

AR ESAME PASIRENGĘ VYKDYTI ŽALIUSIUS PIRKIMUS 100 PROC.

2022 m. rugsėjo 8 d.

Nr. VRE-3

SANTRAUKA

Vertinimo svarba

Klimato kaita ir aplinkos būklės blogėjimas kelia grėsmę Europai ir pasauliui¹. Pasaulio ekonomikos forume klimato kaita įvardyta kaip viena didžiausių grėsmių, su kuria žmonija susidurs ateinančių dešimtmetį, o neveiklumas šiuo klausimu gali lemti pasaulio BVP mažėjimą 4–18 proc.² Žaliojo kurso svarbą ir šalių siekį vidutinės trukmės ir ilgesniu laikotarpiu pereiti prie švarios energijos gali paspartinti ir karas Ukrainoje, nes kariaujant svarbioms pasaulinės prekių rinkos dalyvėms neigiami padariniai juntami visame pasaulyje³.

EK ir EBPO nurodo, kad žalieji pirkimai – svarbi priemonė siekiant aplinkos politikos tikslų, susijusių su klimato kaitos problemų sprendimu, efektyvesniu ir veiksmingesniu išteklių naudojimu, tvariu vartojimu bei gamyba, ypač turint omenyje, kiek daug lėšų viešasis sektorius išleidžia prekėms ir paslaugoms⁴. Viešieji pirkimai suformuoja gamybos ir vartojimo tendencijas, o didelė žaliųjų prekių paklausa kuria arba išplečia mažiau aplinkai kenkiančių produktų ir paslaugų rinkas, skatina aplinkosauginių technologijų kūrimą⁵.

Seimo patvirtintoje⁶ aštuonioliktosios Vyriausybės programoje numatyta, kad ES lyderystė kovos su klimato kaita srityje suteikia galimybių ir Lietuvai. Įsipareigojama eiti Europos žaliojo kurso priešakyje ir palaikyti ambicingiausius ES klimato kaitos suvaldymo tikslus, reikšmingai plėsti žaliųjų pirkimų taikymo apimtį, kad nuo 2023 m. jie taptų dominuojančia

¹ Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_lt, žiūrėta 2022-06-06.

² Prieiga per internetą: [Visualized: A Global Risk Assessment of 2022 and Beyond \(visualcapitalist.com\)](https://www.visualcapitalist.com/visualized-a-global-risk-assessment-of-2022-and-beyond/), žiūrėta 2022-07-25.

³ Prieiga per internetą: [How Ukraine is triggering re-evaluation of global systemic risk | World Economic Forum \(weforum.org\)](https://www.weforum.org/articles/how-ukraine-is-triggering-re-evaluation-of-global-systemic-risk/), žiūrėta 2022-07-25.

⁴ EBPO, Žalieji viešieji pirkimai, žiūrėta 2022-05-30, prieiga per internetą: [Žalieji viešieji pirkimai - EBPO \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/gov/green-governance/green-public-procurement/); Žiedinės ekonomikos veiksmų planas, prieiga per internetą: [Žiedinės ekonomikos veiksmų planas - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euro-press/pr/2022-06-06-06/), žiūrėta 2022-06-06; Europos Komisijos žaliųjų viešųjų pirkimų vadovas, prieiga per internetą: [„Pirmenybė žaliajam pirkimui!“ - 3-iasis leidimas](https://ec.europa.eu/euro-press/pr/2022-06-06-06/), 5–8 psl., žiūrėta 2022-06-06.

⁵ EK 2008-07-16 komunikatas „Viešieji pirkimai geresnei aplinkai užtikrinti“, prieiga per internetą: https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/mp/kiti_leidiniai/COM_400.pdf, 3 psl., žiūrėta 2022-06-20.

⁶ 2020-12-11 nutarimu Nr. XIV-72.

viešųjų pirkimų rūšimi, o valstybinės įstaigos vartotų tik žaliąją elektros ir šilumos energiją, tik netaršų transportą, prekes, darbus ir paslaugas įsigytų tik žaliųjų pirkimų būdu.

Valstybės kontrolė, suprasdama žaliųjų pirkimų svarbą prisidedant prie aplinkos apsaugos ir klimato kaitos problemų sprendimo ir norėdama paskatinti priimti kryptingus sprendimus atliko vertinimą.

Vertinimo tikslas ir apimtis

Vertinimo tikslas – įvertinti, ar sudarytos prielaidos pirkimų vykdytojams 2023 m. 100 proc. pereiti prie žaliųjų pirkimų.

Pagrindinės vertinimo kryptys:

- žaliųjų pirkimų plėtros strateginės kryptys;
- žaliųjų pirkimų teisinis reglamentavimas ir jo taikymas;
- žaliųjų pirkimų vykdymo rodiklių stebėseną.

Audituojami subjektai – Aplinkos ministerija, Ekonomikos ir inovacijų ministerija ir Viešųjų pirkimų tarnyba.

Vertinome ne tik vertinamųjų subjektų pateiktą informaciją, bet ir apklausėme visas ministerijas, savivaldybes ir 249 kitus pirkimų vykdytojus. Naudojomės Aplinkos ministerijos 2022 m. balandžio mėn. atliktos viešosios konsultacijos, kurios metu apklausti 342 pirkimų vykdytojai ir 138 tiekėjai, duomenimis; Centrinės perkančiosios organizacijos pateikta informacija; bendravome su Lietuvos pramonininkų konfederacijos atstovais ir analizavome EBPO, EK medžiagą, susijusią su žaliųjų pirkimų atlikimu, tarptautine praktika (2 priedas).

Vertinamas laikotarpis – 2019–2021 m. Siekdami įvertinti pokyčius, naudojome 2022 m. duomenis.

Pagrindiniai vertinimo rezultatai

Pasiekta pažanga didinant žaliųjų pirkimų mastą, tačiau vis dar nepakankamos sąlygos vykdyti vien tik žaliuosius pirkimus, nes teisinis reglamentavimas sudėtingai įgyvendinamas praktikoje, žaliųjų pirkimų stebėseną turi trūkumų, neįvertintas poveikis šalies finansams trumpuoju laikotarpiu. Atsižvelgiant į kylančius žaliųjų pirkimų vykdymo sunkumus, geopolitinės situacijos pokyčius, tikslinga peržiūrėti nustatytą tikslą (terminą, apimtį, taikymo sritis), siekiant, kad žalieji pirkimai išliktų pagrindine kryptimi taršiausiose srityse, tačiau nedidintų administracinės naštos produktus žalinant formaliai.

Žaliųjų pirkimų plėtros tikslai ambicingi, tačiau nepasirengta jų įgyvendinimui

Vyriausybės nustatytas 100 proc. žaliųjų pirkimų vykdymo 2023 m. tikslas – vienas ambicingiausių Europoje (pvz.: Olandija tikslui pasiekti 100 proc. nustatė 5 metus (2010–2015 m.), Prancūzija – nuo 2022 m. numato taikyti bent vieną aplinkosauginį kriterijų visuose

pirkimuose, Estijos 2023 m. tikslas – 30 proc., Latvija, Vokietija, Austrija kiekybinio tikslo neturi). Dėl trumpo pereinamojo laikotarpio, didėjančios infliacijos, nemažėjant neapibrėžtumui dėl tolesnės Rusijos karo Ukrainoje eigos išlieka didesnių kainų, ilgesnės trukmės tiekimo grandinių bei viešųjų pirkimų vykdymo trikdžių, neigiamo poveikio statybos, apdirbamosios gamybos ir transporto paslaugų sektoriams rizika⁷, o sklandus perėjimas prie žaliųjų pirkimų vykdymo jau 2023 m. abejotinas (1.1 poskyris, 12 psl.).

Pirkimų vykdytojai siūlo šį tikslą peržiūrėti. Lietuvos pramonininkų konfederacijos atstovų nuomone, šis siekis gali riboti verslo konkurencingumą ES rinkoje. Be to, tikslas nesuderintas su kituose nacionaliniuose planavimo dokumentuose nustatytais šių pirkimų vykdymo terminais⁸ (pvz.: 100 proc. žaliųjų pirkimų 2025 arba 2030 m.) bei siekiu⁹ šiuos pirkimus taikyti tik didelį poveikį aplinkai darančių produktų įsigijimui. Žaliuosius pirkimus vykdančios ministerijos į savo strateginius planus neįsitraukia tikslų dėl šių pirkimų apimčių: 2021–2023 m. planuose tokių tikslų nenusistatė 9 ministerijos, 2022–2024 m. – 10. Žaliųjų pirkimų vykdymo tikslus, įsipareigojimus vidaus dokumentuose yra nustatę 48 proc. (164 iš 342) pirkimų vykdytojų (1.1 poskyris, 12 psl.).

Nustatant 100 proc. žaliųjų pirkimų tikslą neįvertintas poveikis aplinkai ir šalies finansams trumpuoju laikotarpiu, papildomų lėšų poreikis planuojant 2022 m. biudžetą nenumatytas. 30 proc. (94 iš 321) apklaustų pirkimų vykdytojų sako, kad žalieji produktai kainuoja brangiau. Vertinimo metu nustatėme, kad žaliųjų produktų (ypač prekių) kainos didesnės nei įprastų: maisto produktai brangesni 19–246 proc. (atliktos apklausos duomenimis), elektra brangesnė 3,5–39,7 proc. (VŠĮ CPO LT duomenimis), automobiliai (hibridiniai ir elektromobiliai) brangesni 19–110 proc. (viešai prieinamais duomenimis). 61 proc. (208 iš 342) pirkimų vykdytojų šiuos pirkimus atlikti labiausiai paskatintų pigesni produktai, o riboti finansiniai ištekliai – viena iš tikslų neapsiekimo priežasčių. Auditorių vertinimu, šalies žaliųjų pirkimų tikslai turėtų būti nustatomi įvertinus realų finansinių išteklių poreikį trumpuoju laikotarpiu ir ribotas valstybės biudžeto galimybes (1.2 poskyris, 15 psl.).

Žaliųjų pirkimų įgyvendinimo priemonių planuose numatytas ir įgyvendinamas pirkimų vykdytojų kompetencijų tobulinimas žaliųjų pirkimų srityje, tačiau bendras visų jų mokymų poreikis nevertinamas, o daugiau nei pusė pirkimų vykdytojų nurodo, kad jiems trūksta žinių aplinkos apsaugos kriterijų nustatymui (55 proc.), metodinių priemonių, įrankių, gerųjų pavyzdžių (53 proc.), o organizuojami mokymai (54 proc.) ir praktiniai kriterijų taikymo patarimai (61 proc.) paskatintų atlikti daugiau šių pirkimų. Siekiant nuoseklios plėtros žaliųjų pirkimų įgyvendinimo planai turėtų apimti priemones, nukreiptas į visus pirkimų vykdytojus apimantų kvalifikacijos tobulinimą, platesnę gerosios praktikos sklaidą, tiekėjų skatinimą aktyviai įsitraukti į žaliųjų produktų pasiūlos užtikrinimą ir gamybą, kurios perorientavimui reikia laiko (1.3 poskyris, 17 psl.).

Sudėtingai įgyvendinamas reglamentavimas nesudaro sąlygų vien tik žaliųjų pirkimų vykdymui

Pirkimų vykdytojai atlikdami žaliuosius pirkimus kartu turi laikytis racionalaus lėšų naudojimo, pirkimų iš socialinių įmonių, inovatyvių pirkimų reikalavimų, bet 51 proc. (163 iš 321) atsakiusiųjų nurodė, kad nuo 2023 m. vykdydamos vien žaliuosius pirkimus negalės laikytis bent vieno šių principų (2.1 poskyris, 20 psl.).

⁷ Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo, 2022-07-11 Nr. BPE-6, 1–3 psl.

⁸ 2021–2030 m. nacionalinis pažangos planas, Aplinkos apsaugos ir klimato kaitos 2022–2030 m. valdymo plėtros programa, Nacionalinio energetikos ir klimato srities 2021–2030 m. veiksmų planas.

⁹ Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija.

Žaliųjų pirkimų vykdymui patvirtinti aplinkos apsaugos kriterijai apima 32-i prekių / paslaugų grupes, tačiau 52 proc. (179 iš 342) pirkimų vykdytojų ir 9 proc. (12 iš 138) tiekėjų kriterijai nesuprantami, 66 proc. (227 iš 342) pirkimų vykdytojų trūksta informacijos, kaip patikrinti perkamų produktų atitiktį nustatytiems kriterijams. Vertinimo metu apklausti pirkimų vykdytojai, Ekonomikos ir inovacijų ministerijos, Viešųjų pirkimų tarnybos, Lietuvos pramonininkų konfederacijos atstovai nurodė, kad aplinkos apsaugos kriterijai sudėtingi, neaiškūs, per daug detalūs, sunkiai pritaikomi praktikoje, riboja tiekėjų konkurenciją, atnaujinami mažomis apimtimis (2.2 poskyris, 21 psl.).

Pirkimų vykdytojai aplinkos apsaugos kriterijus savarankiškai turės nusistatyti –67 proc. visų pirkimų (vertinant pirkimų skaičių)¹⁰. 37 proc. (126 iš 342) pirkimų vykdytojų mano, kad kriterijai nustatyti per mažam produktų skaičiui. 44 proc. (94 iš 228) atsakiusių pirkimų vykdytojams kyla nesklandumų savarankiškai nustatant kriterijus (dažniausiai perkant su specifine veikla susijusius produktus ir ekspertines paslaugas), 22 proc. (49 iš 227) mano, kad yra produktų, kuriems kriterijų taikyti netikslinga, nes jų paskirtis ir taip yra aplinkosauginė, o paslaugoms, neturinčioms fizinio pavidalo, taikomi tik formalūs kriterijai (2.2 poskyris, 21 psl.).

Žaliųjų pirkimų vykdymas lemia siauresnį produktų pasirinkimą: 38 proc. (87 iš 232) atsakiusių pirkimų vykdytojų nurodė, kad 2021–2022 m. žaliųjų produktų pasiūla buvo nepakankama; 12 proc. pirkimų vykdytojų 2021 m. buvo atvejų, kai taikydami aplinkos apsaugos kriterijus negavo pasiūlymų arba pasiūlymai neatitiko nustatytų kriterijų; 22 proc. (31 iš 138) tiekėjų dėl nustatytų aplinkos apsaugos reikalavimų pirkimuose nedalyvavo (2.3 poskyris, 25 psl.).

Kasmet apie trečdalis žaliųjų viešųjų pirkimų vykdomi per VšĮ CPO LT, tačiau pirkimų vykdytojai negali įsigyti visų žalių produktų, nes dalis kataloge siūlomų prekių ir paslaugų vis dar neatitinka aplinkosauginių kriterijų, o esančių prekių pasiūla nepakankama, pvz.: esami hibridiniai automobiliai ar elektromobiliai negali patenkinti visų pirkimų vykdytojų poreikio (ypač kai reikalingi didesnio pravažumo automobiliai). Apklaustos duomenimis, pirkimų vykdytojams sudėtinga įsigyti specializuotai veiklai naudojamus automobilius (pvz.: keleiviniai automobiliai, mokykliniai autobusai, sniego valymo transportas). Remiantis Viešųjų pirkimų tarnybai klausk@vpt.lt platformoje pateikiamais pirkimų vykdytojų klausimais ir išsakomomis problemomis, netaršiomis transporto priemonėmis teikiamų paslaugų (keleivių vežimo, pašto, atliekų surinkimo) įmonės negali pasiūlyti arba tokios paslaugos pabrangsta. Beveik 61 proc. (208 iš 342) pirkimų vykdytojų teigia¹¹, kad žaliuosius pirkimus vykdyti labiausiai paskatintų didesnė žaliųjų produktų pasiūla rinkoje. Siekiant skatinti žaliųjų pirkimų vykdymą ir didesnę šių pirkimų poveikį aplinkos taršai mažinti, svarbu, kad būtų suderinti teisės aktų reikalavimai, aiškūs ir lengvai pritaikomi aplinkosaugos kriterijai, skiriant dėmesį didžiausią poveikį aplinkai darantiems produktams, atsisakant formalių žaliųjų pirkimų kriterijų, taikomų siekiant nustatyto 100 proc. tikslo (2.3 poskyris, 25 psl.).

2019–2022 m. I pusem. laikotarpiu žaliųjų pirkimų skaičius ir vertė augo, tačiau ne visų pirkimų vykdytojų žaliųjų pirkimų rodikliai rodo pažangą. Remiantis vertinimo metu atliktos apklausos ir švieslentės duomenimis, 41 proc. (132 iš 321) apklaustų pirkimų vykdytojų 2021 m. vykdytų žaliųjų pirkimų vertė nesiekė Vyriausybės nustatyto 10 proc. tikslo. 37 proc. (92 iš 249) apklaustų pirkimų vykdytojų 2019–2022 m. I ketv. laikotarpiu jų

¹⁰ Atlikti sąlyginiai skaičiavimai pagal pateiktus 2020 m. viešųjų pirkimų vertės ir skaičiaus duomenis, nes aktualesnių duomenų pagal BVPŽ kodų klasifikatorių VPT pateikti neturėjo galimybės.

¹¹ Prieiga per internetą: [2022 Viešųjų konsultacijų rezultatai \(lv.lt\)](https://www.vpt.lt/lt/naudas/2022-viesuju-konsultaciju-rezultatai), 17 psl., žiūrėta 2022-05-02.

neatliko nė vieno. Dėl nepakankamos specialistų kompetencijos žaliųjų pirkimų srityje; dėl sudėtingo aplinkos apsaugos kriterijų pritaikymo, ribotų finansinių išteklių 66 proc. (212 iš 321) apklaustų pirkimų vykdytojų nurodo, kad gali nepasiekti 100 proc. žaliųjų pirkimų 2023 metais, taigi nėra tinkamai pasirengę vykdyti vien tik žaliuosius pirkimus (2.4 poskyris, 27 psl.).

Dėl kintančių stebėsenos duomenų sudėtinga vertinti žaliųjų pirkimų pažangą

Žaliųjų pirkimų stebėsenai vykdyti Viešųjų pirkimų tarnyba sukūrė švieslentę, kurioje duomenis apie žaliuosius pirkimus galima stebėti realiu laiku ir kiekvienam pirkimų vykdytojui pasilyginti pasiektus rezultatus. Tačiau baigtiniai žaliųjų pirkimų apimčių duomenys sužinomi tik pasibaigus kalendoriniams metams, kai įtraukiami mažos vertės žalieji pirkimai, nes pagal teisinį reglamentavimą pirkimų vykdytojai mažos vertės pirkimų duomenis pateikia per 30 dienų pasibaigus ataskaitiniams metams. Dėl pirkimų vykdytojų nuolat atliekamų tikslinimų ir mažos vertės pirkimų duomenų įtraukimo keičiasi net ir praeitų kalendorinių metų jau apibendrinti ir VPT ataskaitose fiksuoti duomenys, pvz.: palyginus 2022-03-18 ir 2022-05-09 švieslentėje skelbiamus duomenis, bendras 2021 m. žaliųjų pirkimų skaičius sumažėjo nuo 7,3 iki 2,8 proc., o vertė – nuo 17,9 iki 16,3 proc. Viešųjų pirkimų tarnyba, vykdydama viešųjų pirkimų reikalavimų laikymosi priežiūrą, tikrinti žaliuosius pirkimus ir duomenų apie juos pateikimą pradėjo 2022 m. pradžioje, nes žaliųjų pirkimų vertinimo klausimai buvo tik rekomenduojami. Kintantys praėjusių kalendorinių metų stebėsenos duomenys, mažos vertės žaliųjų pirkimų duomenų įtraukimas tik pasibaigus metams, nuoseklios žaliųjų pirkimų priežiūros stoka neleidžia objektyviai įvertinti žaliųjų pirkimų tikslų pasiekimo bei tinkamai identifikuoti sisteminės pirkimų vykdymo problemas (3 skyrius, 29 psl.).

Pokyčiai vertinimo metu

- Rengiamas įsakymo¹² pakeitimo projektas, kuriuo siekiama sumažinti produktų sąrašą ir jiems taikomų aplinkos apsaugos kriterijų apimtį; prioritetinėse produktų grupėse nustatyti detalius ir aktualius kriterijus; pasiūlyti daugiau universalių kriterijų; nustatyti išimtis, kad kriterijus būtų galima nusistatyti savarankiškai, kai paaiškėja, jog rinkoje nėra minimalius kriterijus atitinkančių produktų, arba jų nenustatyti, kai pirkimo tikslas yra aplinkosauginis; panaikinti perteklines nuorodas į teisės aktus.

Viešųjų pirkimų tarnyba parengė Žaliųjų pirkimų sklaidos ir komunikacijos strategiją (2022–2025 m.)¹³, kurios tikslas – skatinti žaliųjų pirkimų sistemos plėtrą, kelti pirkimo dalyvių kvalifikaciją, susijusią su žaliaisiais pirkimais, ir siekti, jog visi pirkimų sistemos dalyviai būtų suinteresuoti vykdyti žaliuosius pirkimus, o tiekėjai siūlyti ir tiekti tvaresnius produktus pirkimuose.

¹² Aplinkos ministro 2011-06-28 įsakymu Nr. D1-508 patvirtintas Aplinkos apsaugos kriterijų ir Aplinkos apsaugos kriterijų, kuriuos perkančiosios organizacijos ir perkantieji subjektai turi taikyti pirkdamos prekes, paslaugas ar darbus, taikymo tvarkos aprašas.

¹³ Prieiga per internetą: [ŽVP sklaidos ir komunikacijos strategija \(1\).pdf \(lv.lt\)](#), žiūrėta 2022-05-24.