

SANTRAUKA

Vertinimo pavadinimas: ES struktūrinių fondų lėšų, skirtų kelių sektoriaus projektams įgyvendinti, planavimo ir panaudojimo efektyvumo vertinimas.

Užsakovas: LR susisiekimo ministerija.

Vertinimą atliko: UAB „BGI Consulting“, 2012–2013.

Vertinimo tikslas, uždaviniai, apimtis, metodika ir informacijos šaltiniai

Tikslas – tobulinti ES lėšų, skirtų kelių sektoriaus projektams įgyvendinti, panaudojimą, įvertinant jų planavimo tinkamumą, tikslų ir uždavinių pasiekimo mastą, panaudojimo efektyvumą ir poveikį.

Uždaviniai:

- Atsižvelgiant į pasikeitusią ekonominę situaciją, įvertinti kelių sektoriuje nustatytų tikslų, uždavinių, priemonių ir suplanuotų projektų jiems pasiekti tinkamumą.
- Įvertinti, ar įgyvendinti projektai (fizinė apimtis ir finansavimas) buvo pakankami nustatytiems tikslams, uždaviniams pasiekti, ar lėšos, panaudotos šiems projektams, buvo panaudotos efektyviai.
- Įvertinti kelių sektoriaus projektams įgyvendinti skirtų ES struktūrinių fondų lėšų poveikį visuomenei, ekonomikai, verslui.
- Pateikti gerosios užsienio šalių praktikos atvejus, planuojant ES struktūrinių fondų lėšas kelių sektoriaus projektams ir juos įgyvendinant (pvz., finansavimo tipai, įgyvendinimo procedūros ir pan.).
- Atsižvelgiant į vertinimo rezultatus, pateikti rekomendacijas dėl kelių sektoriaus plėtros prioritetų ir priemonių 2014–2020 m.

Vertinimo apimtis:

Vertintos pagal 2007–2013 m. Ekonomikos augimo veiksmų programą įgyvendinamos kelių sektoriaus priemonės:

- VP2-4.3-SM-01-V „Kelių ir geležinkelių tinklo tobulinimas gerinant saugų eismą ir mažinant neigiamą poveikį aplinkai“
- VP2-4.4-SM-01-V „Valstybinės reikšmės kelių ir geležinkelių infrastruktūros techninių parametrų gerinimas“
- VP2-4.4-SM-02-R „Savivaldos transporto infrastruktūros modernizavimas ir plėtra“
- VP2-5.1-SM-01-V „Transeuropinės reikšmės automobilių kelių infrastruktūros pralaidumo didinimas, techninių parametrų gerinimas“
- VP2-5.4-SM-01-V „Saugų eismą gerinančios inžinerinės infrastruktūros diegimas, miestų aplinkkelių tiesimas“

Vertinimo metodika ir informacijos šaltiniai:

Vertinimo klausimai buvo sugrupuoti pagal vertinimo kriterijus: tinkamumas, rezultatyvumas, efektyvumas, tvarumas ir poveikis.

Atsižvelgiant į pasikeitusią ekonominę situaciją, įvertintas kelių sektoriuje nustatytų tikslų, uždavinių, priemonių ir suplanuotų projektų jiems pasiekti tinkamumas. Tinkamumas vertintas dviem kryptimis – socialinės-ekonominės aplinkos ir strateginių dokumentų pokyčių kontekste. Atlikta intervencijos logikos nuoseklumo analizė.

Įvertintas paramos skyrimo procedūrų tinkamumas, daugiausiai dėmesio skiriant projektų idėjų identifikavimo metu taikomiems kriterijams. Taip pat atlikta užsienio šalių projektų idėjų identifikavimo ir projektų atrankos patirties analizė.

Rezultatyvumo kriterijaus taikymas leido atsakyti, ar pasiekta tai, kas planuota. Naudojant rezultatyvumo vertinimo duomenis, įvertinta, ar pagal nustatytus įgyvendinimo rodiklius kelių sektoriaus projektams skirta pakankamai lėšų. Rezultatyvumo analizei atlikti naudoti investicijų finansiniai duomenys ir įgyvendinimo stebėsenos rodikliai.

Vertinant, ar tikslai ir uždaviniai buvo pasiekti mažiausiomis sąnaudomis, ir ar tomis pačiomis lėšomis galima pasiekti geresnių rezultatų, taikytas efektyvumo kriterijus. Apskaičiuoti santykiniai rodikliai (vieno vieneto vidutinės kainos) ir atliktas palyginimas su užsienio šalyse vykdytų atitinkamų investicijų santykiniais rodikliais. Palyginimui naudojami prieinami Latvijos, Vengrijos, Lenkijos ir Čekijos duomenys. Taip pat atlikta viešųjų pirkimų analizė, siekiant išsiaiškinti, ar pasireiškė konkurencija tarp paslaugų teikėjų ir tokiu būdu susidarė sąlygos mažiausioms galimoms kainoms.

Investicijomis sukurtų rezultatų tvarumas vertinime suprantamas kaip naudojimas rezultatais ateityje ir jų sukurtų socialinių-ekonominių naudų išlikimas pasibaigus programai.

Poveikio vertinimui taikytas makroekonominis modeliavimas, kuris grindžiamas bazinio scenarijaus (kontrafaktinės situacijos) naudojimu. Vertinimui buvo panaudotas HERMIN modelis, kuris yra vienas geriausiai žinomų modelių Europos Sąjungoje ir plačiai naudojamas Europos Parlamento ir Europos Komisijos užsakymu atliktose ir atliekamose studijose. Makroekonometrinio modeliavimo rezultatai papildyti pabaigtų įgyvendinti projektų paskesniosios (angl. *ex-post*) sąnaudų ir naudos analizės rezultatais, kurie atskleidžia atliktų investicijų teikiamą socialinę ir ekonominę naudą.

Įvardinti vertinimo šaltiniai papildyti interviu su LR susisiekimo ministerija, Transporto investicijų direkcija ir Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos medžiaga.

Pagrindiniai vertinimo rezultatai

Tinkamumas. Kelių sektoriaus investicijoms keliami tikslai yra ilgalaikiai, todėl daugiausia ekonomikos nuosmukio nulemti pokyčiai reikšmingos įtakos tikslų tinkamumui neturi ir naujų poreikių sektoriui nesuformuoja. Suplanuotų investicijų, skirtų kelių tinklo infrastruktūros būklės gerinimui, pralaidumo didinimui, aktualumas išlieka ir toliau. Didelis kelių eismo įvykių bei juose žuvusių asmenų skaičius yra viena didžiausių sektoriaus problemų ir iššūkių. Nors pasiekta reikšminga pažanga mažinant eismo įvykių ir juose žuvusiųjų skaičių, tačiau ši pažanga nepakankama, eismo saugumo problematika išlieka itin reikšminga.

Atlikta intervencijos logikos nuoseklumo analizė parodė, kad tikslai, uždaviniai, priemonės ir remiamos veiklos suplanuotos tinkamai.

Veikiantis paramos kelių sektoriui planavimo ir projektų atrankos mechanizmas leidžia suderinti nacionalinio ir ES strateginio planavimo kelių sektoriuje nuostatas ir konkrečių kelių būklės

stebėsenos duomenis (eismo intensyvumo, eismo saugumo, suminio kelio dangos suirimo laipsnio, kt.) ir padeda užtikrinti tinkamų projektų atranką.

Atlikta užsienio šalių – Airijos, Vokietijos ir Škotijos – patirties analizė rodo, kad kelių sektoriaus projektų idėjos formuojamos kelių tinklo strateginių tikslų ir esamos tinklo problematikos kontekste. Todėl pirmiausia, identifikuojant galimas projektų idėjas, atsižvelgiama į nacionalinę strateginę darbotvarkę, kelių tinklo plėtrai keliamus tikslus bei analizuojamos problemos ir iššūkiai, kylantys sektoriuje. Tokia projektų atrankos praktika taikoma ir Lietuvoje. Tolimesniuose projektų atrankos etapuose užsienio šalys taiko sąnaudų ir naudos analizės bei multikriterinės analizės metodus.

Rezultatyvumas. Penkioms kelių sektoriaus priemonėms EAVP iš viso suplanuota beveik 3,2 mlrd. litų parama iš ES fondų, o bendra suplanuota projektų vertė – apie 3,9 mlrd. litų. Iki 2012 m. pabaigos kontraktuota 99,4 proc. planuotų lėšų. Sutarčių sudarymo ir projektų įgyvendinimo duomenys rodo, kad priemonėms VP2-4.3-SM-01-V „Kelių ir geležinkelių tinklo tobulinimas gerinant saugų eismą ir mažinant aplinkai neigiamą poveikį“, VP2-4.4-SM-02-R „Savivaldos transporto infrastruktūros modernizavimas ir plėtra“ ir VP2-4.4-SM-01-V „Valstybinės reikšmės kelių ir geležinkelių infrastruktūros techninių parametru gerinimas“ buvo galima suplanuoti ambicingesnes produktų rodiklių reikšmes. Priemonės VP2-5.1-SM-01-V „Transeuropinės reikšmės automobilių kelių infrastruktūros pralaidumo didinimas, techninių parametru gerinimas“ produkto planui pasiekti buvo numatytos šiek tiek (apie 8 proc.) per mažos lėšų apimtys. Priemonei VP2-5.4-SM-01-V „Saugų eismą gerinančios inžinerinės infrastruktūros diegimas, miestų aplinkkelių tiesimas“ lėšų buvo skirta pakankamai.

Vertintas produkto ir rezultato planinių reikšmių pasiekimas. Produkto reikšmių pasiekimas iki 2012 metų pabaigos vertintinas pozityviai. Faktinis priemonių įgyvendinimas rodo, kad, panaudojant suplanuotas lėšas, pasiekiamos didesnės nei planuota produktų rodiklių reikšmės, išskyrus vieną priemonę – VP2-5.1-SM-01-V „Transeuropinės reikšmės automobilių kelių infrastruktūros pralaidumo didinimas, techninių parametru gerinimas“. Šios priemonės planuota produkto rodiklio reikšmė bus pasiekta, tačiau tam bus panaudota iki 11 proc. daugiau lėšų (šis procentas gali būti mažesnis, jeigu dalis lėšų įgyvendinimo metu bus sutaupyta).

Sunkumų kyla siekiant rezultato rodiklio „Sutrumpėjęs kelionės rekonstruotais automobilių keliais laikas“ (priemonė VP2-4.4-SM-01-V „Valstybinės reikšmės kelių ir geležinkelių infrastruktūros techninių parametru gerinimas“). Pagal priemonę suplanuoti kelių sektoriaus projektai jau yra baigti, tačiau rezultato rodiklio reikšmė planuota apimtimi gali būti nepasiekta (8 projektų faktiniai rezultatai dar neįvertinti; remiamasi kontraktavimo situacija). Šiuo metu nėra aišku, ar bus pasiekti rezultato rodikliai pagal priemones VP2-5.1-SM-01-V „Transeuropinės reikšmės automobilių kelių infrastruktūros pralaidumo didinimas, techninių parametru gerinimas“ ir VP2-5.4-SM-01-V „Saugų eismą gerinančios inžinerinės infrastruktūros diegimas, miestų aplinkkelių tiesimas“. VGTU atlikta studija abiejų priemonių planiniams rodikliams siūlo korekcijas.

Tose priemonėse, kurių rezultatų rodiklių pasiekimas nėra aiškus, planų pasiekimo negalima sieti su skirtų lėšų apimtimis. Kelių tiesimui ir rekonstrukcijai buvo skirta pakankamai lėšų, tačiau rezultato rodiklių pasiekimą lemia įvairūs, ne tik nuo kelių būklės priklausantys, veiksniai (ekonominė situacija šalies viduje, ekonominė situacija eksporto rinkose, kt.).

Efektyvumas. Sąnaudų palyginimui naudotų šalių kontekste (Latvija, Lenkija, Vengrija, Čekija) Lietuvos investicijų į kelius efektyvumas atrodo teigiamai. Daugumos priemonių atveju suplanuoti tikslai ir uždaviniai pasiekiami santykinai mažesnėmis sąnaudomis. Pavyzdžiui, pagal priemonę VP2-4.4-SM-01-V „Valstybinės reikšmės kelių ir geležinkelių infrastruktūros techninių parametru gerinimas“ asfaltuojami žvyrkeliai ir rekonstruojami valstybinės reikšmės keliai, nepriklausantys TEN-

T tinklui. Vieno žvyrkelio kilometro asfaltavimo planinė kaina sudaro apie 0,3 mln. eurų, o kelio rekonstrukcija – apie 0,9 mln. eurų. Pateikti užsienio šalių tikslius analogus, kurie būtų identiški pagal investicijų techninius parametrus, yra sudėtinga. Tačiau turimi pavyzdžiai iš Latvijos, Vengrijos, Lenkijos ir Čekijos rodo, kad vieno kilometro rekonstrukcijos bei naujų kelių tiesimo vidutinės kainos prasideda maždaug nuo 1 mln. eurų (1 kilometrui) ir siekia iki kelių milijonų eurų vienam kilometrui.

Tačiau sudėtingiausių projektų ruožai, sulaukiantys daugiausiai investicijų, Lietuvoje kainuoja santykinai brangiau, negu brangiausi kelių ruožai kitose nagrinėtose šalyse. Žinoma, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad tarptautinis palyginimas yra apribotas investicijų techninių skirtumų, taip pat metodikų, kaip apibrėžiamas projektas ir skaičiuojami investicijų kilometrai.

LAKD duomenimis, vidutinis pasiūlymų skaičius valstybinės reikšmės kelių projektų pirkimuose 2009–2011 metais buvo 2,975 pasiūlymai. Regioninės reikšmės kelių projektų pirkimuose nustatytas didesnis vidutiniškai gaunamų pasiūlymų skaičius, nei valstybinės reikšmės kelių projektuose. Bendras regioninės reikšmės kelių projektų pirkimų vidurkis sudaro vidutiniškai 3,9 pasiūlymo. Santykinai mažesnis gautų pasiūlymų skaičius valstybinės reikšmės kelių projektų pirkimuose paaiškinamas stambesne darbų apimtimi, skirtingu objektų inžineriniu sudėtingumu. Įprastai regionų investiciniai objektai yra mažesni, nei valstybinės reikšmės kelių projektų. Pakankamas konkurencijos lygis tarp darbų ir paslaugų teikėjų yra būtina sąlyga efektyviam investicijų į kelius lėšų panaudojimui. Todėl aktualu reguliariai stebėti ir analizuoti konkurencijos lygį kelių sektoriaus pirkimuose.

Poveikis. Investicijų ilgalaikius socialinius ir ekonominius padarinius bei jų naudą geriausiai atspindi BVP, kuris yra visuotinai priimtinas gerovės rodiklis, taip pat kiti nacionalinių sąskaitų rodikliai, tokie kaip našumas, užimtumas ar darbo užmokesčio dydis. Vertinimo metu atlikto makroekonometrinio modeliavimo rezultatai rodo, kad dėl analizuojamų investicijų į kelių sektorių 2007–2020 m. sukurtas papildomas BVP 2,3 karto viršija pačias investicijas (iš visų finansavimo šaltinių, išreikštas proc. nuo BVP). Tai rodo, kad investicijos į kelių sektoriaus projektus atsipirks. Veiksmų programos įgyvendinimo metais dominuoja paklausos pusės sąlygotas teigiamas poveikis (kelius tiesiančios statybos bendrovės gauna pajamas, perka medžiagas, moka darbo užmokestį, samdo subrangovus, todėl didėja tiek statybos sektoriaus ir jį aprūpinančių verslų pridėtinė vertė, tiek apskritai vartojimas), o pasibaigus veiksmų programos įgyvendinimui išlieka pasiūlos pusės sąlygojamas ilgalaikis teigiamas poveikis dėl pagerintos kelių infrastruktūros (t. y. dėl sumažintų transportavimo sąnaudų padidėja Lietuvos įmonių tarptautinis konkurencingumas ir tuo pačiu produkcijos apimtys). 2010 metais, kai finansinė injekcija buvo didžiausia, dėl pasireiškusio paklausos pusės poveikio BVP lygis buvo apie 1,9 proc. didesnis, lyginant su scenarijumi „be investicijų“, o pasibaigus veiksmų programos įgyvendinimui išlieka kuklus, bet ilgalaikis poveikis, dėl kurio BVP lygis yra apie 0,4 proc. didesnis, lyginant su scenarijumi „be investicijų“.

Analizuojamų investicijų padarinių visuomenei, ekonomikai ir verslui teikiamą naudą atspindi ir kiti gerėjantys ekonominiai rodikliai. Visuomenei ši nauda pirmiausia pasireiškia per didesnę, lyginant su baziniu scenarijumi („be investicijų“) užimtumą ir darbo užmokestį. Didžiausias poveikis užimtumui pasireiškė 2010 metais (kai projektų išlaidos buvo didžiausios) ir sudarė 22,5 tūkst. užimtųjų, t. y. tiek užimtųjų 2010 metais buvo daugiau nei būtų buvę nesant investicijų (po 2015 metų pasibaigus paklausos pusės poveikiui, toliau išlieka ilgalaikis pasiūlos pusės sąlygotas užimtųjų prieaugis, sudarantis apie 1,7 tūkst.). Vidutinis metinis papildomas užimtųjų skaičius 2007–2015 m. laikotarpiu sudarė 6 930. Didžiausias poveikis darbo užmokesčiui pasireiškė 2011 metais, kai dėl atliktų investicijų darbo užmokestis buvo 2,36 proc. didesnis, nei būtų buvęs be analizuojamų investicijų. Tuo tarpu analizuojamų investicijų verslui teikiama nauda ilguoju laikotarpiu pasireiškia per mažėjančias

pervežimų sąnaudas ir augantį našumą, šių veiksmų nulemtą Lietuvos įmonių tarptautinio konkurencingumo ir produkcijos apimčių augimą.

Vertinimo rekomendacijos

Suformuotos šios vertinimo rekomendacijos:

- Rekomenduojame prioritetą teikti tiems kelių sektoriaus projektams, kurie kuria didžiausią socialinę ir ekonominę naudą.
- 2014–2020 m. rekomenduojame numatyti lėšas inovacijų ir MTEP veiklų įgyvendinimui kelių sektoriuje (intelektinės transporto sistemos ir paslaugos, inovacijos, susijusios su kelių dangomis, sistemų optimizavimo tyrimai, kt.)
- 2014–2020 m. rekomenduojame toliau investuoti į infrastruktūrinės eismo saugos priemones, didelį dėmesį taip pat skiriant vairuotojų elgsenos keitimui bei kitoms organizacinėms priemonėms.
- Siekiant tinkamai pasirengti 2014–2020 m. finansinei perspektyvai ir užtikrinti pakankamą projektų parengtumą, rekomenduojame kuo anksčiau pradėti 2014–2020 m. galimų projektų techninės ir kitos dokumentacijos rengimą bei nuosavybės klausimų sprendimą. Vis dėlto, projektų parengtumo lygis neturėtų tapti pirminiu veiksmu priimant sprendimą dėl finansavimo skyrimo, taip pat yra būtina užtikrinti, kad projektas atitiktų strateginę transporto politikos darbotvarkę.
- Siekiant sustiprinti tinkamiausių projektų identifikavimo procesą rekomenduojame tobulinti ir (arba) atnaujinti naudojamą dangų valdymo sistemą, kuri padėtų tiksliau identifikuoti ruožus, kuriuose reikalinga rekonstrukcija ar kiti darbai.
- Stiprinti regionų atrenkamų kelių projektų ekonominį pagrįstumą.
- Planuojant kelių sektoriaus naujų projektų terminus, atsižvelgti į pasikeitusią statybos užbaigimo procedūrų tvarką ir atitinkamai planuoti projektų pabaigos terminą.
- Rekomenduojama reguliariai stebėti ir analizuoti konkurencijos lygį kelių sektoriaus pirkimuose. Nustačius neigiamas tendencijas, rekomenduojama peržiūrėti darbų ir paslaugų teikėjams keliamus kvalifikacinius reikalavimus ir pirkimo objektų sudarymo praktiką.
- Rengiant 2014–2020 m. kelių sektoriaus priemones, rekomenduojame iš anksto aiškiai apibrėžti ir paskelbti naudojamų stebėsenos rodiklių skaičiavimo metodikas. Siekiant vienodo rodiklių reikšmių skaičiavimo projektų lygmenyje, rekomenduojame su rodiklių skaičiavimo metodikomis supažindinti pareiškėjus.
- 2014–2020 m. rekomenduojame apsvarstyti galimybes vietoje rodiklio „padidėjęs automobilių keliais gabentų krovinių kiekis“ naudoti labiau nuo investicijų į kelius priklausančius rezultato rodiklius, pavyzdžiui „transporto priemonės sutaupytas laikas“, „vidutinis greičio pokytis“, „pasikeitęs kelio pralaidumas“ ar kt.