimo:

- Siekdamas didinti kaimo vietovių gyvybingumą, mažinti skirtumus tarp regionų, pastarosios dvi Vyriausybės kaip prioritetą numatė mažinti neasfaltuotų valstybinės reikšmės kelių ilgį ir išasfaltuoti 2 254 km: 16-oji – 600 km, 17-oji – 1 654 km. Suskaičiavome, kad audituojamu laikotarpiu šiems darbams atlikti kasmet buvo panaudota⁴² nuo 14 iki 39 proc. visų lėšų, skirtų valstybinės reikšmės keliams tiesti ir remontuoti. Surinkę duomenis apie asfaltuotus valstybinės reikšmės žvyrkelius⁴³ ir gyventojų skaičiaus pokytį nustatėme, kad 2013–2019 m. daugiausia kelių išasfaltuota tose apskrityse (išskyrus Vilniaus), kur gyventojų skaičiaus mažėjimas buvo didžiausias (5 pav.).

5 pav. Išasfaltuotų valstybinės reikšmės kelių ir gyventojų skaičiaus pokytis 2013–2019 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal LAKD ir Lietuvos statistikos departamento duomenis

Nepaisant gyventojų skaičiaus mažėjimo, LAKD ir toliau planuoja⁴⁴ iki 2035 m. išasfaltuoti dar 3 190 km valstybinės reikšmės žvyrkelių (preliminari vertė – 957 mln. Eur). Be jų, nuo 2019 m. iš KPPP lėšų⁴⁵ panaudota 9,3 mln. Eur vietinės reikšmės keliams (80,4 km) su žvyro danga asfaltuoti, o 2020 m. šiems keliams asfaltuoti skirta⁴⁶ du kartus daugiau lėšų (20 mln. Eur). Be to, įgyvendinant Ekonomikos skatinimo ir koronaviruso (COVID-19) plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių planą, 30 proc. visų keliams remontuoti skirtų⁴⁷ lėšų (45,3 mln. iš 150 mln. Eur) paskirstyta⁴⁸ gyvenvietėse esantiems ir jas jungiantiems keliams (gatvėms) su žvyro danga asfaltuoti.

⁴¹ XVI Vyriausybės programa, kuriai pritarta Seimo 2012-12-13 nutarimu Nr. XII-51; Vyriausybės 2012–2016 m. programos įgyvendinimo prioritetinės priemonės, patvirtintos Vyriausybės 2013-03-13 nutarimu Nr. 228; XVII Vyriausybės programa, kuriai pritarta Seimo 2016-12-13 nutarimu Nr. XIII-82; Vyriausybės programos įgyvendinimo planas, patvirtintas Vyriausybės 2017-03-13 nutarimu Nr. 167.

⁴² Pagal LAKD veiklos ataskaitų duomenis: 2016 m. – 14 proc., 2017 m. – 18 proc., 2018 m. – 16 proc., 2019 m. – 39 proc. (be priežiūros darbams atlikti skirtų lėšų).

⁴³ Pagal IS LAKIS duomenis 2013–2019 m. išasfaltuota 870 km žvyrkelių.

⁴⁴ Valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros iki 2035 m. strategijos projektas. Prieiga per internetą: http://sumin.lrv.lt/uploads/sumin/documents/files/Keliai_2035_strategijos%20projektas.pdf.

⁴⁵ Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų vietinės reikšmės keliams su žvyro danga asfaltuoti paskirstymo 2019 metais tvarkos aprašas, patvirtintas susisiekimo ministro 2019-04-05 įsakymu Nr. 3-168.

⁴⁶ Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų vietinės reikšmės keliams su žvyro danga asfaltuoti paskirstymo 2020 metais tvarkos aprašas, patvirtintas susisiekimo ministro 2020-01-20 įsakymu Nr. 3-36.

⁴⁷ Vyriausybės 2020-04-22 nutarimas Nr. 412 „Dėl lėšų skyrimo“.

⁴⁸ Ekonomikos skatinimo ir koronaviruso (COVID-19) plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių plano lėšų gyvenvietėse esantiems ir gyvenvietes jungiantiems keliams (gatvėms) su žvyro danga asfaltuoti paskirstymo sąrašas, patvirtintas susisiekimo ministro 2020-05-25 įsakymu Nr. 3-346.

- Dvi pastarosios Vyriausybės taip pat numatė plėsti dviračių takų infrastruktūrą: 16-oji planavo įrengti 40 km šių takų, 17-oji – 103 km. Suskaičiavome, kad faktiškai⁴⁹ 2014–2018 m. nutiesta 373 km, iš jų daugiausia Kauno (181,8 km) ir Šiaulių (64,5 km) apskrityse, kur gyventojų skaičiaus mažėjimas buvo didžiausias – atitinkamai 31,4 tūkst. ir 27,7 tūkst. Be jų, LAKD planuoja⁵⁰ iki 2035 m. nutiesti ir rekonstruoti 610 km pėsčiųjų ir dviračių takų, preliminarį darbų vertė – 130 mln. Eur. Jau dabar kai kurie dviračių takai yra apleisti dėl menko jų naudojimo ar priežiūros (pavyzdys).

Auditorių apžiūrėto dviračių tako pavyzdys

Dviračių takas Plungės r. savivaldybėje, Telšių apskrityje, kurioje gyventojų skaičius sumažėjo 17,1 tūkst., dviračių takų nutiesta 13,0 km. Čia dviračių tako kraštai ištrupėję, apaugę žole, vietomis susiformavę dangos plyšiai.



7. Nenaudojama ir tinkamai neprižiūrėta kelių infrastruktūra investicijų reikalaus ir ateityje. Todėl jau dabar neatsižvelgiant į šalyje vykstančius pokyčius dėl gyventojų skaičiaus mažėjimo, investicijos gali būti neproporcingos teikiamai naudai, nes šia kelių infrastruktūra ilgainiui bus naudojama retai. EBPO ekspertai taip pat pažymi, kad investicijos turi būti planuojamos atsižvelgiant į esamą demografinę padėtį⁵¹.
8. Be to, didindama valstybės ir savivaldybių turto valdymo efektyvumą, Vyriausybė numatė nustatyti pagrindinių valstybės turto rūšių valdymo efektyvumo rodiklius⁵². Atlikę teisės aktų analizę nustatėme, kad susisiekimo ministras 2018 m. patvirtino⁵³ tris valstybei nuosavybės teise priklausančių kelių valdymo efektyvumo rodiklius. Tačiau visi jie neambicingi, neskatina siekti pokyčio ir geresnio rezultato, nes laikoma, kad magistraliniai keliai valdomi efektyviai, kai jie bus patenkinamos, o krašto ir rajoniniai – blogos būklės (6 pav.). Nustačius neambicingus siektinus rodiklius, didėja galimybė juos įgyvendinti, tačiau valstybei nuosavybės teise priklausančių kelių valdymo efektyvumas gali ir nedidėti.

⁴⁹ Lietuvos statistikos departamento duomenys.

⁵⁰ Valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros iki 2035 m. strategijos projektas. Prieiga per internetą: http://sumin.lrv.lt/uploads/sumin/documents/files/Keliai_2035_strategijos%20projektas.pdf.

⁵¹ EBPO rekomendacijų santrauka. Prieiga per internetą: <http://www.lpk.lt/wp-content/uploads/2016/03/LPK-ekspert%C5%B3-atlikta-EBPO-rekomendacij%C5%B3-Lietuvai-2016-03-15-SANTRAUKA.pdf>.

⁵² XVII Vyriausybės programa, kuriai pritarta Seimo 2016-12-13 nutarimu Nr. XIII-82, 217.3 p.; Vyriausybės programos įgyvendinimo planas, patvirtintas Vyriausybės 2017-03-13 nutarimu Nr. 167, 3.1.3. darbas.

⁵³ Susisiekimo ministro 2018-11-02 įsakymas Nr. 3-551 „Dėl valstybei nuosavybės teise priklausančių kelių valdymo efektyvumo rodiklių patvirtinimo“.

6 pav. Valstybinės reikšmės kelių valdymo efektyvumo rodikliai ir auditorių apžiūrėti blogos būklės keliai

Susisiekimo ministro įsakymu patvirtinti efektyvumo rodikliai		Suminis būklės indeksas DBI ⁵⁴	
Kelias	DBI (mažiau kaip)	Grupė	Grupės ribos
Magistraliniai	3	Labai gerai	0–1
Krašto	3,5	Gerai	1–2
Rajoniniai	4	Patenkinamai	2–3
		Blogai	3–4
		Labai blogai	4–5

Blogos būklės keliai, kurie pagal patvirtintus efektyvumo rodiklius laikomi valdomais efektyviai



Krašto kelias Nr. 169 Skuodas–Plungė. DBI: 2018 m. – 2,84, 2019 m. – 3,48. VMPEI 2019 m. – 1 693. 2018–2019 m. 61 eismo įvykis.

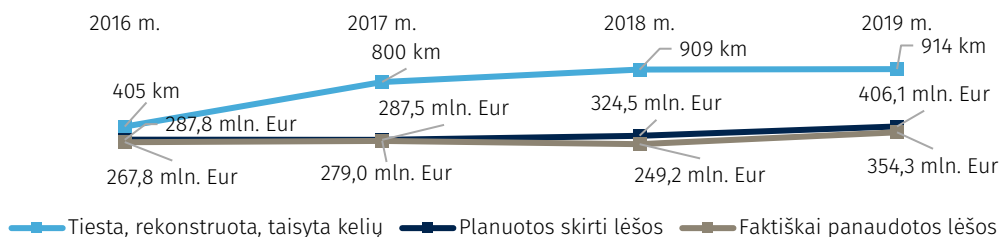


Rajoninis kelias Nr. 2302. DBI: 2018 m. – 2,94, 2019 m. – 3,27. VMPEI 2019 m. – 680. 2018–2019 m. 22 eismo įvykiai.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktų nuostatas, LAKD, TKA duomenis ir auditorių apžiūrų vietoje rezultatus

9. Palyginę valstybinės reikšmės kelių su asfalto danga būklės 2016–2019 m. duomenis nustatėme, kad 2019 m., lyginant su 2016 m., jų būklė blogėjo, o 2019 m. 60 proc. šių kelių buvo blogos arba labai blogos būklės (plačiau – 1.3 poskyryje). Atlikę valstybinės reikšmės keliams 2016–2019 m. skirtą finansavimo analizę nustatėme, kad kasmet, išskyrus 2017 m., vis daugiau lėšų buvo skirta šių kelių tinklui plėtoti, modernizuoti ir eismo saugumui didinti. Tuo pačiu laikotarpiu didėjo tiestų ir taisytų kilometrų skaičius šiuose keliuose (7 pav.).

7 pav. Tiesta, rekonstruota, taisyta valstybinės reikšmės kelių, planuotos skirti ir faktiškai panaudotos lėšos (KPPP ir ES) šių kelių tinklui plėtoti, modernizuoti, eismo saugumui didinti 2016–2019 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal LAKD veiklos ataskaitų duomenis

10. Nepaisant to, kad kelių tinklui plėtoti ir modernizuoti kasmet skiriama vis daugiau lėšų, EK ateinančiu finansinės paramos laikotarpiu Lietuvai siūlo mažinti infrastruktūrai skiriamas lėšas ir skirti daugiau lėšų klimato kaitai, intelektinių transporto sistemų diegimui, tyrimams ir skaitmeninimui⁵⁵. Todėl daugiau dėmesio turėtų būti skiriama esamai valstybinės reikšmės kelių infrastruktūros būklei gerinti. Be to, valstybei nuosavybės teise priklausančių kelių

⁵⁴ Valstybinės reikšmės kelių dangos būklės vertinimo tvarkos aprašas, patvirtintas LAKD direktoriaus 2018-03-08 įsakymu Nr. V-51, 58 p.

⁵⁵ „Price Waterhouse Coopers“ ir UAB „ESTEP Vilnius“ ataskaita „Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 metų vertinimas: transportas“. Prieiga per internetą: <https://www.esinvesticijos.lt/lt/dokumentai/lietuvas-ukio-sektoriu-finansavimo-po-2020-metu-vertinimas>.

valdymo efektyvumo rodikliai turėtų būti ambicingesni ir taip būtų sudarytos prielaidos siekti geresnės jų kokybės.

1.2. Nuolatinė Kelių priežiūros ir plėtros programos komisija jai pavestų funkcijų iš esmės neatliko

11. Seimas įstatymu nustatė, kad KPPP finansavimo įstatymo įgyvendinimą prižiūri nuolatinė KPPP komisija⁵⁶. Komisijai vadovavo ir jos darbą organizavo susisiekimo viceministras. Jos posėdžiai turėjo vykti ne rečiau kaip kartą per pusmetį, be to, ji privalėjo kasmet teikti Vyriausybei atlikto darbo ataskaitas. Komisijai buvo pavesta⁵⁷:
 - prižiūrėti, kad visos KPPP numatytos nuostatos būtų laiku ir tinkamai vykdomos, kruopščiai įgyvendinama kelių priežiūra ir eismo saugumo priemonės;
 - vertinti lėšų, skirtų KPPP finansuoti, panaudojimo efektyvumą; inicijuoti nepriklausomas technines ir ekonomines ekspertizes.
12. Audito metu laikytasi nuostatos, kad KPPP finansavimo įstatymas prižiūrimas tinkamai, jei nuolatinė KPPP komisija: valstybės ir savivaldybių institucijoms teikė siūlymus dėl KPPP finansavimo ir jos įgyvendinimo; vertino kelių tiesimo, modernizavimo ir priežiūros darbų procesus, numatomų atlikti darbų perspektyvas; Vyriausybei teikė siūlymus dėl kelių tinklo plėtojimo, modernizavimo, prioritetinių krypčių numatymo.
13. Išanalizavę šios komisijos 2016–2020 m.⁵⁸ veiklą nustatėme, kad ji iš esmės neveikė ir KPPP finansavimo įstatymo įgyvendinimo neprižiūrėjo:
 - į posėdžius rinkosi tris kartus rečiau nei privalėjo: 2016 m. organizuotas vienas posėdis; 2017–2018 m. posėdžių nevyko; 2019 m. organizuoti du, kuriuose aptarta KPPP įgyvendinimo 2018 m. ataskaita, pristatytas Valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros 2019–2035 m. planas; 2020 m. komisija veiklos nevykdė, iki rugpjūčio 31 d. nė vienas posėdis neįvyko;
 - nė vienais metais komisija Vyriausybei neteikė savo darbo ataskaitų, Vyriausybei ir kitoms institucijoms neteikė siūlymų dėl kelių tinklo plėtojimo, prioritetinių krypčių numatymo, KPPP finansavimo;
 - SUMIN interneto svetainėje⁵⁹ informacijos apie 2016–2019 m. vykdytą nuolatinės KPPP komisijos veiklą, išskyrus 3 posėdžių protokolus, nėra, nors už informacijos apie šios komisijos veiklą interneto svetainei rengimą ir skelbimą yra atsakinga SUMIN Kelių ir oro transporto politikos grupė⁶⁰;
 - audito metu SUMIN nepateikė įrodymų, patvirtinančių, kad nuolatinė KPPP komisija užtikrino jai pavestų uždavinių įgyvendinimą. SUMIN nurodė, kad 2016–2018 m. komisija veikė tik teisiškai, bet iš tikrųjų uždavinių ir funkcijų nevykdė.

⁵⁶ Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymas, 9 str. 4 d. (redakcija, galiojusi iki 2020-08-31).

⁵⁷ Nuolatinės Kelių priežiūros ir plėtros programos komisijos nuostatai, patvirtinti Vyriausybės 2002-03-27 nutarimu Nr. 407, 4 p.

⁵⁸ 2020 m. vertintas laikotarpis – nuo sausio iki rugsėjo mėn.

⁵⁹ Prieiga per internetą: <http://sumin.lrv.lt/lt/struktura-ir-kontaktai/komisijos-ir-darbo-grupes/tarpzinybines-komisijos/nuolatine-keliu-prieziuros-ir-pletros-programos-komisija>. Būklė fiksuota 2020-08-31.

⁶⁰ Susisiekimo ministro 2019-04-01 įsakymas Nr. 3-155, 14 priedas „Ministerijos administracijos padalinių, atsakingų už informacijos ministerijos interneto svetainei rengimą ir skelbimą, sąrašas“, 9.1 p. Prieiga per internetą: [http://sumin.lrv.lt/uploads/sumin/documents/files/VTT\(%20su%20turiniu\).pdf](http://sumin.lrv.lt/uploads/sumin/documents/files/VTT(%20su%20turiniu).pdf).

14. Kadangi nuolatinė KPPP komisija iš esmės neveikė, ji neprisidėjo prie KPPP finansavimo įstatymo įgyvendinimo. Atkreipiamė dėmesį, kad, atsižvelgdamas į šios komisijos neveikimą ir siekdamas mažinti papildomas biurokratinės struktūras⁶¹, Seimas nuo 2020 m. rugsėjo 1 d. numatė KPPP finansavimo įstatymo įgyvendinimo priežiūrą pavesti vykdyti ne nuolatinei KPPP komisijai, o SUMIN. Be to, susisiekimo ministrui pavedė kiekvienais metais atsiskaityti Seimui už KPPP finansavimo lėšų panaudojimą⁶².

1.3. Lietuvos automobilių kelių direkcija iki 2020 m. pakankamų duomenų kelių darbams planuoti neturėjo

15. Atsižvelgiant į ribotas viešąsias lėšas planuojant darbus, tarp jų ir keliuose, svarbu pirmiausia pasirinkti tuos darbus, kurių įgyvendinimas duos didžiausią naudą, pvz., blogos būklės, didžiausio eismo intensyvumo keliuose. Audito metu vertindami, kaip planuojami darbai valstybinės reikšmės keliuose, analizavome, ar LAKD turimų duomenų planavimui pakanka.
16. Laikėmės nuomonės, kad darbams valstybinės reikšmės keliuose planuoti duomenys yra pakankami ir tvarkant juos laikomasi informacijos išsamumo principo⁶³, kai LAKD turi visų valdomų kelių:
- VMPEI ir planuodama darbus juos naudoja;
 - DBI ir planuodama darbus juos naudoja.
17. Pagal teisės aktus⁶⁴ VMPEI turi būti naudojamas sudarant asfaltuotų kelių ruožų⁶⁵, kelių ruožų su žvyro dangomis, sankryžų ir kelio statinių prioritetines eiles.
18. Atlikę teisės aktų⁶⁶ ir dokumentų⁶⁷ analizę nustatėme, kad LAKD, planuodama darbus valstybinės reikšmės keliuose, turi ir naudoja VMPEI. TKA pagal sutartis su LAKD tyrė ir 2016–2019 m. jai teikė eismo intensyvumo apskaitą keliuose. Iš jos matyti, kad VMPEI buvo įvertintas beveik visuose keliuose⁶⁸, be to eismas visuose valstybinės reikšmės keliuose 2019 m., palyginti su 2016 m., didėjo 10 proc. (8 pav.).

⁶¹ Pagrindinio komiteto išvada dėl Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo Nr. VIII-2032 9 straipsnio pakeitimo ir įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo projekto. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/1b728e60950c11eaa51db668f0092944?fwid=6ar7pgpvd>. Ekonomikos komiteto posėdis, 2020-05-08. Prieiga per internetą: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35770&p_k=1&p_event_id=14291.

⁶² Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo Nr. VIII-2032 9 straipsnio pakeitimo ir įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymas, 1 str. 6 d.

⁶³ Valstybės informacinių išteklių valdymo įstatymas, 10 str. 1 p. Informacijos išsamumo principas reiškia, kad institucijos disponuoja pakankama informacija (šiuo atveju – duomenimis apie kelių būklę ir eismo intensyvumą), kuri leidžia atlikti joms pavestas funkcijas.

⁶⁴ LAKD direktoriaus įsakymai: 2004-09-10 Nr. V-134; 2020-03-13 Nr. V-33; 2018-10-17 Nr. V-228; 2018-06-14 Nr. V-134; LAKD Valstybinės reikšmės kelių ir tiltų projektų vertinimo ir atrankos komisijos 2017-09-15 protokolai, 1–8 p.

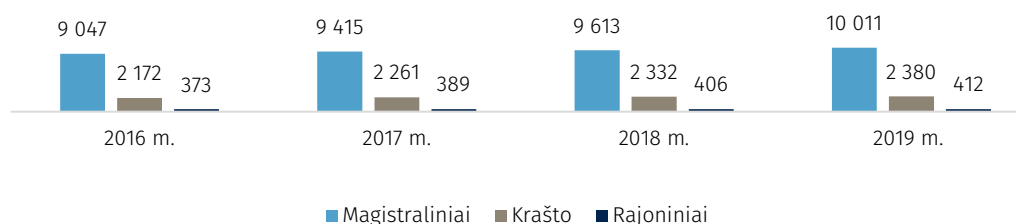
⁶⁵ Audituojamu laikotarpiu VMPEI numatyta naudoti: 2015–2017 m., 2020 m. kelių ruožų eilėms sudaryti; nuo 2018 m. kelio statinių, vieno lygio sankryžų pertvarkymo eilėms sudaryti; 2018–2022 m. žvyrkelių asfaltavimo programai sudaryti.

⁶⁶ LAKD direktoriaus įsakymai: 2004-09-10 Nr. V-134; 2020-03-13 Nr. V-33; 2018-10-17 Nr. V-228; 2018-06-14 Nr. V-134; LAKD Valstybinės reikšmės kelių ir tiltų projektų vertinimo ir atrankos komisijos 2017-09-15 protokolai, 1–8 p.

⁶⁷ TKA pateikti dokumentai apie 2016–2019 m. eismo intensyvumo apskaitą valstybinės reikšmės keliuose.

⁶⁸ Išskyrus 2016–2017 m. Nr. A21 ir 3401, 2018 m. Nr. A21, 2252 ir 2535, 2019 m. Nr. A21 ir 3401.

8 pav. Vidutinis VMPEI automobilių per parą valstybinės reikšmės keliuose 2016–2019 m., vnt.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal TKA pateiktus duomenis

19. Teisės aktai⁶⁹ taip pat nustato, kad, planuojant kelio tiesimo, rekonstravimo ir remonto darbus, turi būti naudojamas DBI. Šis indeksas nustatomas tik asfaltuotiems kelio ruožams.
20. Audito rezultatai rodo, kad TKA pagal sutartis su LAKD tyrė ir jai teikė kelių su asfalto danga DBI vertinimus. Atlikę šių duomenų analizę nustatėme, kad LAKD ne visada buvo laikomasi informacijos išsamumo principo, nes 2016–2019 m. LAKD, kad galėtų pagrįstai planuoti darbus, neturėjo duomenų apie visų asfaltuotų kelių DBI, nes nebuvo vertinta nuo 21 iki 62 proc. kelių būklė. 2020 m. padaryta darbų planavimo pažanga, nes 2019 m. įvertinta beveik visų (96 proc.) kelių asfaltuotų ruožų būklė (2 lentelė).

2 lentelė. Įvertinti valstybinės reikšmės keliai 2015–2019 m.⁷⁰

Laikotarpis	2015 m.	2016 m.	2017 m.	2018 m.	2019 m.
Įvertintų kelių dalis, km	79 % (11 067 iš 14 089 km)	38 % (5 428 iš 14 089 km)	46 % (6 622 iš 14 288 km)	73 % (10 899 iš 14 966 km)	96 % (14 546 iš 15 112 km)

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal TKA pateiktus duomenis

Teigiamą pokytį lėmė tai, kad 2018 m. TKA įsigijo naująjį kelių tyrimų automobilį, kuris aprūpintas naujesne ir pažangesne kelio paviršiaus būklės rodiklių nustatymo technologija. Tai leido padidinti darbo našumą. TKA kelių būklės vertinimams atlikti pirmąjį automobilį įsigijo 1996 m., antrąjį – 2006 m.

21. Siekdami įvertinti, kokia yra pagrindinių Lietuvos kelių būklė, nagrinėjome TKA atliktus šių kelių būklės tyrimų rezultatus. Nustatėme, kad 2016–2019 m. didžiosios dalies⁷¹ valstybinės reikšmės kelių būklė bloga arba labai bloga (3 lentelė):

3 lentelė. Blogos ir labai blogos būklės valstybinės reikšmės keliai 2016–2019 m.

Laikotarpis	2016 m.	2017 m.	2018 m.	2019 m.
Kelių dalis (skaičius)	79 % (120 iš 152)	41 % (63 iš 152)	53 % (316 iš 599)	60 % (868 iš 1 435)

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal TKA pateiktus duomenis

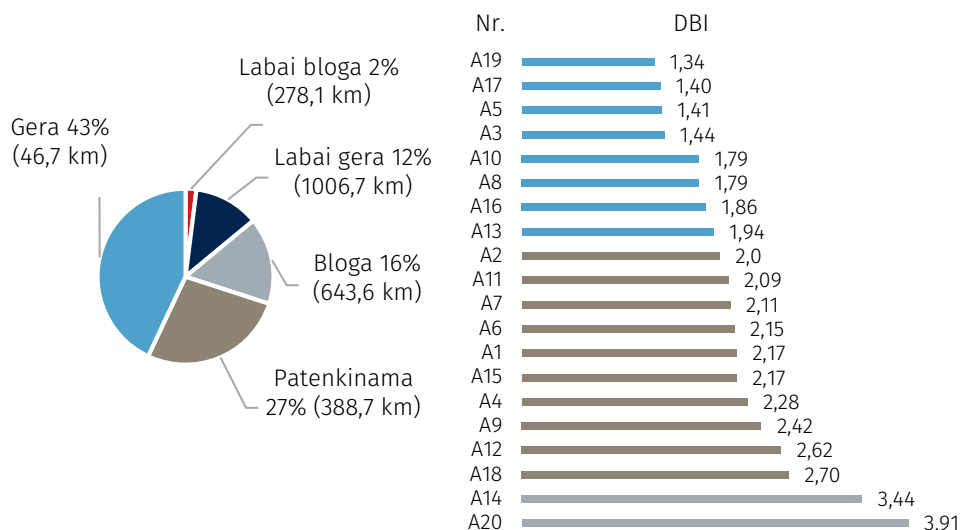
- beveik pusės (45 proc.) pagrindinių Lietuvos magistralinių kelių, kuriais vyksta intensyviausias transporto priemonių eismas, būklė yra patenkinama, bloga arba labai bloga. Geriausios būklės yra A19, blogiausios – A20 keliai (9 pav.);

⁶⁹ LAKD direktoriaus įsakymai: 2004-09-10 Nr. V-134; 2018-03-08 Nr. V-51. Iki 2017 m. kelių ruožų būklė buvo nustatoma pagal suminį dangos suirimo laipsnį (SDSLe), nuo 2018 m. – pagal suminį kelio dangos būklės indeksą (DBI).

⁷⁰ 2015–2018 m. kelių ruožų būklės vertinimai teikti 2016–2019 m. kelio darbams planuoti.

⁷¹ Išskyrus 2017 m.

9 pav. Magistralinių kelių būklė 2019 m. ir labai blogos būklės ruožų pavyzdžiai

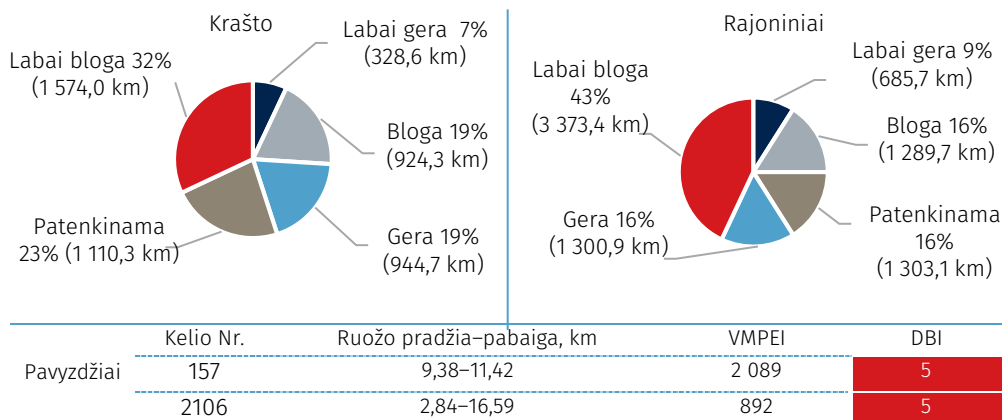


	Kelio Nr.	Ruožo pradžia–pabaiga, km	VMPEI	DBI
Pavyzdžiai	A1	305,69–306,23 (pirma važiuojamoji dalis)	27 949	5
	A3	8,85–9,36 (antra važiuojamoji dalis)	14 775	5

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal TKA pateiktus duomenis

- 3,6 tūkst. (74 proc.) iš 4,9 tūkst. km krašto ir 5,9 tūkst. (75 proc.) iš 7,9 tūkst. km rajoninių kelių yra patenkinamos, blogos arba labai blogos būklės (10 pav.);

10 pav. Krašto ir rajoninių kelių būklė 2019 m., labai blogos būklės ir auditorių apžiūrėtų kelių pavyzdžiai



būklė labai bloga



Krašto kelias Nr. 176 Pirčiupiai–Jasiūnai yra 4 m, vietoje reikalaujamo 7 m pločio. DBI: 2018 m. – 2,12, 2019 m. – 4,77. VPMEI 2019 m. – 788. 2018–2019 m. 8 eismo įvykiai.

Rajoninis kelias Nr. 3202 Paušiniai – Plateliai. DBI: 2018 m. – 4,05, 2019 m. – 4,62. VPMEI 2019 m. – 842. 2018–2019 m. 4 eismo įvykiai.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal TKA pateiktus duomenis ir auditorių apžiūrų vietoje rezultatus

- 523 (34 proc.) iš 1 522 valstybinės reikšmės tiltų būklė patenkinama, bloga arba labai bloga (11 pav.).

11 pav. Tiltų būklės įverčiai 2019 m., 1 ir 2 balais įvertintų tiltų pavyzdžiai

Balas	Būklės įvertis ⁷²	Tiltai, vnt. (dalis)
1	būklė labai bloga, reikia remontuoti ar keisti nedelsiant	9 (1 %)
2	būklė bloga, reikia suremontuoti per artimiausius trejus metus	83 (5 %)
3	būklė patenkinama, reikia suremontuoti per artimiausius penkerius metus	431 (28 %)
4	būklė pakankamai gera, esančius defektus gali ištaisyti priežiūros tarnyba	788 (52 %)
5	būklė gera	185 (12 %)
–	įvertis nenurodytas (rekonstruojami)	26 (2 %)
Iš viso		1 522 (100 %)



Tiltas per Dotnuvėlę (kelias Nr. 144, VMPEI 2019 m. – 3 072).



Tiltas per Voverkį (kelias Nr. A12, VMPEI 2019 m. – 5 989).



Tiltas per Mūkę (kelias Nr. 3504, VMPEI 2019 m. – 723).

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktų nuostatas, TKA ir IS LAKIS duomenis

- Atsižvelgdami į tai, kad LAKD iki 2020 m. neturėjo duomenų apie visų valstybinės reikšmės kelių būklę, o TKA įvertintų kelių būklę blogėjo⁷³, ir į tai, kad automobilių eismas šiais keliais 2016–2019 m. didėjo, siekėme palyginti, kaip kasmet keitėsi kelio ruožų būklė dėl dangos degradacijos ar atlikto remonto.
- Išnagrinėję TKA visus 2015–2019 m. atliktus kelių su asfalto danga ruožų būklės vertinimus nustatėme, kad kasmet vertinamos skirtingo ilgio ir skirtingų ruožų vietos. Iš tuo laikotarpiu įvertintų 21 131 kelių ruožo tik 359 (2 proc.) buvo tie patys – identiška vieta ir atstumas. Kasmet vertinant vis skirtingus ruožus, ilgainiui sudėtinga palyginti jų būklės pokyčius dėl dangos degradacijos ar atlikto remonto. Pasirenkant trumpesnį ar ilgesnį kelio ruožą, galima daryti įtaką jo būklės vertinimui ir ruožo vietai planuojamų atlikti darbų eilėje (pavyzdys).

Kelių ruožų būklės vertinimo pavyzdžiai

Kelio Nr.	Vertinimas atliktas	Vertintas ruožas	DBI	Vieta eilėje
A3	2017 m.	nuo 16,27 iki 26,28 km	1,15	508
	2018 m.	nuo 18,04 iki 21,84 km	3,14	224
226	2017 m.	nuo 18,52 iki 19,29 km	3,80	192
	2018 m.	nuo 16,88 iki 19,29 km	2,81	916

Pastaba: laikotarpiu tarp vertinimų ruožai remontuoti nebuvo

⁷² Tiltų techninės priežiūros taisyklės TTPT 10, patvirtintos LAKD direktoriaus 2010-12-07 įsakymu Nr. V-402, 69 p.

⁷³ Išskyrus 2017 m.

24. Audito rezultatai rodo, kad LAKD pakankamų duomenų kelio darbams planuoti neturėjo, nes kasmet nebuvo vertinama visų valstybinės reikšmės kelių būklė, be to, vertinimui atlikti buvo pasirinkti vis skirtingi kelio ruožai. Taip LAKD, planuodama kelio darbus, negalėjo remtis aktualiais kelių būklės duomenimis, reikalingais prioritetinėms darbų eilėms sudaryti (plačiau 1.5 poskyryje). Todėl reikėtų kasmet atlikti visų valstybinės reikšmės kelių su asfalto dangą būklės vertinimą ir užtikrinti, kad būtų pasirinkta ta pati atkarpa.

1.4. Audituotos savivaldybės neturi pakankamai duomenų, kad galėtų efektyviai planuoti darbus

25. Laikytasi nuostatos, kad savivaldybės turi pakankamai duomenų, kad galėtų efektyviai planuoti kelio (gatvių) darbus, kai:
- visos yra patvirtinusios vietinės reikšmės kelių (gatvių) sąrašus;
 - žinomas visų valdomų kelių (gatvių) ilgis;
 - turi visų valdomų kelių (gatvių) DBI ir VMPEI.
26. Teisės aktas įpareigoja savivaldybes patvirtinti valdomų vietinės reikšmės kelių (gatvių) sąrašą⁷⁴. Peržiūrėję 14 audituotų savivaldybių teisės aktus ir atlikę kelių (gatvių) apžiūras nustatėme, kad šios savivaldybės yra patvirtinusios vietinės reikšmės kelių sąrašus, tačiau kelių priskyrimas vietinės ar valstybinės reikšmės kelių tinklui nėra optimalus, nes:
- 7 iš 14 (50 proc.) savivaldybių (Šalčininkų r., Raseinių r., Panevėžio r., Plungės r., Kretingos r., Marijampolės r., Kėdainių r.) gatvės, einančios per savivaldybių centrus, yra naudojamos miesto reikmėms, tačiau jų savininkas yra LAKD. Iš jų 4 (Šalčininkų r., Kėdainių r., Kretingos r. ir Lazdijų r.) savivaldybių miestų centruose esančios gatvės yra blogos būklės, doko estetinį miesto vaizdą. Pabrėžiame, kad didžiųjų audituotų savivaldybių (Klaipėdoje, Marijampolėje, Panevėžyje, Šiauliuose) centruose ši problema yra išspręsta ir visos gatvės priskirtos vietinės reikšmės keliams.
 - 5 iš 14 (36 proc.) savivaldybių (Raseinių r., Lazdijų r., Radviliškio r., Kėdainių r., Šalčininkų r.) nustatėme atvejus, kai to paties kelio elementai turi skirtingus šeiminius, t. y. kelio važiuojamoji dalis, nuovažos priklauso LAKD, o šaligatviai ar jų dalis, gatvės apšvietimas – savivaldybei (pavyzdys). Tokia situacija neatitinka Kelių įstatymo nuostatos⁷⁵, kad kelias yra inžinerinis statinys, kurio elementai yra važiuojamoji dalis, kelkraščiai, pėsčiųjų ir dviračių takai, techninės eismo reguliavimo priemonės, apšvietimo ir kiti įrenginiai su šių elementų užimama žeme ir kt.

⁷⁴ Kelių įstatymas, 6 str. 4 d.

⁷⁵ Kelių įstatymas, 2 str. 5 d. Kelio elementai yra šie: žemės sankasa, važiuojamoji dalis, kelkraščiai, skiriamoji juosta, kelio grioviai ir kitos vandens nuleidimo sistemos, sankryžos, autobusų sustojimo aikštelės, poilsio aikštelės, pėsčiųjų ir dviračių takai, kelio statiniai, techninės eismo reguliavimo priemonės, želdiniai, esantys kelio juostoje, kelio oro sąlygų stebėjimo ir transporto eismo apskaitos, apšvietimo ir kiti įrenginiai su šių elementų užimama žeme.

Auditorių apžiūrėti Kėdainių m. ir Šalčininkų m. gatvių pavyzdžiai



Pažymime, kad, kai kelio važiuojamoji dalis priklauso LAKD, o jo elementai (šaligatviai, apšvietimas, šviesoforai) – savivaldybei, pastaroji vykdo tų elementų priežiūrą ir patiria išlaidų (pavyzdys).

Kelių elementų priežiūros Šalčininkų r. savivaldybėje pavyzdys

Šalčininkų r., Eišiškių m. Vilniaus g., Rodūnės g., A. Mickevičiaus g., Varėnos pl. šaligatvių priežiūros ir gatvių apšvietimo išlaidos 2019 m. sudarė apie 103 tūkst. Eur. Visos šios gatvės priklauso LAKD, tačiau kelio apšvietimas su priklausiniais ir šaligatviai – Šalčininkų r. savivaldybei.

27. Kai kelių priskyrimas vietinės ar valstybinės reikšmės kelių tinklui nėra optimalus, faktinis naudotojas (savivaldybė) ir savininkas (LAKD) turi derinti tarpusavyje šių kelių (gatvių) statybos ir priežiūros darbus. Taip apsunkinamas kelio darbų planavimas, jų atlikimo organizavimas ir atsakomybių pasiskirstymas, vykdamas šių kelių priežiūrą. Todėl vietinės ir valstybinės reikšmės kelių tinklas turėtų būti optimizuojamas. Geru praktikos pavyzdžiu, optimizuojant kelių tinklą, galėtų būti laikoma Kretingos r. savivaldybė (pavyzdys).

Kretingos r. savivaldybės pavyzdys

LAKD kartu su Kretingos r. savivaldybe vykdo projektą „Valstybinės reikšmės rajoninio kelio Nr. 2303 Kretinga–Kūlpėnai, kuriam Kretingoje suteikti miesto Rotušės a. ir Vilniaus g. pavadinimai, ruožo nuo 0 iki 0,922 km ir nuo 1,050 iki 1,408 km rekonstravimo darbai“. 2020 m. balandžio mėn. pradėta šio kelio rekonstrukcija: bus išasfaltuota gatvė, įrengti pėsčiųjų ir dviračių takai, atlikti kiti darbai. Baigus rekonstrukciją savivaldybė perims per miesto centrą einančias gatves iš LAKD savo nuosavybėn.

28. Pagal teisės aktų nuostatas, skirstant savivaldybėms KPPP lėšas, būtina žinoti valdomų kelių ilgį⁷⁶. Tikslus kelių ilgis nustatomas atlikus kadastrinius matavimus ir jų teisinę registraciją.
29. Išanalizavę Lietuvos savivaldybių asociacijos surinktus duomenis⁷⁷ nustatėme, kad iš 52 savivaldybių valdomų 54,2 tūkst. km kelių (gatvių) 44,8 tūkst. km (83 proc.) kadastriniai matavimai ir teisinė registracija Nekilnojamojo turto registre nebuvo atlikti. Iš jų 14 audituotų savivaldybių valdomų 15,1 tūkst. km kelių (gatvių) 12,4 tūkst. km (82 proc.) kadastriniai matavimai ir teisinė registracija nebuvo atlikti. Iš visų audituotų savivaldybių geru praktikos pavyzdžiu galėtų būti laikomos savivaldybės, atlikusios daugiau kaip pusės valdomų kelių⁷⁸ kadastrinius matavimus ir teisinę registraciją (pavyzdys).

⁷⁶ KPPP finansavimo lėšų naudojimo tvarkos aprašas, patvirtintas Vyriausybės 2005-04-21 nutarimu Nr. 447, 7–10 p.; susisiekimo ministro įsakymai: 2019-04-05 Nr. 3-168, 2020-01-20 Nr. 3-36.

⁷⁷ Lietuvos savivaldybių asociacijos 2019-10-01 duomenys. Duomenų nepateikusias savivaldybės: Švenčionių r., Šilalės r., Kauno r., Kalvarijos r., Joniškio r. Alytaus r. Neringos m., Ignalinos r.

⁷⁸ 2019-10-01 duomenys.

Audituotų savivaldybių pavyzdžiai

Daugiau kaip pusės valdomų kelių kadastrinius matavimus ir teisinę registraciją atlikusios savivaldybės: Šiaulių m. (77,9 proc.), Kėdainių r. (71,4 proc.), Birštono m. (51,1 proc.), Panevėžio m. (50,8 proc.).

30. Per pokalbius audituotose savivaldybėse⁷⁹ ir atlikę duomenų apie teisinę registraciją analizę nustatėme, kad registruojant kelius (gatves) taikoma skirtinga praktika:
- teisiškai registruojamas tik statinys (kelias), pvz., Kėdainių r. savivaldybėje, kur yra registruota 71 proc. kelių (gatvių);
 - kelių (gatvę) teisiškai registruoja kartu su priskiriamu žemės sklypu, pvz., Kretingos r. savivaldybė, kur yra registruota apie 2 proc. kelių. Pastaruoju atveju registracijos procesas užsitęsia, nes savivaldybės kai kuriuos žemės sklypus turi perimti visuomenės poreikiams ir kompensuoti savininkams patirtas išlaidas. Iš 14 audituotų savivaldybių teisiškai užregistruotų 2,6 tūkst. km apie 10 proc. užregistruoti su jiems priskirtais žemės sklypais.
31. Atkreipiame dėmesį, kad LAKD, skirstydama KPPP lėšas savivaldybėms vietinės reikšmės kelio, gatvės tiesimo, taisymo ir priežiūros darbams atlikti, finansavimo dydžiui nustatyti taiko du kriterijus: gyventojų skaičių ir kelių ilgį. Neturint patikimų ir teisingų duomenų apie vietinės reikšmės kelių (gatvių) ilgį, LAKD KPPP lėšų dydį gali planuoti ir paskirstyti netiksliai (pavyzdys).

LAKD 2018 m. Panevėžio r. savivaldybėje nustatytų kelių ilgių neatitikimų pavyzdys

Panevėžio r. patvirtintame kelių sąraše įrašyti 33,5 km objektų, kurie nėra priskirti keliams, iš jų: 2,8 km – aikštės, 1,81 km – dviračių takai, 28,89 km – šaligatviai (pėsčiųjų takai).

32. Planuojant kelio darbus svarbu turėti tikslus duomenis apie kelių ilgį ir dėl to, kad:
- informaciją apie vietinės reikšmės kelių ilgį savivaldybės teikia Lietuvos statistikos departamentui, kuris juos skelbia viešai. Šie duomenys taip pat naudojami skirstant KPPP lėšas vietinės reikšmės keliams su žvyro danga asfaltuoti⁸⁰;
 - nuo 2021 m. savivaldybėms skiriamų lėšų dydis priklausys ir nuo Nekilnojamojo turto registre įregistruotų kelių ilgio. Remiantis šiuo kriterijumi skiriamų lėšų dalis sieks 10 proc. nuo 2021 m., 25 proc. – nuo 2022 m., 50 proc. – nuo 2023 m.⁸¹
33. Kadangi savivaldybėse kelių kadastriniai matavimai ir teisinė registracija yra vangūs, manome, kad jie turėtų būti spartinami. Be to, raginame savivaldybių kontrolierius, prižiūrinius, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas⁸² (ir keliai), atkreipti dėmesį į kelių teisinės registracijos tempą.
34. Be to, pagal gerąją praktiką, siekiant efektyviai planuoti kelio darbus, reikia žinoti valdomų kelių būklės indeksus⁸³ ir judėjimo keliais intensyvumo rodiklius⁸⁴.

⁷⁹ Kalbėjomes su audituotų savivaldybių darbuotojais, atsakingais už vietinės reikšmės kelių infrastruktūrą.

⁸⁰ Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų vietinės reikšmės keliams su žvyro danga asfaltuoti paskirstymo 2020 metais tvarkos aprašas, patvirtintas susisiekimo ministro 2020-01-20 įsakymu Nr. 3-36.

⁸¹ Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų naudojimo tvarkos aprašas, patvirtintas Vyriausybės 2005-04-21 nutarimu Nr. 447, 32.3 p.

⁸² Vietos savivaldos įstatymas, 27 str. 1 d.

⁸³ Valstybinės reikšmės kelių dangos būklės vertinimo tvarkos aprašas, patvirtintas LAKD direktoriaus 2018-03-08 įsakymu Nr. V-51, 59 p.

⁸⁴ LAKD direktoriaus įsakymai: 2020-03-13 Nr. V-33; 2018-10-17 Nr. V-228; 2018-06-14 Nr. V-134; LAKD Valstybinės reikšmės kelių ir tiltų projektų vertinimo ir atrankos komisijos 2017-09-15 protokolai, 1–8 p.

35. Išanalizavę 14 audituotų savivaldybių pateiktus duomenis⁸⁵ ir per pokalbius su jų darbuotojais nustatėme, kad savivaldybės, planuodamos kelių statybos ir priežiūros darbus, nenaudoja:
- kelių būklės indeksų, nes jų sistemiškai nefiksuoja ir nekaupia. Savivaldybėse informacija apie valdomų kelių būklę yra stebima ir vertinama per kasmetines apžiūras ir (ar) atsižvelgiant į gaunamus pranešimus, seniūnų pateikiamą informaciją, tačiau šie duomenys nesisteminami ir nekaupiami. Lazdijų r. savivaldybė pradeda diegti vietinės reikšmės kelių informacinę sistemą su kelių žemėlapiu, kurioje, be kitų kelių parametrų ir duomenų, ateityje planuojama pateikti ir informaciją apie kelių būklę;
 - judėjimo keliais intensyvumo rodiklių, nes jis nuolatos nestebimas ir šie rodikliai nėra žinomi. Miestų savivaldybės, pvz., Šiaulių ir Klaipėdos, epizodiškai organizavo judėjimo intensyvumo stebėjimą kai kuriuose kelių ruožuose, o rajonų savivaldybėse, esant poreikiui, tai atliko seniūnai.
36. Audituotos savivaldybės nurodė, kad planuodamos kelių statybos ir priežiūros darbus šių rodiklių nestebi, nes neturi reikiamos įrangos, be to, kelių tinklas labai platus, todėl stebėjimui atlikti reikėtų papildomų lėšų. Kai sistemiškai nefiksuojami ir nekaupiami duomenys apie valdomų kelių būklę ir eismo intensyvumą juose, sudėtinga remiantis neobjektyviais duomenimis efektyviai planuoti prioritetinių kelių (gatvių) statybos darbus ir numatyti jų atlikimo eiliškumą.
37. LAKD šiuo metu kuria Kelių turto valdymo informacinę sistemą KTVIS⁸⁶. Numatoma, kad naudojant ją bus tvarkomi ne tik valstybinės, bet ir vietinės⁸⁷ reikšmės kelių infrastruktūros duomenys, eismo statistika, kelių projektavimo, taisymo ir priežiūros duomenys, kelio dangos, elementų ir kitų parametrų matavimo, įrenginių, brėžinių, tiltų apžiūrų, šalies teritorijos erdviniai duomenys⁸⁸. Tikimasi, kad, sukaupus planuotus duomenis KTVIS, kelio darbai bus planuojami efektyviau ir remiantis pagrįstais duomenimis.

1.5. Nėra pakankamų įrodymų, kad Lietuvos automobilių kelių direkcija visus planuojamus kelio darbus atrinko pagal reikalavimus

38. Laikėmės nuostatos, kad planuojamus kelio darbus LAKD atrinka pagal nustatytus reikalavimus, kai:
- atrankos vykdymo procesas dokumentuotas taip, kad priimtus sprendimus būtų galima atsekti nuo pradžios iki pabaigos;
 - visos atrankų procedūros reglamentuotos;
 - prioritetinės darbų eilės sudarytos pagal nustatytus kriterijus;
 - informacija apie priimtus sprendimus dėl planuojamų atlikti darbų skelbiama viešai.

⁸⁵ Nagrinėjome audituotų savivaldybių pateiktus dokumentus dėl darbų keliuose 2016–2019 m. planavimo: tarybos sprendimus, administracijos direktoriaus įsakymus, komisijų protokolus, kelių apžiūros dokumentus ir kt.

⁸⁶ Valstybinės ir vietinės reikšmės kelių turto valdymo informacinės sistemos nuostatai, patvirtinti LAKD direktoriaus 2018-03-23 įsakymu Nr. V-67.

⁸⁷ Įgyvendinama valstybinio audito 2013-10-31 ataskaitoje Nr. VA-P-20-11-15 „Ar sudarytos sąlygos efektyviai naudoti valstybės lėšas, skiriamas vietinės reikšmės keliams ir gatvėms prižiūrėti ir modernizuoti?“ pateikta rekomendacija.

⁸⁸ Sistema diegiama įgyvendinant ES remiamą projektą „Kelių duomenų elektroninės paslaugos sukūrimas“ (Nr. 02.3.1-CPVA-V-528-01-0001), jį baigti planuojama 2020 m. pabaigoje.

39. Teisės aktuose⁸⁹ nustatyta, kad priimti sprendimai dėl valstybės arba savivaldybių turto panaudojimo turi būti dokumentuoti taip, kad juos būtų galima atsekti nuo priėmimo iki vykdymo pabaigos. Taip pat įpareigojama⁹⁰ tvirtinti atrankų aprašus, kuriais lėšos skiriamos darbams atlikti ar projektams įgyvendinti. Be to, kelio statybos darbams planuoti turi būti sudarytos⁹¹ kelių objektų prioritetingos eilės pagal nustatytus kriterijus.
40. Audito metu nagrinėdami LAKD pateiktus planuojamų kelio darbų atrankų dokumentus ne visada galėjome įsitikinti, kad valstybinės reikšmės kelių ruožų, kelio statinių, vieno lygio sankryžų, asfaltuotinių žvyrkelių prioritetingos darbų vykdymo eilės sudarytos pagal nustatytus kriterijus, o priimtus sprendimus galima atsekti nuo pradžios iki pabaigos, nes LAKD:
- audituojamu laikotarpiu kelio statinių ir vieno lygio sankryžų eilių sudarymas ne visada buvo reglamentuotas, o kelio statinių eilės ne visada sudarytos (4 lentelė);

4 lentelė. Prioritetinių kelių objektų eilių sudarymo reglamentavimas ir LAKD sudarytos eilės 2016–2019 m.

Objektai	Darbas	2016 m.	2017 m.	2018 m.	2019 m.
Kelio ruožai	reglamentuota sudaryta eilė	■	■	■	■
Kelio statiniai	reglamentuota sudaryta eilė	■	■	■	■
Vieno lygio sankryžos	reglamentuota sudaryta eilė	■	■	■	■
Asfaltuoti žvyrkeliai gyvenvietėse	reglamentuota sudaryta eilė	■	■	■	■
Asfaltuoti žvyrkeliai tarp skirtingų kelio dangų	reglamentuota sudaryta eilė	■	■	■	■

Sutartiniai ženklai: ■ – taip; ■ – ne.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal LAKD teisės aktus, TKA ir LAKD pateiktus duomenis

- nepateikė 2016–2018 m. valstybinės reikšmės kelių 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. Šių objektų TKA, rengdama pasiūlymus žvyrkelių asfaltavimo programai, nevertino ir nesiūlė asfaltuoti (pavyzdys).

Asfaltuoti suplanuotų ruožų pavyzdys

Asfaltuoti atrinkti Vilniaus r. esantys kelių ruožai: kelio Nr. 5208 ruožas nuo 7,5 iki 11,1 km ir kelio Nr. 5222 ruožas nuo 12,8 iki 15,3 km. Rengdama pasiūlymus, TKA šių ruožų asfaltuoti nerekomendavo.

41. Neturėdami šių duomenų negalėjome įsitikinti, kad LAKD audituojamu laikotarpiu visus planuojamus kelio darbus atrinko pagal nustatytus reikalavimus. Po 2018 m. stebime LAKD pažangą⁹² planuojant kelio darbus, tačiau tikslinga numatyti papildomas priemones, kurios užtikrintų, kad šių reikalavimų LAKD visada būtų laikomasi.

⁸⁹ Minimalūs finansų kontrolės reikalavimai, patvirtinti finansų ministro 2003-05-08 įsakymu Nr. 1K-123, 20 p. (redakcija galiojusi iki 2020-06-30).

⁹⁰ Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, patvirtintos finansų ministro 2014-10-08 įsakymu Nr. 1K-316, 79–80 p.

⁹¹ LAKD direktoriaus įsakymai: 2004-09-10 Nr. V-134, 1, 5–7 p.; 2018-03-08 Nr. V-51, 2, 59 p.; 2018-10-17 Nr. V-228, 1, 10–12 p.; 2018-06-14 Nr. V-134, 1, 6, 7 p.; LAKD Valstybinės reikšmės kelių ir tiltų projektų vertinimo ir atrankos komisijos 2017-09-15 protokolai, 1–8 p.

⁹² Žr. 4 lentelę.

42. Siekdami įvertinti, ar LAKD, sudarydama prioritetines darbų eiles, rėmėsi aktualiais ir teisingais duomenimis, nagrinėjome 2019 m. magistralinių ir krašto kelių, kelio statinių ir vieno lygio sankryžų ruožų atrankos dokumentus. Nustatėme atvejų, kai:

- 7,2 tūkst. iš 10,9 tūkst. km (66 proc.) valstybinės reikšmės kelių, vertintų 2018 m., prioritetinės darbų eilės buvo sudarytos remiantis ne aktualiais, o 2–3 m. senumo duomenimis, tai turėjo įtakos objektų vietai eilėse:
 - magistralinių kelių 2 303 km ilgio ruožų eilė sudaryta remiantis prieš dvejus metus (2017 m.) TKA atliktais kelių ruožų būklės vertinimais, iš kurių 605 km ruožų vertinimas atliktas remiantis dar ir ankstesnių metų (2016 m.) duomenimis;
 - krašto kelių 4 906 km ruožų eilė sudaryta remiantis 2017 m. duomenimis (pavyzdys).

Prioritetinių krašto kelių ruožų eilių sudarymo pavyzdys

Kelio Nr. 164 ruožo nuo 113,89 iki 116,55 km, 2019 m. įtraukto į LAKD prioritetinės eilės sąrašą, DBI yra 5, jo vieta sąrašė 5. Tokio pat ruožo būklė tuo pačiu įverčiu TKA buvo įvertinta 2018 m., nors 2017 m. ruožo nuo 113,7 iki 116,5 km DBI buvo 0, nes jis buvo remontuotas.

- 27 iš 1 513 (2 proc.) statinių dėl netikslaus VMPEI buvo skirta / neskirta papildomų balų, todėl keitėsi 70 proc. objektų vieta eilėje, dviejų iš jų – daugiau nei per 100 pozicijų (pavyzdys);

Kelio statinių pavyzdys

Kelio Nr. A21 statinio 0 km VMPEI nebuvo vertintas, jo vieta kelio statinių eilėje yra 461, statiniui skirta 33,63 balo, iš kurių 3 balai – už VMPEI (500 transporto priemonių per parą). Pagal tvarką, kai statinio VMPEI nevertintas, turėjo būti skirti ne 3, bet 2 balai (mažiau nei 400 transporto priemonių per parą). Jeigu kelio statiniui būtų skirti 2 balai, jis nusileistų per 44 pozicijas – į 505 vietą.

- 78 iš 1 341 (6 proc.) vieno lygio sankryžų dėl netikslaus VMPEI buvo skirta / neskirta papildomų balų, dėl to keitėsi beveik 98 proc. sankryžų vieta eilėje, iš jų 12 proc. daugiau nei per 100 pozicijų (pavyzdys).

Vieno lygio sankryžų pavyzdys

Kelio Nr. 170 sankryžos 16 km vieta eilėje yra 344, objektui skirta 30 balų, iš kurių 10 už VMPEI (ruože 1 961 transporto priemonė per parą). Pagal TKA 2017 m. duomenis VMPEI šiame ruože buvo 2 446 transporto priemonės per parą, todėl turėjo būti skirta 40 balų, t. y. 10 balų daugiau. Jeigu objektui būtų skirta 40 balų, jo vieta eilėje pakiltų per 133 pozicijas – į 211.

43. LAKD darbuotojai paaiškino, kad netikslumai sudarant kelio statinių ir vieno lygio sankryžų eiles atsirado dėl techninių klaidų. Nepaisydami nurodytų priežasčių manome, kad dėl šiems kelio statiniams ir vieno lygio sankryžoms skirtų neteisingų balų, jų prioritetinės darbų eilės LAKD ne visada sudarytos laikantis nustatytų kriterijų.

44. Siekdami įvertinti, ar darbai 2016–2019 m. nebuvo planuoti ir atlikti geros būklės ruožuose, palyginome⁹³ 496 kelio ruožuose (2 566 km) faktiškai atliktus darbus ir jų būklės duomenis. Nustatėme:

- 81 iš 496 (16 proc.) atvejų, kai darbai atlikti ir tuose kelių ruožuose, kurių būklė buvo gera (pavyzdys). Iš jų 56 (69 proc.) darbai (15,0 mln. Eur vertė) kelio ruožuose (474 km) nebuvo numatyti 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programoje;

⁹³ LAKD IS „Kelių projektai“ duomenys.

Darbų, atliktų 2016–2019 m. geros būklės kelių ruožuose, pavyzdžiai

- 2016 m. atliktas kelio Nr. A2 ruožo nuo 42,3 iki 44,9 km asfalto dangos paprastasis remontas (vertė – 305,1 tūkst. Eur), ruožo būklė 2015 m. buvo gera;
- 2017 m. atlikti kelio Nr. 207 ruožų nuo 7,8 iki 11,6 km ir nuo 14,4 iki 15,0 km (4,4 km ilgio) asfalto dangų paprastojo remonto darbai, įrengtas paviršiaus apdaras (vertė – 116,6 tūkst. Eur), ruožų būklė 2016 ir 2015 m. buvo gera.

- 50 iš 496 (10 proc.) atvejų, kai darbai buvo atlikti tuose ruožuose, kurių būklė nebuvo vertinta.

45. LAKD planuojant⁹⁴ kelio darbus 2020 m. tendencijos išliko panašios, nes nustatėme 12 iš 89 (13 proc.) atvejų, kai remonto ar rekonstravimo darbai atlikti (6 iš 117 km, vertė 1 mln. Eur) ar suplanuoti atlikti (2 iš 109 km) ir tuose kelių ruožuose, kurių būklė yra gera⁹⁵.

Darbų geros būklės kelių ruožuose 2020 m. pavyzdžiai

- 2020 m. atliktas kelio Nr. 3002 ruožo nuo 2,1 iki 4,3 km asfalto dangos paprastasis remontas (vertė – 235,1 tūkst. Eur), ruožo būklė 2019 m. buvo gera. Ruožas yra 2 133 (iš 3 774) vietoje rajoninių kelių ruožų eilėje.
- 2020 m. sudaryta sutartis dėl darbų atlikimo kelio Nr. 4902 ruože nuo 3 iki 4,6 km, ruožo būklė 2019 m. buvo gera. Ruožas yra 2 496 (iš 3 774) vietoje rajoninių kelių ruožų eilėje.

46. Auditorių vertinimu, kai remontuojami ir geros būklės keliai, investicijos panaudojamos ne pačiu efektyviausiu būdu, nes gali būti nukreipiamos ne ten, kur jų labiausiai reikia.

47. Be to, atlikę visų LAKD asfaltavimo programai atrinktų žvyrkelių analizę nustatėme 30 iš 326 (9 proc.) atvejų, kai 67 km kelių ruožų 2018–2022 m. asfaltavimo programai buvo atrinkti pagal nustatytus kriterijus, tačiau tose vietovėse gyventojų skaičius mažas – nuo 11 iki 61, o VMPEI per parą – nuo 31 iki 69. Šių asfaltuoti planuotų žvyrkelių vidinės gražos norma (VGN) yra neigiama arba nesiekia 5 proc., t. y. ribos, kai projektas socialiniu ir ekonominiu požiūriu⁹⁶ laikomas atsiperkamu⁹⁷ (pavyzdys).

Asfaltuoti atrinktų valstybinės reikšmės žvyrkelių ruožai ir auditorių apžiūrėti pavyzdžiai

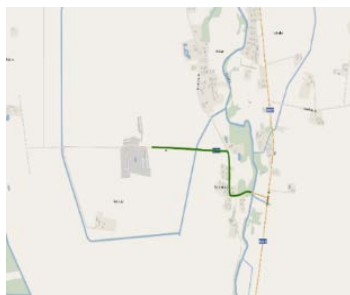
Kelio Nr.	Darbų pradžia	Ruožas	Ruožo ilgis, km	Gyventojų skaičius, vnt.	VMPEI per parą	VGN, proc.
1437	2020 m.	Šukeliškė–Senasis Dūkštas	1,4	11	31	–3,61
3047	2018 m.	Kabeliai–Uoksai	1,0	19	69	3,80

⁹⁴ Prieiga per internetą <https://lakd.lrv.lt/lt/paslaugos/prioritetines-eiles-sarasai-pagal-keliu-ir-ju-elementu-planavimo-metodikas>.

⁹⁵ Pagal LAKD IS „Kelių projektai“ duomenis, LAKD skelbimus apie pasirašytas sutartis 2020-10-21, TKA 2019 m. kelių būklės vertinimo duomenis.

⁹⁶ Automobilių kelių investicijų vadovas, patvirtintas LAKD direktoriaus 2015-11-26 įsakymu Nr. VE-23, 2 priedas; EK Investicinių projektų ekonominės naudos analizės vadovas, 2014 m.

⁹⁷ TKA „Pasiūlymai žvyrkelių asfaltavimo programai 2017–2018 m. Rekomendacijos žvyrkelių asfaltavimo programai gyvenvietėse“: projektas laikomas atsiperkančiu, jei jo VGN reikšmė yra didesnė už taikomą diskonto normą. Lietuvoje transporto infrastruktūros statiniams, finansuojamiems iš valstybės lėšų, šiuo metu taikoma 5,0 proc. diskonto norma. Vertinimo metu nustatoma, ar tikslinga asfaltuoti ruožą socialiniu ir ekonominiu požiūriu. Dėl ribotų šalies finansinių išteklių turi būti atliktas ruožų asfaltavimo ekonominių rodiklių palyginimas ir pasirinkti optimaliausi ruožai. Kuo didesnė asfaltuotino ruožo VGN (vidinė gražos norma), tuo kelio ruožui skiriama daugiau balų.



2019 m. išasfaltuotas valstybinės reikšmės rajoninis kelias Nr. 3047 Kabeliai–Uoksai (kaina – 327 tūkst. Eur).

48. Audito rezultatai rodo, kad 2016–2019 m. didžiosios dalies⁹⁸ valstybinės reikšmės kelių būklė buvo bloga arba labai bloga (plačiau jų būklę – 1.3 poskyryje). Esant tokiai situacijai, auditorių vertinimu, lėšos naudojamos nepakankamai efektyviai, kai jos skiriamos ir tiems keliams asfaltuoti, kurie socialiniu ir ekonominiu požiūriu laikomi neatsiperkamais. Todėl sudaromose prioritetinėse darbų eilėse tokių ruožų neturėtų būti.
49. Be to, teisės aktai nurodo, kad viešojo administravimo subjekto veikla turi būti vieša⁹⁹, o informacija apie priimtus sprendimus dėl finansavimo skelbiama viešai¹⁰⁰.
50. Atlikę LAKD interneto svetainėje pateiktos¹⁰¹ informacijos analizę nustatėme, kad LAKD neskelbė apie pokyčius, įvykusius: 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programoje; 2018–2022 m. žvyrkelių asfaltavimo programoje; 2019 m. krašto kelių ruožų prioritetinėje eilėje. Nepaskelbus šių duomenų viešai, nesudarytos sąlygos visuomenei susipažinti su priimtais sprendimais dėl finansavimo skyrimo planuojamiems darbams atlikti.

1.6. Ne visos audituotos savivaldybės kelio darbus atrenka pagal nustatytus reikalavimus

51. Laikėme, kad planuojamus kelio darbus audituotos savivaldybės atrenka pagal nustatytus reikalavimus, kai:
 - visos atrankų procedūros reglamentuotos;
 - atrankos vykdymo procesas dokumentuotas taip, kad priimtus sprendimus būtų galima atsekti nuo pradžios iki pabaigos;
 - prioritetinės darbų eilės sudarytos pagal nustatytus kriterijus;
 - informacija apie priimtus sprendimus dėl planuojamų atlikti darbų skelbiama viešai.
52. Teisės aktai¹⁰² įpareigoja savivaldybes sudaryti atitinkamų metų vietinės reikšmės kelių tiesimo, rekonstravimo, priežiūros ir saugaus eismo sąlygų užtikrinimo objektų sąrašą. Taikant gerąją praktiką¹⁰³, objektai sąrašė turėtų būti atrinkti remiantis atrankos kriterijais.

⁹⁸ Išskyrus 2017 m.

⁹⁹ Viešojo administravimo įstatymas, 3 str. 11 p.: skaidrumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjekto veikla turi būti vieša, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus.

¹⁰⁰ Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, patvirtintos finansų ministro 2014-10-08 įsakymu Nr. 1K-316, 161 p.

¹⁰¹ Vertinta 2020 m. sausio mėn.

¹⁰² KPPP finansavimo lėšų, skirtų vietinės reikšmės keliams tiesti, rekonstruoti, taisyti (remontuoti), priežiūrei ir saugaus eismo sąlygoms užtikrinti, naudojimo sąlygų tvarkos aprašas, patvirtintas LAKD direktoriaus 2018-03-16 įsakymu Nr. V-64, 7 p.

¹⁰³ Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, patvirtintos finansų ministro 2014-10-08 įsakymu Nr. 1K-316.

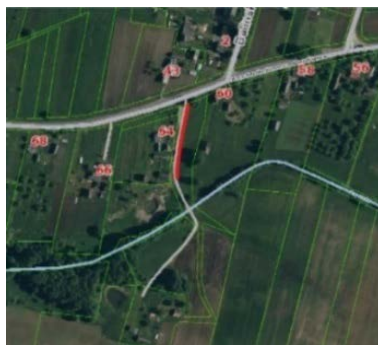
53. Įvertinę 14 audituotų savivaldybių teisės aktus ir per pokalbius su šių savivaldybių ir LAKD darbuotojais nustatėme, kad 2016–2019 m.:

- 5 iš 14 (36 proc.) audituotų savivaldybių (Klaipėdos m.¹⁰⁴, Šiaulių m.¹⁰⁵, Marijampolės r., Panevėžio m. ir Šalčininkų r.) nebuvo patvirtinusios teisės aktų, reglamentuojančių KPPP lėšų skirstymo ir numatomų tvarkyti objektų atrankos vykdymo procedūras. Šiose savivaldybėse numatomų tvarkyti objektų atrankos atliekamos atsižvelgiant į kelių (gatvių) apžiūrų metu nustatytus defektus, seniūnų ir gyventojų gaunamus siūlymus. Jų pagrindu atrinkti objektai įtraukiami į strateginius veiklos ir (ar) ilgalaikius kelių infrastruktūros plėtros planus;
- 7 iš 14 (50 proc.) audituotų savivaldybių (Klaipėdos m., Marijampolės r., Panevėžio m., Raseinių r., Radviliškio r., Šalčininkų r., Šiaulių m.) nėra nustačiusios kriterijų, pagal kuriuos paskirstytų lėšas, atliktų planuojamų darbų atrankos procedūras ir sudarytų prioritetines numatomų atlikti kelio statybos ir priežiūros darbų eiles. Todėl negalėjome objektyviai įsitikinti, kad į prioritetines darbų eiles įtraukti būtiniausi ir svarbiausi objektai.

Be to, STT yra nurodžiusi, kad, savivaldybėse nesant nustatytų KPPP lėšų skirstymo kriterijų, esamo reglamentavimo nepakanka skaidriam šių lėšų paskirstymui užtikrinti¹⁰⁶. Todėl savivaldybėms reikėtų patvirtinti teisės aktus, reglamentuojančius KPPP lėšų skirstymą, juose numatyti atrankos kriterijus, procedūras ir jų vykdymą;

- 7 iš 14 (50 proc.) audituotų savivaldybių (Kretingos r., Birštono, Plungės r., Lazdijų r., Panevėžio r., Kėdainių r. ir Vilniaus r.) tokius kriterijus turi nusistačiusios, tačiau kai kurie jų nepakankamai objektyvūs ir tinkami, nes atrenkant pagal juos KPPP lėšos buvo skirtos statyti ir tokioms gatvėms, kuriomis naudojasi devynių (Plungės r.) ar vieno (Vilniaus r.) namų ūkių gyventojai (pavyzdys). KPPP lėšų investavimas į šių gatvių statybą nėra efektyvus, nes šiose savivaldybėse tuo laikotarpiu buvo ir kitų prioritetinių kelio statybos ir priežiūros darbų. Pavyzdžiui, iš 2014–2020 m. Plungės r. gatvių ir kelių tinklo dalies plėtros ir priežiūros programoje¹⁰⁷ numatytų 140 kelio plėtros ir priežiūros darbų iki 2019-12-31 buvo atlikta ar atliekama 17, t. y. 12 proc.

Vilniaus r. savivaldybės pavyzdys



Buivydžių sen., Punžionių k. vietinės reikšmės kelias VL3123 padengtas asfaltbetonio danga. Ši išasfaltuota 100 m atkarpa eina iki vienos gyventojų sodybos, toliau kelias veda į laukus.

¹⁰⁴ Klaipėdos m. savivaldybės administracijos direktorius 2020-04-23 įsakymu Nr. AD1-543 patvirtino Investicijų projektų planavimo, rengimo ir įgyvendinimo tvarkos aprašą, kuris reglamentuoja dalies KPPP lėšomis finansuojamų kelių statybos darbų – investicijų projektų atrankos vykdymo procedūras ir atrankos kriterijus. Paprastojo remonto finansavimas iš KPPP lėšų, jų skirstymas ir atrankos procedūros neregamentuotos.

¹⁰⁵ Šiaulių m. savivaldybės administracijos direktorius 2020-09-29 įsakymu Nr. A-1322 patvirtino KPPP finansavimo lėšų, skirtų Šiaulių m. savivaldybės vietinės reikšmės keliams (gatvėms), skirstymo ir numatomų tvarkyti objektų atrankos vykdymo procedūrų naudojimo aprašą, kuris reglamentuoja KPPP lėšomis finansuojamų kelių statybos darbų atrankos vykdymo procedūras ir atrankos kriterijus.

¹⁰⁶ Išvada dėl korupcijos rizikos analizės Šiaulių r. savivaldybės veiklos srityse 2016-08-02 Nr. 4-10-487.

¹⁰⁷ Patvirtinta Plungės r. savivaldybės tarybos 2014-09-25 sprendimu Nr. T1-222.

54. Atlikdami apžiūras nustatėme, kad 4 audituotose savivaldybėse (Kėdainių r., Klaipėdos m., Vilniaus r. ir Raseinių r.) planuojant darbus stokojama kompleksinio ir nuoseklaus požiūrio į infrastruktūrų plėtrą. Šiose savivaldybėse KPPP lėšomis atlikus asfalto dangų atnaujinimo darbus, praėjus 1–2 metams, buvo atliekami papildomi darbai, pvz., tiestos komunikacijos ir dėl to pažeistas asfalto dangos vientisumas (pavyzdys).

Kėdainių m., Strazdelio g. ir Klonio g. pavyzdžiai



Kėdainių m., Strazdelio g., Klonio g. ir Daržų g. 2016 m. atlikti asfaltbetonio dangos atnaujinimo darbai (vertė – apie 27,0 tūkst. Eur). Praėjus metams, UAB „Kėdainių vandenys“ šiose gatvėse atliko paviršinių nuotekų šalinimo tinklų klojimo darbus. Atliekant juos buvo pažeistas paklotojo asfalto sluoksnis ir sugadintas jo vientisumas.

55. Kai visų rūšių infrastruktūrų tvarkymo darbai neplanuojami kompleksiskai ir nuosekliai, gadinama atnaujinto kelio danga, trumpėja jos tarnavimo laikas, todėl prireikia papildomų investicijų.
56. Audituotose savivaldybėse atlikę planuojamų kelio darbų atrankų dokumentų analizę nustatėme, kad 4 iš 14 (29 proc.) (Birštono, Lazdijų r., Raseinių r. ir Šalčininkų r.) nepateikė įrodymų, kad atrankos procesas dokumentuojamas taip, kad priimtus sprendimus būtų galima atsekti nuo pradžios iki pabaigos¹⁰⁸. Todėl negalėjome įsitikinti priimtų sprendimų pagrįstumu.
57. Atlikę audituotų savivaldybių interneto svetainių analizę nustatėme, kad visos viešai skelbia¹⁰⁹ informaciją apie priimtus sprendimus dėl planuojamų atlikti kelio statybos ir priežiūros darbų. Vilniaus r. savivaldybė viešai skelbia ir informaciją apie seniūnijų teikiamus pradinis siūlymus dėl einamaisiais metais planuojamų atlikti kelio tvarkymo darbų ir jų atrankos.

1.7. Ne visos COVID-19 plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių plano lėšos keliams rekonstruoti ir taisyti paskirstytos racionaliai

58. Įgyvendindama Ekonomikos skatinimo ir koronaviruso (COVID-19) plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių planą Vyriausybė 2020 m. skyrė SUMIN 150 mln. Eur valstybinės ir vietinės reikšmės keliams rekonstruoti ir taisyti (remontuoti)¹¹⁰ ir numatė šias lėšas paskirstyti 6 veikloms. Audito metu vertinome, kaip šio plano lėšos buvo paskirstytos keliams taisyti (remontuoti) ir žvyrkeliams asfaltuoti.

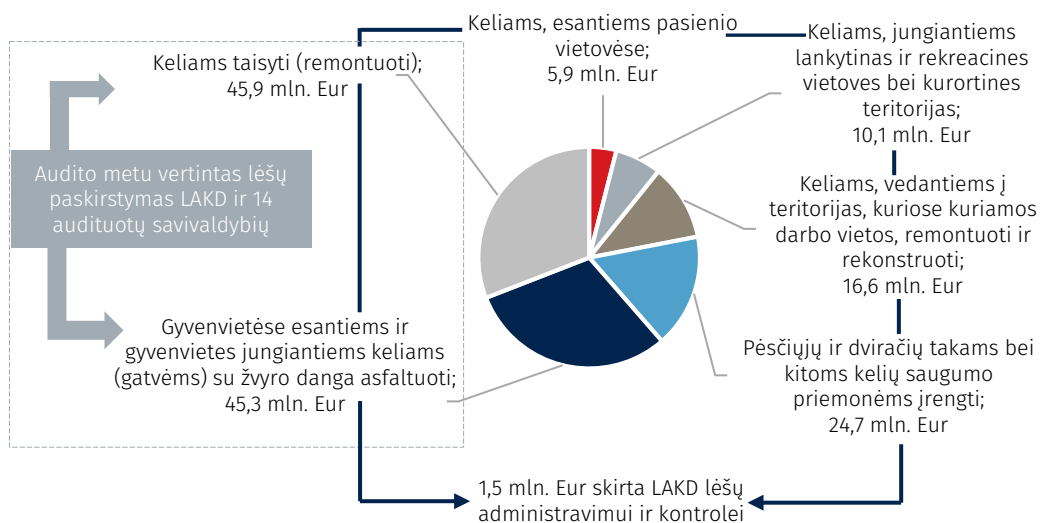
¹⁰⁸ Minimalūs finansų kontrolės reikalavimai, patvirtinti finansų ministro 2003-05-08 įsakymu Nr. 1K-123, 20 p. (redakcija, galiojusi iki 2020-06-30).

¹⁰⁹ Viešojo administravimo įstatymas, 3 str. 11 p.: skaidrumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjekto veikla turi būti vieša, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus. Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, patvirtintos finansų ministro 2014-10-08 įsakymu Nr. 1K-316, 161 p.: informacija apie priimtus sprendimus dėl finansavimo skelbiama viešai.

¹¹⁰ Vyriausybės 2020-04-22 nutarimas Nr. 412 „Dėl lėšų skyrimo“, 1.5 p.

59. Laikėmės nuostatos, kad SUMIN planuojamus kelio darbus atrinko pagal nustatytus reikalavimus, kai:
- atrankos vykdymo procesas dokumentuotas taip, kad priimtus sprendimus būtų galima atsekti nuo pradžios iki pabaigos;
 - visos atrankų procedūros reglamentuotos;
 - informacija apie priimtus sprendimus dėl planuojamų atlikti darbų skelbiama viešai.
60. Nustatėme¹¹¹, kad lėšos susisiekimo ministro įsakymais¹¹² buvo paskirstytos 6 Vyriausybės numatytoms veikloms¹¹³, taip pat jų administravimui ir kontrolei¹¹⁴ (12 pav.). Susisiekimo ministrui rekomendacijas dėl lėšų skyrimo kelių objektams, atsižvelgdama į LAKD ir savivaldybių gautus prašymus, rengė atrankos komisija¹¹⁵.

12 pav. Lėšų paskirstymas 2020 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

61. Audito rezultatai parodė, kad LAKD ir 14 audituotų savivaldybių keliams taisyti (remontuoti) ir žvyrkeliams asfaltuoti buvo skirta 45 proc. (41,3 iš 91,2 mln. Eur) visų šioms dviem veikloms skirtų lėšų. Daugiausia lėšų skirta LAKD, Vilniaus r. ir Marijampolės r. savivaldybėms (13 pav.).

¹¹¹ Faktinė situacija fiksuota 2020-10-22.

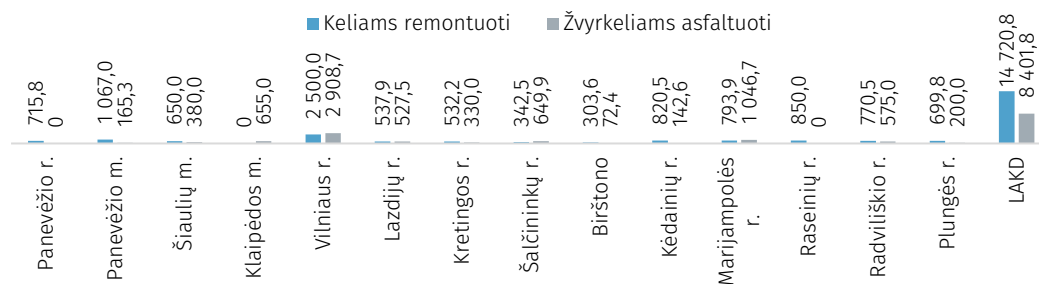
¹¹² Susisiekimo ministro įsakymai: 2020-05-25 Nr. 3-347, 2020-05-25 Nr. 3-346, 2020-05-22 Nr. 3-345, 2020-05-19 Nr. 3-333, 2020-05-19 Nr. 3-331, 2020-05-19 Nr. 3-332.

¹¹³ Ekonomikos skatinimo ir koronaviruso (COVID-19) plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių plano lėšų valstybinės ir vietinės reikšmės kelių rekonstrukcijos, taisymo (remonto) darbams paskirstymo ir naudojimo tvarkos aprašas, patvirtintas Vyriausybės 2020-04-22 nutarimu Nr. 422, 4 p.

¹¹⁴ Ten pat, 24 p.; Susisiekimo ministro 2020-06-05 įsakymas Nr. 3-362 „Dėl Ekonomikos skatinimo ir koronaviruso (COVID-19) plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių plano lėšų skyrimo Lietuvos automobilių kelių direkcijai prie Susisiekimo ministerijos“.

¹¹⁵ Komisijos sudėtis patvirtinta susisiekimo ministro 2020-04-28 įsakymu Nr. 3-248 „Dėl Valstybinės ir vietinės reikšmės kelių objektų finansuojamų iš Ekonomikos skatinimo ir koronaviruso (COVID-19) plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių plano lėšų, atrankos komisijos sudarymo“.

13 pav. Lėšų (41,3 mln. Eur) paskirstymas LAKD ir 14 audituotų savivaldybių 2020 m., tūkst. Eur



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

62. Audito metu nagrinėdami LAKD ir 14 audituotų savivaldybių prašymus dėl lėšų 2020 m. skyrimo ir teisės aktus dėl šių lėšų faktiško paskirstymo nustatėme¹¹⁶, kad:

- teisės aktuose, reglamentuojančiuose šių lėšų (150 mln. Eur) skirstymą¹¹⁷, nebuvo numatytas reikalavimas skirti finansavimą kelių objektams, įtrauktiems į prioritetinių darbų sąrašus. Todėl pasitaikė atvejų, kai finansavimas buvo skirtas, nors kelių objektai LAKD ar audituotose savivaldybėse į prioritetinių darbų sąrašus įtraukti nebuvo (pavyzdys).

Į prioritetinius darbų sąrašus neįtrauktų darbų pavyzdžiai

- Raseinių r. savivaldybė 2020 m. balandžio mėn. pateikė prašymą SUMIN skirti finansavimą 8 gatvėms remontuoti (1 318 tūkst. Eur), iš jų finansavimas buvo skirtas 4 (700 tūkst. Eur). Visos 8 gatvės buvo įtrauktos į Raseinių r. savivaldybės objektų, finansuojamų pagal Ekonomikos skatinimo ir koronaviruso plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių plano sąrašą¹¹⁸. 2020 m. liepos mėn. savivaldybė papildomai kreipėsi į SUMIN prašydama spręsti ūkininkų susisiekiimo problemas ir skirti lėšų dar vieno kelio Yliai–Arglaičiai paprastajam remontui (150 tūkst. Eur). Finansavimas buvo skirtas, nors šio kelio savivaldybės finansuojamų objektų sąrašuose nebuvo.
- 44 proc. (4 iš 9) valstybinės reikšmės žvyrkelių ruožų finansavimas buvo skirtas, nors prioritetiniuose LAKD darbų sąrašuose¹¹⁹ jų nebuvo. Dėl 3 iš jų LAKD paaiškinimų nepateikė.

SUMIN audito metu aiškindama lėšų skirstymą nurodė, kad „svarbu buvo išasfaltuoti kuo daugiau valstybinių žvyrkelių ir įgyvendinti Vyriausybės programos priemonę – išasfaltuoti valstybinių žvyrkelių 1 654 km“. Tačiau pasigedome LAKD ir audituotų savivaldybių nuoseklumo, nes pastarosios pačios prašė skirti finansavimą ne prioritetiniams objektams, kai tuo laikotarpiu turėjo ir kitų prioritetinių kelio statybos darbų;

- ne visada galėjome įsitikinti, kad priimtus sprendimus galima atsekti nuo pradžios iki pabaigos, nes prašymus SUMIN dėl finansavimo skyrimo valstybinės reikšmės keliams rekonstruoti ir taisyti teikė ne šių kelių patikėtinis (LAKD), o savivaldybės (pavyzdys). Nors teisės aktai LAKD įpareigoja atlikti valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas¹²⁰.

Teiktų prašymų pavyzdžiai

- 2020 m. birželį susisiekiimo ministras finansavimą skyrė 1 žvyrkeliui asfaltuoti (Nr. 4742, vertė – 300 tūkst. Eur), nors LAKD teiktuose 2-uose prašymuose jo įtraukta nebuvo, neįtrauktas ir į LAKD prioritetinius darbus

¹¹⁶ Faktinė situacija fiksuota 2020-10-22.

¹¹⁷ Vyriausybės 2020-04-22 nutarimas Nr. 422 „Dėl Ekonomikos skatinimo ir koronaviruso (COVID-19) plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių plano lėšų valstybinės ir vietinės reikšmės kelių rekonstrukcijos, taisymo (remonto) darbams paskirstymo ir naudojimo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

¹¹⁸ Patvirtintas Raseinių r. savivaldybės tarybos 2020-05-21 sprendimu Nr. TS-153.

¹¹⁹ LAKD 2018–2022 m. žvyrkelių asfaltavimo programa. Prieiga per internetą: <http://lakd.lrv.lt/uploads/lakd/documents/files/Projektai/zyvrkeliai/zebrai.pdf>.

¹²⁰ Kelių įstatymas, 5 str. 3 d.; Kelių priežiūros tvarkos aprašo, patvirtinto Vyriausybės 2004-02-11 nutarimu Nr. 155, 3 p.

sąrašus. Pagal SUMIN pateiktus duomenis nustatėme, kad prašymą skirti finansavimą teikė ne šio kelio patikėtinis (LAKD), o Trakų r. sav. LAKD dokumentų, įrodančių asfaltavimo poreikį, audito metu nepateikė.

- 2020 m. birželį susisiekimo ministras finansavimą skyrė 2 valstybinės reikšmės kelio ruožams (Nr. 3906 ir 3909, vertė – 671,3 tūkst. Eur) remontuoti, kurių LAKD pateiktame prašyme nebuvo. Praėjus 2 mėn., šių kelių susisiekimo ministro įsakyme dėl finansavimo skyrimo neliko. Nustatėme, kad prašymą skirti finansavimą remontui teikė ne šių kelių patikėtinis (LAKD), o Šalčininkų r. savivaldybė.

- lėšų skirta ir tokiems valstybinės reikšmės žvyrkeliams asfaltuoti, kuriuose eismo intensyvumas mažas: 56 proc. (5 iš 9) jų per parą važiuoja nuo 65 iki 129 automobilių (pavyzdys).

Valstybinės reikšmės žvyrkelių pavyzdys

LAKD prašymu rajoninio kelio Nr. 2509 Rūda–Šventežeris–Kavalčiukai ruožui nuo 5,69 iki 9,57 km kapitališkai remontuoti skirta 1 463,4 tūkst. Eur. Per parą juo važiuoja vidutiniškai 65 automobiliai.

- nustatytas laikas (5 darbo dienos) teikti prašymus SUMIN dėl finansavimo gavimo galėjo būti per trumpas, nes 21 proc. (3 iš 14) audituotų savivaldybių prašymų skirti lėšų neteikė, o daugiau kaip pusė jų ir vėliau teikė papildomus prašymus SUMIN prašydamos tikslinti, keisti objektus ar skirti papildomą finansavimą (pavyzdys);

Teiktų prašymų dėl objektų tikslinimo pavyzdžiai

- Panevėžio r. savivaldybė 2020 m. balandžio mėn. pateikė SUMIN prašymą dėl 2 objektų finansavimo. 2020 m. birželio mėn. vėl kreipėsi paaiškindama, kad kvietimas savivaldybėms teikti prašymus buvo paskelbtas ypatingos skubos tvarka, todėl paprašė papildomai finansavimą skirti dar 4 objektams. 2020 m. liepos mėn. savivaldybė kreipėsi į SUMIN prašydama skirti finansavimą dar 4 objektams (iš viso 10). Finansavimas faktiškai buvo skirtas 9 objektams;
 - Vilniaus r. savivaldybė 2020 m. balandžio mėn. kreipėsi į SUMIN prašydama skirti lėšų 17 vietinės reikšmės kelių remontui (2 500 tūkst. Eur). 2020 m. birželio mėn. papildomai pateikė prašymą SUMIN įtraukti dar 8 objektus. Savivaldybė paaiškino, kad parengę paprastojo remonto aprašus pastebėjo, kad ne visos gatvės buvo išvardytos SUMIN pateiktame prašyme. Lėšų suma tikslinta nebuvo, nes jų poreikio, kuris buvo teiktas 17 gatvių remontuoti, pakako. Faktiškai finansavimas skirtas visiems 25 objektams.
- priimtiems sprendimams dėl COVID-19 plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių plane numatytų lėšų paskirstymo pagrįsti trūksta skaidrumo¹²¹, nes informacija apie atrankos komisijos veiklą SUMIN interneto svetainėje nepaskelbta. SUMIN paaiškino, kad „šis dokumentas priskiriamas prie ministerijos vidinių dokumentų, kurį nebūtina viešinti“.
63. Atkreipiame dėmesį, kad STT atlikusi teisės aktų, reglamentuojančių šių lėšų (150 mln. Eur) paskirstymą, antikorupcinį vertinimą¹²² nurodė, kad nėra išsamiau detalizuojamos lėšų skirstymo proporcijos ir prioritetai, nei galimų finansuoti objektų vertinimo pirmumo kriterijai, nei specifiniai reikalavimai kelių būklei, ilgiui, naudojimo intensyvumui, nei prašomo skirti finansavimo sumos koregavimo ar kiti svarbūs aspektai. STT taip pat pastebėjo, kad komisijos posėdžių protokolai nėra viešinami, o įsakymuose dėl lėšų skyrimo nėra nurodomi motyvai.
64. Taigi, SUMIN 2020 m. skirstydama Vyriausybės skirtas lėšas valstybinės ir vietinės reikšmės keliams rekonstruoti ir taisyti (remontuoti), ne visada jas nukreipė ten, kur jų labiausiai reikia: 300 tūkst. Eur skirti žvyrkeliams asfaltuoti, nors šių kelių patikėtinis (LAKD) prašymų skirti finansavimą neteikė; lėšų buvo skirta ir tokiems keliams remontuoti ir asfaltuoti, kurie nebuvo įtraukti į prioritetinius darbų sąrašus ar kuriuose eismo intensyvumas yra mažas.

¹²¹ Viešojo administravimo įstatymas, 3 str. 11 p.: skaidrumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjekto veikla turi būti vieša, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus.

¹²² STT 2020-09-15 antikorupcinio vertinimo išvada Nr. 4-01-7269. Prieiga per internetą <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/4b70a254f7181eab72ddb4a109da1b5?jfwid=4t02bvx6g>.

2. KELIO DARBAI PAGAL SUDARYTAS PRIORITETINES EILES TURĖTŲ BŪTI ATLIEKAMI NUOSEKLIU, O PAKEITIMAI PAGRĮSTI

65. Suplanavus darbus ir sudarius prioritetines darbų valstybinės ir vietinės reikšmės keliuose eiles, svarbu, kad jų būtų nuosekliai laikomasi. Pagal gerąją praktiką, atsiradus naujų aplinkybių, susidarius ekstremaliajai situacijai ar pan., prioritetinės darbų eilės gali būti kečiamos, tačiau pakeitimai turi būti pagrįsti¹²³.

2.1. Lietuvos automobilių kelių direkcija darbus valstybinės reikšmės keliuose ne visada atliko nuosekliai

66. Atlikdami auditą laikėmės nuostatos, kad suplanuoti darbai valstybinės reikšmės keliuose atliekami taip, kaip planuota, kai:
- 100 proc. laikomasi sudarytų prioritetinių eilių;
 - visi darbai atlikti numatytais terminais;
 - lėšos panaudotos 100 proc.
67. LAKD 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programoje¹²⁴ prioriteto tvarka numatė planuojamus atlikti kelio darbus¹²⁵ ir jų terminus. Sudarant šią programą visų¹²⁶ kelių ruožų su asfalto dangą būklė buvo įvertinta TKA. Pagal sudarytą prioritetinę numatomų atlikti darbų eilę LAKD planavo¹²⁷ 2016–2019 m. darbus¹²⁸ atlikti 357 objektuose (1 447 km ilgio kelių ruožuose), preliminarinė vertė – 1 712,4 mln. Eur. Audito metu palyginę LAKD planuotus ir faktiškai atliktus darbus, nustatėme:
- 28 iš 357 (8 proc.) darbų (112 iš 1 447 km) pradėti vėliau, nei planuota;

Vėliau, nei planuota, pradėtų kelio darbų pavyzdžiai

Kelio Nr.	Ruožas		Darbų rūšis	Preliminari kaina, mln. Eur	Siūlyta pradėti darbus	Faktinė darbų vykdymo pradžia
	nuo–iki, km	ilgis, km				
5210	3,9–5,1	1,2	Pėsčiųjų ir dviračių takų įrengimas	0,250	2016 m.	2019 m.

- 39 iš 357 (11 proc.) statybos darbų (208 iš 1 447 km) pradėti anksčiau, nei planuota;
- 237 iš 357 (66 proc.) kelio darbų (882 iš 1 447 km) nepradėti, tačiau beveik 154,2 mln. Eur panaudota 403 kelio ruožų, sankryžų ir dviračių takų statybos darbams atlikti, nors į

¹²³ Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, patvirtintos finansų ministro 2014-10-08 įsakymu Nr. 1K-316, 122¹–123 p.

¹²⁴ Patvirtinta LAKD direktoriaus 2015-09-24 įsakymu Nr. V(E)-19.

¹²⁵ Sudarant šią programą galiojo LAKD generalinio direktoriaus 2004-09-10 įsakymu Nr. V-134 patvirtinti Automobilių kelių remonto planavimo normatyvai. Jie skirti planuoti valstybinės reikšmės automobilių kelių asfaltbetonio ir juodos skaldos dangų remontus, atsižvelgiant į dangos būklę, kelio reikšmę ir eismo intensyvumą.

¹²⁶ Išskyrus kelio Nr. A19 ruožuose nuo 7,6 iki 17,6 km ir nuo 17,6 iki 27,6 km.

¹²⁷ 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programa, patvirtinta LAKD direktoriaus 2015-09-24 įsakymu Nr. V(E)-19.

¹²⁸ Nauja statyba ir kelių parametrų gerinimas, dviračių ir pėsčiųjų takų įrengimas, sankryžų rekonstravimas ir kt.

2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programą šie darbai nebuvo įtraukti (pavyzdys).

Nepradėtų ir faktiškai atliktų kelio darbų pavyzdžiai

Nepradėti darbai, įtraukti į 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programą	Pradėti darbai, neįtraukti į 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programą
2018 m. nepradėtas 28,4 mln. Eur vertės kelio Nr. 130 ruožo nuo 11,6 iki 31,1 km remontas.	2018 m. pradėtas 2,2 mln. Eur vertės kelio Nr. 141 ruožo nuo 169,5 iki 179,6 km dangos remontas.
2017 m. nepradėtas 0,9 mln. Eur vertės pėsčiųjų ir dviračių tako statyba kelio Nr. 183 ruože nuo 0 iki 4,5 km.	2017 m. pradėta 0,6 mln. Eur vertės pėsčiųjų ir dviračių tako statyba kelio Nr. 4615 ruože nuo 0 iki 1,9 km.

68. LAKD planavo¹²⁹ asfaltuoti ir 576 žvyrkelių ruožus (1 291 km). Palyginę planuotus ir faktiškai atliktus darbus nustatėme, kad LAKD sudarytos žvyrkelių asfaltavimo prioritetinės darbų eilės 2016–2019 m. ne visada buvo laikomasi:

- 117,8 mln. Eur panaudota 145 ruožams (408 km) asfaltuoti, kurių prioritetinėse eilėse¹³⁰ nebuvo, tai sudaro 25 proc. planuotų asfaltuoti ruožų skaičiaus;
- 422 iš 576 (73 proc.) žvyrkelių (932 iš 1 291 km), numatytų 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programoje, nepradėti asfaltuoti (pavyzdys), todėl yra rizika, kad darbai vėluos.

Nepradėtų asfaltuoti žvyrkelių ir išasfaltuotų žvyrkelių pavyzdžiai

Nepradėti darbai, įtraukti į 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programą	Pradėti darbai, neįtraukti į 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programą
2019 m. nepradėtas 2,5 mln. Eur vertės kelio Nr. 1214 ruožo nuo 0,5 iki 7,6 km asfaltavimas.	2019 m. pradėtas 3,2 mln. Eur vertės kelio Nr. 1006 ruožo nuo 0 iki 6,2 km asfaltavimas.
2018 m. nepradėtas 1,2 mln. Eur vertės kelio Nr. 3507 ruožo nuo 1,8 iki 5,1 km asfaltavimas.	2018 m. pradėtas 3,3 mln. Eur vertės kelio Nr. 3508 ruožo nuo 2,1 iki 11,2 km asfaltavimas.

69. Taigi, 2016–2019 m. iš viso 272 mln. Eur panaudota kelio ruožų, sankryžų, dviračių takų statybos ir žvyrkelių asfaltavimo darbams atlikti, nors jie nebuvo įtraukti į 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programą.

70. LAKD tendencijos dėl valstybinės reikšmės žvyrkelių asfaltavimo 2020 m. iš esmės nesikeitė. Nustatėme 14 iš 98 (14 proc.) atvejų, kai buvo asfaltuoti (14 iš 262 km, vertė 5,7 mln. Eur) ar numatyti asfaltuoti (10 iš 51 km) valstybinės reikšmės žvyrkeliai, kurių prioritetinėje eilėje nebuvo¹³¹.

71. LAKD, aiškindama, kodėl 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programoje numatyti kelio statybos, remonto, žvyrkelių asfaltavimo ir kiti darbai nebuvo pradėti, arba kodėl pradėti į ją neįtraukti darbai, raštu nurodė tokias priežastis: programa yra gairių dokumentas, o konkretus KPPP lėšų paskirstymas bei lėšų sumos yra kasmet nustatomos KPPP įstatyme ir Vyriausybės tvirtinamoje KPPP sąmatoje, konkrečias sumas sritims tvirtina LAKD. Pačioje programoje įrašytų objektų buvo daugiau, nei planuota lėšų jai

¹²⁹ 2015–2020 m. valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programa, patvirtinta LAKD direktoriaus 2015-09-24 įsakymu Nr. V(E)-19; 2018–2022 m. žvyrkelių asfaltavimo programa. Prieiga per internetą: <https://lakd.lrv.lt/lt/naujienos/per-trejus-metus-1009-kilometrai-isasfaltuoti-zvyrkeliu>.

¹³⁰ Ten pat.

¹³¹ LAKD IS „Kelių projektai“, skelbimai apie pasirašytas sutartis 2020-10-21, LAKD 2018–2022 m. žvyrkelių asfaltavimo programa. Prieiga per internetą <http://lakd.lrv.lt/uploads/lakd/documents/files/Projektai/zvyrkeliai/zebrai.pdf>.

įgyvendinti, todėl dalis darbų liko neįgyvendinta. Be to, rengiant programą nebuvo planavimo metodikų, nebuvo įrangos, kuri teiktų išsamesnę informaciją ir duomenis apie objektų būklę.

72. Auditorių vertinimu, kai nesilaikoma sudarytų prioritetinių kelio darbų eilių, dalis jų vėluojama pradėti laiku arba iš viso nepradedami, o lėšos gali būti nukreipiamos ne ten, kur jų labiausiai reikia. Todėl LAKD būtina numatyti priemones, kurios užtikrintų, kad darbai būtų atliekami taip, kaip planuota, o esant pakeitimų prioritetinėse eilėse poreikiui – jie būtų pagrįsti.
73. Audito metu siekėme įvertinti, ar parengus techninius projektus faktiškai pradedami vykdyti kelio statybos darbai. Analizuodami duomenis apie faktiškai pradėtus darbus nustatėme 33 atvejus (1 mln. Eur), kai lėšos skiriamos kelio ruožo statybos techniniam projektui rengti, tačiau darbai nebuvo pradėti. Todėl praėjus keleriems metams, dėl pasikeitusių eismo saugumo reikalavimų ir transporto srautų pralaidumo techninis projektas privalo būti tikslinamas ir tam skiriama papildomai lėšų (pavyzdys).

Parengtų techninių projektų pavyzdžiai

Metai	Projekto pavadinimas	Panaudota lėšų, tūkst. Eur
2008	Kelio Nr. 4707 Grigiskės–Lentvaris–Dobrovolė ruožo nuo 0,92 iki 3,80 km rekonstravimo techninis projektas	130,6
2014	Kelio Nr. 4707 Grigiskės–Lentvaris–Dobrovolė ruožo nuo 0,92 iki 3,80 km rekonstravimo techninio projekto koregavimas	72,2
Pastaba: kelio ruože darbai pradėti praėjus 12 m. po techninio projekto parengimo (2020 m. gegužės mėn.)		

74. Audito metu išanalizavę duomenis apie KPPP lėšų panaudojimą nustatėme, kad LAKD audituojamu laikotarpiu, išskyrus 2017 m., nepanaudojo nuo 10 iki 27 proc. šių lėšų (5 lentelė). Šios nepanaudotos lėšos perkeliama ir jų paskirstymas numatomas kitų metų KPPP.

5 lentelė. KPPP lėšų panaudojimas LAKD 2016–2019 m., mln. Eur ir proc.

Priemonė	2016 m.			2017 m.			2018 m.			2019 m.		
	planas	panaudota		planas	panaudota		planas	panaudota		tikslintas planas	panaudota	
		faktas	dalys		faktas	dalys		faktas	dalys		faktas*	dalys*
Plėtoti ir prižiūrėti valstybinės reikšmės kelių tinklą ir didinti eismo saugumą juose	210	177	84	196	251	128	261	190	73	292	249	85
Vykdyti privalomus ir kt. valstybinės reikšmės kelių priežiūros darbus	82	88	108	93	86	93	92	85	93	88	88	100
Iš viso	292	265	91	289	337	116	353	275	78	380	337	89
Pastaba*: 2019 m. KPPP finansuoti skirta 563,2 mln. Eur, tačiau 2019 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu buvo apribota galimybė naudoti (įšaldyta) 26,5 mln. Eur, t. y. 5 proc. lėšų.												

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal LAKD veiklos ataskaitų duomenis

75. LAKD, aiškindama tokios situacijos priežastis, nurodė, kad ne visos lėšos buvo panaudotos, nes: vėliau, nei numatyta, pradėti ir baigti įgyvendinti kelių projektai arba jie nukeliami į ateinančius metus; neįvyko ar buvo skundžiami viešųjų pirkimų konkursai.

2.2. Visos 14 audituotų savivaldybių ne visada planuotus kelio darbus atliko taip, kaip planuota

76. Atlikdami auditą laikėmės nuostatos, kad suplanuoti darbai vietinės reikšmės keliuose atliekami taip, kaip planuota, kai:

- 100 proc. laikomasi sudarytų prioritetinių eilių;
 - visi darbai atlikti numatytais terminais;
 - lėšos panaudotos 100 proc.
77. Audituotos savivaldybės strateginiuose veiklos ir ilgalaikiuose kelių infrastruktūros plėtros planuose, kituose dokumentuose prioriteto tvarka numatė planuojamus kelio darbus ir jų terminus. Šie dokumentai savivaldybių interneto svetainėse skelbiami viešai.
78. Išnagrinėję 14 audituotų savivaldybių dokumentus, kuriuose pateikiami planuoti ir faktiškai atlikti darbai, nustatėme, kad 2016–2019 m. visos jos planuotus darbus atliko nenuosekliai, sudarytų prioritetinių eilių laikėsi tik iš dalies. Šiuo laikotarpiu 447 atvejais (pokyčių suma – 15,5 mln. Eur) visos keitė sudarytų pirminių objektų ir (ar) juose numatomų atlikti darbų sąrašus, iš jų:
- 226 (50 proc.) atvejais į sąrašus įtraukti nauji objektai (pokyčių suma – 8,4 mln. Eur);
 - 146 (33 proc.) atvejais galutiniuose sąrašuose neliko pirminių objektų (pokyčių suma – 6,1 mln. Eur) (pavyzdys);

Numatytų atlikti darbų Klaipėdos m. savivaldybėje pavyzdžiai

Klaipėdos m. savivaldybės taryba 2019 m. patvirtino Kelių tvarkymo ir remonto darbų planą, kuriame buvo planuota 8 miesto gatves (Gedminių g., S. Šimkaus g., Šermukšnių g., Jurginių g., Smiltelės g., Vytauto g., H. Manto g., Šilutės pl.) remontuoti atnaujinant asfalto dangą. Miesto plėtros departamentas per metus nusprendė, kad tvarkys ne 8, o 4 gatves (Gedminių g., S. Šermukšnių g., Jurginių g., Šilutės pl.), ir jas suremontavo kartu su šaligatviais. Savivaldybės taryba spalio mėn. priėmė sprendimą planuotą atlikti, bet neatliktą 4 gatvių remontą nukelti į 2020 m.

- 75 (17 proc.) atvejais keitėsi darbų, paslaugų rūšys, darbų objektų parametrai, pvz., ilgis, plotis (pokyčių suma – 1 mln. Eur).
79. Kai neatliekami visi suplanuoti kelių (gatvių) statybos darbai, lieka neįgyvendinti įsipareigojimai gyventojams kelių infrastruktūros plėtros srityje, nes apie planuojamus darbus skelbiama savivaldybės strateginio planavimo dokumentuose ir viešai jų interneto svetainėse.
80. Be to, visoms audituotoms savivaldybėms vietinės reikšmės kelių (gatvių) statybos ir priežiūros darbams atlikti 2016–2019 m. iš KPPP skirta 153,3 mln. Eur. Atlikę duomenų apie panaudotas lėšas analizę nustatėme, kad 9 iš 14 (64 proc.) audituotų savivaldybių nepanaudojo visų joms skirtų KPPP lėšų. Savivaldybės faktiškai panaudojo 3,4 mln. Eur (2 proc.) mažiau, nei buvo skirta. Taigi, šios lėšos galėjo būti panaudotos kitiems prioritetiniams darbams atlikti. Daugiausia lėšų nepanaudojo šios savivaldybės: Kretingos r. – 589,1 tūkst. Eur (8 proc.), Klaipėdos m. – 897,0 tūkst. Eur (5 proc.) ir Plungės r. – 668,5 tūkst. Eur (7 proc.).
81. Savivaldybės nurodė, kad darbus vėluota atlikti ir ne visos lėšos panaudotos dėl šių priežasčių: užtrunka viešųjų pirkimų procedūros; netinkamos darbams atlikti oro sąlygos; KPPP lėšas jos gauna vėlai, pvz.: 2019 m. lėšas, skirtas sodininkų bendrijoms žvyro dangos keliams asfaltuoti, gavo liepos mėn. ir, kol vyko viešųjų pirkimų konkursai, darbai užsitęsė; nežinomas tikslus kelių ilgis, nes neatlikti kelio kadastriniai matavimai ir teisinė registracija.
82. Atkreipiame dėmesį, kad vienos iš įsisenėjusių problemų dėl KPPP lėšų vėlyvo planavimo turėtų nelikti, kai įgyvendinant Valstybės kontrolės pateiktas rekomendacijas¹³² bus pradėtas rengti visos apimties vidutinės trukmės valstybės biudžeto projektas, kuriame politikos sričių finansavimas bus nurodomas 3 metams.

¹³² 2016-11-15 išvada Nr. Y-10 „Dėl struktūrinio postūmio užduoties, nustatomos Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti“ ir 2016-11-15 ataskaita Nr. Y-10-1 „2017 metų valdžios sektoriaus finansinių rodiklių vertinimas“.

3. DARBŲ KOKYBĖS KONTROLĖS PRIEŽIŪRA TURĖTŲ BŪTI TOBULINAMA

83. Statinys turi būti suprojektuotas ir pastatytas taip, kad, esant normalioms naudojimo sąlygoms, atitiktų esminius statinio reikalavimus per visą nustatytą šio statinio gyvavimo trukmę. Statybos techninis reglamentas nurodo, kad automobilių kelių su asfaltbetonio danga gyvavimo trukmė turi būti 20 metų, su žvyro, žvyro ir skaldos – 10 metų¹³³.
84. Greitą kelio susidėvėjimą gali lemti įvairios priežastys: projektavimo klaidos, nekokybiškas rangovų darbas, netinkamos panaudotos medžiagos, norminių dokumentų spragos, nereiklus techninės priežiūros darbas ir kt. Siekdami įvertinti, kaip vykdoma darbų kokybės kontrolės priežiūra valstybinės ir vietinės reikšmės kelių objektuose, audito metu analizavome, ar (ir kaip) užtikrinama, kad keliai būtų tiesiami, rekonstruojami ir remontuojami kokybiškai. Lietuvoje 2016–2019 m. buvo tiesta, rekonstruota ir taisyta per 4,2 tūkst. km kelių¹³⁴, t. y. kasmet vidutiniškai po 1,0 tūkst. km.

3.1. Ne visada tinkamai įsitikinama, kad valstybinės reikšmės kelias bus pastatytas ar suremontuotas kokybiškai

85. Valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas atlieka LAKD¹³⁵. Ji taip pat įpareigota organizuoti ir atlikti statinio statybos techninę priežiūrą, organizuoti statinio projekto vykdymo priežiūrą, kai ji privaloma, arba savo iniciatyva. LAKD turi teisę kontroliuoti ir prižiūrėti atliekamų statybos darbų eigą, kokybę, kaip laikomasi statybos darbų grafiko, rangovo tiekiamų medžiagų kokybę, užsakovo perduodamų medžiagų naudojimą¹³⁶. Visi šie priežiūros veiksmai turi užtikrinti, kad kelias bus pastatytas pagal teisės aktų reikalavimus.
86. Vertindami, ar tinkamai vykdoma darbų kokybės kontrolės priežiūra valstybinės reikšmės kelių objektuose, laikėmės nuostatos, kad ji organizuojama tinkamai, kai:
- paskirti kokybės kontrolės priežiūrą vykdantys asmenys;
 - kokybės kontrolės priežiūros veiksmai pirmiausiai nukreipiami didžiausios rizikos atvejams šalinti;
 - taikyta atsakomybė už netinkamą darbų kokybės kontrolės priežiūrą.
87. Teisės aktai¹³⁷ statinio statybos dalyviams priskiria tam tikras funkcijas atliekant valstybinės reikšmės kelių statybos darbus. Pagrindinės jų funkcijos nurodytos 14 pav.

¹³³ STR 1.12.06:2002 „Statinio naudojimo paskirtis ir gyvavimo trukmė“, patvirtintas aplinkos ministro 2002-10-30 įsakymu Nr. 565, priedo 39 p.

¹³⁴ LAKD 2016–2019 m. veiklos ataskaitų duomenys. Prieiga per internetą: <http://lakd.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai>.

¹³⁵ Kelių įstatymas, 4 str. 2 ir 3 d., 5 str. 3 ir 4 d.

¹³⁶ Statybos įstatymas, 14 str. 1 d. 5 ir 6 p.; Civilinis kodeksas 6.689 str. 1 d.

¹³⁷ Kelių įstatymas, 4 str. 2 ir 3 d., 5 str. 3 ir 4 d.; Statybos įstatymas, 14–22 str.

14 pav. Valstybinės reikšmės kelių statybos proceso dalyviai ir jų pagrindinės funkcijos¹³⁸

Sutartiniai ženklai: probleminė vieta, jos vertinimas pateikiamas toliau.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktų nuostatas

88. Įvertinę teisės aktų reikalavimus ir atlikę 2016–2019 m. Statybos darbų perdavimo statytojui komisijos ir techninės priežiūros dokumentų analizę, išanalizavę VGTU atliktų 33 valstybinės reikšmės kelio ruožų statybos darbų kokybės tyrimus¹³⁹ ir per pokalbius su LAKD atstovais dviejuose kelių statybos proceso etapuose nustatėme problemų, kurios susijusios su atliktų darbų priėmimu ir vykdoma kelių projektų įgyvendinimo priežiūra.
89. Laikydamosi teisės aktų¹⁴⁰ nuostatų, LAKD samdo statinio statybos techninį priežiūrėtoją¹⁴¹ ir perka laboratorinių tyrimų paslaugas¹⁴². Už tyrimų rūšies, bandinių ir ėminių paėmimo vietos pasirinkimą, laiką ir kiekį bei pateikimą laboratorijai atsakingas techninis priežiūrėtojas. LAKD tyrimų rūšies ir bandymų vietų neatsirenka, o priimdama atliktus darbus vertina techninio priežiūrėtojo pateiktus kontrolinius laboratorinių tyrimų ir bandymų rezultatus. Taigi, LAKD nešališkai neįsitikina, ar valstybinės reikšmės kelias yra tokios kokybės, kaip numatyta techninėje dokumentacijoje.
90. Tačiau LAKD taikoma praktika, tikrinant atliktus darbus vietinės reikšmės keliuose, yra skirtinga. Tikrindama vietinės reikšmės kelio statybos darbų, finansuotų KPPP lėšomis, kokybę,

¹³⁸ Parengta pagal teisės aktus, galiojusius iki 2020-08-31.

¹³⁹ Prieiga per internetą: <https://lakd.lrv.lt/lt/korupcijos-prevencija/valstybines-reiksmes-keliu-tyrimai>.

¹⁴⁰ Statybos įstatymas, 14 str. 1 d. 5 ir 6 p.

¹⁴¹ Pagrindinės jo funkcijos vykdant statinio statybos techninę priežiūrą: būti statybvietėje pradedant kiekvieną naują statybos darbų technologinį procesą ir jo metu ne rečiau kaip du kartus per savaitę; per visą statinio statybos laiką tikrinti, kad statinys būtų statomas pagal projektą; tikrinti, kad atliktų statybos darbų dokumentuose nurodyti darbų kiekiai atitiktų faktinius ir, jei reikia, organizuoti tų kiekių nustatymą matuojant; pasirašyti (vizuoti) pateiktus sumokėti darbų atlikimo dokumentus tik tada, kai juose nurodyti statybos darbų kiekiai atitinka faktinius, atlikti statybos darbai atitinka statinio normatyvinės kokybės reikalavimus.

¹⁴² Iki 2018-06-30 LAKD sudarydavo sutartį (pvz., paslaugų pirkimo, 2017-04-18 Nr. S-190), pagal kurią paslaugų teikėjas suteikdavo kelių tiesimo, rekonstravimo ir taisymo darbų techninės priežiūros bei kartu su ja susijusių laboratorinių tyrimų ir bandymų (asfalto mišinių, kernų ir pan.) paslaugas. Nuo 2018-07-01 LAKD šias paslaugas įgyja atskiromis sutartimis (pvz., preliminarioji pirkimo sutartis, 2018-07-10 Nr. S-452, ir pirkimo sutartis, 2018-09-18 Nr. S-687).

LAKD nešališkai įsitikina, ar kelias tokios kokybės, kokia numatyta techninėje dokumentacijoje, t. y. pati pasirenka tyrimų¹⁴³ rūšį, bandinių ir ėminių paėmimo vietą, laiką ir kiekį.

91. Išanalizavę 2016–2019 m. 65 proc. (930 iš 1 422) LAKD priimtų statybos darbų perdavimo statytojui aktų nustatė, kad 593 atvejais (64 proc.) techninę priežiūrą atliko įmonė, kuri savo turimoje laboratorijoje atliko ir laboratorinius tyrimus, t. y. vertino medžiagų ir statinio darbų kokybę. LAKD samdytiems techniniams priežiūrėtojams už statinio statybos techninės priežiūros paslaugas šiuo laikotarpiu sumokėjo 25,3 mln. Eur.
92. Kai LAKD tinkamai neįsitikina, kokia yra valstybinės reikšmės kelio kokybė, jo trūkumus nustato kiti. Pavyzdžiui, VGTU, atlikęs 33 kelio ruožų darbų kokybės tyrimus, praėjus 1–3 m. po jų remonto ar rekonstrukcijos, nustatė asfalto dangos storio, dangos korėjimo, išilginių plyšių ir kitus defektus (pavyzdys).

VGTU nustatytų defektų pavyzdys

LAKD užsakymu, 2017 m. VGTU atliko 33 kelio ruožų statybos darbų kokybės tyrimus (iš jų 16 baigta 2016 ir 2018 m.). Tyrimų rezultatai parodė, kad defektai buvo nustatyti 90 proc. (29 iš 33) tirtų ruožų.

Pvz., valstybinės reikšmės rajoninio kelio Nr. 1507 Gudžioniai–Šilai–Markutiškiai ruožo nuo 0,00 iki 2,10 km rekonstravimas, statybos darbai vyko 2016-08-17–2017-06-02. Nustatyti defektai:

- asfalto dangos sluoksnio storis 8 cm, t. y. 2 cm mažesnis, nei reikalaujama;
- apsauginio šalčiui atsparaus sluoksnio storis 30 cm, t. y. 5 cm mažesnis;
- faktinė skaldos pagrindo sluoksnio storio atskiroji vertė yra 13,5 cm, projektinė – 20 cm.



Dangos korėjimas



Išilginio plyšio formavimasis

Pažymėtina, kad šie trūkumai turėjo būti nustatyti atliekant statybos darbus, techninę priežiūrą ir LAKD priimant rangovo atliktus darbus.

93. Valstybinės reikšmės keliai yra ypatingieji statiniai, kuriems taikomi aukščiausi kokybės ir priežiūros reikalavimai¹⁴⁴, tačiau audito rezultatai parodė, kad LAKD pakankamai neįsitikina, kokia yra statomų šių kelių kokybė. Tai kelia riziką, kad kelių su asfaltbetonio danga gyvavimo trukmė gali būti trumpesnė, nei numatyta. Todėl LAKD atsirinktuose keliuose reikia nešališkai įsitikinti, kokia yra jų kokybė.

¹⁴³ Viešųjų pirkimų įstatyme nustatyta tvarka juos atlieka LAKD atrinktas paslaugų teikėjas.

¹⁴⁴ Statybos įstatymas, 2 str. 20 d. Ypatingasis statinys – statinys, kuriame naudojamos ar saugomos pavojingosios medžiagos (pagal nustatytus jų ribinius kiekius); statinys, kuriame yra potencialiai pavojingų įrenginių; sudėtingos konstrukcijos ir sudėtingų technologijų statinys (pagal normatyviniais statybos techniniais dokumentais nustatytus sudėtingumo požymius ir techninius parametrus); visuomenės poreikiams naudojamas pastatas, kuriame vienu metu būna daugiau kaip 100 žmonių; aukštybinis (daugiau kaip 5 aukštų) daugiabutis gyvenamasis namas; kultūros paveldo statinys. Statybos techninis reglamentas STR 1.01.03:2017 „Statinių klasifikavimas“, patvirtintas aplinkos ministro 2016-10-27 įsakymu Nr. D1-713, 13 p.

94. Be to, LAKD Transporto infrastruktūros projektų įgyvendinimo skyriaus darbuotojai pagal pareigybės aprašymą įpareigoti planuoti ir valstybinės reikšmės keliuose atlikti planines / neplanines:
- teikiamų statinio statybos techninės priežiūros paslaugų patikras;
 - atliekamų rangos darbų patikras statybos darbų atlikimo vietoje (statybvietyje).
95. Atlikę patikros dokumentų analizę ir per pokalbius su LAKD darbuotojais nustatėme, kad 2016–2019 m. šis skyrius atliko 171 patikrą, nors šiuo laikotarpiu kelių statybos darbai vykdyti 1 422 statiniuose (6 lentelė), t. y. 12 proc. objektų patikrą. LAKD atlikdama vietinės reikšmės kelių, finansuotų KPPP lėšomis, patikrą, tikrina visus objektus, neatsižvelgdama į jų dydį, kelio ilgį ar kitus parametrus (plačiau – 3.2 poskyryje).

6 lentelė. Atliktų patikrų skaičius 2016–2019 m.

Patikrų rūšis	Planiniai, vnt.	Neplaniniai, vnt.
Statinio statybos techninės priežiūros paslaugų patikros	58	96
Rangos darbų patikros statybos darbų atlikimo vietoje (statybvietyje)	17	0
Iš viso	75	96

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal LAKD pateiktus duomenis

96. Išanalizavę LAKD valstybinės reikšmės kelių projektų įgyvendinimo priežiūros vykdymo procesą 2016–2019 m. nustatėme, kad yra sudarytos sąlygos šališkiems ir neobjektyviems objektų atrankos veiksams atsirasti¹⁴⁵, nes:
- tvarkos, kaip atlikti planines ar neplanines patikras, nėra;
 - planinių patikrų atlikimo planai nesudaromi;
 - patikros atliekamos ne visuose statiniuose, tikrinamus statinius ir jų tikrinimo periodiškumą nustato patys skyriaus darbuotojai;
 - patikrinimų rezultatai nėra apibendrinami ir analizuojami.
97. Norime pažymėti, kad STT ne kartą nurodė, jog, nesant nustatytų tikrintinų objektų atrankos kriterijų, sudarytos galimybės atsakingiems darbuotojams savo nuožiūra spręsti ir (ar) pavesti tikrinti konkrečius objektus, o tai laikoma korupcijos rizikos veiksniu¹⁴⁶. Todėl būtina valstybinės reikšmės kelių projektų įgyvendinimo priežiūros procesą tobulinti taip, kad jis būtų vykdomas remiantis rizikos vertinimu. Pagal EBPO pateikiamą gerąją praktiką priežiūros veikla turėtų būti orientuota į didžiausias rizikas ir planuojama remiantis rizikos vertinimu: nustatyti vertinimo kriterijai, tikrinami subjektai reitinguojami, nustatomas kiekvieno užregistruoto pažeidimo rizikos lygis ir kt.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Vykdomų statinio statybos techninės priežiūros sutarčių patikrų vietoje tvarkos aprašas, patvirtintas LAKD direktoriaus 2020-09-14 įsakymu Nr. V-130. Jis neapima planinių statinio statybos techninės priežiūros paslaugų ir atliekamų rangos darbų planinių / neplaninių patikrų statybos darbų atlikimo vietoje.

¹⁴⁶ STT antikorporacinio vertinimo išvados. Prieigos per internetą: <https://www.stt.lt/naujienos/7464/priesgaisrine-sauga-reglamentuojantys-teises-aktai-yra-tobulintini:2886>; <https://www.stt.lt/naujienos/7464/2019/daugiabuciu-administratoriu-skyrimo-procesas-turetu-buti-skaidresnis:2794>.

¹⁴⁷ EBPO 2014 m. ataskaita „Regulatory Enforcement and Inspections“.

98. Teisės akte¹⁴⁸ taip pat nurodyta, kad statinio projekto vykdymo priežiūrą ir jo statybos techninę priežiūrą reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatytų reikalavimų pažeidimas užtraukia baudą. Visus su jos skyrimu susijusius veiksmus atlieka VTPSI¹⁴⁹.
99. Audito metu išanalizavę LAKD 2016–2019 m. duomenis dėl atsakomybės taikymo nustatė, kad ji nėra karto nesikreipė į VTPSI dėl statinio statybos techninę priežiūrą reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatytų reikalavimų pažeidimų. LAKD atliktų statybos darbų perdavimo statytojui (užsakovui) komisija, priimdama atliktus darbus, tokių pažeidimų nustatė 17 (pavyzdys).

Atliktų statybos darbų perdavimo statytojui (užsakovui) komisijos nustatytų pažeidimų pavyzdys

Kelio Nr. 161 Telšiai–Seda ruožo nuo 2,518 iki 2,987 km asfalto dangos paprastojo remonto defektai: apsauginė šlamo danga yra visiškai nubyrėjusi, ją būtina perdaryti ir įrengti pagal paprastojo remonto projektą.

Techninis prižiūrėtojas privalėjo tikrinti atliktų statybos darbų kokybę ir mastą, informuoti statytoją (užsakovą) apie atliktus darbus, kurie neatitinka statinio normatyvinės kokybės reikalavimų, tačiau, kaip matyti pavyzdyje, to padaryta nebuvo.

100. LAKD įpareigoja paslaugų teikėją užtikrinti, kad bent vienas paskirtas statinio statybos techninis prižiūrėtojas nuolat dalyvautų pagrindiniuose technologiniuose procesuose (ir įrengiant asfaltbetonio dangas) nuo jų atlikimo pradžios iki pabaigos. Už šių paslaugų nevykdymą ar netinkamą vykdymą LAKD turi teisę skirti paslaugų teikėjui 100 Eur baudą¹⁵⁰.
101. Išnagrinėję duomenis apie skirtas baudas nustatė, kad 2016–2019 m. už nedalyvavimą įrengiant asfaltbetonio dangą, LAKD dviem techniniams prižiūrėtojams skyrė po 100 Eur baudas. LAKD nurodė, kad nebuvo daugiau atvejų, taikant atsakomybę statinio statybos dalyviams už nekokybiškai atliktus darbus ar LAKD darbuotojams už netinkamai vykdytas pareigas, atliekant kelio statybos darbų priežiūros kontrolę.
102. Atlikę LAKD pateiktą 2016–2019 m. įmonių baudų suvestinių analizę nustatė, kad atsakomybę už netinkamą darbų kokybę dažniausiai taiko ne statybos darbų priežiūrą ir priežiūros kontrolę atliekantiems darbuotojams, o rangovams.
103. Teisės aktai¹⁵¹ numato: jeigu priimant darbus keliuose nustatoma ribinių verčių ar leistinųjų nuokrypių viršijimų (nepasiekimų), tai laikoma defektu. Užsakovas turi teisę, rangovui sutikus, padaryti išskaitas, kai nesilaikoma ribinių verčių ar leistinųjų nuokrypių: sluoksnio storio; sluoksnio svorio; rišiklio kiekio; granulometrinės sudėties; sutankinimo laipsnio; lygumo; skersinio nuolydžio; sluoksnio pločio; rato sukibimo su danga. Priešingu atveju, jei rangovas nesutinka, jis ir turi pašalinti defektus.

Remdamiesi LAKD 2016–2019 m. įmonių baudų suvestinėmis apskaičiavome, kad ji tuo laikotarpiu rangovams už ribinių verčių ar leistinųjų nuokrypių nesilaikymą skyrė 3,9 mln. Eur

¹⁴⁸ Administracinių nusižengimų kodeksas, 361 str.

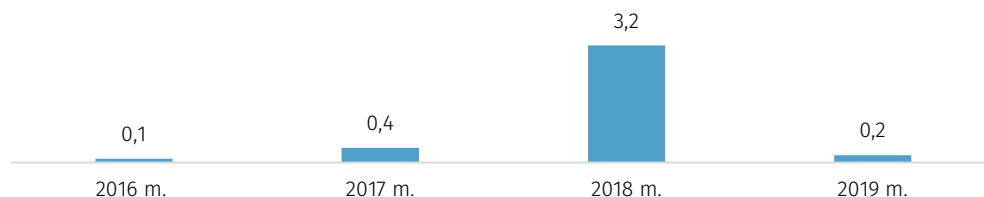
¹⁴⁹ Ten pat, 589 str. 67 p.

¹⁵⁰ 2018-07-10 preliminarioji sutartis Nr. S-452, 45.1 p.

¹⁵¹ Automobilių kelių dangos konstrukcijos asfalto sluoksnių įrengimo taisyklės JT ASFALTAS 08, patvirtintos LAKD generalinio direktoriaus 2009-01-12 įsakymu Nr. V-16, 202 ir 203 p., LAKD direktoriaus 2017-04-28 įsakymas Nr. V-186 „Dėl Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos generalinio direktoriaus 2009-01-12 įsakymo Nr. V-16 „Dėl Automobilių kelių dangos konstrukcijos asfalto sluoksnių įrengimo taisyklių JT ASFALTAS 08 patvirtinimo“ pakeitimo“, 1.4 p.

išskaitų, iš jų 3,8 mln. Eur vykdant projektus, finansuotus KPPP lėšomis. Didžiausia 3,2 mln. Eur išskaitų suma skirta 2018 m. (15 pav.).

15 pav. Rangovams taikytų išskaitų suma 2016–2019 m., mln. Eur



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal LAKD pateiktus duomenis

LAKD raštu paaiškino, kad 2018 m. didžiausia išskaitų suma susidarė galbūt dėl didesnio skaičiaus objektų ir griežtesnės LAKD kontrolės.

104. Atkreipiame dėmesį, kad LAKD, atsižvelgdama į VGTU atliktų kelio ruožų statybos darbų kokybės tyrimų rezultatus, ėmėsi iniciatyvos ir nuo 2017 m. sumažino¹⁵² didžiausią leistiną kelio dangos storio nuokrypio ribą.

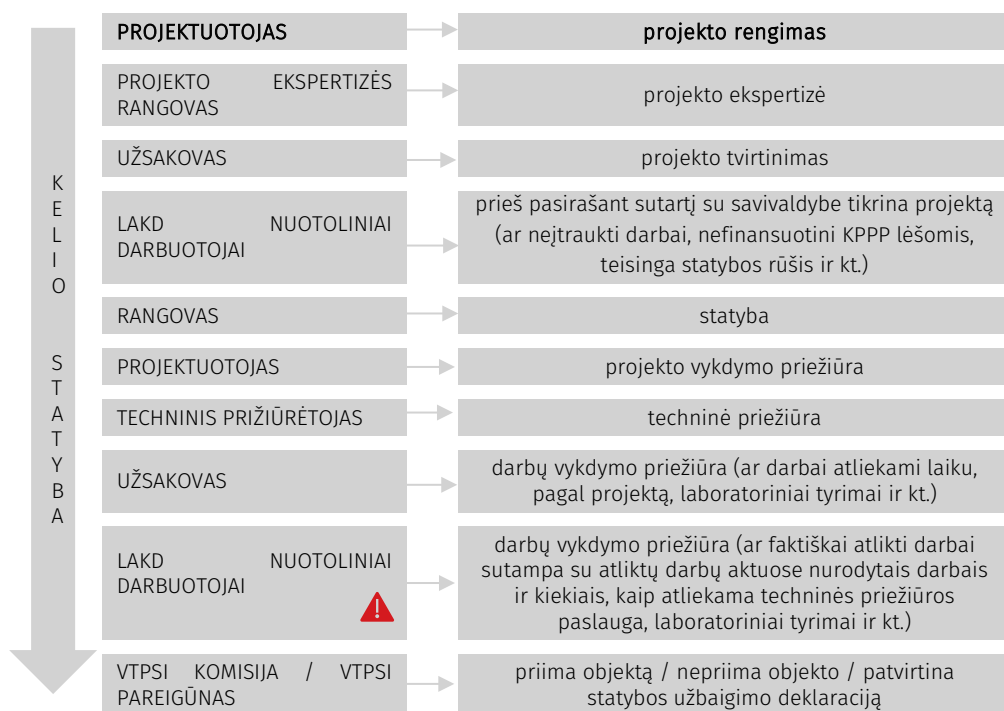
3.2. Vietinės reikšmės kelių objektuose darbų kokybės kontrolės priežiūra nenukreipta į tai, kad būtų pašalinti didžiausios rizikos atvejai

105. Teisės aktas¹⁵³ įpareigoja savivaldybes atlikti vietinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas, taip pat organizuoti ir atlikti statinio statybos techninę priežiūrą, organizuoti statinio projekto vykdymo priežiūrą, kai ji privaloma, arba savo iniciatyva. Savivaldybės yra atsakingos už KPPP lėšų naudojimo pagal paskirtį kontrolę ir darbų kokybės kontrolės priežiūrą kelių objektuose.
106. Vertindami, ar tinkamai vykdoma darbų kokybės kontrolės priežiūra vietinės reikšmės kelių objektuose laikėmės nuostatos, kad ji organizuojama tinkamai, kai:
- paskirti kokybės kontrolės priežiūrą vykdantys asmenys;
 - kokybės kontrolės priežiūros veiksmai pirmiausiai nukreipiami didžiausios rizikos atvejams šalinti;
 - taikyta atsakomybė už netinkamą darbų kokybės kontrolės priežiūrą.
107. Atlikę teisės aktų¹⁵⁴ analizę nustatėme, kad visų vietinės reikšmės kelių statybos kokybės užtikrinimo procese yra aštuoni dalyviai, kuriems pavestos atitinkamos funkcijos (16 pav.).

¹⁵² LAKD direktoriaus įsakymai: 2017-04-28 Nr. V-186, 1.2 p.; 2018-07-05 Nr. V-153, 1.26 p.

¹⁵³ Statybos įstatymas, 14 str. 1 d. 5 ir 6 p.

¹⁵⁴ Kelių įstatymas, 4 str. 2 ir 3 d., 5 str. 3 ir 4 d.; Statybos įstatymas, 14–22 str.

16 pav. Vietinės reikšmės kelių statybos proceso dalyviai ir jų pagrindinės funkcijos¹⁵⁵

Sutartiniai ženklai: probleminė vieta, jos vertinimas pateikiamas toliau.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktų nuostatas

108. Atlikę vietinės reikšmės kelio darbų kokybės kontrolės priežiūros proceso dokumentų analizę ir per pokalbius su 14 audituotų savivaldybių ir LAKD darbuotojais nustatėme:

- visose 14-oje savivaldybių yra paskirti kokybės kontrolės priežiūrą atliekantys asmenys. Jie vykdo visų jų savivaldybėje atliekamų vietinės reikšmės kelių (gatvių) tiesimo, rekonstravimo, taisymo (remonto) darbų priežiūrą;
- be savivaldybių paskirtų asmenų, nuo 2005 m. vietinės reikšmės kelių statybos objektuose, finansuojamuose KPPP lėšomis, kelių (gatvių) tiesimo, rekonstravimo, taisymo (remonto) darbų kokybės kontrolės priežiūrą atlieka ir LAKD nuotoliniai darbuotojai¹⁵⁶. 2016–2019 m. KPPP finansavimo lėšų naudojimo pagal paskirtą kontrolę, darbų kokybės kontrolės priežiūrai vietinės reikšmės kelių objektuose atlikti LAKD skirta 899,9 tūkst. Eur.

109. Išanalizavę darbų kokybės kontrolės priežiūros procesą vietinės reikšmės keliuose, nustatėme, kad ją atlikdami LAKD nuotoliniai darbuotojai tikrina visus objektus, neatsižvelgdami į jų dydį, kelio ilgį ar kitus parametrus (pavyzdys).

LAKD tikrintų darbų pavyzdžiai

- Nemenčinės m., Kranto g. platinimas, paprastas remontas, ilgis – 77 m.
- Birštonas, įvažiavimo į Pušyno g. ir šaligatvio paprastas remontas, ilgis – 60 m.

110. Taigi, yra taikoma praktika, kad LAKD darbuotojai, kaip ir savivaldybių darbuotojai, tuose pačiuose objektuose atlieka tas pačias tikrinimo procedūras. Pavyzdžiui, tikrina: ar atliktų statybos darbų dokumentuose nurodyti darbų kiekiai atitiktų faktinius; ar darbai įrašyti

¹⁵⁵ Parengta pagal teisės aktus, galiojusius iki 2020-08-31.

¹⁵⁶ KPPP finansavimo lėšų naudojimo tvarkos aprašas, patvirtintas Vyriausybės 2005-04-21 nutarimu Nr. 447, 35 p.

statybos darbų žurnale ir juos patvirtino techninę priežiūrą atliekantis asmuo; įsitikina, ar yra surašyti paslėptų darbų aktai; vertina, kiek kartų techninę priežiūrą atliekantis asmuo lankėsi objekte ir kt. Tokia praktika, kai darbai dubliuojami, yra ydinga ir turėtų būti keičiama.

111. Vertindami, ar LAKD nuotoliniai darbuotojai taikė atsakomybę už netinkamą darbų kokybės kontrolės priežiūrą, nustatė, kad ji buvo taikyta rangovams. LAKD nuotoliniai darbuotojai, atlikdami šias patikras vietinės reikšmės kelių statybos objektuose, finansuojamuose KPPP lėšomis, užsako dar ir panaudotų medžiagų bei atliktų darbų kokybės kontrolinius tyrimus¹⁵⁷, t. y. tikrina šių darbų kokybę. Išanalizavę šių tyrimų duomenis nustatė, kad nuotoliniai darbuotojai 2016–2019 m. atliko 1 399 kokybės kontrolinių patikrinimų bandymus, iš jų 345 (25 proc.) rezultatai parodė, kad buvo nesilaikyta asfaltbetonio sluoksnių ribinių verčių ir leistinų nuokrypių, todėl:
 - 305 iš 345 (88 proc.) objektuose rangovams taikytos 347,0 tūkst. Eur piniginių išskaitos;
 - 40 iš 345 (12 proc.) objektų nuokrypiai buvo didesni už leistinus, todėl iš jų 32 objektuose perkota asfalto danga, 8 – sutankinta sankasa.
112. Išanalizavę, kaip LAKD nuotoliniai darbuotojai atsirenka objektus kokybės kontrolinių patikrinimų bandymams atlikti, nustatė, kad juos atsirenka patys atsitiktinės atrankos būdu. Nėra kriterijų, pagal kuriuos būtų parenkami objektai, nustatoma, kiek ir kokių kokybės kontrolinių patikrinimų bandymų reikia atlikti.
113. Kai nėra nustatytų objektų atrankos kriterijų, sudaromos sąlygos kokybės kontrolės priežiūros veiksmus pirmiausiai nukreipti ne pačios didžiausios rizikos atvejams šalinti. Todėl remdamiesi EBPO rekomendacijomis¹⁵⁸, kad priežiūros veikla turi būti orientuota į didžiausias rizikas, ir siekdami, kad išteklių būtų naudojami efektyviau, rekomenduojame LAKD vietinės reikšmės kelių kokybės kontrolės priežiūrą vykdyti remiantis rizikos vertinimu.

3.3. Automobilių kelių statybos darbų kokybės tyrimas: iš 8-iose keliuose tirtų 16-os tyrimų vietų 14-oje nustatyta trūkumų

114. Siekdami įsitikinti, kaip veikia kelio darbų kokybės kontrolės priežiūros procesas ir kaip užtikrinama, kad keliai būtų tiesiami, rekonstruojami ir remontuojami kokybiškai, atlikdami šį auditą pasitelkėme¹⁵⁹ išorės ekspertus, kad jie atliktų atrinktų aštuonių automobilių kelių (kiekviename jų pasirinkome po dvi tyrimų vietas, t. y. iš viso 16) statybos darbų kokybės patikrinimo paslaugas. Iš šių kelių vienas – valstybinės, kiti – vietinės reikšmės, o kelio darbai juose buvo atlikti 2016–2018 metais. Automobilių kelių statybos darbų kokybės patikrinimo paslaugos apėmė: keliuose atliktų statybos darbų atitikties projektinei dokumentacijai patikrinimą; darbų kokybės patikrinimą; gautos patikrinimų informacijos susistemimą; išvadų auditoriams pateikimą. Patikrinimą nuo 2020 m. vasario 20 d. iki 2020 m. rugsėjo 10 d. atliko VGTU.
115. VGTU atlikti automobilių kelių statybos darbų kokybės patikrinimo rezultatai parodė, kad iš 8-iose keliuose tirtų 16-os tyrimų vietų 14-oje (87 proc.) nustatyta neatitikimų (3 priedas). Dažniausi neatitikimai nustatyti dėl šių priežasčių:

¹⁵⁷ Juos atlieka Viešųjų pirkimų įstatyme nustatyta tvarka LAKD atrinktas paslaugų teikėjas.

¹⁵⁸ EBPO 2014 m. ataskaita „Regulatory Enforcement and Inspections“.

¹⁵⁹ Juos atrinkome Viešųjų pirkimų įstatyme nustatyta tvarka.

- ne visada pagrįstas projektinis sprendinys, pasirenkant dangos konstrukcijos klasę ir konstrukciją sudarančių sluoksnių storį (pavyzdys);

Vietinės reikšmės kelio Panevėžio m., Tilvyčio g. pavyzdys

Techniniame darbo projekte pateiktas asfalto dangos konstrukcijos sprendinys nėra tipinis (standartinis), nes neatitinka projektavimo taisyklėse KPT SDK 07 nurodytų III dangos konstrukcijos klasei keliamų reikalavimų (šiuo atveju, atsižvelgiant į vietos sąlygas, šalčiui nejautrių medžiagų sluoksnio storis turėjo būti padidintas nuo minimalaus 17 cm iki ≥ 24 cm).

- skaldos pagrindo sluoksnis mažesnis už nurodytą techninėje dokumentacijoje (pavyzdys);

Vietinės reikšmės kelio Vilniaus r., Salotės k., Salotės g. pavyzdys

Tyrimo vietoje Nr. 4 skaldos pagrindo sluoksnio storis (13,5 cm) yra 6,5 cm plonesnis už projektinį, o tyrimo vietoje Nr. 5 jis (11,0 cm) yra 9,0 cm plonesnis už projektinį, be to, storio nuokrypiai netenkina reikalavimų ($\leq -2,0$ cm). Taip pat šiose tyrimų vietose skaldos pagrindo sluoksnio storis netenkina reikalavimų dėl minimalaus sluoksnio storio (≥ 15 cm).

- asfalto pagrindo sluoksnio mišinio rišiklio kiekis neatitinka reikalavimų (pavyzdys);

Valstybinės reikšmės kelio Kretingos m., J. Jablonskio g., Nr. 2204 pavyzdys

Tyrimo vietoje Nr. 3 asfalto pagrindo sluoksnio mišinio rišiklio kiekio atskirosios vertės nuokrypis ($-1,30$ proc.) netenkina reikalavimų ir viršija ribinę vertę ($-1,20$ proc.), iki kurios už leistinojo rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą dar leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu.

116. Kai atliekant kelio darbus nebuvo laikomasi visų techninėje dokumentacijoje nustatytų reikalavimų, tai gali lemti greitesnę kelio degradaciją, trumpesnį šių kelių tarnavimo laikotarpį, pažaidų atsiradimo spartą.
117. Taigi, nepaisant to, kad kelio darbų kokybės kontrolės priežiūros procesas yra sukurtas, dar ne visada užtikrinama, kad keliai būtų tiesiami, rekonstruojami ir remontuojami kokybiškai. Todėl VGTU ekspertų atliktas automobilių kelių statybos darbų kokybės tyrimas patvirtina, kad darbų kokybės kontrolės priežiūra turi būti tobulinama.

3.4. Valstybinės reikšmės kelių ir jų objektų, kuriems galioja garantinis terminas, priežiūra turi trūkumų

118. Siekdami nustatyti, ar tinkamai atliekama valstybinės reikšmės kelių ir jų objektų, kuriems galioja garantinis terminas, kokybės kontrolės priežiūra, laikėmės nuostatos, kad ji tinkama, kai:
 - sukurta stebėsenos sistema, apimanti rezultatų analizę;
 - paskirti kokybės kontrolės priežiūrą atliekantys asmenys ir nustatytas tikrinimo periodiškumas;
 - stebėseną vykdoma visą garantinį laikotarpį;
 - visi (100 proc.) defektai pašalinti per nustatytą terminą ir rangovo lėšomis.
119. Teisės akte¹⁶⁰ nustatyta prievolė atlikti statinių, kuriems galioja garantinis terminas, stebėseną, nustatytas jos periodiškumas, defektų šalinimo per garantinį terminą procedūros ir terminai, paskirti už priežiūrą atsakingi darbuotojai.

¹⁶⁰ Statinio stebėsenos jo projekcinio naudojimo laikotarpiu ir defektų šalinimo per garantinį terminą tvarkos aprašas, patvirtintas LAKD direktoriaus 2017-11-10 įsakymu Nr. V-507.

120. LAKD atsakingi už statinių stebėseną darbuotojai yra įpareigoti pateikti defektų nustatymo ir pašalinimo aktus, nuotraukas ir kitus susijusius dokumentus Garantinių statinių sistemoje (GSS). Kuriant ją tikėtasi kaupti informaciją apie statinius, kuriems galioja garantinis terminas, analizuoti ją ir teikti siūlymus LAKD vadovybei dėl defektų kiekio mažinimo¹⁶¹.

121. Audito metu atlikę GSS esančių duomenų 2016–2019 m. vertinimą nustatėme, kad joje nėra išsamios ir tikslios informacijos apie visus statinius, kuriems galioja garantinis terminas:

- 8 iš 117 (7 proc.) kelių GSS nurodyti su defektais, bet sistemoje nėra juos patvirtinančių dokumentų (pavyzdys);

GSS nurodyto kelio su defektais be patvirtinančių dokumentų pavyzdys

Kelio Nr. 132 Alytus–Seirijai–Lazdijai ruožo nuo 2,59 iki 3,07 km projektavimas ir tiesimas, garantinis laikotarpis nuo 2016-11-06 iki 2021-11-06. GSS 2019-10-15 nurodyta, kad yra defektų, tačiau daugiau jokių dokumentų ar informacijos sistemoje nėra.

- 16 iš 122 (13 proc.) kelių GSS nurodyti, kad defektai buvo pataisyti, tačiau sistemoje nėra defektų pašalinimą patvirtinančių dokumentų (pavyzdys).

GSS nurodyto kelio su pašalintais defektais be tai patvirtinančių dokumentų pavyzdys

Kelio Nr. A19 – Vilniaus pietinio aplinkkelio – ruožo nuo 2,08 iki 3,48 km tiesimas, garantinis laikotarpis nuo 2014-07-22 iki 2019-07-21. GSS 2016-09-09 nurodyta, kad nustatyti atitvarų, asfalto dangos, šalitilčių, tilto defektai pašalinti, tačiau daugiau jokių dokumentų ar informacijos sistemoje nėra.

122. Taigi, LAKD ne visada užtikrina, kad informacija apie statinius, kuriems galioja garantinis terminas, GSS būtų išsami, todėl ji praranda galimybę efektyviai šia sistema naudotis, kontroliuoti visų defektų pašalinimą, analizuoti dažniausias jų atsiradimo priežastis ir teikti siūlymus dėl jų mažinimo. LAKD raštu nurodė pagrindines priežastis, lėmusias duomenų GSS trūkumą: ne visi darbuotojai geba dirbti su programa; ne visi aktai įkelti į GSS.

123. Pagal teisės akto¹⁶² ir sudarytų sutarčių nuostatas (17 pav.):

- 11 LAKD nuotolinių darbuotojų yra paskirti atsakingais už statinių, kuriems galioja garantinis terminas, stebėseną. Jie įpareigoti kiekvienais metais ne mažiau kaip du kartus apvažiuoti ir apžiūrėti visus statinius, nustatyti ir užfiksuoti per garantinį terminą atsiradusius defektus, raštu parengti apžiūrų rezultatų ataskaitą ir pateikti LAKD už kelių ir tiltų priežiūrą atsakingam skyriui;
- TKA, baigiantis garantiniam laikotarpiui, įpareigota atlikti statinių (kelių, tiltų, viadukų ir kt.), kuriems galioja garantinis terminas, tyrimus ir teikti LAKD atliktų tyrimų ataskaitas;
- įmonė, atliekanti nuolatinę visų valstybinės reikšmės kelių priežiūrą (smulkių defektų, avarijų padarinių šalinimą, sniego valymą ir kt.), nustačiusi defektų statinyje, kuriam galioja garantinis terminas, privalo raštu informuoti LAKD.

¹⁶¹ Ten pat.

¹⁶² Ten pat.

17 pav. Statinių patikrinimas per garantinį laikotarpį



Sutartiniai ženklai:  probleminė vieta, jos vertinimas pateikiamas toliau.

*statinio važiuojamosios dalies garantinis terminas priklauso nuo įrengiamo kelio dangos konstrukcijos.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktų nuostatas

124. Atlikę GSS 2016–2017 m. duomenų analizę, per pokalbius su LAKD ir TKA darbuotojais nustatėme, kad kiekvienas iš 205 statinių paskutiniais garantinio laikotarpio metais buvo patikrintas tris kartus: du tikrino atsakingi už stebėseną darbuotojai, o trečią – TKA. Palyginę visų tikrinimų ataskaitas ir aktus nustatėme, kad rezultatai iš esmės buvo tie patys (pavyzdys).

Statinių apžiūrų paskutiniais jų garantinio laikotarpio metais rezultatų pavyzdžiai

Kelias	Garantinis laikotarpis	Tikrinimo terminai ir rezultatai	
		atsakingo už stebėseną darbuotojo	TKA
Nr. 2235 Legučiai–Pakalniškiai ruožo nuo 4,5 iki 4,7 km bituminės dangos įrengimas	2012-11-21–	2017 m. I pusm. – defektų nėra	
	2017-11-21	2017 m. II pusm. – sulūžusi danga	2017-09-20 – sulūžusi danga
Nr. 3611 Rokiškis–Skemai–Strepeikiai ruožo nuo 0,47 iki 4,73 km žvyrkelio asfaltavimas	2010-10-29–	2017 m. I pusm. – plyšių tinklas, skersiniai ir išilginiai plyšiai rangovo pašalinti	
	2017-10-29	2017 m. II pusm. – defektų nėra	2017-09-19 – užtaisytos dangos pažaidos

125. Manome, kad to paties objekto tikrinimas tris kartus paskutiniais jo garantinio laikotarpio metais yra perteklinis, o laiko sąnaudos jam apžiūrėti ir apžiūrų ataskaitoms parengti vertintinos kaip administracinė našta viešajam sektoriui. Šiuo metu vykdoma TKA reorganizacija¹⁶³, o jos atliekamas funkcijas, susijusias su kelių priežiūra, SUMIN planuoja perduoti LAKD¹⁶⁴. Taigi, statinių tikrinimų, baigiantis jų garantiniam laikotarpiui, TKA nebeatliks.

¹⁶³ Vyriausybės 2020-05-06 nutarimas Nr. 462 „Dėl sutikimo reorganizuoti VŠĮ Transporto kompetencijų agentūrą“.

¹⁶⁴ Vyriausybės 2020-05-06 posėdžio 16 klausimo medžiaga. Prieiga per internetą: <https://lr.lt/lt/posedziai/lietuovs-respublikos-vyriausybes-posedis-110>; Vyriausybės 2020-10-21 nutarimas Nr. 1190 „Dėl viešosios įstaigos Transporto infrastruktūros tyrimų centro likvidavimo“.

126. Be to, pagal teisės akto nuostatas rangovas privalo defektus pašalinti per nustatytą terminą¹⁶⁵. Garantinis terminas 2016–2019 m. galiojo 4 306 statiniams, iš jų 452-uose (10 proc.) buvo nustatyti defektai. Atlikę visų jų garantinio termino stebėsenos dokumentų analizę nustatėme:

- 7 (2 proc.) statinių defektų pašalinimą patvirtinančių dokumentų LAKD neturi, tokių įrodymų nėra ir GSS;
- 15 (3 proc.) statinių defektai pašalinti vėliau nei per nustatytą terminą;
- 28 (6 proc.) statinių defektai per garantinį terminą nebuvo pašalinti, iš jų:
 - 2 – defektai nustatyti ne dėl rangovo kaltės;
 - 3 – rangovas bankrutavo;
 - 23 – defektus nustatė TKA (pavyzdys) ir pateikė LAKD ataskaitas apie juos, tačiau pastaroji nesiėmė tolesnių privalomų veiksmų dėl defektų pašalinimo: defektų nustatymo aktų nesurašė ir į rangovą dėl jų pašalinimo nesikreipė. LAKD nurodė, kad defektų nustatymo aktų neturi, ir kitų paaiškinimų nepateikė.

Nepašalintų defektų pavyzdžiai



Kelio Nr. 2711 Reivyčiai–Leckava ruožo nuo 1,99 iki 7,84 km rekonstravimas, garantinio laikotarpio pabaiga – 2018-12-20. TKA, baigiantis garantiniam laikotarpiui, atliko apžiūrą ir 2018-10-25 ataskaitoje nurodė defektus: 0,38 km sutrūkusi išilginė gretimų juostų kontaktinė siūlė; 10 vietų fiksuoti dangos plyšiai, plyšių tinklas.



Kelio Nr. 4106 Kaltinėnai–Požerė ruožo nuo 7,77 iki 9,87 km rekonstravimas, garantinio laikotarpio pabaiga – 2018-11-11. TKA, baigiantis garantiniam laikotarpiui, atliko apžiūrą ir 2018-08-30 ataskaitoje nurodė defektus: 0,08 km sutrūkusi išilginė gretimų juostų klojimo kontaktinė siūlė.

127. Palyginę visų 23 statinių, kuriems galiojo garantinis terminas, ir LAKD IS „Kelių projektai“ duomenis nustatėme, kad iš jų aštuoni ruožai (35 proc.) sutapo su remontuotais ar rekonstruotais ruožais, kuriuose šie darbai buvo atlikti po to, kai TKA juose nustatė defektus (pavyzdys). Taigi, kadangi LAKD nesiėmė privalomų veiksmų pašalinti defektus garantiniuose ruožuose, jiems taisyti reikėjo skirti papildomų lėšų.

Remontuotų ruožų, kuriems galiojo garantinis terminas, pavyzdžiai

TKA nustatyti defektai statiniuose, kuriems galiojo garantinis terminas			Remontuoti ruožai*			
kelio Nr.	ruožas, km	defektai nustatyti	ruožas, km	darbų data	atlikti darbai	darbų vertė, tūkst. Eur
101	nuo 30,8 iki 31,8	2017-10-02	nuo 8,6 iki 35,9	2017–2019 m.	defektų taisymas	54
3804	nuo 10,13 iki 15,38	2018-08-03	nuo 0,0 iki 22,0	2018–2019 m.	defektų taisymas	19

Sutartiniai ženklai: * LAKD IS „Kelių projektai“ duomenys

¹⁶⁵ Statinio stebėsenos jo projektinio naudojimo laikotarpiu ir defektų šalinimo per garantinį terminą tvarkos aprašas, patvirtintas LAKD direktoriaus 2017-11-10 įsakymu Nr. V-507, 18 p.

128. Teisės aktas¹⁶⁶ įpareigoja rangovus defektus pašalinti savo lėšomis. Audito metu palyginome garantinių statinių, kuriuose buvo nustatyti defektai, duomenis su įmonės, atliekančios nuolatinę visų valstybinės reikšmės kelių priežiūrą, 2018–2019 m. 3 tūkst. atliktų darbų aktais. Analizės rezultatai parodė, kad ši įmonė pagal su LAKD sudarytas sutartis atliko asfalto ir betono dangų defektų pašalinimą ir tuose kelių ruožuose, kuriems galioja garantinis terminas (pavyzdys).

Garantinių statinių ir įmonės atliktų darbų garantiniuose ruožuose pavyzdžiai

Garantinis statinys, kuriam nustatytas defektas		Įmonės, atliekančios nuolatinę visų valstybinės reikšmės kelių priežiūrą	
kelio Nr., objektas	garantinis terminas	atlikti kelio darbai	vertė per 2018 m., tūkst. Eur
Nr. A4 Vilnius–Varėna–Gardinas ruožo nuo 101,94 iki 102,4 km kapitalinis remontas	2016-06-29–2021-06-29	Nr. A4 Vilnius–Varėna–Gardinas ruožo nuo 40,00 iki 104,00 km; nuo 51,00 iki 53,00 km; nuo 126,00 iki 132,99 km asfalto ir betono dangų defektų pašalinimas	49,2
Nr. 3203 Paušniai–Plateliai ruožo nuo 7,91 iki 9,08 km rekonstravimas su pėsčiųjų ir dviračių tako įrengimu	2016-05-24–2021-05-24	Nr. 3202 Paušniai–Plateliai nuo 0,00 iki 11,03 km asfalto ir betono dangų defektų pašalinimas	16,4

129. LAKD audito metu nurodė, kad ši įmonė asfalto ir betono dangų defektų šalinimo darbus atliko ne garantiniuose ruožuose, tačiau tai patvirtinančių įrodymų nepateikė. Taigi, negalėjome įsitikinti, ar visi garantiniai defektai buvo pašalinti rangovo lėšomis.

3.5. Vietinės reikšmės kelių ir jų objektų, kuriems galioja garantinis terminas, priežiūra ne visada veikia taip, kaip turėtų

130. Siekdami nustatyti, ar tinkamai vykdoma vietinės reikšmės kelių ir jų objektų, kuriems galioja garantinis terminas kokybės kontrolės priežiūra, laikėmės nuostatos, kad ji vykdoma tinkamai, kai:
- sukurta stebėsenos sistema, apimanti rezultatų analizę;
 - paskirti kokybės kontrolės priežiūrą atliekantys asmenys ir nustatytas tikrinimo periodiškumas;
 - stebėseną vykdoma visą garantinį laikotarpį;
 - visi (100 proc.) defektai pašalinti per nustatytą terminą ir rangovo lėšomis.
131. Teisės akte nustatyta pareiga savivaldybėms kasmet, iki liepos 1 d., LAKD pateikti KPPP lėšomis finansuotų statinių, kuriems galioja garantinis terminas, apžiūrų aktus, o iki spalio 1 d. pateikti LAKD informaciją apie defektų pašalinimą¹⁶⁷.
132. Įvertinę 2016–2019 m. KPPP lėšomis finansuotų statinių, kuriems galioja garantinis terminas, apžiūrų ataskaitas, LAKD ir savivaldybių sutartis, taip pat per pokalbius su LAKD ir 14 audituotų savivaldybių darbuotojais nustatėme, kad visose, išskyrus Vilniaus r., sukurta stebėsenos sistema, apimanti rezultatų analizę:

¹⁶⁶ Statinio stebėsenos jo projekcinio naudojimo laikotarpiu ir defektų šalinimo per garantinį terminą tvarkos aprašas, patvirtintas LAKD direktoriaus 2017-11-10 įsakymu Nr. V-507, 18 p.

¹⁶⁷ KPPP finansavimo lėšų, skirtų vietinės reikšmės keliams tiesti, rekonstruoti, taisyti (remontuoti), prižiūrėti ir saugaus eismo sąlygoms užtikrinti, naudojimo sąlygų tvarkos aprašas, patvirtintas LAKD direktoriaus 2018-03-16 įsakymu Nr. V-64, 6.5.8 p.

- Visų audituotų savivaldybių darbuotojai kasmet, dalyvaujant ir LAKD atstovui, iki liepos 1 d. atliko 1 496 statinių, kuriems galiojo garantinis terminas, apžiūras ir parengė 56 apžiūrų ataskaitas (aktus).
- 14 audituotų savivaldybių ir LAKD atstovai kartu apžiūrėjo 1 496 statinius ir 193-uose (13 proc.) nustatė defektų. Visų jų pašalinimą prižiūrėjo ir kasmet rugsėjo–spalio mėn. LAKD teikė informaciją apie defektų pašalinimą visos audituotos savivaldybės, išskyrus Vilniaus r. Ši savivaldybė, 2016–2019 m. nustačiusi daugiausia defektų (80 iš 268), audito metu duomenų apie jų pašalinimą nepateikė, todėl negalėjome įsitikinti, ar per apžiūras nustatyti defektai buvo pašalinti per nustatytą terminą ir rangovo lėšomis.
- Atlikę visų 1 496 patikrintų objektų analizę nustatėme, kad iš jų:
 - 417 (28 proc.) – paprastojo remonto darbai, t. y. nesudėtingi darbai, pvz., dangos konstrukcijos remontas ar jos paviršiaus savybių pagerinimas, tai yra plonų asfalto sluoksnių įrengimas. Iš jų 22 (5 proc.) objektuose nustatyta defektų;
 - 1 079 (72 proc.) – kapitalinio remonto darbai. Iš jų 171 (16 proc.) nustatyta defektų.

Atkreipiame dėmesį, kad iš visų 1 496 kelių ir kelių objektų 217 (15 proc.) buvo šaligatviai, automobilių stovėjimo aikštelės, atitvarai, greičio mažinimo kalneliai, šviesoforai ir kt. Kai kurių objektų darbų vertė siekė tik 5 tūkst. Eur (pavyzdys). Tačiau juos visus kasmet įpareigoti apžiūrėti ne tik savivaldybių, bet ir LAKD nuotoliniai darbuotojai.

LAKD nuotolinių darbuotojų tikrintų garantinių objektų pavyzdys

Birštono savivaldybė, kelias Škėvonys–Paprienė (greičio mažinimo kalneliai, kelio ženklavimas), atliktų darbų vertė – 4,9 tūkst. Eur.

133. LAKD nuotolinių darbuotojų kasmetinis dalyvavimas apžiūrint visus tuos pačius objektus, kuriuos apžiūri ir savivaldybių darbuotojai, yra perteklinis, o laiko sąnaudos, skirtos nesudėtingiems objektams prižiūrėti vertintinos kaip administracinė našta viešajam sektoriui. Todėl LAKD vykdomą vietinės reikšmės kelių, kuriems galioja garantinis terminas, priežiūros veiklą būtina orientuoti į didžiausias rizikas, taip racionaliau naudojant išteklius.

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Laukiamas audito poveikis. Įgyvendinus pateiktas rekomendacijas, bus suteiktos galimybės:

- investicijas į kelių infrastruktūrą nukreipti ten, kur jų pirmiausiai ir labiausiai reikia – paskirstant lėšas pagal aiškius, pamatuojamus kriterijus, atsižvelgiant į ilgalaikius tikslus, užtikrinant darbų atlikimo nuoseklumą ir geresnę kelių kokybę;
- sustiprinti kelių kokybės kontrolę – užtikrinant ilgesnį kelių tarnavimo laiką ir efektyvesnę investicijų į infrastruktūrą panaudojimą.

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokytis, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**	
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė				
1-asis pagrindinis audito rezultatas 2016–2019 m. didžiosios dalies valstybinės reikšmės kelių būklė yra bloga arba labai bloga, nepaisant to: • daugiausia valstybinės reikšmės kelių išasfaltuota tose apskrityse (išskyrus Vilniaus), kur gyventojų skaičiaus mažėjimas buvo didžiausias; • atrinkti ir asfaltuojami žvyrkelių ruožai vietovėse, kur gyventojų skaičius ir automobilių intensyvumas per parą yra mažas. Susisiekimo ministro patvirtinti valstybei nuosavybės teise priklausančių kelių valdymo efektyvumo rodikliai neambicingi, nes pagal juos laikoma, kad magistraliniai keliai valdomi efektyviai, kai yra patenkinamos, o krašto ir rajoniniai – blogos būklės.	Didelės svarbos 1. Siekiant užtikrinti kryptingą kelių infrastruktūros valdymo politiką, rezultatais grįstą veiklos vertinimą ir geresnę kelių kokybę, numatyti kryptis ir priemonės esamai valstybinės reikšmės kelių infrastruktūros būklei gerinti. Vidutinės svarbos 2. Sudarant prielaidas siekti geresnės valstybinės reikšmės kelių kokybės, nustatyti motyvuojančius ir ambicingus valstybei nuosavybės teise priklausančių kelių valdymo efektyvumo rodiklius.	Blogos ir labai blogos būklės valstybinės reikšmės kelių su asfalto danga, dalis	60 proc.	50 proc.	Vertinant pokytį	Susisiekimo ministerija	2026 m.	
		Priemonės**					Subjektas, įgyvendinantis priemonės	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie j terminas***
		1. Atnaujinti kryptis ir priemonės esamai valstybinės reikšmės kelių infrastruktūros būklei gerinti.					Susisiekimo ministerija	2021 m. IV ketvirtis
		2. Nustatyti motyvuojančius ir ambicingus valstybei nuosavybės teise priklausančių kelių valdymo efektyvumo rodiklius.					Susisiekimo ministerija	2021 m. IV ketvirtis
1-asis pagrindinis audito rezultatas Pusė audituotų savivaldybių nėra nustatčiusios kriterijų, pagal kuriuos sudaromos prioritetingos darbų eilės, iš jų penkios nėra patvirtinusios teisės aktų, reglamentuojančių KPPP lėšų skirstymą.	3. Siekiant užtikrinti, kad Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšomis finansuojami vietinės reikšmės kelių (gatvių) statybos ir priežiūros darbai būtų atrenkami objektyviau, inicijuoti teisės aktų pakeitimus, nustatančius pareigą savivaldybėms patvirtinti teisės aktus, reglamentuojančius šios programos lėšų skirstymą, ir juose nurodyti atrankos kriterijus, procedūras ir jų vykdymą.	Audituočių savivaldybių, nustatčiusių kriterijus, pagal kuriuos sudarytos prioritetingos kelių statybos ir priežiūros darbų eilės, dalis	50 proc.	100 proc.	Vertinant pokytį	Susisiekimo ministerija	2024 m.	
Priemonės**					Subjektas, įgyvendinantis priemonės	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie j terminas***		

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokyti, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**	
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė				
		3. Inicijuoti teisės aktų pakeitimus, numatančius pareigą savivaldybėms patvirtinti teisės aktus, reglamentuojančius Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų skirstymą, juose numatant atrankos kriterijus, procedūras ir jų vykdymą.				Susisiekimo ministerija	2022 m. IV ketvirtis	
1-asis pagrindinis audito rezultatas Kelių priskyrimas vietinės ar valstybinės reikšmės kelių tinklui nėra optimalus: - pusėje audituotų savivaldybių gatvės, einančios per savivaldybių centrus, yra naudojamos miesto reikmėms, tačiau jų savininkas yra LAKD; - penkiose audituotose savivaldybėse dalis to paties kelio elementų turi skirtingus šeimininkus.	Didelės svarbos 4. Siekiant užtikrinti optimalų kelių tinklo skirstymą pagal reikšmę ir siekiant vykdyti efektyvią kelių tinklo priežiūrą ir jį tvarkyti: 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.	Savivaldybių, kuriose gatvės, einančios per savivaldybių centrus, nuosavybės teise priklauso savivaldybėms, dalis	ND**** ¹⁶⁸	20 proc.	Vertinant pokytį	Susisiekimo ministerija	2026 m.	
		Savivaldybių, kuriose to paties kelio elementai turi vieną šeimininką, dalis	ND**** ¹⁶⁹	20 proc.	Vertinant pokytį	Susisiekimo ministerija	2026 m.	
		Priemonės**					Subjektas, įgyvendinantis priemones	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas***
		4.1. Parengti valstybinės ir vietinės reikšmės kelių perdavimo planą					Susisiekimo ministerija, Lietuvos automobilių kelių direkcija	2022 m. III ketvirtis
		4.2. Įgyvendinti parengtą valstybinės ir vietinės reikšmės kelių perdavimo planą					Susisiekimo ministerija, Lietuvos automobilių kelių direkcija	2024 m. IV ketvirtis
1-asis ir 2-asis pagrindiniai audito rezultatai LAKD iki 2020 m. pakankamų duomenų kelio darbams planuoti neturėjo, nes nevertinta: 2015 m. – 21 proc., 2016 m. – 62 proc., 2017 m. – 54 proc., 2018 m. – 27 proc. kelių būklė. 2019 m. įvertinta 96 proc. kelių būklė. LAKD 2016–2019 m.:	Didelės svarbos 5. Siekiant efektyvesnio Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų panaudojimo, duomenimis grįsto valstybinės reikšmės kelių statybos ar remonto darbų planavimo, numatyti priemonės, kurios užtikrintų, kad: 5.1. visų valstybinės reikšmės kelių su asfalto danga būklė būtų vertinama kasmet, apimant tą pačią vietą ir atstumą;	Valstybinės reikšmės kelių su asfalto danga, kuriuose matuojama DBI, dalis	96 proc.	99 proc.	Vertinant pokytį	Lietuvos automobilių kelių direkcija	2024 m.	
		Valstybinės reikšmės kelių, atrinktų rekonstruoti ar remontuoti remiantis ne aktualiais duomenimis, dalis	66 proc. (2019 m.)	10 proc.	Vertinant pokytį	Lietuvos automobilių kelių direkcija	2024 m.	

¹⁶⁸ Duomenų apie visas 60 savivaldybių neturime, nes jų buvo audituota 14, bet ši problema gali būti aktuali ir neaudituotosiose 46. Kai bus atliktas įvertinimas pagal 4.1 rekomendaciją, bus įrašyta pradinė pokyčio vertinimo rodiklio reikšmė ir gali būti tikslinama siektina reikšmė.

¹⁶⁹ Taip pat.

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokytis, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė			
8 proc. kelio darbų vėlavo pradėti laiku; 66 proc. kelio ir 73 proc. žvyrkelių asfaltavimo darbų nepradėti; 272 mln. Eur panaudota ir tokiems darbams atlikti, kurių prioritetinėse darbų eilėse nebuvo; 18 proc. atvejų darbus atliko ir tuose kelių ruožuose, kurių būklė buvo gera, 10 proc. atvejų darbai buvo atlikti tuose ruožuose, kurių būklė nebuvo vertinta; - ne visi asfaltuotinių žvyrkelių atrankos kriterijai yra tinkami, nes pagal juos atrinkti ruožai ir tose vietovėse, kur gyventojų skaičius ir automobilių intensyvumas per parą yra mažas.	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.	Panaudota lėšų darbams valstybinės reikšmės keliuose, kurie nenumatyti prioritetinėse darbų eilėse, atlikti	272 mln. Eur (2016–2019 m.)	0 mln. Eur	Vertinant pokytį	Lietuvos automobilių kelių direkcija	2024 m.
		Asfaltuojama valstybinės reikšmės žvyrkelių ruožų, kurių VGN < nei 5 proc., dalis	9 proc. (2018–2020 m.)	1 proc.	Vertinant pokytį	Lietuvos automobilių kelių direkcija	2024 m.
		Priemonės**				Subjektas, įgyvendinantis priemones	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas***
		5.1. patikslintas Valstybinės reikšmės kelių pažaidų matavimo ir nustatymo tvarkos aprašas pagal Valstybės kontrolės rekomendacijas.				Lietuvos automobilių kelių direkcija	2021 m. IV ketvirtis
		5.2.1. remontuotinių kelių ruožų atranka bus atliekama pagal Rekonstruotinių ir kapitaliai remontuotinių valstybinės reikšmės kelių ruožų vertinimo ir prioritetinės eilės sudarymo metodiką, užtikrinant kelio objektų eilių sudarymą ir jų aktualumą atsižvelgiant į kelio ruožų, statinių ir sankryžų juose būklės vertinimus. 5.2.2. pėsčiųjų ir dviratininkų takų įrengimo atranka bus atliekama pagal Pėsčiųjų ir dviratininkų infrastruktūros įrengimo prioritetinės eilės sudarymo metodiką, užtikrinant pėsčiųjų ir dviratininkų infrastruktūros įrengimo eilės sudarymą ir jos aktualumą atsižvelgiant į infrastruktūros poreikio vertinimus.					2021 m. IV ketvirtis
3-iasis pagrindinis audito rezultatas Darbų kokybės kontrolės priežiūrą valstybinės reikšmės kelių objektuose LAKD ne visada vykdo tinkamai: priimdama atliktus darbus nešališkai neįsitikina, ar atlikti darbai ir jų kokybė atitinka teisės aktų reikalavimus;	Vidutinės svarbos 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: 6.1. jis būtų vykdomas remiantis rizikos vertinimu; 6.2. būtų nešališkai įsitikinama, kokia yra statomų kelių kokybė.	Valstybinės reikšmės kelių projektų įgyvendinimo priežiūros, vykdomos remiantis rizikos vertinimu, dalis	0 proc.	100 proc.	Vertinant pokytį	Lietuvos automobilių kelių direkcija	2024 m.
		Atliktų darbų valstybinės reikšmės keliuose, kuriuos priimant nešališkai įsitikinama jų kokybe, dalis	0 proc.	1 proc.	Vertinant pokytį	Lietuvos automobilių kelių direkcija	2024 m.
		5.3. patikslinti Rekonstruotinių ir kapitaliai remontuotinių valstybinės reikšmės kelių ruožų vertinimo ir prioritetinės eilės sudarymo metodiką reikalavimu - jei atliekami objektų prioritetinių eilių pakeitimai, tai turi būti pagrindžiama. 5.4. papildyti žvyrkelių planavimo metodikas reikalavimu, kad socialiniu ir ekonominiu požiūriu neatsiperkantiems asfaltuotiems ruožams finansavimas neskiriamas.					2023 m. I ketvirtis

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokytis, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė			
objektus patikroms atlikti atrenka ir tikrinimo periodiškumą nustato patys, nes tikrintinų objektų atrankos kriterijų nėra.		Priemonės**				Subjektas, įgyvendinantis priemones	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas***
		6.1. patikslintas Vykdomų statinio statybos techninės priežiūros sutarčių patikrų vietoje tvarkos aprašas.				Lietuvos automobilių kelių direkcija	2021 m. IV ketvirtis
		6.2. patikslintas Vykdomų statinio statybos techninės priežiūros sutarčių patikrų vietoje tvarkos aprašas.				Lietuvos automobilių kelių direkcija	2021 m. IV ketvirtis
3-iasis pagrindinis audito rezultatas Vietinės reikšmės kelių objektuose, finansuotuose KPPP lėšomis, LAKD darbų kokybės kontrolės priežiūros nenukreipia didžiausios rizikos atvejams šalinti, nes: - šią priežiūrą, kaip ir savivaldybių darbuotojai, vykdo visuose objektuose, neatsižvelgdami į jų dydį, kelio ilgį ar kitus parametrus; - nėra atrankos kriterijų, pagal kuriuos būtų atrenkami objektai kokybės kontrolinių patikrinimų bandymams atlikti.	Vidutinės svarbos 7. Siekiant efektyviau naudoti išteklius, nedubliuoti Lietuvos automobilių kelių direkcijos ir savivaldybių atliekamų darbų, vietinės reikšmės kelių kokybės kontrolės priežiūrą vykdyti remiantis rizikos vertinimu.	KPPP lėšų dalis skirta vietinės reikšmės kelių darbų kokybės kontrolės priežiūrai	0,19 proc.	0,17 proc.	Vertinant pokytį	Lietuvos automobilių kelių direkcija	2024 m.
		Priemonės**				Subjektas, įgyvendinantis priemones	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas***
		7. parengtas Darbų kokybės kontrolės priežiūros vietinės reikšmės kelių objektuose tvarkos aprašas.				Lietuvos automobilių kelių direkcija	2022 m. II ketvirtis
3-iasis pagrindinis audito rezultatas LAKD atliekama valstybinės ir vietinės reikšmės kelių ir jų objektų, kuriems galioja garantinis terminas, priežiūra turi trūkumų, nes LAKD nuotoliniai darbuotojai kasmet dalyvauja apžiūrint visus tuos pačius vietinės reikšmės kelius ir jų objektus (finansuotus KPPP lėšomis), kuriuos taip pat apžiūri ir savivaldybių darbuotojai.	Vidutinės svarbos 8. Siekiant efektyviau naudoti išteklius prižiūrint statinius, kuriems galioja garantinis terminas, ir mažinant administracinę naštą 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.	Vietinės reikšmės kelių priežiūros, vykdomos remiantis rizikos vertinimu, dalis	0 proc.	100 proc.	Vertinant pokytį	Lietuvos automobilių kelių direkcija	2024 m.
		KPPP lėšų dalis skirta vietinės reikšmės kelių darbų kokybės kontrolės priežiūrai	0,19 proc.	0,17 proc.	Vertinant pokytį	Lietuvos automobilių kelių direkcija	2024 m.
		Priemonės**				Subjektas, įgyvendinantis priemones	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas***
		8. parengtas Darbų kokybės kontrolės priežiūros vietinės reikšmės kelių objektuose tvarkos aprašas.				Lietuvos automobilių kelių direkcija	2022 m. II ketvirtis

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokyti, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė			

* Detalūs pokyčių rodiklių duomenys pateikti 4 priede „Pokyčių rodiklių duomenys“.

** Priemonės ir terminus joms įgyvendinti, pokyčiui pasiekti ir rodikliams pamatuoti pateikė Susisiekimo ministerija ir Lietuvos automobilių kelių direkcija.

*** Rekomendacijų įgyvendinimo stebėsenos metu gali būti tikslinamos arba keičiamos rekomendacijų įgyvendinimo plane nurodytos priemonės ar pokyčių vertinimo rodikliai Valstybinio audito rekomendacijų įgyvendinimo stebėsenos tvarkos aprašo nustatyta tvarka. Aktualus priemonių ir pokyčių vertinimo rodiklių sąrašas yra pateikiamas Valstybės kontrolės atviruose duomenyse adresu www.vkontrole.lt.

**** Nėra duomenų.

Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie priemonių įgyvendinimą ir kai kurių rodiklių reikšmes plane nustatytais terminais:

Susisiekimo ministerijos l. e. Kelių ir oro transporto politikos grupės vadovo pareigas T. Pilukas, tel. (85) 239 3823, el. p. tomas.pilukas@sumin.lt

Lietuvos automobilių kelių direkcijos Transporto infrastruktūros planavimo ir inovacijų departamento direktorius A. Vilkelis, tel. (8 5) 232 9737, el. p. aivaras.vilkelis@lakd.lt

Ekonomikos audito departamento direktorius

Julius Lukošius

Ekonomikos audito departamento vyriausioji valstybinė auditorė

Aurita Buragienė

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Kelių infrastruktūros valdymas“
1 priedas

Santrumpos ir sąvokos

APVA – Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra
 ANK – Administracinių nusižengimų kodeksas
 BVP – bendrasis vidaus produktas
 CK – Civilinis kodeksas
 CPVA – VŠĮ Centrinė projektų valdymo agentūra
 DBI – valstybinės reikšmės automobilių kelių suminis kelio dangos būklės indeksas
 EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
 EK – Europos Komisija
 ES – Europos Sąjunga
 GSS – valstybinės reikšmės garantinių statinių sistema
 Keliai (**gatvės**) – keliai, gatvės, kelio statiniai (tiltai, viadukai, estakados, tuneliai), sankryžos
 Kelio **statyba** – kelio tiesimas, kelio rekonstrukcija, kelio taisymas
 Kelio **priežiūra** – nuolatiniai kelio darbai: sniego, pralaidų valymas, eismo įvykių padarinių šalinimas ir kt.
 KPPP – Kelių priežiūros ir plėtros programa
 KTVIS – Kelių turto valdymo informacinė sistema
 LAKD – Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos, nuo 2020-09-01 VĮ Lietuvos automobilių kelių direkcija
 IS LAKIS – valstybinės reikšmės kelių informacinė sistema
 LVPA – VŠĮ Lietuvos verslo paramos agentūra
 NMA – Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos
 SB – savivaldybių biudžetai
 Statinys – kelias ar jo ruožas, tiltas, viadukas, kitas kelio statinys ar jų kompleksas
 SUMIN – Susisiekimo ministerija
 TEN-T – transeuropinis transporto tinklas
 Tiltai – tiltai, viadukai, estakados
 TKA – VŠĮ Transporto kompetencijų agentūra (iki 2019 m. Kelių ir transporto tyrimo institutas)
 VB – valstybės biudžetas
 VGTU – Vilniaus Gedimino technikos universitetas
 VTPSI – Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos
 VMPEI – vidutinis metinis paros eismo intensyvumas
 LAKD **nuotoliniai darbuotojai** – LAKD Transporto infrastruktūros statybos ir priežiūros departamento Transporto infrastruktūros projektų įgyvendinimo skyriaus darbuotojai, atliekantys valstybinės reikšmės garantinių kelių apžiūras, Administravimo departamento Vietinės reikšmės skyriaus darbuotojai, atliekantys vietinės reikšmės garantinių kelių apžiūras

Audito apimtis ir metodai

Audito 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:

- SUMIN: formuoja šios srities valstybės politiką, organizuoja ir koordinuoja jos įgyvendinimą;
- LAKD: įgyvendina valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros valstybės politiką, organizuoja valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą, plėtrą ir kt.;
- 14-os 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. Atrankai pasirinktas sluoksnišės (stratifikuotos) atrankos metodas, siekiant užtikrinti rezultatų reprezentatyvumą neturint galimybės (išteklių) ar kai nėra poreikio ištirti visus visumos elementus. Sluoksniams apibūdinti ir siekiant pavyzdžių įvairovės, buvo pasirinktos keturios duomenų rūšys (kriterijai): 1) bendras savivaldybei tenkantis finansavimas pagal KPPP; 2) gyventojų skaičius; 3) bendras valdomų kelių ilgis; 4) dalis teisiškai registruotų kelių.

Audito metu duomenis taip pat rinkome iš: asociacijos „Lietuvos keliai“, APVA, CPVA, Lietuvos statistikos departamento, Lietuvos savivaldybių asociacijos, Statybos produktų sertifikavimo centro, LVPA, TKA, NMA, VGTU, VTPSI, VĮ „GIS-Centras“.

Atlikdami auditą, Viešųjų pirkimų įstatyme nustatyta tvarka pasitarkėme išorės ekspertus (VGTU) automobilių kelių statybos darbų kokybės patikrinimo paslaugoms atlikti. Šias paslaugas sudarė: auditorių atrinktuose 8-iose keliuose (16 ruožų) atliktų statybos darbų atitikties projektinei dokumentacijai patikrinimas; darbų kokybės patikrinimas; gautos patikrinimų informacijos susistemimas; išvadų auditoriams pateikimas. Objektų atrankos kriterijai: 1) remonto darbai baigti 2016–2018 m., iš jų: ne mažiau kaip po 3 objektus 2016 ir 2017 m., 1 objektas – 2018 m.; 2) intensyvumas: ne mažiau kaip 2 objektai turi būti jungiamieji su valstybinės reikšmės keliais; ne mažiau kaip 2 objektai turi būti nedidelio intensyvumo gatvės; 3) lėšos remontui skirtos iš KPPP; 4) ruožai su asfaltbetonio danga; 5) 2 objektai atrenkami remiantis profesiniu sprendimu, pagal objektų būklės apžiūras atliktas audituotose savivaldybėse; 6) iš 8 objektų: 1 valstybinės ir 7 vietinės reikšmės keliuose, priklausančiuose audituotoms savivaldybėms. Didesnė objektų apimtis

skirta vietinės reikšmės keliams, nes LAKD 2017–2019 m. valstybinės reikšmės keliuose atliko panašius tikrinimus.

Audituojamas laikotarpis: 2016–2019 m. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis, kai kuriais atvejais audito įrodymams surinkti buvo naudojami ankstesnių ir 2020 m. duomenys.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus¹⁷⁰ ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus¹⁷¹.

Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
Darbų planavimas turi būti labiau orientuotas į nepatenkinamos būklės infrastruktūros atnaujinimą	<u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome: - Lietuvos Respublikos teisės aktus; - Europos Sąjungos antrinės teisės aktus; - Lietuvos Respublikos XVI ir XVII Vyriausybės veiklos ataskaitas; - SUMIN 2013–2019 m. veiklos ataskaitas; - SUMIN 2016–2019 m. konsoliduotąsias valstybės biudžeto vykdymo ataskaitas; - LAKD 2013–2019 m. veiklos ataskaitas; - LAKD 2016–2019 m. finansinių ataskaitų ir valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinius; - LAKD 2016–2020 m. kelio statinių atrankos dokumentus; - LAKD Valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros iki 2035 m. strategijos projektą; - Europos Audito Rūmų ataskaitas, susijusias su kelių infrastruktūra; - SUMIN Vidaus audito skyriaus 2016 ir 2017 m. vidaus audito ataskaitas; 14 audituotų savivaldybių 2016–2019 m. teisės aktus, reglamentuojančius KPPP lėšų paskirstymą; 14 audituotų savivaldybių 2016–2019 m. strateginius veiklos, ilgalaikės plėtros planus; 14 audituotų savivaldybių 2016–2019 m. veiklos ataskaitas; 14 audituotų savivaldybių kontrolierių tarnybų 2016–2019 m. ataskaitas; „Price Waterhouse Coopers“ ir UAB „ESTEP Vilnius“ 2014–2019 m. ES investicijų ataskaitas. <u>Duomenų analizė</u> Analizavome: - SUMIN pateiktus 2016–2019 m. duomenis apie KPPP nuolatinės komisijos veiklą; - LAKD pateiktus IS LAKIS 2013–2020 m. duomenis apie asfaltuotus valstybinės reikšmės kelius, 2019 m. asfaltuotų kelių ruožų ir tiltų būklę, eismo intensyvumo duomenis; - LAKD pateiktus duomenis apie 51 savivaldybės 2019 m. panaudotas lėšas vietinės reikšmės žvyrkeliams asfaltuoti; - LAKD pateiktus duomenis apie 2016–2019 m. lėšų paskirstymą savivaldybėms; - LAKD pateiktus IS „Kelių projektai“ duomenis apie 2015–2019 m. vykdytus 13 483 kelių projektus; - Lietuvos statistikos departamento 2013–2019 m. duomenis apie gyventojų skaičių, nutiestus dviračių takus, kelių ilgius; - Lietuvos statistikos departamento 2016–2018 m. duomenis apie savivaldybių panaudotas lėšas vietinės reikšmės keliams; - TKA duomenis apie valstybinės reikšmės kelių DBI 2016–2019 m., 2018–2019 m. VMPEI; - ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos duomenis apie CPVA, NMA, APVA, LVPA ir	Įvertinti, ar: - užtikrinama kryptinga kelių infrastruktūros valdymo politika; - prižiūrimas KPPP finansavimo įstatymo įgyvendinimas; - darbų planavimas valstybinės reikšmės keliuose yra pagrįstas; - planuojamus kelių darbus LAKD atranka pagal nustatytus reikalavimus; - darbų vietinės reikšmės keliuose planavimas yra pagrįstas; - planuojamus darbus savivaldybės atranka pagal nustatytus reikalavimus.

¹⁷⁰ Valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

¹⁷¹ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito standartas“, prieiga per internetą: <http://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=350>.

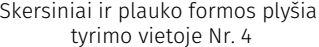
Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	VIPA 2016–2019 m. administruojamus 936 projektus ir fondus, kurių vykdymas numatytas 2016–2020 m. ir buvo susijęs su kelių infrastruktūros plėtra; • 2016–2019 m. ES narių deklaruotus Eurostato duomenis apie kelių ilgius, transporto įveiktą kelių jais, eismo įvykius keliuose, nuolatinius gyventojus; • EPBO 2016–2017 m. duomenis apie ES narių deklaruotą kelių tankį teritorijos atžvilgiu, investicijas į kelių infrastruktūros plėtrą; • Lietuvos savivaldybių asociacijos 2019 m. duomenis apie vietinės reikšmės kelių (gatvių) teisinį registravimą; • 14 audituotų savivaldybių tarybų 2016–2019 m. sprendimus dėl prioritetinių darbų keliuose; • SUMIN, LAKD ir 14 audituotų savivaldybių duomenis apie lėšų, skirtų pagal Ekonomikos skatinimo ir koronaviruso (COVID-19) plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių planą, planavimą; • ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos duomenis apie CPVA, NMA, APVA, LVPA ir VIPA 2016–2019 m. administruojamus 936 projektus ir fondus, kurių vykdymas numatytas 2016–2020 m. ir buvo susijęs su kelių infrastruktūros plėtra; • mokslinius darbus. Pokalbiai su: • SUMIN, LAKD, TKA, 14 audituotų savivaldybių, APVA, CPVA, LVPA, NMA, VĮ „GIS-Centras“, organizacijų, jungiančių kelių plėtros ir užtikrinimo darbus atliekančias įmones, ir Lietuvos savivaldybių asociacijos atstovais.	
Darbai pagal sudarytas prioritetinių kelio darbų eiles turėtų būti atliekami nuosekliau, o pakeitimai pagrįsti	<u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome: • Lietuvos Respublikos teisės aktus; • LAKD 2016–2019 m. finansinių ataskaitų ir valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinius; • LAKD 2016–2019 m. veiklos ataskaitas; • LAKD 2016–2019 m. kelio statinių atrankos dokumentus; • 14 audituotų savivaldybių 2016–2019 m. teisės aktus, reglamentuojančius KPPP lėšų paskirstymą; • 14 audituotų savivaldybių 2016–2019 m. veiklos ataskaitas; • 14 audituotų savivaldybių kontrolierių tarnybų 2016–2019 m. ataskaitas. <u>Duomenų analizė</u> Analizavome: • LAKD pateiktus IS „Kelių projektai“ duomenis apie 2015–2019 m. vykdytus 13 483 kelių projektus; • TKA duomenis apie valstybinės reikšmės kelių DBI 2016–2019 m., 2018–2019 m. VMPEI ir eismo įvykių skaičių; • 14 audituotų savivaldybių 2016–2019 m. strateginius veiklos, ilgalaikės plėtros planus; • Vietinės reikšmės kelių (gatvių) tikslinio finansavimo 2016–2018 m. sąrašus; • KPPP finansavimo lėšų vietinės reikšmės keliams su žvyro danga asfaltuoti paskirstymo 2019 m. sąrašą; • 14 audituotų savivaldybių 112 vnt. sąrašų dėl KPPP finansavimo lėšomis finansuojamų vietinės reikšmės viešųjų ir vidaus kelių tiesimo, taisymo (remonto), rekonstravimo, priežiūros, saugaus eismo sąlygų užtikrinimo ir šių kelių inventorizavimo 2016–2019 m.; • SUMIN, LAKD ir 14 audituotų savivaldybių duomenis apie lėšų, skirtų pagal Ekonomikos skatinimo ir koronaviruso (COVID-19) plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių planą, planavimą. Pokalbiai su: • SUMIN, LAKD, TKA, 14 audituotų savivaldybių, Lietuvos savivaldybių asociacijos atstovais.	Įvertinti, ar: • darbai valstybinės reikšmės keliuose atlikti taip, kaip planuota; • darbai vietinės reikšmės keliuose atlikti taip, kaip planuota.
Darbų kokybės kontrolės priežiūra turėtų būti tobulinama	<u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome: • Lietuvos Respublikos teisės aktus;	Įvertinti, ar: • tinkamai vykdoma darbų kokybės kontrolės priežiūra

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	- Valstybės biudžeto lėšų, skirtų TKA, programai „Susisiekimo valstybinės ir vietinės reikšmės keliais užtikrinimas“ vykdyti, naudojimo sutartis; - LAKD ir AB „Kelių priežiūra“ sudarytą sutartį Nr. 2017-0170/2019/KP. <u>Duomenų analizė</u> Analizavome: - LAKD pateiktą informaciją apie 2016–2019 m. atliktus darbų kokybės kontrolinius patikrinimus vietinės reikšmės keliuose; - LAKD pateiktą informaciją apie 2016–2019 m. vietinės reikšmės keliuose, nustatytus defektus bei pritaikytas išskaitas; - LAKD pateiktą informaciją apie 2016–2019 m. atliktas patikras statybos darbų atlikimo vietoje (statybvietėje); - LAKD pateiktą informaciją apie taikytą atsakomybę už nekokybiškai atliktus darbus ir netinkamai vykdytas pareigas, atliekant kelių statybos darbų priežiūrą; - LAKD pateiktą informaciją apie padarytas išskaitas už ribinių verčių nesilaikymą atliekant statybos darbus 2016–2019 m.; - LAKD Atliktų statybos darbų perdavimo statytojui (užsakovui) komisijos 2016–2019 m. nepriimtų statybos darbų 27 aktus; - LAKD valstybinės reikšmės garantinių statinių sistemoje pateiktą informaciją apie 2016–2019 m. atliktus statybos darbus ir vykdytą garantinių kelių priežiūrą; - LAKD pateiktus IS „Kelių projektai“ duomenis apie 2016–2019 m. vykdytus kelių projektus; - LAKD pateiktas 2016–2019 m. „Įmonių baudų suvestines“; - LAKD valstybinės reikšmės statinių, kuriems galioja garantinis terminas, apžiūrų rezultatų 2016–2018 m. ataskaitas; - LAKD valstybinės reikšmės statinių, kuriems galioja garantinis terminas, 2016–2018 m. ketvirtines ataskaitas apie defektų nustatymą ir pašalinimą; - pažymas apie AB „Kelių priežiūra“ 2018 ir 2019 m. atliktus asfalto ir betono dangų defektų pašalinimo darbus ir mokėjimą už juos; 14 audituotų savivaldybių vietinės reikšmės kelių, kuriems 2016–2019 m. galiojo garantinis terminas, apžiūrų ataskaitas, aktus, raštus apie defektų pašalinimą; - VG TU atliktų 41 kelio ruožo statybos darbų kokybės tyrimų ataskaitas; - mokslinius darbus. <u>Atvejo tyrimas:</u> - surengus viešųjų pirkimų konkursą buvo pasitelkti išorės ekspertai ir įsigytos 8-ių automobilių kelių (16 tyrimų vietų) statybos darbų kokybės patikrinimo paslaugos. <u>Pokalbiai su:</u> - SUMIN, LAKD TKA, 14 audituotų savivaldybių, VG TU, organizacijų, jungiančių kelių plėtros ir užtikrinimo darbus atliekančias įmones, atstovais.	valstybinės reikšmės kelių objektuose; - tinkamai vykdoma darbų kokybės kontrolės priežiūra vietinės reikšmės kelių objektuose; - tinkamai vykdoma valstybinės reikšmės kelių, kuriems galioja garantinis terminas, kokybės kontrolės priežiūra; - tinkamai vykdoma vietinės reikšmės kelių, kuriems galioja garantinis terminas, kokybės kontrolės priežiūra.

Valstybinio audito ataskaitos
„Kelių infrastruktūros valdymas“
3 priedas

Automobilių kelių statybos darbų kokybės patikrinimo rezultatai

Kelias, atlikti kelio darbai, metai	VGTV atliktų tyrimų vietose nustatyti neatitikimai	VGTV tirtų tyrimų vietų fotofiksacijos pavyzdžiai
Valstybinės reikšmės kelias Kretingos m., J. Jablonskio g., Nr. 2204, ruožas nuo 0,058 iki 0,8 km, rekonstrukcija, 2018 m.	Tyrimo vietose Nr. 3 ir Nr. 5 šalčiui atsparaus sluoksnio medžiaga netenkina reikalavimų dėl šalčiui atsparaus sluoksnio medžiagos granulometrinės sudėties: išbirtos per 31,5 mm sietą (atitinkamai 98 ir 99 %) yra per mažos (reikalaujama 100 %). Tyrimo vietoje Nr. 5 išbirta pro 0,063 mm sietą (7,1 %) yra per didelė (reikalaujama 0–7 %). Tyrimo vietoje Nr. 5 netenkinamas pralaidumo vandeniui koeficiento reikalavimas. Tyrimo vietoje Nr. 3 skaldos pagrindo sluoksnio nesurištojo mišinio granulometrinė sudėtis netenkina reikalavimų dėl skaldos pagrindo sluoksnio iš nesurištojo mišinio fr. 0/45 granulometrinės sudėties: faktinė išbirta pro 0,063 mm sietą – 8,3 %, reikalaujama 0–7 %. Asfaltbetonio mišinio AC 11 VN rišiklio kiekio atskirosios vertės nuokrypis tyrimo vietoje Nr. 3 (–1,30 %) netenkina reikalavimų ir viršijama ribinė vertė (–1,20 %), iki kurios už leistinojo rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą dar leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu. Tyrimo vietų Nr. 3 ir Nr. 5 rišiklio kiekio aritmetinio vidurkio vertės nuokrypis (–0,83 %) netenkina įrengimo taisyklių reikalavimo ($\pm 0,45$ %), lyginant su minimaliu rišiklio kiekiu – 5,80 %, tačiau neviršija ribinės vertės (–1,15 %), iki kurios už leistinojo rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą dar leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu. Asfaltbetonio mišinio AC 32 PN rišiklio kiekio atskirosios vertės nuokrypis tyrimo vietoje Nr. 3 (–1,13 %) netenkina reikalavimų, tačiau neviršija ribinės vertės (–1,20 %), iki kurios už leistinojo rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą dar leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu. Tyrimo vietų Nr. 3 ir Nr. 5 asfalto pagrindo sluoksnio mišinio rišiklio kiekio aritmetinio vidurkio vertės nuokrypis (–0,56 %) netenkina reikalavimų ($\pm 0,55$ %), lyginant su minimaliu rišiklio kiekiu – 4,0 %, tačiau neviršija ribinės vertės (–1,15 %), iki kurios už leistinojo rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą dar leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu.	Plyšių tinklas tyrimo vietoje Nr. 3  Dangos iškorėjimas tyrimo vietoje Nr. 5 
Vietinės reikšmės kelias Klaipėdos m., Minijos g., paprastasis remontas, 2016 m.	Asfalto mišinio SMA 11 S rišiklio kiekio atskirųjų verčių nuokrypiai tyrimo vietoje Nr. 7 (–0,89 %) netenkina reikalavimų ($\pm 0,50$ %), lyginant su reikalaujamu minimaliu rišiklio kiekiu – 6,40 %, tačiau neviršija ribinės vertės (–1,2 %), iki kurios už leistinųjų rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą dar leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu. Nr. 3 ir Nr. 7 rišiklio kiekio aritmetinio vidurkio vertės nuokrypis (–0,57 %) netenkina reikalavimų ($\pm 0,45$ %), lyginant su reikalaujamu minimaliu rišiklio kiekiu – 6,40 %, tačiau neviršija ribinės vertės (–1,15 %), iki kurios už leistinųjų rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą dar leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu.	Plyšių tinklas tyrimo vietoje Nr. 7 
Vietinės reikšmės kelias Klaipėdos m., Baltijos pr., ruožas tarp Taikos ir Šilutės žiedų, paprastasis remontas, 2017 m.	Objekto techninėje specifikacijoje nėra nurodytas esamo viršutinio sluoksnio frezavimas bei nepateikti dokumentai, pagrindžiantys projektinį sprendinį, nėra aiškus tokio remonto pasirinkimo motyvas. Asfalto mišinio SMA 11 S rišiklio kiekio atskirųjų verčių nuokrypiai tyrimo vietoje Nr. 1 (–0,58 %) ir tyrimo vietoje Nr. 3 (–0,72 %) netenkina reikalavimų ($\pm 0,50$ %), lyginant su reikalaujamu minimaliu rišiklio kiekiu – 6,40 %. Rišiklio kiekio aritmetinio vidurkio vertės nuokrypis (–0,65 %) netenkina reikalavimų ($\pm 0,45$ %), lyginant su reikalaujamu minimaliu rišiklio kiekiu – 6,40 %, tačiau neviršija ribinės vertės (–1,2 %), iki kurios už leistinųjų rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą dar leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu.	Plyšių tinklas tyrimo vietoje Nr. 3 

Kelias, atlikti kelio darbai, metai	VGТУ atliktų tyrimų vietose nustatyti neatitikimai	VGТУ tirtų tyrimų vietų fotofiksacijos pavyzdžiai
Vietinės reikšmės kelias Marijampolės r., Igliaukos k., Šilelio g., kapitalinis remontas, 2016 m.	Techniniame darbo projekte pateiktas asfalto dangos konstrukcijos sprendinys nėra tipinis (standartinis), kadangi neatitinka projektavimo taisyklėse KPT SDK 07 nurodytų VI dangos konstrukcijos klasei keliamų reikalavimų. Techniniame darbo projekte nėra duomenų, pagrindžiančių skaldos pagrindo ir asfalto pagrindo–dangos sluoksnio įrengimą ant išlyginamojo žvyro sluoksnio ir esamos dangos konstrukcijos, kurios grunto jautrio šalčiui klasė yra F2. Todėl konstatuojama, kad techninio darbo projekto sprendinys nepagrįstas ir neatitinka projektavimo taisyklių reikalavimų. Tyrimo vietoje Nr. 1 faktinis skaldos sluoksnio storis (11,7 cm) netenkina reikalavimų minimaliam sluoksnio storiui (≥ 15 cm), kai sluoksnis įrengiamas iš nesurišto mišinio fr. 0/45.	Plyšių tinklas tyrimo vietoje Nr. 1 
Vietinės reikšmės kelias Marijampolės m., Gedimino g., ruožas nuo V. Kudirkos g. iki žiedinės sankryžos su Stoties g., rekonstrukcija, 2016 m.	Tyrimo vietoje Nr. 4 asfaltbetonio mišinys AC 11 VN netenkina reikalavimų granulimetrinei sudėčiai. Išskaitos už ribinių granulimetrinės sudėties nuokrypių viršijimą nėra taikomos – tokiu atveju rangovui pakanka įvardyti ir paaiškinti šį viršijimą lėmusias priežastis bei pateikti informaciją apie atliktus korekcinius veiksmus.	Plyšių tinklas tyrimo vietoje Nr. 4 
Vietinės reikšmės kelias Panevėžio r., Bobkalnio k., Nr. PAN-116, kapitalinis remontas, 2018 m.	Kapitalinio remonto apraše pateiktas asfalto dangos konstrukcijos sprendinys nėra tipinis (standartinis), kadangi neatitinka projektavimo taisyklėse KPT SDK 07 nurodytų VI dangos konstrukcijos klasei keliamų reikalavimų. Kapitalinio remonto apraše nėra duomenų, pagrindžiančių dangos konstrukcijos klasės bei konstrukciją sudarančių sluoksnių storio parinkimą. Todėl konstatuojama, kad kapitalinio remonto aprašo sprendinys yra nepagrįstas. Tyrimo vietoje Nr. 1 šalčiui nejautrių medžiagų sluoksnio medžiaga netenkina reikalavimų, keliamų šalčiui nejautrių medžiagų sluoksnio granulimetrinei sudėčiai – išbira pro 0,063 mm sietą (9,1 %) viršija leistinas ribas (0–7 %). Tyrimo vietoje Nr. 1 faktinis skaldos sluoksnio storis (14,7 cm) netenkina reikalavimų minimaliam sluoksnio storiui (≥ 15 cm), kai sluoksnis įrengiamas iš nesurišto mišinio fr. 0/45. Tyrimo vietose Nr. 1 ir Nr. 4 skaldos pagrindo sluoksnio nesurištasis mišinys netenkina reikalavimų, keliamų skaldos pagrindo sluoksnio iš nesurišto mišinio fr. 0/45 granulimetrinei sudėčiai – išbira pro 0,063 mm sietą (tyrimo vieta Nr. 1 – 9,4 %, tyrimo vieta Nr. 4 – 8,1 %) viršija leistinas ribas (0–7 %). Tyrimo vietose Nr. 1 ir Nr. 4 nustatytas asfalto pagrindo–dangos sluoksnio sutankinimo laipsnis (atitinkamai 94,4 % ir 96,8 %) netenkina reikalavimų ($\geq 97,0$ %). Tyrimo vietoje Nr. 1 kernų oro tuštymų kiekis (8,5 %) netenkina reikalavimų. Pažymėtina, kad už kernų oro tuštymų kiekio ribinės vertės viršijimą nėra numatytos išskaitos ir tai yra laikoma defektu. Tyrimo vietoje Nr. 1 ir Nr. 4 asfaltbetonio mišinys AC 16 PD netenkina reikalavimų granulimetrinei sudėčiai. Išskaitos už ribinių granulimetrinės sudėties nuokrypių viršijimą nėra taikomos – tokiu atveju rangovui pakanka įvardyti ir paaiškinti šį viršijimą lėmusias priežastis bei pateikti informaciją apie atliktus korekcinius veiksmus. Asfaltbetonio mišinio AC 16 PD rišiklio kiekio atskirosios vertės nuokrypis tyrimo vietoje Nr. 1 (-1,06 %) netenkina reikalavimų ($\pm 0,50$ %) lyginant su projektiniu rišiklio kiekiu – 5,20 %, tačiau neviršija ribinės vertės (-1,2 %), iki kurios už leistinojo rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą dar leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu. Tyrimo vietų Nr. 1 ir Nr. 4 rišiklio kiekio aritmetinio vidurkio vertės nuokrypis (-0,73%) netenkina reikalavimų ($\pm 0,45$ %), lyginant su projektiniu rišiklio kiekiu – 5,20 %, tačiau neviršija ribinės vertės (-1,15 %), iki kurios už leistinojo rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu.	Dangos korėjimas tyrimo vietoje Nr. 1  Besiformuojantis plyšių tinklas tyrimo vietoje Nr. 4 
Vietinės reikšmės kelias Panevėžio m., Tilvyčio g. ruožas nuo Nemuno g. iki V. Alantos – J. Tilvyčio g. žiedinės sankryžos, kapitalinis remontas, 2017 m.	Techniniame darbo projekte pateiktas asfalto dangos konstrukcijos sprendinys nėra tipinis (standartinis), kadangi neatitinka projektavimo taisyklėse KPT SDK 07 nurodytų III dangos konstrukcijos klasei keliamų reikalavimų (šiuo atveju atsižvelgiant į vietines sąlygas šalčiui nejautrių medžiagų sluoksnio storis turėjo būti padidintas nuo minimalaus 17 cm iki ≥ 24 cm). Tyrimų vietoje Nr. 2 ir Nr. 5 kernų oro tuštymų kiekis (atitinkamai 5,5 % ir 7,2 %) netenkina reikalavimų. Asfalto mišinio AC 16 AS rišiklio kiekio atskirosios vertės nuokrypis tyrimo vietoje Nr. 5 (-0,52 %) netenkina reikalavimų ($\pm 0,50$ %) lyginant	Skersiniai ir plauko formos plyšiai tyrimo vietoje Nr. 4 

Kelias, atlikti kelio darbai, metai	VGTU atliktų tyrimų vietose nustatyti neatitikimai	VGTU tirtų tyrimų vietų fotofiksacijos pavyzdžiai
	su minimaliu rišiklio kiekiu (4,20 %), tačiau neviršija ribinės vertės (-1,2 %), iki kurios už leistinojo rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą dar leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu. Tyrimo vietose Nr. 2 ir Nr. 5 asfalto mišinio AC 22 PS rišiklio kiekio aritmetinio vidurkio vertės nuokrypis (-0,67 %) netenkina reikalavimų ($\pm 0,55$ %), lyginant su minimaliu rišiklio kiekiu – 4,20 %, tačiau neviršija ribinės vertės (-1,15 %), iki kurios už leistinojo rišiklio kiekio nuokrypio viršijimą dar leidžiama skaičiuoti pinigines išskaitas, o nuokrypis dar nelaikomas defektiniu.	
Vietinės reikšmės kelias Vilniaus r., Salotės k., Salotės g., ruožas (250 m.) nuo Paplūdimio g. iki Pakrantės g., kapitalinis remontas, 2017 m.	Kapitalinio remonto apraše pateiktas asfalto dangos konstrukcijos sprendinys nėra tipinis (standartinis), kadangi neatitinka projektavimo taisyklėse KPT SDK 07 nurodytų VI dangos konstrukcijos klasei keliamų reikalavimų. Kapitalinio remonto apraše nėra duomenų, pagrindžiančių dangos konstrukcijos klasės bei konstrukciją sudarančių sluoksnių ir jų storio parinkimą. Tyrimo vietoje Nr. 4 skaldos pagrindo sluoksnio storis (13,5 cm) yra 6,5 cm mažesnis už projektinį, o tyrimo vietoje Nr. 5 skaldos pagrindo sluoksnio storis (11,0 cm) yra 9,0 cm mažesnis už projektinį bei storio nuokrypiai netenkina reikalavimų ($\leq -2,0$ cm). Taip pat, šiose tyrimo vietose skaldos pagrindo sluoksnio storis netenkina reikalavimų minimaliam sluoksnio storiui (≥ 15 cm), kai sluoksnis įrengiamas iš nesurištojo mišinio fr. 0/45. Tyrimo vietose Nr. 4 ir Nr. 5 skaldos pagrindo sluoksnio storis vidutiniškai 7,75 cm mažesnis už projektinį bei netenkina reikalavimų ($\leq -1,0$ cm). Tyrimo vietoje Nr. 4 skaldos pagrindo sluoksnio nesurištojo mišinio granulimetrinė sudėtis netenkina reikalavimų, keliamų skaldos pagrindo sluoksnio iš mišinio 0/45 granulimetrinei sudėčiai: faktinė išbira pro $<0,063$ mm sietą – 7,6 % (reikalaujama – $\leq 7,0$ %). Tyrimo vietoje Nr. 5 skaldos pagrindo sluoksnio nesurištojo mišinio granulimetrinė sudėtis netenkina reikalavimų, keliamų skaldos pagrindo sluoksnio iš mišinio 0/45 granulimetrinei sudėčiai: faktinė išbira pro 45 mm sietą – 100 % (reikalaujama – 90-99 %). Tyrimo vietoje Nr. 5 asfaltbetonio mišinys AC 16 PD netenkina reikalavimų granulimetrinei sudėčiai. Išskaitos už ribinių granulimetrinės sudėties nuokrypių viršijimą nėra taikomos – tokiu atveju rangovui pakanka įvardinti ir paaiškinti šį viršijimą lėmusias priežastis bei pateikti informaciją apie atliktus korekcinis veiksmus.	Išilginiai plyšiai, dangos nusėdimas, formuojasi plyšių tinklas tyrimo vietoje Nr. 4  Plyšių tinklas, dangos iškorėjimas tyrimo vietoje Nr. 4 

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VGTU pateiktus duomenis

Pokyčių rodiklių duomenys

Rodiklis		Blogos ir labai blogos būklės valstybinės reikšmės kelių su asfalto danga dalis	Audituotų savivaldybių, nustatiusių kriterijus, pagal kuriuos sudarytos prioritetinės kelių statybos ir priežiūros darbų eilės, dalis	Savivaldybių, kuriose gatvės, einančios per savivaldybių centrus, nuosavybės teise priklauso savivaldybėms, dalis	Savivaldybių, kuriose to paties kelio elementai turi vieną šeimininką, dalis	Valstybinės reikšmės kelių su asfalto danga, kuriuose matuojama DBI, dalis	Valstybinės reikšmės kelių, atrinktų rekonstruoti ar remontuoti remiantis ne aktualiais duomenimis, dalis	Panaudota lėšų darbams valstybinės reikšmės keliuose, kurie nenumatyti prioritetinėse darbų eilėse, atlikti	Asfaltuojama valstybinės reikšmės žvyrkelių ruožų, kurių VGN < nei 5 proc., dalis	Valstybinės reikšmės kelių projektų įgyvendinimo priežiūros, vykdomos remiantis rizikos vertinimu, dalis	Atliktų darbų valstybinės reikšmės keliuose dalis, kuriuos priimant nešališkai įsitikinama jų kokybe	KPPP lėšų dalis skirta vietinės reikšmės kelių darbų kokybės kontrolės priežiūrai	Vietinės reikšmės kelių priežiūros, vykdomos remiantis rizikos vertinimu, dalis
Matavimo vienetas		proc.	proc.	proc.	proc.	proc.	proc.	mln. Eur	proc.	proc.	proc.	proc.	proc.
Pradinė reikšmė		60	50	ND ¹⁷²	ND ¹⁷³	96	66	272	9	0	0	0,19	0
Pradinės reikšmės fiksavimo data		2020 m.	2020 m.	2022 m.	2022 m.	2020 m.	2020 m.	2020 m.	2020 m.	2020 m.	2020 m.	2020 m.	2020 m.
Siektina reikšmė		50	100	20	20	99	10	0	1	100	1	0,17	100
Tolerancijos ribos	Gerei	≤52	≥93	≥15	≥15	≥98	≤15	=0	≤2	=100	≥0,9	≤0,17	=100
	Vidutiniškai	53–56	92–56	14–6	14–6	97–94	16–29	–	3–4	–	0,8–0,5	–	–
	Blogai	≥57	≤55	≤5	≤5	≤93	≥30	≥0,01	≥5	≤99,9	≤0,4	≥0,19	≤99,9
Siektinos reikšmės fiksavimo data		2026 m.	2024 m.	2026 m.	2026 m.	2024 m.	2024 m.	2024 m.	2024 m.	2024 m.	2024 m.	2024 m.	2024 m.
Duomenų šaltinis rodikliui skaičiuoti		LAKD	LAKD	LAKD	LAKD	LAKD	LAKD	LAKD	LAKD	LAKD	LAKD	LAKD	LAKD
Duomenų pateikimo periodiškumas		vertinant pokytį	vertinant pokytį	vertinant pokytį	vertinant pokytį	vertinant pokytį	vertinant pokytį	vertinant pokytį	vertinant pokytį	vertinant pokytį	vertinant pokytį	vertinant pokytį	vertinant pokytį
Detalus skaičiavimo aprašymas		Suminio būklės indekso (DBI) vertinimas	Subjektų pateikta informacija	Subjektų pateikta informacija	Subjektų pateikta informacija	Subjektų pateikta informacija	Subjektų pateikta informacija	Subjektų pateikta informacija	Subjektų pateikta informacija	Subjektų pateikta informacija	Subjektų pateikta informacija	Subjektų pateikta informacija	Subjektų pateikta informacija

¹⁷² Duomenų apie visas 60 savivaldybių neturime, nes jų buvo audituota 14. Ši problema gali būti aktuali ir neaudituotosiose. Atlikus įvertinimą pagal 4.1 rekomendaciją bus įrašyta pradinė pokyčio vertinimo rodiklio reikšmė ir gali būti tikslinama siektina reikšmė.

¹⁷³ Taip pat.

NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽŪSTAMI

