Vai īstenotā valsts un pašvaldību politika ir veicinājusi pašvaldību ceļu un ielu attīstību?

VK revīzijas ziņojums • Rīga, 2016. gada februāris

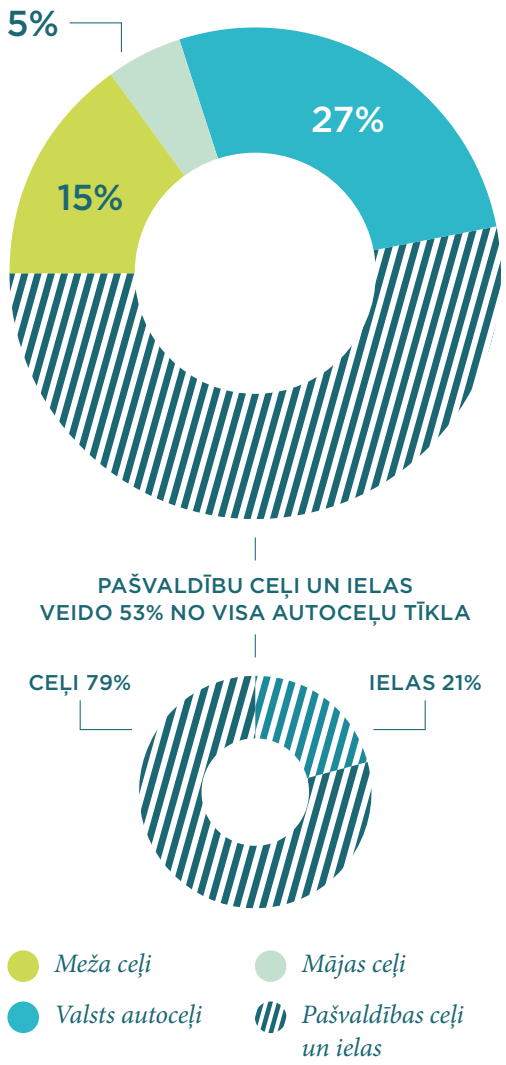
Latvijas Republikas
Valsts kontrole

Motivācija

Mobilitātes nodrošināšana ir izvirzīta kā viena no prioritātēm nacionālajos attīstības plānošanas dokumentos. Pašvaldību ceļi un ielas veido 53 % jeb 38 480 km (no tiem 30 493 km ir ceļi un 7987 km ir ielas) no kopējā autoceļu tīkla.

Arvien biežāk gan plašsaziņas līdzekļos, gan iedzīvotāju sūdzībās un pašvaldību attīstības plānošanas dokumentos ir ietverta informācija par pašvaldību ceļu un ielu kritisko stāvokli. Kā viens no būtiskākajiem iemesliem tiek minēts finanšu līdzekļu trūkums, kā rezultātā ir iespējams izpildīt tikai ceļu un ielu uzturēšanas minimālās prasības, palēninot stāvokļa pasliktināšanos, nevis attīstīt ceļu un ielu infrastruktūru.

Revīzija ir veikta, lai novērtētu, vai izlasē iekļautajās pašvaldībās ceļu un ielu uzturēšanai paredzētie līdzekļi ir izlietoti efektīvi un ekonomiski — vai ar piešķirtajiem finanšu līdzekļiem ir nodrošināts iespējami labākais ceļu un ielu tehniskais stāvoklis atbilstoši iedzīvotāju interesēs noteiktajām prioritātēm.



Attēls nr. 1. *Valsts un pašvaldību autoceļu sadalījums Latvijā.*

LIAS 2030
PRIORITĀTE: TELPISKĀS ATTĪSTĪBAS PERSPEKTĪVA

NAP 2020
MĒRĶIS: Nodrošināt attīstības centru ērtu un drošu sasniedzamību, t.sk. panākot 2020. gadā labu braukšanas kvalitāti pa autoceļiem, kas savieno nacionālas un reģionālas nozīmes attīstības centrus, un sabiedriskā transporta pieejamības paaugstināšanu, izveidojot efektīvu un sabalansētu sabiedriskā transporta sistēmu.

UZDEVUMI
Tieši uz pašvaldību ceļiem un ielām attiecināmu uzdevumu nav.

TAP 2020
MĒRĶIS: Mērķis: Konkurētspējīga, ilgtspējīga, komodāla transporta sistēma, kas nodrošina augstas kvalitātes mobilitāti, efektīvi izmantojot resursus, t.sk. ES fondus.

UZDEVUMI
Tieši uz pašvaldību ceļiem un ielām attiecināmu uzdevumu nav.

Attēls nr. 2. *Vai nacionāla līmeņa attīstības plānošanas dokumentos ir definēti mērķi un uzdevumi, kas veicinātu pašvaldību ceļu un ielu attīstību?*

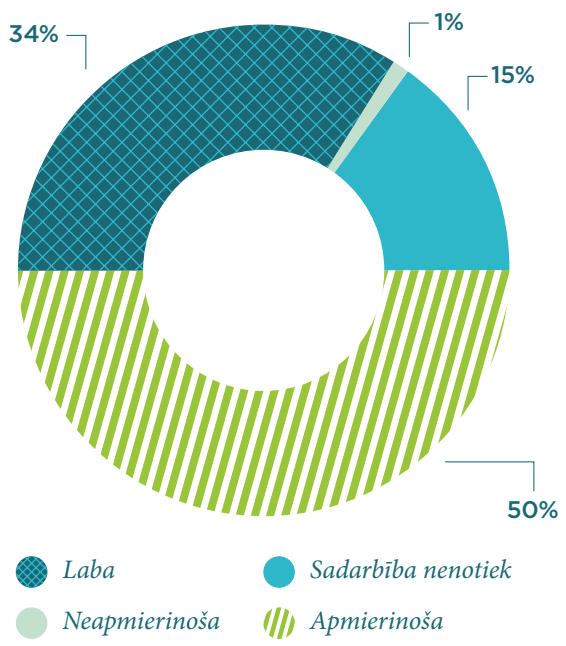
Galvenie secinājumi

Satiksmes ministrija ir izstrādājusi un īsteno transporta politiku attiecībā uz valsts autoceļiem, kā arī, izstrādājot un īstenojot šo politiku, ņem vērā pašvaldību intereses attiecībā uz valsts autoceļu tīkla sakārtošanu.

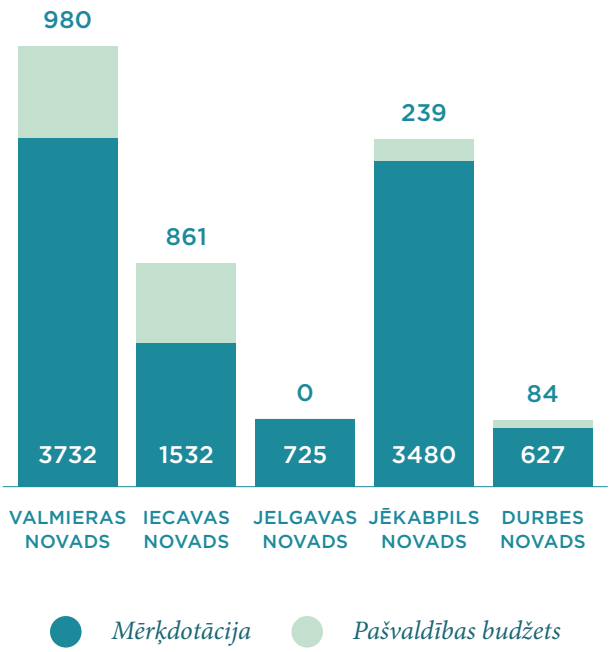
Tomēr attiecībā uz pašvaldību ceļu un ielu tīklu, kas veido 53 % no visa kopējā autoceļu tīkla, vienotas transporta politikas nav. Satiksmes ministrijas izstrādātajā transporta politikā paredzētie mērķi un uzdevumi ir attiecināmi tikai uz valsts autoceļu tīklu, savukārt Pašvaldību izstrādātajos attīstības plānošanas dokumentos Pašvaldību ceļu un ielu infrastruktūras attīstība ir kā instruments dažādu, atšķirīgu Pašvaldības mērķu sasniegšanai, kas nav tieši saistīti ar nacionālajos attīstības plānošanas dokumentos noteikto prioritāti transporta jomā. Turklāt trūkumi Pašvaldību rīcībā, plānojot ceļu un ielu infrastruktūras attīstību, aktivitātes un budžetu, nenodrošina priekšnoteikumus valsts un Pašvaldību plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanai, tajā skaitā ceļu un ielu infrastruktūras attīstībai un ilgtspējas saglabāšanai.

Katru gadu pašvaldību ceļu un ielu pārvaldībai Mērķdotācijas veidā tiek piešķirts finansējums vismaz 24 % no kopējā valsts autoceļu fonda. Aprēķinot pašvaldību aptaujas anketās norādīto ceļu un ielu uzturēšanai izlietoto vidējo finanšu līdzekļu apmēru[1], tika konstatēts, ka 2014. gadā 91,55 % jeb

1 Aprēķinā nav ietverti dati par Rīgas pilsētas pašvaldību, kas 2014. gadā 24,94 %, 2015. gadā – 55,34 % un 2016. gadā – 45 % ir izlietojusi un plāno izlietot ceļu un ielu uzturēšanai.



Attēls nr. 3. *Kā pašvaldības ir novērtējušas sadarbību ar Satiksmes ministriju.*



Attēls nr. 4. *Izlietotais finansējums pašvaldību ceļu un ielu uzturēšanai 2014. gadā uz 1 km (euro).*

30 901 788 euro no Mērķdotācijas ir izlietoti ceļu un ielu ikdienas un periodiskai uzturēšanai, 2015. gadā pašvaldības plānoja šim mērķim izlietot 92,37 %, bet 2016. gadā plāno izlietot – 94,06[2] %, kapitālieguldījumiem atvēlot vien nelielu finansējuma daļu. Līdz ar to Satiksmes ministrija nav nodrošinājusi, ka Mērķdotācija, tās sadales un piešķiršanas kārtība veicina progresu pašvaldību ceļu un ielu infrastruktūras ilgtspējas saglabāšanā un attīstībā.

Ministru kabinetam ne retāk kā reizi trijos gados ir jāpārskata[3] pašvaldībām paredzēto Mērķdotācijas sadalījumu atbilstoši normatīvajā aktā[4] paredzētajam algoritmam, ņemot vērā aktuālu pašvaldības teritorijā reģistrēto transportlīdzekļu skaitu, pašvaldības īpašumā esošo ielu un tiltu laukumu un ceļu garumu. Tomēr Mērķdotācijas apmērs katrai pašvaldībai vēl arvien tiek aprēķināts, ņemot vērā neaktuālus 2009. gada datus, kā rezultātā Pašvaldības ir saņēmušas Mērķdotācijas daļas lielākā vai mazākā apmērā, nekā tām objektīvi pienāktos. Aprēķinot Mērķdotāciju pēc aktuāliem datiem 2014. un 2015. gadā, tika konstatēts, ka visvairāk pārmaksāts ir Cēsu novada pašvaldībai — 385 915 *euro*, savukārt Mārupes novada pašvaldība ir saņēmusi par 438 628 *euro* mazāk, nekā tai pienāktos.

Revīzijas laikā tika izstrādāti un stājās spēkā grozījumi MK noteikumos Nr. 173 izslēdzot pienākumu

2 2016. gada aprēķinā nav ņemta vērā Ventspils novada pašvaldība, kas aptaujas anketā nenorādīja plānoto uzturēšanas izdevumu procentu apmēru.

3 MK 11.03.2008. noteikumu Nr. 173 «Valsts pamatbudžeta valsts autoceļu fonda programmai piešķirto līdzekļu izlietošanas kārtība» 9. punkts.

4 MK 11.03.2008. noteikumu Nr. 173 «Valsts pamatbudžeta valsts autoceļu fonda programmai piešķirto līdzekļu izlietošanas kārtība» 1. pielikums.

APSEKOŠANA

- ceļu tehniskā stāvokļa apsekošana
- situācijas fiksēšana apsekošanas žurnālā, norādot: apsekošanas datumu, apsekotā ceļa nosaukumu un kilometrāžu, atklātos trūkumus, nepieciešamos pasākumus trūkumu novēršanai un trūkumu novēršanas termiņu

DARBU IZPILDE UN PĒCPĀRBAUDE

- trūkumu novēršanas darbu veikšana un darbu veikšanas izpildes kontrole uz vietas darbu veikšanas vietā
- trūkumu novēršanas laikā veikto darbu norādīšana darbu nodošanas un pieņemšanas žurnālā, norādot precīzu darbu veikšanas vietu, laiku un apjomu
- atzīmes par trūkumu novēršanu izdarīšana ceļa tehniskā stāvokļa apsekošanas žurnālā

SAMAKSA

- darbu pieņemšanas – nodošanas akta sagatavošana un parakstīšana
- rēķina saskaņošana, apstiprināšana un samaksa

Attēls nr. 5. *Nepieciešamās procedūras un dokumenti, lai rēķini par ceļu un ielu uzturēšanas darbiem būtu pamatoti.*

reizi trijos gados pārskatīt Mērķdotācijas sadalījumu atbilstoši aktuāliem datiem.

Arī Pašvaldības nav nodrošinājušas objektīvas un patiesas informācijas apkopošanu par to īpašumā esošo ceļu un ielu infrastruktūras apjomu un tehnisko stāvokli (ceļu un ielu saraksti noteiktajā termiņā netiek iesniegti VAS «Latvijas Valsts ceļi» un dažos gadījumos nav aktualizēti kopš 2002. gada, netiek veikti satiksmes intensitātes mērījumi, 129,17 km pašvaldību ceļu un ielu nav noteiktas uzturēšanas klases, ceļi un ielas tiek klasificētas pēc pazīmēm, kādas neparedz normatīvie akti un ceļu un ielu sarakstos tiek norādīti faktiskajai situācijai neatbilstoši seguma veidi), tādējādi veidojot maldinošu kopējo informāciju par valstī esošo autoceļu apjomu un tehnisko stāvokli.

Pašvaldības nav nodrošinājušas tādu pašvaldību ceļu un ielu infrastruktūras pārvaldību, kas veicinātu finanšu līdzekļu lietderīgu izlietojumu, ceļu un ielu ilgtspējas saglabāšanu un mobilitātes nodrošināšanu, it īpaši, sagatavojot attīstības plānošanas dokumentus un definējot prioritātes, nodrošinot budžeta plānošanas sasaisti ar attīstības mērķiem, īstenojot investīciju projektus, kā arī organizējot ceļu un ielu uzturēšanas darbus un kontrolējot to izpildi.

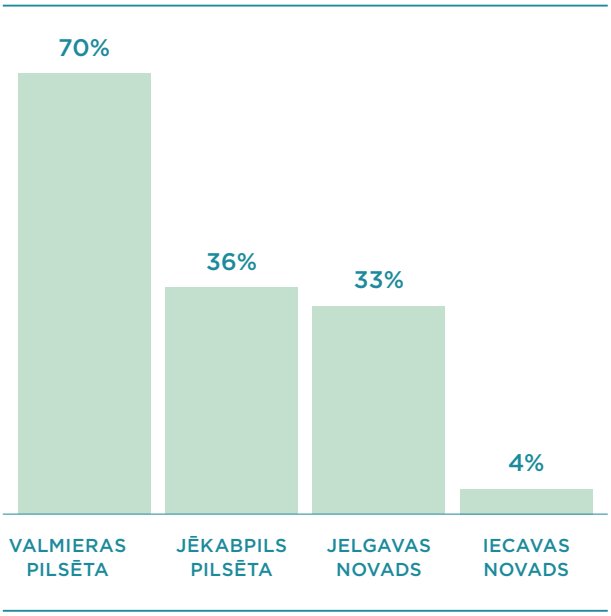
Trūkumi pašvaldību darba organizācijā, it īpaši kvalitatīvas apsekošanas neveikšana pirms ceļu un ielu uzturēšanas darbiem, kā arī normatīvo aktu par apsekošanas periodiskumu prasību neievērošana un neatbilstoša normatīvajos aktos noteikto dokumentu (apsekošanas un darbu izpildes žurnālu u. c.) sagatavošana, faktiski neļauj veikt finanšu līdzekļu, tajā skaitā Mērķdotācijas, izlietojuma kontroli, pārliecinoties, vai veiktie ielu uzturēšanas darbi tiešām ir veikti, vai tie ir veikti izdevumu attaisnojuma dokumentos norādītajā apmērā, kā arī vai šādi darbi vispār bija nepieciešami.

2014. gadā un 2015. gada pirmajā pusgadā Pašvaldības ceļu un ielu uzturēšanas darbiem ir izlietojušas 3 275 874 euro. Pašvaldību izveidotās kontroles pro-

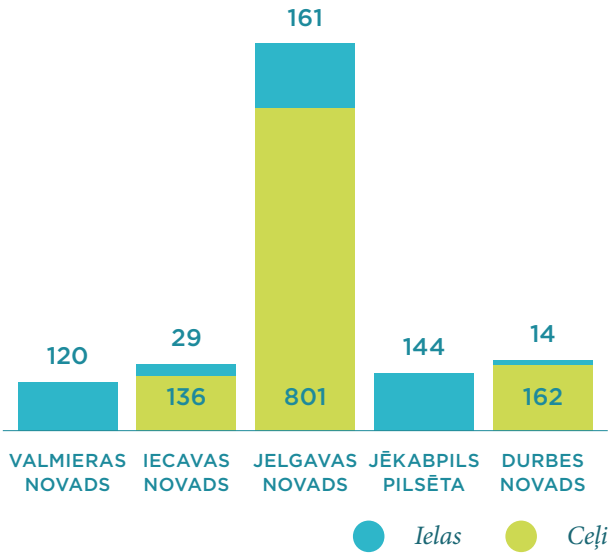
cedūras nenovērš risku, ka ceļu un ielu uzturēšanai paredzētie līdzekļi varēja tikt izmantoti nelietderīgi un pakalpojumu sniedzēju rēķini varēja tikt izrakstīti un samaksāti par uzturēšanas darbiem, kas faktiski nav veikti, nav veikti nepieciešamajā apjomā vai kvalitātē, jo nepilnīgi tiek dokumentēta ielu apsekošana pirms un pēc uzturēšanas darbiem un atbilstoši normatīvo aktu prasībām netiek aktualizēta informācija par ceļu un ielu raksturlielumu izmaiņām. Pašvaldības ne vienmēr ir noteikušas prioritāri uzturamos ceļus un ielas un ne vienmēr intensīvāk ir uzturējušas sociāli un ekonomiski nozīmīgākos ceļus.

Revīzijai piesaistītais eksperts[5], kas veica 26 ceļu un ielu ar asfalta segumu un 45 ceļu un ielu ar grants segumu apsekošanu, konstatēja, ka kopumā 40 % apsekoto ceļu un ielu vairs nav piemērotas «bedrīšu remontam», jo segums ir vienos labojumos, ne arī grants seguma greiderēšanai, jo segumam vairs nav tīra, nepiesārņota un salizturīga drenējošā slāņa un grants seguma virskārta nav atjaunota. Līdz ar to Pašvaldības finanšu līdzekļus bieži ir izlietojušas darbiem, kas nenodrošina ceļu un ielu ilgtspējas saglabāšanu, kas ir nelietderīga līdzekļu izlietošana īsam laika periodam.

Diemžēl Satiksmes ministrijas un VAS «Latvijas Valsts ceļi» veiktie kontroles pasākumi — tehniskās revīzijas un Mērķdotācijas izlietošanas auditi, kuru veikšanai tiek izlietoti 366 104,69 *euro* gadā, nav novērsuši būtiskas nepilnības darba organizācijā un normatīvo aktu pārkāpumus Pašvaldību rīcībā ar Mērķdotācijas finanšu līdzekļiem. Piemēram, tehniskās revīzijas aktā[6] ir konstatētas būtiskas nepilnības Durbes novada pašvaldības darbībā, kuras bija



Attēls nr. 6. *Cik procentus no ceļiem un ielām Pašvaldības nav apsekojušas 2014.gadā.*



Attēls nr. 7. *Pašvaldību ceļu un ielu kopgarums (km).*

5 2015. gada 14.augusta SIA «2i consult» atzinums «Par Valsts kontroles 2015. gada 14.augusta darba uzdevumu Nr. 1-2.3.1/767».

6 VAS «Latvijas Valsts ceļi» 17.04.2014. tehniskās revīzijas akts Durbes novadā.

jānovērš līdz 2014. gada 17. decembrim, tomēr revīzijā tika konstatēts, ka nepilnības, piemēram, «Nav darbu žurnāli par 2014. gadu, nav novada autoceļu saraksts atbilstoši MK noteikumiem Nr. 1052, nav veikta gada nobraukuma uzskaite», nav novērstas. Tāpat Jelgavas novada pašvaldībā veiktās 2014. gada 29. maija tehniskās revīzijas aktā Nr. 11 norādīts, ka maija mēnesī veikta sniega tīrīšanas pārbaude.

Būtiskākie ieteikumi

Pamatojoties uz lietderības un likumības revīzijas secinājumiem, Satiksmes ministrijai tika sniegti 4 ieteikumi, kurus ieviešot, tiks nodrošināta vienotas transporta politikas īstenošana autoceļu infrastruktūras jomā, t. i., Satiksmes ministrijas attīstības plānošanas dokumentos tiks paredzēti rīcības virzieni un aktivitātes, kas veicinās arī pašvaldību ceļu un ielu infrastruktūras ilgtspējas saglabāšanu un attīstību, kā arī tiks pilnveidota Satiksmes ministrijas darbība, organizējot un koordinējot transporta politikas īstenošanu un veicot darbu uz pašvaldību ceļiem un ielām pārraudzību.

Pašvaldībām kopumā tika sniegti 29 ieteikumi, kurus ieviešot:

- tiks uzlabota attīstības plānošana un pilnveidota tās sasaiste ar budžeta plānošanu, radot priekšnoteikumus efektīvai ceļu un ielu infrastruktūras attīstībai un ilgtspējas saglabāšanai;
- tiks nodrošināta aktuālas un precīzas informācijas par ceļu un ielu infrastruktūras apjomu un stāvokli uzkrāšana un vērtēšana;
- tiks uzlabota ceļu un ielu ikdienas uzturēšanas darbu organizācija un novērtēts ceļu infrastruktūras noslogojums efektīvai un ekonomiskai ceļu ikdienas uzturēšanai;
- tiks ieviestas kontroles, novēršot iespējas nelietderīgai rīcībai ar ceļu un ielu uzturēšanai paredzētajiem finanšu līdzekļiem.

Foto ©Shutterstock.com

Latvijas Republikas
Valsts kontrole