



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

KELIŲ PRIEŽIŪROS IR PLĖTROS PROGRAMOS VERTINIMAS

2003 m. liepos mėn. 23 d. Nr. 2020-4

Vilnius

IŽANGA

Vykdydami Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2003-04-15 pavedimą Nr. 2020-4 Veiklos audito 2-ojo departamento vyresnieji valstybiniai auditoriai M. Milčiūnas, D. Balčėtienė ir A. Borisevičius atliko veiklos auditą Lietuvos automobilių kelių direkcijoje prie Susisiekimo ministerijos (toliau – Kelių direkcija). Audito tikslas – Kelių priežiūros ir plėtros programos (toliau – Programa) vertinimas.

Auditas atliktas žinant Direkcijos generaliniam direktoriui V. Puodžiukui ir Direkcijos Vietinių kelių skyriaus vedėjui S. Stančikui.

AUDITUOJAMA SRITIS

Aktyvi Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą politika, transporto paslaugų rinkos bei naujausių technologijų priemonių taikymo plėtra Europoje ir pasaulyje, taip pat aplinkosaugos bei visuomenės saugumo reikalavimų augimas atlieka svarbų vaidmenį kelių sektoriaus finansavimo srityje. Daugelyje šalių transporto infrastruktūros finansavimas yra viena iš prioritetinių sričių, užtikrinančių ekonomikos plėtrą bei pažangą. Svarbiausių Lietuvos transporto infrastruktūros tinklų modernizavimas ir plėtotė tampa ne tik Lietuvos, bet ir Europos Sąjungos šalių bendru interesu. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003-03-18 nutarimu Nr. 330 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginių tikslų (prioritetų)“, sudarydama 2004–2006 metų biudžetą, patvirtino vieną iš strateginių tikslų prioritetų – viešosios transporto infrastruktūros plėtros užtikrinimą.

Lietuvos automobilių kelių tinklas, kurio ilgis siekia apie 76 tūkst. km, skirstomas į valstybinės ir vietinės reikšmės kelius, kurių ilgiai atitinkamai yra apie 21 ir 55 tūkst. km.

Valstybinės reikšmės keliai skirstomi į magistralinius, krašto ir rajoninius kelius. Valstybinės reikšmės kelių tinklo tankumas 1 000 km² – 326,4 km. Valstybinės reikšmės keliai nuosavybės teise priklauso valstybei.

Vietinės reikšmės keliai skirstomi į viešuosius ir vidaus kelius. Viešieji vietinės reikšmės keliai ir gatvės nuosavybės teise priklauso savivaldybėms, o vidaus keliai – valstybei, savivaldybėms, kitiems juridiniams ir (ar) fiziniams asmenims.

AUDITO SUBJEKTAS

Kelių direkcija yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigta biudžetinė įstaiga, organizuojanti bei koordinuojanti valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą bei plėtrą, kurios steigėjo funkcijas vykdo Susisiekimo ministerija.

Kelių direkcijos buveinė yra J. Basanavičiaus g. 36/2, LT-2009 Vilnius, kodas 8871063. Biudžetinė įstaiga ji įregistruota 1988-12-02, įregistravimo numeris BD-98-110.

Kelių direkcijos veiklos pagrindinis tikslas – **valstybinės reikšmės automobilių kelių plėtros, modernizavimo ir funkcionavimo užtikrinimas.**

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-01-25 nutarimo Nr. 108 „Dėl Lietuvos Respublikos Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo įgyvendinimo“ 4 p. Kelių direkcija paskirta kelių priežiūros ir plėtros programos asignavimų valdytoja.

Pagal Biudžeto sandaros įstatymo 5 straipsnio 7 dalies nuostatas asignavimų valdytojas privalo užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo efektyvumą ir rezultatyvumą.

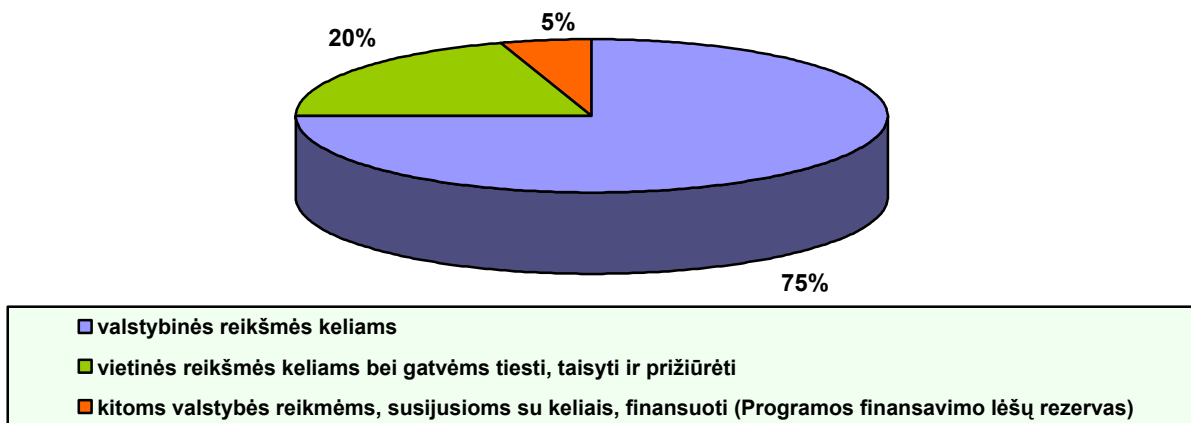
AUDITO OBJEKTAS

Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo šaltinius ir jų naudojimo tvarką reglamentuoja Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymas (2001-12-21 Nr. IX-682).

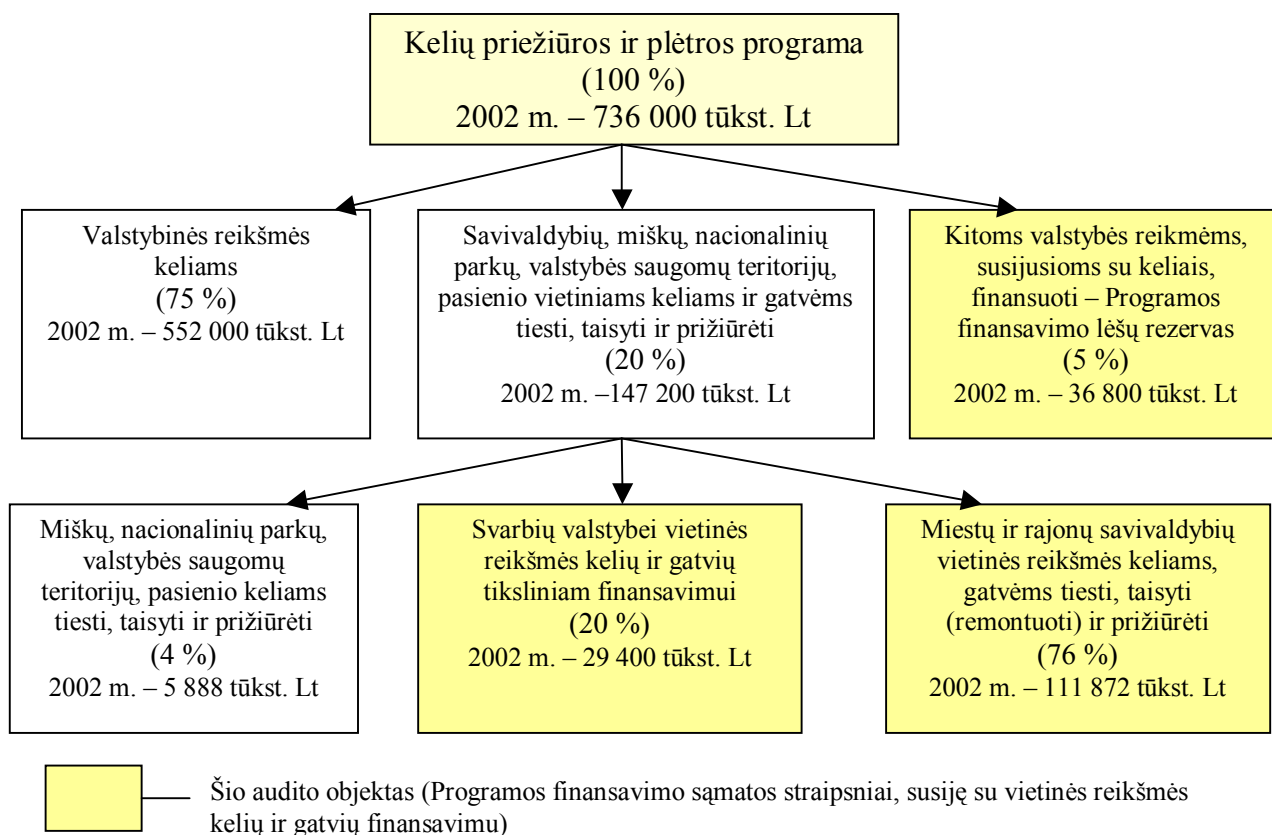
Vienas iš pagrindinių Programos finansavimo šaltinių – atskaitymai nuo realizavimo pajamų (45 % visų pajamų) – Lietuvai tapus ES nare gali būti panaikintas, todėl labai svarbu kitų Programos lėšų šaltinių tinkamas administravimas ir naujų finansavimo šaltinių paieška.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė kiekvienais metais tvirtina metines Programos lėšų panaudojimo sąmatas, kurių projektus rengia Kelių direkcija. Vadovaujantis Kelių priežiūros ir

plėtos programos finansavimo įstatyme reglamentuota lėšų skirstymo tvarka Programos finansavimo lėšos paskirstomos taip:



Išanalizavę Programos bei Kelių direkcijos tikslus ir žinodami, kad vietinės reikšmės keliai (gatvės) sudaro apie du trečdalius kelių tinklo Lietuvoje, mes šio audito objektu pasirinkome vietinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtos finansavimo strategiją.



Vietinės reikšmės kelių ir gatvių finansavimas turėtų tenkinti visuomenės poreikius, spręsti transporto infrastruktūros problemas, mažinti avaringumo lygį bei žalingą poveikį aplinkai.

AUDITO PROCESAS

Audito apimtis

Audituojamas laikotarpis – 2000–2003 metai.

Šiam auditui nustatėme tokius tikslus:

1. Įvertinti, ar Kelių priežiūros ir plėtros programos tikslai atitinka ją vykdančios institucijos tikslus.
2. Įvertinti, ar dabartinė Programos lėšų skyrimo tvarka vietinės reikšmės keliams bei gatvėms tiesti, taisyti ir prižiūrėti bei kitoms valstybės reikmėms, susijusioms su keliais, tenkinti atitinka visuomenės poreikius ir užtikrina taupų bei rezultatyvų jų panaudojimą.

Audito tikslams pasiekti numatėme tokias užduotis:

- 1) įvertinti Programos tikslus;
- 2) išanalizuoti Programos pajamų surinkimą pagal finansavimo šaltinius;
- 3) įvertinti vietinės reikšmės keliams ir gatvėms skiriamų Programos lėšų planavimą ir skirstymą;
- 4) įvertinti Programos finansavimo lėšų rezervo skirstymo strategiją.

Audito metu mes atlikome šias audito įrodymų rinkimo procedūras:

- analitines, t. y. lyginome atskirų laikotarpių duomenis, atlikome santykinės bei regresines analizes;
- apklausas raštu ir žodžiu;
- dokumentų nagrinėjimą ir peržiūrą;
- informacijos gavimą iš trečiųjų šalių (bendravome ir prašėme pateikti savo nuomonę VĮ Transporto ir kelių tyrimo instituto specialistų).

Auditoriai pažymi, kad šio audito metu su Kelių direkcijos ir Susisiekimo ministerijos atsakingais darbuotojais vyko konstruktyvus dialogas, darbuotojai bendravo dalykiškai ir geranoriškai, operatyviai teikė prašytą informaciją, būtiną valstybinio audito ataskaitos teiginiams ir išvadoms pagrįsti.

Audito metu informacijos tikslais naudojome šiais dokumentais:

- 1999-06-17 Europos parlamento ir tarybos direktyva „Dėl sunkiasvorių krovinių transporto priemonių apmokestinimo už naudojimąsi tam tikra infrastruktūra“ 1999/62/EB;
- 2003-04-17 Dvynių projekto LT01/IB/TR01 „Kelių transportas“ ketvirtinės ataskaitos 1 priedu „Ataskaita apie krovinių transporto priemonių apmokestinimą Lietuvos Respublikoje“;
- Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos 2003–2005 metų strateginiu veiklos planu;

- 2002–2015 metų Lietuvos Respublikos valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros programa;
- Automobilių kelių investicijų vadovu;
- Automobilių kelių remontų planavimo normatyvais;
- 2002 metų kelių priežiūros ir plėtros finansavimo programos veiklos ataskaita;
- 2002 metais VI „Transporto ir kelių tyrimo institutas“ paruoštu kelių priežiūros ir plėtros programos 2003–2005 metams pagrindimu;
- 2003 m. sausio mėn. Kelių direkcijos paruošta 2003 metų kelių priežiūros ir plėtros finansavimo programa.

Atlikdami šį auditą laikėmės prielaidos, kad visi auditui pateikti dokumentai yra išsamūs ir galutiniai, o dokumentų kopijos tiksliai atitinka originalus.

Šioje ataskaitoje naudojamų sąvokų išaiškinimas:

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojas – valstybės institucijos ir įstaigos, nurodytos Seimo patvirtintame valstybės biudžete, arba institucijų, kurioms asignavimus Seimo pavedimu patvirtino Vyriausybė, neviršydama bendros Seimo patvirtintos asignavimų sumos, vadovas.

Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos – Vyriausybės įsteigta institucija, organizuojanti bei koordinuojanti valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą bei plėtrą.

Kelių priežiūros ir plėtros programa – Biudžeto sandaros įstatymo nustatyta tvarka tvirtinama specialioji programa.

Programos tikslas – kaupti ir naudoti lėšas automobilių kelių tinklui plėsti, modernizuoti ir šio tinklo funkcionavimui užtikrinti.

Programos finansavimo sąskaita – valstybės biudžeto (išdo) sąskaita, kurioje kaupiamos lėšos Programai finansuoti.

Pagrindinis kelių tinklas – magistraliniai ir krašto keliai.

Kelias – inžinerinis statinys, skirtas transporto priemonių ir pėsčiųjų eismui. Kelią sudaro žemės sankasa, važiuojamoji dalis, kelkraščiai, skiriamoji juosta, kelio grioviai, sankryžos, autobusų sustojimo aikštelės, poilsio aikštelės, pėsčiųjų ir dviračių takai, kelio statiniai, techninės eismo reguliavimo priemonės, želdynai, esantys kelio juostoje, kelio oro sąlygų stebėjimo ir transporto eismo apskaitos, apšvietimo bei kiti įrenginiai su šių objektų užimama žeme.

Valstybinės reikšmės keliai – keliai, kuriais vyksta tarptautinis, tranzitinis, turistinis ir vietinis intensyvus transporto priemonių eismas ir kurie skirstomi į magistralinius, krašto ir rajoninius kelius.

Vietinės reikšmės keliai – keliai, kurie naudojami vietiniam susisiekimui ir skirstomi į viešuosius (savivaldybėms priklausantys keliai, jungiantys rajoninius kelius, gyvenamąsias vietas, sąvartynus, rekreacijos objektus, lankomus gamtos, kultūros paminklus, bei gatvės gyvenamosiose vietovėse ir kiti keliai, nepriskirti valstybinės reikšmės keliams) ir vidaus (priklausantys valstybei, savivaldybėms, kitiems juridiniams ir (ar) fiziniams asmenims, juridinių ir (ar) fizinių asmenų reikmėms naudojami keliai) kelius.

AUDITO REZULTATAI

1. KELIŲ PRIEŽIŪROS IR PLĖTROS PROGRAMOS TIKSLAI

1.1. FINANSAVIMO TIKSLAS

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos 2003–2005 m. strateginiame veiklos plane (šiam planui pritarė LRV 2003-01-31 nutarimu Nr. 143) Kelių direkcijai numatyti tokie strateginiai tikslai:

- Prižiūrėti ir plėtoti valstybinės reikšmės kelius.
- Užtikrinti augančios Lietuvos automobilių transporto infrastruktūros poreikius.
- Užtikrinti Europos Sąjungos reikalavimus kelių infrastruktūrai ir integruoti ją į ES kelių tinklą.

Kelių įstatymo 5 str. 3 d. Kelių direkcija įpareigota organizuoti bei koordinuoti darbus, susijusius su valstybinės reikšmės kelių projektavimu, tiesimu, statyba, rekonstravimu, taisymu ir priežiūra ir atlikti šių darbų užsakovo funkcijas.

Kelių direkcijos veiklos tikslas, nurodytas jos nuostatuose (jie patvirtinti susisiekimo ministro 2000-12-12 įsakymu Nr. 367), yra užtikrinti **valstybinės reikšmės automobilių kelių plėtrą, modernizavimą ir funkcionavimą**. Šiam tikslui įgyvendinti kasmet skiriama 75 % visų Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų. Mūsų nuomone, Kelių direkcijos tikslai jos veiklą reglamentuojančiuose nuostatuose turėtų būti išreikšti taip pat, kaip ir Susisiekimo ministerijos parengtame strateginiame plane, nes dabartinis jos tikslas nuostatuose neatspindi visų jos vykdomų funkcijų ir bendros Kelių priežiūros ir plėtros programos, kaip tikslų pasiekimo finansavimo šaltinio, lėšų naudojimo paskirties.

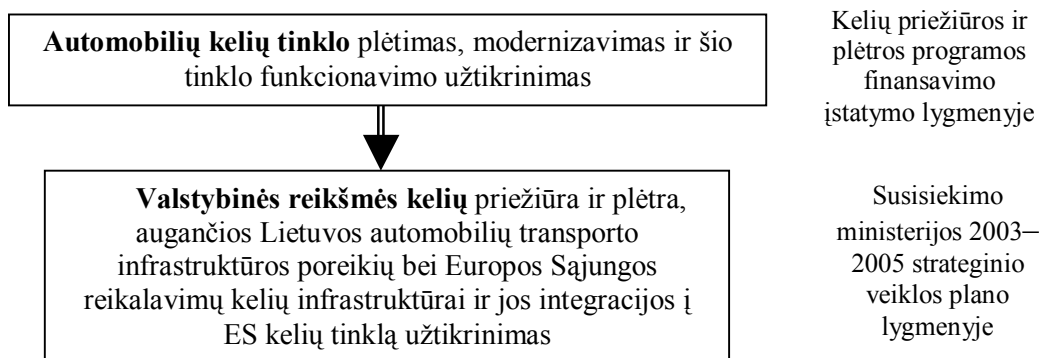
Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymas reglamentuoja šios Programos tikslą, finansavimo šaltinius ir lėšų paskirstymo tvarką. Programos finansavimo 2002–2003 metų sąmatose, parengtose pagal minėtame įstatyme nurodytus lėšų skirstymo principus, nurodyta, kad šios **programos lėšos naudojamos automobilių kelių tinklui plėsti, modernizuoti ir šio tinklo funkcionavimui užtikrinti**, t. y. naudojamos tiek valstybinės reikšmės kelių srities reikmėms, tiek vietinės reikšmės kelių ir gatvių reikmėms finansuoti. Kelių direkcija, būdama Programos asignavimų valdytoja, yra atsakinga ir privalo užtikrinti ne tik lėšų, skiriamų valstybinės reikšmės automobilių kelių plėtrai (75 % visų programos lėšų), bet ir likusios lėšų dalies (25 % visų programos lėšų), skiriamų vietinės reikšmės keliams finansuoti (20 % lėšų) bei kitoms valstybės reikmėms, susijusioms su keliais, finansuoti (5 % programos lėšų) asignavimų naudojimo efektyvumą ir rezultatyvumą.

Kelių direkcija pagal dabartiniu metu galiojančius jos veiklą ir Kelių priežiūros ir plėtros programos vykdymą reglamentuojančius norminius dokumentus turi reikiamus įgaliojimus vykdyti visas Programos asignavimų valdytojo prievoles lėšų daliai, skiriamai finansuoti valstybinės reikšmės kelių srities reikmes. Šioje dalyje Kelių direkcijos veiklos tikslas atitinka vykdomos Programos tikslą.

Kelių direkcijos, kaip Kelių priežiūros ir plėtros programos asignavimų valdytojos, veiklos tikslas ir funkcijos, naudojant lėšas vietinės reikšmės kelių priežiūrai ir plėtrai, mūsų nuomone, jos nuostatuose nepakankamai reglamentuotos. Įvertinant tai, kad vietinės reikšmės viešieji keliai nuosavybės teise priklauso savivaldybėms, Kelių direkcija turėtų vykdyti programos lėšų dalies, skiriamos šių kelių plėtrai ir priežiūrai, planavimo ir jų naudojimo pagal paskirtį kontrolės funkcijas.

Šiuo požiūriu programos vykdymo bei Kelių direkcijos veiklos tikslai, mūsų nuomone, nėra visiškai suderinti. Dėl tokios situacijos atsiranda tikimybė, kad gali būti nepakankamai aiškiai nustatyta tvarka, kriterijai, prioritetai ir atsakomybės klausimai sudarant vietinės reikšmės kelių, gatvių bei kitų valstybės reikmių, susijusių su keliais, objektų sąrašus. Tad padidėja rizika, kad minėti 25 % programos lėšų gali būti panaudoti ne pačiu ekonomiškiausiu, efektyviausiu ir rezultatyviausiu būdu.

Programos tikslų apibūdinimas:



Programos ir Programos asignavimo valdytojo veiklos tikslų kitimo schema:

| <i>Dokumentas</i> | <i>Objektas, subjektas</i> | <i>Tikslas (paskirtis)</i> |
|---|---|---|
| 2000-10-12 Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymas Nr. VIII-2032 | Kelių priežiūros ir plėtros programa | Automobilių kelių tinklo plėtimas, modernizavimas ir šio tinklo funkcionavimo užtikrinimas |
| Susisiekimo ministerijos 2003–2005 sutrumpintas strateginis veiklos planas, kuriam Lietuvos Respublikos Vyriausybė pritarė 2003-01-31 | | Prižiūrėti ir plėtoti valstybinės reikšmės kelių , užtikrinti augančios Lietuvos automobilių transporto infrastruktūros poreikius, užtikrinti Europos Sąjungos reikalavimus kelių infrastruktūrai ir integruoti ją į ES kelių tinklą |
| Vyriausybė 2002-01-25 nutarimu Nr. 108 paskyrė Kelių direkciją asignavimų valdytoja įgyvendinant Programos finansavimo įstatymą | | |
| 2002-10-03 Kelių įstatymas Nr. IX-1113 | Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos | Organizuoti bei koordinuoti valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą bei plėtrą |
| 2003-06-04 Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatai | | Valstybinės reikšmės automobilių kelių plėtros, modernizavimo ir funkcionavimo užtikrinimas |

PASTEBĖJIMAS

Analizuodami Programos finansavimo tikslus, atkreipėme dėmesį į tai, kad Vyriausybė minėto 2002-01-25 nutarimo Nr. 108 (2002-02-18 nutarimo Nr. 256 redakcija) 4.25. p. nurodė skirti Programos lėšų keleivių ir transporto priemonių neatlygintino perkėlimo keltais per Kuršių marias išlaidoms kompensuoti. Šiam tikslui buvo patvirtintas Programos finansavimo sąmatos 25 straipsnis „Kitos valstybinės reikšmės kelių srities reikmės“, kuriuo 2002 m. skirtas 10,8 mln. Lt ir 2003 m. – 8 278 tūkst. Lt finansavimas.

Šios lėšos buvo patvirtintos neatsižvelgiant į tai, kad ir Kuršių marios, ir keltai naudojami kaip vandens telkinių transporto priemonės ir nėra priskiriami nustatytoms automobilių kelių tinklo ir kelių sąvokoms. Pagal 1996-09-24 Vandenių transporto kodekso Nr. I-1534 6 str. nuostatas Lietuvos Respublikai priklausanti Kuršių marių dalis yra priskirta vidaus vandenių keliams.

Todėl galime teigti, kad Programos finansavimo lėšos, skirtos keltų per Kuršių marias išlaidoms kompensuoti, neatitinka Programos finansavimo tikslo.

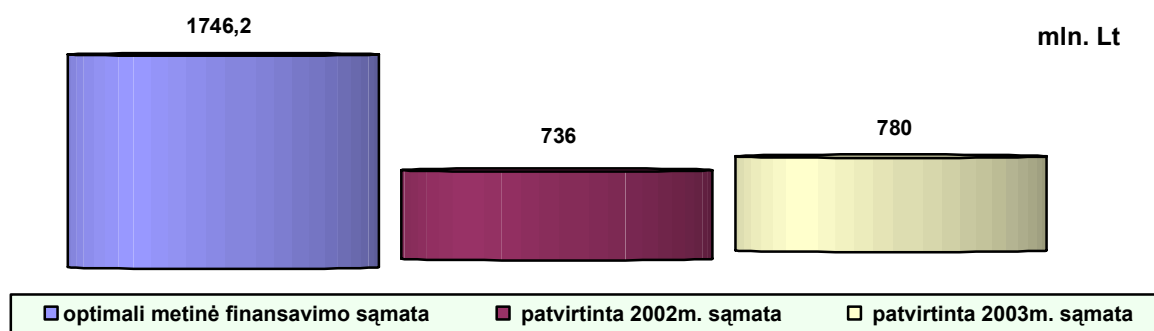
IŠVADOS

- Kelių priežiūros ir plėtros programos vykdymo tikslai, Susisiekimo ministerijos strateginiame plane nustatyti Kelių direkcijos veiklos tikslai ir Kelių direkcijos tikslai, įvardinti nuostatuose, nevisiškai tarpusavyje suderinti.

- Kelių direkcija pagal jos nuostatuose nustatytus veiklos tikslus ir funkcijas tik iš dalies vykdo jai, kaip Kelių priežiūros ir plėtros programos asignavimų valdytojai, nustatytą prievolę užtikrinti programos vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo efektyvumą ir rezultatyvumą, t. y. neatlieka Programos lėšų dalies, skiriamos vietinės reikšmės kelių priežiūrai ir plėtrai, planavimo ir panaudojimo pagal paskirtą kontrolės funkcijų. Šių funkcijų nevykdymas yra vienas iš rizikos veiksnių, turinčių įtakos lėšų, skiriamų vietinės reikšmės kelių priežiūrai ir plėtrai, naudojimui ne pačiu ekonomiškiausiu, efektyviausiu ir rezultatyviausiu būdu.
- Lietuvos Respublikai priklausanti Kuršių marių dalis pagal galiojančius norminius dokumentus yra priskirta vidaus vandenų keliams, todėl Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšos, skirtos keltų, kaip vandens telkinių transporto priemonių per Kuršių marias išlaidoms kompensuoti, neatitinka šios Programos finansavimo tikslo.

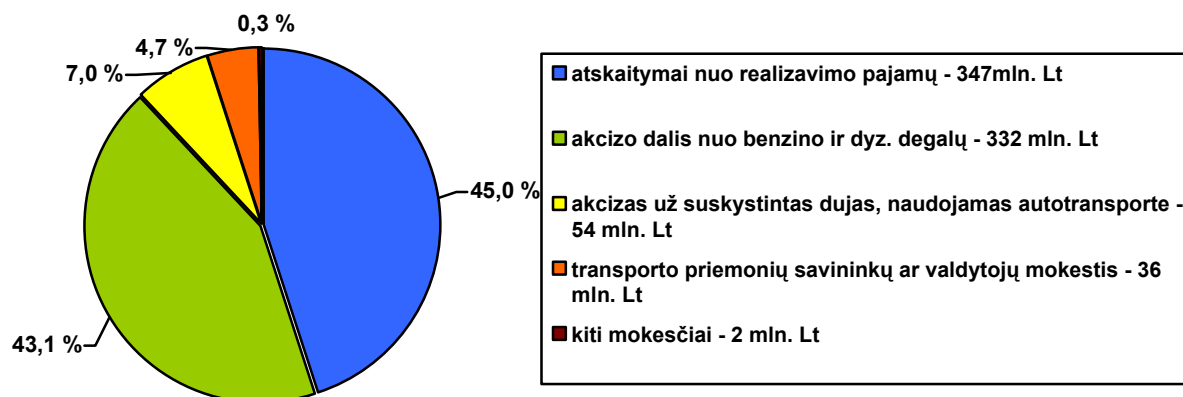
1.2. FINANSAVIMO ŠALTINIAI

VĮ Transporto ir kelių tyrimo institutas pagal tarptautinį kelių priežiūros ir plėtros valdymo modelį HDM bei atsižvelgdamas į planuojamą 2002 metų eismo intensyvumo augimą (~ 6 %) ir nulinę infliaciją, apskaičiavo metinį optimalų kelių finansavimo poreikį 2003–2005 metams. Palyginę šį optimalų kelių finansavimo lėšų poreikį ir programos finansavimui patvirtintas 2002–2003 metų sąmatas matome, kad esami lėšų šaltiniai yra daugiau kaip 2 kartus mažesni negu apskaičiuotas optimalus poreikis:



Siekdami išsiaiškinti programos finansavimo perspektyvas, mes nagrinėjome lėšų surinkimo problemas.

Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymas, įsigaliojęs nuo 2002-01-01, nustatė Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo šaltinius ir tvarką. Programos finansavimo šaltiniai 2002 metais buvo:



Likęs nepanaudotas Kelių fondo likutis 2002-01-01 buvo 76,2 mln. Lt, iš viso per 2002 m. Programai finansuoti surinkta mokesčių ir kitų įplaukų 771,1 mln. Lt. Įvertinus buvusį nepanaudotą likutį, 2002 m. Programos pajamos sudarė 847,3 mln. Lt.

Programos lėšų panaudojimas:

| | |
|---|----------------------|
| Iš viso lėšų | 847,3 mln. Lt |
| Iš jų: | |
| • pervesta Kelių direkcijai | 720,3 mln. Lt; |
| • skirta bendroms biudžeto reikmėms * | 27,0 mln. Lt; |
| • lėšų likutis apyskaitinio laikotarpio pabaigoje | 100,0 mln. Lt. |

* nustatyta 2002-07-04 Lietuvos Respublikos 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo įstatymo Nr. IX-1031 4 priedėlyje.

Programos lėšų panaudojimas bendroms biudžeto reikmėms neatitinka 2000-10-12 Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo 12 str. bei minėto Vyriausybės nutarimo Nr. 108 2 p. nuostatų, nustatančių, kad Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšos negali būti naudojamos kitoms valstybės reikmėms finansuoti.

Vienas iš Programos finansavimo šaltinių – *juridinių asmenų atskaitymai nuo realizacinių pajamų* 2002 metais sudarė 45 % pajamų. Tačiau šio mokesčio mokėtojai gali nebūti transporto ir kelių ūkio srities subjektais bei kelių infrastruktūros naudotojais ir tai neatitinka Europos Parlamento ir Tarybos 1999/62/EB direktyvos 9 straipsnyje išvardintų galimų mokesčių pajamų šaltinių, t. y. tokie atskaitymai neįeina į minėtos direktyvos taikymo sritį. Vadinasi, yra tikimybė, kad šis Programos finansavimo šaltinis Lietuvai tapus ES nare bus panaikintas. Tam, kad nesumažėtų Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimas, gali būti didinama akcizo dalis nuo benzino ir dyzelinių degalų, kuri šiuo metu sudaro 38 % surenkamų akcizų dydžio, o nuo 2004 metų sudarys 40 %. Taip pat norime pažymėti, kad Lietuvoje taikomi akcizų dyzeliniams degalams

dydžiai apie 10 % žemesni negu Europos Sąjungoje taikomi minimalūs dydžiai. Latvijos Respublikoje keliams finansuoti skiriama 60 % akcizo dalies.

Finansų ministerijos pateiktais surinktų mokesčių duomenimis, 2002 metais Programai pervesta 347 mln. Lt. atskaitymų iš ūkio subjektų nuo realizavimo pajamų. Panaikinus Programos finansavimo nuo realizavimo pajamų šaltinį, akcizo dalis nuo benzino ir dyzelino turėtų sudaryti apie 78 % (pagal 2002 metų duomenis) arba tektų surasti kitą programos finansavimo šaltinį, pavyzdžiui, įvedus *lengvųjų automobilių savininkų mokestį*. Šis mokestis taikomas daugelyje Europos šalių ir vadinamas Naudotojo mokesčiu. Europos praktikoje laikomasi principo, kad transporto infrastruktūros eksploatacines išlaidas ar bent didžiąją jų dalį turi padengti naudotojai, o infrastruktūros modernizavimo ir plėtros išlaidas – jos savininkas. Viešosios infrastruktūros atveju tai yra valstybė arba savivaldybė.

2002-12-31 VĮ „Regitra“ duomenimis, Lietuvoje yra įregistruota apytiksliai 1 200 tūkstančių lengvųjų automobilių. Jeigu visi Programos finansavimo šaltinių dydžiai liktų tie patys ir esant šiam automobilių skaičiui, metinis automobilio naudotojo mokesčio dydis būtų apie 289 Lt ir per metus galėtų sudaryti iki 340 mln. Lt.

Dar vienas programos lėšų finansavimo šaltinis nuo 2004-01-01 bus *autobusų savininkų transporto priemonių mokestis*, kurio pagal dabartiniu metu galiojančią tvarką jie nemoka. 2002-12-31 duomenimis, Lietuvoje buvo apie 17 tūkst. autobusų. Skaičiuojant pagal vidutinį šio mokesčio tarifą, per metus Programai finansuoti bus gaunama apie 7 mln. Lt.

Atlikdami auditą mes palyginome duomenis apie įregistruotas krovinines transporto priemones ir šių transporto priemonių skaičių, kuriam 2002 metais buvo atliktos techninės apžiūros, kadangi tai turi įtakos *įregistruotų transporto priemonių savininkų ar valdytojo naudotojo* surenkamo mokesčio dydžiui.

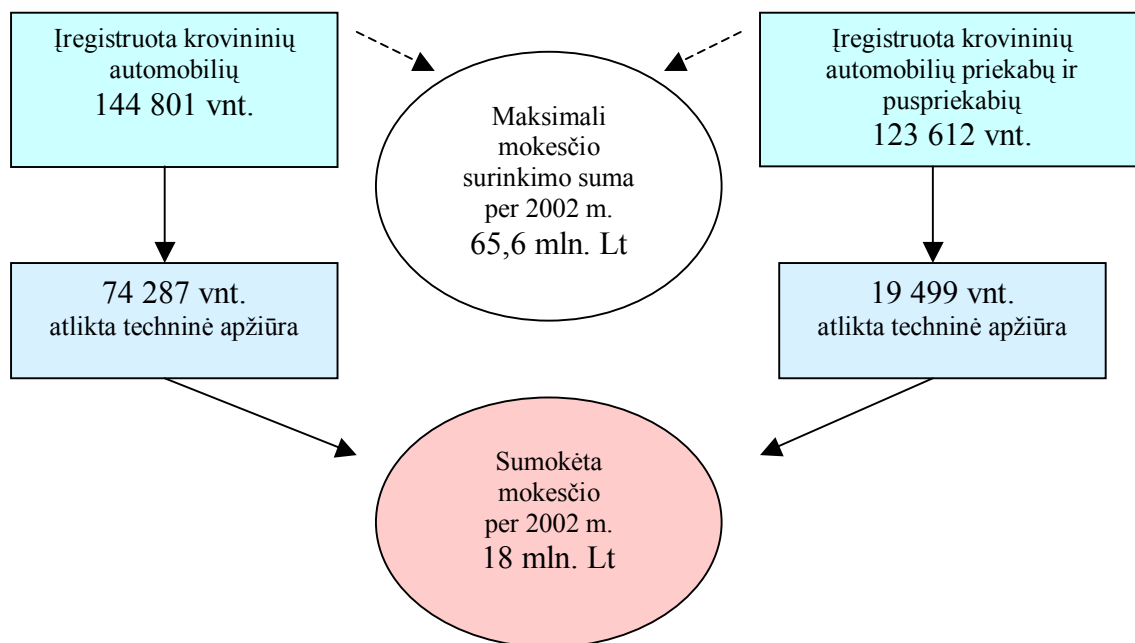
Kelių transporto priemonių valstybinės techninės apžiūros įmonių asociacijos „Transeksa“ statistiniais duomenimis, 2002 metais buvo atlikta krovininių automobilių techninių apžiūrų 74 287 krovininiams automobiliams iš 144 801 arba 51 % UAB „Regitra“ įregistruotų transporto priemonių ir 19 499 krovininių automobilių priekaboms ir puspriekabėms iš 123 612 įregistruotų arba 16 %. Faktiškai per 2002 metus šio mokesčio sumokėta 18 mln. Lt, tai sudaro 27 % visų registruotų krovininių automobilių priskaičiuotų mokesčių sumos.

Įvertinus krovininių automobilių, priekabų bei puspriekabių skaičių ir nustatytus mokesčius bei tikimybę, kad šį mokestį būtų mokėję visų šių įregistruotų transporto priemonių savininkai, per 2002 metus šio mokesčio į biudžetą būtų sumokėta apie 65 mln. Lt.

| TRANSPORTO PRIEMONIŲ SAVININKŲ AR VALDYTOJŲ MOKESČIO APSKAIČIAVIMAS PAGAL 2002 M. ĮREGISTRUOTAS KROVININES TRANSPORTO PRIEMONES | | | | |
|--|------------|------------------------|---|---------------------------------------|
| Transporto priemonė | | Mokesčio dydis (Lt) | Transporto priemonių skaičius (vnt.) | Mokėtino mokesčio suma (tūkst. Lt) |
| Krovininiai automobiliai | iki 3,5 t | 250 | 86 116 | 21 529 |
| | 3,5 t–12 t | 300 | 38 413 | 11 524 |
| | virš 12 t | 150 | 20 272 | 3 041 |
| Krovininių automobilių priekabos ir puspriekabės | iki 3,5 t | 250 | 98 722 | 24 680 |
| | 3,5 t–12 t | 300 | 7 799 | 2 340 |
| | virš 12 t | 150 | 17 091 | 2 564 |
| IŠ VISO: | | | 268 413 | 65 678 |

PASTABA. Mokėtino mokesčio suma apskaičiuota visoms įregistruotoms krovininėms transporto priemonėms, iš to skaičiaus ir toms, kurioms suteikta lengvata nemokėti šio mokesčio (Vidaus reikalų ministerijai ir įstaigoms prie šios ministerijos priklausančios transporto priemonės, priskirtos kovos, mokomajai kovos, mokomajai, rikiuotės ir transportavimo grupėms bei specialiai neįgaliesiems pritaikytos transporto priemonės).

Krovininių transporto priemonių ir įregistruotų transporto priemonių savininkų ar valdytojo naudotojo mokesčiai turi būti mokami kasmet, skaičiuojant nuo vienos techninės apžiūros iki kitos.



Krovininių transporto priemonių ir įregistruotų transporto priemonių savininkų ar valdytojo naudotojo mokesčiai pagal Mokesčių administravimo įstatymo 5 str. nuostatas neįeina į minėtu įstatymu administruojamų mokesčių sąrašą. Jų surinkimą dabartiniu metu reglamentuoja susisiekimo ministro ir vidaus reikalų ministro 2002-11-27 įsakymu Nr. 3-555/551 patvirtinta tvarka. Mokesčių sumokėjimo kontrolė atliekama techninės apžiūros metu, kurios atlikimo taisyklės patvirtintos susisiekimo ministro 2003-04-18 įsakymu Nr. 3-275.

Šio audito metu mes neturėjome tikslo tikrinti VĮ „Regitra“ ir valstybinės techninės apžiūros įmonių asociacijos „Transeksa“ duomenų patikimumą. Tyrimas, kodėl yra toks reikšmingas skirtumas tarp įregistruotų krovinių automobilių ir transporto priemonių skaičiaus, kurioms buvo atlikta techninė apžiūra, skaičiaus, o tuo pačiu ir surenkamų mokesčių dydis galėtų būti Susiekimo ministerijos Vidaus audito tarnybos audito objektas.

Norime pastebėti, kad 2001-12-13 Lietuvos Respublikos 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo Nr. IX-643 4 priedėliu Kelių direkcijai nustatyta administruoti 321 996 tūkst. Lt pajamų įmokų į valstybės biudžetą, tačiau Kelių direkcija neatlieka mokesčių administratoriaus pareigų ir nekontroliuoja mokesčio apskaičiavimo, sumokėjimo ir išieškojimo. Pagal 1995-06-28 Mokesčių administravimo įstatymo Nr. I-974 2 straipsnio nuostatą mokesčio administratorius – tai už mokesčio administravimą atsakinga institucija.

IŠVADA

- Kelių transporto priemonių valstybinės techninės apžiūros įmonių asociacijos „Transeksa“ statistiniais duomenimis, 2002 metais tik 51 proc. UAB „Regitra“ įregistruotų krovinių automobilių ir 16 proc. įregistruotų krovinių automobilių priekabų ir puspriekabių buvo atlikta techninė apžiūra, nors pagal galiojančią tvarką šių transporto priemonių techninė apžiūra turi būti atliekama kiekvienais metais. Tai galėjo turėti įtakos tam, kad per 2002 metus Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimui surinkta 18 mln. Lt Krovinių transporto priemonių ir įregistruotų transporto priemonių savininkų ar valdytojo naudotojo mokesčių, kai maksimali šių mokesčių suma, skaičiuojant pagal įregistruotas tokio tipo transporto priemones, galėtų sudaryti apie 65 mln. Lt.

2. VIETINĖS REIKŠMĖS KELIAMS BEI GATVĖMS SKIRIAMŲ LĖŠŲ PLANAVIMAS IR SKIRSTYMAS

2.1 KELIŲ PRIEŽIŪROS IR PLĖTROS PROGRAMOS LĖŠŲ SKYRIMO SAVIVALDYBĖMS STRATEGIJA IR JOS VERTINIMAS

Lėšų kiekis, skiriamas savivaldybių vietiniams keliams bei gatvėms tiesti, taisyti bei prižiūrėti, yra ribotas, todėl, vertinant kelių infrastruktūros plėtros ir priežiūros priemones, labai svarbus gautų lėšų racionalus skirstymas bei efektyvus panaudojimas. Tam didelės įtakos turi Programos finansavimo strategijos pasirinkimas, požiūris į būtiniausius visuomenės poreikius, galimybes ir kt.

Vietinės reikšmės keliams ir gatvėms tiesti, taisyti ir prižiūrėti lėšos (76 % nuo Programos 20 %) skirstomos pagal minėtu Vyriausybės nutarimu Nr. 108 patvirtintą Programos finansavimo lėšų naudojimo tvarką (5.3. dalis). Šios Programos dalies lėšos skirstomos savivaldybėms atsižvelgiant į nuolatinių gyventojų skaičių, kelių ir gatvių ilgį, įregistruotų transporto priemonių skaičių bei rajonuose turimą bendrą žemės ūkio naudmenų plotą. Šios lėšos naudojamos pagal savivaldybių pateiktus ir su Kelių direkcija suderintus objektų sąrašus.

Audito metu nustatyta, kad šiai Programos daliai finansuoti nėra paruoštas ekonominis pagrindimas, nėra nustatyti rezultatyvumo, efektyvumo ar taupumo kriterijai tikslams ir uždaviniams pasiekti.

VĮ Transporto ir kelių tyrimo instituto atliktame Kelių priežiūros ir plėtros programos 2003–2005 metams pagrindime lėšų poreikis vietiniams keliams bei gatvėms tiesti, taisyti ir prižiūrėti nebuvo skaičiuojamas. Daroma prielaida, kad esant optimaliam finansavimui, lėšų paskirstymas turėtų sudaryti 20 % Programos įplaukų.

Audito metu mes įsitikinome, kad Kelių direkcija žino šias problemas. Spręsdama minėtos Programos dalies lėšų planavimo ir naudojimo problemas, Kelių direkcija visoms savivaldybėms 2002-04-22 išsiuntė raštą Nr. (08–15)–2–553 „Dėl priemonių efektyviai ir racionaliai naudoti kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšas“, kuriame nurodė pastabas dėl nepakankamai racionalaus ir efektyvaus Programos lėšų naudojimo. Kelių direkcija rašte įvardino šiuos trūkumus:

- ne visose savivaldybėse yra vietinių kelių ir gatvių vystymo strategijos;
- savivaldybėse netiriama transporto rodiklių kitimo dinamika, neatliekama kelių, gatvių dangos kitimo ir avaringumo analizė bei ekonominiai pagrindimai;
- neparengtos arba paviršutiniškai parengtos vietinių kelių ir gatvių investicijų programos ir kt.

Atlikdami auditą, mes apklausėme visų šalies savivaldybių asmenis, atsakingus už šios Programos vykdymą. Apibendrinę savivaldybių atsakymus, galime daryti tokias išvadas:

- 86,7 % savivaldybių nėra sudaryta ir patvirtinta vietinių kelių ir gatvių vystymo (plėtros) strategija. Dauguma savivaldybių kelių vystymo strategiją supranta kaip finansuojamų objektų sąrašo sudarymą;
- 66,1 % savivaldybių nėra nusistačiusios kriterijų, kuriais būtų vadovaujamosi, planuojant tiesti, taisyti, prižiūrėti vietinės reikšmės kelius ir gatves;
- 61 % savivaldybių nėra nusistačiusios vietinės reikšmės kelių ir gatvių finansavimo prioritetų;
- 65 % savivaldybių neatlieka transporto intensyvumo, kelių ir gatvės dangos bei avaringumo analizių;

- 43,3 % savivaldybių nėra atliekami objektų (darbų) ekonominiai pagrindimai.

Tam, kad šios Programos dalies lėšos būtų naudojamos racionaliau ir efektyviau, savivaldybių kelių ir gatvių plėtros strategijoje turėtų atsispindėti konkretūs Programos finansavimo tikslai, kelių priežiūros ir plėtros prioritetai, objektų atrankos principai.

Būtų tikslinga nustatyti, kokią Programos vietinės reikšmės keliams ir gatvėms finansavimo dalį turėtų sudaryti nepaprastosios išlaidos, tai yra išlaidos, skirtos keliams tiesti, rekonstruoti (2002 m. nepaprastosios išlaidos sudarė 43,6 mln. Lt arba 30 %). Tai užtikrintų kelių ir gatvių tinklo būklės gerinimą bei skatintų savivaldybes kelių taisymui ir priežiūrai skirti daugiau lėšų iš vietinio biudžeto.

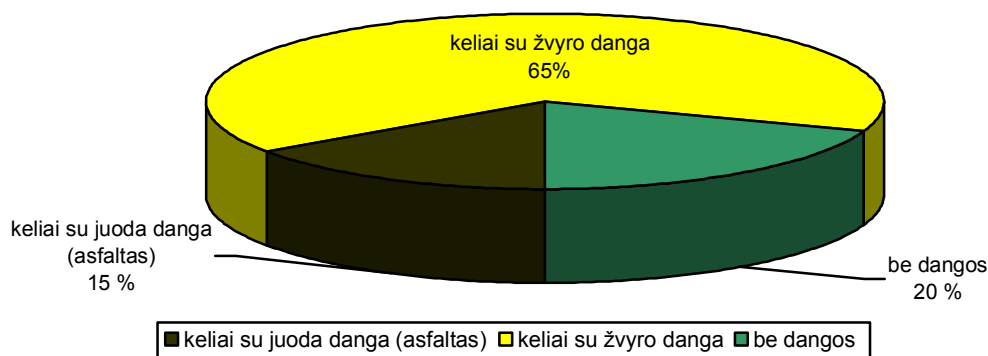
Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 7 straipsnio 21 dalyje savivaldybėms priskirta funkcija – vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas bei saugaus eismo sąlygų užtikrinimas.

Apibendrinę gautus duomenis iš savivaldybių nustatėme, kad 2002 metais pačios savivaldybės iš vietinių biudžetų vietinės reikšmės kelių ir gatvių tiesimui, taisymui bei priežiūrai vidutiniškai skyrė apie 22,5 % visų iš Programos finansavimo sąmatos gautų lėšų vietinės reikšmės kelių bei gatvių priežiūrai ir plėtrai.

Vietinės reikšmės kelių priežiūrai ir plėtrai savivaldybės vidutiniškai skyrė 677 Lt/km iš vietinių biudžetų, o iš Programos šiems keliams teko po 3 142 Lt/km.

20 savivaldybių iš 60 per 2002 metus vietinės reikšmės kelių bei gatvių priežiūrai ir plėtrai neskyrė lėšų iš vietinio biudžeto, tačiau visos savivaldybės prašė papildomo finansavimo iš Programos lėšų. Tokia situacija rodo, kad ne visos savivaldybės finansuoja arba tik iš dalies finansuoja joms Vietos savivaldos įstatymu pavestą vykdyti funkciją.

Pagal gautus iš savivaldybių duomenis vietinės reikšmės kelių ir gatvių būklė 2003-01-01:



Didžiuosiuose Lietuvos miestuose – Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje ir Alytuje – keliai ir gatvės su juoda danga sudarė 65 % visų šių miestų kelių dangų.

Norime atkreipti dėmesį į tai, kad daugelio savivaldybių ir Kelių direkcijos duomenys apie savivaldybių teritorijose esamų kelių ir gatvių ilgį skiriasi. Pagal pateiktus savivaldybių duomenis

kelių ir gatvių ilgis yra 2 419 kilometrais didesnis už turimus Kelių direkcijos duomenis, kuriais vadovaujantis skirstomos lėšos. Savivaldybių paaiškinimu, šis skirtumas susidarė dėl pačių savivaldybių padarytų klaidų ir dėl to, kad nėra patvirtintos bendros kelių ir gatvių apskaitos metodikos.

Pateikiame savivaldybių ir Kelių direkcijos duomenų pavyzdžius, kuriuose kelių ir gatvių ilgiai neatitinka daugiau kaip 50 km:

| Savivaldybė | Savivaldybių duomenimis, km | Kelių direkcijos duomenimis, km | Skirtumas, km |
|--------------------|-----------------------------|---------------------------------|---------------|
| Birštono m. | 221 | 102 | -119 |
| Jurbarko rajono | 1013 | 931 | -82 |
| Kauno rajono | 1588 | 1717 | +129 |
| Kelmės rajono | 1671 | 1722 | -51 |
| Klaipėdos m. | 338 | 260 | -78 |
| Neringos | 51 | 146 | +95 |
| Raseinių rajono | 1377 | 1460 | +83 |
| Rokiškio rajono | 3237 | 1437 | -1800 |
| Šiaulių rajono | 1617 | 1667 | +50 |
| Šilutės rajono | 1537 | 1075 | -462 |
| Tauragės rajono | 1473 | 1390 | -83 |
| Vilkaviškio rajono | 999 | 1145 | +146 |
| Vilniaus rajono | 1732 | 1490 | -242 |

Kadangi vienas iš lėšų skyrimo savivaldybėms kriterijų yra joms priklausančių kelių ir gatvių ilgis, reikšmingi šių duomenų skirtumai gali turėti įtakos netaupiam ir neracionaliam lėšų paskirstymui.

Savivaldybėse keliai ir gatvės nėra inventorizuoti, kadangi nėra parengta vietinių kelių techninės inventorizacijos ir apskaitos metodika (tvarka), kuri padėtų sudaryti bendrą vietinės reikšmės kelių ir gatvių duomenų banką. Šie duomenys reikalingi tam, kad būtų žinoma vietinės reikšmės kelių bei gatvių būklė, ir kad būtų galima tinkamai nustatyti finansuojamų darbų ir objektų sąrašus.

Norėtume pastebėti, kad ateinančiais metais atsiradus galimybei pasinaudoti Europos fondų parama, dėl minėtos priežasties gali iškilti rimtų problemų. Skiriant lėšas kelių infrastruktūrai iš Europos fondų, nurodomi labai griežti šių lėšų planavimo ir panaudojimo reikalavimai.

Kelių direkcija 2002-04-22 raštu Nr. (08-15)-2-553 savivaldybėms rekomendavo Programos finansavimo prioritetus:

- greito eismo ir pagrindinių gatvių taisymas;
- saugaus eismo priemonių įgyvendinimas;
- asfaltbetonio dangos įrengimas žvyrkeliuose, einančiuose per gyvenvietes;

- racionalus ir efektyvus Programos lėšų naudojimas;
- efektyvi darbų kokybės kontrolė.

Tačiau dauguma savivaldybių nėra nustačiusios Programos lėšų naudojimo prioritetų ir nesivadovauja šiomis Kelių direkcijos rekomendacijomis. Tad neaišku, kokiais kriterijais savivaldybės vadovaujasi, skirdamos finansavimą objektams ar darbams, ir ar pagrįstai bei racionaliausiu būdu tai daroma.

Audito metu dar ne visos savivaldybės buvo sudariusios 2002–2004 metų lėšų panaudojimo programas, kurios būtų paruoštos, vadovaujantis Kelių direkcijos rekomendacijomis.

Vietinės reikšmės kelių ir gatvių valdymo procesui stinga nuoseklumo, konkrečių ir išsamių normatyvinių teisinių aktų, bendros kelių ir gatvių apskaitos sistemos (duomenų banko). Kadangi Kelių direkcijos pagrindiniai tikslai yra nukreipti spęsti valstybinių kelių problemas, vietinės reikšmės keliai ir gatvės stokoja valstybinio valdymo (planavimo).

Norėtume pažymėti, kad VĮ Transporto ir kelių tyrimo institutas yra paruošęs norminius dokumentus, skirtus valstybinių kelių tiesimo, modernizavimo ir taisymo (remonto) darbų planavimui, pavyzdžiui: „Automobilių kelių investicijų vadovas“, „Automobilių kelių remontų planavimo normatyvai“, „Kelių priežiūros vadovas“. Vietinės reikšmės keliams (gatvėms) tiesti, taisyti ir prižiūrėti panašių norminių dokumentų nėra parengta. Mūsų ir VĮ Kelių tyrimo instituto specialistų nuomone, būtų tikslinga paruošti vietinės reikšmės kelių remonto, priežiūros ir plėtros darbų planavimo normatyvus, kurie padėtų parengti ilgalaikę vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros programą, kaip tai yra padaryta valstybiniam keliams.

IŠVADOS

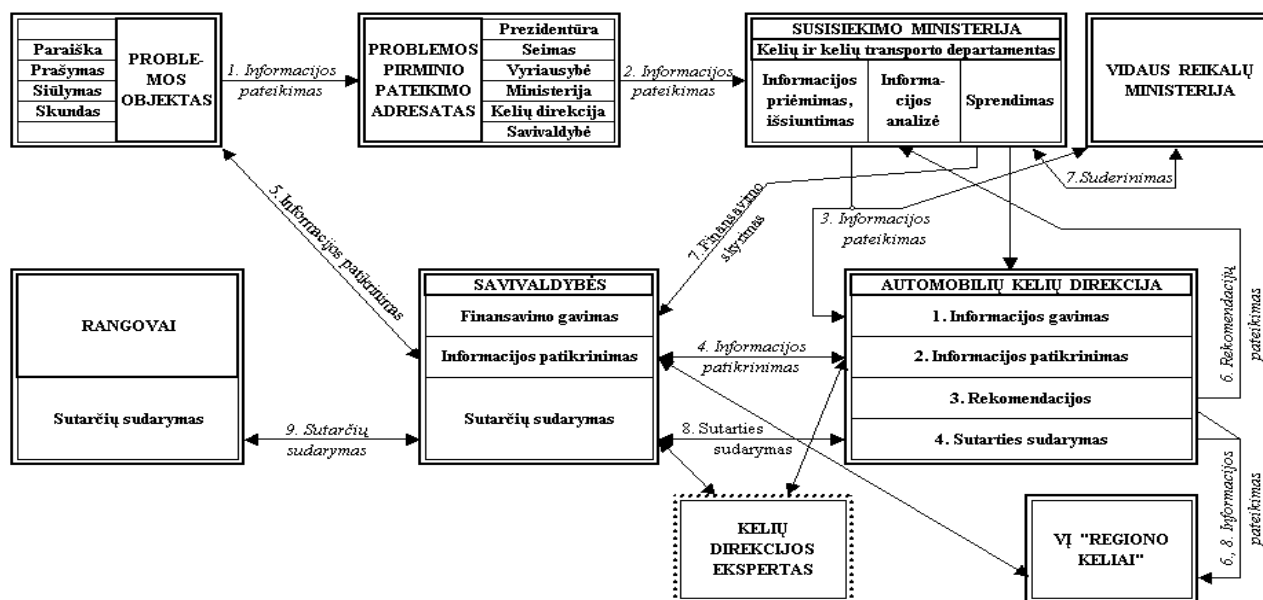
- Savivaldybėms skiriamoms Programos lėšoms nėra paruošto ekonominio pagrindimo.
- Apie 87 % savivaldybių nėra sudariusios ir patvirtinusios vietinių kelių ir gatvių vystymo (plėtros) strategijų.
- Neatsižvelgdamos į Kelių direkcijos rekomendacijas, dauguma savivaldybių neturi nusistačiusios kriterijų, prioritetų planuojant ir skirstant Programos lėšas. Tai sudaro sąlygas savivaldybėms skirstant finansavimą objektams ar darbams vadovautis subjektyviais kriterijais ir naudoti Programos lėšas ne pačiu efektyviausiu būdu.
- Savivaldybių pateikti duomenys apie vietinės reikšmės kelių ir gatvių ilgį neatitinka Kelių direkcijos turimų duomenų, pagal kuriuos skirstomos Programos dalies lėšos. Nėra atlikta vietinės reikšmės kelių ir gatvių inventorizacija, nenustatyti vienodi kelių ir gatvių apskaitos techniniai parametrai, dėl to yra rizika, kad Programos lėšos gali būti panaudotos netaupiai ir neracionaliai.

2.2. SVARBIŲ VALSTYBEI VIETINĖS REIKŠMĖS KELIŲ IR GATVIŲ TIKSLINIO FINANSAVIMO PLANAVIMAS IR SKIRSTYMAS

Minėtu Vyriausybės nutarimu Nr. 108 patvirtintoje Lietuvos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų naudojimo tvarkoje (5.2. p.) nustatyta, kad 20 % vietinės reikšmės keliams ir gatvėms tiesti, taisyti, prižiūrėti skirtų lėšų turi būti naudojami svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tiksliniam finansavimui. Šiomis lėšomis finansuojamų objektų sąrašus tvirtina Susisiekimo ministerija, prieš tai suderinusi su Vidaus reikalų ministerija.

Audito metu, bendraudami su Susisiekimo ministerijos ir Kelių direkcijos atsakingais darbuotojais, išsiaiškinome svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo schemą:

SVARBIŲ VALSTYBEI VIETINĖS REIKŠMĖS KELIŲ IR GATVIŲ TIKSLINIO FINANSAVIMO SCHEMA (20 % iš 20 %)



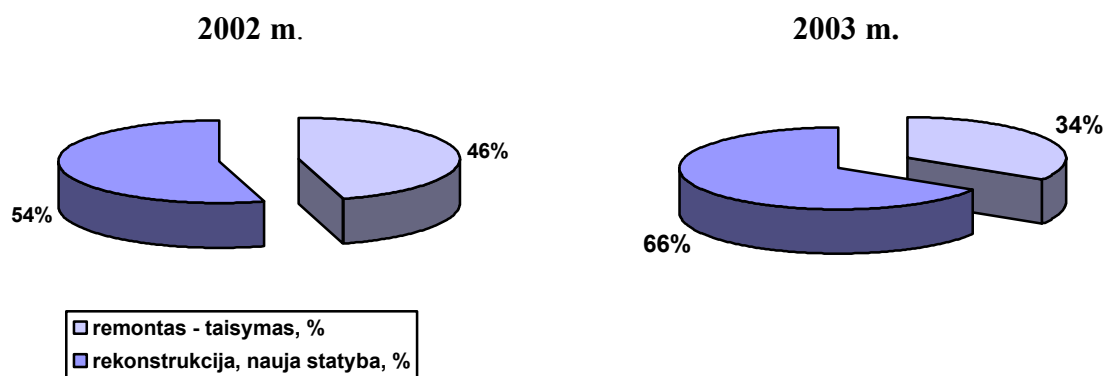
Audito metu išanalizavome 113 savivaldybių pateiktų paraiškų (kuriose nurodyti konkretūs objektai) skirti papildomą finansavimą 2002 m. vietinės reikšmės keliams ir gatvėms tiesti ir taisyti. Palyginę, kiek šių paraiškų buvo patenkinta susisiekimo ministro 2002-05-08 įsakymu Nr. 3-200 „Dėl svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo 2002 metų sąrašo patvirtinimo“, nustatėme, kad iš 113 savivaldybių pateiktų paraiškų 75 arba 66,4 % gavo finansavimą iš svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo straipsnio. Pažymėtina, kad dėl 40 % paraiškose nurodytų objektų finansavimo tarpininkavo Lietuvos Respublikos Seimo nariai.

Prieš tai pateikta vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo schema bei pateiktų paraiškų ir paraiškų, pagal kurias buvo skirtas finansavimas, duomenys rodo, kad jų teikimo tvarka nuo probleminio objekto atsiradimo iki lėšų skyrimo ir darbų įvykdymo nėra reglamentuota, todėl

yra rizika, kad Programos lėšos gali būti panaudojamos ne pačiu taupiausiu, efektyviausiu ir rezultatyviausiu būdu.

Išanalizavę tikslinio finansavimo lėšų paskirstymą 2002 ir 2003 metais nustatėme, kad atitinkamai 45,6 % ir 34 % lėšų skiriama eiliniams darbams, tai yra keliams ir gatvėms taisyti, remontuoti.

Mūsų nuomone, kelių ir gatvių taisymo (remonto) darbai neturėtų būti priskiriami prie svarbių valstybei darbų ar objektų.



2002 m. ir 2003 m. iš šios Programos dalies buvo paskirstyta 59 190 tūkst. Lt, iš jų:

| | 2002 m. | 2003 m. |
|---|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Paskirstyta iš viso | 29 440 tūkst. Lt | 29 750 tūkst. Lt |
| Kelių, gatvių, tiltų taisymo (remonto) darbams | 13 416 tūkst. Lt | 10 110 tūkst. Lt |
| Kelių, gatvių, tiltų naujos statybos, rekonstrukcijos darbams, iš jų Lietuvos karaliaus Mindaugo 750-ųjų karūnavimo metinių jubiliejui pasirengti | 16 024 tūkst. Lt 9 000 tūkst. Lt | 19 640 tūkst. Lt 10 130 tūkst. Lt |

Audito metu, išnagrinėję esamą teisinę ir normatyvinę bazę bei iš pokalbių su Susisiekimo ministerijos ir Kelių direkcijos atsakingais darbuotojais, nustatėme, kad svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo sąvoka nėra aiškiai ir konkrečiai reglamentuota, taip pat nėra nustatyti šios Programos finansavimo dalies tikslai, neaišku, kokie vietinės reikšmės keliai ir gatvės yra svarbūs valstybei.

Audito metu nustatyta, kad šiai Programos daliai:

- nesudaromi finansavimo planai;
- neruošiamas ekonominis pagrindimas;
- nėra nustatyti rezultatyvumo, efektyvumo ar taupumo kriterijai tikslams ir uždaviniams pasiekti;

- nėra nustatyta, kaip turėtų būti planuojami finansuojami objektai ir skirstomos lėšos, nėra objektų parinkimo kriterijų bei nenustatyti atrankos prioritetai.

IŠVADOS

- Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo sąvoka nėra aiškiai ir konkrečiai reglamentuota, taip pat nėra nustatyti šios Programos finansavimo dalies tikslai, objektų atrankos kriterijai bei prioritetai.
- Vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo schema bei pateiktų paraiškų ir paraiškų, pagal kurias buvo skirtas finansavimas, duomenys rodo, kad jų teikimo tvarka nuo probleminio objekto atsiradimo iki lėšų skyrimo ir darbų įvykdymo nėra reglamentuota, todėl yra rizika, kad Programos lėšos gali būti panaudojamos ne pačiu taupiausiu, efektyviausiu ir rezultatyviausiu būdu.
- 2002 m. apie 46 % svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo lėšų skirta kelių ir gatvių taisymo (remonto) darbams, nors, mūsų nuomone, kelių ir gatvių taisymo (remonto) darbai neturėtų būti priskiriami prie svarbių valstybei darbų ar objektų.

3. KELIŲ PRIEŽIŪROS IR PLĖTROS PROGRAMOS REZERVO (5 %) SKIRSTYMO STRATEGIJA IR JOS VERTINIMAS

3.1. TEISINĖ APLINKA

Minėtame Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatyme Nr. VIII-2032 nustatyta, kad Programos finansavimo sąmatoje yra numatomas iki 5 % programos finansavimo lėšų rezervas kitoms valstybės reikmėms, susijusioms su keliais, finansuoti.

Minėtoju Vyriausybės nutarimu Nr. 108 patvirtintoje Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų naudojimo tvarkoje nustatyta, kad šios Programos rezervo lėšos naudojamos pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimus.

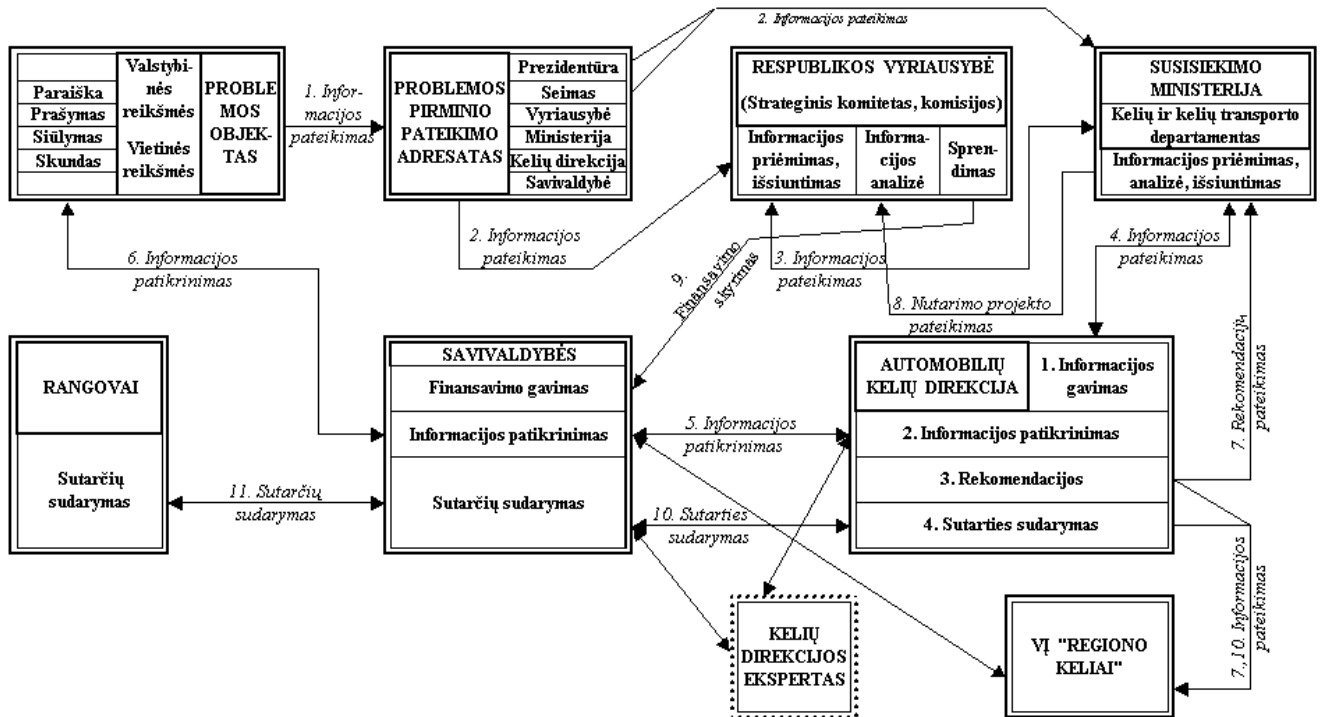
Išanalizavę Programos finansavimo sąmatos rezervo teisinę aplinką nustatėme, kad nėra konkretaus reglamentavimo (išaiškinimo), kuris nustatytų, kokios yra kitos valstybės reikmės, susijusios su keliais, kokie šių lėšų paskirstymo pagal objektus kriterijai. Nėra nustatytos rezervo lėšų panaudojimo strategijos, nėra aiškių finansavimo tikslų.

PASTEBĖJIMAS

2000 metais Valstybės kontrolė tikrino Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. paskirstyto Kelių fondo lėšų rezervo panaudojimo teisėtumą ir efektyvumą respublikos miestų ir rajonų savivaldybėse ir pasiūlė parengti ir patvirtinti kelių fondo rezervo lėšų paskirstymo, panaudojimo, apskaitos ir atsiskaitymo tvarką. Šis Valstybės kontrolės siūlymas nebuvo įgyvendintas. Atsakydama į Valstybės kontrolės siūlymus Susisiekimo ministerija teigė, kad nereikėtų kurti atskiros Kelių fondo rezervo paskirstymo ir apskaitos tvarkos, nes tai yra kelių fondo lėšų dalis.

Audito metu, bendraudami su Susisiekimo ministerijos ir Kelių direkcijos atsakingais darbuotojais, išsiaiškinome Programos finansavimo lėšų rezervo paskirstymo schemą:

KELIŲ PRIEŽIŪROS IR PLĖTROS PROGRAMOS FINANSAVIMO SCHEMA (5 % REZERVAS)



Ši Programos finansavimo lėšų rezervo paskirstymo schema nuo probleminio objekto atsiradimo iki lėšų skyrimo ir darbų įvykdymo nėra reglamentuota, todėl yra rizika, kad Programos lėšos gali būti panaudojamos ne pačiu taupiausiu, efektyviausiu ir rezultatyviausiu būdu.

Atlikę Programos finansavimo lėšų rezervo paskirstymo 2000–2003 metais analizę nustatėme, kad:

- vidutiniškai 90,6 % rezervo lėšų skirta objektams, kuriems yra numatyti 1–26 Programos finansavimo sąmatos straipsniai. Iš jų 81,7 % rezervo lėšų atitenka vietinės reikšmės keliams ir gatvėms tiesti ir taisyti;
- apie 9,4 % rezervo lėšų skiriama ne 1–26 Programos finansavimo sąmatos straipsniuose nurodytiems darbams finansuoti, o geležinkelio pervažoms bei automobilių stovėjimo aikštelėms prie geležinkelio stočių, sporto varžybų objektams bei potvynių ir audrų padariniams likviduoti.

Kaip jau minėta, 2002 m. savivaldybės pateikė 113 paraiškų (nurodydamos konkrečius objektus) skirti papildomą finansavimą vietinės reikšmės keliams ir gatvėms tiesti ir taisyti. Palyginę, kiek šių paraiškų buvo patenkinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-13 nutarimu Nr. 898 „Dėl kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų rezervo kitoms valstybės reikmėms, susijusioms su keliais, finansuoti paskirstymo 2002 metais“ nustatėme, kad iš

113 paraiškų 18, arba 15,9 % gavo finansavimą iš Programos finansavimo lėšų rezervo. Pažymėtina, kad dėl 33,3 % paraiškose nurodytų objektų finansavimo tarpininkavo Lietuvos Respublikos Seimo nariai.

Audito metu nustatėme, kad šiai Programos daliai nesudaromi finansavimo planai, neparuoštas finansavimo pagrindimas, nėra nustatyti rezultatyvumo, efektyvumo ar taupumo kriterijai tikslams ir uždaviniams pasiekti.

Programos rezervo paskirstymo dinamika 2000–2003 metais (tūkst. Lt):

| | Numatytas finansavimas ir visos rezervo sumos dalis | | | | |
|---|---|--------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| | 2000 m. | 2001 m. | 2002 m. | 2003 m. | 2000–2003 m. |
| Miestų ir rajonų savivaldybių vietinės reikšmės keliams gatvėms tiesti ir taisyti (remontuoti) | 19 438 (73,8 %) | 16 710 (62,1 %) | 34 575 (94 %) | 34 712 (89 %) | 105 435 (81,7 %) |
| Valstybiniais keliams tiesti, taisyti (asfaltbetonio dangų stiprinimui) | 5 662 (21,5 %) | - | - | - | 5 662 (4,4 %) |
| AB „Lietuvos geležinkeliai“ (pervažoms, geležinkelio stočių automobilių aikštelėms) | - | 7 200 (26,8 %) | 875 (2,4 %) | 800 (2 %) | 8 875 (6,9 %) |
| Kultūros paveldo objektų keliams (parkams, Kultūros vertybių apsaugos departamentui, Liaudies buities muziejui) | - | 2 320 (8,6 %) | 1 000 (2,7 %) | 818 (2,1 %) | 4 138 (3,2 %) |
| Sporto varžybų reikmėms (auto sporto trasoms, sklandymo čempionatui (privažiavimo keliams)) | - | 670 (2,5 %) | 150 (0,4 %) | 1 000 (2,6 %) | 1 820 (1,4 %) |
| Nenumatyti darbai (potvynio, audros padariniams likviduoti) | 1 250 (4,7 %) | - | 200 (0,5 %) | - | 1 450 (1,1 %) |
| Miškų urėdijų keliams tiesti, taisyti | - | - | - | 640 (1,6 %) | 640 (0,5 %) |
| Spec. gaisriniais gelbėjimo automobiliams ir spec. gelbėjimo įrangai įsigyti (pagal saugaus eismo programą) | - | - | - | 850 (2,2 %) | 850 (0,7 %) |
| Valstybinės vietinių kelių plėtros ir priežiūros programos 1 etapo duomenims parengti ir priemonėms įgyvendinti | - | - | - | 180 (0,5 %) | 180 (0,1 %) |
| Visa rezervo suma | 26 350 (100 %) | 26 900 (100 %) | 36 800 (100 %) | 39 000 (100 %) | 129 050 (100 %) |

Pastabos: a) 2003 m. duomenys pagal 2003-04-01 LR Vyriausybės nutarimą Nr. 388;

b) pilkame fone darbai, kurie yra finansuojami ir iš Programos finansavimo sąmatos 1–26 straipsnių.

Programos rezervo lėšomis per paskutinius trejus metus buvo finansuojami AB Lietuvos geležinkeliai (pervažos ir stočių automobilių aikštelės) ir sporto varžybų objektai (automobilių sporto trasos, privažiavimo keliai prie aerodromų), atitinkamai per trejus metus 8 875 ir 1 820 tūkst. Lt. Siekiant šių objektų planavimo racionalumo ir skaidrumo, siūlytume jiems numatyti atskiras Programos finansavimo sąmatos eilutes, bei detalčiai reglamentuoti finansavimo strategiją bei tikslą.

Norėtume pastebėti, kad tik 13 % savivaldybių mano, kad iš Programos finansavimo lėšų rezervo turi būti finansuojami avarių, stichinių nelaimių padarinių likvidavimo ir nenumatyti darbai, tai, mūsų nuomone, atitinka sąvoką – kitos valstybės reikmės, susijusios su keliais.

Vertindami Programos rezervo lėšų paskirstymą pagal objektus nustatėme, kad šios lėšos, kaip papildomas finansavimo šaltinis, atitenka daliai tų pačių objektų, kuriems skiriamas

finansavimas iš Programos finansavimo sąmatos 26.2. straipsnio „Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinis finansavimas“:

tūkst. Lt

| Objektai | 2002 m. finansavimas | | 2003 m. finansavimas | |
|---|---|---------------------------------------|---|---------------------------------------|
| | Iš 26.2. Programos straipsnio (svarbiems) | Iš 27 Programos straipsnio (rezervas) | Iš 26.2. Programos straipsnio (svarbiems) | Iš 27 Programos straipsnio (rezervas) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Druskininkų savivaldybei: | | | | |
| Viečiūnų seniūnijos Parko gatvei taisyti (remontuoti) | 116 | 400 | | |
| Kėdainių rajono savivaldybei: | | | | |
| Kėdainių miesto senamiesčio Didžiai gatvei taisyti | 400 | 400 | | |
| Klaipėdos miesto savivaldybei: | | | | |
| Klaipėdos miesto Kretingos gatvei rekonstruoti | 550 | | | 2200 |
| Neringos miesto savivaldybei: | | | | |
| Keliui į T. Mano namelį ir Kopų gyvenamųjų namų kvartalo gatvėms taisyti (remontuoti) | | 800 | 400 | |
| Palangos miesto savivaldybei: | | | | |
| Palangos miesto Vytauto gatvei taisyti (remontuoti) | 550 | 100 | | |
| Panevėžio miesto savivaldybei: | | | | |
| Panevėžio miesto V. Alanto gatvei tiesti, pėsčiųjų perėjos po siauroju geležinkeliu Senamiesčio g. įrengimui užbaigti | 850 | 100 | | 1900 |
| Šiaulių miesto savivaldybei: | | | | |
| Šalčininkų miesto Karaliaučiaus gatvei rekonstruoti | | 2600 | 330 | |
| Šilalės rajono savivaldybei: | | | | |
| Šilalės miesto Kovo 11-osios gyvenamojo kvartalo gatvėms taisyti (remontuoti) | 100 | 100 | | |
| Keliui į A. Stulginskio gimtinę taisyti (remontuoti) | 60 | | | 350 |
| Trakų rajono savivaldybei: | | | | |
| Pėsčiųjų takams Karvinės saloje ir Galvės ežero krante taisyti (remontuoti) | | 850 | 850 | |
| Vilniaus miesto savivaldybei: | | | | |
| Lietuvos karaliaus Mindaugo karūnavimo 750 metų jubiliejaus minėjimo programai finansuoti (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 25 d. nutarimas Nr. 277 „Dėl kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo 2002 metų sąmatos patvirtinimo“) | 9000 | 15645 | 10130 | 13000 |
| Gatvėms tiesti (finansuojant kartu su gyventojais) | 180 | 130 | | |
| Vilniaus rajono savivaldybei: | | | | |
| Tilto per Neris upę ties Buivydžiais statybos pagrindimui parengti ir projektuoti | 100 | | | 1120 |
| Visagino miesto savivaldybei: | | | | |
| Keliui Visaginas-Taboras tiesti (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 571 „Dėl kelių tiesimo ir tvarkymo darbų Ignalinos atominės elektrinės 30 kilometrų zonoje sąrašo patvirtinimo“) | 200 | | | 1500 |
| IŠ VISO | 12106 | 21125 | 11710 | 20070 |

Šie duomenys, savivaldybių apklausos duomenys bei pokalbių su Kelių direkcijos atsakingais darbuotojais išvados parodė, kad Programos finansavimo lėšų rezervas suprantamas kaip papildomas vietinės reikšmės kelių ir gatvių finansavimo šaltinis, nors vietinės reikšmės keliai ir gatvės finansuojami iš Programos 26 straipsnio. Esant tokiai situacijai, kai 90 % Programos rezervo panaudojama vietinės reikšmės keliams ir gatvėms finansuoti, manytume, kad būtų tikslinga sumažinti Programos finansavimo lėšų rezervo dalį arba jį paskirstyti atitinkamai

valstybinės ir vietinės reikšmės keliams. Toliau pateikiame galimus šios problemos sprendimo būdus:

| Eil. Nr. | Veiksmai | Pasikeitimai Programos finansavimo sąmatoje |
|----------|--|--|
| 1. | Programos finansavimo lėšų rezervą paskirstyti atitinkamai valstybinės ir vietinės reikšmės keliams. | Programos finansavimo sąmatoje numatyti rezervas: 1) kitoms valstybės reikmėms, susijusioms su valstybinės reikšmės kelių plėtra ir priežiūra; 2) kitoms valstybės reikmėms, susijusioms su vietinės reikšmės kelių ir gatvių plėtra ir priežiūra. |
| 2. | 4 % sumažinti Programos finansavimo lėšų rezervą. | 4 % Programos lėšų perkelti į svarbių vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo straipsnį, o 1 % Programos finansavimo lėšų rezervo naudoti visoms kitoms valstybės reikmėms, susijusioms su keliais (potvyniai, nelaimės ir pan.). |

IŠVADOS

- Kitų valstybės reikmių, susijusių su keliais, sąvoka nėra aiškiai ir konkrečiai apibrėžta, taip pat nėra nustatyti šios Programos finansavimo dalies tikslai, objektų atrankos kriterijai bei prioritetai.
- Vidutiniškai 90,6 % Programos finansavimo lėšų rezervo skiriama objektams, kuriems yra numatyti 1–26 Programos finansavimo sąmatos straipsniai. Iš jų 81,7 % rezervo lėšų skiriama vietinės reikšmės keliams ir gatvėms tiesti ir taisyti.

REKOMENDACIJOS

1. Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1.1. Svarstyti klausimą dėl Kelių direkcijos, kaip Kelių priežiūros ir plėtros programos asignavimų valdytojos, funkcijų patikslinimo, nustatant, kad Kelių direkcija vykdytų Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų, kurios skiriamos vietinės reikšmės kelių priežiūrai ir plėtrai, planavimo ir panaudojimo pagal paskirtį kontrolės funkcijas.

1.2. Sumažinti Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų rezervą ir iš jo finansuoti darbus, kuriems nenumatyti 1–26 Programos finansavimo sąmatos straipsniai, arba išaiškinti sąvoką „kitos valstybės reikmės, susijusios su keliais“ ir nustatyti objektų, finansuojamų iš Programos finansavimo lėšų rezervo, atrankos kriterijus bei prioritetus.

2. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai

2.1. Svarstyti galimybę atlikti vidaus auditą siekiant išsiaiškinti reikšmingo skirtumo tarp įregistruotų transporto priemonių skaičiaus ir jų, kurioms atlikta techninė apžiūra, skaičiaus priežastis bei jo įtaką Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimui.

2.2. Patikslinti Kelių priežiūros ir plėtros programos vykdymo bei Kelių direkcijos, kaip Programos asignavimų valdytojos, veiklos tikslus, susijusius su vietinės reikšmės keliais ir gatvėmis.

3. Lietuvos automobilių kelių direkcijai prie Susisiekimo ministerijos:

3.1. Svarstyti galimybę parengti vietinės reikšmės kelių ir gatvių techninės inventorizacijos ir apskaitos metodiką bei kelių ir gatvių vertės ir jos kitimo apskaičiavimo normatyvus bendrai duomenų bazei sukurti.

3.2. Išaiškinti sąvoką „svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinis finansavimas“.

3.3. Nustatyti objektų, finansuojamų iš Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo sąmatos 26.2 straipsnio „Svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių, kurių sąrašą Susisiekimo ministerija derina su Vidaus reikalų ministerija, tikslinis finansavimas“, atrankos kriterijus ir prioritetus.

3.4. Svarstyti galimybę parengti bendrus vietinės reikšmės kelių tiesimo, taisymo (remonto) ir priežiūros planavimo metodinius nurodymus, kurie padėtų parengti ilgalaikę vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros ir plėtros programą.

3.5. Tikslinio svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių finansavimo lėšas naudoti keliams ir gatvėms tiesti bei rekonstruoti (nepaprastosios išlaidos) bei nustatyti, kad šiomis lėšomis finansuojami objektai turėtų pagrindimą, kuriame naudojami techniniai parametrai (transporto srutai, spūstys, avaringumas, valstybinių kelių susikirtimas ir kt.).

3.6. Svarstyti galimybę iš svarbių valstybei vietinės reikšmės kelių ir gatvių tikslinio finansavimo arba Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo sąmatos rezervo lėšų finansuoti bendrų norminių dokumentų, techninių parametru, normatyvų, nurodymų, skirtų vietinės reikšmės keliams ir gatvėms tiesti, rekonstruoti, taisyti (remontuoti) ir prižiūrėti, paruošimą.

Veiklos audito 2-ojo departamento
direktorė
vyresnieji valstybiniai auditoriai

Zita Valatkienė
Mindaugas Milčiūnas
Daina Balčėtienė

Susipažinau

Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos
generalinis direktorius
Vietinių kelių skyriaus vedėjas

Virgaudas Puodžiukas
Stanislovas Stančikas