



# EUROPOS AUDITO RŪMAI

Specialioji ataskaita Nr. 5

2013

AR ES SANGLAUDOS POLITIKOS FONDAI  
TINKAMAI NAUDOJAMI **KELIAMS?**





Specialioji ataskaita Nr. 5 // 2013

# AR ES SANGLAUDOS POLITIKOS FONDAI TINKAMAI NAUDOJAMI KELIAMS?

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

EUROPOS AUDITO RŪMAI  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1  
Faks. +352 4398-46410  
El. paštas: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Tinklavietė: <http://eca.europa.eu>

## Specialioji ataskaita Nr. 5 // 2013

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.  
Ji prieinama per portalą EUROPA (<http://europa.eu>).

Katalogo duomenys pateikiami šio leidinio pabaigoje.  
Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2013

ISBN 978-92-9241-277-7  
doi:10.2865/76154

© Europos Sąjunga, 2013  
Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

*Printed in Luxembourg*

# TURINYS

Dalis

## ŽODYNĖLIS

I–VI **SANTRAUKA**

1–5 **ĮVADAS**

1–5 **SANGLAUDOS POLITIKOS FONDAI IR INVESTICIJOS Į KELIŲ PROJEKTUS**

6–9 **AUDITO APIMTIS**

10–50 **PASTABOS**

10–21 **AUDITUOTŲ KELIŲ PROJEKTŲ PLANUOTI REZULTATAI PASIEKTI TIK IŠ DALIES**

11–12 **KELIŲ PROJEKTŲ TIKSLAI BUVO NUSTATYTI...**

13 **...TAČIAU NEGALIMA BUVO ĮVERTINTI JŲ POVEIKIO EKONOMINEI PLĖTRAI...**

14–18 **...IR DAUGUMA JŲ DAVĖ MAŽESNĘ NEI PLANUOTA INVESTICIJŲ GRĄŽĄ...**

19–21 **...NORS AIŠKIAI PAGERINO KELIŲ SAUGĄ IR PADĖJO TAUPYTI KELIONĖS LAIKĄ**

22–50 **PADIDĖJĘS TRANSPORTO PRALAUDUMAS GALĖJO BŪTI PASIEKTAS MAŽESNE KAINA**

23–26 **SKIRTINGI BŪDAI PALYGINTI KELIŲ SĄNAUDAS**

27–30 **KELIŲ PROJEKTUOSE DAŽNIAUSIAI BUVO LAIKOMASI EKONOMIŠKIAUSIOS KELIO LINIJOS PRINCIPO**

31 **EISMO PROGNOZĖS DAUGUMA ATVEJŲ NEATITIKO FAKTINIO KELIŲ NAUDOJIMO**

32–34 **KAINA VIENAM NAUDOTOJUI SMARKIAI SKIRIASI**

- 35–37 GREITKELIAI BUVO AIŠKIAI PIGESNI STATYTI NEI AUTOMAGISTRALĖS
- 38–40 GERIAUSIA ĮMANOMA KAINA NEBUVO PASIEKTA VISŲ PROJEKTŲ ATVEJU
- 41–44 REIKŠMINGI KAINŲ SKIRTUMAI TARP KELIO STATINIŲ IR TILTO PAKLOTŲ
- 45–50 KAINŲ VIRŠIJIMAS DAUGIAU KAIP 20 % VIENUOLIKOJE AUDITUOTŲ PROJEKTŲ

## 51–55 IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

**I PRIEDAS. AUDITUOTŲ PROJEKTŲ APŽVALGA**

**II PRIEDAS. VIDUTINĖS AUDITUOTŲ PROJEKTŲ VISO PROJEKTO, VISOS STATYBOS IR VAŽIUOJAMOSIOS KELIO DALIES STATYBOS KAINŲ, TENKANČIŲ 1000 m<sup>2</sup>, PALYGINIMAS (EURAIS)**

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

# ŽODYNĖLIS



**Automagistralė:** Specialiai automobilių eismui suprojektuotas ir nutiestas kelias, nenaudojamas šalia esančiai nuosavybei aptarnauti,

- i) kuris turi, išskyrus specialiose vietose ar laikinai, nubrėžtas atskiras dviejų krypčių juostas, atskirtas ne eismui skirta skiriamąja juosta arba išimtiniais atvejais koku nors kitu būdu;
- ii) kuris tame pačiame lygyje nesikerta su kitu keliu, geležinkeliu arba tramvajaus bėgiais ar pėsčiųjų taku;
- iii) kuris specialiai ženklinamas kaip automagistralė.

**Didelės apimties ERPF projektas:** Iš Europos regioninės plėtros fondo bendrai finansuojamas projektas, kurio bendros tinkamos finansuoti išlaidos sudaro daugiau kaip 50 milijonų eurų.



**Greitkelis:** Variklinių transporto priemonių eismui skirtas kelias, į kurį įmanoma įvažiuoti tik iš kelių sankryžos arba reguliuojamų kelių susikirtimų ir kurio

- i) važiuojamojoje dalyje draudžiama sustoti ir stovėti;
- ii) kuris tame pačiame lygyje nesikerta su kitu keliu, geležinkeliu arba tramvajaus bėgiais ar pėsčiųjų taku; ir
- iii) dauguma atvejų turi nemažiau kaip keturias eismo juostas. Dažniausiai greitkeluose taikoma 110 km/h greičio riba.

**Kelio linija:** Kelio maršrutas, apibrėžiamas kaip horizontalių liestinių ir kreivių visuma.

**MDEV:** Metinis dienos eismo vidurkis – labiausiai paplitęs eismo skaičiavimo metodas. Šis skaičius parodo per 24 valandų laikotarpį matavimo punktą kertančių transporto priemonių vidurkį. Taigi nustatant šį skaičių atsižvelgiama į metų didelio ir mažo intensyvumo eismo laikotarpius.

**Plyno lauko projektai:** Projektai, kurie vykdomi neužstatytoje žemėje mieste ar kaimo vietovėje, naudojamoje žemės ūkiui, kraštovaizdžiui formuoti, arba paliktoje gamtai. Kartais plyno lauko elementų turi renovacijos, pavyzdžiui, kai išplečiama esamo kelio važiuojamoji dalis.

**Viešieji pirkimai, naudojant matematinę formulę:** Kvietimas teikti paraiškas, surengtas taip, kad atkristų nepatikimai mažos kainos pasiūlymai. Matematinė formulė leidžia apskaičiuoti kainos ribas, žemiau kurių pasiūlymai jau nebebus vertinami.

**VP:** Veiksmų programa.

# SANTRAUKA

## I.

2000–2013 m. laikotarpiu kelių tiesimui ir atnaujinimui bendrai finansuoti ES iš ERPF ir Sanglaudos fondo skyrė apie 65 milijardus eurų.

## II.

Audito Rūmai auditavo 24 Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) ir Sanglaudos fondo kelių investicijų projektus Vokietijoje, Graikijoje, Lenkijoje ir Ispanijoje, kad įvertintų, ar jų tikslai buvo pasiekti pagrįstomis sąnaudomis. Audituotų projektų sąnaudos iš viso sudarė daugiau kaip 3 milijardus eurų.

## III.

Audito Rūmai padarė išvadą, kad kelių projektai davė rezultatų ir kad jų tikslai iš dalies buvo pasiekti. Konkrečiai, visi audituoti kelių projektai sukūrė galimybę taupyti kelionės laiką ir pagerino kelių eismo saugą. Tačiau keletas projektų nedavė planuotos investicijų grąžos, kaip buvo prognozuojama ekonominės naudos analizėse (ENA). Kita vertus, dėl to, kad nebuvo išmatuojamų rodiklių, buvo neįmanoma įvertinti papildomą ekonominę plėtrą po projektų įvykdymo.

## IV.

Audito Rūmai taip pat padarė išvadą, kad nepakankamai dėmesio buvo skirta projektų ekonominiam veiksmingumui. Daugeliui audituotų projektų poveikį darė netikslios eismo prognozės. Pasirinktas kelio tipas nebuvo tinkamiausias juo važiuojančio eismo srautui. Naudos gavėjai dažniausiai rinkosi automagistralę, – net tose atkarpose, kur eismo poreikį būtų patenkinęs greitkelis. Palyginti su pradiniu planu, vidutinės sąnaudos padidėjo 23 %, o vėlavimai vidutiniškai sudarė 9 mėnesius arba 41 %, palyginti su pradiniais statybos sutartyse sutartais terminais.

## V.

Mažiausios važiuojamosios kelio dalies statybos kainos buvo nustatytos Vokietijoje audituotuose projektuose, po jų – Graikijos, Ispanijos ir Lenkijos projektuose. Kaina, tenkanti vienam naudotojui taip pat buvo mažiausia Vokietijoje, o didžiausia – Ispanijoje. Kai kuriais atvejais optimalios kainos nebuvo galima pasiekti dėl taikytos viešųjų pirkimų praktikos.

## VI.

Audito Rūmai rekomenduoja, kad:

- a) Komisija išanalizuotų kelių statybos sąnaudų skirtumus tarp valstybių narių, kad nustatytų reikšmingų kainos skirtumų priežastis ir užtikrintų, kad ateityje būtų taikomos geriausios praktikos;
- b) ES bendrasis finansavimas būtų skiriamas keliams tik su sąlyga, jei yra aiškūs tikslai ir su jais susiję kelionės laiko mažinimo, kelių eismo saugos, kelių pralaidumo gerinimo bei poveikio ekonomikai rodikliai. Šis bendrasis finansavimas turėtų priklausyti nuo to, ar naudojami geriausias nustatytas praktikas atitinkantys ekonomiškai veiksmingi techniniai sprendimai ir nuo to, kokių priemonių valstybės narės ėmėsi užtikrindamos tarptautinę konkurenciją nacionalinėse ir /arba regioninėse statybos rinkose ir siekdamos, kad viešųjų pirkimų sistemos leistų atrinkti ekonomiškiausius pasiūlymus;
- c) Komisija, atsižvelgdama į optimalius, patikimomis eismo prognozėmis paremtus techninius kelių projektų sprendimus, turėtų skatinti geriausios praktikos mainus tarp nacionalinių kelių administracijų;
- d) Komisija, siekdama padėti naudos gavėjams sumažinti viešųjų pirkimų kainas, turėtų apsvarstyti galimybę įsteigti visos Europos Sąjungos vieneto įkainių informacinę duomenų bazę, skirtą naujų projektų sąmatas rengiantiems inžinieriams.

# ĮVADAS

## SANGLAUDOS POLITIKOS FONDAI IR INVESTICIJOS Į KELIŲ PROJEKTUS

1. Didinti prieinamumą yra nepaprastai svarbu stiprinant nacionalines ir / arba regionines ekonomikas, sanglaudą ir konkurencingumą. Gerinti kelių tinklą yra labai svarbu didinant žmonių ir prekių judėjimą taigi ir kuriant ekonominio augimo sąlygas.
2. Kadangi kelių investicijos yra finansuojamos iš Sanglaudos politikos fondų, joms yra taikomas pasidalijamojo valdymo būdas. Sanglaudos politikos srityje Komisija leidžia veiksmų programų (VP) rengimo gaires. Programavimo laikotarpio pradžioje Komisija veda derybas dėl valstybių narių siūlomų atskirų VP ir jas tvirtina. Jos užduotis taip pat yra prižiūrėti, kaip įdiegiamos ir kaip veikia valdymo ir kontrolės sistemos valstybėse narėse. Vėlesniu etapu jos pagrindinis vaidmuo yra stebėti VP įgyvendinimą, tačiau ji nedalyvauja kasdieniame atskirų projektų valdyme. Komisija gauna iš valstybių narių metines įgyvendinimo ataskaitas ir dalyvauja stebėjimo komitetuose<sup>1</sup>. Komisijai tenka galutinė atsakomybė už biudžeto vykdymą<sup>2</sup>.
3. Kiekviena valstybė narė pati nusprendžia, kokioms valdymo institucijoms priskirti keliams skirtų ES bendrojo finansavimo lėšų valdymą, kadangi išlaidos keliams gali būti tvarkomos visais valdymo lygmenimis, įskaitant transporto ministerijas, nacionalines ar regionines agentūras, regionines administracijas, rajonines administracijas ir vietos savivaldybes.
4. Didžioji investicijų į infrastruktūrą dalis valstybėse narėse finansuojama iš nacionalinių fondų. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO) apskaičiavo, kad vien tik 2010 metais ES valstybės narės kelių investicijoms išleido apie 66 milijardus eurų<sup>3</sup>. Per du pastaruosius programavimo laikotarpius ES per Sanglaudos politikos fondus ir TEN-T<sup>4</sup> projektus kelių investicijoms kasmet vidutiniškai skyrė po 4,9 milijardus eurų. Valstybėse narėse, gavusiose daugiausia lėšų iš Sanglaudos politikos fondų, ES bendrai finansavo didžiąją dalį kelių projektų<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999 (OL L 210, 2010 7 31, p. 25).

<sup>2</sup> Europos Sąjungos sutarties 17 straipsnio 1 dalis (OL C 326, 2012 10 26, p. 13) ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 317 straipsnis (OL C 326, 2012 10 26, p. 47).

<sup>3</sup> EBPO Tarptautinio transporto forumo statistika, *Road infrastructure gross investment spending* („Bendros investicijų į kelių infrastruktūrą išlaidos“) <http://www.internationaltransportforum.org/statistics/investment/data.html>

<sup>4</sup> TEN-T – Transeuropinio transporto tinklo infrastruktūra, kurią valdo TEN-T vykdomoji įstaiga.

<sup>5</sup> Kiti išoriniai kelių projektų finansavimo šaltiniai yra EIB ir Pasaulio banko paskolos ir TEN-T finansavimo priemonių parama.

5. Dviem programavimo laikotarpiais nuo 2000 iki 2013 m.<sup>6</sup> planuotos Sanglaudos politikos fondų išlaidos sudarė apie 65 milijardus eurų. Pagal atliktą 2000–2006 m. programavimo laikotarpio vertinimą, šie fondai bendrai finansavo beveik 8 000 projektų, kuriuos įgyvendinus buvo pastatyta apie 75 000 km<sup>7</sup> kelių<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Visų audituotų projektų išlaidų ES bendrojo finansavimo vidurkis sudarė 44 %.

<sup>7</sup> Iš šių 75 000 km 12 744 km buvo iš naujo pastatyti, o 62 256 km – atnaujinti keliai.

<sup>8</sup> Šaltinis: 2000–2006 m. iš Europos regioninės plėtros fondo bendrai finansuotų sanglaudos politikos programų *ex post* vertinimas, 2010 m. sausio mėn., *Steer Davies Gleave*.

## 1 LENTELĖ

## PLANUOTOS SANGLAUDOS POLITIKOS FONDŲ IŠLAIDOS KELIAMS (MILIJONAIŠ EURŲ)

2000-2006		2007-2013	
<b>Sanglaudos fondas</b>	<b>4 629</b>	<b>Sanglaudos politikos fondai</b>	
<b>ERPF</b>	<b>19 288</b>		
Iš jų:			
Automagistralėms	4 416	Automagistralėms	4 577
Nacionaliniams keliams	2 405	Automagistralėms (TEN-T tinklo)	18 565
Regioniniams ir vietiniams keliams	2 908	Nacionaliniams keliams	7 041
Keliams (nenurodyta)	9 558	Regioniniams ir vietiniams keliams	10 581
<b>IŠ VISO</b>	<b>23 917</b>	<b>IŠ VISO</b>	<b>40 764</b>

Šaltinis: Europos Komisija.

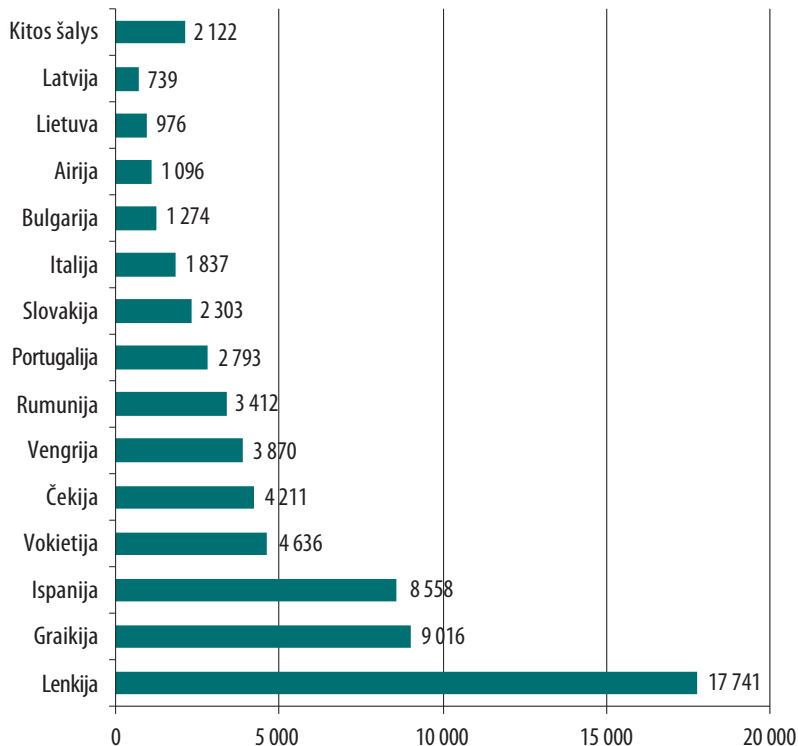
## AUDITO APIMTIS

6. Audito Rūmai atliko auditą, keldami šį pagrindinį klausimą: „Ar ES Sanglaudos politikos fondų kelių infrastruktūros projektų tikslai buvo pasiekti pagrįstomis sąnaudomis“. Po to audito apimtis buvo išplėtota į du konkretnesnius klausimus: i) „Ar buvo pasiekti kelių projektų tikslai ir ii) ar projektai buvo valdomi siekiant užtikrinti pagrįstas sąnaudas?“.
7. Buvo audituojami bendrai finansuojami kelių projektai Vokietijoje (DE), Graikijoje (EL), Lenkijoje (PL) ir Ispanijoje (ES)<sup>9</sup>. Šios keturios valstybės narės 2000–2013 m. laikotarpiu iš Sanglaudos politikos fondų gavo didžiausius keliams skirtus asignavimus (žr. **1 diagramą**), kurie sudarė apie 62 % viso ES kelių finansavimo.

<sup>9</sup> Šioje srityje Europos Audito Rūmai jau yra pateikę ataskaitų apie transporto infrastruktūrų ES bendrą finansavimą (žr. Specialiąją ataskaitą Nr. 1/93 dėl transporto infrastruktūros finansavimo, Specialiąją ataskaitą Nr. 8/2010 dėl geležinkelių projektų ir Specialiąją ataskaitą Nr. 4/2012 dėl jūrų uostų (<http://eca.europa.eu>)).

### 1 DIAGRAMA

#### NUO 2000 IKI 2013 M. IŠ SANGLAUDOS POLITIKOS FONDŲ KELIAMS SKIRTAS BENDRASIS FINANSAVIMAS PAGAL ŠALIS<sup>1</sup>



<sup>1</sup> „Kitos“ šioje lentelėje yra visos kitos valstybės narės, išskyrus Liuksemburgą ir Daniją, kur nebuvo užregistruota su keliais susijusių išlaidų.  
Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimai pagal Europos Komisijos duomenis.

8. Kiekvienoje iš keturių atrinktų valstybių narių į auditą buvo įtraukta trijų projektų imtis iš dviejų veiksmų programų su didžiausiomis išlaidomis keliams. Iš anksto atrinktoje populiacijoje atsitiktinės atrankos būdu buvo sudaryta 24 projektų imtis<sup>10</sup>. Auditas apėmė automagistrales (10 projektų), greitkelius (10 projektų) ir paprastus dviejų eismo juostų magistralinius kelius (4 projektai). **I priede** pateiktas išsamus audituotų projektų sąrašas kartu su trumpu jų turinio aprašymu ir išsamia informacija apie sąnaudas.
9. Audito procedūros apėmė dokumentų peržiūrą, pokalbius su audituojamais subjektais, projektų valdymo sistemų analizę, ekspertų vertinimus ir projektų išdirbių ir rezultatų patikrą vietoje.

<sup>10</sup> Atrankos kriterijai buvo: visa projekto kaina turėjo būti didesnė kaip penki milijonai eurų, projektai turėjo būti užbaigti ir atidaryti eismui ir projektai turėjo turėti bent vieną tiltą. Pusė projektų iš kiekvienos valstybės narės turėjo būti didelės apimties ERPF arba Sanglaudos fondo projektai.

# PASTABOS

## AUDITUOTŲ KELIŲ PROJEKTŲ PLANUOTI REZULTATAI PASIEKTI TIK IŠ DALIES

- 10.** Nagrinėdami kelių projektų rezultatus, Audito Rūmai atsižvelgė į šiuos kriterijus:
- i) transporto infrastruktūros vystymo tikslų nustatymą;
  - ii) tinkamais rodikliais pagrįstą išmatuojamą poveikį ekonomikos plėtrai;
  - iii) padarytų investicijų ekonominį gyvybingumą;
  - iv) rezultatų pasiekimą, vykdant kiekybinius ir / arba kokybinius patobulinimus.

### KELIŲ PROJEKTŲ TIKSLAI BUVO NUSTATYTI...

- 11.** Nustatyti kelių projektų tikslai paprastai yra susiję su nacionalinės ar regioninės ekonominės plėtros tikslais ir tarpregioninio transporto poreikiais. Veiklos lygmeniu dažniausi tikslai yra trumpesnė kelionės trukmė, padidėjusi kelių sauga, sumažėjusios spūstys ir mažesnė tarša. Šių tikslų siekiama įvairiais būdais: pastatant naują, esamo kelių tinklo pralaidumą ir kokybę didinančią alternatyvią jungtį (aštuonių audituotų projektų atveju buvo statomas aplinkkelis), arba atliekant kapitalinį kelių atnaujinimą (septynių audituotų projektų atveju).
- 12.** 21 iš 24 audituotų projektų atveju tikslai buvo nustatyti kaip numatomi rezultatai. Trijų projektų atveju nebuvo atlikta poreikių analizė, jie buvo įgyvendinti remiantis bendru sprendimų priėmėjų supratimu apie prastą esamų jungčių būklę.

### ...TAČIAU NEGALIMA BUVO ĮVERTINTI JŲ POVEIKIO EKONOMINEI PLĖTRAI...

- 13.** Visose ERPF didelės apimties projektų ar Sanglaudos fondo projektų paraiškose dėl paramos<sup>11</sup> (11 audituotų projektų) ir kitų aštuonių projektų paraiškose buvo išsamiai aprašytas numatomas poveikis ekonominei plėtrai (kaip antai naujų darbo vietų regione skaičius, darbo vietų skaičius dėl statybų ir priežiūros veiklos, galima turizmo veikla). Tačiau kadangi nebuvo tinkamų rodiklių (tokių, kaip faktinis sukurtų darbo vietų skaičius, naujo tranzitinio transporto dalis, naujų įmonių regione skaičius), ataskaitose apie projektų pasiekimus daugiausia dėmesio buvo skirta tam, kiek lėšų buvo panaudota ir kokie buvo pasiekti fiziniai išdirbiai, tačiau beveik nebuvo informacijos apie projektų poveikį vietos ekonomikai ar faktinius pagerinimus kelių naudotojams. Dėl šių priežasčių buvo neįmanoma įvertinti, ar finansuoti projektai iš tikrųjų sukūrė numatytą ekonominį poveikį.

<sup>11</sup> Kiekvieną šią paraišką Europos Komisija išnagrinėja atskirai ir priima sprendimą dėl bendro finansavimo.

<sup>12</sup> Išimtis buvo: kelias DK43 Čenstakavos mieste (PL), Keratea–Lavrio ir Salonikai–Kilkis (EL), Jaraicejo (ES), kelias L132 (DE).

### ...IR DAUGUMA JŲ DAVĖ MAŽESNĘ NEI PLANUOTA INVESTICIJŲ GRĄŽĄ...

- 14.** Siekiant įvertinti, ar projektai duos pakankamą investicijų grąžą, buvo atliktos 19 iš 24<sup>12</sup> projektų ekonominio gyvybingumo analizės. Buvo naudojami tokie rodikliai kaip ekonominė grynoji dabartinė vertė (EGDV), ekonominė grąžos norma (EGN) ir naudos ir sąnaudų (N/S) santykis, – pastarasis buvo žinomas visų 19 projektų atveju. Šis santykis priklauso nuo įvertintų projektų sąnaudų ir nuo įvertintos būsimos ekonominės naudos. Likusių penkių projektų, kurie nebuvo didelės apimties projektai, atveju valdymo institucijos nemanė, kad būtina taikyti ekonominės naudos analizę (pvz., Jaraicejo projekto (ES) atveju), arba nebuvo eismo prognozių (pvz., Keratea–Lavrio (EL) projekto atveju).
- 15.** Nėra ES reikalavimo laikytis kokio nors minimalaus N/S santykio ES finansuojamų kelių investicijų srityje. Tačiau Komisija visoms valdymo institucijoms išsiuntė „Didelės apimties projektų ekonominės naudos analizės vadovą“.

- 16.** Iš 19 projektų, apie kuriuos informacija buvo pateikta, 14-kos atveju buvo užregistruotas mažesnis nei numatytasis naudojimas<sup>13</sup> (žr. **3 diagramą**). Taip pat vidutinės audituotų ERPF didelės apimties projektų ir Sanglaudos fondo projektų sąnaudos pasirodė esančios 26 % didesnės, nei sąnaudos, į kurias buvo atsižvelgiama galimybių studijoje<sup>14</sup>, taigi investicijos buvo daug mažiau ekonomiškai gyvybingos nei planuota.
- 17.** Du Vokietijoje audituoti didelės apimties ERPF projektai (A17 ir A20) federaliniame kelių investicijų plane buvo klasifikuoti kaip „neatidėliotini“. Paskaičiavus N/S pagal faktinius skaičius, kurie paaiškėjo projektus įgyvendinus, pasirodė, kad projektai nebuvo „neatidėliotini“, kadangi statybų sąnaudos padidėjo 50 % (A17) arba eismo apimtis buvo 50 % mažesnė nei iš pradžių prognozuotoji (A20).
- 18.** Panašiai Graikijoje pagal paraišką dėl paramos E75/PATHE koridoriaus, kuriame buvo audituota atkarpa, S/N santykis buvo 3,1. Paraiškoje dėl paramos buvo prognozuojama, kad bendros projekto sąnaudos sudarys 278 milijonus eurų. Faktinės projekto sąnaudos buvo 378 milijonai eurų. Jei laikytume, kad visi kiti veiksniai liko tokie patys, dėl papildomų sąnaudų S/N santykis sumažėtų iki 2,3.

#### ...NORS AIŠKIAI PAGERINO KELIŲ SAUGĄ IR PADĖJO TAUPYTI KELIONĖS LAIKĄ

- 19.** Visose projektų paraiškose buvo nustatytas kelių saugos gerinimo tikslas. Dviejų Ispanijos ir vieno Graikijos automagistralės projektų atveju sauga pagerėjo ypač reikšmingai. Dviejų A66 automagistralėje (ES) audituotų projektų atveju tikslas buvo pasiekti mažesnę nei 0,03 mirtingumo lygį (kelyje per metus žuvusiųjų, skaičiuojant vienam kilometrui skaičius) ir mažesnę nei 1,14 sužeidimų lygį. 2010 m. faktinė statistika parodė, kad mirtingumo lygis buvo nulinis, o sužeidimų lygis – tik 0,1. E75/PATHE (EL) projektas sumažino 2001–2010 m. laikotarpiu žuvusiųjų vidurkį nuo 6 iki nulio. Kiti geri saugos pagerinimo pavyzdžiai yra projektai Čenstakavos (PL) ir Lojos (ES) miestuose (žr. **1 nuotrauką**), kurie išsprendė nuolatinių avarijų problemą geležinkelio pervažose.
- 20.** Audito Rūmai taip pat testavo pasiektą kelionių laiko sumažėjimą tų vienuolikos projektų, kurie turėjo tokį tikslą, ir / arba tų projektų, kuriems galima taikyti lyginamuosius testus, atveju. Visi testai parodė, kad, palyginti su alternatyviomis jungtimis, nutiestos kelio atkarpos leido sutaupyti iki 60 % kelionės laiko. Taip pat visi projektai leido pasiekti paraiškose dėl paramos numatytą laiko sutaupymą.

<sup>13</sup> Turimos eismo informacijos lyginamosios analizės rodo, kad nuo 2011 m. palyginti su 2010 m. eismo paklausa kai kuriose audituotose šalyse sumažėjo iki 20 %, nors ankstesniais metais tokio mažėjimo nevyko. Vokietijoje ir Lenkijoje žymesnių eismo paklausos pokyčių neužregistruota.

<sup>14</sup> Šis skaičius susijęs su numatyta visa audituotų projektų kaina, kaip pateikta paraiškose dėl paramos.



© Europos Audito Rūmai.

**1 nuotrauka. Naujas tiltas Lojos mieste (ES), kuris išsprendė geležinkelio pervažos problemą ir iki nulio sumažino avarių lygį.**

<sup>15</sup> Kelias A1, S8 ir S7 (PL); Salonikai–Kilkis ir Keratea–Lavrio (EL); S177 Pirna ir B104 (DE).

- 21.** Nors visi audituoti projektai leido sumažinti kelionės laiką, septynių projektų atveju<sup>15</sup> nebuvo galima išnaudoti visų laiko taupymo galimybių, kadangi kitose šių tranzitinių kelių atkarpose nebuvo galimi tokie pat saugos standartai, greitis ir pralaidumas kaip audituotose atkarpose. Dvi tokios atkarpos (kelias A1 (PL) ir kelias Salonikai–Kilkis (EL)) artimoje ateityje bus sujungti su panašaus tipo keliais (šie projektai audito metu jau buvo pradėti vykdyti), tačiau likusiose atkarpose problemos išlieka (išsamiau žr. **langelį**).

## LANGELIS

### TRYS GALIMŲ TOLESNIŲ PAGERINIMŲ TAUPANT KELIONĖS LAIKĄ ATVEJAI

- Kelias S7 (PL) artimiausiais metais bus visiškai atnaujintas, tačiau tuo metu, kai buvo atliekamas auditas, buvo sujungtas su atkarpa, kurioje automobilių kelių pervažos lėtina eismo srautą.
- Kelias S8 (PL) buvo keturių eismo juostų greitkelis, kuris viename gale susijungia su įprastiniais dviejų eismo juostų magistraliniais keliais, dėl ko vėl prarandamas greitkelio atkarpoje sutaupytas laikas. Atnaujinamas visas kelio S8 ilgis nuo Baltstogės iki Vroclavo.
- Kelias B104 (DE) yra antroji Šverino šiaurinio aplinkkelio atkarpa. Likusios šio aplinkkelio dalys dar nepastatytos.

## PAIDIDĖJĘS TRANSPORTO PRALAIIDUMAS GALĖJO BŪTI PASIEKTAS MAŽESNE KAINA

22. Siekdami įvertinti projektų sąnaudas, Audito Rūmai atliko lyginamąsias analizes, pagrįstas labiausiai palyginamų statybinių medžiagų ir darbų sąnaudų vieneto kainomis. Analizuodami šių kainų priežastis, jie skyrė ypatingą dėmesį projektų valdymo praktikoms (planavimui, viešiesiems pirkimams ir įgyvendinimui), kurios yra nepaprastai svarbios, įgyvendinant projektus palankiausiomis kainomis. Kaip kriterijų Audito Rūmai naudojo prielaidą, kad projektai buvo tinkamai įgyvendinti sutartyje numatytu laiku ir sąnaudomis.

### SKIRTINGI BŪDAI PALYGINTI KELIŲ SĄNAUDAS

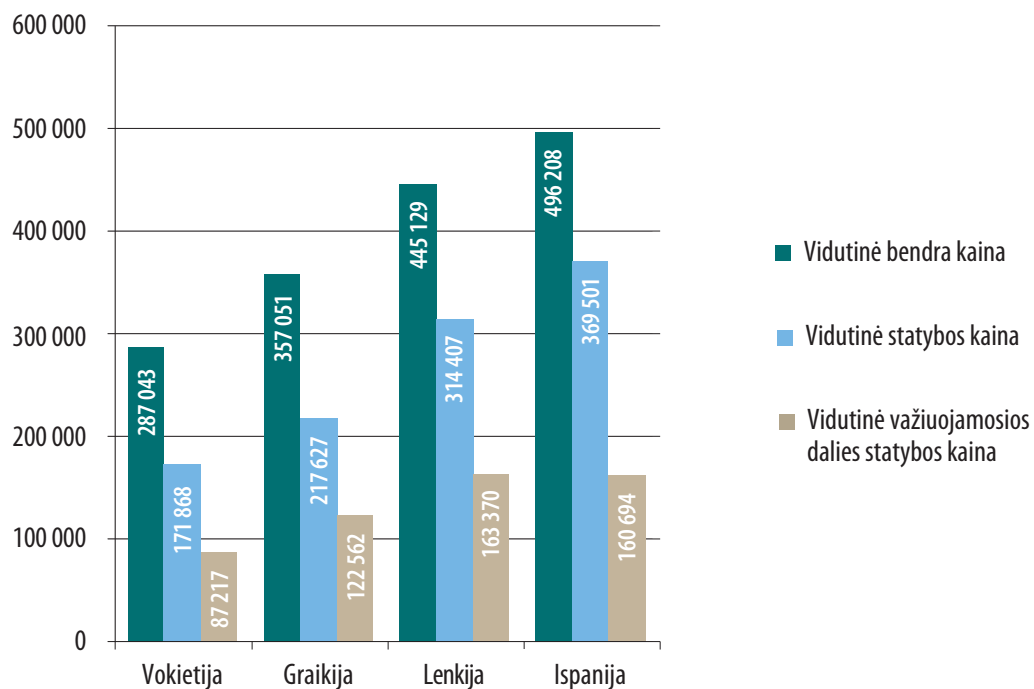
23. Visų audituotų projektų atveju Audito Rūmai skaičiavo trijų kategorijų sąnaudas:
- Visos projekto sąnaudos – kelio kilometro kainą lengva apskaičiuoti, tačiau naudojant šį matą atskirų projektų negalima dorai palyginti, kadangi kiekvieno projekto atveju skiriasi geologinės ir gamtinės sąlygos ir gali skirtis įvairių projektų darbų tipas. Visų projektų sąnaudų skaičiai vis dėlto gali būti panaudoti analizuojant įvairių tipų kelius, pavyzdžiui, kiek kainuoja statyti automagistralę palyginti su greitkeliu.
  - Visa statybos kaina – visa statybos kaina apima visas projekto įgyvendinimui reikalingas medžiagas ir darbus. Palyginti su visomis projekto sąnaudomis, čia neįtraukiami tokie elementai, kaip priežiūra ir žemės pirkimas. Visa statybos kaina parodo kainų lygį šalyje, su kuria gali būti statomi keliai.
  - Važiuojamosios kelio dalies statybos kaina – ši kategorija apima tik važiuojamosios kelio dalies statybos kainą, į ją neįtrauktas planavimas ir priežiūra, inžineriniai objektai ir kiti kelio statiniai kaip antai barjerai ir kelio eismo ženklai. Ši kategorija yra parankiausia lyginti tarpusavyje skirtingų projektų sąnaudas, kadangi į ją neįtraukti jokie su geologija ir gamta susiję sąnaudų elementai.
24. Taip pat, siekiant išvengti kainų skirtumų dėl skirtingo kelių pločio, visos sąnaudos buvo skaičiuojamos tūkstančiui važiuojamosios kelio dalies kvadratinį metrų. **2 diagramoje** parodytos viso projekto, visos statybos ir važiuojamosios kelio dalies statybos kainos, tenkančios 1000 m<sup>2</sup> kelio paviršiaus ploto. Ši diagrama leidžia apibendrintai palyginti į auditą įtrauktų projektų kainų lygius. Išsami informacija apie įvairaus tipo sąnaudas projektų lygmeniu pateikta **II priede**.

**25.** 2 diagramoje matome, kad:

- Vokietijoje audituotų projektų 1000 m<sup>2</sup> kaina yra mažiausia visose trijose kategorijose. Nėra įrodymų, kad tai galima būtų paaiškinti darbo sąnaudomis;
- Ispanijoje audituotų projektų atveju labai skiriasi visos statybos ir važiuojamosios kelio dalies statybos kaina. Tai rodo, kad naudojama daug inžinerinių objektų, pavyzdžiui, tiltų ar tunelių;
- Lenkijoje audituotų projektų vidutinė važiuojamosios kelio dalies statybos kaina yra didžiausia, nuo jų nedaug teatsilieka Ispanijos projektai.

**2 DIAGRAMA**

**VIDUTINĖS AUDITUOTŲ KELIŲ PROJEKTŲ VISO PROJEKTO, VISOS STATYBOS IR VAŽIUOJAMOSIOS KELIO DALIES STATYBOS KAINOS EURAIS, TENKANČIOS 1000 m<sup>2</sup> KELIO PAVIRŠIAUS PLOTO, PAGAL VALSTYBES NARES**



<sup>1</sup> Palyginimo tikslais visuose Lenkijos projektų skaičiavimuose buvo naudojamas ilgalaikis vidutinis valiutos keitimo kursas 4 zlotai = 1 euras.  
Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimas.

- 26.** Kelių projekto kainą gali nulemti: i) kelio linija ir būtinybė įsigyti žemę; ii) eismo prognozėmis ir nustatytais statybos standartais grindžiamos techninės specifikacijos; iii) viešųjų pirkimų sistemos ir rinkos konkurencingumas ir iv) projekto valdymas statybos etapu. Tolesniuose skirtniuose šie veiksniai nagrinėjami, remiantis audito rezultatais.

<sup>16</sup> S177 Radeberg (DE), A1 (PL), E75/PATHE ir A2 Nymphopetra–Asprovalta (EL), A7 La Herradura (ES).

#### **KELIŲ PROJEKTUOSE DAŽNIAUSIAI BUVO LAIKOMASI EKONOMIŠKIAUSIOS KELIO LINIJOS PRINCIPŲ**

- 27.** 24 audituotų projektų atveju Audito Rūmai patikrino, ar buvo pasirinkta ekonomiškiausia kelio linija. Visų audituotų projektų atveju buvo patikrintos alternatyvos ir kur įmanoma buvo atliktos sąlygų patikros vietoje.
- 28.** 19 audituotų projektų atveju kelio linijų pasirinkimo priežasčių pakako, kad būtų patvirtintas jų ekonominis privalumas. Penkių<sup>16</sup> projektų atveju statoma buvo ne pačiose ekonomiškiausiose linijose dėl aplinkosauginių suvaržymų ar vietos gyventojų ar savivaldybių pasipriešinimo. Pavyzdžiui, projekto E75/PATHE (EL) atveju kelias buvo tiesiamas per kalnuotą vietovę tam, kad nebūtų užtvirta prieiga prie pajūrio Kamena Vourla ir Agios Konstantinos miestuose.
- 29.** Aštuonios linijos sutapo su anksčiau buvusiais keliais. Likusieji 16 plyno lauko projektų buvo vidutiniškai dukart brangesni, nei buvusių kelių linijose nutiesti keliai, kadangi pastariesiems neprireikė papildomų išlaidų įsigyjant žemę ir būtinoms žemės darbams. Vidutinė bendra audituotų visiškai plyno lauko projektų kilometro kaina buvo 9,4 milijono eurų, tuo tarpu kelių, kur buvo panaudotos jau esamos linijos, vidutinė bendra kaina buvo 4,7 milijono eurų. Taigi kelius statyti esamose kelių linijose yra pigiau.

30. Vienu atveju pasirinkus esamą kelio liniją kaina išaugo. S7 greitkelio projektas (PL) pasirodė brangesnis, nei panašaus kelio S8 (PL) statyba pagal plyno lauko projektą. Siekiant rekonstruoti S7 kelią iki greitkelio standartų tuo pat metu išlaikant greta gyvenančių gyventojų privažiavimus, išilgai viso naujojo greitkelio prirėkė nutiesti surenkamuosius kelius<sup>17</sup>.

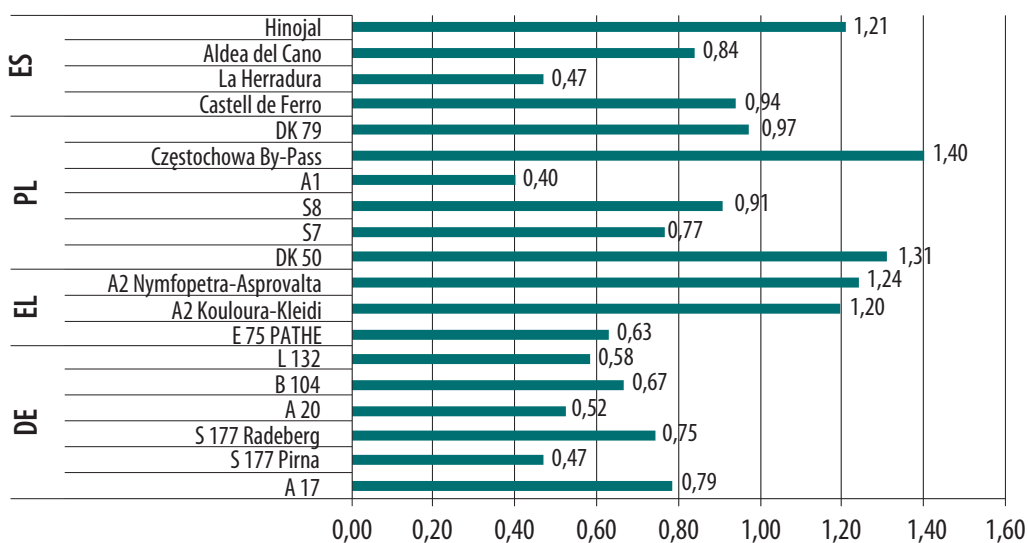
<sup>17</sup> Surenkamasis kelias – tai įprastinis dviejų juostų magistralinis kelias, kuris surenka transportą, aptarnaujantį šalia kelių su įvažiavimo barjeriais, kaip antai automagistralių ir greitkelių, esančias valdas.

### EISMO PROGNOZĖS DAUGUMA ATVEJŲ NEATITIKO FAKTINIO KELIŲ NAUDOJIMO

31. Kelius projektuojant ir nustatant jų technines specifikacijas remiamasi būsimo eismo prognozėmis. Audito Rūmai išanalizavo 19 projektų, kurių atveju buvo pateikti duomenys apie planuotus ir esamus eismo skaičius, prognozių tikslumą. Penkių projektų atveju skirtumas tarp esamų ir prognozuotų eismo apimčių buvo mažesnis nei 20 %. Vienuolika atvejų, jis buvo tarp 21 % ir 50 %, o trimis atvejais skirtumas buvo 51 % ar daugiau (keturiais atvejais prognozės buvo mažesnės ir dešimčia atvejų didesnės už faktinius skaičius) (žr. **3 diagramą**, kurioje eismo prognozės palygintos su faktiniais eismo skaičiavimo skaičiais).

## 3 DIAGRAMA

### IŠMATUOTAS MDEV PALYGINTI SU PROGNOZE



Pastaba: Vienetas reiškia, kas planuotas ir išmatuotas eismas yra vienodi.

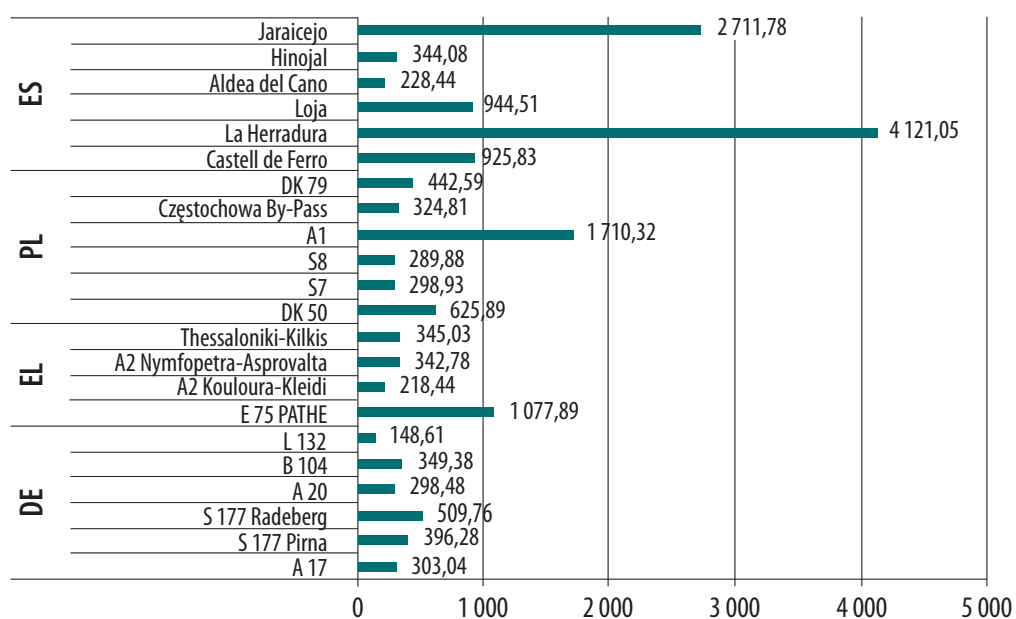
Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimas.

#### KAINA VIENAM NAUDOTOJUI SMARKIAI SKIRIASI

32. Audito Rūmai apskaičiavo bendrą projektų kainą tenkančią išmatuotam MDEV. Šis skaičiavimas, kuris yra pateiktas **4 diagramoje**, yra pagrįstas informacija, surinkta skaičiuojant eismą, ir parodo vieno kelio kilometro kainą padalytą iš naudotojų dienos vidurkio.
33. Vidutinė vieno kilometro kaina audituotuose projektuose, tenkanti (MDEV) Ispanijoje buvo daugiau kaip keturis kartus didesnė nei Vokietijoje, – Lenkija ir Graikija užėmė tarpinę vietą.

#### 4 DIAGRAMA

#### BENDRA 1 KM AUDITUOTŲ PROJEKTŲ KAINA TENKANTI SUSKAIČIUOTAM EISMO VIDURKIUI (MDEV) EURAIS



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimas.

34. Herradura projektas (ES), skaičiuojant vienam naudotojui, buvo brangiausias. Projektas buvo technologiškai sudėtingas, jam vykdyti prirėikė daug žemės darbų kasant tunelius, o faktinis eismas buvo mažesnis nei 50 % planuoto MDEV. Kiti projektai, kurių kaina, tenkanti dienos vidurkiui, buvo daug didesnė, yra techniškai sudėtingi projektai (su dideliu inžinerinių objektų, tokių kaip tiltai ar tuneliai<sup>18</sup>, skaičiumi) arba vykdyti ten, kur nėra didelio eismo<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Loja (ES), E75 Pathe (EL), DK50 (PL).

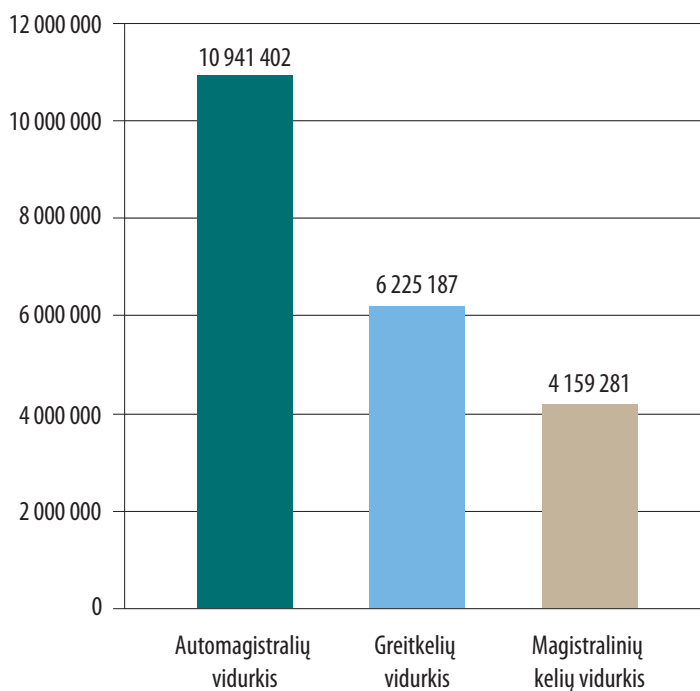
<sup>19</sup> Jaraicejo (ES), S17 Radeberg (DE), A1 (PL).

#### GREITKELIAI BUVO AIŠKIAI PIGESNI STATYTI NEI AUTOMAGISTRALĖS

35. Pagrindinis techninis sprendimas, nulemiantis būsimą kelio kainą, priklausė nuo statomo kelio tipo. Bendra 1 km įvairaus tipo kelių kaina parodyta **5 diagramoje**. Visiškai įrengtos automagistralės gali būti daugiau kaip dukart brangesnės už du kitus kelių tipus.

#### 5 DIAGRAMA

#### VIDUTINĖ BENDRA ĮVAIRAUŠ TIPO AUDITUOTŲ KELIŲ<sup>1</sup> 1 KM KAINA EURAIS



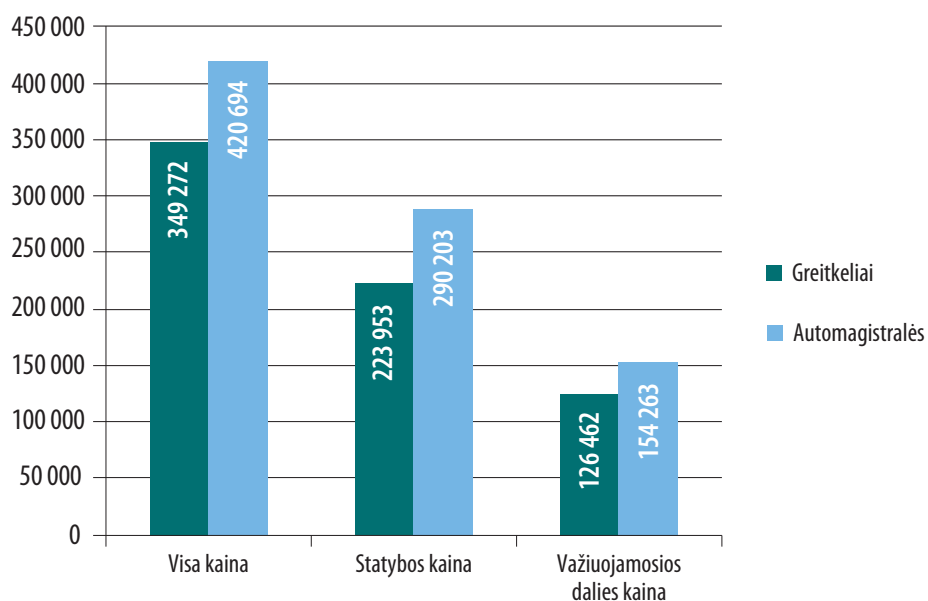
<sup>1</sup> Apskaičiuota remiantis bendra 24 audituotų projektų kaina.  
Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimas.

36. Audito Rūmai apskaičiavo dviejų labiausiai palyginamų kelių tipų – automagistralių ir greitkelių – vidutinę bendrą kainą, bendrą statybos kainą ir važiuojamosios kelio dalies statybos kainą. **6 diagrama** patvirtina, kad visose sąnaudų kategorijose greitkeliams prireikė mažesnių investicijų nei automagistralėms. Sąnaudų skirtumų priežastys yra susijusios su dviem pagrindinėmis kategorijomis: i) greitkeliams reikia mažesnio pločio kelio koridoriams, taigi ir mažesnių žemės įsigijimo ir statybos išlaidų ir ii) esamos paprastų magistralinių kelių linijos gali būti atnaujintos, kad atitiktų greitkelio standartus, kadangi pastarieji projektuojami mažesniems greičiams, tuo tarpu automagistralėms paprastai reikia visiškai naujų kelio linijų<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Dviejų audituotų plyno lauko greitkelių, S8 (PL) ir Salonikai–Kilkis (EL), vidutinė visa vieno kilometro kaina buvo 4,2 milijonai eurų. Tai mažiau nei visų greitkelių vieno km kainos vidurkis.

## 6 DIAGRAMA

### VIDUTINĖS VISO PROJEKTO, VISOS STATYBOS IR VAŽIUOJAMOSIOS KELIO DALIES STATYBOS KAINOS EURAIS, TENKANČIOS 1000 m<sup>2</sup> AUDITUOTŲ AUTOMAGISTRALIŲ IR GREITKELIŲ



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimas.

- 37.** Kadangi audituotus greitkelius sudaro dvi važiujamosios dalys ir ne mažiau kaip keturios eismo juostos, jais gali važiuoti panašus kaip ir automagistralėmis transporto priemonių skaičius ir jie atitinka panašius saugos standartus. Užregistruotas vidutinis audituotų greitkelių projektų MDEV buvo 16 950, tuo tarpu užregistruotas vidutinis aštuonių palyginamų keturių eismo juostų automagistralių MDEV buvo 13 398. Tik dviem atvejais keturių eismo juostų automagistralėse buvo užregistruotas didesnis MDEV nei vidutinis greitkelių MDEV. Tai rodo, kad mažiausiai šešiose automagistralėse eismą galėjo aptarnauti atitinkamų standartų greitkeliai.



© Europos Audito Rūmai.

**2 nuotrauka. Greitkelis S8 Lenkijoje.**

#### **GERIAUSIA ĮMANOMA KAINA NEBUVO PASIEKTA VISŲ PROJEKTŲ ATVEJU**

- 38.** Audito Rūmų imtyje esančios valstybės narės turėjo skirtingas viešųjų pirkimų sistemas. Graikijoje ir Ispanijoje statybos sąnaudų vieneto kainas nustatė administracija, o konkurso dalyviai siūlė nuolaidas palyginti su „oficialiosiomis“ kainomis<sup>21</sup>, o dėl visų vieneto kainos padidėjimų buvo sudaromos „papildomų išlaidų“ sutartys. Lenkijoje ir Vokietijoje pasiūlymai buvo suskirstyti punktais ir konkurso dalyviai galėjo laisvai siūlyti kainas dėl kiekvieno sąnaudų vieneto. Vokietijoje kelių koridoriai buvo padalyti į trumpesnius, 1,5–5 km viešųjų pirkimų vienetus. Kitose audituotose šalyse, projektai dalyvavo viešuosiuose pirkimuose kaip viena atkarpa<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Ispanijoje nuolaidos buvo siūlomos visai kainai, tuo tarpu Graikijoje nuolaidos buvo siūlomos darbų ir medžiagų grupėms.

<sup>22</sup> Išskyrus E75 PATHE (EL) projektą, kurio atveju pirkimai buvo surengti dviem atkarpoms. Lenkijoje ir Graikijoje dėl viešųjų pirkimo etape nustatyto didelio kapitalo poreikio didelės apimties projektai buvo paskirti didelės apimties projektų valdymo bendrovėms.

- 39.** Graikijoje ir Ispanijoje, norint dalyvauti pirkimuose, buvo privaloma iš anksto užsiregistruoti kvalifikacijos registruose<sup>23</sup>, kuriuos tvarko ekonomikos ministerijos<sup>24</sup>, tuo tarpu Lenkijoje ir Vokietijoje visos bendrovės gali betarpiškai iškart dalyvauti paskelbtuose viešuosiuose pirkimuose.
- 40.** Aštuonių projektų atveju valdžios institucijos paskyrė sutartis konkurso dalyviams, kurie nepateikė technines sąlygas atitinkančių pasiūlymų mažiausia kaina. Trijų projektų Ispanijoje ir keturių projektų Graikijoje atveju viešieji pirkimai buvo rengiami naudojant matematinę formulę, dėl kurios buvo atmestos mažesnes (10 % nei vidutinė siūlyta kaina) kainas siūliusios bendrovės. Matematinę formulę naudojimo praktikos Graikijoje ir Ispanijoje buvo palaipsniui atsisakyta. Graikijoje Komisija taikė 10 % nuobaudą visiems projektams, kuriuose buvo naudojami tokie viešieji pirkimai. Kai kurios bendrovės, kurioms nebuvo leista dalyvauti viešuosiuose pirkimuose, vėliau sukūrė bendras įmones su laimėjusiais konkurso dalyviais<sup>25</sup>, teikė statybos paslaugas ir gavo mokėjimus, pagrįstus aukštesnėmis, laimėtojų siūlytomis vieneto kainomis.

<sup>23</sup> Kvalifikacijos registruose yra išvardytos įmonės, sertifikuotos vykdyti tam tikros apimties ar techninio sudėtingumo projektus. Kiekvienam konkurso projektui yra nustatomas minimalus kvalifikacijos reikalavimas.

<sup>24</sup> Registruotos bendrovės projektams atlikti gali steigti bendras įmones su kitomis bendrovėmis.

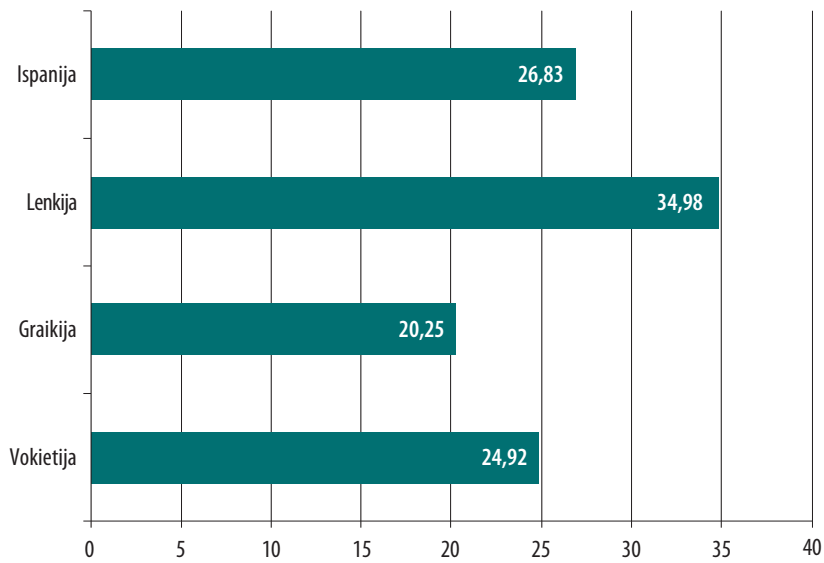
<sup>25</sup> Taip buvo Keratea–Lavrio ir Kymis prospekto projektų (abu EL) atveju.

#### REIKŠMINGI KAINŲ SKIRTUMAI TARP KELIO STATINIŲ IR TILTO PAKLOTŲ

- 41.** Keliai Europoje statomi atsižvelgiant į kiekvienam kelio tipui skirtus išsamius standartus, tačiau konkretūs reikalavimai dėl kelio statinių ir ženklavimo dar kol kas padriki. Pavyzdžiui, tokie kelio statiniai, kaip kelio ženklai ir apsauginiai barjerai, nėra standartizuoti ir tai sudaro kliūtį patekti į nacionalines rinkas. Pažangą šioje srityje rodo naujas, nuo 2011 m. sausio 1 d. galiojantis suderintas Europos efektyvumo standartas (EN01317-5). Šis standartas leidžia kelių institucijoms ir gamintojams išreikšti produkto efektyvumą bendru europiniu lygmeniu. Barjerų dizainas išlieka skirtingas įvairiose šalyse, todėl sunku pasiekti masto ekonomiją. **7 diagramoje** pateikti panašių apsauginių barjerų kainų skirtumai įvairiose rinkose, rodantys, kad skirtumas tarp mažiausios ir didžiausios vidutinės kainos sudaro 75 %.
- 42.** Kaip ypatingą, lengvai palyginamą sąnaudų vienetą Audito Rūmai visuose audituotuose projektuose išnagrinėjo tilto paklotų kainą. Rezultatai (žr. **8 diagramą**) rodo, kad Ispanijoje tilto paklotai kainuoja daug mažiau, nei kitose audituotose šalyse.

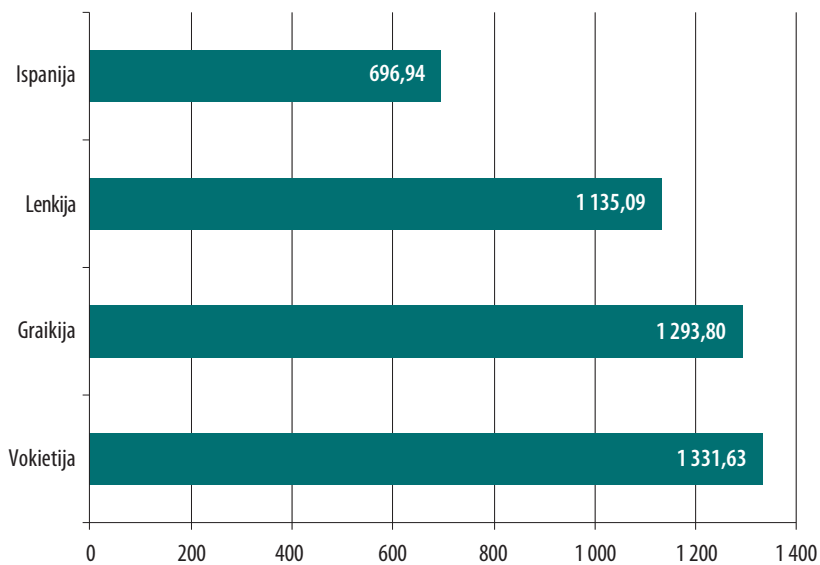
## 7 DIAGRAMA

## VIDUTINĖ AUDITUOTŲ PROJEKTŲ APSAUGINIO BARJERO 1 METRO KAINA EURAIS



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimas.

## 8 DIAGRAMA

VIDUTINĖ AUDITUOTŲ PROJEKTŲ TILTO PAKLOTO 1 m<sup>2</sup> KAINA EURAIS

Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimas.

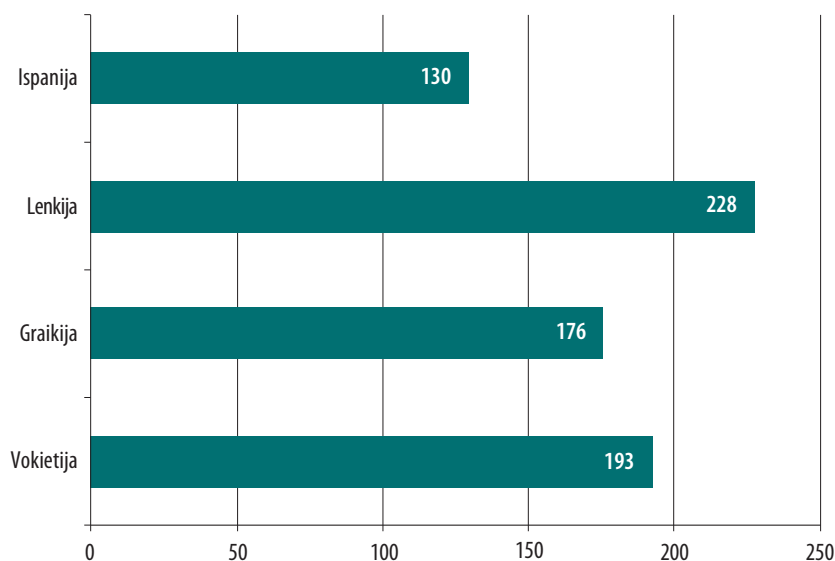
- 43.** Kad galėtų paaiškinti šį kainų skirtumą Audito Rūmai palygino pagrindinės tiltų statybos medžiagos – betono kainas. Lyginamoji analizė (žr. **9 diagramą**) rodo, kad betonas yra pigiausias visuose Ispanijoje audituotuose projektuose ir yra gana brangus Vokietijoje ir Lenkijoje. Betono kainų palyginimas rodo, kad vidutinė siūloma kaina vienoje valstybėje narėje gali būti daug mažesnė nei kitoje<sup>26</sup>.
- 44.** Į šešis iš dešimties audituotų automagistralių projektų<sup>27</sup> buvo įtraukti triukšmo mažinimo elementai. Reikalaujamas apsaugos lygis įvairiose šalyse yra skirtingas. Pavyzdžiui, didžiausias priimtinas triukšmo lygis Lenkijoje yra septyniais decibelais mažesnis už atitinkamus skaičius kaimyninėse šalyse. Dėl griežtesnių taisyklių užtvaras nuo triukšmo tenka įrengti beveik kiekvieno naujo kelių projekto didžiojoje dalyje (žr. **3 nuotrauką**) ir tai turi poveikį kainai.

<sup>26</sup> Betono ingredientais (cementu, smėliu ir plienu) prekiaujama tarp šalių, pačiu betonu tarp šalių neprekiuojama.

<sup>27</sup> A1 (PL); A17 ir A20 (DE); E75/PATHE ir A2 (EL); A7 (ES).

## 9 DIAGRAMA

### VIDUTINĖ AUDITUOTŲ PROJEKTŲ BETONO, NAUDOJAMO TILTO PAKLOTUI 1 m<sup>3</sup> KAINA EURAIS



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimas.



© Europos Audito Rūmai.

**3 nuotrauka. Užtvaros nuo triukšmo Javožno mieste kelyje DK 79.**

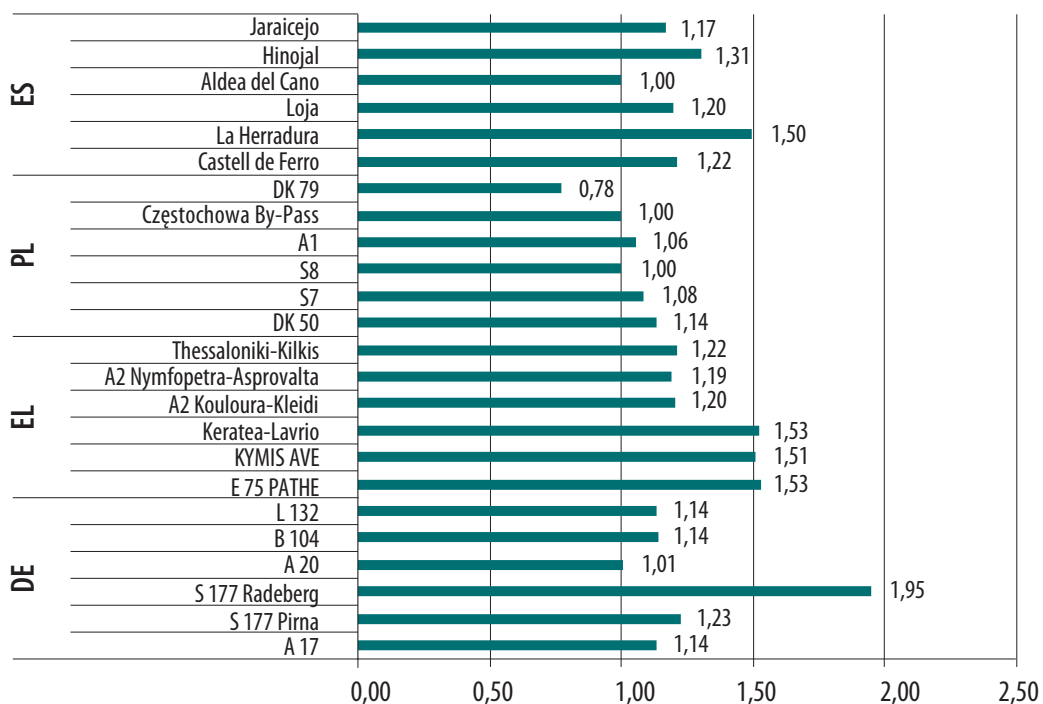
#### **KAINŲ VIRŠIJIMAS DAUGIAU KAIP 20 % VIENUOLIKOJE AUDITUOTŲ PROJEKTŲ**

- 45.** Valstybėse narėse taikomos skirtingos projektų valdymo sistemos turi poveikį papildomoms išlaidoms ir darbų atlikimui laiku. Antai Vokietijoje ir Lenkijoje visa atsakomybė už galimus kainų ir sąnaudų pokyčius tenka rangovams, tuo tarpu Graikijoje ir Ispanijoje buvo naudojamos indeksavimo sistemos, kai sąnaudų kainas periodiškai peržiūrėjo ir koregavo viešųjų darbų ministerijos.
- 46.** Graikijoje, Vokietijoje ir Ispanijoje dėl nuolatinių darbų perskaičiavimų ir sutarčių atnaujinimų buvo padaroma dešimtys pakeitimų ir papildomų mokėjimų. Kitaip yra Lenkijoje, kur projektų valdymo sistema yra sumanyta taip, kad sumažintų bet kokią papildomų paraiškų riziką, ir po viešųjų pirkimų ten padaroma labai mažai papildomų mokėjimų.

47. Iš 24 audituotų projektų tik septyni buvo įvykdyti už pradinę projekto kainą (vienas Vokietijoje, penki Lenkijoje ir vienas Ispanijoje). Be to, kol vyko statyba, vienuolikos projektų sąnaudos išaugo daugiau kaip 20 %, daugiausia dėl archeologinių radinių, planavimo klaidų, klaidingų sąmatų dokumentuose, susijusiuose su kiekiais ir kainų indeksavimu. Sutarčių kainų ir faktinių atliktų mokėjimų palyginimas pateiktas **10 diagramoje**.
48. Visų projektų po jų sutarčių pasirašymo atliktų papildomų mokėjimų vidurkis buvo 23 %. Daugiausia jų, 36 %, buvo Graikijos projektų atveju ir mažiausia, 1 %, Lenkijos projektų atveju.

## 10 DIAGRAMA

## SU SUTARČIŲ KAINOMIS SUSIJUSIOS PAPILDOMOS AUDITUOTŲ PROJEKTŲ SĄNAUDOS



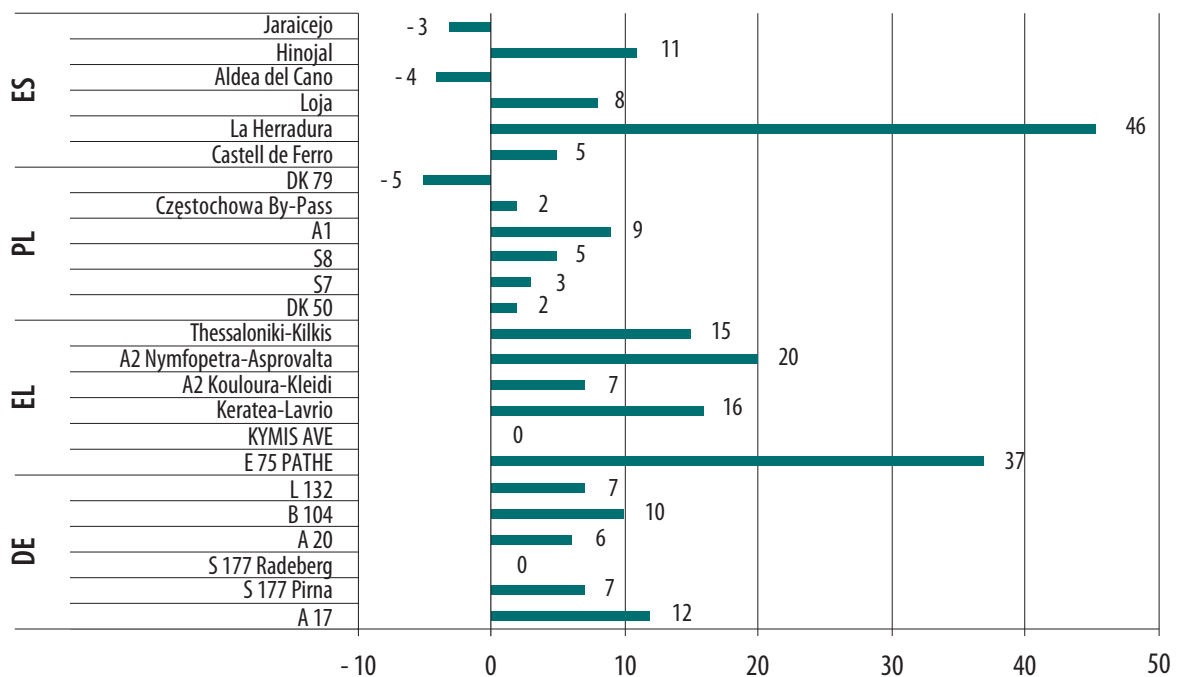
Pastaba: Pradinė sutarties kaina lygi 1.

Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimas.

49. Kelių statybos vėlavimai yra įprastinis dalykas. Šalyse, kur buvo taikomos indeksavimo sistemos (Ispanijoje ir Graikijoje), kuo ilgesnis statybos laikotarpis, tuo jis naudingesnis rangovams. Be to, dėl ilgai trunkančių žemės nusavinimo procesų ir problemų dėl statyviečių projektų vykdymas užtruko metais ilgiau.
50. Vidutinis audituotų projektų vėlavimas nuo planuotos jų atidarymo eismui datos iki faktinės buvo 9 mėnesiai arba 41 %. Lenkijoje vėlavimų vidurkis buvo 3 mėnesiai arba 16,5 %, o Vokietijoje – 7 mėnesiai arba 59,5 %; Ispanijos projektų atveju vėlavimų vidurkis buvo 11 mėnesių arba 31 %, o Graikijos keliai eismui buvo atidaryti vidutiniškai 16 mėnesių arba 57 % vėliau nei buvo planuota (žr. **11 diagramą**).

## 11 DIAGRAMA

## AUDITUOTŲ PROJEKTŲ VĖLAVIMAS ATIDARYTI KELIUS EISMUI MĖNESIAIS



Šaltinis: Audito Rūmų skaičiavimas.

## IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

### AR BUVO PASIEKTI AUDITUOTŲ KELIŲ PROJEKTŲ TIKSLAI?

- 51.** Nuo 2000 iki 2013 metų ES kelių investicijoms išleido apie 65 milijardus eurų. Visi audituoti kelių projektai padidino kelių tinklų pralaidumą ir kokybę bei leido sutaupyti kelionės laiką bei pagerino kelių eismo saugą. Tačiau ekonominės plėtros tikslai nebuvo išmatuojami ir nėra informacijos apie projektų poveikį vietinei ar nacionalinei ekonomikai.
- 52.** Pusės projektų atveju faktinis ekonominis gyvybingumas, apskaičiuojamas naudojant naudos ir sąnaudų santykį pagal faktinę kainą, buvo daug mažesnis palyginti su planavimo etape padarytomis prielaidomis, kai buvo taikomos daug mažesnės kainos ir / arba buvo didesnis eismas.

### AR PROJEKTAI BUVO VALDOMI SIEKIAM UŽTIKRINTI PAGRĮSTAS IŠLAIDAS?

- 53.** Nebuvo skiriama pakankamai dėmesio projektų ekonominiam veiksmingumui užtikrinti.
- a) Daugeliui audituotų projektų poveikį darė netikslios eismo prognozės. Tik keturių iš 19 projektų, apie kuriuos buvo pakankamai informacijos, atveju eismo apimtys atitiko prognozes.
  - b) Pasirinktas kelio tipas nebuvo tinkamiausias juo važiuojančio eismo srautui. Dažniausiai buvo renkamas statyti daug brangiau už greitkelius kainuojančias automagistrales (jų vidutinė vieno kilometro kaina yra apie 11 milijonų eurų, o greitkelių – 6,2 milijono, t. y. 43 % mažesnė), nepaisant to, kad greitkeliai būtų galėję patenkinti eismo poreikius.
  - c) Projektų įgyvendinimo metu audituoti projektai nuolat brango ir jų įgyvendinimas vėlavo – palyginti su pradine sutartimi jie vidutiniškai pabrango 23 % ir vidutiniškai buvo vėluojama devynis mėnesius arba 41 % palyginti su planuotu laiku.

- 54.** Be to, Audito Rūmai pažymi, kad dviejose valstybėse narėse projektų viešieji pirkimai buvo rengiami naudojant matematinę formulę, dėl kurios buvo atmestos bendrovės, siūliusios 10 % mažesnes kainas nei vidutinė siūlyta kaina. Projektams, kuriems buvo taikoma tokia formulė, Komisija skyrė 10 % nuobaudą. Audito Rūmai pažymi, kad tokios viešųjų pirkimų praktikos buvo palaipsniui atsisakyta.
- 55.** Iš visų audituotų projektų mažiausios važiuojamosios kelio dalies kainos buvo nustatytos Vokietijoje audituotuose projektuose, po jų – Graikijos, Ispanijos ir Lenkijos projektuose. Nėra įrodymų, kad tai galima būtų paaiškinti darbo sąnaudomis; Mažiausia vidutinė kaina, tenkanti vienam faktiniam naudotojui, užregistruota Vokietijoje, po jos – Graikijos, Ispanijos ir Lenkijos projektuose. Kaina vienam naudotojui tarp kelių su geriausiu ir su blogiausiu santykiu svyruoja nuo 1 iki 28 kartų (arba nuo 1 iki 12 kartų, atmetus du kraštutinius atvejus).

#### 1 REKOMENDACIJA

Komisija turėtų išnagrinėti kelių statybos kainų skirtumus tarp valstybių narių, kad nustatytų reikšmingų kainos skirtumų priežastis ir užtikrintų, kad ateityje būtų taikomos geriausios praktikos.

#### 2 REKOMENDACIJA

Ateityje bendrasis finansavimas keliams turėtų būtų skiriamas tik su sąlyga, jei:

- a) yra nustatyti aiškūs tikslai ir su jais susiję kelionės laiko mažinimo, kelių eismo saugos, kelių pralaidumo gerinimo bei poveikio ekonomikai rodikliai;
- b) yra naudojami protingi ir ekonomiškai veiksmingi techniniai sprendimai, atitinkantys geriausias nustatytas praktikas, įskaitant kelių statybai reikalingus kelių statinius;
- c) valstybės narės imasi priemonių užtikrinti konkurenciją statybos rinkose, naudoja tokias viešųjų pirkimų sistemas, kad visų pirma būtų atrenkami ekonomiškai naudingiausi pasiūlymai ir būtų išvengta dalyvavimo kliūčių, kaip antai platesnė tarptautinė konkursų procedūrų reklama, kitoje valstybėje narėje suteiktų bendrovių kokybės kategorijų pripažinimas ir prieigos prie viešųjų pirkimų procedūros palengvinimas mažoms ir vidutinėms įmonėms.

**3 REKOMENDACIJA**

Komisija turėtų skatinti geriausios patikimų eismo prognozių praktikos mainus tarp nacionalinių kelių administracijų.

**4 REKOMENDACIJA**

Komisija turėtų išnagrinėti galimybę: įsteigti naujų projektų sąmatas rengiantiems inžinieriams skirtą visos Europos Sąjungos vieneto įkainių informacinę duomenų bazę, siekiant padėti naudoti gavėjams sumažinti viešųjų pirkimų kainas.

Šią ataskaitą priėmė II kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Harald NOACK, 2013 m. gegužės 29 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*



*Pirmininkas*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

## AUDITUOTŲ PROJEKTŲ APŽVALGA

Šalis ir regionas	Projekto pavadinimas	Visa kaina (eurais)	ES bendrasis finansavimas (eurais)	Eismo apimtis išreikšta MDEV <sup>1</sup>	Trumpas projekto aprašymas
<b>VOKIETIJA</b> <b>Saksonija</b>	Greitkelis A17 Drezdenas–siena su Čekija (40,8 km)	655 510 000	277 600 000 (42 %)	51 100	Pagrindinė Vokietiją su Čekija jungianti kelio arterija. Nuodugniai audituotas buvo 3,88 km ilgio statybos segmentas 1.2 a.
	Greitkelis S177 Pimos vakarų aplinkkelis (3,7 km)	20 700 000	15 600 000 (75 %)	12 000	Pimos miesto aplinkkelis. Būsimo jungties tarp automagistralių A17 ir A4 dalis. Nuodugniai audituotas buvo 1,5 km ilgio statybos segmentas 5.2.
	Greitkelis S177 Radebergo aplinkkelis (6,2 km)	38 000 000	28 500 000 (75 %)	12 000	Grosserkmannsdorfo–Radebergo aplinkkelis. Būsimo jungties tarp automagistralių A17 ir A4 dalis. Nuodugniai audituotas buvo 3,2 km ilgio pietinis statybos segmentas.
<b>VOKIETIJA</b> <b>Meklenburgas ir Vakarų Pomeranija</b>	Automagistralė A20 iš Grimmen-East į Strasbūrą (91,2 km)	367 600 000	25 100 000 (6,8 %)	12 662	Baltijos automagistralės iš Liubeko į Ščeciną Lenkijoje dalis. Nuodugniai audituota buvo 12,4 km ilgio atkarpa nuo Jarmeno jungties iki Anklamo jungties.
	Greitkelis B104, šiaurinis Šverino aplinkkelis (7,5 km)	32 000 000	19 000 000 (65 %)	Nėra duomenų	Svarbus europinio kelio E22 atnaujinimo elementas. Nuodugniai audituotas buvo 5,5 km ilgio Šverino miesto aplinkkelis. Statybos segmentas 5.
	Valstybinis kelias L132, Niedorf–Rostokas (1,5 km)	5 178 000	3 874 000 (75 %)	10 000	Jungtis tarp automagistralės A20 ir pietinės Rostoko miesto dalies. Statybos segmentas 3.

<sup>1</sup> Duomenis audito atlikimo metu pateikė kelių administracijos.

Šalis ir regionas	Projekto pavadinimas	Visa kaina (eurais)	ES bendrasis finansavimas (eurais)	Eismo apimtis išreikšta MDEV <sup>1</sup>	Trumpas projekto aprašymas
<b>GRAIKIJA</b> <b>Atika</b>	Automagistralės E75/PATHE atkarpa Agios Konstantinos–Kamena Vourla (20 km)	378 806 726	146 062 798 (39 %)	15 283	Pagrindinio Graikijos šiaurės-pietų tranzitinio kelio dalis. Nuodugniai audituota buvo 9 km ilgio autostrados atkarpa Kamena Vourla. Darbai vėlavo dėl sudėtingų statybos sąlygų kalnuotoje vietovėje.
	Kymiso prospekto greitkelis nuo Kifissiaso jungties iki olimpinio miestelio (6,6 km)	75 822 106	22 877 923 (30 %)	Nėra duomenų	Jungtis tarp 2004 m. Atėnų olimpinio miestelio ir automagistralės E75/PATHE. Kelias eina toliau iki Tharkomakedoneso savivaldybės. Ateityje kelias turėtų būti tiesiogiai sujungtas su Atėnų žiediniu keliu.
	Stravos–Lavrio greitkelis S89, Keratea–Lavrio atkarpa (12,9 km)	18 395 555	7 994 920 (43 %)	Nėra duomenų	Dviejų eismo juostų kelio atnaujinimas į keturių eismo juostų greitkelį, jungiantį Atėnų žiedinį kelią su Lavrio uostu. Projektas vėlavo dėl pagrindinio rangovo bankroto.
<b>GRAIKIJA</b> <b>Centrinė Makedonija</b>	Egnatia Odos automagistralė A2 (25,14 km) Kouloura–Kleidi atkarpa	59 309 257	24 904 493 (53 %)	21 600	Dviejų eismo juostų atnaujinimas į keturių eismo juostų greitkelį Egnatia Odos rytų–vakarų tranzitinio kelio dalis.
	Egnatia Odos automagistralė A2 Asprovalta–Nymphopetra atkarpa (31 km)	184 095 172	77 095 200 (42 %)	15 500	Nauja Egnatia Odos automagistralės atkarpa Trūkstama atkarpa, kadangi abeji galai jau buvo pastatyti.
	Salonikų–Doiranio greitkelis Nea Santa–Mavroneri atkarpa (11,3 km)	31 327 495	25 200 000 (80 %)	8 000	Vidurinė greitkelio Salonikai–Doiranis atkarpa, sujungianti Salonikų sritį su Kilkiu. Galimos jungties tūšos iki BJRM likimas lieka neaiškus.

Šalis ir regionas	Projekto pavadinimas	Visa kaina (eurais)	ES bendrasis finansavimas (eurais)	Eismo apimtis išreikšta MDEV <sup>1</sup>	Trumpas projekto aprašymas
<b>LENKIJA</b> Mazovija	Arynowo aplinkkelis kelyje DK50 (1,942 km)	12 481 450	7 921 600 (63 %)	11 800	Projektas buvo kelio DK50 atnaujinimo tąsa, kadangi pirmąją dalį finansavo Pasaulio Bankas. Projektas sukūrė gyvybiškai svarbias jungtis tarp DK50 ir nacionalinio kelio Nr.2
	Greitkelis S8, Radzymin–Wyszkowo atkarpa, įskaitant Wyszkowo aplinkkelį (28,336 km)	216 444 000	140 197 790 (83 %)	19 701 <sup>2</sup>	Naujas plyno lauko greitkelis, sujungiantis Varšuvą su Šiaurės Rytų Lenkija. Toliau greitkelis pereina į dviejų kelio juostų magistralinį kelią. Nuodugnai audituota Wyszkowo aplinkkelio 12,8 km atkarpa.
	Greitkelis S7, Keratea–Lavrio atkarpa Bialobrzegi–Jedlinsk (13,652 km)	118 022 250	85 257 005 (72 %)	24 837 <sup>3</sup>	Nacionalinio kelio atnaujinimas į standartinį greitkelį. Ankstesnių projektų tame pačiame kelyje tąsa. Apima vietinio eismo surenkamuosius kelius.
<b>LENKIJA</b> Silezija	Automagistralė A1, Sosnicos–Belk atkarpa (15,411 km)	307 887 511	193 803 465 (63 %)	9 374 <sup>2</sup>	Pirmoji naujosios automagistralės atkarpa, sujungianti Vidurio Lenkiją su Čekija. Iš visos 24 projektų imties A1 buvo vienintelis, paskirtas ne nacionaliniam siūlytojui.
	Nacionalinis kelias Nr. 43 Čenstakavos mieste (1,4 km)	14 028 195	9 401 244 (67 %)	31 525	Naujasis tiltas per geležinkelį ir didelio masto nacionalinio kelio atnaujinimas Čenstakavos teritorijoje.
	Nacionalinis kelias Nr. 79 Jaworzno mieste (2,92 km)	16 880 016	761 766 (4,5 %)	12 900	Nauja kelio DK Jaworzno mieste linija nukreipianti tranzitinį transportą nuo miesto centro. Vykdytas pagal nustatytos sumos sutartį, nors informacijos apie vieneto kainas nebuvo.

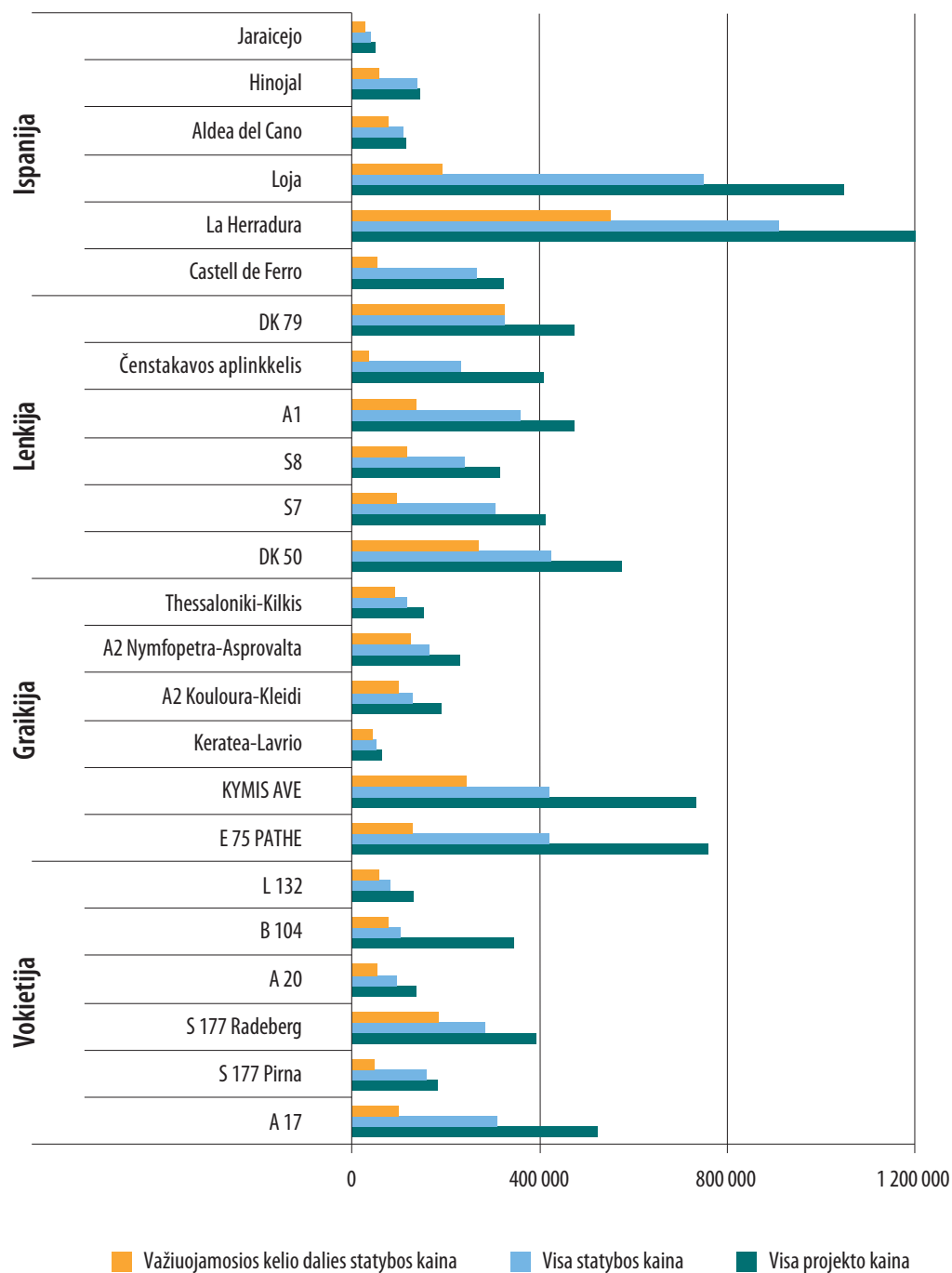
<sup>2</sup> Trijų matavimo punktų rezultatų vidurkis.

<sup>3</sup> Dviejų matavimo punktų rezultatų vidurkis.

Šalis ir regionas	Projekto pavadinimas	Visa kaina (eurais)	ES bendrasis finansavimas (eurais)	Eismo apimtis išreikšta MDEV <sup>1</sup>	Trumpas projekto aprašymas
<b>ISPANIJA</b> Andalūzija	Viduržemio jūros automagistralė A7, Tramo Castell de Ferro–Polopos atkarpa (3,6 km)	28 174 391	17 891 652 (64 %)	8 472	Automagistralės A7 atkarpa Algeciras–Barselona. Panaudota jau esamo nacionalinio kelio linija ir iš dalies važiuojamoji dalis.
	Viduržemio jūros automagistralė A7, La Herradura – Almunecar atkarpa (9,12 km)	280 150 747	108 939 032 (39 %)	7 454	Automagistralės A7 atkarpa Algeciras–Barselona. Kelias viename gale nėra sujungtas su automagistrale, tačiau tuo metu, kai buvo atliekamas auditas, statyba jau vyko.
	Naujas tiltas per Chenilio upę ir geležinkelio viadukas Lochos mieste (1,68 km)	6 850 627	3 925 293 (57 %)	8 889	Lochos mieste buvo pastatytas Naujas (antras) tiltas per Chenilio upę ir to paties lygio geležinkelio perėja buvo rekonstruota į viaduką
<b>ISPANIJA</b> Estremadūra	Greitkelio A66 Caceres North–Aldea del Cano atkarpa (29,343 km)	96 689 964	58 896 574 (67 %)	10 690	Naujos automagistralės Šiaurės Ispanija–Sevilija pietinės dalies atkarpa.
	Greitkelio A66 Enlace de Hinojal–Caceres North atkarpa (21,422 km)	88 065 756	50 841 178 (58 %)	12 594	Naujos automagistralės Šiaurės Ispanija–Sevilija pietinės dalies atkarpa.
	Vietos kelio EX – 385 Jaraceijo mieste atnaujinimas (14,617 km)	6 104 166	4 135 445 (68 %)	154	Vietinio naujo kelio atnaujinimas ir iš dalies tiesimas, pagerinant prieigą prie Manfragüe laukinės gamtos apsaugos nacionalinio parko.
<b>IŠ VISO</b>		<b>3 058 523 384</b>	<b>1 355 781 378 (44 %)</b>		

## II PRIEDAS

**VIDUTINĖS AUDITUOTŲ PROJEKTŲ VISO PROJEKTO, VISOS STATYBOS IR VAŽIUOJAMOSIOS KELIO DALIES STATYBOS KAINŲ, TENKANČIŲ 1000 m<sup>2</sup>, PALYGINIMAS (EURAIS)**



# KOMISIJOS ATSAKYMAI

## SANTRAUKA

### III ir IV.

Komisija palankiai vertina audito išvadą, kad kelių projektai davė rezultatų kelionės laiko taupymo ir saugos atžvilgiais – šie tikslai yra svarbūs kelių infrastruktūros srityje.

Transporto poreikis yra išvestinis ir yra glaudžiai susijęs su ekonomine padėtimi. Ekonomikos sulėtėjimas ir krizė, taip pat išorės veiksniai, kaip antai, degalų kaina, galėjo atsiliepti ir eismo srautų intensyvumui, ir jų sudėčiai. Įtakos gali turėti ir sezoniniai eismo srauto padidėjimai (pavyzdžiui, turistų eismo srautai).

Kelių infrastruktūros, sukurtos įgyvendinant projektus, numatomas eksploataavimo laikas – apytiksliai 30 metų. Eismo srautus geriausia būtų vertinti, atsižvelgiant į visą šį laikotarpį ir visą eksploataavimo laiką, o ne vien į keletą pirmųjų eksploataavimo metų. Eismo prognozės buvo parengtos atsižvelgiant į šį ilgesnį laikotarpį.

Sanglaudos politika įgyvendinama vadovaujantis pasidalijamojo valdymo ir subsidiarumo principu. Taigi valstybė narė turi galimybę pati pasirinkti konkretų kelio tipą ir yra pirmiausia už tai atsakinga. Be to, sprendimą dėl investicijų rūšies (greitkelis ar automagistralė) valstybė narė priima, atsižvelgdama ne vien į sąnaudas. Šis sprendimas taip pat priklauso nuo tos valstybės narės ilgalaikio infrastruktūros plano ir investicijų (bei viso kuriamo tinklo) makroekonominio poveikio visam regionui ar šaliai.

Be to, gali būti, kad statytų kelių ypatybės ir pradiniai darbų baigimo grafikai buvo skirtingi. Vertinat projektų rezultatus reikėtų atsižvelgti ir į tai, kad įtakos gali turėti sudėtingos geomorfologinės sąlygos, projekto plano ir statybų sudėtingumas, inžinerinių objektų skaičius ir vieta, aplinkosaugos aspektai ir t. t.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

### V.

Rengiant paklausos prognozes, taigi ir skaičiuojant susijusias vienam naudotojui tenkančias sąnaudas, atsižvelgta į labai konkrečias aplinkybes tuose regionuose. Mažiau išsivysčiusiuose regionuose, kuriuose tik neseniai ėmė ryškėti gyventojų skaičiaus mažėjimo tendencija, naujų kelių statyba dažnai yra priemonė tokių atokių vietovių (*désenclavement*) prieinamumui pagerinti, nes keliai statomi siekiant per ilgesnį laiką pasireikšiančio skatinamojo poveikio. Taigi normalu, kad tokiuose regionuose tam tikrą (paprastai trumpą) laiką jais per dieną vidutiniškai naudojasi nedaug žmonių.

Be to, galimybė naudotis infrastruktūra turi įtakos darbuotojų judumui ir atsiliepia nedarbo lygiui mažiau mažiau apgyvendintuose, tačiau geriau prieinamuose regionuose.

### VI. a)

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir mano, kad ji yra iš dalies įgyvendinta. Pastaraisiais metais Komisija jau atliko kelis vieneto kainų tyrimus ir toliau tęs šią veiklą. Visų pirma ji ateinančiam programavimo laikotarpiui atnaujins Komisijos sąnaudų ir naudos analizės vadovą, skirtą visų rūšių projektams, vykdomiems pagal bendrai finansuojamas programas. Vertindama dabartinio programavimo laikotarpio didelės apimties projektus Komisija tikrina vieneto kainas, palyginti su kitais panašiais projektais ir, jei nustato būtinybę papildomai pagrįsti tas kainas, pateikia atitinkamų klausimų. JASPERS<sup>1</sup>, vertindama didelės apimties projektus, tikrina vieneto kainas lygindama jas su kitų to sektoriaus projektų vieneto kainomis, taip pat atsižvelgdama į kitą tarptautinę praktiką.

### VI. b)

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir mano, kad ji yra iš dalies įgyvendinta.

Komisija sutinka su nuomone, kad kelių projektams turėtų būti nustatyti aiškūs tikslai ir atitinkami su šiais tikslais susiję rodikliai. Šiuo metu šią informaciją iš tiesų reikalaujama nurodyti didelės apimties projektų aprašymuose bei sąnaudų ir naudos analizėje. Pagrįstų ir ekonomiškai veiksmingų techninių sprendimų atranka vyksta atliekant kiekvieno didelės apimties projekto galimybių studiją ir pasirinkčių analizę. Taip galima pasirinkti patį geriausią sprendimą. Valstybės narės turėtų tokius pačius principus, pvz., atrankos kriterijus, taikyti ir nedidelės apimties projektams. Komisijos pasiūlyme dėl struktūrinių ir investicijų fondų ateinančiu programavimo laikotarpiu nustatytas išsamus veiklos rezultatų planas ir sąlygos. Jei bus priimti, jie padės užtikrinti, kad būsimiems kelių projektams būtų numatyti aiškūs tikslai ir susiję rodikliai.

Komisija apsvarstys, kaip būtų galima keistis šios srities geriausia patirtimi, pavyzdžiui, būtų galima pasinaudoti JASPERS praktine patirtimi.

ES direktyvomis dėl viešųjų pirkimų siekiama užtikrinti sąžiningą ir atvirą konkurenciją visoje ES, vienodas sąlygas visiems ekonominės veiklos vykdytojams, nesuteikiant jiems nepagrįsto pranašumo ar nesudarant kliūčių, ekonomiškai naudingiausią viešųjų lėšų panaudojimą ir t. t. Būdamas Sutarčių sergėtoja Komisija užtikrina, kad valstybės narės, kurios pirmiausia atsako už ES teisės taikymą, perkeltų pirkimų direktyvų nuostatas į nacionalinius teisės aktus ir nustatytų teisės gynimo priemones, taikytinas perkantiesiems subjektams pažeidus teisyno nuostatas.

Vykdamt bendrąjį finansavimą pagal sanglaudos politiką laikomasi ES direktyvų dėl viešųjų pirkimų ir ES politikos principų. Komisija prižiūri, kad šie principai būtų įgyvendinti praktiškai. Ateinančiam programavimo laikotarpiui yra numatytos su viešaisiais pirkimais susijusios *ex ante* sąlygos.

<sup>1</sup> Bendra parama Europos regionų projektams. JASPERS – tai Europos Komisijos (Regioninės ir miestų politikos generalinio direktorato), Europos investicijų banko (EIB), Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko (ERPB) ir banko „Kreditanstalt für Wiederaufbau“ (KfW) partnerystė. Tai techninės pagalbos priemonė, skirta 12 ES valstybių narių, įstojusių į ES 2004 m. ir 2007 m. Pagal ją šioms valstybėms narėms teikiama parama aukštos kokybės didelės apimties projektams, iš dalies finansuosimams ES lėšomis, rengti.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

### VI. c)

Komisijos investicinių projektų sąnaudų ir naudos analizės vadove, kuris galioja visiems projektams, pateikiamos eismo prognozių modeliavimo gairės. Siekdama paskatinti keitimąsi gerąja patirtimi Komisija taip pat paragins JASPERS apsvarstyti šį klausimą planuojant būsimus tinklų kūrimo platformos susitikimus su valstybėmis narėmis.

### VI. d)

Komisija pripažįsta, kad reikėtų pateikti išsamesnės informacijos apie vieneto kainas ir apsvarstys šį klausimą ateinančiam programavimo laikotarpiui atnaujindama Komisijos sąnaudų ir naudos analizės vadovą.

### PASTABOS

#### 13.

Kartu su poveikio vertinimu reikia atlikti ir vertinimų, skirtų pokyčių mechanizms ir kitiems ekonominei aplinkai įtakos turintiems veiksniams (kaip antai, ekonomikos ciklams, disponuojamosioms pajamoms, transporto tendencijoms, kitų transporto rūšių plėtrai ir t. t.) ištirti. Be to, poveikis ekonominei plėtrai gali labiau priklausyti nuo kelių ir kitų rūšių transporto tinklo kūrimo pažangos, o ne nuo vieno projekto.

#### 14.

Ispanijos Jaraicejo projektą galima laikyti mažos apimties (tinkamų finansuoti išlaidų suma – tik 5,8 mln. EUR) projektu, iš kurio nėra gaunama pajamų. Pagal Ispanijos teisės aktus tokio dydžio projektui sąnaudų ir naudos analizė nebūtina.

#### 16.

Ekonomikos nuosmukis galėjo atsiliepti eismui. Be to, kelių infrastruktūros, sukurtos įgyvendinant projektus, numatomas eksploatavimo laikas – apytiksliai 30 metų. Taigi šių projektų investicijų grąžą reikėtų vertinti atsižvelgiant į viso eksploatavimo laikotarpio, o ne vien pirmųjų keleto eksploatavimo metų (iki 2010 m.) eismo duomenis, nes pirmaisiais metais eismas tikrai gali būti mažesnis nei numatyta.

#### 17.

Vokietijoje kategorijai „neatidėliotini“ priskirtini projektai nurodomi federaliniame plane ir vėliau, remiantis tam tikrais kriterijais, tai nustatoma įstatymu. Nepaisant to, sąnaudų ir naudos analizės ataskaitoje nurodytas naudos ir sąnaudų santykis turi visada būti didesnis už 1.

#### 18.

Net ir esant šiam, mažesniai, naudos ir sąnaudų santykiui, sprendimas finansuoti šį projektą nebūtų buvęs atšauktas, nes, Graikijos valdžios institucijų nuomone, projektas gali būti finansuojamas, jei naudos ir sąnaudų santykis yra ne mažesnis nei 1,2. Tai įrodo teigiamą šio projekto socialinę ir ekonominę vertę.

#### 19.

Komisija palankiai vertina teigiamą Audito Rūmų išvadą. Komisija mano, kad reikėtų labiau pabrėžti šių projektų svarbą didinant kelių saugą, įskaitant mirtingumo ir sunkių sužeidimų lygio mažinimą. Pagerinus kelių infrastruktūros kokybę sumažėja eismo įvykių ir patiriama mažiau sunkių sužeidimų.

Kitos tinkamos priemonės kelių infrastruktūros saugai patikrinti yra kelių saugos patikros statybų metu ir jau eksploatuojamų kelio dalių saugos patikrinimai.

#### 25. b)

Didelį visos statybos kainos ir važiuojamosios kelio dalies statybos kainos skirtumą lėmė tai, kad naudota daug inžinerinių objektų. Pavyzdžiui, įgyvendinant Herradura projektą trumpoje atkarpoje reikėjo pastatyti 3 tunelius, 4 tiltus ir 3 poviadukinius kelius. Neskaičiuojant šio projekto, Ispanijos projektų visos statybos kaina ir važiuojamosios kelio dalies statybos kaina būtų panašios.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

### 25. c)

Ispanijos atveju didelę važiuojamosios kelio dalies statybos kainą iš dalies galėjo lemti itin sudėtingos dviejų pasirinktų – Herradura ir Castell de Ferro-Polopo – projektų įgyvendinimo vietų geologinės sąlygos.

Lenkijos atveju vardijant didesnes kelių statybos kainas lėmusias priežastis galima paminėti didelį medžiagų kainos padidėjimą (30–40 proc. per pastaruosius 5 metus), rinkos perkaitimą dėl Lenkijos pradėtos plataus masto investicinės programos ir tam tikrais atvejais ypatingas geologines sąlygas.

### 30.

Atnaujinant S7 greitkelį buvo pastatyta apie 40 inžinerinių objektų – tai paaiškina didesnę, palyginti su panašiais projektais, kainą.

### 31.

Transporto poreikis yra išvestinis ir yra glaudžiai susijęs su ekonomine padėtimi. Ekonomikos sulėtėjimas ir krizė galėjo atsiliiepti ir eismo srautų intensyvumui, ir jų sudėčiai; j tai reiktų atidžiai atsižvelgti – pavyzdžiui, įvertinti procentinę sunkvežimių, autobusų, motociklų ir kt. dalį. Transporto rūšies pasirinkimui ir su projektu susijusiam metiniam dienos eismo vidurkiui gali turėti įtakos ir išorės veiksniai, kaip antai, degalų kaina. Kai tinka, reiktų atsižvelgti ir į sezoninius eismo srauto padidėjimus (pavyzdžiui, turistų eismo srautus).

Be to, kelių infrastruktūros, sukurtos įgyvendinant projektus, numatomas eksploatavimo laikas – apytiksliai 30 metų. Taigi eismo srautus geriausia būtų vertinti, atsižvelgiant į visą šį laikotarpį ir visą eksploatavimo laiką, o ne vien į keletą pirmųjų eksploatavimo metų. Eismo prognozės buvo parengtos atsižvelgiant į šį ilgesnį laikotarpį.

### Bendras atsakymas į 32 ir 33 dalių pastabas

Norint susidaryti išsamų vaizdą, svarbu turėti omenyje, kad rengiant paklausos prognozes, taigi ir skaičiuojant susijusias vienam naudotojui tenkančias sąnaudas, paprastai atsižvelgiama į labai konkrečias aplinkybes tuose regionuose. Mažiau išsivysčiusiuose regionuose, kuriuose tik neseniai ėmė ryškėti gyventojų skaičiaus mažėjimo tendencija, naujų kelių statyba dažnai yra priemonė tokių atokių vietovių (*désenclavement*) prieinamumui pagerinti, nes keliai statomi siekiant per ilgesnį laiką pasireikšiančio skatinamojo poveikio. Taigi normalu, kad tokia regione tam tikrą (paprastai trumpą) laiką jais per dieną vidutiniškai naudojasi nedaug žmonių.

Be to, galimybė naudotis infrastruktūra turi įtakos darbuotojų judumui ir atsiliepia nedarbo lygiui mažiau apgyvendintuose, tačiau geriau prieinamuose regionuose.

Ši analizė taip pat labai priklauso nuo geografinių aplinkybių, kuriomis buvo statomi audituoti keliai. Techniškai sudėtingesnių kelių vieno kilometro kaina paprastai yra didesnė nei kitų kelių kilometro kaina.

### 34.

Įgyvendinant La Herradura (Almunjekarą) projektą trumpoje atkarpoje reikėjo pastatyti 3 tunelius, 4 tiltus ir 3 poviadukinius kelius. Kaina padidėjo dėl itin sudėtingų Herradura projekto įgyvendinimo vietos geologinių sąlygų (taip pat žr. Komisijos atsakymą į 25 dalies b ir c punktų pastabas. Be to, sudarant Herradura projekto 2010 m. eismo prognozę nebuvo atsižvelgta į ekonomikos krizę – dėl jos planuotas metinis dienos eismo vidurkis sumažėjo daugiau nei 20 proc.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

### 35.

Sanglaudos politika įgyvendinama vadovaujantis pasidalijamojo valdymo ir subsidiarumo principu. Taigi valstybė narė turi galimybę pati pasirinkti konkretų kelio tipą ir yra pirmiausia už tai atsakinga. Potencialiai visi variantai yra priimtini su sąlyga, kad bendrai finansuojami projektai turės teigiamą socialinį ir ekonominį poveikį ir bus atrenkami laikantis programavimo dokumentų, priimtų pasikonsultavus su Komisija, nuostatų.

Be to, sprendimą dėl investicijų rūšies (greitkelis ar automagistralė) valstybė narė priima, atsižvelgdama ne vien į sąnaudas. Šis sprendimas taip pat priklauso nuo tos valstybės narės ilgalaikio infrastruktūros plano ir investicijų (bei viso kuriamo tinklo) makroekonominio poveikio visam regionui ar šaliai.

Statant greitkelius paprastai siekiama sujungti vietas ar regionų kaimus, miestelius ar miestus, o statant automagistrales siekiama sujungti kelias dideles aglomeracijas ir padidinti:

- a) darbuotojų judumą;
- b) regiono prieinamumą investuotojams.

### 37.

Komisija prašo žiūrėti atsakymą į 35 dalies pastabas.

### 40.

Pasiūlymų, kuriuose nurodyta neįprastai maža kaina, atmetimas atitinka viešųjų pirkimų taisyklės, jei pasiūlymas atmetamas ne automatiškai ir kiekvienam kandidatui suteikiama galimybė paaiškinti priežastis, dėl kurių jis gali siūlyti mažesnę kainą (žr. bylos „*Lombardini*“ prieš ANAS (C-285/99) 73 punktą).

Palaiapsniui atsisakius viešųjų pirkimų naudojant matematinę formulę sistemos, šiuo metu Ispanijoje konkurso laimėtoju skelbiamas ne vien tik mažiausią kainą pasiūlęs dalyvis. Atsižvelgiama ir į kitus kriterijus, kaip antai kokybę, įvykdymo terminą, aplinkosaugos reikalavimus, funkcines darbų savybes, galimybę naudoti pakaitus ir jų kainą ir t. t.

Kadangi Komisija pritaikė finansinę pataisą dėl matematinių formulių naudojimo Graikijoje, ir vėliau šios praktikos čia buvo palaipsniui atsisakyta, rizika, kad bendrovės, kurių pasiūlymai buvo atmesti, teiks paslaugas didesnėmis vieneto kainomis per bendrąsias įmones, yra sumažėjusi.

### 41.

Europos standartu (EN01317-5), kuriuo remdamosi kelių institucijos ir gamintojai gali nurodyti produkto efektyvumą bendru europiniu lygmeniu, užtikrinama kelio barjerų vidaus rinka.

Dabar, prireikus įrengti naujų apsauginių barjerų, kelių institucijos pagal Direktyvą 2004/18/EB privalo nurodyti savo reikalavimus remdamosi minėtu Europos standartu, ir kiekvienas gamintojas, kurio produktas atitinka kelių institucijos nurodytus efektyvumo reikalavimus, turėtų turėti galimybę pateikti pasiūlymą.

Prireikus įsigyti apsauginių barjerų, kuriems galioja standartas EN01317-5, naujose kelio dalyse įrengti arba (priežiūros ar remonto tikslais) apgadintų esamų barjerų dalims pakeisti perkantieji subjektai pirkimo specifikacijose turėtų nurodyti, kad tie barjerai turėtų būti pažymėti CE ženklu ir pasižymėti reikiamomis efektyvumo ir geometrinėmis savybėmis, kad efektyvumo ir estetiniu atžvilgiais derėtų su jau įrengtais barjeriais. Komisija mano, kad dėl šios standartizacijos Europos viešosios rinkos susiskaidymo nebeliks, ir tokių apsauginių barjerų gamintojai galės bet kurioje valstybės narėje vykdomuose pirkimuose siūlyti tų pačių techninių specifikacijų produktus, taip pasinaudodami masto ekonomijos privalumais.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

### 44.

Valstybės narės turi užtikrinti, kad būtų įrengtos eismo intensyvumui ir jo keliamo triukšmo lygiui proporcingos apsaugos nuo triukšmo priemonės. Europos aplinkos triukšmo direktyvoje 2002/49/EB valstybių narių reikalaujama priimti veiksmų planus keliams, kuriais per metus pravažiuoja daugiau nei 6 milijonai transporto priemonių. Rengiant šiuos veiksmų planus reikia pasikonsultuoti su vietos gyventojais.

### 45.

Pagal subsidiarumo principą Komisija negali įpareigoti valstybės narės taikyti vienokią ar kitokią konkrečią valdymo sistemą, tačiau gali informuoti valstybes nares ir perkančiąsias institucijas apie geriausią ES valstybių narių patirtį.

Nors Vokietijoje ir Lenkijoje už būsimus sąnaudų kainų pokyčius atsako rangovai, Ispanija taiko sudėtingesnę indeksavimo tvarką, ir pagal jos teisės aktus sąnaudų kainas galima peržiūrėti ir perskaičiuoti.

Kainų peržiūra Ispanijoje galioja daugiau nei vieneriems metams sudarytoms ir daugiau nei 20 proc. įvykdytoms darbų sutartims.

Graikijoje indeksavimas atliekamas kas ketvirtį iš anksto žinomose tvirtai nustatytose kategorijose. Nežinomas veiksnys yra medžiagų ir darbų kainos infliacija.

### 46.

Šešių Ispanijos projektų atveju vienam projektui vidutiniškai teko apie tris pakeitimus ir papildomas sutartis. Papildomos išlaidos vidutiniškai sudarė apie 20–30 proc. pradinės projekto vertės. Pakeitimai ir papildomos sutartys buvo pagrįsti, atsižvelgiant į susidariusias nenumatytas aplinkybes.

Dėl Lenkijos pasakyta, kad praeityje jai buvo taikytos finansinės pataisos dėl nepagrįstų papildomų darbų ir sutarčių pakeitimų. Svarbu rasti pusiausvyrą tarp požiūrio, kurį taikant leidžiamas tam tikras lankstumas, ir požiūrio, kurį taikant laikomasi pakankamai griežtos piktnaudžiauti neleidžiančios tvarkos.

Graikijoje vėlavimą įgyvendinti E75 PATHE projektą lėmė nenumatytos su šalies geomorfologinėmis savybėmis susijusios aplinkybės. Be to, vėlavimus dažnai lemia teisminės procedūros, žemės pasisavinimo klausimai ir nuolatinis archeologijos tarnybų dalyvavimas šioje veikloje.

Vokietijos atveju paprastai buvo nustatyta ES finansavimo riba, todėl papildomas išlaidas dengė pati valstybė narė. Šios išlaidos neturėjo įtakos ES biudžetui.

### 49.

Ispanijoje, pagal nacionalinius teisės aktus, susidarius nenumatytoms aplinkybėms leidžiama daryti pakeitimus ir sudaryti papildomas sutartis, dėl to vėluota baigti darbus. Tai buvo būdinga visiems pavyzdžiu pasirinktiems projektams ir galėjo būti ekonomiškai naudinga rangovams.

Dėl Graikijos pasakyta, kad nacionalinės valdžios institucijos ėmėsi taikyti ir tebetaiko priemones administraciniams gebėjimams gerinti ir biurokratizmui bei vėlavimams viešajame sektoriuje mažinti (siekiama paspartinti nusavintų žemių paskyrimo ir teismo procedūras, užtikrinti veiksmingesnę archeologijos tarnybų veiklą).

### 50.

Komisija pažymi, jog gali būti, kad statytų kelių ypatybės ir pradiniai darbų baigimo grafikai buvo skirtingi. Vertinat projektų rezultatus reikėtų atsižvelgti ir į tai, kad įtakos gali turėti tokie veiksniai kaip sudėtingos geomorfologinės sąlygos, projekto plano ir statybų sudėtingumas, inžinerinių objektų skaičius ir vieta, aplinkosaugos aspektai ir t. t. Šie veiksniai galėjo turėti didelės įtakos vidutinei vėlavimo įgyvendinti audituotus projektus (pavyzdžiui, Herradura projektą) trukmei.

# KOMISIJOS ATSAKYMAI

## IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

### IŠVADOS

#### 51.

Komisija palankiai vertina audito išvadą, kad kelių projektai davė rezultatų kelionės laiko taupymo ir saugos atžvilgiais – šie tikslai yra svarbūs kelių infrastruktūros srityje.

Kartu su projektų poveikio vertinimu reikia atlikti ir vertinimų, skirtų pokyčių mechanizmams ir kitiems ekonominei aplinkai įtakos turintiems veiksniams (kaip antai, ekonomikos ciklams, disponuojamosioms pajamoms, transporto tendencijoms, kitų transporto rūšių plėtrai ir t. t.) ištirti. Be to, poveikis ekonominei plėtrai gali labiau priklausyti nuo kelių ir kitų rūšių transporto tinklo kūrimo pažangos, o ne nuo vieno projekto.

#### 52.

Ekonomikos nuosmukis galėjo atsiliepti eismui.

Be to, kelių infrastruktūros, sukurtos įgyvendinant projektus, numatomas eksploatavimo laikas – apytiksliai 30 metų. Šių projektų investicijų grąžą reikėtų vertinti atsižvelgiant į viso eksploatavimo laikotarpio, o ne vien pirmųjų keleto eksploatavimo metų (iki 2010 m.) eismo duomenis.

#### 53. a)

Transporto poreikis yra išvestinis ir yra glaudžiai susijęs su ekonomine padėtimi. Ekonomikos sulėtėjimas ir krizė galėjo atsiliepti ir eismo srautų intensyvumui, ir jų sudėčiai; į tai reikėtų atidžiai atsižvelgti – pavyzdžiui, įvertinti procentinę sunkvežimių, autobusų, motociklų ir kt. dalį. Transporto rūšies pasirinkimui ir su projektu susijusiam metiniam dienos eismo vidurkiui gali turėti įtakos ir išorės veiksniai, kaip antai, degalų kaina. Kai tinka, reikėtų atsižvelgti ir į sezoninius eismo srauto padidėjimus (pavyzdžiui, turistų eismo srautus).

Be to, kelių infrastruktūros, sukurtos įgyvendinant projektus, numatomas eksploatavimo laikas – apytiksliai 30 metų. Eismo srautus geriausia būtų vertinti, atsižvelgiant į visą šį laikotarpį ir visą eksploatavimo laiką, o ne vien į keleto pirmųjų eksploatavimo metų. Eismo prognozės buvo parengtos atsižvelgiant į šį ilgesnį laikotarpį.

#### 53. b)

Sanglaudos politika įgyvendinama vadovaujantis pasidalijamojo valdymo ir subsidiarumo principu. Taigi valstybė narė turi galimybę pati pasirinkti konkretų kelio tipą ir yra pirmiausia už tai atsakinga. Potencialiai visi variantai yra priimtini su sąlyga, kad bendrai finansuojami projektai turės teigiamą socialinį ir ekonominį poveikį ir bus atrenkami laikantis programavimo dokumentų, priimtų pasikonsultavus su Komisija, nuostatų.

Be to, sprendimą dėl investicijų rūšies (greitkelis ar automagistralė) valstybė narė priima, atsižvelgdama ne vien į sąnaudas. Šis sprendimas taip pat priklauso nuo tos valstybės narės ilgalaikio infrastruktūros plano ir investicijų (bei viso kuriamo tinklo) makroekonominio poveikio visam regionui ar šaliai.

#### 53. c)

Gali būti, kad statytų kelių ypatybės ir pradiniai darbų baigimo grafikai buvo skirtingi. Vertinat projektų rezultatus reikėtų atsižvelgti ir į tai, kad įtakos gali turėti sudėtingos geomorfologinės sąlygos, projekto plano ir statybų sudėtingumas, inžinerinių objektų skaičius ir vieta, aplinkosaugos aspektai ir t. t.

#### 54.

Pasiūlymų, kuriuose nurodyta neįprastai maža kaina, atmetimas atitinka viešųjų pirkimų taisyklės, jei pasiūlymas atmetamas ne automatiškai ir kiekvienam kandidatui suteikiama galimybė paaiškinti priežastis, dėl kurių jis gali siūlyti mažesnę kainą (žr. bylos „Lombardini“ prieš ANAS (C-285/99) 73 punktą).

Palaipsniui atsisakius viešųjų pirkimų naudojant matematinę formulę sistemos, šiuo metu Ispanijoje konkurso laimėtoju skelbiamas ne vien tik mažiausią kainą pasiūlęs dalyvis. Atsižvelgiama ir į kitus kriterijus, kaip antai kokybę, įvykdymo terminą, aplinkosaugos reikalavimus, funkcinės darbų savybes, galimybę naudoti pakaitus ir jų kainą ir t. t.

Kadangi Komisija pritaikė finansinę pataisą dėl matematinių formulių naudojimo Graikijoje, ir vėliau šios praktikos čia buvo palaipsniui atsisakyta, rizika, kad bendrovės, kurių pasiūlymai buvo atmesti, teiks paslaugas didesnėmis vieneto kainomis per bendrąsias įmones, yra sumažėjusi.

# KOMISIJOS ATSAKYMAI

## 55.

Rengiant paklausos prognozes, taigi ir skaičiuojant susijusias vienam naudotojui tenkančias sąnaudas, atsižvelgta į labai konkrečias aplinkybes tuose regionuose. Mažiau išsivysčiusiuose regionuose, kuriuose tik neseniai ėmė ryškėti gyventojų skaičiaus mažėjimo tendencija, naujų kelių statyba dažnai yra priemonė tokių atokių vietovių (*désenclavement*) prieinamumui pagerinti, nes keliai statomi siekiant per ilgesnį laiką pasireikšiančio skatinamojo poveikio. Taigi normalu, kad tokiuose regionuose tam tikrą (paprastai trumpą) laiką jais per dieną vidutiniškai naudojasi nedaug žmonių.

Be to, galimybė naudotis infrastruktūra turi įtakos darbuotojų judumui ir atsiliepia nedarbo lygiui mažiau mažiau apgyvendintuose, tačiau geriau prieinamuose regionuose.

Ši analizė taip pat labai priklauso nuo geografinių aplinkybių, kuriomis buvo statomi audituoti keliai. Aki-vaizdu, kad techniškai sudėtingesnių kelių vieno kilometro kaina paprastai yra didesnė nei kitų kelių kilometro kaina.

## REKOMENDACIJOS

### 1 Rekomendacija

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir mano, kad ji yra iš dalies įgyvendinta. Pastaraisiais metais Komisija jau atliko kelis vieneto kainų tyrimus ir toliau tęs šią veiklą.

Vertindama dabartinio programavimo laikotarpio didelės apimties projektus Komisija tikrina vieneto kainas, palyginti su kitais panašiais projektais ir, jei nustato būtinybę papildomai pagrįsti tas kainas, pateikia atitinkamų klausimų. JASPERS, vertindama didelės apimties projektus, tikrina vieneto kainas lygindama jas su kitų to sektoriaus projektų vieneto kainomis, taip pat atsižvelgdama į kitą tarptautinę praktiką.

Komisija atsižvelgs į vieneto kainų klausimą ateinančiam programavimo laikotarpiui atnaujindama Komisijos sąnaudų ir naudos analizės vadovą, skirtą visų rūšių projektams, vykdomiems pagal bendrai finansuojamas programas.

### 2 Rekomendacija a)

Komisija sutinka su nuomone, kad kelių projektams turėtų būti nustatyti aiškūs tikslai ir atitinkami su šiais tikslais susiję rodikliai, ir mano, kad ši rekomendacija didelės apimties projektų atžvilgiu jau yra įgyvendinta. Šiuo metu šią informaciją reikalaujama nurodyti didelės apimties projektų aprašymuose bei sąnaudų ir naudos analizėje. Komisijos pasiūlyme dėl struktūrinių ir investicijų fondų ateinančiu programavimo laikotarpiu nustatytas išsamus veiklos rezultatų planas ir sąlygos. Jei bus priimti, jie padės užtikrinti, kad būsimiems kelių projektams būtų numatyti aiškūs tikslai ir susiję rodikliai.

Komisija mano, kad poveikį ekonomikai lems ne vien kelių projektai, bet ir kiti ekonominiai ir socialiniai veiksniai. Šiuo atžvilgiu Komisija primena, kad atskirti, kiek ekonominį poveikį lėmė kelių projektas, o kiek – kiti veiksniai, galima tik atliekant vertinimą, o ne nustačius rodiklį.

### 2 Rekomendacija b)

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir mano, kad ji yra iš dalies įgyvendinta. Šiuo metu pagrįstų ir ekonomiškai veiksmingų techninių sprendimų atranka vyksta atliekant kiekvieno didelės apimties projekto galimybių studiją ir pasirinkčių analizę. Taip galima pasirinkti patį geriausią sprendimą. Valstybės narės turėtų tokius pačius principus, pvz., atrankos kriterijus, taikyti ir nedidelės apimties projektams. Be to, 2008 m. Komisijos (Regioninės ir miestų politikos generalinio direktorato) paskelbtas investicinių projektų sąnaudų ir naudos analizės vadovas galioja visų rūšių, ne tik didelės apimties projektams. Komisija apsvarstys, kaip būtų galima keisti šios srities geriausią patirtimi, pavyzdžiui, būtų galima pasinaudoti JASPERS praktine patirtimi.

# KOMISIJOS ATSAKYMAI

## 2 Rekomendacija c)

Komisijai mano, kad ši rekomendacija jau įgyvendinta. ES direktyvomis dėl viešųjų pirkimų siekiama užtikrinti sąžiningą ir atvirą konkurenciją visoje ES, vienodas sąlygas visiems ekonominės veiklos vykdytojams, nesuteikiant jiems nepagrįsto pranašumo ar nesudarant kliūčių, ekonomiškai naudingiausią viešųjų lėšų panaudojimą ir t. t. Vykdam bendrąjį finansavimą pagal sanglaudos politiką laikomasi šių ES direktyvų dėl viešųjų pirkimų ir ES politikos principų. Komisija prižiūri, kad šie principai būtų įgyvendinti praktiškai ir prireikus imasi taisomųjų veiksmų. Ateinančiam programavimo laikotarpiui yra numatytos su viešaisiais pirkimais susijusios *ex ante* sąlygos.

## 3. Rekomendacija

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir mano, kad ji yra iš dalies įgyvendinta. Dabartiniu programavimo laikotarpiu kiekvieno didelės apimties kelių projekto atveju reikalaujama eismo prognozes įtraukti į paraiškos formoje pateikiamą paklausos analizę ir į sąnaudų ir naudos analizę. Šias prognozes Komisija atidžiai įvertina, siekdama užtikrinti jų tikroviškumą. Komisijos investicinių projektų sąnaudų ir naudos analizės vadove, kuris galioja visiems projektams, pateikiamos eismo prognozių modeliavimo gairės. Siekdama paskatinti keitimąsi gerąja patirtimi Komisija taip pat paragins JASPERS apsvarstyti šį klausimą planuojant būsimus tinklų kūrimo platformos susitikimus su valstybėmis narėmis.

## 4. Rekomendacija

Komisija pripažįsta, kad reikėtų pateikti išsamesnės informacijos apie vieneto kainas ir apsvarstyti šį klausimą ateinančiam programavimo laikotarpiui atnaujindama Komisijos sąnaudų ir naudos analizės vadovą.



Europos Audito Rūmai

**Specialioji ataskaita Nr. 5/2013**

**Ar ES sanglaudos politikos fondai tinkamai naudojami keliams?**

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras

2013 — 45 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-277-7

doi:10.2865/76154



## KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

### Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:  
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapi:  
Europos Sąjungos atstovybėse ([http://ec.europa.eu/represent\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/represent_lt.htm)),  
ES nepriklausančių šalių delegacijose ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_lt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm)),  
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* ([http://europa.eu/europedirect/index\\_lt.htm](http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm))  
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (\*)).

(\*) Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokestį, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

### Parduodamų leidinių galite įsigyti:

- svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>).

### Prenumeruoti leidinius galite:

- susisiekę su Europos Sąjungos leidinių biuro platintojais  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_lt.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_lt.htm)).

AUDITO RŪMAI AUDITAVO ES BENDRAI FINANSUOJAMŲ KELIŲ PROJEKTŲ VOKIETIJOJE, GRAIKIJOJE, LENKIJOJE IR ISPANIJOJE IMTĮ. AUDITO METU BUVO NUSTATYTA, KAD NEPAISANT TO, KAD PROJEKTAI SUSTIPRINO KELIAUTOJŲ SAUGUMĄ IR SUMAŽINO KELIONIŲ LAIKĄ, KAI KURIE KELIAI BUVO PASTATYTI PLATESNI IR SUDĖTINGESNI, NEI TO REIKĖJO FAKTINIAMS EISMO POREIKIAMS PATENKINTI. TARP AUDITUOTŲ ŠALIŲ YRA REIŠMINGŲ SĄNAUDŲ SKIRTUMŲ. AUDITO RŪMAI REKOMENDUOJA NAGRINĖTI SĄNAUDŲ SKIRTUMŲ PRIEŽASTIS IR REALISTIŠKIAU PLANUOTI BŪSIMUS KELIŲ PROJEKTUS.



EUROPOS AUDITO RŪMAI



ISBN 978-92-9241-277-7



9 789292 412777