



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

GAMINTOJO ATSAKOMYBĖS PRINCIPO TAIKYMAS

2017 m. spalio 31 d. Nr. VA-2017-P-20-2-19



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto svetainėje www.vkontrole.lt

SANTRAUKA

Audito svarba

Ilgalaikis strateginis atliekų tvarkymo tikslas – užtikrinti žmonių sveikatai ir aplinkai saugų atliekų tvarkymą. Siekiant įgyvendinti šį tikslą, taikomas gamintojo atsakomybės principas, t. y., gamintojams ir importuotojams numatyta atsakomybė už jų vidaus rinkai patiektų gaminių ir pakuočių poveikį aplinkai per visą būvio ciklą nuo gamybos iki saugaus atliekų sutvarkymo.

Gamintojo atsakomybės principas Lietuvoje įteisintas daugiau nei prieš 10 metų ir taikomas 9-ioms atliekų rūšims. Gaminius ir pakuotes vidaus rinkai tiekia apie 15 tūkst. gamintojų ir importuotojų, veikia 8-ios gamintojus ir importuotojus vienijančios organizacijos, 2013–2015 m. atliekas tvarkė ne mažiau kaip 159 atliekų tvarkytojai, turintys teisę išrašyti atliekų sutvarkymą įrodančius dokumentus.

Aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę vykdančios institucijos, siekdamos mažinti aplinkos teršimą atliekomis ir užtikrinti tinkamą ir saugų atliekų sutvarkymą, vykdo gamintojo atsakomybės principo taikymo kontrolę.

Gamintojo atsakomybės principo įgyvendinamas aktualus kiekvienam gyventojui, nes, įsigydamas gaminių ir gaminiams papildytų pakuočių, jis sumoka už įsigytų gaminių atliekų tvarkymą. Kontrolę vykdančios institucijos patikrinimų metu nustato, kad ne visi gamintojai ir importuotojai vykdo jiems pavestas pareigas ir ne visi užtikrina tinkamą gaminių ir pakuočių atliekų sutvarkymą. Gamintojams ir importuotojams nesutvarkius atliekų, už dalies gaminių ir pakuočių atliekų sutvarkymą papildomai sumoka gyventojai.

Audito tikslas ir apimtis

Auditu siekėme įvertinti, ar sukurta sistema užtikrina rezultatyvų gamintojo atsakomybės principo įgyvendinimą.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar valstybė turi teisingą ir patikimą informaciją apie rinkai patiektus gaminius ir pakuotes bei jų atliekų sutvarkymą;
- ar gamintojai ir importuotojai organizuoja ir finansuoja visų gaminių ir pakuočių atliekų sutvarkymą;
- ar pakankama gamintojo atsakomybės principo taikymo kontrolė ir priežiūra.

Audito subjektu pasirinkta Aplinkos ministerija, nes ji reglamentuoja ir administruoja visų atliekų tvarkymą, kontroliuoja nustatytų reikalavimų ir užduočių įgyvendinimą, koordinuoja kitų valstybės ir savivaldybių institucijų veiklą atliekų tvarkymo srityje, ieško papildomų finansavimo šaltinių valstybės bei savivaldybių institucijų parengtiems atliekų tvarkymo projektams finansuoti.

Audituojamas 2013–2015 m. laikotarpis. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis, kai kuriais atvejais buvo naudoti 2016–2017 m. (iki 2017-09-01) duomenys.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (36 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Audito metu laikėmės nuostatos, kad gamintojo atsakomybės principas bus įgyvendintas rezultatyviai, kai gamintojai ir importuotojai sutvarkys vidaus rinkai patiektų gaminių ir pakuočių atliekas, o nesutvarkę jų sumokės mokestį už aplinkos teršimą; bus sukurtas aiškus ir kompleksiškas atliekų tvarkytojų kontrolės mechanizmas, kuris užtikrins, kad atliekų tvarkytojai atliekų sutvarkymą įrodančius dokumentus išrašytų tik už atliekas, sutvarkytas laikantis nustatytų reikalavimų; planuojant ir vykdant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę bus vadovaujama patikimais ir teisingais duomenimis apie vidaus rinkai gaminius ir pakuotes tiekiančius gamintojus ir importuotojus ir jų patiektą gaminių ir pakuočių kieki, surinktas ir sutvarkytas atliekas.

Audito metu nustatėme, kad gamintojo atsakomybės principas iki šiol neveikia taip, kad gamintojas ir importuotojas vykdytų pareigą sutvarkyti gaminių ir pakuočių atliekas.

Valstybė neturi teisingos ir patikimos informacijos apie vidaus rinkai patiektus gaminius ir pakuotes bei jų atliekų sutvarkymą

Gamintojai ir importuotojai tinkamai nevykdo jiems pavestų pareigų – nesiregistruoja Gamintojų ir importuotojų sąvade ir nedeklaruoja arba neteisingai deklaruoja į vidaus rinką patiektą gaminių ir pakuočių kieki. 2014–2016 m. jie nedeklaravo daugiau kaip 3,2 tūkst. t vidaus rinkai tiekty pakuočių ir gaminių. Tai sudaro prielaidas gamintojams ir importuotojams netvarkyti atliekų ir nemokėti mokesčio už aplinkos teršimą.

Atliekų tvarkytojai teikia neteisingus duomenis apie sutvarkytų atliekų kiekius ir nustatytais terminais nepašalina nustatytų netikslumų. Aplinkos apsaugos agentūra patikrina ir priima ne visas atliekų tvarkymo ataskaitas, sudaro sąlygas sistemoje esantiems duomenims atsitiktinai ar neteisėtai būti sunaikintiems ar pakeistiems, todėl viešai skelbiami ir Europos Komisijai teikiami duomenys apie atliekų sutvarkymą yra nepatikimi.

Gamintojai ir importuotojai organizuoja ir finansuoja ne visų gaminių ir pakuočių atliekų sutvarkymą

Gamintojai ir importuotojai nefinansuoja pakuočių atliekų, patenkančių į mišrių komunalinių atliekų srautą, rūšiavimo ir sutvarkymo sąnaudų, todėl už šių atliekų sutvarkymą sumoka gyventojai.

Gyventojams suteikta galimybė nemokamai pristatyti elektros ir elektroninės įrangos bei padangų atliekas į didelių gabaritų atliekų surinkimo aikšteles, bet, gamintojams ir importuotojams neskiriant lėšų šių aikštelių eksploatavimui, gyventojai turi sumokėti už šių atliekų sutvarkymą.

Regionų aplinkos apsaugos departamentai patikrinę atliekų tvarkytojus ir nustatę, kad atliekų sutvarkymą įrodantys dokumentai išrašyti neteisėtai, nesiima veiksmų panaikinti patvirtinimus, kuriais gamintojai ir importuotojai atleidžiami nuo mokesčio mokėjimo. Atliekos nėra sutvarkomos, o mokestis už aplinkos teršimą nėra mokamas.

Nepakankama gamintojo atsakomybės principo taikymo kontrolė ir priežiūra

Nesukurta skaidri ir objektyvi gamintojų ir importuotojų, įtraukiamų į metinius patikrinimų planus, atrankos sistema ir taip neužtikrinama, kad būtų patikrinti didžiausią riziką keliantys gamintojai ir importuotojai. Tikrindami į metinius planus įtrauktus gamintojus ir importuotojus, regionų aplinkos apsaugos departamentai taiko skirtingą patikrinimo praktiką.

Regionų aplinkos apsaugos departamentai planuodami ir vykdydami atliekų tvarkytojų patikrinimus nederina tarpusavio veiksmų, skirtingai dokumentuoja tikrinimo rezultatus, todėl pasinaudoti kitų departamentų atliktų patikrinimų rezultatais yra sudėtinga ar neįmanoma.

Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūrą vykdančios institucijos nesiėmė priemonių koordinuoti regionų aplinkos apsaugos departamentų veiklą, nesukūrė nuoseklaus, nuolat veikiančio aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūros mechanizmo, todėl neužtikrinama efektyvi aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė.

Išvados

Esama atliekų tvarkymo sistema neužtikrina rezultatyvaus gamintojo atsakomybės principo įgyvendinimo, nes:

1. Gamintojams ir importuotojams sudaromos sąlygos nevykdyti jiems pavestų pareigų, sutvarkyti ne visas gaminių ir pakuočių atliekas, kurias jiems privalo sutvarkyti ir nemokėti mokesčio už aplinkos teršimą, todėl valstybė privalo rūpintis nesutvarkytų atliekų sutvarkymu, o gyventojams už gaminių ir pakuočių atliekų tvarkymą tenka mokėti papildomai (1.1 poskyris, 11 psl.; 2.1 poskyris, 18 psl.; 2.2 poskyris, 20 psl.; 2.3 poskyris, 22 psl.; 3.1 poskyris, 26 psl.).
2. Neturint patikimų ir teisingų duomenų apie surinktas ir sutvarkytas atliekas, nesukūrus aiškaus ir kompleksiško atliekų tvarkytojų kontrolės mechanizmo, valstybinę kontrolę vykdančioms institucijoms nekoordinuojant savo veiksmų, nebendradarbiaujant su kitomis institucijomis, sudaromos prielaidos išrašyti atliekų sutvarkymą įrodančius dokumentus už neteisėtai sutvarkytas atliekas (1.2 poskyris, 14 psl.; 3.1 poskyris, 28 psl.; 3.2 poskyris, 32 psl.).

Rekomendacijos

Aplinkos ministerijai

Siekiant, kad gaminių ir pakuočių atliekos būtų sutvarkytos ir gyventojai už atliekų sutvarkymą nemokėtų papildomai:

1. Užtikrinti, kad gamintojai ir importuotojai vykdytų jiems pavestą prievolę tvarkyti vidaus rinkai patiektų gaminių ir pakuočių atliekas, o netinkamai sutvarkę atliekas sumokėtų mokesčių už aplinkos teršimą (1 išvada);
- įdiegti papildomas priemones, kad visi, į vidaus rinką tiekiantys gaminius ir pakuotes, privalomai registruotųsi Gamintojų ir importuotojų sąvade ir deklaruotų rinkai patiektus gaminius ir pakuotes;
 - periodiškai peržiūrėti, patikslinti ir atnaujinti Gamintojų ir importuotojų sąvado duomenis;
 - numatyti prievolę gamintojams ir importuotojams finansuoti pakuočių atliekų, patenkančių į mišrių komunalinių atliekų srautą, sutvarkymą;
 - numatyti priemones, užtikrinančias, kad elektros ir elektroninės įrangos gamintojai ir importuotojai finansuotų elektros ir elektroninės įrangos atliekų surinkimą ir sutvarkymą;
 - numatyti prievolę padangų gamintojams ir importuotojams finansuoti didelių gabaritų atliekų surinkimo aikštelių eksploatavimą;

- nustatyti, kurie gamintojai ir importuotojai buvo atleisti nuo mokesčio už aplinkos teršimą, ir užtikrinti, kad mokestis būtų sumokėtas;
 - sukurti skaidrią ir objektyvią gamintojų ir importuotojų atrankos sistemą, kuri užtikrintų, kad patikrinimams būtų atrinkti rizikingiausi gamintojai ir importuotojai;
 - nustatyti bendrus principus ir metodus, kuriais vadovaudamiesi visi regionų aplinkos apsaugos departamentai atliktų gamintojų ir importuotojų patikrinimus bei vienodai vertintų gamintojų ir importuotojų veiksmus.
2. Sukurti aiškų ir kompleksišką atliekų tvarkytojų kontrolės mechanizmą, koordinuoti valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę vykdančių institucijų veiksmus ir sistemingai bendradarbiauti su kitomis institucijomis (2 išvada):
- naujai kuriamoje gaminių ir pakuočių atliekų apskaitos sistemoje (GPAIS) numatyti priemonės, kad atliekų tvarkytojai teiktų ir tikslintų atliekų tvarkymo ataskaitas nustatytais terminais, o Aplinkos apsaugos agentūra laiku užtikrintų atliekų tvarkymo ataskaitų kontrolę;
 - įvertinti, ar tikslinga kasmet tikrinti visus atliekų tvarkytojus, turinčius teisę išrašyti įrodančius dokumentus, ir, jei reikalinga, priimti sprendimus kasmet tikrinti tik tuos, kurie praėjusiais kalendoriniais metais išrašė atliekų sutvarkymą įrodančių dokumentų, o kitus tikrinti atsižvelgiant į nustatytas rizikas;
 - sukurti aiškų ir kompleksišką atliekų tvarkytojų, turinčių teisę išrašyti atliekų sutvarkymą įrodančius dokumentus, patikrinimo mechanizmą (nustatyti centrinės būstinės ir filialų patikrinimų eiliškumą, patikrinimo turinį, rezultatų įforminimo tvarką);
 - išnagrinėti regionų aplinkos apsaugos departamentų bendradarbiavimo su kitomis institucijomis galimybes ir numatyti atvejus, kada patikrinimai būtų vykdomi kartu su kitų institucijų atstovais;
 - užtikrinti regionų aplinkos apsaugos departamentų veiklos koordinavimą ir jų nuolatinį, sistemingą tarpusavio bendradarbiavimą.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (34 psl.).