



Umowa o usługi doradcze świadczone na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów w zakresie wsparcia Polski przy wdrażaniu Polityki zakupowej państwa (P179835)

Metodologia wdrażania Zielonych Zamówień Publicznych (ZZP)

Rekomendacje w zakresie intensyfikacji stosowania zielonych zamówień publicznych w Polsce

Czerwiec 2024

Zmieniony w sierpniu i listopadzie 2024

Wyłączenie odpowiedzialności

Niniejszy raport został sporządzony przez pracowników Banku Światowego. Ustalenia, interpretacje i wnioski zawarte w dokumencie niekoniecznie odzwierciedlają poglądy dyrektorów wykonawczych Banku Światowego lub rządów, które oni reprezentują. Bank Światowy nie gwarantuje prawidłowości danych zawartych w niniejszym raporcie i nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek błędy, pominięcia lub rozbieżności w podanych informacjach, a także nie ponosi odpowiedzialności w związku z wykorzystaniem lub niewykorzystaniem informacji, metod, procesów lub wniosków zawartych w dokumencie. Granice państw, kolory, nominały i inne informacje pokazane na mapach zawartych w dokumencie nie stanowią próby jakiegokolwiek osądu ze strony Banku Światowego dotyczącego statusu prawnego jakiegokolwiek terytorium lub uznania, czy akceptacji granic.

Klauzula dotycząca praw autorskich

Treści zawarte w niniejszej publikacji są chronione prawami autorskimi. Kopiowanie i/lub przekazywanie części dokumentu bez zezwolenia może stanowić naruszenie obowiązujących przepisów.

Aby uzyskać zgodę na powielanie lub przedruk jakiegokolwiek części dokumentu, należy przesłać stosowny wniosek wraz z pełnymi informacjami na adres: (i) Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, Polska lub (ii) Biuro Banku Światowego w Warszawie (ul. Emilii Plater 53, WFC 15 piętro, 00-113 Warszawa).

Informacje o raporcie

Niniejszy raport został udostępniony w czerwcu 2024 r., zmieniony w sierpniu 2024 r., w ramach Umowy o usługi doradcze świadczone na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów w *zakresie wsparcia Polski przy wdrażaniu Polityki zakupowej państwa (P179835)* podpisanej pomiędzy Skarbem Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanym przez Ministra Rozwoju i Technologii Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz Ministerstwa Rozwoju i Technologii Rzeczypospolitej Polskiej oraz Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju. Umowa weszła w życie 21 grudnia 2022 r.

Raport odpowiada Produktowi 2 w ramach Komponentu 2 dotyczącego Zielonych Zamówień Publicznych, działanie (i) *opracowanie Metodologii wdrażania ZZP w Polsce zgodnie z sześcioma filarami skutecznego wdrażania zielonych zamówień publicznych, opis obecnego stanu, identyfikacja luk i kluczowych rekomendacji dla każdego filaru*”. Filary te to: 1) budowanie uzasadnienia biznesowego dla ZZP, 2) ramy prawne i instytucjonalne, 3) zaangażowanie rynkowe, 4) profesjonalizacja, 5) narzędzia wdrażania oraz 6) dane i monitoring. Raport koncentruje się na rozwijaniu ZZP w zakresie Polityki zakupowej państwa, która obowiązuje wszystkie centralne instytucje rządowe zajmujące się zamówieniami publicznymi. Raport uzupełniają załączniki odpowiadające Produktom 3 i 4 oraz proponowane ramy monitorowania ZZP (Produkt 5).

Podziękowania

Niniejszy raport został sporządzony pod kierunkiem Carmen Călin (Współliderka zespołu zadaniowego / Specjalistka ds. zamówień) przez Liesbeth Casier (Ekspertka międzynarodowa, Specjalistka ds. zielonych zamówień publicznych), Ronję Bechauf (Ekspertka międzynarodowa, Specjalistka ds. zielonych zamówień publicznych), Karolisa Granickasa (Ekspert międzynarodowy, Specjalista ds. systemów danych), Umrbeke Allakulova (Ekspert międzynarodowy, Specjalista ds. systemów danych), Krzysztofa Izdebskiego (Ekspert lokalny, Specjalista ds. zaangażowania rynku), przy cennym wkładzie Barbary Ziołkowskiej (Starsza specjalistka ds. zamówień) i Orjany Ibrahimi (Starsza specjalistka ds. zamówień). Zespół korzystał również ze wsparcia Joanny Bazylak (Lokalna koordynatorka), Renaty Beaty Korzeniewskiej (Lokalna koordynatorka) i Olgi Katarzyny Kucharskiej (Asystent programu).

Zespół chce podziękować pracownikom Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju i Technologii: Panu Przemysławowi Grosfeldowi (Zastępca dyrektora), Panu Wojciechowi Rachubce (Główny Specjalista), Panu Mariuszowi Cioskowi (Koordynator) oraz Łukaszowi Malinowskiemu (Główny Specjalista) oraz pracownikom Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), w szczególności Panu Marcinowi Skowronowi (Radca Generalny), Panu Wojciechowi Michalskiemu (Naczelnik Departamentu Informacji, Edukacji i Analiz Systemowych), Pani Anicie Wichniak-Olczak (Dyrektorka Departamentu Informacji, Edukacji i Analiz Systemowych), oraz Panu Hubertowi Nowakowi (Prezes Urzędu Zamówień Publicznych).

Zespół pragnie również podziękować przedstawicielom interesariuszy, którzy znaleźli czas na udział w grupach fokusowych, wywiadach i misjach Banku Światowego zorganizowanych w ramach projektu.

Spis treści

Podsumowanie	6
Ustalenia	8
Główne rekomendacje.....	9
Przegląd studiów przypadków	12
1 Wstęp	15
2 Metodologia badawcza	17
2.1 Cele badawcze.....	17
2.2 Metody badawcze	17
2.3 Zbieranie i analiza danych	18
3 Uzasadnienie biznesowe dla ZZP w Polsce (Filar 1)	19
3.1 Istotność ZZP dla Polski	20
3.1.1 Jakie korzyści wynikają z zastosowania ZZP?	21
3.1.2 Wyzwania związane z uzasadnieniem biznesowym dla ZZP w Polsce.....	25
3.1.3 Priorytetowe obszary wydatków, w których istnieje silne uzasadnienie biznesowe dla ZZP	29
3.2 Studia przypadków w obszarze budowania uzasadnienia biznesowego dla ZZP	31
3.2.1 Studium przypadku z Polski: korzyści wynikające z zakupu ekologicznych środków	
transportu	31
3.2.2 Międzynarodowe studium przypadku: Realizacja korzyści ekonomicznych poprzez ZZP w	
Niort we Francji	35
3.2.3 Międzynarodowe studium przypadku: Oszczędność kosztów dzięki kompleksowym	
kryteriom ZrZP dla usług sprzątnięcia w aglomeracji Dinan we Francji	36
3.3 Rekomendacje na rzecz wzmocnienia uzasadnienia biznesowego dla ZZP	37
3.3.1 Rekomendacja 1: Zbieranie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji o	
oszczędnościach i dodatkowych korzyściach płynących z ZZP	37
3.3.2 Rekomendacja 2: Intensyfikacja działań komunikacyjnych związanych z ZZP.	38
4 Ramy instytucjonalne i prawne (Filar 2)	39
4.1 Status ram prawnych i instytucjonalnych w Polsce	40
4.1.1 Przepisy regulujące zamówienia publiczne w Polsce	40
4.1.2 Ustawodawstwo i plany UE	48
4.1.3 Analiza interesariuszy	50

4.1.4	Struktura instytucjonalna: Brak jasno określonych wewnętrznych obowiązków w zakresie ZZP	55
4.1.5	Struktura instytucjonalna: Wewnętrzne strategie zakupowe	55
4.2	Studia przypadków dotyczące sprzyjających ram prawnych i instytucjonalnych	58
4.2.1	Międzynarodowe studium przypadku: Upowszechnianie ZZP na Litwie poprzez wprowadzenie obowiązku ich stosowania	58
4.2.2	Międzynarodowe studium przypadku: definiowanie obowiązkowych kryteriów ZZP we Włoszech	59
4.2.3	Międzynarodowe studium przypadku: Duńska grupa robocza ds. wdrażania planu działania na rzecz ZZP	60
4.2.4	Międzynarodowe studium przypadku: Centrum Kompetencyjne Innowacyjnych Zamówień Publicznych w Niemczech	61
4.2.5	Polskie studium przypadku: Jak Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej promuje ZZP w swojej wewnętrznej strategii zakupowej.....	62
4.3	Rekomendacje dotyczące ram prawnych i instytucjonalnych w Polsce	64
4.3.1	Rekomendacja 3: Powierzenie Międzyresortowemu Zespołowi ds. ZZP koordynacji i przyspieszenia wdrażania ZZP.	64
4.3.2	Rekomendacja 4: Wprowadzenie obowiązku stosowania ZZP	66
4.3.3	Rekomendacja 5: Opracowanie wewnętrznych strategii zakupowych jako narzędzia instytucjonalizacji ZZP.	69
4.3.4	Rekomendacja 6: Pozycjonowanie nowej Platformy Internetowej jako kluczowego Centrum Kompetencyjnego, udostępniającego wiedzę, doradztwo i współpracę.	70
5	Zaangażowanie rynkowe (Filar 3).....	73
5.1	Gotowość i zaangażowanie rynku.....	73
5.1.1	Współpraca instytucji zamawiających z rynkiem	73
5.1.2	Gotowość rynku	74
5.1.3	Konkurencja w sektorze zamówień publicznych	76
5.2	Studia przypadków dotyczące zaangażowania rynkowego	77
5.2.1	Międzynarodowe studium przypadku: Zaangażowanie rynkowe na potrzeby zamówień na ekologiczną żywność w Kopenhadze	77
5.3	Rekomendacje.....	79
5.3.1	Rekomendacja 7: Przeprowadzenie oceny gotowości rynku dla większej liczby obszarów wydatkowych	79
5.3.2	Rekomendacja 8: Ułatwienie małym firmom i firmom z ograniczonym doświadczeniem w zakresie ZZP dostępu do zielonych przetargów.....	80

6	Profesjonalizacja (Filar 4)	83
6.1	Status profesjonalizacji w dziedzinie ZZZP.....	83
6.1.1	Kompetencje publicznych instytucji zamawiających w zakresie ZrZZP	84
6.1.2	Obecne zachęty do wdrażania ZZZP.....	87
6.1.3	Budowanie potencjału i kompetencji ZZZP w ramach Polityki zakupowej państwa	88
6.2	Studia przypadków dotyczące profesjonalizacji	90
6.2.1	Międzynarodowe studium przypadku: Baza danych przykładów ZrZZP w Niemczech	91
6.2.2	Międzynarodowe studium przypadku: nagrody za stosowanie ZZZP	93
6.2.3	Międzynarodowe studium przypadku: Zachęty dla ZZZP w Korei Południowej	94
6.2.4	Polskie studium przypadku: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.....	94
6.3	Rekomendacje w zakresie profesjonalizacji	96
6.3.1	Rekomendacja 9: Rozszerzenie dostępu do kompleksowych szkoleń i materiałów poradnikowych dotyczących ZZZP dla zamawiających, ekspertów technicznych, wykonawców, kontrolerów i decydentów politycznych	96
6.3.2	Rekomendacja 10: Stworzenie silniejszych zachęt do stosowania ZZZP	98
7	Narzędzia wdrażania (Filar 5)	100
7.1	Istniejące w Polsce narzędzia implementacji ZZZP	100
7.1.1	Dostępne w Polsce pomoce w zakresie ZZZP.....	100
7.1.2	Kryteria ZZZP	105
7.1.3	Ekoetykiety	106
7.1.4	Systemy zarządzania środowiskowego	108
7.1.5	Umowy ramowe.....	108
7.1.6	Środowiskowe kryteria oceny ofert	109
7.2	Studia przypadków dotyczące narzędzi wdrożeniowych.....	110
7.2.1	Międzynarodowe studia przypadków: Kryteria ZZZP w Austrii, Danii i Irlandii	110
7.2.2	Międzynarodowe studium przypadku: Drabina wydajności CO ₂ jako system zarządzania emisjami i narzędzie ZZZP	112
7.2.3	Polskie studia przypadków: Stosowanie kryteriów środowiskowych na różnych etapach procesu zamówień publicznych	114
7.3	Rekomendacje dotyczące narzędzi wdrożeniowych	115
7.3.1	Rekomendacja 11: Nadanie priorytetu kryteriom środowiskowym przy zamawianiu żywności i transportu	115
7.3.2	Rekomendacja 12: Udoskonalenie materiałów dotyczących ZZZP	117
7.3.3	Rekomendacja 13: Stworzenie bazy danych przykładów i kryteriów ZZZP	118

7.3.4	Rekomendacja 14: Ułatwienie oceny ofert w oparciu o rachunek kosztów cyklu życia ..	119
7.3.5	Rekomendacja 15: Włączenie klauzul dotyczących ZZP do szablonów zamówień i wzorów umów	120
8	Dane i monitorowanie ZZP (Filar 6)	121
8.1	Stan gromadzenia i monitorowania danych ZZP	122
8.1.1	Gromadzenie danych w zależności od progów zamówień.....	122
8.1.2	Roczne sprawozdania sporządzane przez UZP	127
8.1.3	Luki i ograniczenia w zakresie gromadzenia i monitorowania danych ZZP	129
8.2	Studia przypadków dotyczące monitorowania ZZP.....	130
8.2.1	Międzynarodowe studium przypadku: Monitorowanie ZZP na Litwie	130
8.2.2	Międzynarodowe studium przypadku: Narzędzie nawigacyjne Buying Green w Republice Dominikańskiej	133
8.2.3	Międzynarodowe studium przypadku: System śledzenia zakupów w Peru.....	135
8.3	Rekomendacje w zakresie danych i monitorowania	136
8.3.1	Rekomendacja 16: Opracowanie scentralizowanego, przyjaznego dla użytkownika systemu monitorowania ZZP.	136
8.3.2	Rekomendacja 17: Umożliwienie gromadzenia bardziej szczegółowych danych i poprawa ich jakości.	137
8.3.3	Rekomendacja 18: Uzupełnienie systemu monitorowania o regularne kontrole jakości..	137
8.3.4	Rekomendacja 19: Poprawa dostępności danych.	137
9	Wnioski i dalsze kroki	137
9.1	Rekomendacja przekrojowa: Opracowanie i wdrożenie strategii komunikacji dotyczącej ZZP	143
10	Załącznik (A) do Metodologii wdrażania ZZP (w osobnym dokumencie)	147
11	Bibliografia	147

Spis grafik

Rys. 1 Przegląd rekomendacji.....	9
Rys. 2 Macierz oddziaływania pomocna w priorytetyzowaniu rekomendacji.....	10
Rys. 3 Trudności na etapie przygotowania postępowania z uwzględnieniem aspektów środowiskowych (opracowano na podstawie Bluehill, 2022).....	27
Rys. 4 Całkowity wzrost kosztów (w ujęciu procentowym) po dodaniu efektów zewnętrznych.....	33
Rys. 5 Porównanie TCO na kilometr według typu pojazdu i układu napędowego	33
Rys. 6 Całkowity koszt emisji CO ₂ na kilometr według układu napędowego	35
Rys. 7 Infografika ilustrująca oszczędności i dodatkowe korzyści wynikające z ZZP. Przykład z Dion i in. (2015).....	38
Rys. 8 Interesariusze ZZP w Polsce.....	50
Rys. 9 Wewnętrzne strategie zakupowe w Polsce na podstawie wyników badania przeprowadzonego w 2023 roku przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii.....	57
Rys. 10 Kluczowe elementy Centrum Kompetencyjnego ZZP	72
Rys. 11 Trzy główne etapy zaangażowania rynkowego w Kopenhadze, za Morgan i in. (2016)	78
Rys. 12 Wyniki ankiety dotyczącej liczby postępowań przeprowadzonych przez zamawiających	87
Rys. 13 Baza danych przykładów ZrZP w “Kompass Nachhaltigkeit”.....	92
Rys. 14 Etapy stosowania kryteriów ZZP.....	116
Rys. 15 Przegląd procesów gromadzenia danych ZZP w Polsce.....	123
Rys. 16 Czynniki ograniczające możliwości monitorowania ZZP w Polsce.....	130
Rys. 17 Narzędzie monitorujące stosowanie kryteriów ZZP na Litwie.....	131
Rys. 18 Baza danych zielonych zamówień oparta na informacjach zawartych w ogłoszeniach o zamówieniach	132
Rys. 19 Regionalny rozkład ZZP w Republice Dominikańskiej	134
Rys. 20 ZZP na klimatyzatory realizowane za pośrednictwem katalogów elektronicznych w Peru.....	136

Spis tabel

Tabela 1 Rekomendacje i związane z nimi studia przypadków.....	14
Tabela 2 Korzyści dla polskich interesariuszy wynikające z ZZP.....	25
Tabela 3 Całkowita redukcja rocznego TCO w zależności od składu floty z różnym udziałem procentowym pojazdów elektrycznych i benzynowych	34
Tabela 4 Działania zalecane w celu analizy korzyści wynikających z ZZP	37
Tabela 5 Zalecane działania w celu zwiększenia skali komunikacji dotyczącej ZZP	39
Tabela 6 Wskaźniki efektywności Polityki zakupowej państwa dla zrównoważonych zamówień publicznych (Rada Ministrów, 2022, s. 134, podkreślenia autorów).....	45
Tabela 7 Wyniki na poziomie krajowym dotyczące liczby i udziału pojazdów nisko- i bezemisyjnych w zamówieniach udzielonych między 2 sierpnia 2021 r. a 31 grudnia 2023 r.	47
Tabela 8 Cele strategiczne w wewnętrznej strategii zakupowej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej	63
Tabela 9 Działania zalecane dla Międzyresortowego Zespołu ds. ZZP	66

Tabela 10 Działania zalecane w celu wprowadzenia obowiązku stosowania ZZP.....	69
Tabela 11 Rekomendowane działania w zakresie wewnętrznych strategii zakupowych	70
Tabela 12 Rekomendacje dla Centrum Kompetencyjnego	72
Tabela 13 Rekomendowane działania w zakresie oceny gotowości rynku	80
Tabela 14 Rekomendowane działania mające na celu ułatwienie uczestnictwa w zielonych przetargach.	82
Tabela 15 Kompetencje w zakresie ZrZP w oparciu o Załącznik nr 2 do Polityki zakupowej państwa	86
Tabela 16 Rekomendowane działania mające na celu rozszerzenie dostępu do szkoleń ZZP	98
Tabela 17 Rekomendowane działania w celu zapewnienia silniejszych zachęt	99
Tabela 18 Dokumenty dotyczące ZZP na witrynie internetowej UZP	104
Tabela 19 Rekomendowane działania w zakresie kryteriów środowiskowych	117
Tabela 20 Rekomendowane działania w zakresie ulepszonych materiałów ZZP.....	118
Tabela 21 Rekomendowane działania w zakresie utworzenia bazy danych kryteriów i przykładów ZZP	119
Tabela 22 Rekomendowane działania w zakresie kalkulacji kosztów cyklu życia (LCC)	120
Tabela 23 Rekomendowane działania w zakresie wzorcowych dokumentów zamówieniowych	121
Tabela 24 Stan bieżący, luki i rekomendacje.....	142

Podsumowanie

1. Ministerstwo Rozwoju i Technologii skorzystało z usług doradztwa technicznego Banku Światowego **w celu wdrożenia trzech priorytetów Polityki zakupowej państwa związanych z profesjonalizacją, MŚP i ZZZP**. Niniejszy raport ma na celu ułatwienie skutecznego wdrożenia ZZZP zgodnie z Polityką zakupową państwa (PZ).
2. **Polityka zakupowa państwa wskazuje cele w zakresie zmiany roli zamówień publicznych z funkcji administracyjnej na strategiczną**. PZ wyznacza trzy główne priorytety – (i) profesjonalizację; (ii) rozwój potencjału MŚP; oraz (iii) zrównoważone i innowacyjne zamówienia publiczne. Trzeci priorytet obejmuje różne aspekty zrównoważonych zamówień, takie jak warunki pracy, włączenie społeczne i zdrowie; wskazuje również konkretne cele i działania na rzecz zwiększenia skali ZZZP poprzez stosowanie kryteriów środowiskowych w przetargach. Polityka zakupowa państwa ma zastosowanie do wszystkich centralnych instytucji rządowych zajmujących się zamówieniami publicznymi.
3. **Zielone zamówienia publiczne (ZZP) stanowią zatem dla Polski strategiczny priorytet, którego celem jest lepsze wykorzystanie wydatków publicznych do realizacji krajowych celów związanych ze zrównoważonym rozwojem**. Polityka zakupowa państwa stosuje przyjętą przez UE definicję ZZZP, określającą je jako „*proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku*”. W ramach ZZZP władze mogą na przykład kupować bardziej energooszczędne budynki i technologie informatyczne, wybierać pojazdy elektryczne zamiast samochodów z silnikami spalinowymi, zamawiać żywność ekologiczną i sezonową oraz wymagać, aby towary były dostarczane w opakowaniach pochodzących z recyklingu lub zoptymalizowanych pod kątem wagi i objętości. Podane przykłady są również bardziej ekonomiczne pod względem zużycia zasobów naturalnych w fazie produkcji i bardziej energooszczędne w fazie użytkowania.
4. W 2022 r. zamawiający w Polsce udzielili na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych ponad 140 tys. zamówień o łącznej wartości 274,8 mld PLN (58,8 mld EUR), czyli równowartość **niemal 9% produktu krajowego brutto (PKB)** w wymienionym roku. Łączna wartość rynku zamówień publicznych, obejmująca zamówienia niepodlegające ustawie Prawo zamówień publicznych, była jeszcze wyższa i wyniosła 698,3 mld PLN (149,4 mld EUR), co stanowiło około 22,7% PKB Polski.
5. Wydatki sektora publicznego w Polsce na towary, roboty budowlane i usługi idą w miliardy, co oznacza, że sektor ten ma możliwość złagodzenia swojego wpływu na środowisko poprzez korzystanie z ZZZP, jednocześnie przeznaczając te zasoby na cele strategiczne. Mimo to w 2022 r. **tylko 2% udzielonych w Polsce zamówień zawierało kryteria środowiskowe**. Chociaż nasze badania wskazują, że ze względu na dostępność danych szacunki te są prawdopodobnie zaniżone, nadal pozostaje wiele do zrobienia, aby przyspieszyć wdrażanie ZZZP w Polsce. Niewykorzystywanie zamówień publicznych jako strategicznego narzędzia do kierowania rynków w Polsce w stronę działań bardziej przyjaznych dla klimatu i zrównoważonych praktyk to stracona szansa na długoterminowe oszczędności, innowacje rynkowe i zdrowsze środowisko dla Polaków.

6. **Upowszechnienie ZZZP w Polsce może zmniejszyć szkodliwy wpływ na środowisko i zdrowie, jednocześnie promując innowacje i stymulując rynek, a w szczególności MŚP, w kierunku bardziej zrównoważonych metod produkcji.** ZZZP to również szansa na poprawę relacji jakości do ceny i generowanie oszczędności. Przykładowo, emisje z transportu stale rosną, zagrażając nie tylko globalnemu klimatowi, ale także zdrowiu polskich obywateli. Kupując pojazdy elektryczne, zamawiający mogą zmniejszyć te negatywne skutki dla środowiska, jednocześnie obniżając koszty w całym cyklu eksploatacji samochodów. Podobnie, system rolno-spożywczy w Polsce odpowiada za około 31% emisji gazów cieplarnianych, wywiera też ogromny wpływ na bioróżnorodność, zużycie i jakość wody oraz odpady. Zamawiając żywność dla szkół i stołówek, zamawiający mogą ograniczyć ten wpływ, na przykład wybierając żywność sezonową, o krótkim okresie przydatności do spożycia, żywność ekologiczną, zdrową dietę i lepszą gospodarkę odpadami.
7. **Polska może czerpać wiedzę od innych krajów europejskich, będących na zaawansowanym etapie włączania zielonych praktyk zakupowych do głównego nurtu polityki.** Na przykład, w 2021 r. Litwa była w podobnej sytuacji jak Polska, a odsetek zielonych przetargów wynosił zaledwie 5%. Dzięki ambitnym, kompleksowym reformom, w 2024 r. zastosowanie ZZZP osiągnie poziom 95%. Dzięki szczegółowemu monitorowaniu litewski urząd ds. zamówień publicznych i decydenci dokładnie wiedzą, gdzie należy zapewnić pomoc i jak dalej udoskonalać ramy prawne. Przykład miast we **Francji** pokazuje, że ZZZP mogą przyczynić się do obniżenia kosztów usług sprzątnania i mebli biurowych poprzez bardziej efektywne wykorzystanie zasobów. W krajach takich jak **Niemcy** i **Włochy**, instytucje zamawiające rywalizują o prestiżowe nagrody za swoje wysiłki w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych. Przyjazne dla użytkownika narzędzia ZZZP, takie jak drabina oceny emisji CO₂ w **Holandii**, pomagają firmom przyjaznym dla klimatu wygrywać przetargi publiczne, natomiast w **Danii** zamawiający mogą obliczyć ślad węglowy i oszczędności związane z zakupami.
8. Opierając się na różnych metodach badawczych, w tym analizie dokumentów, wywiadach z ekspertami, dyskusjach w grupach fokusowych, warsztatach, analizie danych dotyczących zamówień publicznych i danych rynkowych, w niniejszym raporcie scharakteryzowano rynek zamówień publicznych w Polsce oraz przedstawiono zalecenia ułatwiające jego szerszą modernizację. Łącznie współpracowaliśmy z przedstawicielami około 40 organizacji, takich jak ministerstwa, instytucje zamawiające i uniwersytety. Aby dopracować i zweryfikować wstępne ustalenia i projekt rekomendacji, skonsultowaliśmy się z szerokim gronem interesariuszy. Dodatkowo, w drodze konsultacji i interaktywnych warsztatów, wspólnie opracowano przewodnik „Wytyczne dla kolejnych etapów wdrażania mechanizmu monitorowania zielonych zamówień publicznych (ZZP) w Polsce”.
9. **W raporcie omówiono kluczowe aspekty wdrażania ZZZP, zorganizowane wokół sześciu filarów** określonych przez Bank Światowy: budowanie uzasadnienia biznesowego, tworzenie sprzyjających ram prawnych, wspieranie zaangażowania rynku, promowanie profesjonalizacji, opracowywanie narzędzi wdrożeniowych i ustanawianie solidnych mechanizmów monitorowania. Każdy filar rozpoczyna się od oceny diagnostycznej, analizującej **stan i wyzwania** związane z wdrażaniem ZZZP w Polsce. Ponadto raport przedstawia zagraniczne i polskie **studia przypadków**, aby naświetlić najlepsze praktyki i potencjalne sposoby pokonywania przeszkód. Ostatecznie, w raporcie zawarto szereg **rekomendacji** mających na celu rozwój inicjatyw ZZZP i promowanie zrównoważonych praktyk zakupowych w całym kraju.

Ustalenia

10. **Prawo zamówień publicznych i Polityka zakupowa państwa zapewniają solidne ramy prawne i strategiczne** dla zwiększenia stopnia wykorzystania aspektów środowiskowych w procedurach zamówień publicznych i osiągnięcia korzyści dla obywateli i państwa. Polityka zakupowa państwa określa cele w zakresie liczby zamówień publicznych udzielanych z uwzględnieniem aspektów środowiskowych oraz liczby zamówień publicznych udzielanych z zastosowaniem rachunku kosztów cyklu życia. Wdrażanie ZZZP jest również zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski w odniesieniu do Celów Zrównoważonego Rozwoju, Porozumienia Paryskiego i wdrażania Zielonego Ładu UE oraz zobowiązań krajowych, takich jak ustawa o elektromobilności.
11. **Interesariusze kluczowi dla promowania ZZZP borykają się z ograniczeniami w zakresie potencjału i zasobów potrzebnych do wprowadzenia gruntownych zmian w praktykach zakupowych. Zamawiający, departamenty merytoryczne i dostawcy potrzebują lepszego dostępu do praktycznych, przyjaznych dla użytkownika szkoleń i wskazówek, a także arkuszy danych technicznych i przewodników dla każdej kategorii zamówień. Potrzebne są dodatkowe środki finansowe na skuteczne szkolenia, pomoc techniczną, komunikację, współpracę z rynkiem i monitorowanie ZZZP. Wymagane jest również szkolenie i uwrażliwienie kierowników kontraktów i dostawców na aspekt ZZZP. W chwili obecnej brakuje odpowiedniej motywacji dla kluczowych pracowników (kierowników, pracowników ds. zamówień publicznych i ekspertów), którzy będą musieli kontynuować wdrażanie ZZZP.**
12. **Wdrożenie ZZZP w Polsce na szeroką skalę wymaga podejścia opartego na współpracy wielu interesariuszy.** Wdrożenie ZZZP na dużą skalę wymaga współpracy pomiędzy różnymi interesariuszami. Nowo utworzony Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP będzie odgrywał kluczową rolę w koordynowaniu i prowadzeniu inicjatyw w zakresie ZZZP w różnych sektorach, a także w rozpowszechnianiu zdobytych doświadczeń i najlepszych praktyk.
13. **Skuteczne monitorowanie wdrażania ZZZP wymaga zmian w zakresie zbierania danych dotyczących zamówień publicznych.** Polska śledzi już postępy w zakresie ZZZP, ale zakres tych danych jest ograniczony, brakuje w nich ujęć regionalnych i sektorowych, nie uwzględniają również statystyk dotyczących ZZZP poniżej krajowego progu zamówień. Instytucje zamawiające, decydenci i naukowcy skorzystaliby na utworzeniu centralnego, publicznie dostępnego systemu monitorowania ZZZP z bardziej szczegółowymi danymi dotyczącymi ZZZP. Będzie to wymagało zakupu systemu informatycznego i UZZP przewiduje taki zakup. Zgodnie z założeniami UZZP, system ten ma być wykorzystywany do obsługi automatycznego gromadzenia i śledzenia danych.
14. **Sukces uzależniony jest od lepszego komunikacji pomiędzy interesariuszami na temat ZZZP.** Będzie to wymagało opracowania planu komunikacji i środków finansowych niezbędnych do jego wdrożenia. Ma to kluczowe znaczenie dla promowania korzyści płynących z ZZZP, zwiększania profesjonalizacji i kształtowania pozytywnych reakcji rynku na ZZZP. Modyfikacja istniejących narzędzi, tak by były bardziej dostępne i przyjazne dla użytkowników – czy będą nimi uczestnicy rynku, kierownicy komórek merytorycznych czy też specjaliści ds. zamówień publicznych, jest również niezbędna dla ich powszechnego przyjęcia i sukcesu.

Główne rekomendacje

15. W raporcie przedstawiono 19 rekomendacji ułatwiających szybsze wdrożenie ZZZP w Polsce, zilustrowanych poniżej.



Rys. 1 Przegląd rekomendacji

16. Zaleca się nadawanie priorytetu kluczowym rekomendacjom w oparciu o ocenę potencjalnego oddziaływania i łatwości wdrożenia. Rekomendacje są uważane za łatwe do wdrożenia, gdy mają jasną podstawę prawną i umocowanie w Polityce zakupowej państwa lub gdy mogą być realizowane przez poszczególne instytucje bez potrzeby szerokiej współpracy. Na przykład, instytucje zamawiające mogą samodzielnie opracowywać wewnętrzne strategie zakupowe, a UZP jest już dobrze przygotowany do opracowywania wzorców zamówień. Należy pamiętać, że nawet te rekomendacje, które są stosunkowo

łatwe do wdrożenia, mogą wymagać znacznych zasobów. Rekomendacje są uważane za trudniejsze do wdrożenia, gdy obejmują kwestie wysoce techniczne, wymagają wspólnych wysiłków ze strony różnych interesariuszy, wymagają zmian prawnych lub mogą napotkać opór.

17. W macierzy poniżej przedstawiono priorytetyzację 19 rekomendacji zawartych w niniejszym raporcie.

	Umiarkowane oddziaływanie	Znaczące oddziaływanie	Rekomendacje priorytetowe o dużym oddziaływaniu
Łatwiejsze do wdrożenia	#7 Przeprowadzenie oceny gotowości rynku dla innych obszarów wydatków. #12 Udoskonalenie materiałów dotyczących ZPP. #14: Ułatwienie oceny ofert w oparciu o rachunek kosztów cyklu życia. #15: Włączenie klauzul dotyczących ZPP do szablonów zamówień i wzorów umów.	#5 Opracowanie wewnętrznych strategii zakupowych jako narzędzia instytucjonalizacji ZPP. #6 Pozycjonowanie nowej platformy internetowej jako kluczowego centrum kompetencyjnego, udostępniającego wiedzę, doradztwo i współpracę. #11 Nadanie priorytetu kryteriom środowiskowym przy zamawianiu żywności i transportu. #13 Stworzenie bazy danych przykładów i kryteriów ZPP.	#1 Zbieranie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji o oszczędnościach i dodatkowych korzyściach płynących z ZPP. #2 Intensyfikacja działań komunikacyjnych związanych z ZPP (strategia komunikacji) #3 Powierzenie Zespołowi ds. ZPP koordynacji i przyspieszenia wdrażania ZPP. #9 Rozszerzenie dostępu do kompleksowych szkoleń i materiałów poradnikowych dotyczących ZPP.
Trudniejsze do wdrożenia	#18 Uzupelnienie systemu monitorowania o regularne kontrole jakości #19 Poprawa dostępności danych	#4 Wprowadzenie obowiązku stosowania ZPP. #8: Ułatwienie małym firmom i firmom z ograniczonym doświadczeniem w zakresie ZPP dostępu do zielonych przetargów #10 Stworzenie silniejszych zachęt do stosowania ZPP.	#16 Opracowanie scentralizowanego, przyjaznego dla użytkownika systemu monitorowania ZPP #17 Umożliwienie gromadzenia bardziej szczegółowych danych i poprawa ich jakości

Rys. 2 Macierz oddziaływania pomocna w priorytetyzowaniu rekomendacji

18. Spośród 19 przedstawionych w niniejszym raporcie rekomendacji, sześć ma największy wpływ na rozwój ZPP w Polsce, a od ich wdrożenia zależy osiągnięcie celów ZPP określonych w Polityce zakupowej państwa.

- **Rekomendacja 1: Zbieranie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji o oszczędnościach i dodatkowych korzyściach płynących z ZPP.**

Przeprowadzenie dalszych badań na temat ZPP może pomóc we wzmocnieniu uzasadnienia biznesowego dla zrównoważonych praktyk zakupowych w Polsce. Wysiłki badawcze powinny mieć na celu rozwianie typowych obaw związanych z ZPP, przy jednoczesnym wzmocnieniu bazy dowodowej dotyczącej efektywności ZPP i płynących z nich korzyści, na przykład poprzez zbadanie wpływu na konkurencję, ocenę skutków finansowych i opracowanie modeli ekonomicznych w celu oszacowania długoterminowych oszczędności.

Główny interesariusz / interesariusze wspierający: UZP / Międzyresortowy Zespół ds. ZPP i uczelnie wyższe.

- **Rekomendacja 2: Intensyfikacja działań komunikacyjnych związanych z ZPP.**

Sukces niektórych rekomendacji jest uzależniony od poprawienia działań z zakresu komunikacji, które zwiększają świadomość na temat ZZZP, wspierają zmianę zachowań, ułatwiają dostęp do szkoleń i zasobów oraz zachęcają do współpracy interesariuszy. Sprawna komunikacja jest niezbędna w szczególności do wykazania uzasadnienia biznesowego dla ZZZP, zaprezentowania liderów ZZZP i studiów przypadków, a także wspierania zmiany kultury zamówień publicznych w kierunku zrównoważonego rozwoju. Komunikacja może również obejmować organizowanie corocznych sympozjów ZZZP. Zalecamy opracowanie i wdrożenie kompleksowej strategii komunikacji, jak wyjaśniono szczegółowo w podsumowaniu, pod kierownictwem Ministerstwa Rozwoju i Technologii i UZZP.

Wiodący interesariusz / interesariusze wspierający: Ministerstwo Rozwoju i Technologii / Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP.

➤ **Rekomendacja 3: Powierzenie Międzyresortowemu Zespołowi ds. ZZZP koordynacji i przyspieszenia wdrażania ZZZP.**

Nowy Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP powinien odgrywać kluczową rolę w zakresie koordynacji i przyspieszenia wdrażania ZZZP. W skład Międzyresortowego Zespołu ds. ZZZP wchodzi członkowie następujących organów administracji rządowej:

- Przedstawiciel ministra właściwego do spraw gospodarki jako przewodniczący;
- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych jako zastępca przewodniczącego;
- Przedstawiciele ministrów właściwych do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, energii, gospodarki morskiej, gospodarki wodnej, informatyzacji, klimatu, rolnictwa, rozwoju regionalnego, rozwoju wsi, rybołówstwa, środowiska, transportu, zdrowia i żeglugi śródlądowej;
- Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
- Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju;
- Dyrektor Centrum Obsługi Administracji Rządowej.

Należy opracować szczegółowy plan prac, a Zespół powinien stworzyć kompleksowy katalog towarów, robót budowlanych i usług podlegających ZZZP, przypisując im odpowiednie kryteria środowiskowe. Zaleca się zaangażowanie szerokiej grupy interesariuszy, w tym instytucji administracji centralnej, wojewodów, instytucji zamawiających, biegłych rewidentów, sektora prywatnego i ekspertów w dziedzinie ochrony środowiska, w celu zapewnienia różnorodności perspektyw i akceptacji. Współpraca i zaangażowanie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia niezbędnej wiedzy technicznej i naukowej na temat tego, co jest „zielone”. Międzyresortowemu Zespołowi ds. ZZZP przewodniczyć będzie przedstawiciel ministra właściwego do spraw gospodarki.

Wiodący interesariusz / interesariusze wspierający: Ministerstwo Rozwoju i Technologii / Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP.

➤ **Rekomendacja 16: Opracowanie scentralizowanego, przyjaznego dla użytkownika systemu monitorowania ZZZP.**

Zalecamy opracowanie scentralizowanego, przyjaznego dla użytkownika systemu monitorowania ZZZP w Polsce. Platforma internetowa, prowadzona przez UZZP przy wsparciu Ministerstwa Rozwoju

i Technologii, zapewni zainteresowanym stronom łatwy dostęp do danych dotyczących funkcjonowania ZZP w oparciu o uzgodnione wskaźniki monitorowania.

Wiodący interesariusz / interesariusze wspierający: UZP / Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

- **Rekomendacja 17: Umożliwienie gromadzenia bardziej szczegółowych danych i poprawa ich jakości.**

Zbieranie danych o większym stopniu szczegółowości i poprawa jakości danych będą miały kluczowe znaczenie dla śledzenia postępów w upowszechnianiu ZZP. Wiąże się to z dodaniem warstwy tagów w danych dotyczących zamówień publicznych w celu lepszego zrozumienia i ustanowienia solidnego mechanizmu walidacji danych.

Wiodący interesariusz / interesariusze wspierający: UZP / Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

Przegląd studiów przypadków

Rekomendacje dla Polski są oparte na szeregu polskich i międzynarodowych studiów przypadków. Przykłady te pokazują, w jaki sposób inne kraje radziły sobie z wyzwaniami podobnymi do tych, przed którymi stoi Polska, na przykład związanymi z koordynacją działań wielu interesariuszy, zapewnieniem przyjaznych dla użytkownika zasobów i narzędzi ZZP oraz monitorowaniem postępów w zakresie ZZP.

Rekomendacja	Powiązane studium przypadku
Filar 1 – Uzasadnienie biznesowe	
#1 Zbieranie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji o oszczędnościach i dodatkowych korzyściach płynących z ZZP	<ul style="list-style-type: none"> • Korzyści wynikające z zamawiania ekologicznych środków transportu w Polsce • ZZP w Dinan i Niort we Francji
#2 Intensyfikacja działań komunikacyjnych związanych z ZZP	<ul style="list-style-type: none"> • Reformy ZZP w Litwie • ZZP w Dinan i Niort we Francji
Filar 2 – Ramy prawne i instytucjonalne	
#3 Powierzenie Międzyresortowemu Zespołowi ds. ZZP koordynacji i przyspieszenia wdrażania ZZP	<ul style="list-style-type: none"> • Grupa robocza ds. wdrażania planu działania ZZP w Danii
#4 Wprowadzenie obowiązku stosowania ZZP	<ul style="list-style-type: none"> • Reformy ZZP w Litwie • Obowiązkowe kryteria ZZP we Włoszech
#5 Opracowanie wewnętrznych strategii zakupowych jako narzędzia instytucjonalizacji ZZP	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

#6 Pozycjonowanie nowej Platformy Internetowej jako kluczowego centrum kompetencyjnego, udostępniającego wiedzę, doradztwo i współpracę	<ul style="list-style-type: none"> • Centrum kompetencyjne dla innowacyjnych zamówień publicznych w Niemczech • Baza danych przykładów ZZP w Niemczech • Kryteria ZZP w Austrii, Danii i Irlandii
Filar 3 – Zaangażowanie rynkowe	
#7 Przeprowadzenie oceny gotowości rynku dla innych obszarów wydatków.	<ul style="list-style-type: none"> • Współpraca z rynkiem w Kopenhadze
#8 Ułatwienie małym firmom i firmom z ograniczonym doświadczeniem w zakresie ZZP dostępu do zielonych przetargów	<ul style="list-style-type: none"> • Współpraca z rynkiem w Kopenhadze • Osiąganie korzyści gospodarczych dzięki ZZP w Niort we Francji • Centrum kompetencyjne dla innowacyjnych zamówień publicznych w Niemczech • Drabina wydajności CO2
Filar 4 – Profesjonalizacja	
#9 Rozszerzenie dostępu do kompleksowych szkoleń i materiałów poradnikowych dotyczących ZZP dla zamawiających. Wykonawców, kontrolerów i decydentów	<ul style="list-style-type: none"> • Reformy ZZP w Litwie • Centrum kompetencyjne dla innowacyjnych zamówień publicznych w Niemczech
#10 Stworzenie silniejszych zachęt do stosowania ZZP	<ul style="list-style-type: none"> • Nagrody ZZP • Zachęty dla ZZP w Korei Południowej
Filar 5 – Narzędzia wdrażania	
#11 Nadanie priorytetu kryteriom środowiskowym przy zamawianiu żywności i transportu	<ul style="list-style-type: none"> • Reformy ZZP w Litwie • Obowiązkowe kryteria ZZP we Włoszech
#12 Udoskonalenie materiałów dotyczących ZZP	<ul style="list-style-type: none"> • Kryteria ZZP w Austrii, Danii i Irlandii • Centrum kompetencyjne dla innowacyjnych zamówień publicznych w Niemczech
#13 Stworzenie bazy danych przykładów i kryteriów ZZP	<ul style="list-style-type: none"> • Baza danych przykładów ZZP w Niemczech • Kryteria ZZP w Austrii, Danii i Irlandii • Polskie studia przypadków dotyczące kryteriów środowiskowych
#14 Ułatwienie oceny ofert w oparciu o rachunek kosztów cyklu życia	<ul style="list-style-type: none"> • Korzyści wynikające z zamawiania ekologicznych środków transportu w Polsce • Kryteria ZZP w Austrii, Danii i Irlandii (narzędzia TCO w Danii)

	<ul style="list-style-type: none"> • Drabina wydajności CO2
#15 Włączenie klauzul dotyczących ZZP do szablonów zamówień i wzorów umów	<ul style="list-style-type: none"> • Reformy ZZP w Litwie
Filar 6 – Monitoring	
<p>#16 Opracowanie scentralizowanego, przyjaznego dla użytkownika systemu monitorowania ZZP</p> <p>#17 Umożliwienie gromadzenia bardziej szczegółowych danych i poprawa ich jakości</p> <p>#18 Uzupełnienie systemu monitorowania o regularne kontrole jakości</p> <p>#19 Poprawa dostępności danych</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorowanie ZZP na Litwie • Pulpit menedżerski Buying Green w Republice Dominikańskiej • Monitorowanie zakupów w Peru
Wszystkie filary	
Opracowani wdrożenie strategii komunikacji w zakresie ZZP	<ul style="list-style-type: none"> • Reformy ZZP w Litwie • Nagrody ZZP • Centrum kompetencyjne dla innowacyjnych zamówień publicznych w Niemczech

Tabela 1 Rekomendacje i związane z nimi studia przypadków

1 Wstęp

W 2022 r. zamawiający w Polsce udzielili na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych ponad 140 tys. zamówień o łącznej wartości 274,8 mld PLN (58,8 mld EUR), co stanowiło około 8,93% produktu krajowego brutto (PKB) we wskazanym roku (UZP, 2023). Całkowita wartość rynku zamówień publicznych, obejmująca zamówienia niepodlegające ustawie Prawo zamówień publicznych, była jeszcze wyższa i wyniosła 698,3 mld PLN (149,4 mld EUR), co stanowiło około 22,7% PKB Polski. Mimo to w 2022 r. tylko 2% udzielonych w Polsce zamówień uwzględniało kryteria środowiskowe (Urząd Zamówień Publicznych, 2022).

W UE zamówienia publiczne stanowią ponad 15% jej PKB (Komisja Europejska, 2022). Jako że rządy są jednymi z największych konsumentów w gospodarce, ich zdolność do uwzględniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przy podejmowaniu decyzji dotyczących zamówień publicznych może stymulować transformację na znaczną skalę i odgrywa kluczową rolę w stawianiu czoła pilnym wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu, utratą różnorodności biologicznej i zanieczyszczeniem. W miarę tego, jak zrównoważony rozwój i działania na rzecz klimatu wysuwają się na pierwszy plan w krajowych i globalnych strategiach, przyjęcie zrównoważonych praktyk w zakresie zamówień publicznych jest niezbędne do wykorzystania potencjału środków publicznych.

Program Organizacji Narodów Zjednoczonych [ONZ] ds. Środowiska (UNEP) definiuje Zrównoważone zamówienia publiczne (ZrZP) jako *"proces, w którym organizacje zaspokajają swoje potrzeby na towary, usługi, roboty budowlane w oparciu o stosunek jakości do ceny w całym cyklu życia, generując korzyści nie tylko dla organizacji, ale także dla społeczeństwa i gospodarki przy jednoczesnym minimalizowaniu, a jeśli to możliwe, unikaniu szkód dla środowiska"*. ZrZP mają zatem na celu osiągnięcie korzyści społecznych, środowiskowych i ekonomicznych, takich jak poprawa warunków pracy, zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska i długoterminowe oszczędności kosztów.

Jako część ZrZP, Zielone zamówienia publiczne (ZZP) koncentrują się ściślej na ograniczaniu wpływu na środowisko. ZZP oznaczają *"proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku"* (Komisja Europejska, 2008). W ramach ZZP rządy mogą na przykład kupować energooszczędne budynki i technologie informatyczne, wybierać pojazdy elektryczne zamiast samochodów z silnikami spalinowymi, zamawiać żywność ekologiczną i sezonową oraz wymagać, aby towary były dostarczane w opakowaniach pochodzących z recyklingu.

W Polsce, pomimo długotrwałych wysiłków, zainteresowanie ZZP jest ograniczone. Tylko niewielka część zamówień zawiera kryteria środowiskowe, uwzględnienie kosztów w całym cyklu życia jest minimalne, a przetargi są często rozstrzygane w oparciu o najniższą cenę (Budzyński, 2020). Zielone zamówienia nabierają jednak tempa wraz z wdrożeniem pierwszej w Polsce Polityki zakupowej państwa, która podkreśla znaczenie rozwoju zrównoważonych praktyk w zakresie zamówień publicznych, które przyczyniają się do realizacji celów polityki krajowej.

W takim właśnie kontekście Ministerstwo Rozwoju i Technologii zwróciło się do Banku Światowego z prośbą o wsparcie wdrożenia trzech priorytetów Polityki zakupowej państwa związanych z profesjonalizacją zamówień, udziałem MŚP oraz ZZZP. W niniejszej Metodologii wdrażania ZZZP przeanalizowano obecną sytuację w zakresie ZZZP w Polsce i przedstawiono praktyczne rekomendacje w oparciu o międzynarodowe i polskie studia przypadków, przegląd literatury na temat najlepszych praktyk w zakresie ZZZP oraz wywiady i dyskusje z interesariuszami zamówień publicznych w Polsce. Rekomendacje mają na celu przyspieszenie wdrożenia ZZZP w Polsce, co jest jednym z celów strategicznych Polityki zakupowej państwa.

Niniejsza Metodologia wdrażania ZZZP opiera się na 6 filarach zidentyfikowanych przez Bank Światowy jako krytyczne elementy wdrożenia ZZZP i oferuje rekomendacje dotyczące każdego z nich:

- **Rozdział 3 przedstawia uzasadnienie biznesowe dla ZZZP w Polsce (filar 1).** Przedstawiono w nim kluczowe argumenty przemawiające za zielonymi zamówieniami, omówiono korzyści i wyzwania związane z ZZZP, zasugerowano dwa priorytetowe obszary zazieleniania, przedstawiono międzynarodowe historie sukcesu ZZZP oraz zalecono zwiększenie wysiłków w zakresie komunikacji i badań w Polsce.
- **Rozdział 4 koncentruje się na ramach prawnych i instytucjonalnych ZZZP w Polsce (filar 2).** Przedstawiono w nim analizę przepisów dotyczących ZZZP w Polsce i UE, wskazano kluczowych interesariuszy w Polsce, zaprezentowano studia przypadków ilustrujące w jaki sposób rządy innych krajów wzmocniły strategiczną funkcję zamówień publicznych, a także zasugerowano kroki mające na celu stworzenie otoczenia sprzyjającego ZZZP.
- **Rozdział 5 dotyczy zaangażowania rynku w ZZZP (filar 3).** Oceniono w nim gotowość polskich dostawców do ubiegania się o zielone kontrakty i przedstawiono rekomendacje dotyczące skuteczniejszego zaangażowania rynku, aby umożliwić zamawiającym opracowywanie realistycznych przetargów, które zachęcą rynek do konkutowania, a jednocześnie będą stymulować zielone innowacje.
- **Rozdział 6 poświęcony jest profesjonalizacji ZZZP (filar 4).** Dokonano w nim analizy obecnego stanu kompetencji i zachęty do stosowania ZrZZP, a także wysiłków na rzecz budowania potencjału instytucjonalnego w ramach Polityki zakupowej państwa, przedstawiono przykłady podnoszenia umiejętności w zakresie ZZZP oraz zalecono zapewnienie łatwiejszego dostępu do szkoleń i zasobów dotyczących ZZZP.
- **Rozdział 7 dotyczy narzędzi wdrażania (filar 5).** Przedstawiono w nim ocenę funkcjonujących w Polsce podręczników i instrumentów dotyczących ZZZP, omówiono narzędzia i podejścia z powodzeniem stosowane w innych krajach, a także zasugerowano ułatwienia dla ZZZP w postaci standardowych dokumentów i kryteriów, interaktywnych baz danych i nowych praktycznych narzędzi.
- **Rozdział 8 koncentruje się na monitorowaniu ZZZP w Polsce (filar 6).** Zawiera analizę obecnej architektury danych i systemu monitorowania, przedstawia międzynarodowe dobre praktyki i proponuje ramy monitorowania ZZZP, które zostały stworzone wspólnie z polskimi interesariuszami.

- **Rozdział 9 zawiera wnioski i zalecane dalsze kroki w celu wdrożenia ZZP w Polsce.** Przedstawiono w nim również całościową sugestię dotyczącą opracowania kompleksowej strategii komunikacji w celu wsparcia skutecznego wdrożenia rekomendacji z poszczególnych filarów Metodologii ZZP.

Dopełnieniem raportu są załączniki, które przedstawiają dalsze badania i szczegóły techniczne:

- **Załącznik 1** zawiera informacje metodologiczne dotyczące wywiadów i pytań ankietowych oraz konsultowanych interesariuszy.
- **Załącznik 2** to analiza zamówień na żywność i transport jako priorytetowych obszarów wydatków ZZP. Załącznik ten odpowiada **Produktowi 3** świadczonych usług doradczych.
- **Załącznik 3** dokumentuje ocenę gotowości polskiego rynku do ZZP w zakresie zamówień na żywność i transport oraz przedstawia proponowane kryteria ZZP dla żywności i transportu. Załącznik ten odpowiada **Produktowi 4** świadczonych usług doradczych.
- **Załącznik 4** przedstawia analizę stosowania kryteriów środowiskowych w zamówieniach na żywność i transport oraz ich wpływ na poziom konkurencji.

Szczegółowe informacje na temat tworzenia solidnych **ram monitorowania** przedstawiono w oddzielnym raporcie, odpowiadającym **Produktowi 5** świadczonych usług doradczych.

2 Metodologia badawcza

2.1 Cele badawcze

Przeprowadziliśmy badania i nawiązaliśmy współpracę z różnymi interesariuszami w zakresie zamówień publicznych w celu opracowania metodologii wdrażania ZZP, opartej na najlepszych międzynarodowych praktykach i dostosowanej do polskiego kontekstu i rynku. Poprzez ukierunkowaną analizę i rekomendacje, niniejsza metodologia ma na celu przyspieszenie wdrożenia ZZP w Polsce, co jest jednym ze strategicznych celów Polityki zakupowej państwa.

Struktura Metodologii wdrażania ZZP jest zgodna z koncepcją sześciu filarów ZZP opracowaną przez Bank Światowy. Podejście Banku Światowego zostało szczegółowo opisane w raporcie "Green Public Procurement: Przegląd zielonych reform w krajowych systemach zamówień publicznych". Wspomniane sześć filarów to: przedstawienie uzasadnienia biznesowego dla ZZP, zbadanie sprzyjających ram prawnych i instytucjonalnych, wspieranie współpracy z rynkiem i profesjonalizacji, zapewnienie narzędzi do skutecznego wdrażania ZZP oraz opracowanie ram monitorowania ZZP.

2.2 Metody badawcze

Zastosowaliśmy różnorodne metody badawcze, aby odpowiednio przeanalizować stan ZZP w Polsce, opracować rekomendacje oraz skonsultować i zweryfikować nasze ustalenia i rekomendacje. Badania prowadzone były od września 2023 r. do kwietnia 2024 r. Zastosowaliśmy podejście mieszane, łącząc metodologie jakościowe i ilościowe w celu wypracowania kompleksowych wniosków.

W pierwszym rzędzie wykorzystano metody jakościowe, aby dogłębnie zbadać główne wyzwania związane z ZZP i rozpoznać dążenia interesariuszy. Zważywszy jasno określone środowisko prawne i długotrwałe wysiłki na rzecz wprowadzenia ZZP w Polsce, badania jakościowe były nieodzowne dla odkrycia przyczyn ich ograniczonego stosowania oraz dla określenia środków umożliwiających upowszechnienie stosowania kryteriów środowiskowych w zamówieniach publicznych.

Ilościową analizę danych zastosowaliśmy w celu ustalenia priorytetów i zebrania informacji na temat dynamiki konkurencji. Ten aspekt naszych badań miał na celu wzmocnienie bazy dowodowej i wypracowanie wieloaspektowego zrozumienia obecnego systemu danych i monitorowania ZZP.

Stworzyliśmy metodologię ZZP i ramy monitorowania wspólnie z polskimi interesariuszami, aby zapewnić zgodność z Polityką zakupową państwa i lepiej powiązać ZZP z szerszymi celami strategicznymi Polski. Podejście oparte na współtworzeniu sprzyja akceptacji zalecanych działań i daje interesariuszom możliwość zagwarantowania sukcesu ZZP w Polsce w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej.

2.3 Zbieranie i analiza danych

Zastosowane metody gromadzenia danych obejmowały różnorodne techniki, w tym wywiady, ankiety, grupy fokusowe, analizę dokumentów i analizę danych dotyczących zamówień:

1. **Analiza dokumentów:** Przeprowadziliśmy dogłębną analizę różnorodnych dokumentów związanych z zamówieniami publicznymi, które stanowiły podstawę naszych badań. Analiza ta obejmowała szeroki zakres materiałów, w tym przepisy prawa, raporty statystyczne, istniejące raporty z badań, wytyczne ZZP, materiały szkoleniowe i zawartość stron internetowych. Większość z tych dokumentów była dostępna publicznie, ale uzyskaliśmy również dostęp do materiałów przekazanych przez poszczególne ministerstwa i Urząd Zamówień Publicznych, takich jak np. materiały szkoleniowe.
2. **Częściowo strukturyzowane wywiady z ekspertami:** Przeprowadziliśmy częściowo ustrukturyzowane wywiady z przedstawicielami różnych grup interesariuszy w Polsce, od dużych i małych instytucji zamawiających po decydentów z ministerstw krajowych, Urzędu Zamówień Publicznych, środowisk akademickich, jednostek certyfikujących i audytorów (zob. Załącznik 1). Na późniejszych etapach badań spotkaliśmy się z ekspertami ds. polityki i zamawiającymi z różnych sektorów, instytucji różnej wielkości i różnych szczebli administracji, aby zweryfikować nasze diagnozy i rekomendacje, zwłaszcza w zakresie priorytetowego traktowania ZZP w obszarach zamówień na żywność i transport. Ponadto nawiązaliśmy współpracę z ekspertami z innych krajów, aby zebrać informacje na potrzeby międzynarodowych studiów przypadku.
3. **Dyskusje w grupach fokusowych i warsztaty:** Zorganizowaliśmy warsztaty i dyskusje w grupach fokusowych z udziałem różnych interesariuszy sektora zamówień publicznych. Sesje te miały na celu poinformowanie uczestników o projekcie, podniesienie świadomości na temat ZZP oraz zebranie cennych informacji na temat ich doświadczeń, wyzwań i aspiracji związanych z wdrażaniem ZZP. Przeprowadziliśmy badania fokusowe z dostawcami i firmami, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP, aby ocenić ich gotowość do ubiegania się o kontrakty zawierające zielone kryteria. Podczas doboru próby zwróciliśmy uwagę na potencjalnych

dostawców żywności, usług cateringowych oraz pojazdów i usług transportu drogowego, aby ocenić gotowość rynku w tych kluczowych dla ZZP obszarach.

4. **Warsztaty dla współtwórców:** Przeprowadziliśmy wspólne warsztaty w celu opracowania ram monitorowania ZZP we współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych i innymi zainteresowanymi stronami. Podejście oparte na współpracy miało na celu wygenerowanie praktycznych rekomendacji i zapewnienie zaangażowania ze strony kluczowych agencji w celu skutecznego wdrożenia systemu danych.
5. **Ankieta online: Za pośrednictwem platformy e-zamówień Market Planet przeprowadzono ankietę online wśród dostawców.** Ankieta, przeprowadzona w lutym 2024 r., miała na celu ocenę chęci i zdolności dostawców do ubiegania się o zielone kontrakty oraz ocenę gotowości rynku do ZZP. Około 50 dostawców odpowiedziało na ankietę, dostarczając cennych informacji na temat dynamiki rynku.
6. **Ilościowa analiza danych:** W celu zbadania kluczowych obszarów wydatków, takich jak zamówienia na żywność i transport, przeanalizowaliśmy dane dotyczące zamówień uzyskane z systemu e-zamówień. Analiza ta pozwoliła nam zbadać związek między zielonymi kryteriami a poziomem konkurencji, zapewniając cenne informacje na temat obecnego stanu wdrożenia ZZP. Ponadto przeanalizowaliśmy wyniki ankiety internetowej przeprowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii wśród instytucji zamawiających, która oceniła ich postępy we wdrażaniu Polityki zakupowej państwa. Te analizy ilościowe były kluczowe dla zrozumienia obecnej architektury danych i identyfikacji obszarów poprawy mechanizmów monitorowania ZZP.

Studia przypadków

Dobór studiów przypadku ukierunkowany był przede wszystkim na przykłady z różnych krajów europejskich. Jako że obowiązują tam te same podstawowe zasady udzielania zamówień publicznych, co w Polsce, studia przypadków oferują cenne spostrzeżenia, które można zastosować w kontekście Polski. Każde studium przypadku rzuca światło na sposób, w jaki poszczególne kraje poradziły sobie z wyzwaniami i zadaniami związanymi z wdrażaniem ZZP w Polsce. Na przykład, ilustrują one różne podejścia do informowania o znaczeniu ZZP i płynących z nich korzyściach, dzielenia się najlepszymi praktykami w zakresie zamówień publicznych oraz tworzenia ram instytucjonalnych dla koordynacji inicjatyw w zakresie ZZP.

Na ile to było możliwe, staraliśmy się wybierać studia przypadków z krajów, w których nasz zespół był zaznajomiony z krajobrazem zamówień publicznych i posiadał kontakty z ekspertami. Na przykład, dokładnie przeanalizowaliśmy reformy zamówień publicznych w krajach takich jak Dania, Litwa i Niemcy, wykorzystując nasze istniejące sieci kontaktów, aby uzyskać głębszy wgląd w ich doświadczenia w zakresie ZZP, które mogłyby pomóc w opracowaniu stosownego podejścia w Polsce.

3 Uzasadnienie biznesowe dla ZZP w Polsce (Filar 1)

Przygotowanie uzasadnienia biznesowego jest ważnym krokiem na drodze do upowszechnienia ZZP, ponieważ wspomaga uzasadnienie finansowe i ułatwia znalezienie lokalnych odpowiedzi na pytanie "Dlaczego warto zamawiać ekologiczne, "zielone" produkty?". Przekonujące uzasadnienie biznesowe

pomaga zdobyć poparcie decydentów politycznych, instytucji zamawiających, rynków, na których dokonują oni zamówień, oraz społeczeństwa, któremu służą (Bank Światowy, 2022).

Uzasadnienie biznesowe służy wyznaczeniu celów, określeniu priorytetów i zmobilizowaniu wsparcia dla reformy ZZP (Bank Światowy, 2022). Pokazując, w jaki sposób ZZP przyczyniają się do realizacji celów środowiskowych i rozwojowych, pomaga interesariuszom zrozumieć znaczenie i potencjalne oddziaływanie wdrożonej strategii ZZP. Ponadto jasne uzasadnienie dla ZZP może stanowić strategiczną wskazówkę co do priorytetowego traktowania wysiłków w zakresie ZZP w obszarach, w których mają one największy potencjał sukcesu i oddziaływania. Uzasadnienie biznesowe jest również kluczem do uzasadnienia finansowego ZZP i odpowiedzi na pytania dotyczące kosztów i korzyści związanych z zielonymi zamówieniami.

W tym rozdziale analizujemy argumenty ekonomiczne przemawiające za ZZP w Polsce, podkreślając znaczenie i korzyści płynące z ZZP. Przedstawiamy również międzynarodowe przykłady dobrych praktyk i rekomendacje dotyczące budowania uzasadnienia biznesowego dla ZZP poprzez dodatkowe działania komunikacyjne i badawcze.

3.1 Istotność ZZP dla Polski

W 2022 r. wartość zamówień udzielonych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych wyniosła 274,8 mld PLN czyli 58,8 mld EUR (według kursu walut z 2022 r.), co stanowiło około 8,93% PKB we wskazanym roku (UZP, 2023). Dla porównania, w krajach UE zamówienia publiczne stanowią średnio 12% PKB. Liczba zamówień udzielonych na podstawie tej samej ustawy wyniosła 143 891. Jednak całkowita wartość rynku zamówień publicznych, która obejmuje zamówienia niepodlegające ustawie Prawo zamówień publicznych, była znacznie wyższa i w 2022 r. wyniosła 698,3 mld PLN czyli 149,4 mld EUR, co stanowiło około 22,7% PKB Polski. Dla porównania, całkowita wartość rynku zamówień publicznych w 2021 r. była niższa i wyniosła około 297,8 mld PLN lub 63,7 mld EUR.

Dokumentem strategicznym dla zamówień publicznych jest Polityka zakupowa państwa, która jest strategią średniookresową na lata 2022-2025. Polityka zakupowa państwa jest obligatoryjna dla centralnych organów administracji rządowej i jednostek podległych administracji rządowej, natomiast jest dobrowolna dla pozostałych regionalnych i lokalnych instytucji zamawiających. Administracja publiczna w Polsce jest wysoce zdecentralizowana i charakteryzuje się silnym samorządem regionalnym i lokalnym. W rezultacie istnieje około 14 tys. instytucji zamawiających, a duża część wydatków publicznych odbywa się na szczeblu niższym niż krajowy (Komisja Europejska, 2016).

Jednym z celów Polityki zakupowej państwa jest zmiana roli zamówień publicznych z funkcji administracyjnej na strategiczną. W tym celu przyjęto trzy główne priorytety – (i) profesjonalizację; (ii) rozwój potencjału MŚP; oraz (iii) zrównoważone i innowacyjne zamówienia publiczne. Trzeci priorytet obejmuje różne aspekty zrównoważonych zamówień publicznych, takie jak warunki pracy, włączenie społeczne i zdrowie; wskazuje również konkretne cele i działania na rzecz zwiększenia skali ZZP poprzez stosowanie kryteriów środowiskowych w przetargach.

Poza nielicznymi wyjątkami, stosowanie ZZZP jest w Polsce dobrowolne. Obecne przepisy dają instytucjom zamawiającym swobodę w stosowaniu kryteriów środowiskowych w oparciu o ich konkretne potrzeby i okoliczności. Mogą one na przykład wskazać w przedmiocie zamówienia towary posiadające oznakowanie ekologiczne, wymagać od dostawców posiadania systemu zarządzania środowiskowego lub oceniać oferty w oparciu o kryteria środowiskowe, takie jak efektywność energetyczna.

Jednak pomimo takiego uregulowania prawnego ZZZP, poziom ich stosowania pozostaje niski (Kaaret i in., 2022; Szydłowski, 2023). W 2022 r. około 600 instytucji zamawiających udzieliło 3 322 zamówień publicznych z uwzględnieniem aspektów środowiskowych o łącznej wartości około 17,17 mld PLN czyli 3,67 mld EUR (UZP, 2023). Udział zielonych zamówień w ogólnej liczbie zamówień publicznych udzielonych w 2022 r. wyniósł 2%, natomiast ich wartość stanowiła 6% ogólnej wartości udzielonych zamówień publicznych.

W Polsce istnieją wyzwania systemowe, które utrudniają przyjęcie bardziej ekologicznych praktyk zakupowych i przyczyniają się do niskiego poziomu wykorzystania ZZZP. Wielu zamawiającym brakuje wiedzy i doświadczenia w stosowaniu kryteriów zrównoważonego rozwoju, obawiają się także niskiego poziomu konkurencji i potencjalnie wyższych cen ekologicznych produktów i usług. Wyzwania te zostały omówione poniżej. Aby zwiększyć skalę stosowania ZZZP w Polsce zgodnie z założeniami Polityki zakupowej państwa, ważne będzie zmierzenie się z tymi problemami. Przedstawienie argumentów przemawiających za ZZZP i różnorodnych korzyści płynących z bardziej ekologicznych praktyk zakupowych będzie mieć kluczowe znaczenie dla przezwyciężenia dominujących obaw.

3.1.1 Jakie korzyści wynikają z zastosowania ZZZP?

ZZP stanowią kluczowy element działań Polski na rzecz zrównoważonego rozwoju, ściśle powiązany z celami społecznymi i środowiskowymi kraju. Jak podkreślono w Polityce zakupowej państwa, ZZZP mogą przynosić wiele korzyści dla środowiska poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych, oszczędzanie energii, minimalizację zanieczyszczeń i promowanie odpowiedzialnego korzystania z zasobów. Wysiłki na rzecz ZZZP nie tylko przyczyniają się do ochrony środowiska, ale także prowadzą do poprawy warunków życia i zwiększenia efektywności wykorzystania pieniędzy podatników, przynosząc korzyści całemu społeczeństwu.

Co więcej, ZZZP służą jako katalizator dla przemian rynkowych, zapewniając zgodność z celami państwa, takimi jak transformacja energetyczna, gospodarka o obiegu zamkniętym i zrównoważony transport. Wysyłając rynkowi jednoznaczne sygnały, instytucje publiczne kreują szanse dla przedsiębiorstw działających zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, wspierają tworzenie zielonych miejsc pracy i ułatwiają transformację w kierunku bardziej zrównoważonej gospodarki. W szczególności, ZZZP mogą przyspieszyć dekarbonizację i przyczynić się do rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym (Komisja Europejska, 2016).

Oprócz szerszych korzyści społecznych i środowiskowych, ZZZP niosą ze sobą bezpośrednie korzyści dla instytucji zamawiających. Włączenie aspektów środowiskowych do praktyki zamówień publicznych może poprawić wizerunek organizacji i zwiększyć zadowolenie pracowników poprzez oferowanie innowacyjnej pracy o pozytywnym wpływie na środowisko i społeczeństwo. Dzięki przyjęciu perspektywy całego cyklu

życia, rewizja potrzeb w zakresie zamówień publicznych i nadanie priorytetu parametrom środowiskowym może również prowadzić do bezpośrednich oszczędności kosztów dla instytucji zamawiających. ZrZP są kluczowym elementem przekształcania zamówień publicznych z zadania administracyjnego, skoncentrowanego na zgodności, w strategiczną funkcję służącą osiągnięciu celów organizacji.

Nasze badania wskazują, że specjaliści ds. zamówień publicznych dostrzegają te korzyści i są bardzo świadomi zalet ZrZP w aspekcie dostosowania potrzeb zakupowych do celów zrównoważonego rozwoju. W wywiadach i dyskusjach grupowych zamawiający wykazali się znaczną świadomością w zakresie ZrZP i omówili swoje dotychczasowe wysiłki na rzecz realizacji płynących z ZrZP korzyści dla ich własnych instytucji. W badaniu jakościowym przeprowadzonym przez Bluehill (2022), zamawiający deklarują również, że doceniają społeczne i środowiskowe korzyści wynikające z ZrZP. Mimo to w badaniu stwierdzono, że konieczne jest dalsze monitorowanie i prezentowanie korzyści płynących z ZrZP aby poprawić sposób postrzegania instrumentów ZrZP przez tych zamawiających, którzy nie są jeszcze przekonani o korzyściach płynących z bardziej ekologicznych praktyk zakupowych.

Tabela 2 poniżej zawiera różnorodne korzyści wynikające z ZrZP dla różnych grup interesariuszy w Polsce. Tego rodzaju argumenty przemawiające za kupowaniem ekologicznych produktów i usług będą kluczowe dla dalszego uzasadniania ekonomicznego i informowania o ZrZP. Tabela została zaadaptowana z raportu Banku Światowego *Implementation Methodology for Green Public Procurement in Ukraine* z 2021 r.

Grupa interesariuszy	Czemu służą zielone zakupy? Jakie korzyści przynoszą ZrZP?
Ministerstwo Rozwoju i Technologii	<ul style="list-style-type: none"> • Wykorzystanie siły nabywczej sektora publicznego do realizacji krajowych polityk i priorytetów środowiskowych i społecznych. • Promowanie modernizacji i sprawiedliwej transformacji polskiego przemysłu w obliczu rosnących wymogów ekologicznego handlu i gospodarki oraz dostosowanie do Zielonego Ładu UE. • Poprawa wizerunku publicznego: Pozycjonowanie Polski i Ministerstwa jako lidera zrównoważonych praktyk zakupowych na arenie krajowej i międzynarodowej. • Wdrożenie Polityki zakupowej państwa: Jako centralny organ rządowy, Ministerstwo jest zobowiązane do realizacji Polityki zakupowej państwa. Wdrażając ZrZP, Ministerstwo może wypełnić swoje zobowiązanie wynikające z Polityki zakupowej państwa.
Inne ministerstwa	<ul style="list-style-type: none"> • Wykorzystanie instrumentu rynkowego do realizacji priorytetów strategicznych, takich jak zrównoważony transport, rolnictwo ekologiczne i produkcja żywności, ekologiczne budynki i infrastruktura. • Przyczynianie się do osiągnięcia celów polityki ochrony środowiska, takich jak łagodzenie skutków zmian klimatycznych, poprawa jakości powietrza i wody, lepszy system gospodarki odpadami, promowanie efektywności energetycznej i energii odnawialnej.

	<ul style="list-style-type: none"> • Zwiększenie efektywności wykorzystywania i wydobycia zasobów naturalnych oraz wartości dodanej z tego tytułu. • Zachęcanie do przyjmowania przyjaznych dla środowiska praktyk w działalności sektora publicznego. • Wdrożenie Polityki zakupowej państwa: Jako centralny organ rządowy, ministerstwa są zobowiązane do realizacji Polityki zakupowej państwa. Wdrażając ZZP, mogą wypełnić swoje zobowiązanie wynikające z Polityki zakupowej państwa.
Urząd Zamówień Publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • Wykorzystanie siły nabywczej sektora publicznego do realizacji krajowych polityk i priorytetów środowiskowych i społecznych. • Poprawa wizerunku publicznego: Pozycjonowanie Polski i UZP jako lidera zrównoważonych praktyk zakupowych na arenie krajowej i międzynarodowej. • Wspieranie interesariuszy zamówień publicznych w dostosowywaniu się do coraz bardziej rygorystycznych przepisów i polityk środowiskowych. • Wdrożenie Polityki zakupowej państwa: Jako centralny organ administracji rządowej, UZP jest zobowiązany do realizacji Polityki zakupowej państwa. Wdrażając ZZP, UZP może wypełnić swój obowiązek wynikający z Polityki zakupowej państwa.
Instytucje zamawiające	<ul style="list-style-type: none"> • Osiągnięcie oszczędności kosztów poprzez zakup towarów i usług wyższej jakości, obniżenie kosztów operacyjnych i kosztów utrzymania oraz obniżenie kosztów nakładów (może to nie dotyczyć wszystkich produktów, więc wymaga starannego rozważenia i podejścia opartego na całym cyklu życia). • Poprawa postrzegania przez opinię publiczną: władze mogą być doceniane i nagradzane za dokonywanie zamówień w sposób zapewniający realizację celów instytucjonalnych i krajowych. • Zdobywanie umiejętności zawodowych i wiedzy branżowej w zakresie nowoczesnych i strategicznych zamówień publicznych. • Poprawa jakości środowiska i zdrowia polskich obywateli. • Stymulowanie innowacyjności: ZZP pomagają władzom zamawiać bardziej innowacyjne, przyjazne dla środowiska towary i usługi oraz stymulować innowacyjność rynku. • Spełnienie obowiązku prawnego: wdrożenie ZZP pomaga instytucjom zamawiającym w przestrzeganiu przepisów krajowych i dyrektyw UE mających na celu promowanie zrównoważonego rozwoju. Instytucje zamawiające na szczeblu centralnym są zobowiązane do wdrażania polityki zakupowej państwa. Wdrażając ZZP, mogą one wypełnić swój obowiązek wynikający z Polityki zakupowej państwa.

Podmioty prywatne	<ul style="list-style-type: none"> • Obniżenie kosztów: Wdrożenie instrumentów ochrony środowiska może obniżyć koszty dla przedsiębiorstw, na przykład poprzez oszczędność energii, zmniejszenie zapotrzebowania na zasoby i zmniejszenie ilości odpadów. • Poprawa dostępu do rynku: Stosowanie kryteriów ZZP otwiera przed przedsiębiorstwami możliwości w zakresie zamówień publicznych i umożliwia im konkurowanie na rynkach UE i światowych. • Uzyskanie przewagi konkurencyjnej dzięki wyższym standardom zrównoważonego rozwoju oraz wzmocnieniu zaufania konsumentów i poprawie reputacji. • Dostęp do zielonych pożyczek, możliwości finansowania i zachęt: Programy unijne i krajowe mogą oferować wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw przechodzących na bardziej ekologiczne praktyki lub opracowujących innowacyjne rozwiązania ekologiczne. • Zmniejszenie potencjalnego ryzyka związanego z regulacjami środowiskowymi: Zaangażowanie w ZZP pozwala firmom być na bieżąco ze zmianami regulacyjnymi i ograniczać ryzyko kar za nieprzestrzeganie przepisów i inne potencjalne zagrożenia. • Zwiększenie zysków: Wdrożenie ZZP może znacznie zwiększyć wartość dodaną produktów i usług, potencjalnie prowadząc do większych zysków.
Obywatele i organizacje społeczeństwa obywatelskiego	<ul style="list-style-type: none"> • Tworzenie zielonych miejsc pracy, promowanie zielonej przedsiębiorczości, wspieranie transformacji klimatycznej gospodarki • Poprawa stosunku wartości do ceny: ZZP zaspokajają potrzeby w zakresie zamówień publicznych, jednocześnie zwiększając korzyści społeczne wynikające z wydatkowania pieniędzy podatników. • Dbłość o środowisko: ZZP przyczyniają się do ochrony środowiska i zrównoważonego wykorzystania zasobów. • Wykorzystanie nowych możliwości w zakresie dostarczania specjalistycznej wiedzy o środowisku i zapewnienia wsparcia instytucjom i podmiotom zamawiającym w zakresie ekologicznych zakupów. • Budowanie współpracy partnerskiej z rządem i rynkiem w zakresie celów środowiskowych i społecznych, w tym ograniczania ilości odpadów, tworzenia gospodarki o obiegu zamkniętym, ochrony różnorodności biologicznej, łagodzenia zmian klimatycznych i ograniczania zanieczyszczeń. • Zwiększenie dostępności ekologicznych towarów i usług konsumenckich.

	<ul style="list-style-type: none"> • Poprawa zdrowia i dobrostanu: ZZP promują zdrowsze i bezpieczniejsze produkty oraz zmniejszają skutki zdrowotne wynikające z pogorszenia stanu środowiska.
--	--

Tabela 2 Korzyści dla polskich interesariuszy wynikające z ZZP

3.1.2 Wyzwania związane z uzasadnieniem biznesowym dla ZZP w Polsce

Pomimo wyraźnych zalet i uznanej wagi ZZP przedstawionych w poprzednich punktach, ich ograniczone zastosowanie sugeruje istnienie wyzwań, które należy rozwiązać w celu upowszechnienia ZZP. Nasze badania wskazują na szereg wyzwań, które utrudniły włączenie praktyk ZZP do głównego nurtu procesów zamówień publicznych w Polsce. Odzwierciedlają one trudności związane z przekształceniem zamówień publicznych z czysto administracyjnego, "transakcyjnego" modelu w funkcję bardziej strategiczną.

Do najważniejszych wyzwań związanych z upowszechnianiem ZZP w Polsce należą:

1. Brak wiedzy i doświadczenia wśród zamawiających

Podjmując decyzje o stosowaniu zielonych kryteriów w zamówieniach publicznych w Polsce, instytucje zamawiające polegają głównie na wiedzy i doświadczeniu swoich pracowników. Wielu zamawiającym brakuje obecnie niezbędnej wiedzy na temat ZZP. Badanie jakościowe Bluehill (2022) dotyczące ZrZP w Polsce w 2020 r. wykazało, że pracownicy nie posiadają wystarczającej wiedzy na temat sposobów uwzględniania aspektów środowiskowych w przetargach. Ten brak wiedzy i doświadczenia powoduje, że zamawiający obawiają się popełniania błędów.

2. Dobrowolność stosowania ZZP w kulturze zakupowej skoncentrowanej na zgodności z przepisami

Kultura zamówień publicznych w Polsce w dużej mierze koncentruje się na zgodności z prawem i prawidłowym przeprowadzaniu procedur administracyjnych. Z drugiej strony, uwzględnianie aspektów środowiskowych w przetargach jest dobrowolne dla zamawiających i daje instytucjom zamawiającym swobodę w stosowaniu kryteriów środowiskowych w zależności od ich konkretnych potrzeb i okoliczności. Włączenie kryteriów środowiskowych wymaga zatem wysiłków wykraczających poza zobowiązania prawne. W obliczu braku wymogu obowiązkowego stosowania ZZP, zamawiający często decydują się pozostać przy tradycyjnym podejściu do zamówień publicznych, co znajduje odzwierciedlenie w bardzo niskim rozpowszechnieniu ZZP (Szydłowski, 2023). Choć w innych krajach z powodzeniem stosowano do ZZP przepisy oparte wyłącznie na zasadach dobrowolności, wyniki naszych badań sugerują, że wprowadzenie pewnych obowiązkowych zasad dotyczących ZZP byłoby rozwiązaniem lepszym kulturowo i przyspieszyłoby upowszechnianie zrównoważonych zakupów. Polityka zakupowa państwa, która jest wiążąca dla władz szczebla centralnego, przewiduje już, że Międzyresortowy Zespół ds. ZZP opublikuje katalog towarów i usług, dla których pewne kryteria środowiskowe będą obowiązkowe.

3. Niski poziom konkurencji w przetargach publicznych

Istotnym wyzwaniem w polskim systemie zamówień publicznych jest brak konkurencji. Polska wyróżnia się wśród innych państw członkowskich UE najwyższym odsetkiem zamówień udzielanych w postępowaniach, w których uczestniczył tylko jeden oferent. Według statystyk EU Single Market Scoreboard, podczas gdy średnia unijna dla zamówień z jednym oferentem wynosi około 25%, w Polsce ponad 50% przetargów jest rozstrzyganych z udziałem tylko jednego oferenta (Komisja Europejska, n.d.). Ten brak konkurencji jest również widoczny przy analizie średniej liczby ofert na przetarg. W 2022 r. średnia liczba ofert w zamówieniach poniżej progów unijnych wyniosła 2,43 (2,59 w 2021 r.) (UZP, 2023). Podobnie w przypadku zamówień spełniających lub przekraczających progi unijne, średnia liczba ofert wynosiła 2,18 w 2022 r. (2,25 w 2021 r.).

Tak niski poziom konkurencji stanowi wyzwanie dla popularyzacji ZZP, ponieważ zamawiający obawiają się, że uwzględnienie kryteriów środowiskowych w przetargach jeszcze bardziej zmniejszy liczbę ofert. Ogólnie rzecz biorąc, wprowadzenie kryteriów ekologicznych w zamówieniach publicznych może być postrzegane jako obniżające konkurencję, ponieważ może być uważane za przeszkodę dla firm wchodzących na rynek (Nordic Competition Authorities, 2010). Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest fakt, że firmy takie będą musiały ponieść początkowe koszty inwestowania w przyjazne dla środowiska produkty i usługi, w postaci np. inwestycji w badania i rozwój. Koszty te mogą prowadzić do ograniczenia konkurencji, ponieważ niewiele firm może chcieć lub być w stanie dokonać takich inwestycji (Chiappinelli i Seres, 2021). Innym powodem jest to, że dostawcy konwencjonalnych produktów mogą powstrzymać się od składania ofert ze względu na mniejsze prawdopodobieństwo wygrania kontraktu z zielonymi kryteriami (Halonen, 2021).

Jednak ZZP niekoniecznie muszą ograniczać konkurencję. Lundberg i in. (2009) stwierdzili, że stopień konkurencji może być różny w zależności od technologii produkcji stosowanej przez firmy. Włączenie zielonych kryteriów do zamówień publicznych może prowadzić do wzrostu konkurencji ze względu na wzrost udziału firm, które już zainwestowały w technologie przyjazne dla środowiska i teraz mają większe szanse na rynku zamówień. Wzrost ten przewyższa liczbę firm, które wycofują się z powodu braku inwestycji w technologie przyjazne środowisku, a tym samym potencjalnie prowadzi do większej konkurencji.

Na poziom konkurencji wpływa również dojrzałość rynku. W swoim studium przypadku szwedzkich zamówień wewnętrznych na usługi sprzątania Drake i in., (2023) zauważają, że włączenie kryteriów środowiskowych nie wpłynęło znacząco na liczbę oferentów, łączną liczbę złożonych ofert ani na zwycięskie oferty. Jednym z możliwych wyjaśnień braku wpływu kryteriów środowiskowych jest dojrzałość rynku (Drake i in., 2023). Dostawcy prawdopodobnie dostosowali już swoją działalność do norm środowiskowych określonych w zaproszeniach do składania ofert. Co za tym idzie, wprowadzenie kryteriów środowiskowych nie wpłynęło znacząco na ich zdolność lub chęć uczestnictwa w procesie przetargowym.

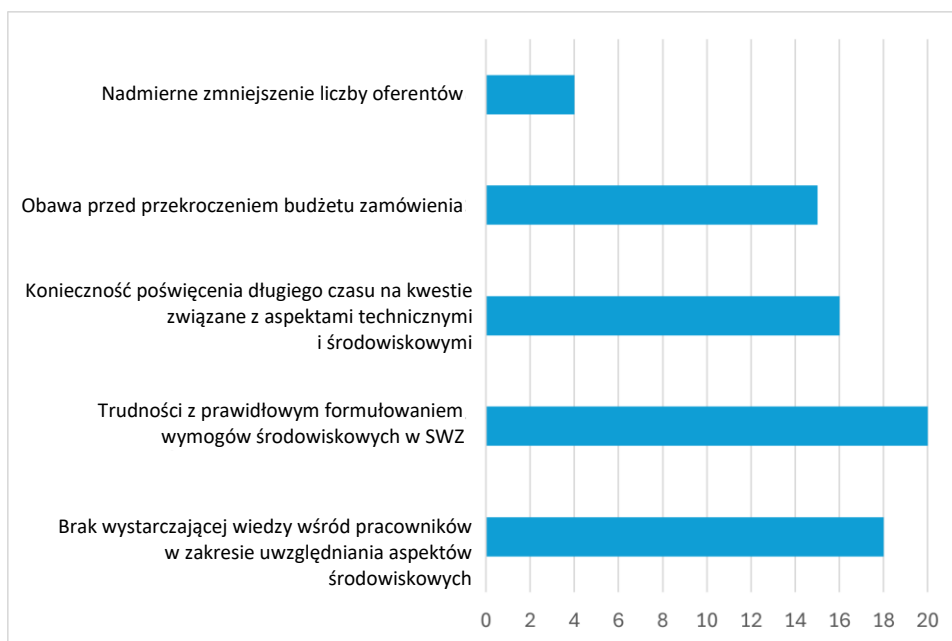
Wpływ kryteriów ZZP na konkurencję może również zależeć od tego, na którym etapie procesu udzielania zamówienia kryteria te są stosowane. Przykładowo, obowiązkowe kryteria wyboru, czyli podstawowe wymogi, które muszą spełnić wszyscy oferenci, aby móc przystąpić do przetargu, mogą znacząco ograniczyć konkurencję poprzez zmniejszenie puli możliwych oferentów. Może tak się zdarzyć na przykład wtedy, gdy instytucje zamawiające wymagają od wszystkich oferentów posiadania systemu zarządzania

środowiskiem, mimo że ten segment rynku nie jest jeszcze zaznajomiony z takimi systemami i nie miał wystarczająco dużo czasu na ich wdrożenie.

Bluehill (2022) stwierdza, że w przypadku instrumentów nieobowiązkowych w Polsce, instytucje zamawiające wolały włączyć kwestie społeczne i środowiskowe do kryteriów oceny ofert. Korzyścią dla konkurencji wynikającą z takiego podejścia jest to, że oferty mogą składać zarówno dostawcy produktów i usług konwencjonalnych, jak i bardziej ekologicznych, a oferty spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju mają większe szanse na zdobycie zamówienia.

Dowody na wpływ ZZP na poziom konkurencji, jakie zgromadziliśmy podczas naszych badań, nie są jednoznaczne. Z jednej strony, zamawiający przytaczali anegdotyczne przykłady przetargów, w przypadku których rynek nie chciał lub nie był w stanie ubiegać się o większą liczbę zamówień spełniających kryteria środowiskowe. Przykładowo, instytucje zamawiające miały trudności z zakupem notatników z papieru pochodzącego z recyklingu, dużych ilości pojazdów elektrycznych, czy też energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Z drugiej strony, badania ujawniły wiele studiów przypadków udanych ZZP, w których wprowadzenie kryteriów środowiskowych nie doprowadziło do istotnego spadku konkurencji. W ankiecie dotyczącej ZZP zamawiający zgłaszali najważniejsze trudności napotymane podczas przygotowywania przetargów z uwzględnieniem kryteriów środowiskowych (Bluehill, 2022). W tej próbie tylko nieliczni respondenci byli zaniepokojeni nadmiernym zmniejszeniem liczby oferentów, natomiast wyzwania związane z wiedzą i ograniczeniami czasowymi były znacznie bardziej odczuwalne (zob. Rys. 3).



Rys. 3 Trudności na etapie przygotowania postępowania z uwzględnieniem aspektów środowiskowych (opracowano na podstawie Bluehill, 2022)

Wyzwanie związane z niskim poziomem konkurencji w Polsce będzie musiało zostać rozwiązane w przyszłości, ponieważ podważa ono zasadność ekonomiczną i potencjał sukcesu ZZP. Zwiększenie gotowości sektora prywatnego, zwłaszcza MŚP, do ubiegania się o zamówienia publiczne będzie wymagało systemowego podejścia obejmującego takie środki, jak bardziej zrównoważone warunki umowne (w tym kary), dłuższe terminy i podział dużych zamówień na części (zob. odrębny raport projektu dotyczący MŚP), a także działania na rzecz profesjonalizacji zamawiających. Szkolenie i informowanie dostawców o ZZP jest również istotne dla stawienia czoła temu wyzwaniu. Ponadto zalecamy wzmocnienie bazy wiedzy na temat konkurencji i ZZP w Polsce, na przykład poprzez ulepszone systemy monitorowania i działania komunikacyjne.

4. Obawa przed wyższą ceną ekologicznych produktów i usług

Powszechną obawą związaną z ZZP jest to, że zamówienia ekologiczne będą skutkować wyższymi cenami w porównaniu z podobnymi zamówieniami bez kryteriów ekologicznych i zwykle opartymi na najniższej cenie zakupu. Rozwianie tych obaw jest kluczowym elementem uzasadnienia biznesowego ZZP. Aby ocenić potencjalnie wyższą cenę produktów ekologicznych, konieczne jest porównanie produktów o równoważnej jakości i cechach zrównoważonego rozwoju (a nie produktów o najniższej cenie) oraz przyjęcie ogólnego podejścia kosztowego, uwzględniającego okres użytkowania produktu i jakość użytkowania (mniej konserwacji, napraw itp.), tj. koszt amortyzacji (cena w okresie użytkowania i koszt użytkowania).

Choć obawy o wzrost kosztów były czasami poruszane podczas naszych konsultacji z interesariuszami, inne badania wskazują, że stosowanie ZZP niekoniecznie oznacza wzrost kosztów zamówień. Bluehill (2022) stwierdza, że w próbie 56 instytucji zamawiających, które stosowały kryteria środowiskowe w swoich zamówieniach, tylko 11 instytucji zgłosiło wzrost cen w porównaniu z tradycyjnymi zamówieniami. W tym przypadku wzrost kosztów oszacowano średnio na kilka procent, od wzrostu znikomego do nawet 20 proc.

W raporcie na temat najlepszych praktyk w zakresie ZrZP w Polsce, UZP (2018) stwierdza również, że stosowanie kryteriów społecznych lub środowiskowych niekoniecznie prowadzi do wyższych kosztów. Opierając się na najlepszych polskich praktykach, w raporcie podkreślono, że w dłuższej perspektywie przyjęcie ZrZP może prowadzić do oszczędności kosztów w różnych obszarach budżetu instytucji. Ponadto, jeśli chodzi o zamówienia przyjazne dla środowiska, koszty oceniane na podstawie całego cyklu życia są często bardziej korzystne niż te, które nie uwzględniają czynników takich jak efektywność energetyczna. UZP (2018) stwierdza, że kiedy praktyki w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych zostaną podjęte, zazwyczaj są potem kontynuowane lub rozszerzane ze względu na bezpośrednie lub pośrednie korzyści, jakie przynoszą. Wprowadzenie inicjatyw ZZP może zatem nie tylko przyczynić się do natychmiastowych korzyści środowiskowych i finansowych, ale także przygotować grunt pod bardziej znaczące, długoterminowe korzyści w zakresie wydajności i zrównoważonego rozwoju.

3.1.3 Priorytetowe obszary wydatków, w których istnieje silne uzasadnienie biznesowe dla ZZP

Priorytetyzacja obszarów wydatkowych z jasnym uzasadnieniem biznesowym dla ZZP może pomóc przyspieszyć wdrażanie ZZP w Polsce. Jak podkreśla Bank Światowy (2022), uzasadnienie biznesowe nie tylko opisuje cele i priorytety, ale także generuje wsparcie dla reformy praktyk zakupowych. Wyjaśniając, w jaki sposób ZZP są zgodne z celami środowiskowymi i rozwojowymi państwa, pokazuje potencjalny wpływ i znaczenie strategicznego stosowania zielonych kryteriów.

W polskim kontekście, kluczowym argumentem przemawiającym za zielonymi zamówieniami są różnorodne korzyści płynące z ZZP. Zaliczają się do nich m.in. postępy w zakresie ochrony środowiska, takie jak redukcja emisji gazów cieplarnianych, oszczędność energii i minimalizacja zanieczyszczeń, które w ostatecznym rozrachunku poprawiają warunki życia. Co więcej, inicjatywy ZZP w Polsce to wyraźny sygnał nakłaniający do transformacji rynku, generujący możliwości biznesowe, a jednocześnie przynoszący bezpośrednie korzyści instytucjom zamawiającym, w tym poprawę wizerunku i zgodność z rygorystycznymi przepisami.

Zważywszy opisane okoliczności, przeprowadziliśmy analizę priorytetów, aby zidentyfikować obszary wydatków, w których istnieje przekonujące uzasadnienie biznesowe dla zwiększenia wysiłków w zakresie ZZP (zob. Załącznik 2). Dzięki analizie wpływu na środowisko, wielkości wydatków, priorytetów strategicznych, gotowości rynku i istniejących instrumentów ZZP, wyłoniono dwa kluczowe obszary jako obiecujące dla intensyfikacji stosowania ZZP: zamówienia na żywność i catering oraz transport drogowy. Sektory te można uznać za potencjalne źródła szybkiego sukcesu ZZP w Polsce, oferujące jednoznaczne korzyści środowiskowe i oparte na solidnych ramach prawnych sprzyjających inicjatywom proekologicznym. Nadając priorytet ZZP w tych dziedzinach, Polska może nie tylko wygenerować wymierne korzyści środowiskowe, ale także zdobyć cenne doświadczenie i przykłady praktyczne, rozwiewając tym samym powszechne obawy i wzmacniając argumenty przemawiające za przyjęciem ZZP w przyszłości również w innych sektorach.

Rozszerzenie skali stosowania ZZP w zamówieniach na żywność i transport byłoby strategicznym posunięciem ograniczającym ryzyko związane ze spodziewanym zaostrzeniem rygorów polityki sektorowej. ZZP stają się obowiązkowe w coraz większym stopniu, na przykład poprzez regulacje UE dotyczące żywności i pojazdów. W sektorze spożywczym, strategia Unii Europejskiej "od pola do stołu", która jest centralnym elementem Europejskiego Zielonego Ładu, wprowadza środki mające na celu stworzenie bardziej zrównoważonych systemów zaopatrzenia w żywność. Strategia ta ma bezpośredni wpływ na ZZP poprzez proponowane obowiązkowe kryteria zrównoważonego zaopatrzenia w żywność i cele w zakresie redukcji odpadów żywnościowych. Wniosek ustawodawczy dotyczący obowiązkowych zrównoważonych zamówień na żywność miał być przedstawiony w 4. kwartale 2023 r. W sektorze transportu dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów (Dyrektywa 2019/1161/UE) ma na celu zwiększenie wykorzystania pojazdów nisko- i bezemisyjnych w zamówieniach publicznych poprzez ustanowienie minimalnych celów w zakresie zamówień dla każdego państwa członkowskiego. Od stycznia 2026 r. obowiązują bardziej rygorystyczne limity emisji, które będą spełniane głównie przez pojazdy elektryczne.

W przypadku zamówień na żywność i catering, znaczenie tej kategorii jest podkreślane przez istotne skutki środowiskowe wynikające z produkcji, konsumpcji i marnotrawstwa żywności. Według danych FAO, łączne emisje z etapów przedprodukcyjnych i poprodukcyjnych, w tym z produkcji nawozów, przetwarzania żywności, transportu, zużycia energii i pakowania, w 2020 r. wyniosły w Polsce około 44 megaton CO₂ (FAO STAT, 2023). Stanowi to około 11% całkowitej krajowej emisji gazów cieplarnianych w Polsce (Komisja Europejska, 2022).

Znaczenie zamówień na żywność i catering jest również uwypuklone przez zdecydowane wytyczne strategiczne zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Polityka zakupowa państwa w Polsce, koncentrująca się na kwestiach zdrowotnych, podkreśla znaczenie zamówień na żywność jako kluczowego obszaru wydatków. Ponadto na szczeblu UE podejmowane są wspólne wysiłki w celu sprostania wyzwaniom związanym z żywnością, w tym ograniczenia marnotrawstwa żywności i emisji gazów cieplarnianych, oraz ustanowienia obowiązkowych kryteriów ZZP dla zamówień na żywność. Wpływ produkcji rolnej na środowisko w aspekcie zanieczyszczeń i pestycydów jest również znaczący.

Podobnie, priorytetowe traktowanie ZZP na pojazdy i usługi transportu drogowego ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zgodności z prawem i zmniejszenia oddziaływania na środowisko i zdrowie w Polsce. Aby osiągnąć cele dyrektywy w sprawie ekologicznie czystych pojazdów i polskiej ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, instytucje zamawiające muszą coraz częściej zamawiać pojazdy elektryczne. Chociaż zobowiązania prawne mają zastosowanie głównie do przetargów powyżej progów UE, zalecamy, aby zielone kryteria były również brane pod uwagę w przypadku mniejszych zamówień, jako że takie właśnie zamówienia stanowią większość zamówień transportowych w Polsce.

Kolejnym argumentem przemawiającym za upowszechnianiem zielonych zamówień publicznych w transporcie drogowym jest fakt, że emisje gazów cieplarnianych z transportu w Polsce stale rosną, zagrażając postępom w realizacji celów klimatycznych i dekarbonizacji. W 2021 r. sektor transportu w Polsce odpowiadał za 19% całkowitej emisji gazów cieplarnianych w kraju, co czyni go drugim co do wielkości źródłem emisji po sektorze energetycznym (Komisja Europejska, 2022). W szczególności samochody osobowe odpowiadały za około 50% emisji z transportu drogowego (European Public Health Alliance, 2023). Przyjęcie bardziej ekologicznych praktyk zakupowych dla pojazdów może pomóc złagodzić niebezpieczne zanieczyszczenie powietrza i związane z nim skutki zdrowotne w Polsce. Kryteria ZZP opracowane przez Komisję Europejską stanowią solidną podstawę do rozważenia różnorodnych oddziaływań na środowisko.

Mimo tego, że uzasadnienie biznesowe dla ZZP w zamówieniach na żywność i transport drogowy jest bardzo solidne, zamawiający i decydenci powinni być również świadomi wyzwań. Kategoria żywności i cateringu jest obecna w wielu priorytetach politycznych, co sprawia, że decyzje dotyczące zamówień publicznych stają się skomplikowane. Nie zawsze możliwe jest osiągnięcie wszystkich celów środowiskowych, mogą też być konieczne pewne kompromisy, jak np. wyższe emisje z transportu, gdy żywność ekologiczna jest importowana z odległych gospodarstw. Wyższe koszty żywności ekologicznej i jej potencjalnie ograniczona dostępność mogą mieć wpływ na budżet i dostępne opcje. Ponadto zakup bardziej ekologicznych pojazdów napotyka na ograniczenia budżetowe; kolejnym problemem jest ograniczona dostępność infrastruktury ładowania, co może utrudniać przejście na zrównoważone rozwiązania transportowe. Sprostanie tym wyzwaniom wymaga starannego planowania i wyważonego

podejścia, aby zrealizować zarówno cele zrównoważonego rozwoju, jak i praktyczne potrzeby związane z zamówieniami.

Popularyzując ZZZP, liderzy lub animatorzy zmian mogą stymulować motywację i zaangażowanie potrzebne do przyjęcia praktyk w zakresie zielonych zamówień publicznych przez instytucje zamawiające. Liderzy nie muszą zajmować stanowisk kierowniczych ani bezpośrednio wdrażać inicjatyw ZZZP; mogą nimi być zarówno politycy i burmistrzowie, jak i zamawiający z sektora publicznego, specjaliści, grupy biznesowe, organizacje pozarządowe, organy międzynarodowe, sieci regionalne i obywatele. Pomimo wieloletnich wysiłków Polski na rzecz rozwoju ZZZP, tylko kilka instytucji publicznych wyróżnia się niedawnymi osiągnięciami w tym zakresie. Niemniej, dostępne studia przypadków pokazują, że zielone kryteria są już stosowane w niektórych zamówieniach na żywność i transport, co dodatkowo wzmacnia uzasadnienie biznesowe dla ZZZP w tych priorytetowych obszarach. Przykładowo, Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie zamówił przyjazne dla środowiska autobusy, biorąc pod uwagę koszty cyklu życia, a kryteria oceny ofert obejmowały długoterminowe skutki energetyczne i emisyjne (Urząd Zamówień Publicznych, 2018). Innym potencjalnym liderem jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który przy zamówieniach na żywność i catering bierze pod uwagę wpływ na środowisko.

3.2 Studia przypadków w obszarze budowania uzasadnienia biznesowego dla ZZZP

3.2.1 Studium przypadku z Polski: korzyści wynikające z zakupu ekologicznych środków transportu

Do opracowania uzasadnienia biznesowego i promowania szerszego stosowania ZZZP w Polsce niezbędne jest zilustrowanie wymiernych korzyści płynących z podejmowania bardziej ekologicznych decyzji zakupowych. Korzyści te nie ograniczają się tylko do instytucji zamawiających, ale dotyczą także całego społeczeństwa. Dobrym sposobem na zaprezentowanie wspomnianych korzyści jest dogłębne zrozumienie i przedstawienie całkowitych kosztów posiadania (TCO) i kosztów w całym cyklu życia produktu (LCC).

LCC to metoda, w ramach której oceniane są wszystkie koszty związane z cyklem życia produktu, usługi lub projektu od momentu nabycia do utylizacji. Obejmuje to koszty początkowe, koszty operacyjne, koszty utrzymania i koszty wycofania z eksploatacji. LCC może obejmować również czynniki zewnętrzne, takie jak koszty środowiskowe (np. emisje gazów cieplarnianych), zapewniając kompleksowy obraz całkowitych kosztów w całym cyklu życia. Z drugiej strony, TCO jest szerszą koncepcją obejmującą wszystkie bezpośrednie i pośrednie koszty związane z nabyciem, eksploatacją, utrzymaniem i utylizacją składnika majątku. TCO obejmuje nie tylko koszty cyklu życia, ale także dodatkowe koszty pośrednie, takie jak szkolenia, przestoje i koszty administracyjne. Zapewnia szerszą ocenę finansową w całym okresie użytkowania składnika aktywów. Kluczową różnicą między LCC a TCO jest to, że LCC może uwzględniać efekty zewnętrzne, koncentrując się na zrównoważonym rozwoju i wpływie na środowisko, natomiast TCO zapewnia kompleksowy obraz finansowy bez konieczności uwzględniania kosztów środowiskowych.

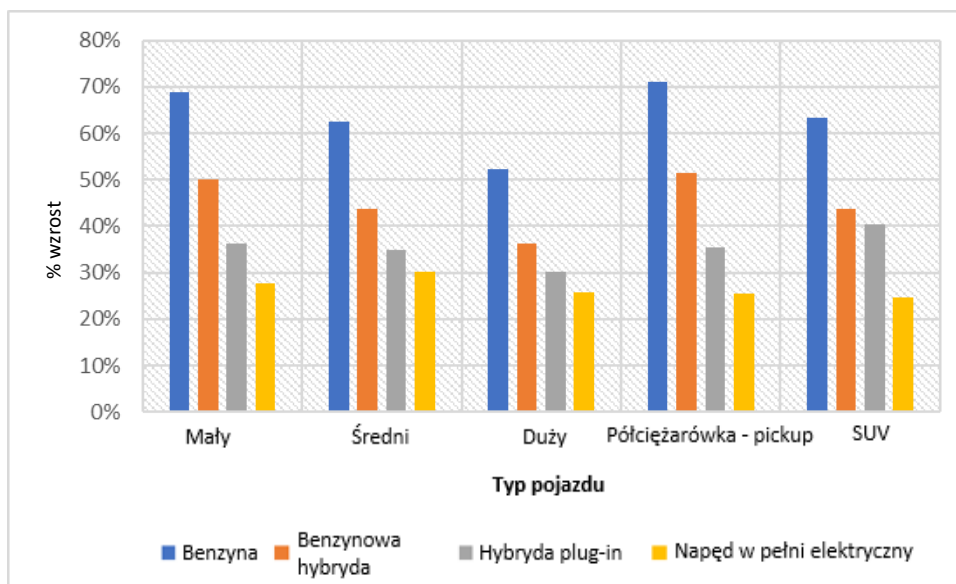
Ważne jest jednak, aby zdawać sobie sprawę z wyzwań związanych z przyspieszeniem zastosowania LCC w Polsce (i w innych krajach), ponieważ wymaga to również innego podejścia do opracowywania budżetów

i alokacji zasobów. W celu pomyślnego wdrożenia i przyjęcia ZZP, dyrektorzy finansowi i dysponenci budżetu będą musieli zostać uwrażliwieni na korzyści płynące z ZZP - dlatego tak kluczowe jest przystąpienie do prac nad ich kwantyfikacją. Ważna jest też konieczność przeglądu procesów księgowych i budżetowych, aby umożliwić realizację korzyści płynących z ZZP poprzez skuteczne zastosowanie LCC.

Analizy te są szczególnie istotne w kontekście ekologicznie czystych pojazdów. Ekologiczne pojazdy, takie jak pojazdy elektryczne (BEV), często wiążą się z wyższymi kosztami początkowymi w porównaniu do ich odpowiedników na benzynę lub olej napędowy. Zazwyczaj jednak charakteryzują się one niższymi kosztami eksploatacji i z czasem generują korzyści dla środowiska. Modele TCO i LCC umożliwiają kompleksową analizę, która może ujawnić długoterminowe oszczędności i korzyści związane z przyjęciem bardziej ekologicznych pojazdów.

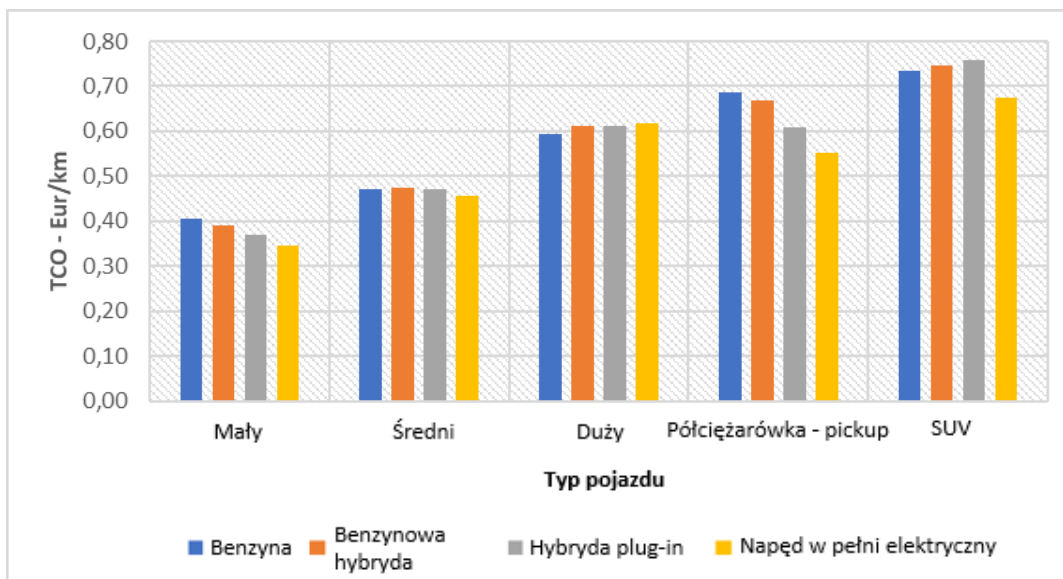
W Polsce zastosowaliśmy zarówno podejście TCO, jak i LCC. Dane wykorzystane do TCO opierają się na [kalkulatorze TCO](#), opublikowanym przez Międzynarodową Agencję Energetyczną (IEA), który oblicza całkowity koszt posiadania pojazdu w okresie jego użytkowania. Koszt ten obejmuje początkowe koszty zakupu, koszty eksploatacji i koszty finansowania. Ponadto nasz model uwzględnia również czynniki zewnętrzne, takie jak emisje CO₂, zanieczyszczenie powietrza i szersze skutki społeczne związane z zatrudnieniem i wskaźnikami wypadków. Dzięki uwzględnieniu tych efektów zewnętrznych model LCC przedstawia bardziej kompleksowy obraz kosztów i korzyści związanych z różnymi typami pojazdów.

Po uwzględnieniu efektów zewnętrznych, TCO dla bardziej zanieczyszczających pojazdów spalinowych znacznie wzrasta w porównaniu z pojazdami elektrycznymi wszystkich rozmiarów, jak przedstawiono na Rys. 4. Wzrost w ujęciu procentowym jest najmniejszy w przypadku pojazdów w pełni elektrycznych, co sugeruje, że po uwzględnieniu kosztów zewnętrznych pozostają one najbardziej efektywną kosztowo opcją z punktu widzenia całkowitego kosztu posiadania. Na przykład w przypadku pojazdów średniej wielkości uwzględnienie efektów zewnętrznych zwiększa koszty o 63% w przypadku samochodów benzynowych, ale tylko o 30% w przypadku pojazdów elektrycznych.



Rys. 4 Całkowity wzrost kosztów (w ujęciu procentowym) po dodaniu efektów zewnętrznych

Na Rys. 5 porównano, na podstawie modelowania, TCO na kilometr dla różnych typów pojazdów i układów napędowych. Wyraźnie widać, że czystsze pojazdy, zwłaszcza te o napędzie całkowicie elektrycznym (BEV), mają niższy TCO. Oszczędności są najbardziej zauważalne w kategoriach "SUV" i "Pickup", które tradycyjnie są mniej paliwooszczędne, a zatem w kontekście TCO skorzystałyby więcej przy przejściu na energię elektryczną. Pojazdy z napędem elektrycznym są średnio najbardziej efektywne ekonomicznie.



Rys. 5 Porównanie TCO na kilometr według typu pojazdu i układu napędowego

Oszczędności wynikające z przestawienia floty na pojazdy z napędem w pełni elektrycznym

Jeśli rozważymy całą flotę pojazdów w hipotetycznym urzędzie, składającą się z 10 jednostek każdej wielkości i w każdej technologii, lub w której każdy typ pojazdu stanowi 20% całej floty, pojazdy o napędzie elektrycznym wykazują najniższy całkowity koszt posiadania. Kosztują one 0,53 EUR czyli 2,30 PLN za kilometr, a ich roczny całkowity koszt posiadania wynosi 264 893 EUR czyli 1 151 707 PLN. Z drugiej strony, samochody benzynowe kosztowałyby odpowiednio 0,58 EUR czyli 2,51 PLN za kilometr, przy rocznym całkowitym koszcie posiadania wynoszącym 289 181,29 EUR czyli 1 257 309,96 PLN. Z tego samego zestawienia wynika, że TCO samochodu benzynowego jest o 9% wyższy niż koszt samochodu o napędzie wyłącznie elektrycznym.

Rozpatrując inny scenariusz składu floty, możemy porównać roczny całkowity koszt posiadania w oparciu o skład przedstawiony w Tabeli 3. Gdyby cała flota urzędu składała się z samochodów benzynowych, kosztowałyby to 1 156 725,16 EUR czyli 5 029 239,84 PLN. Gdy zmienimy skład floty tak, aby obejmowała 20% pojazdów elektrycznych (BEV), roczny całkowity koszt posiadania zmniejszy się do 1 137 294,22 EUR czyli 4 944 757,47 PLN, co oznacza spadek o 1,68% w porównaniu do floty składającej się w 100% z samochodów benzynowych. Dalsze zwiększanie udziału pojazdów elektrycznych do 80% skutkuje bardziej znaczącą redukcją TCO, obniżając go do 1 079 001,38 EUR czyli 4 691 310,34 PLN, co oznacza spadek o 6,72% w porównaniu z flotą składającą się w 100% z samochodów benzynowych.

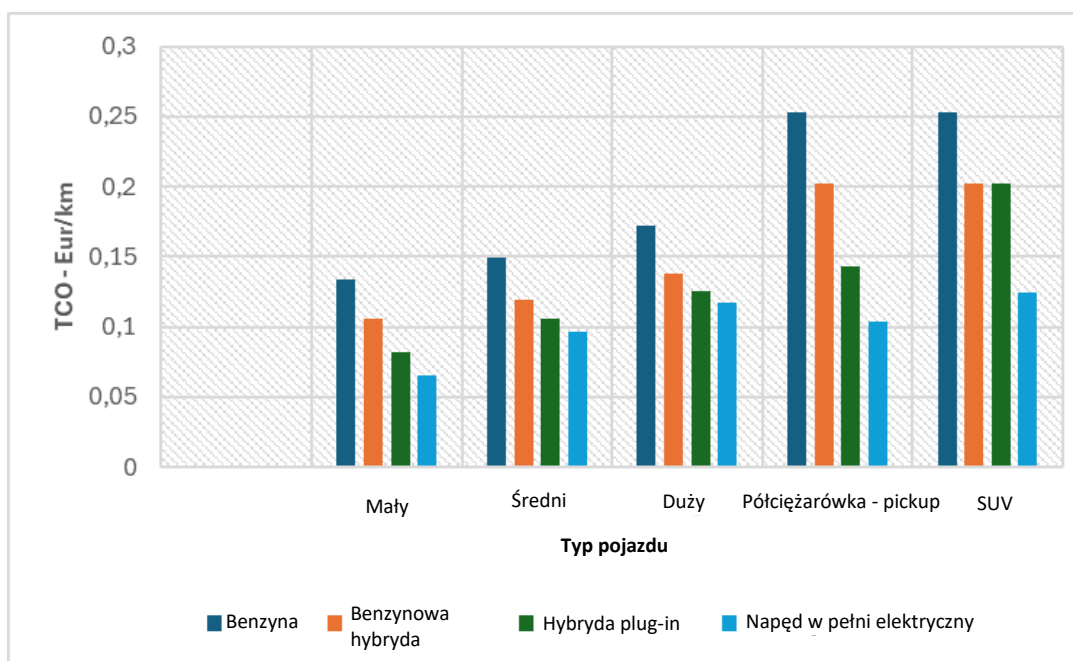
Scenariusz	TCO/rok	
	Łączny TCO (EUR)	Łączny TCO (PLN)
100 % benzyna	1 156 725,16	5 029 239,84
20 % elektryczne, 80 % benzyna	1 137 294,22	4 944 757,47
80 % elektryczne, 20 % benzyna	1 079 001,38	4 691 310,34

Tabela 3 Całkowita redukcja rocznego TCO w zależności od składu floty z różnym udziałem procentowym pojazdów elektrycznych i benzynowych

Zaoszczędzone koszty emisji

Wyniki modelu wskazują również, że pojazdy elektryczne systematycznie wykazują niższe koszty związane z emisją CO₂ i zanieczyszczeniem powietrza, doskonale ilustrując korzyści środowiskowe wynikające ze stosowania pojazdów elektrycznych. Dane przedstawione na Rys. 6 pokazują, że w aspekcie emisji CO₂ pojazdy elektryczne są najbardziej opłacalną i przyjazną dla środowiska opcją, co przekłada się na niższy całkowity koszt posiadania. Na przykład, w przypadku samochodów średniej wielkości, koszt związany z emisją CO₂ dla samochodów elektrycznych wynosi 0,10 EUR czyli 0,43 PLN za kilometr, przy rocznym całkowitym koszcie posiadania wynoszącym 966 EUR czyli 4 173,25 PLN.

Emisje CO₂ z pojazdów elektrycznych zależą od energii wykorzystywanej do ich ładowania. Gdyby instytucje publiczne kupowały energię odnawialną lub wykorzystywały energię elektryczną z własnych paneli słonecznych na dachach, mogłyby zredukować emisję CO₂ ze swoich pojazdów elektrycznych do zera.



Rys. 6 Całkowity koszt emisji CO₂ na kilometr według układu napędowego

3.2.2 Międzynarodowe studium przypadku: Realizacja korzyści ekonomicznych poprzez ZPP w Niort we Francji

W 2020 r. Francja przyjęła ustawę o przeciwdziałaniu powstawaniu odpadów i gospodarce o obiegu zamkniętym, aby zmniejszyć ilość odpadów i przyspieszyć przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Jednym z celów ustawy jest wykorzystanie 62 mld EUR wydawanych rocznie na zamówienia publiczne w celu ułatwienia przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Ustawa przewiduje, że od 2021 r. niektóre zamówione produkty muszą zawierać co najmniej 20% materiałów ponownie wykorzystanych, poddanych upcyklingowi lub recyklingowi (Komisja Europejska, 2022).

W 2022 r. gmina Niort postanowiła wymienić 350 komputerów biurowych. Postrzegając nowe stacje robocze jako inwestycję, gmina zorganizowała przetarg w taki sposób, aby nabyć meble spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju, w tym wykorzystanie określonego procentu materiałów pochodzących z recyklingu i renowacji elementów z własnego zasobu materiałowego miasta, wraz z niezbędnymi operacjami logistycznymi. Projekt obejmował wspólne działania, w tym szeroko zakrojone konsultacje rynkowe, w celu zapewnienia wykonalności i zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju. Przetarg został podzielony na trzy części, które dotyczyły nowych mebli biurowych i foteli spełniających kryteria ekologiczne, oraz trzecią część poświęconą meblom wykonanym z materiałów pochodzących z recyklingu w Niort.

Rezultatem tej inicjatywy były znaczące korzyści zdrowotne i ekonomiczne (Komisja Europejska, 2022). Dzięki dostosowaniu mebli do standardów ergonomii ratusz w Niort poprawił warunki pracy swoich pracowników. Wyniki były również bardzo pozytywne pod względem korzyści ekonomicznych dla władz lokalnych i przedsiębiorstw. Budżet inwestycyjny władz lokalnych na meble zmniejszył się o połowę,

a koszt każdego stanowiska pracy w porównaniu z zakupem nowych mebli spadł z 890 EUR do 450 EUR. Z punktu widzenia przedsiębiorstw inicjatywa ta wzmocniła gospodarkę o obiegu zamkniętym i branżę upcyklingu, ułatwiając współpracę między różnymi firmami, takimi jak stolarze i sprzedawcy mebli. Inicjatywa przyczyniła się również do zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko, np. poprzez redukcję emisji CO₂ związanej z transportem i produkcją materiałów. Zastosowanie kryteriów środowiskowych doprowadziło też do zmniejszenia ilości odpadów nienadających się do recyklingu. To studium przypadku ilustruje, że przyjęcie ekologicznego i cyrkularnego podejścia do zamówień może nie tylko zmniejszyć niekorzystne skutki dla środowiska, ale również poprawić dobrostan pracowników i zapewnić lepszy stosunek jakości do ceny dla instytucji zamawiającej (Komisja Europejska, 2022).

3.2.3 Międzynarodowe studium przypadku: Oszczędność kosztów dzięki kompleksowym kryteriom ZrZP dla usług sprzątania w aglomeracji Dinan we Francji

Studium przypadku aglomeracji Dinan pokazuje, że zamawiający mogą osiągnąć oszczędności kosztów i ambitne cele środowiskowe dzięki kompleksowym kryteriom zrównoważonego rozwoju, dokładnej ocenie potrzeb i zaangażowaniu rynku.

Od 2022 r. aglomeracja Dinan we Francji wdraża lokalny plan klimatyczno-energetyczny (TCAEP). Plan ten został zaprojektowany jako narzędzie ułatwiające i koordynujące transformację energetyczną terytorium na poziomie międzygminnym. Zgodnie z celami TCAEP, aglomeracja Dinan przeprowadziła procedurę zamówień publicznych na usługi sprzątania i powiązane, uwzględniając wpływ na środowisko i elementy odpowiedzialności społecznej (Komisja Europejska, 2023).

Przed rozpoczęciem procesu przetargowego aglomeracja Dinan przeprowadziła dokładną ocenę potrzeb, aby zidentyfikować wymagane usługi sprzątania dla swoich zróżnicowanych nieruchomości. Ponadto przeprowadzono fazę badania rynku, aby ocenić możliwości potencjalnych oferentów i zidentyfikować ważne kwestie społeczne, które należało uwzględnić. Aglomeracja Dinan zastosowała kompleksowe kryteria udzielania zamówień na usługi sprzątania i powiązane. Wyraźnie określono przedmiot zamówienia, wraz ze specyfikacjami technicznymi, kryteriami udzielenia zamówienia i klauzulami dotyczącymi realizacji zamówienia (Komisja Europejska, 2023). Na przykład umowa wymagała stosowania praktyk przyjaznych dla środowiska; 90% środków czyszczących musiało być opatrzone ekoetykietami a produkty, takie jak ręczniki do rąk, papier toaletowy i odświeżacze powietrza, musiały pochodzić z recyklingu lub być certyfikowane jako przyjazne dla środowiska.

Umowa, zawarta 12 października 2020 r. i obowiązująca od 1 stycznia 2021 r., miała roczną wartość 199 902 EUR. Aglomeracja Dinan prognozuje oszczędność kosztów o 20,2% w porównaniu z poprzednimi umowami, wynoszącą około 46 391,46 EUR rocznie. Jeśli chodzi o wpływ na środowisko i społeczeństwo, odnotowane korzyści środowiskowe obejmują zmniejszenie zanieczyszczenia w pomieszczeniach i znaczny spadek zużycia wody. Jeśli chodzi o postęp społeczny, umowa promowała szkolenia i parytet płci na stanowiskach kierowniczych, a zwycięzca większej transzy przetargu przekroczył wymogi włączenia społecznego (Komisja Europejska, 2023).

3.3 Rekomendacje na rzecz wzmocnienia uzasadnienia biznesowego dla ZZP

3.3.1 Rekomendacja 1: Zbieranie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji o oszczędnościach i dodatkowych korzyściach płynących z ZZP

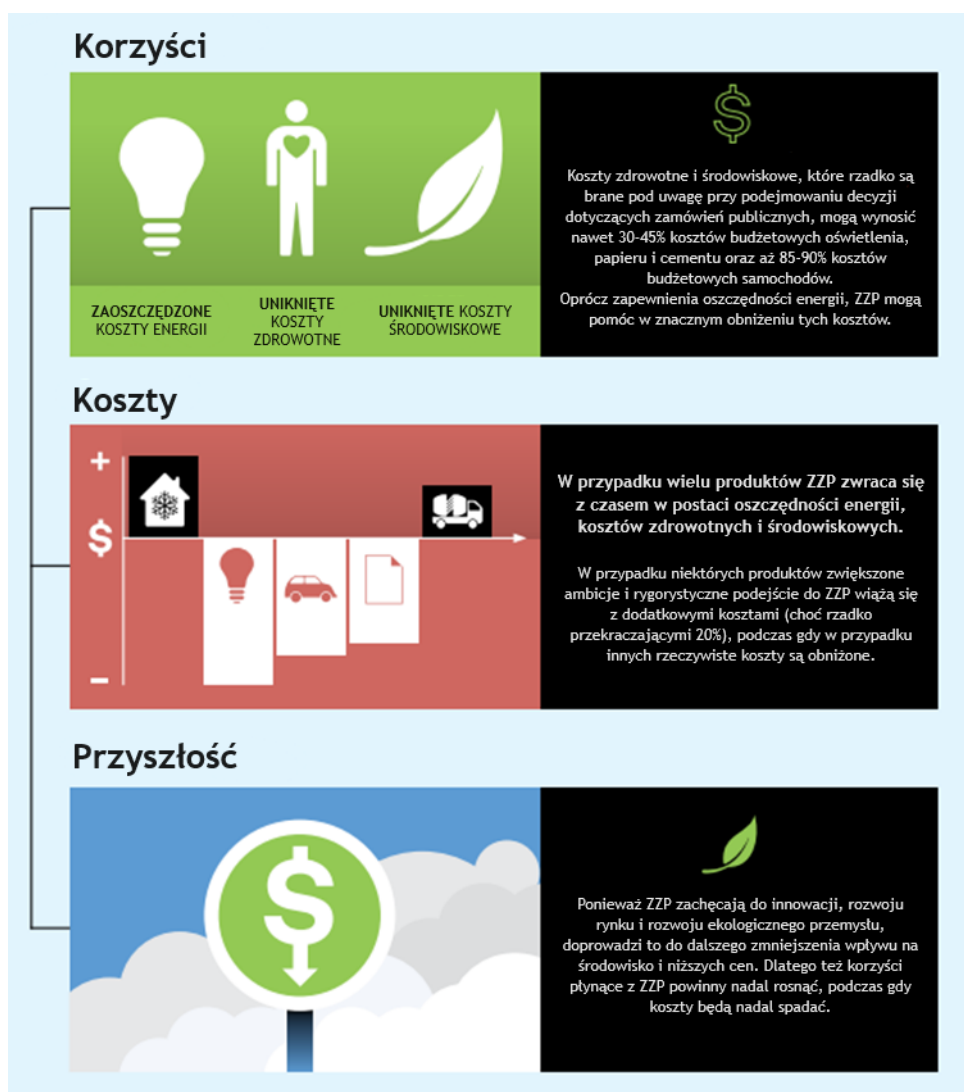
Zainwestowanie w dalsze badania nad ZZP może pomóc we wzmocnieniu uzasadnienia biznesowego dla zrównoważonych praktyk zakupowych w Polsce. Wysiłki badawcze powinny mieć na celu rozwianie typowych obaw związanych z ZZP, przy jednoczesnym wzmocnieniu bazy dowodowej dotyczącej efektywności ZZP i płynących z nich korzyści. Obszary zainteresowania mogą obejmować badanie wpływu na konkurencję, ocenę skutków finansowych i opracowanie modeli ekonomicznych w celu oszacowania długoterminowych oszczędności. Ponadto badania powinny dokładniej przedstawić korzyści środowiskowe wynikające z ZZP, takie jak zmniejszenie emisji i poprawa efektywności wykorzystania zasobów, dostarczając wymiernych danych przemawiających za ZZP. Na przykład, Międzynarodowy Instytut na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (IISD) wykazało w modelowaniu ekonomicznym, że przejście na bardziej zrównoważone opcje przy zakupie klimatyzatorów, oświetlenia i samochodów może drastycznie zmniejszyć skutki zdrowotne i środowiskowe w Chinach (Dion i in., 2015). W perspektywie krótkoterminowej, Międzyresortowy Zespół ds. ZZP mógłby dzielić się studiami przypadków od swoich członków, ilustrujące wykonalność i korzyści płynące z ZZP.

Inicjatywy badawcze na dużą skalę mogą być zlecane przez kluczowe podmioty, takie jak UZP, Ministerstwo Rozwoju i Technologii lub dedykowany Międzyresortowy Zespół ds. ZZP; ich realizacja może wymagać dodatkowych zasobów. Cenna może być również współpraca z uczelniami wyższymi, zachęcająca do prowadzenia akademickich projektów badawczych i prac dyplomowych dotyczących wyników ZZP. Przydatnymi sieciami mogą być [sieć Sapiens](#), [sieć ICLEI Procura+](#), oraz [One Planet Network SPP Program](#). Nadając priorytet badaniom i wspierając współpracę z instytucjami akademickimi, Polska może lepiej poznać oddziaływanie ZZP, odpowiedzieć na obawy interesariuszy i zbudować przekonujące uzasadnienie biznesowe dla zrównoważonych praktyk zakupowych w całym kraju.

Działania, jakie należy podjąć w cel wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Rozpowszechnianie dostępnych już informacji na temat zaoszczędzonych kosztów i dodatkowych korzyści płynących z ZZP, na przykład poprzez studia przypadków opracowane przez Międzyresortowy Zespół ds. ZZP (UZP, Międzyresortowy Zespół ds. ZZP).	Działanie krótkoterminowe
Zlecenie badań na temat wpływu ZZP na konkurencję i koszty oraz rozpowszechnienie ich wyników w celu rozwiania typowych obaw (UZP, we współpracy z Międzyresortowym Zespołem ds. ZZP i uczelniami wyższymi)	Działanie średnioterminowe

Tabela 4 Działania zalecane w celu analizy korzyści wynikających z ZZP

Przykładowa infografika dotycząca wzmocnienia uzasadnienia biznesowego dla ZZZP poprzez dodatkowe badania:



Rys. 7 Infografika ilustrująca oszczędności i dodatkowe korzyści wynikające z ZZZP. Przykład z Dion i in. (2015)

3.3.2 Rekomendacja 2: Intensyfikacja działań komunikacyjnych związanych z ZZZP.

Aby wzmocnić uzasadnienie biznesowe dla ZZZP w Polsce niezbędna jest intensyfikacja działań informacyjnych dotyczących znaczenia i korzyści płynących z ZZZP. Zalecenie to odnosi się do wszystkich filarów metodologii ZZZP, ponieważ odpowiednio opracowana komunikacja jest jedną ze zidentyfikowanych krytycznych luk. Władze muszą zrozumieć, że wdrażanie ZZZP to nie tylko wymóg, ale

także strategiczne działanie skorelowane z Polityką zakupową państwa i zobowiązaniami sektorowymi, takimi jak zobowiązania związane z ekologicznymi pojazdami lub efektywnością energetyczną. Ponadto konieczne jest wykazanie, że ZZP oferują liczne korzyści, w tym mniejsze zużycie energii, lepszą jakość, oszczędności kosztów w całym cyklu życia oraz realizację celów klimatycznych i środowiskowych.

Historie sukcesu i najlepsze praktyki mogą zilustrować wymierne korzyści wynikające z ZZP i praktyczne działania służące ich wdrożeniu. Publikując studia przypadków i podkreślając pozytywne rezultaty, takie jak oszczędności kosztów, lepsze relacje z dostawcami i poprawa wizerunku, obecni czempioni ZZP mogą zainspirować innych do przyjęcia bardziej ekologicznych praktyk zakupowych.

Skuteczna komunikacja jest nie tylko niezbędna do wzmocnienia uzasadnienia biznesowego dla ZZP, ale także do wspierania innych filarów przedstawionych w niniejszym raporcie, takich jak profesjonalizacja i narzędzia wdrożeniowe. W związku z tym zalecamy opracowanie kompleksowej strategii komunikacji, która będzie odpowiadać na konkretne potrzeby różnych interesariuszy i pomoże osiągnąć cele ZZP określone w Polityce zakupowej państwa. Strategia komunikacji została opisana w części podsumowującej niniejszego raportu.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Opracowanie strategii komunikacji przeznaczonej dla różnych interesariuszy zamówień publicznych (zob. również rozdział 9. raportu) (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, we współpracy z Międzyresortowym Zespołem ds. ZZP)	Działanie krótkoterminowe
Intensyfikacja działań informacyjnych promujących i uzasadniających ZZP, priorytety polityki, korzyści płynące z ZZP dla instytucji zamawiających i obywateli (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie krótkoterminowe
Rozpowszechnianie historii sukcesu i przykładów ZZP w Polsce i na świecie (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie krótkoterminowe

Tabela 5 Zalecane działania w celu zwiększenia skali komunikacji dotyczącej ZZP

4 Ramy instytucjonalne i prawne (Filar 2)

Sprzyjające ramy prawne i instytucjonalne mają, z wielu powodów, kluczowe znaczenie dla upowszechnienia stosowania ZZP w Polsce i stanowią podstawę wielu rekomendacji przedstawionych w dalszych częściach niniejszego raportu. Ramy prawne i instytucjonalne odgrywają kluczową rolę w stymulowaniu zmiany kulturowej na rzecz uwzględniania aspektów zrównoważonego rozwoju w zamówieniach publicznych. Przepisy wyrażają wspólne zobowiązanie do przestrzegania odpowiedzialnego korzystania ze środowiska, wpływając na sposób myślenia i praktyki stosowane przez instytucje zamawiające, a także wysyłając wyraźne sygnały do rynku.

Dobrze zdefiniowane ramy prawne umożliwiają włączenie aspektów środowiskowych do procedur udzielania zamówień, dając jednocześnie instytucjom zamawiającym jasne wskazówki, gwarantujące

zrozumienie wymogów i obowiązków związanych z ZZP. Ponadto, przepisy prawa to fundament dla tworzenia mechanizmów odpowiedzialności i monitorowania; mogą też wspierać wdrażanie ZZP poprzez ustanowienie standardowych procedur i kryteriów. Przepisy zapewniają również nabywcom pewność prawną co zmniejsza awersję do ryzyka. Jako że Polska jest członkiem Unii Europejskiej, dostosowanie ram prawnych i instytucjonalnych do przepisów unijnych zapewnia spójność z szerszą polityką europejską i ułatwia współpracę z innymi państwami członkowskimi.

W niniejszym rozdziale analizujemy ramy prawne i instytucjonalne dla ZZP w Polsce, przedstawiamy międzynarodowe przykłady dobrych praktyk oraz formułujemy rekomendacje dotyczące wyeliminowania obecnych niedociągnięć regulacji prawnych w celu wsparcia szerszego upowszechnienia ZZP.

4.1 Status ram prawnych i instytucjonalnych w Polsce

Ten rozdział poświęcony jest analizie obowiązujących w Polsce przepisów prawa, w szczególności ustawy Prawo zamówień publicznych i Polityki zakupowej państwa. Ponadto przeanalizowano odpowiednie przepisy i inicjatywy UE związane z ZZP, takie jak Dyrektywa 2014/24/WE w sprawie zamówień publicznych i Europejski Zielony Ład. Ponadto w rozdziale tym przeanalizowano rolę kluczowych interesariuszy ZZP oraz Wewnętrzne Strategie Zakupowe jako podejście do instytucjonalizacji zrównoważonych zamówień publicznych.

Ustaliliśmy, że Prawo zamówień publicznych i Polityka zakupowa państwa zapewniają solidne ramy prawne i strategiczne, pozwalające na powszechniejsze stosowanie kryteriów środowiskowych w procedurach udzielania zamówień publicznych, a co za tym idzie, uzyskiwanie dobrych rezultatów dla obywateli i państwa. Jednak wywiady i przegląd dokumentów wskazują, że osiągnięcie celów Polityki zakupowej państwa będzie wymagało zmiany kultury zamówień publicznych. Sprzyjające ramy prawne same w sobie nie wystarczą, aby przestawić kulturę zamówień publicznych z działań skupionych wyłącznie na zgodności z prawem na dążenie do doskonałości i korzyści dla środowiska. Kluczowe znaczenie ma również informowanie o możliwościach stosowania ZZP w obecnych ramach prawnych.

4.1.1 Przepisy regulujące zamówienia publiczne w Polsce

Prawo zamówień publicznych (2019)

Zielone zamówienia publiczne są w Polsce możliwe już od dłuższego czasu. Na mocy ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 r. możliwe było uwzględnienie kryteriów środowiskowych np. w opisie przedmiotu zamówienia, kryteriach wyboru, kryteriach udzielenia zamówienia i postanowieniach umowy, jednak ZZP nie zostały tam wymienione wprost.

Obecnie w Polsce obowiązuje ustawa Prawo zamówień publicznych z 2019 r., która jest zgodna z unijną dyrektywą w sprawie zamówień publicznych (2014). Ustawa weszła w życie na początku 2021 roku. Chociaż ustawa utrzymuje zasadę dobrowolności stosowania ZZP, kryteria środowiskowe mogą być uwzględnione na różnych etapach cyklu udzielania zamówienia. Ogólnie rzecz biorąc, zamówienia publiczne kierują się zasadami niedyskryminacji, równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności (art. 16 ustawy Prawo zamówień publicznych).

Art. 17 ustawy Prawo zamówień publicznych stanowi, że przy udzielaniu zamówień zamawiający są zobowiązani zapewnić *“1) najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz 2) uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów”*. Jest to wyraźna zachęta dla instytucji zamawiających do praktykowania ZZP, dążenia do wysokiej jakości i ograniczonego wpływu na środowisko.

Art. 99 ustawy Prawo zamówień publicznych mówi, że *„Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń”* oraz że cechy dostaw, usług lub robót budowlanych *“mogą odnosić się w szczególności do określonego procesu, metody produkcji, realizacji wymaganych dostaw, usług lub robót budowlanych, lub do konkretnego procesu innego etapu ich cyklu życia, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem, pod warunkiem że są one związane z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalne do jego wartości i celów.”* Artykuł ten daje zatem możliwość uwzględnienia aspektów ekologicznych w przedmiocie zamówienia i specyfikacjach technicznych, na przykład poprzez wymaganie, aby dostawy były realizowane przy użyciu ekologicznie czystych pojazdów czy też wymóg podejmowania działań mających na celu zmniejszenie zużycia energii i ilości odpadów.

Zamawiający zobowiązani są opisać przedmiot zamówienia za pomocą wymagań dotyczących jego wydajności lub funkcjonalności, w tym wymagań środowiskowych, lub poprzez odniesienie się do wymaganych cech materiału, produktu lub usługi przy zastosowaniu norm lub ocen technicznych (art. 101 ustawy Prawo zamówień publicznych). Co istotne dla ZZP, w opisie przedmiotu zamówienia zamawiający mogą w szczególności odnieść się m.in. do:

- określonych poziomów oddziaływania na środowisko i klimat;
- określonej wydajności, bezpieczeństwa lub wymiarów, w tym procedur dotyczących zapewnienia jakości;
- określonej terminologii, symboli, testów i metod testowania;
- określonego opakowania i oznakowania;
- określonej etykiety;
- procesów i metod produkcji na każdym etapie cyklu życia obiektów budowlanych;
- dodatkowych badań i testów przeprowadzanych przez jednostki autoryzowane do oceny zgodności
- określonych zasad dotyczących projektowania i kosztorysowania;
- metod i technik budowy (zob. art. 102 ustawy Prawo zamówień publicznych).

Artykuł 102 ustawy Prawo zamówień publicznych daje zatem zamawiającym dużą swobodę włączania do opisu przedmiotu zamówienia kryteriów środowiskowych, takich jak maksymalna emisja gazów cieplarnianych, wykorzystanie materiałów pochodzących z recyklingu, produkty opatrzone ekoetykietami czy konstrukcja produktu ułatwiająca naprawę i recykling.

Na dowód spełnienia kryteriów środowiskowych zawartych w przedmiocie zamówienia, opisie kryteriów udzielenia zamówienia lub wymaganiach dotyczących realizacji zamówienia, zamawiający może zażądać

od wykonawcy określonego oznakowania (art. 104 ustawy Prawo zamówień publicznych). Aby zażądać takiej ekoetykiety, konieczne jest spełnienie kilku warunków:

- wymagania etykiety dotyczą wyłącznie kryteriów, które są związane z przedmiotem zamówienia, i są odpowiednie dla określenia cech robót budowlanych, dostaw lub usług będących przedmiotem tego zamówienia;
- wymagania etykiety są oparte na obiektywnie możliwych do sprawdzenia i niedyskryminujących kryteriach;
- wymagania etykiety są opracowywane i przyjmowane w drodze otwartej i przejrzystej procedury, w której mogą uczestniczyć wszystkie zainteresowane strony, w tym podmioty należące do administracji publicznej konsumenci, partnerzy społeczni, producenci, dystrybutorzy i organizacje pozarządowe;
- etykiety oraz wymagania etykiety są dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron;
- wymagania etykiety są określane przez podmiot trzeci, na który wykonawca ubiegający się o etykietę nie może wywierać decydującego wpływu
- zamawiający muszą również akceptować inne odpowiednie przedmiotowe środki dowodowe (art. 104 ustawy Prawo zamówień publicznych)

Oprócz ekoetykiety zamawiający mogą wymagać od oferentów przedłożenia certyfikatów wydanych przez jednostki oceniające zgodność (art. 105 ustawy Prawo zamówień publicznych). Certyfikaty te lub sprawozdania z badań mogą funkcjonować jako dowód spełnienia kryteriów środowiskowych w przedmiocie zamówienia, kryteriów udzielenia zamówienia lub wymogów dotyczących realizacji zamówienia.

Aby zwiększyć nacisk na jakość zamiast na najniższą cenę, Prawo zamówień publicznych wymaga, aby maksymalna waga przypisywana do ceny wynosiła 60%, a do kryteriów jakościowych co najmniej 40% (art. 246 ustawy Prawo zamówień publicznych). Kryteria jakościowe mogą odnosić się np. do aspektów społecznych, środowiskowych i innowacyjnych, kompetencji kluczowego personelu oraz warunków umownych, takich jak termin dostawy lub okres realizacji. Wyjątki od tej zasady mają zastosowanie, jeżeli instytucja zamawiająca stosuje rachunek kosztów cyklu życia lub definiuje istotne wymogi jakościowe w przedmiocie zamówienia. Przepis ten może w znacznym stopniu zachęcić do stosowania ZZP, aczkolwiek może być konieczne przeprowadzenie dodatkowych szkoleń, aby zapobiec przyjmowaniu przez zamawiających podejścia polegającego na "odhaczaniu" rubryk w celu zapewnienia zgodności z przepisami. Zamiast tego, celem powinno być kształtowanie kryteriów oceny tak, by promować rzeczywiste korzyści dla zrównoważonego rozwoju.

Polityka zakupowa państwa

Podczas opracowywania ustawy Prawo zamówień publicznych z 2019 r. interesariusze w Polsce zdali sobie sprawę, że wydatki publiczne nie są skorelowane ze strategicznymi celami państwa. Artykuł 21 ustawy Prawo zamówień publicznych wyeliminował tę lukę, zobowiązując Ministra właściwego do spraw gospodarki (Minister Rozwoju i Technologii) do regularnego opracowywania Polityki zakupowej państwa. Przyjmowana co cztery lata uchwałą Rady Ministrów, polityka ta służy jako średniookresowa strategia zakupowa.

Instytucje rządowe szczebla centralnego muszą realizować Politykę zakupową państwa. Dotyczy to szefów organów administracji rządowej, ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, organów i jednostek nadzorowanych przez ministerstwa lub Prezesa Rady Ministrów. Ponadto wojewodowie, kierownicy służb, straży i inspekcji wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej oraz kierownicy niezespolonej administracji rządowej są zobowiązani do zapewnienia realizacji zaleceń i obowiązków wynikających z Polityki zakupowej państwa.

Pierwsza odsłona Polityki zakupowej obejmuje lata 2022-2025 i ma trzy obszary priorytetowe: profesjonalizację, udział małych i średnich przedsiębiorstw oraz zrównoważone i innowacyjne zamówienia publiczne (Rada Ministrów, 2022). Priorytety zrównoważonych i innowacyjnych zamówień publicznych to: zamówienia społeczne, zamówienia prozdrowotne, zielone zamówienia publiczne i innowacje (rozdział VI). Niniejsza Metodologia wdrażania ZZZP koncentruje się w węższym zakresie na ZZZP, co oznacza zmniejszenie oddziaływania na środowisko wynikającego z zamówień publicznych.

W celu koordynacji wdrażania ZZZP w ramach administracji rządowej, Polityka zakupowa państwa przewiduje utworzenie Międzyresortowego Zespołu. Zespół ten, opisany bardziej szczegółowo w rozdziale 4.1.3, analizuje postępy we wdrażaniu ZZZP, formułuje rekomendacje, tworzy katalog kategorii zakupowych zawierających kryteria środowiskowe, rozpowszechnia wiedzę na temat ZZZP oraz ogólnie koordynuje i wzmacnia wdrażanie ZZZP.

W Polityce zakupowej państwa doceniono znaczenie przestrzeni prawnej dla ZZZP stworzonej w ustawie Prawo zamówień publicznych, ale jednocześnie stwierdzono, że ta skuteczna regulacja jest tylko jednym z kroków w kierunku zazielenienia zamówień publicznych. *“Zwiększenie liczby zielonych zamówień publicznych wymaga przede wszystkim większej otwartości zamawiających na kwestie środowiskowe, w tym gotowości odejścia od wyboru standardowych rozwiązań. Dlatego też, zamawiający wchodzący w skład administracji rządowej są zobowiązani dążyć do szerokiego uwzględniania aspektów środowiskowych w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia [...]”* (Rada Ministrów, 2022, str. 35). Instytucje zamawiające powinny uwzględniać aspekty środowiskowe w swoich przetargach zawsze, gdy jest to prawnie możliwe i nie zagraża interesom instytucji w zakresie zaspokajania jej potrzeb.

Polityka podkreśla dostępność ekologicznych rozwiązań w niektórych kategoriach produktów i usług, przytaczając przykłady takie jak energooszczędne komputery, i podkreśla, że zwiększenie skali zastosowania ZZZP w tych priorytetowych obszarach będzie ważnym krokiem w kierunku przekształcenia rynku zamówień publicznych. Aby to osiągnąć, Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP opublikuje katalog produktów i usług, *“których zakup będzie się wiązał z obowiązkiem zastosowania przez zamawiających należących do administracji rządowej określonych kryteriów środowiskowych. Katalog produktów oraz usług wraz z przypisanymi do nich kryteriami środowiskowymi będzie aktualizowany cyklicznie co najmniej raz na dwa lata.”* (Rada Ministrów, 2022, str. 36).

Aby zwiększyć świadomość na temat kwestii środowiskowych i korzyści płynących z ZZZP, Polityka przewiduje dodatkowe inicjatywy edukacyjne skierowane do instytucji zamawiających, wykonawców i instytucji kontrolnych. Zostaną podjęte ukierunkowane działania skierowane do szefów instytucji zamawiających, aby pogłębić ich wiedzę i zwiększyć ich wpływ na decyzje zakupowe. Ponieważ

kompetencje pracowników mają duże znaczenie, wdrożony zostanie program wsparcia, który uzupełni braki w wiedzy i ułatwi skuteczne wdrażanie ZZP.

Na mocy ustawy Prawo Zamówień Publicznych centralne organy administracji rządowej zobowiązane są do opracowania strategii zarządzania dla poszczególnych kategorii zakupowych (art. 22 ustawy Prawo zamówień publicznych), a Polityka zakupowa państwa rozszerza ten obowiązek w rozdziale X. Strategie powinny funkcjonować jako plany działania, które umożliwiają instytucjom zamawiającym osiągnięcie strategicznych celów Polityki zakupowej państwa, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich specyficznych potrzeb. Cele strategiczne, do których należy dążyć, to *“wzrost liczby zamówień innowacyjnych; wzrost liczby zamówień zielonych i uwzględniających aspekty środowiskowe; realizowanie zamówień w większym stopniu uwzględniających aspekty społeczne lub zdrowotne; zwiększenie konkurencyjności wyrażone wzrostem liczby składanych ofert i aktywniejszym udziałem przedsiębiorców z sektora MŚP.”* (Rada Ministrów, 2022, str. 125). Znaczenie wewnętrznych strategii zakupowych omówiono dokładnie w rozdziale 1.1.1.

Pomyślne wdrożenie priorytetów Polityki zakupowej państwa będzie oceniane na podstawie zestawu wskaźników efektywności. Cele dla priorytetu trzeciego dotyczącego zrównoważonych zamówień publicznych przedstawiono w Tabeli 6. Warto zauważyć, że osiągnięcie celów w zakresie szerszego stosowania kryteriów środowiskowych i rachunku kosztów cyklu życia oznacza jedynie niewielki wzrost ZZP, ze względu na niskie wartości bazowe. Cele ilościowe odbiegają od celów wyznaczonych we wcześniejszych dokumentach planistycznych, jak np. Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017-2020, który zakłada stosowanie ZZP w 25% zamówień. Bazując na tym planie działania, Polityka zakupowa państwa zachęca instytucje zamawiające do uwzględniania aspektów środowiskowych w 30% wszystkich zamówień (rozdział VII), choć nie wchodzi to w zakres formalnych wskaźników monitorowania.

Miernik	Wartość bazowa w 2022 r.	Cel na 2023 r.	Cel na 2025 r.
Liczba udzielonych zamówień publicznych, w których wykorzystano aspekty społeczne (w stosunku do wszystkich postępowań)	28 283 udzielonych zamówień	+5% wartości bazowej	+10% wartości bazowej
Liczba udzielonych zamówień publicznych, w których zawarto aspekty środowiskowe (w opisie przedmiotu, kryteriach oceny ofert, oznakowanie, systemy zarządzania środowiskowego)	1 142 udzielonych zamówień	+3% wartości bazowej	+7% wartości bazowej
Liczba udzielonych zamówień publicznych, w których zawarto aspekty innowacyjne (w opisie przedmiotu i kryteriach oceny ofert)	73 udzielonych zamówień	+3% wartości bazowej	+7% wartości bazowej

Liczba udzielonych zamówień publicznych, w których w opisie przedmiotu zamówienia odwołano się do dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników	3 572 udzielonych zamówień	+3% wartości bazowej	+7% wartości bazowej
Liczba udzielonych zamówień publicznych, w których zastosowano kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia	21 udzielonych zamówień	+3% wartości bazowej	+7% wartości bazowej

Tabela 6 Wskaźniki efektywności Polityki zakupowej państwa dla zrównoważonych zamówień publicznych (Rada Ministrów, 2022, s. 134, podkreślenia autorów)

Regulacje¹ dedykowane poszczególnym gałęziom gospodarki

Niezależnie od ustawy Prawo zamówień publicznych i Polityki zakupowej państwa, liczne ustawy branżowe promują zielone praktyki zakupowe. W wielu wypadkach przepisy prawa polskiego wdrażają wymagania prawne wprowadzone przez Unię Europejską.

Ustawa o efektywności energetycznej (2016) wprowadza wymagania techniczne dla produktów i budynków nabywanych, wynajmowanych lub zajmowanych przez jednostki administracji publicznej. Wdrażając dyrektywę UE 2012/27/UE wykracza poza jej wymagania rozszerzając zakres jej stosowania na dodatkowe instytucje publiczne, w tym administrację rządową, organy kontrolne, sądy i trybunały. Podmioty administracji publicznej zobowiązano do nabywania produktów energooszczędnych i usług o zmniejszonym zużyciu energii, a także nabywania lub wynajmowania energooszczędnych budynków publicznych, spełniających kryteria oszczędności energetycznej określone w Ustawie – Prawo budowlane i stosownych rozporządzeniach. Ustawa o efektywności energetycznej odnosi się również do wdrażania systemów zarządzania środowiskowego i finansowania projektów mających na celu poprawę efektywności energetycznej.

Dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów (2019/1161/UE) ma na celu zwiększenie wykorzystania pojazdów nisko- i bezemisyjnych w zamówieniach publicznych poprzez ustanowienie minimalnych celów w zakresie zamówień dla każdego państwa członkowskiego. W Polsce dyrektywa ta jest wdrażana poprzez **Ustawę o elektromobilności i paliwach alternatywnych** (2018).

Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych wprowadza minimalne, wiążące poziomy dotyczące udziału ekologicznie czystych pojazdów we flotach i udzielanych zamówieniach publicznych:

- Cele dla flot pojazdów:
 - Naczelnie i centralne organy administracji państwowej zapewniają, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów wynosił co najmniej 10% (od stycznia

¹ Badania na potrzeby Metodologii wdrażania ZZP zakończyły się w kwietniu 2024 r. Zmiany prawne po tej dacie nie zostały w pełni przeanalizowane i dlatego mogą mieć wpływ na ramy czasowe, cele i obowiązki opisane w tej sekcji.

2022 r.) (art. 68 ust. 1 pkt 1 Ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych). Począwszy od stycznia 2026 r. udział pojazdów elektrycznych we flocie instytucji lub podmiocie zapewniającym obsługę w zakresie transportu osób musi wynosić co najmniej 22% (art. 34 ust. 1 i 86 pkt 3 Ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych).

- Od stycznia 2025 r. jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000 zapewniają, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów wynosił co najmniej 22%. (art. 35 ust. 1 i art. 86 pkt 3a Ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych).
- Od stycznia 2026 r. gminy, w której liczba mieszkańców jest większa niż 50 000, wykonują przewozy pasażerskie w transporcie drogowym, w ramach komunikacji miejskiej z przynajmniej częściowym wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym pochodzącym z biometanu lub zlecają, lub powierzają wykonywanie takich przewozów podmiotom, które we flocie pojazdów przeznaczonych do wykonywania przewozów na jej obszarze przynajmniej częściowo wykorzystują autobusy zeroemisyjne lub autobusy napędzane gazem ziemnym pochodzącym z biometanu. Od stycznia 2026 r. gminy, w której liczba mieszkańców jest większa niż 100 000, oraz podmioty, którym takie gminy zleciły lub powierzyły wykonywanie przewozów pasażerskich w transporcie drogowym nabywają na podstawie umowy sprzedaży, leasingu, najmu lub dzierżawy z opcją zakupu wyłącznie autobusy zeroemisyjne służące do wykonywania takich przewozów na obszarze takiej gminy (art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych).
- Cele dotyczące udziału pojazdów ekologicznie czystych w nowo udzielanych zamówieniach publicznych, jeśli wartość zamówienia przekracza progi unijne:
 - Do końca 2030 r. udział pojazdów ekologicznie czystych (elektrycznych lub napędzanych wodorem) w liczbie lekkich pojazdów dostawczych objętych zamówieniami w Polsce ogółem musi wynosić 22% (art. 68a ust. 1 pkt 1 Ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych).
 - Do końca 2025 r. udział pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi w liczbie samochodów ciężarowych i dostawczych ogółem musi wynosić 7%, a w okresie od 2026 r. do 2030 r. udział ten musi wzrosnąć do 9% (art. 68a ust. 1 pkt. 2 Ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych).
 - Bardziej rygorystyczne zasady dotyczą zamówień na pojazdy służące obsłudze transportu zbiorowego: do 2025 r. i w okresie od 2026 r. do 2030 r. udział autobusów ekologicznie czystych musi wynieść odpowiednio 32% i 46%, przy czym przynajmniej połowa autobusów musi być zeroemisyjna (art. 68a ust. 1 pkt. 3 Ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych).

Zgodnie z art. 68b Ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych powyższe cele mają zastosowanie do nowo udzielanych zamówień których przedmiotem są samochody osobowe, dostawcze, ciężarowe i autobusy, w przypadku gdy są one nabywane w drodze:

- umowy sprzedaży, leasingu, najmu lub dzierżawy z opcją zakupu objętych ustawą Prawo zamówień publicznych (2019), których wartość jest równa lub przekracza progi unijne;

- o zamówień publicznych na świadczenie usług pasażerskiego transportu drogowego o rocznej wartości przekraczającej progi określone w rozporządzeniu nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego;
- o zamówień na usługi publicznego transportu drogowego, usługi specjalistycznego transportu drogowego osób, nieregularnego transportu osób, wywozu odpadów, transportu i doręczania poczty i paczek objętych ustawą Prawo zamówień publicznych (2019) których wartość jest równa lub przekracza progi unijne.

Za monitorowanie postępów w realizacji tych celów odpowiedzialne jest Ministerstwo Infrastruktury, na podstawie rocznych raportów instytucji zamawiających. W Tabeli 7 przedstawiono ogólne wyniki dotyczące udziału ekologicznie czystych pojazdów w nowych zamówieniach (a nie we flocie pojazdów). W latach 2021-2023 ponad 18% zamówionych pojazdów osobowych i lekkich samochodów dostawczych było niskoemisyjnych, ale nie osiągnięto jeszcze w pełni zakładanego poziomu 22%. Z kolei w kategoriach N2 i N3 (większe samochody ciężarowe) zamawiający przekroczyli cel, zamawiając dwa razy więcej niskoemisyjnych samochodów ciężarowych niż wymaga tego prawo. Oznacza to, że instytucje zamawiające potrzebują dalszej zachęty i wsparcia, aby osiągnąć obowiązkowe cele dla samochodów i autobusów do 2030 roku.

Liczba pojazdów w nowych zamówieniach						
kat. M1, M2, N1		kat. N2, N3		kat. M3 klasa I i klasa A		
Razem	w tym niskoemisyjne	Razem	w tym niskoemisyjne	Razem	w tym niskoemisyjne	z czego bezemisyjne
5 624	1 039	8 797	1 256	2 867	751	408
Udział pojazdów nisko- i bezemisyjnych w okresie od 2 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r.						
	18,47%		14,28%		26,19%	14,23%
Cele dla Polski w okresie od 2 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2025 r.*/do 31 grudnia 2030 r.**						
	22%**		7%*/9%**		32%*/46%**	16%*/23%**

Tabela 7 Wyniki na poziomie krajowym dotyczące liczby i udziału pojazdów nisko- i bezemisyjnych w zamówieniach udzielonych między 2 sierpnia 2021 r. a 31 grudnia 2023 r.

(Źródło: kontakt osobisty z Ministerstwem Infrastruktury. Tłumaczenie autora)

Kolejnym dokumentem sektorowym wspierającym ZZP w Polsce jest **Polityka Ekologiczna Państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej**, przyjęta w 2019 r. (M.P. z 2019, poz. 794). Polityka Ekologiczna Państwa w kilku miejscach wspomina o znaczeniu ZZP dla osiągnięcia celów środowiskowych Polski. Bardziej ekologiczne praktyki zakupowe powinny być częścią systemowego podejścia do ekoinnowacji i tworzyć synergię z innymi priorytetami, takimi jak innowacje, gospodarka odpadami, gospodarka wodna i ochrona jakości powietrza. Polityka środowiskowa podkreśla, w jaki sposób ZZP kształtują trendy na rynku towarów, robót budowlanych i usług oraz wspierają ekoinnowacje wśród przedsiębiorstw. Wymaga ona również podniesienia świadomości wśród instytucji

zamawiających i organów kontrolnych na temat dostępnych możliwości w zakresie ZZP i zachęca do udzielania zamówień sprzyjających gospodarce o obiegu zamkniętym.

Przepisy sektorowe promujące zamówienia prozdrowotne zgodne z Polityką zakupową państwa stwarzają dodatkowe możliwości w obszarze ZZP. Zamówienia prozdrowotne kładą nacisk na wybór wysokiej jakości zrównoważonej żywności z myślą o zwalczaniu społecznych problemów zdrowotnych, w tym otyłości. Posiłki szkolne stały się istotnym obszarem wydatków: od września 2022 r. szkoły podstawowe mają obowiązek zapewniania uczniom jednego ciepłego posiłku dziennie. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 26 lipca 2016 r. w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w tych jednostkach (Dz. U. z. 2016, poz. 1154) przy zamawianiu posiłków dla dzieci w placówkach oświatowych priorytetowo traktuje się zrównoważenie wartości odżywczych i ograniczenie zawartości soli, cukru i tłuszczu. Choć rozporządzenie z 26 lipca 2016 r. nie dotyczy bezpośrednio zielonych zamówień publicznych, kryteria środowiskowe – posiłki oparte na produktach roślinnych i składniki z oznakowaniem ekologicznym – mogą przyczynić się do osiągnięcia pożądanych rezultatów zdrowotnych.

Badania przeprowadzone w 2021 r. wykazały możliwości poprawy, sugerując wprowadzenie bardziej rygorystycznych zasad dotyczących zdrowych posiłków w szkołach, programów edukacji żywieniowej oraz większego nacisku na jakość żywności i zdrowie w zamówieniach publicznych. (Romaniuk i in., [2021](#)). Uwzględnienie tych aspektów może zharmonizować cele zdrowotne z szerszymi celami zrównoważonego rozwoju w zamówieniach na żywność.

Inne akty prawa polskiego istotne dla ZZP, a w wielu przypadkach wdrażające politykę UE, dotyczą etykietowania energetycznego, etykietowania opon, rachunku kosztów cyklu życia budynków, ekoetykiet i unijnego oznakowania ekologicznego oraz Systemu Ekozarządzania i Audytu EMAS (Urząd Zamówień Publicznych, 2022).

4.1.2 Ustawodawstwo i plany UE

Dyrektywa 2014/24/WE w wielu aspektach uwzględnia kwestię ZZP. Dyrektywa kładzie nacisk na kwestie środowiskowe w zamówieniach publicznych, nakazując, aby procesy udzielania zamówień były zgodne z obowiązkami w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy (Artykuł 18 ust. 2). Umożliwia ona instytucjom zamawiającym uwzględnianie cech środowiskowych w specyfikacjach technicznych i procesach produkcyjnych (art. 42). Dyrektywa jednoznacznie wymienia etykiety środowiskowe i społeczne (art. 43) i umożliwia instytucjom odrzucanie ofert niezgodnych z obowiązującymi zobowiązaniami środowiskowymi (art. 56). Ponadto uprawnia ona organy do żądania zgodności z normami zapewnienia jakości i systemami zarządzania środowiskowego (art. 62), uwzględniania aspektów społecznych, środowiskowych i innowacyjnych w kryteriach udzielania zamówień (art. 67), wykorzystywania metodologii kosztów cyklu życia (art. 68) oraz ustanawiania klauzul dotyczących wykonania umowy związanych z kwestiami środowiskowymi i społecznymi (art. 70). Podwykonawcy są również zobowiązani do przestrzegania zielonych kryteriów (art. 71). Przepisy te wspólnie promują integrację zasad zrównoważonego rozwoju z procesami zamówień publicznych.

W **Europejskim Zielonym Ładzie** ZZP są jednoznacznie wskazane jako kluczowy środek realizacji celów zielonej polityki i osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych. Europejski Zielony Ład podkreśla integrację ZZP z praktykami zamówień publicznych, opowiadając się za ich włączeniem jako elementu strategicznego podejścia do zamówień publicznych w celu zwiększenia opłacalności wydatków publicznych. Aby wypełnić zobowiązania wynikające z unijnego planu wspólnych wysiłków redukcyjnych na lata 2021-2030, Polska musi zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych o 17,7% w porównaniu z poziomami z 2005 r., włączając w to transport, budownictwo, rolnictwo, drobny przemysł oraz sektor odpadów (Komisja Europejska, [n.d.](#)).

Strategia Unii Europejskiej "Od pola do stołu", będąca głównym elementem Europejskiego Zielonego Ładu, ma na celu stworzenie sprawiedliwszych, zdrowszych i bardziej przyjaznych dla środowiska systemów żywnościowych (Unia Europejska, 2020). Strategia "Od pola do stołu" proponuje środki, które mają bezpośredni wpływ na ZZP w sektorze spożywczym, w tym wprowadzenie minimalnych obowiązkowych kryteriów zrównoważonego zaopatrzenia w żywność w szkołach i instytucjach publicznych, zmiany w systemach datowania żywności oraz cele na poziomie UE w zakresie ograniczenia marnotrawstwa żywności. Wniosek ustawodawczy dotyczący obowiązkowych zrównoważonych zamówień na żywność miał zostać przedstawiony w 4. kwartale 2023 r. Obowiązkowe wymogi mogą być oparte na siedmiu minimalnych standardach zaproponowanych w Manifeście dotyczącym zrównoważonych zamówień żywności (ICLEI, 2022). W Manifeście grupa instytucji zamawiających i organizacji społeczeństwa obywatelskiego domaga się stosowania kryteriów ZZP związanych ze zdrową żywnością, produktami ekologicznymi, wsparciem drobnych rolników, działaniami na rzecz klimatu, prawami pracowniczymi, sprawiedliwym handlem i dobrostanem zwierząt.

Zgodnie z nowym wiążącym celem ograniczenia marnotrawstwa żywności do 2030 r., państwa członkowskie muszą ograniczyć marnotrawstwo żywności o 10% w przetwórstwie i produkcji oraz o 30% (na mieszkańca) łącznie w handlu detalicznym i konsumpcji (Komisja Europejska, 2023). Nadając priorytet zrównoważonym zakupom żywności, Polska dostosowuje się do tych inicjatyw UE i demonstruje swoje zaangażowanie w zrównoważony rozwój, takie jak cel zrównoważonego rozwoju 12.3 dotyczący zmniejszenia ilości marnowanej żywności.

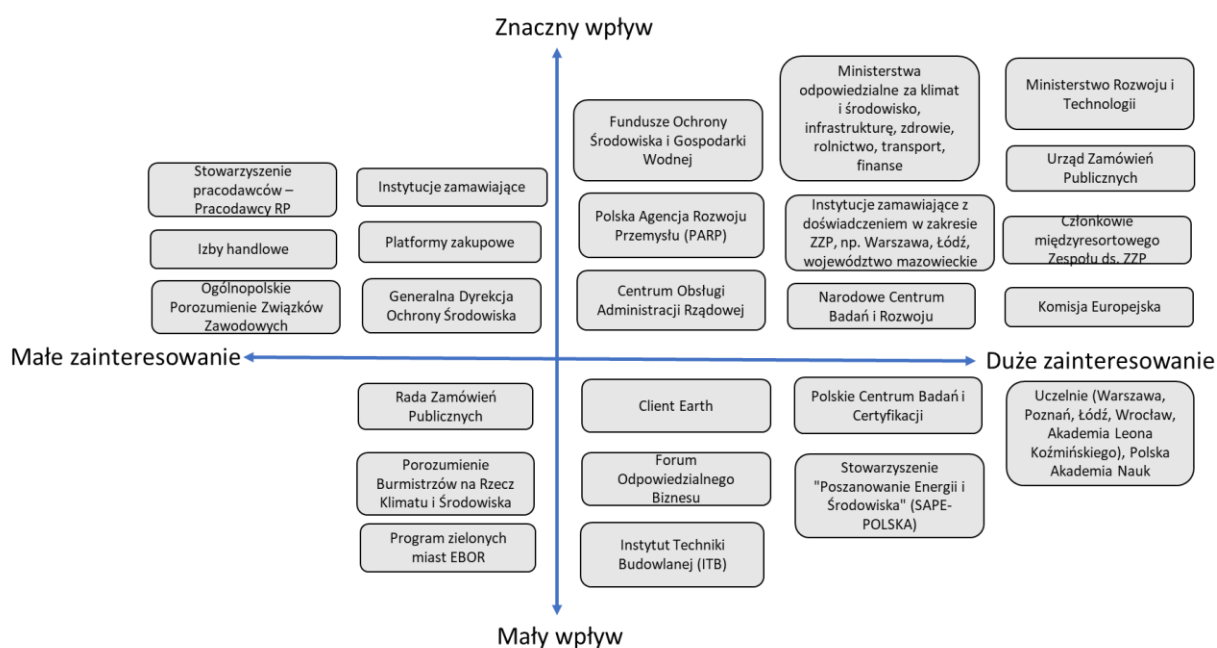
Dyrektywa w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dyrektywa 2019/1161/UE) ma na celu zwiększenie wykorzystania pojazdów nisko- i bezemisyjnych w zamówieniach publicznych poprzez ustanowienie minimalnych celów w zakresie zamówień publicznych dla każdego państwa członkowskiego. Dyrektywa obejmuje zakup, leasing i wynajem pojazdów, a także niektóre umowy o świadczenie usług transportowych. Zgodnie z dyrektywą, wszystkie instytucje i podmioty zamawiające przy zamawianiu pojazdów/usług transportu drogowego o wartości przekraczającej próg unijny muszą brać pod uwagę poziom emisji i efektywność energetyczną.

Dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów definiuje ekologicznie czyste pojazdy jako samochody osobowe, małe autobusy i samochody dostawcze, które emitują nie więcej niż 50 g CO₂/km i nie przekraczają 80% dopuszczalnego poziomu emisji. Od stycznia 2026 r. obowiązywać będą bardziej rygorystyczne limity emisji, które zostaną spełnione głównie przez pojazdy z napędem wyłącznie elektrycznym. W przypadku samochodów ciężarowych, autobusów i pojazdów do zbiórki odpadów, zalecane są określone technologie dla czystych i bezemisyjnych pojazdów ciężarowych o dużej ładowności.

W Polsce dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów jest wdrażana poprzez **ustawę o elektromobilności i paliwach alternatywnych** z 2018 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1289, tj.). Więcej szczegółów na temat zasad i celów dotyczących pojazdów i transportu można znaleźć w Załączniku 2 dotyczącym priorytetowych obszarów wydatków.

4.1.3 Analiza interesariuszy

W tym rozdziale przedstawiamy kompleksową analizę interesariuszy, wyjaśniając kluczowe role odgrywane przez podmioty takie jak Ministerstwo Rozwoju i Technologii, UZP i nowo utworzony Międzyresortowy Zespół ds. ZZP. Analizując funkcje, interakcje i zainteresowanie ZZP ze strony tych interesariuszy, staramy się przedstawić pogłębioną perspektywę polskiego krajobrazu zamówień publicznych i sposobów wzmocnienia ZZP w przyszłości.



Rys. 8 Interesariusze ZZP w Polsce

Podmioty publiczne

[Ministerstwo Rozwoju i Technologii](#) odpowiada za inicjatywy legislacyjne w zakresie zamówień publicznych, dokumentację, ewidencjonowanie i archiwizowanie procesów i dokumentów związanych z zamówieniami publicznymi, a także udostępnianie tych dokumentów. Ministerstwo określa również wymogi sprawozdawcze dotyczące zamówień publicznych w celu zapewnienia skutecznego monitorowania systemu, a także odpowiada za formułowanie Polityki zakupowej państwa i nadzorowanie jej wdrażania.

[Urząd Zamówień Publicznych](#) (UZP), którego Prezes jest powoływany przez Ministra właściwego do spraw gospodarki (Minister Rozwoju i Technologii), nadzoruje i analizuje funkcjonowanie systemu

zamówień publicznych. UZP jest wysoko ceniony za swoje doświadczenie i wiedzę w zakresie zamówień publicznych. Jest on także kluczowym interesariuszem dla skutecznego wdrażania Polityki zakupowej państwa. Jego zadaniem jest przygotowywanie projektów aktów prawnych dotyczących zamówień publicznych oraz zapewnienie prawidłowości prowadzonych postępowań. Ponadto UZP odpowiada za opracowywanie programów szkoleniowych i organizowanie wydarzeń związanych z zamówieniami publicznymi, a także za ułatwianie współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie. UZP prowadzi również w Polsce oficjalną elektroniczną platformę zakupową e-Zamówienia. Jako organ nadzorujący system zamówień publicznych oraz podmiot odpowiedzialny za przeprowadzanie kontroli *ex-ante* i *ad hoc* postępowań o udzielenie zamówienia, gromadzi obszernie informacje na temat dobrych praktyk i obszarów wymagających poprawy. UZP jest dobrze przygotowany do przekazywania wiedzy na temat ZZZP i wspierania współpracy między instytucjami zamawiającymi o różnym poziomie doświadczenia w zakresie ZZZP, ułatwiając szersze upowszechnianie zakupów przyjaznych dla środowiska.

Choć UZP znajduje się w samym sercu systemu zamówień publicznych w Polsce i cieszy się doskonałą reputacją wśród instytucji zamawiających, wydaje się, że brakuje mu niezbędnych zasobów, aby przyspieszyć wdrażanie ZZZP. Szkolenia organizowane przez UZP są często przepełnione, a w ramach UZP ZZZP zajmuje się jedynie Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej. Interesariusze w Polsce powinni zatem rozważyć wyposażenie UZP w niezbędne zasoby do realizacji zrównoważonych zamówień publicznych i innych priorytetów Polityki zakupowej państwa.

Inne istotne podmioty publiczne na szczeblu krajowym to m.in. Ministerstwa Infrastruktury, Finansów, Cyfryzacji, Funduszy i Polityki Regionalnej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Zdrowia oraz Klimatu i Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, a także Centrum Obsługi Administracji Rządowej jako centralny zamawiający.

[Narodowe Centrum Badań i Rozwoju](#) odgrywa kluczową rolę w polskim ekosystemie innowacji, działając pod nadzorem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Realizując swoją misję wspierania innowacji i stymulowania rynku, Centrum udziela zamówień przedkomercyjnych na najnowocześniejsze technologie, dążąc do zapewnienia konkurencyjności zielonych technologii na rynku. Centrum może zapewnić cenny wgląd w gotowość rynku do ZZZP, innowacyjne możliwości firm oraz standardy techniczne prawdziwie innowacyjnych rozwiązań. Jako członek Międzyresortowego Zespołu ds. ZZZP, Centrum może doradzać w zakresie kryteriów ZZZP i ocen rynkowych. Ponadto wspólne wysiłki na rzecz ZZZP mogą pomóc w stworzeniu rynku dla innowacyjnych rozwiązań, które zwykle mają trudności z przejściem z fazy badań i rozwoju na konkurencyjny rynek.

Administracja publiczna w Polsce jest wysoce zdecentralizowana i charakteryzuje się silnym samorządem regionalnym i lokalnym. W rezultacie istnieje około 14 tys. instytucji zamawiających, a duża część wydatków publicznych realizowana jest na szczeblu niższym niż krajowy (Komisja Europejska, 2016). Przyjęcie zielonych praktyk przez zamawiających w miastach i regionach będzie zatem kluczowe dla skutecznego zwiększenia skali stosowania ZZZP w kraju. Mimo że Polityka zakupowa państwa nie jest obowiązkowa na szczeblu lokalnym, wiele instytucji zamawiających, na przykład w Warszawie i Łodzi, ma już za sobą pierwsze doświadczenia z ZZZP. Kilka samorządów lokalnych zobowiązało się do działań na rzecz klimatu w ramach Porozumienia Burmistrzów.

[Polskie Centrum Badań i Certyfikacji](#) to kluczowy polski podmiot certyfikujący systemy zarządzania, testujący i certyfikujący produkty oraz prowadzący szkolenia w tych dziedzinach. Warto zauważyć, że Centrum posiada akredytację do certyfikacji produktów z oznakowaniem ekologicznym UE i systemami zarządzania środowiskowego ISO 14001, co czyni go ważnym interesariuszem ZZP. Zapewniając szkolenia w zakresie wymagań certyfikacyjnych dla firm, Centrum opiera się na studiach przypadków ze względu na obowiązujące je ograniczenia w zakresie bezpośredniego doradztwa dla firm. Ekoetykiety i certyfikowane systemy zarządzania środowiskowego usprawniają funkcjonowanie ZZP, zmniejszając ciężar dowodu spoczywający na zamawiających. W miarę jak ZZP zyskują w Polsce na popularności, Centrum staje się kluczową instytucją, pomagającą firmom w spełnianiu wymagań i konkurencyjności o zamówienia publiczne. Jedynym udziałowcem organizacji jest Skarb Państwa.

[Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości](#) (PARP) wdraża programy rozwoju gospodarczego, wspiera innowacje i działalność badawczą małych i średnich przedsiębiorstw, a także stymuluje rozwój regionalny, wzrost eksportu, rozwój zasobów ludzkich i wykorzystanie nowych technologii w działalności gospodarczej. Jako agencja publiczna podlegająca Ministerstwu Funduszy i Polityki Regionalnej, PARP odgrywa kluczową rolę w realizacji projektów krajowych i międzynarodowych, stosując zasadę "najpierw myśl na małą skalę", aby zaspokoić specyficzne potrzeby sektora MŚP. Zapewnia wytyczne i środki finansowe dla MŚP, które realizują projekty zgodnie z jej programem, a także organizuje różnorodne szkolenia dla firm, w tym z zakresu prawa zamówień publicznych.

PARP może być ważnym interesariuszem dla realizacji celów Polityki zakupowej państwa związanych z ZZP, profesjonalizacją i udziałem MŚP w zamówieniach publicznych. Jako zaufany partner dla firm, PARP może szkolić MŚP w zakresie zamówień publicznych i ZZP, co może również promować zdrową konkurencję w przetargach publicznych.

Izby obrachunkowe odgrywają kluczową rolę przy nadzorowaniu zamówień publicznych, zapewniając zgodność z wymogami prawnymi i kontrolując wydatki publiczne. Jako zewnętrzne organy kontrolne, koncentrują się one na weryfikacji procedur udzielania zamówień publicznych pod kątem zgodności z obowiązującymi normami prawnymi, kładąc nacisk na długoterminową zgodność, a nie na bezpośrednie priorytety polityczne, takie jak cele ZZP określone w Polityce zakupowej państwa. Inspektorzy, poprzez kontrolę instytucji zamawiających, mają znaczący wpływ na ich działania, jednak konsultacje z zamawiającymi wskazują, że nie posiadają oni obecnie wystarczającej wiedzy na temat ZZP. W toku naszych konsultacji zamawiający zgłaszali obawy dotyczące potencjalnych trudności związanych z kontrolą w przypadku wyboru bardziej zrównoważonych towarów i usług o wyższych kosztach początkowych. Podczas realizacji projektu Banku Światowego nie było możliwości bezpośredniego kontaktu z inspektorami w celu omówienia tych obaw.

Równocześnie, inspektorzy mogliby stać się katalizatorami ZZP, zmieniając swoje podejście – zadając pytania w przypadku braku kryteriów środowiskowych i aktywnie wspierając priorytety polityki, takie jak intensyfikacja stosowania ZZP. Dokonanie takiej transformacji wymaga rozszerzonych szkoleń i inicjatyw informacyjnych dla inspektorów, w połączeniu z wewnętrznymi wytycznymi zachęcającymi ich do oceny nie tylko zgodności z prawem, ale także przestrzegania polityki, co przekształci kontrole w mechanizmy promujące, a nie utrudniające stosowanie ZZP w Polsce.

Badanie jakościowe dotyczące zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce (Bluehill, 2022) wykazało, że organy regulacyjne i nadzorcze odgrywają ważną rolę we wspieraniu ZZP. Dla wielu zamawiających w jednostkach podległych, zalecenia, instrukcje i praktyczne przykłady od organów nadzorczych stanowią istotne wskazówki dla ich własnej praktyki.

Sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie

Dla upowszechnienia ZZP bardzo ważny jest dialog ze stroną podażową. Do kluczowych interesariuszy należą izby handlowe, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Stowarzyszenie Pracodawców RP oraz Forum Odpowiedzialnego Biznesu.

Elektroniczne platformy zakupowe funkcjonują jako centralne instrumenty dla codziennych operacji zakupowych. Oprócz oficjalnej platformy zakupowej e-Zamówienia, nadzorowanej przez UZP, istnieje około ośmiu platform prywatnych, w tym LoginTrade, Oneplace by Marketplanet i OpenNexus. Informacje uzyskane od zamawiających sugerują, że platformy komercyjne cieszą się większą popularnością, ponieważ niektóre z nich działały już przed uruchomieniem systemu e-Zamówienia i są uważane za bardziej przyjazne dla użytkownika i bardziej niezawodne.

Wysiłki na rzecz stosowania ZZP w Polsce mogą być wspierane i promowane przez ekologiczne organizacje pozarządowe, takie jak Stowarzyszenie "Poszanowanie Energii i Środowiska" oraz Client Earth. Wreszcie, instytucje akademickie w Polsce coraz częściej domagają się stosowania ZZP i oferują wiedzę specjalistyczną, która może być cenna dla długoterminowego zaangażowania w budowanie potencjału i dalszą instytucjonalizację programów nauczania ZZP dla studentów i obecnych urzędników państwowych.

Międzyresortowy Zespół ds. Zielonych Zamówień Publicznych

Rozdział VII pkt 8. Polityki zakupowej państwa przewiduje powołanie Międzyresortowego Zespołu ds. Zielonych Zamówień Publicznych. Międzyresortowy Zespół koordynuje realizację ZZP w ramach administracji rządowej i jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra właściwego do spraw gospodarki.

W skład Zespołu pod przewodnictwem Ministra właściwego do spraw gospodarki wchodzi członkowie następujących centralnych organów administracji rządowej:

- Przedstawiciel Ministra właściwego do spraw gospodarki jako przewodniczący
- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych jako zastępca przewodniczącego
- Przedstawiciele ministrów właściwych do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, energii, gospodarki morskiej, gospodarki wodnej, cyfryzacji, klimatu, rolnictwa, rozwoju regionalnego, rozwoju wsi, rybołówstwa, środowiska, transportu, zdrowia i żeglugi śródlądowej;
- Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
- Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju;
- Dyrektor Centrum Obsługi Administracji Rządowej.

W pracach Międzyresortowego Zespołu ds. ZZP, na zaproszenie przewodniczącego, mogą dobrowolnie uczestniczyć dodatkowe strony. W szczególności, do grona interesariuszy, którzy mogą brać udział w pracach Zespołu z głosem doradczym, należą przedstawiciele administracji rządowej, zamawiających, wykonawców, organizacji pozarządowych, a także eksperci z zakresu prawa zamówień publicznych i ochrony środowiska.

Zgodnie z postanowieniami Zarządzenia Nr 47 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Zielonych Zamówień Publicznych (M.P. z 2024, poz. 338), do zadań Zespołu należy:

- Formułowanie rekomendacji w zakresie ZZP na potrzeby organów administracji rządowej, zgodnych z Polityką zakupową państwa, oraz analizowanie stanu ich wdrożenia,
- Opracowanie oraz aktualizowanie, co najmniej raz na dwa lata, katalogu robót budowlanych, dostaw lub usług wraz z przypisanymi do nich aspektami środowiskowymi lub innymi wymaganiami, wynikającymi z ustawy Prawo zamówień publicznych lub Polityki zakupowej państwa, których stosowanie przy udzieleniu zamówień publicznych jest wymagane lub zalecane, uwzględniającego zalecenia Komisji Europejskiej zawarte w zestawach unijnych kryteriów zielonych zamówień publicznych,
- Upowszechnianie wiedzy na temat ZZP wśród zamawiających, wykonawców oraz organów kontroli, w tym promowanie stosowania aspektów środowiskowych przy udzielaniu zamówień publicznych poprzez udostępnianie dobrych praktyk, wzorów i poradników na odpowiednich stronach internetowych,
- Inicjowanie działań w ramach administracji rządowej, zmierzających do szerszego uwzględniania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych oraz monitorowanie ich wdrożenia,
- Zapewnienie koordynacji działań członków Zespołu, ułatwianie wymiany informacji oraz rozwijanie współpracy z zamawiającymi i wykonawcami oraz organami kontroli w celu promowania ZZP,
- Określanie propozycji działań, w tym propozycji działań legislacyjnych, które posłużą zwiększeniu uwzględniania aspektów środowiskowych przy udzielaniu zamówień publicznych,
- Przygotowanie, przyjęcie i aktualizacja programu działań podejmowanych przez Zespół, obejmującego zadania zaplanowane na dwa kolejne lata w ramach celów opisanych powyżej.

Nasze badania wskazują, że opracowywanie strategii i udzielanie zamówień w Polsce dotknięte jest zjawiskiem tzw. silosowości. Zamawiający często nie są świadomi odpowiednich wysiłków na rzecz kształtowania polityki podejmowanych przez ich instytucje, ani nie są zaangażowani we wdrażanie celów tej polityki, takich jak zamówienia prozdrowotne czy elektromobilność, poprzez własne zamówienia. Międzyresortowy Zespół ds. ZZP powinien funkcjonować jako platforma do przełamывania tych „silosów” poprzez dzielenie się wiedzą, wspieranie wzajemnego uczenia się i opracowywanie środków ZZP, które

obejmują wiele sektorów, departamentów i szczebli administracji. Katalog, który zostanie opracowany, powinien określać zalecaną minimalną wagę poszczególnych kryteriów (np. minimum 10% całkowitego wyniku zamówienia).

4.1.4 Struktura instytucjonalna: Brak jasno określonych wewnętrznych obowiązków w zakresie ZZP

Niejasny podział obowiązków pomiędzy ekspertami technicznymi a zamawiającymi stanowi istotną przeszkodę we włączaniu ZZP do głównego nurtu polityki w instytucjach zamawiających w Polsce. Podczas gdy jednostki merytoryczne, których zadaniem jest definiowanie przedmiotu zamówienia i wyrażanie swoich potrzeb, mają kluczowe znaczenie dla integracji aspektów środowiskowych, nie są one obecnie świadome swojej kluczowej roli we wdrażaniu ZZP. W obliczu ograniczeń czasowych i skomplikowanych procedur, zazwyczaj decydują się na zakup konwencjonalnych rozwiązań, nie zastanawiając się, w jaki sposób ich potrzeby mogłyby zostać zaspokojone przy mniejszych obciążeniach dla środowiska.

Z drugiej strony, działy zamówień publicznych, zwykle wchodzące w skład biura dyrektora generalnego, często koncentrują się na zapewnieniu zgodności z prawem, ale nie promują wystarczająco aktywnie uwzględnienia kryteriów ekologicznych. Zamawiający, którzy opowiadają się za ZZP wskazują, że może być trudno przekonać kolegów merytorycznych do włączenia aspektów środowiskowych.

Skuteczne wdrażanie ZZP wymaga zarówno od jednostek merytorycznych, jak i działów zamówień uwzględnienia wpływu na środowisko i wzajemnego egzekwowania odpowiedzialności, co wymaga umiejętności miękkich w zakresie pracy zespołowej i współpracy, a także wsparcia na najwyższym szczeblu. Kompleksowe szkolenia dla obu grup mają kluczowe znaczenie dla podkreślenia wartości ZZP i zapewnienia praktycznych narzędzi do ich wdrożenia.

Ponadto, zwiększenie nacisku na ZZP w ramach wewnętrznych polityk i procedur, w tym wewnętrznych strategii zakupowych, może pomóc w sprecyzowaniu zakresów odpowiedzialności i sprzyjać współpracy. Włączenie ZZP do zakresu obowiązków pracowników i umów, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich we wskaźnikach efektywności kadry kierowniczej, może stanowić dodatkową motywację do przyjęcia ZZP w instytucjach zamawiających.

4.1.5 Struktura instytucjonalna: Wewnętrzne strategie zakupowe

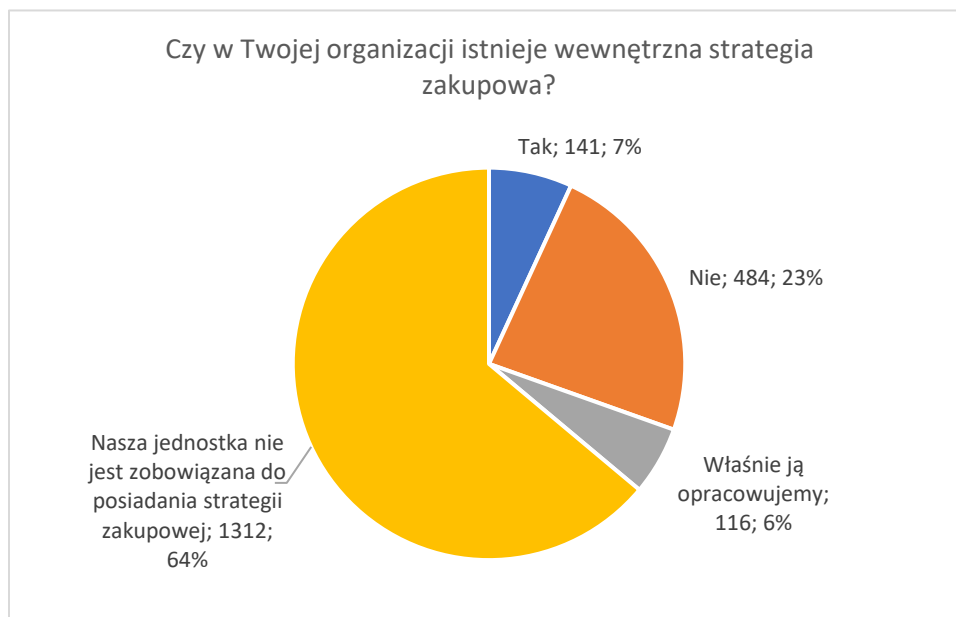
Aby zainicjować zmianę kulturową w zamówieniach publicznych zgodnie z nadrzędnymi celami politycznymi Polski, Polityka zakupowa państwa kładzie nacisk na formułowanie wewnętrznych strategii zakupowych (Rozdział X). Strategie te, obowiązkowe dla jednostek administracji centralnej oraz zalecane dla wszystkich, zgodnie z art. 22 ustawy Prawo zamówień publicznych, funkcjonują jako kompleksowe plany regulujące procedury udzielania zamówień. W szczególności strategie zakupowe mają pomóc instytucjom zamawiającym w osiągnięciu strategicznych celów zwiększenia udziału zamówień innowacyjnych, ZZP, zamówień prozdrowotnych i MŚP. Jako wewnętrzny plan działania, strategie mogą być kluczową dźwignią integracji ZZP na każdym etapie cyklu zamówień.

Wewnętrzne strategie zakupowe obejmują 12 elementów kształtujących proces udzielania zamówienia, w tym szczegółową analizę kategorii, strategiczne decyzje dotyczące sposobu zaspokojenia potrzeb, dogłębną analizę rynku, opcje agregacji popytu, możliwości ZrZP i LCC oraz solidne zarządzanie ryzykiem (Koba & Zawistowski, 2022).

Opracowywanie wewnętrznych strategii zakupowych ma podwójne zastosowanie dla ZZP, działając zarówno jako forum do nauki, jak i platforma do integracji praktyk ZZP. Opracowanie strategii wymaga koordynacji między jednostkami merytorycznymi a specjalistami ds. zakupów, konieczna jest także aprobaty na wysokim szczeblu. Tak opracowana strategia nie tylko jasno wskazuje, gdzie należy wdrożyć ZZP, ale także staje się strategicznym punktem interwencji dla kierowników i organów nadzorujących, umożliwiając im promowanie stosowania ZZP. Proces ten umożliwia priorytetowe i etapowe podejście do przyjęcia ZZP. Co więcej, rozwój wewnętrznych strategii zakupowych stanowi cenny mechanizm optymalizacji czasu i zasobów zamawiających. Koncentrując się na obszarach o wysokim wpływie na budżet lub łatwych do osiągnięcia celach, zamawiający mogą znacząco przyczynić się do pomyślnego wdrożenia ZZP. Strategie mogą również pomóc zidentyfikować niedobory potencjału i potrzeby szkoleniowe, przyczyniając się tym samym do profesjonalizacji.

Jak już wspomniano, instytucje zamawiające wchodzące w skład centralnej administracji rządowej są zobowiązane do opracowania wewnętrznych strategii zakupowych. W przypadku Polski w Załączniku I do dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych wymieniono 96 takich centralnych organów lub grup podmiotów publicznych, w tym ministerstwa, urzędy centralne i agencje, sądy, urzędy wojewódzkie, zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez organy administracji centralnej lub wojewodów oraz komendy Państwowej Straży Pożarnej.

Jak wynika z ankiety przeprowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, wiele z tych centralnych instytucji rządowych posiada już strategię zakupową lub jest w trakcie jej opracowywania. Spośród około 2 000 zamawiających, którzy odpowiedzieli na ankietę, 141 zgłosiło, że ich jednostka posiada strategię, a 116 jest w trakcie opracowywania (zob. Rys. 9). Przykładowo, dziesiątki sądów, jednostek Państwowej Straży Pożarnej i Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych posiada wewnętrzną strategię zakupową. Jednak większość zamawiających w Polsce nie posiada takiej strategii, a 1 300 zamawiających odpowiedziało w ankiecie, że ich jednostki nie są zobowiązane do tworzenia takich strategii.



Rys. 9 Wewnętrzne strategie zakupowe w Polsce (na podstawie wyników badania przeprowadzonego w 2023 roku przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii)

Badania jakościowe z 2022 r. wskazują, że większość instytucji zamawiających nie posiada wewnętrznych regulacji dotyczących uwzględniania aspektów środowiskowych w procedurach udzielania zamówień (Bluehill, 2022). Wewnętrzne strategie zakupowe wydają się być kluczowym, ale niedostatecznie wykorzystywanym narzędziem promowania ZPP w Polsce. Jak dotąd są one opracowywane głównie przez organy administracji centralnej, które są do tego prawnie zobowiązane. Istnieje strategiczna możliwość promowania ZPP poprzez nowe strategie u zamawiających będących centralnymi organami administracji rządowej, którzy jeszcze ich nie opracowali, a także promowania dobrowolnego tworzenia strategii na innych szczeblach administracji rządowej. Jak dotąd wydaje się, że niewiele instytucji zamawiających na szczeblu regionalnym i lokalnym stosuje się do zaleceń i wykorzystuje okazję do poprawy swoich zamówień poprzez wewnętrzną strategię. Urzędy próbujące opracować wewnętrzną strategię zakupową zgłaszają obecnie, że brakuje im praktycznych wskazówek i szkoleń, jak to zrobić.

4.2 Studia przypadków dotyczące sprzyjających ram prawnych i instytucjonalnych

Studia przypadków z Polski i innych krajów stanowią inspirację do stworzenia bardziej sprzyjających ram prawnych i instytucjonalnych dla ZZP. Poniższe przykłady opisują sukces Litwy w upowszechnianiu ZZP poprzez wprowadzenie obowiązku ich stosowania, włoskie podejście do definiowania obowiązkowych kryteriów ZZP, a także wdrażanie strategii ZZP w Danii poprzez krajową grupę roboczą. Studium przypadku dotyczące niemieckiego centrum kompetencyjnego ds. innowacyjnych zamówień publicznych ilustruje, w jaki sposób jedna centralna platforma może promować ZZP poprzez praktyczne narzędzia, łatwo dostępne porady i ukierunkowane szkolenia. Wreszcie, studium przypadku z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w Polsce pokazuje wartość wewnętrznych strategii zakupowych jako instrumentów wspierających ZZP.

4.2.1 Międzynarodowe studium przypadku: Upowszechnianie ZZP na Litwie poprzez wprowadzenie obowiązku ich stosowania

W 2021 r. Litwa postawiła sobie ambitny cel dokonywania ekologicznych zakupów, pod przewodnictwem Litewskiego Urzędu Zamówień Publicznych (LUZP) oraz Ministerstwa Środowiska i Innowacji. Rząd ogłosił wiążący cel, jakim było osiągnięcie 100% zielonych zamówień do 2023 roku. Odpowiedni minister wydał rozporządzenie nakazujące, by wszystkie zamówienia publiczne uwzględniały zielone kryteria w odniesieniu do co najmniej 50% ich całkowitej wartości. Inicjatywa ta, która objęła około 4 000 publicznych instytucji zamawiających, miała na celu zapewnienie by praktyki zakupowe faworyzowały przyjazne dla środowiska produkty i usługi we wszystkich sektorach. Rozporządzenie ułatwiło uwzględnienie zielonych kryteriów na różnych etapach zamówień, w szczególności w 18 obszarach wydatków, w tym w zamówieniach na żywność i transport. Rozporządzenie to stworzyło sprzyjające środowisko, w którym ambitne cele polityczne pozytywnie wpłynęły na zaangażowanie w zielone zamówienia, ponieważ nabywcy byli zmuszeni do ich przestrzegania. Rozporządzenie to stanowiło również motywację do przestrzegania zgodności z przepisami (OCP, 2023).

Aby urzeczywistnić ten ambitny cel, Litwa podjęła szereg działań strategicznych. Aby wesprzeć reformę, LUZP utworzył Centrum Kompetencyjne Zrównoważonych Zamówień Publicznych, które ma kierować wdrażaniem zielonych zamówień i pomagać instytucjom zamawiającym i dostawcom w przyjmowaniu zielonych praktyk. Centrum Kompetencyjne ZrZP oferuje szeroko zakrojone szkolenia, dedykowany helpdesk, podcasty i specjalnie opracowane wytyczne dla sektorów o dużym wpływie na środowisko.

Dążąc do profesjonalizacji, Ministerstwo Gospodarki i Innowacji we współpracy z LUZP opracowało plan działania na rzecz profesjonalizacji pracowników zamówień publicznych w latach 2019-2022. Plan ten doprowadził do ustanowienia systemu [certyfikacji](#) i kompleksowego programu szkoleniowego, obejmującego również kursy dotyczące ZZP. System certyfikacji jest obowiązkowym wymogiem do podejmowania określonych zadań, na przykład co najmniej jeden członek komisji oceniającej w instytucjach zamawiających musi posiadać stosowny certyfikat (OECD, 2023).

W celu promowania profesjonalizacji, LUZP udostępnia szereg [dokumentów wzorcowych](#). Obejmują one warunki dla różnych procedur i przykładowe umowy dotyczące projektów budowlanych. Ponadto, zamawiający mogą skorzystać z gotowych wzorów list kontrolnych do weryfikacji wykonania umowy, a także szczegółowej listy kontrolnej do śledzenia przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia, od uwzględnienia zamówienia w rocznym planie zamówień po rozpatrywanie potencjalnych skarg. Jak dotąd, te wzorcowe dokumenty odnoszą się do ZZP tylko w niewielkim stopniu; ponadto korzystanie z dokumentów wzorcowych nie we wszystkich przypadkach jest obowiązkowe. Niemniej jednak, pomagają one włączyć ZZP do głównego nurtu polityki przez uproszczenie procedur udzielania zamówień i zawierania umów, co sprzyja konkurencji i ułatwia dostawcom poruszanie się po skomplikowanych procedurach.

Aby zapewnić zainteresowanie zielonymi zamówieniami ze strony wszystkich uczestników systemu zamówień publicznych, Litwa przyjęła również strategię komunikacji obejmującą publikację biuletynów informacyjnych, kampanie w mediach społecznościowych, zaangażowanie mediów, udział w targach w celu wspierania współpracy między nabywcami i dostawcami oraz tworzenie not strategicznych dla decydentów, co zwiększa widoczność i szanse na realizację zielonych zamówień publicznych (LUZP, 2023).

Scentralizowane przetargi przeprowadzane przez profesjonalne instytucje w Litwie cechuje silniejsza konkurencja niż w przypadku procedur prowadzonych przez poszczególne instytucje zamawiające. W 2023 r. "zamówienia z jednym oferentem" stanowiły około 14% zamówień w ramach scentralizowanych zamówień publicznych, podczas gdy w przypadku niezależnych zamówień publicznych w ponad 41% przetargów wpłynęła tylko jedna oferta. Podobnie, średnia liczba ofert w scentralizowanych zamówieniach jest wyższa: w 2023 r. zamawiający otrzymali średnio 2,3 oferty przy samodzielnych zamówieniach, natomiast w scentralizowanych zamówieniach liczba ta była niemal dwukrotnie wyższa i wyniosła 4 oferty.

Do grudnia 2023 r. wysiłki Litwy w zakresie zazieleniania zamówień publicznych przyniosły imponujące rezultaty: 94% zamówień publicznych pod względem wartości i 93% pod względem całkowitej liczby procedur spełniało zielone kryteria, co stanowi znaczące osiągnięcie w porównaniu z 5% odnotowanymi w 2020 r. Więcej szczegółów na temat litewskiego systemu monitorowania ZZP przedstawiamy w rozdziale 8.

4.2.2 Międzynarodowe studium przypadku: definiowanie obowiązkowych kryteriów ZZP we Włoszech

ZZP we Włoszech opierają się na obowiązkowym stosowaniu minimalnych kryteriów środowiskowych (Criteri Ambientali Minimi, w skrócie "kryteria CAM"), które są inspirowane kryteriami ZZP dla Unii Europejskiej. Minimalne kryteria środowiskowe obejmują szeroki zakres aspektów zrównoważonego rozwoju dla 20 grup produktów, takich jak oświetlenie, gastronomia, budynki i pojazdy (Ministerstwo Środowiska i Bezpieczeństwa Energetycznego, n.d.).

Wszystkie instytucje zamawiające na szczeblu krajowym i niższym muszą stosować kryteria CAM. W szczególności, zobowiązane są do stosowania specyfikacji technicznych i klauzul realizacji zamówienia

CAM w swoich przetargach, podczas gdy stosowanie kryteriów wyboru CAM i kryteriów udzielania zamówień jest dobrowolne.

Kryteria CAM są definiowane przez włoski Komitet Zarządzający ZZZ, koordynowany przez Dyрекcję Gospodarki o Obiegu Zamkniętym w Ministerstwie Środowiska. Na mocy rozporządzenia ministra, Komitet Zarządzający ZZZ składa się z następujących członków (Ministerstwo Środowiska i Bezpieczeństwa Energetycznego, 2019):

- Ministerstwa Środowiska, Rozwoju Gospodarczego i Gospodarki oraz Finansów
- Centralna jednostka zakupowa (CONSIP)
- Eksperti ds. środowiska z Włoskiego Instytutu Ochrony Środowiska i Badań (ISPRA), Włoskiej Narodowej Agencji Nowych Technologii, Energii i Zrównoważonego Rozwoju Gospodarczego (ENEA) oraz z Regionalnych Agencji Ochrony Środowiska (ARPA)
- Przedstawiciele dwóch włoskich regionów.

Techniczne grupy robocze złożone z przedstawicieli i ekspertów z administracji publicznej, centralnych jednostek zakupowych, instytucji badawczych, uniwersytetów i stowarzyszeń branżowych opracowują kryteria, które są następnie omawiane z podmiotami gospodarczymi i zatwierdzone przez Komitet Zarządzający. Ostateczne projekty kryteriów CAM są następnie przeglądane przez odpowiednie ministerstwa i ostatecznie przyjmowane rozporządzeniami Ministra Środowiska (Bechauf, Turley & Casier, 2023). Gdy kryteria wymagają aktualizacji, działania te są również regulowane rozporządzeniami Ministerstwa.

Studium przypadku z Włoch wyróżnia się ze względu na solidny, angażujący wielu interesariuszy proces definiowania obowiązkowych kryteriów ZZZ, co może stanowić inspirację dla podobnych zadań nowego Międzyresortowego Zespołu ds. ZZZ w Polsce. Jednak system kryteriów CAM wykazuje również znaczne niedociągnięcia (Bechauf, Turley & Casier, 2023). Z jednej strony, koncepcja CAM jako minimalnych kryteriów oznacza, że sprzyjają one zgodności z mało ambitnymi minimalnymi standardami, zamiast stymulować dążenie do jak najwyższych wyników ZZZ. Z drugiej strony monitoring ZZZ wykazał, że pomimo obowiązkowego charakteru, CAM są wdrażane powoli. Potencjalne przyczyny tak słabego przyjęcia mogą być również lekcją dla Polski: Włoskie kryteria CAM są publikowane głównie jako fragmenty oficjalnych rozporządzeń ministerialnych, w nieatrakcyjnym formacie tekstowym oraz w długich raportach technicznych. Materiały i oferta szkoleniowa nie przedstawiają kryteriów w sposób przyjazny dla użytkownika, który umożliwiłby zamawiającym o ograniczonych kompetencjach ZZZ spełnienie wymogów prawnych.

4.2.3 Międzynarodowe studium przypadku: Duńska grupa robocza ds. wdrażania planu działania na rzecz ZZZ

Dania wdraża swoją strategię ZZZ za pośrednictwem specjalnej ministerialnej grupy wdrożeniowej (Ministerstwo Finansów, 2020). Grupa jest koordynowana przez duńską Agencję ds. Finansów Publicznych i Zarządzania, nadzorowaną przez Ministerstwo Finansów, której zadaniem jest również opracowywanie polityki i wytycznych dotyczących zamówień publicznych.

Uczestnikami grupy wdrożeniowej są wszystkie ministerstwa odpowiedzialne za co najmniej jedną z 30 inicjatyw zawartych w strategii ZZP. Przedstawiciele wysokiego szczebla z każdego ministerstwa spotykają się co trzy miesiące, aby omówić postępy i wyzwania. Ponadto kierownicy techniczni w ministerstwach ściśle ze sobą współpracują i spotykają się na dwa tygodnie przed spotkaniami zarządu, aby się przygotować, co okazuje się bardzo pomocne. Nie wszyscy członkowie grupy są specjalistami w dziedzinie zamówień publicznych, mogą być na przykład ekspertami w zakresie prawa zamówień publicznych lub obliczania wpływu na klimat, co zapewnia różnorodne umiejętności i perspektywy. W praktyce grupa wdrożeniowa sprawdza się jako użyteczne forum wymiany wiedzy i wzajemnego uczenia się w zakresie ZZP.

Grupa wdrożeniowa działa w sposób sformalizowany. Na początku jej prac wszystkie 30 inicjatyw określonych w strategii ZZP zostało szczegółowo opisanych przez poszczególne ministerstwa. W oparciu o ten szczegółowy plan pracy, podczas kwartalnych spotkań śledzone są postępy. Takie ustrukturyzowane podejście zapewnia odpowiedzialność i postęp na przestrzeni lat. Innym wnioskiem płynącym z doświadczeń Danii jest potrzeba ciągłego dostosowywania inicjatyw ZZP ze względu na szybko zmieniającą się politykę UE.

4.2.4 Międzynarodowe studium przypadku: Centrum Kompetencyjne Innowacyjnych Zamówień Publicznych w Niemczech

Centrum Kompetencyjne Innowacyjnych Zamówień Publicznych ([KOINNO](#)) jest prowadzone w imieniu Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Klimatu (BMWK) przez niemiecką organizację non-profit Stowarzyszenie Gospodarki Materiałowej, Zakupów i Logistyki (BME) (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2024). Podczas gdy KOINNO specjalizuje się w innowacjach i MŚP, dwa inne centra kompetencyjne w Niemczech zajmują się zrównoważonymi i sprawiedliwymi zamówieniami publicznymi.

KOINNO wyróżnia się na tle innych centrów kompetencyjnych ds. zamówień publicznych poprzez aktywną współpracę z ekspertami ds. zamówień publicznych w celu opracowania praktycznych narzędzi online, wspierających praktyczne wdrażanie innowacyjnych zamówień publicznych, zamiast polegać na biernym rozpowszechnianiu informacji w raportach. Centralnym elementem jest [instrumentarium](#) KOINNO, obejmujące ponad 100 narzędzi. Użytkownicy poruszają się po instrumentarium za pomocą krótkiego kwestionariusza, co pozwala na dostosowanie rekomendacji w oparciu o ich role – zamawiających, decydentów, wykonawców lub pracowników wyspecjalizowanych działów.

Poza tym KOINNO oferuje dodatkowe narzędzia online, w tym wskazówki w zakresie [metod oceny ofert przetargowych](#). Narzędzie to ma na celu zmniejszenie polegania na kryterium najniższej ceny, wzmacniając kryteria oceny ukierunkowane na zrównoważony rozwój, innowacyjność i koszty cyklu życia. Czteroetapowe narzędzie umożliwia zamawiającym porównanie metod oceny, wzorów dokumentów, formuł i przykładowych obliczeń, które można zastosować w przetargach. Inne specjalistyczne narzędzia obejmują takie obszary jak [rachunek kosztów w całym cyklu życia](#), kalkulator [terminów](#) w ramach procedur przetargowych, oraz pomoc przy wyborze odpowiedniej [procedury przetargowej](#) w zależności od obowiązujących przepisów i obszaru zainteresowania instytucji zamawiającej.

Oprócz opisanych narzędzi, KOINNO zapewnia publicznym zamawiającym ukierunkowane doradztwo przy realizacji ich projektów zakupowych, zajmując się prawnymi i ekonomicznymi aspektami zamówień zorientowanych na innowacje. Dzięki indywidualnym, bezpłatnym konsultacjom finansowanym przez Federalne Ministerstwo Gospodarki i Klimatu, KOINNO pomaga klientom publicznym w tworzeniu lub restrukturyzacji wydajnych, innowacyjnych i strategicznych działów zamówień.

Centrum udostępnia również obszerną bazę studiów przypadków dotyczących zamówień publicznych, organizuje wydarzenia, publikuje przewodniki i czasopisma oraz wydaje comiesięczny biuletyn zawierający cenne informacje dla publicznych zamawiających, informacje dla MŚP, studia przypadków i ogłoszenia o wydarzeniach.

Innym kluczowym obszarem działalności KOINNO jest budowanie potencjału instytucjonalnego za pomocą różnych formatów:

- jedno- lub dwudniowe seminaria dla zamawiających na tematy takie jak zamówienia strategiczne, aktualne prawo zamówień publicznych lub procedury negocjacyjne (bezpłatnie)
- Indywidualne szkolenia wewnętrzne dla instytucji zamawiających
- Cztery moduły e-learningowe dotyczące innowacyjnych zamówień publicznych (bezpłatnie)
- Certyfikacja instytucji zamawiającej jako innowacyjnej, w ramach trzystopniowego programu.

Program certyfikacji KOINNO wyróżnia klientów publicznych na różnych poziomach za ich osiągnięcia w zakresie innowacyjnych zamówień, oferując neutralny proces walidacji z praktycznymi zaleceniami. Brązowe, srebrne i złote certyfikaty służą do komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, podkreślając wydajność i innowacyjność poszczególnych działów. Przyszłe plany KOINNO obejmują rozszerzenie możliwości certyfikacji na MŚP i start-upy uczestniczące w przetargach publicznych.

“[KOINNOventionsplatz](#)” to platforma służąca jako narzędzie dialogu z rynkiem, ułatwiająca wymianę innowacji między klientami publicznymi a dostawcami, w tym start-upami i MŚP. Zgłaszając "wyzwania" administracja publiczna artykułuje problemy związane z zamówieniami publicznymi, zapraszając firmy do poszukiwania rozwiązań. Jest to interaktywny proces umożliwiający zamawiającym i dostawcom nawiązanie kontaktu, zrozumienie wzajemnych potrzeb i zbadanie rynku w sposób wykraczający poza tradycyjne przetargi.

4.2.5 Polskie studium przypadku: Jak Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej promuje ZZP w swojej wewnętrznej strategii zakupowej

W grudniu 2022 r. polskie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej przyjęło "Strategię zarządzania kategoriami zakupowymi w zamówieniach publicznych" jako załącznik do zarządzenia dyrektora generalnego. Pełniąc funkcję wewnętrznego planu działania, strategia określa cele strategiczne i ilościowe (zob. Tabela 8).

Cel strategiczny	Mierniki i wartości docelowe dla osiągnięcia celu
Zwiększenie udziału zrównoważonych zamówień publicznych	Odsetek postępowań, w których zastosowano klauzule społeczne lub środowiskowe. 2022; 20 %, 2023; 25%, 2024; 30%
Aktywne wykorzystanie potencjału zamówień publicznych Ministerstwa w celu zwiększenia udziału MŚP w zamówieniach publicznych	Odsetek postępowań, w których postępowanie zostało rozstrzygnięte w pierwotnym terminie składania ofert (lub, na przykład, w których zastosowano dłuższy termin składania ofert). 2022; 55%, 2023; 60%, 2024; 65%
Wykorzystanie potencjału zakupowego Ministerstwa w zakresie realizacji zasady dostępności rezultatów zamówień dla wszystkich osób, w tym zasady uniwersalnego projektowania	Odsetek postępowań, w których zastosowano elementy dostępności dla osób o szczególnych potrzebach lub w których przewidziano udział osób o szczególnych potrzebach w celu urzeczywistnienia zasady włączenia społecznego. 2022; 20%, 2023; 25%, 2024; 30%
Podniesienie kompetencji pracowników zaangażowanych w procesy udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie	Liczba pracowników Ministerstwa przeszkolonych w obszarach merytorycznych będących przedmiotem postępowań przetargowych w Ministerstwie: 2022; 5%, 2023; 10%, 2024; 15%

Tabela 8 Cele strategiczne w wewnętrznej strategii zakupowej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej

Wewnętrzna strategia zakupowa określa cele i sposoby oceny, zasady zarządzania kategorią, sposoby wspierania udziału MŚP, środki na rzecz zrównoważonych i innowacyjnych zamówień oraz kwestie profesjonalizacji dla odpowiednich kategorii zakupowych, takich jak zamówienia IT oraz zamówienia logistyczne i transportowe.

Jeśli chodzi o wymagania środowiskowe, strategia sugeruje na przykład, że produkty IT powinny być dostarczane przy użyciu pojazdów niskoemisyjnych, że do miejsc szkoleń powinno się dojeżdżać transportem publicznym oraz że podczas szkoleń powinno się unikać materiałów drukowanych lub używać papieru pochodzącego z recyklingu. Wspomina również o możliwości zastosowania LCC dla pojazdów, zaleca kryteria środowiskowe dla cateringu i zamówień żywności w celu uniknięcia odpadów oraz sugeruje wymagania Systemu Zarządzania Środowiskowego od dostawców mebli biurowych. W przypadku niektórych kategorii wewnętrzna strategia zakupowa zawiera przykładowy tekst kryteriów ZZZ, który można skopiować i wkleić, co ułatwia zamawiającym stosowanie kryteriów środowiskowych.

Strategia wspomaga również zachowanie zgodności z prawem, przypominając zamawiającym o wymogach prawnych dotyczących ZZZ w poszczególnych kategoriach wydatków. Na przykład, strategia przypomina

pracownikom o konieczności przestrzegania przepisów ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych przy zamówieniach, których przedmiot związany jest transportem i logistyką. Ponadto osobny rozdział strategii wyjaśnia, w jaki sposób zamawiający mogą uwzględniać aspekty środowiskowe i społeczne w swoich procedurach i zachęca merytoryczne jednostki Ministerstwa, które sporządzają opis przedmiotu zamówienia, do korzystania z tych możliwości oferowanych przez ZZP.

Podsumowując, wewnętrzna strategia zakupowa Ministerstwa stanowi cenną podstawę, zapewniając pracownikom jasność i pomagając we wdrażaniu Polityki zakupowej państwa. Wydaje się jednak, że można by stawiać sobie bardziej ambitne cele, zwłaszcza jeśli chodzi o uszczegółowienie celów ZZP (obecnie łączą one zielone i społeczne zamówienia publiczne) oraz proponowanie bardziej ambitnych działań w zakresie ZZP. W szczególności przyjęcie zielonych kryteriów mogłoby stać się obowiązkowe, wymagając od pracowników albo wdrożenia ZZP, albo przedstawienia wyczerpującego wyjaśnienia, dlaczego w konkretnym przypadku nie jest to możliwe.

4.3 Rekomendacje dotyczące ram prawnych i instytucjonalnych w Polsce

W oparciu o diagnozę ram prawnych i instytucjonalnych oraz wybrane doświadczenia międzynarodowe, sugerujemy, aby stopniowo zwiększać zakres obowiązkowego stosowania ZZP w Polsce, wykorzystując kluczową rolę nowego Międzyresortowego Zespołu ZZP dla koordynacji i przyspieszenia wdrażania ZZP. Ponadto postrzegamy wewnętrzne strategie zakupowe z jasno określonymi celami ZZP jako ważne narzędzie instytucjonalizacji zielonych praktyk zakupowych i zalecamy pozycjonowanie nowej Platformy Internetowej jako centrum kompetencyjnego ZZP w Polsce, oferującego różnorodne rozwiązania dla użytkowników.

4.3.1 Rekomendacja 3: Powierzenie Międzyresortowemu Zespołowi ds. ZZP koordynacji i przyspieszenia wdrażania ZZP.

Powstanie Międzyresortowego Zespołu ds. ZZP to duża szansa na koordynację i przyspieszenie wdrażania ZZP wśród różnych interesariuszy. Aby skutecznie wykorzystać swoją rolę, zespół powinien opracować kompleksowy plan pracy, określający jasne środki działania, obowiązki i odpowiedzialność. W perspektywie krótkoterminowej, plan pracy może skupiać się na:

- Poprawie architektury danych w celu lepszego monitorowania ZZP
- Wyposażeniu UZP w zasoby niezbędne do prowadzenia szkoleń i budowania potencjału instytucjonalnego w zakresie ZZP, w tym zwiększenie możliwości nawiązywania partnerskiej współpracy ze środowiskiem akademickim
- Opracowaniu strategii informowania o znaczeniu ZZP
- Określeniu jasnych celów ilościowych i jakościowych dla każdej grupy zakupowej i zorganizowaniu monitorowania, oceny i uczenia się w celu pomiaru postępów.

Zgodnie z założeniami Polityki zakupowej państwa, kluczowym zadaniem Zespołu jest stworzenie katalogu towarów, robót budowlanych i usług na potrzeby wdrożenia ZZP. Międzyresortowy Zespół ds. ZZP ma **przypisać kryteria środowiskowe do tych priorytetowych kategorii**; zalecamy przyjęcie progresywnego podejścia, w którym podstawowe kryteria będą obowiązkowe, a bardziej zaawansowane - dobrowolne. Ponieważ kryteria ZZP UE, regulacje środowiskowe i dojrzałość rynku szybko się zmieniają, ważne będzie regularne korygowanie kategorii i kryteriów ZZP.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz inni członkowie Zespołu powinni zapewnić łatwy dostęp do kryteriów ZZP, ułatwiając ich włączenie do przetargów za pomocą narzędzi takich jak **baza danych kryteriów**. Aby pomóc zamawiającym w stosowaniu ZZP, ważne będą ukierunkowane wytyczne i szkolenia.

Zalecamy wykorzystanie Międzyresortowego Zespołu ds. ZZP jako **forum zrzeszającego wielu interesariuszy**, skupiającego centralne organy rządowe, województwa, instytucje zamawiające, kontrolerów, inspektorów, sektor prywatny i ekspertów ds. ochrony środowiska. Takie integracyjne podejście zapewnia dostęp do szerokiego spektrum opinii, ułatwia współpracę i dostosowanie działań do potrzeb różnych instytucji zamawiających i sektora prywatnego. W perspektywie średnioterminowej Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz UZP mogą chcieć zrewidować skład Zespołu, dążąc do udziału zróżnicowanych grup interesariuszy, przynajmniej w charakterze doradczym.

Kluczem do pomyślnego wdrożenia ZZP jest komunikacja. Członkowie Zespołu ds. ZZP powinni aktywnie informować o pracach Zespołu ds. ZZP opinię publiczną, własne organizacje i podległe jednostki. W oparciu o plan pracy, członkowie powinni ustalić wspólną odpowiedzialność za rozpowszechnianie wiedzy na temat ZZP i zachęcać do zmiany kultury zamówień z nastawioną na przestrzeganie przepisów na nastawioną na realizację ZZP. W kierowaniu tymi działaniami pomoże opracowanie kompleksowej strategii komunikacji, zgodnie z zaleceniami zawartymi w rozdziale 9.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Opracowanie kompleksowego planu pracy na lata 2024 i 2025 (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie krótkoterminowe
Poprawa architektury danych ZZP, zapewnienie dodatkowych zasobów na potrzeby budowania potencjału instytucjonalnego w obszarze ZZP oraz opracowanie strategii komunikacji (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie krótkoterminowe
Opracowanie katalogu obszarów priorytetowych do zazielenienia i odpowiednich kryteriów środowiskowych. Zainicjowanie zmian prawnych w celu wprowadzenia obowiązku stosowania wybranych kryteriów ZZP (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie średnioterminowe
Rewizja składu Międzyresortowego Zespołu ds. ZZP w celu zmaksymalizowania możliwości współpracy z różnymi interesariuszami (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, UZP)	Działanie średnioterminowe

Tabela 9 Działania zalecane dla Międzyresortowego Zespołu ds. ZZP

4.3.2 Rekomendacja 4: Wprowadzenie obowiązku stosowania ZZP

Aby przyspieszyć wdrażanie ZZP w Polsce, rekomendujemy przejście od dobrowolnego do obowiązkowego stosowania ZZP. Plany działań ZZP w Polsce oparte na dobrowolności stosowania zielonych zamówień publicznych nie przyniosły pożądanych rezultatów, a badania sugerują, że elementy obowiązkowe będą lepiej pasować do dominującej kultury zamówień publicznych, która koncentruje się na zgodności z prawem. Inne kraje, takie jak Włochy i Litwa, z powodzeniem zwiększyły poziom ZZP poprzez wprowadzenie obowiązku ich stosowania. Takie rozwiązanie będzie również wspierać międzynarodowe zobowiązania Polski w odniesieniu do Celów Zrównoważonego Rozwoju, Porozumienia Paryskiego i wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu. W ostatecznym rozrachunku sukces obowiązkowych ZZP będzie zależał od zdolności instytucji zamawiających i rządu do weryfikacji i monitorowania zgodności. To właśnie sprawia, że "obowiązkowe ZZP stanowią wyzwanie".

Pod przewodnictwem Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Międzyresortowy Zespół ds. ZZP powinien etapami wdrażać kolejne kroki mające na celu wprowadzenie obowiązku stosowania ZZP:

Krok 1: Wymaganie, by instytucje zamawiające na szczeblu centralnym stosowały predefiniowane, podstawowe kryteria ZZP w priorytetowych obszarach wydatków. Oprócz zachęcania wszystkich zamawiających do stosowania bardziej ambitnych, dobrowolnych kryteriów, radzimy zacząć od wprowadzenia obowiązku stosowania ZZP w obszarach zamówień na żywność i transport, gdzie rynek jest już gotowy na dostarczanie ekologicznych produktów i usług, gdzie ZZP przynoszą duże korzyści środowiskowe, a narzędzia są łatwo dostępne.

Międzyresortowy Zespół ds. ZZP powinien szybko rozszerzyć wymogi dotyczące ZZP na obszerniejszy katalog priorytetowych towarów, robót budowlanych i usług. Interesariusze wskazali, że ZZP można stosować w wielu innych obszarach, takich jak usługi sprzątanania oraz zarządzanie budynkami i urządzeniami; wskazane dwa obszary priorytetowe same w sobie przynoszą jedynie ograniczone korzyści dla środowiska. Zespół powinien również regularnie weryfikować kryteria ZZP, aby upewnić się, że są one aktualne i ambitne. Takie podejście jest już przewidziane w Polityce zakupowej państwa i może zostać wdrożone w krótkim okresie.

W oparciu o unijne kryteria ZZP i wnioski z konsultacji rynkowych, proponujemy łatwe do wdrożenia kryteria ZZP (zob. Załącznik 3). Wskazujemy zarówno kryteria podstawowe, jak i zaawansowane, obejmujące kryteria wyboru, specyfikacje techniczne, kryteria udzielenia zamówienia i klauzule dotyczące wyników. Sugerujemy, aby Międzyresortowy Zespół ds. ZZP wprowadził obowiązek stosowania podstawowych, kluczowych kryteriów, natomiast stosowanie kompleksowych kryteriów pozostanie dobrowolne. Biorąc pod uwagę obecny mandat Międzyresortowego Zespołu ds. ZZP, obowiązek ten będzie miał zastosowanie wyłącznie do instytucji zamawiających na szczeblu centralnym. Podstawowe kryteria zostały zaprojektowane z myślą o łatwym włączeniu do postępowań przetargowych, z naciskiem na najważniejsze aspekty wpływu na środowisko i przy minimalnym obciążeniu administracyjnym dla zamawiających i dostawców. Wprowadzenie obowiązku stosowania tych podstawowych kryteriów wpisuje się w kulturę zamówień publicznych skoncentrowaną na przestrzeganiu przepisów i pomaga wysłać jasny i spójny sygnał na rynek. Dobrowolne, kompleksowe kryteria uwzględniają szerszy wpływ na środowisko i są bardziej ambitne. Są one przeznaczone dla instytucji, które chcą poprawić swoje wyniki w zakresie ochrony środowiska i mają już pierwsze doświadczenia z ZZP.

Krok 2: Zobowiązanie władz centralnych do wyznaczenia celów proceduralnych ZZP w ich wewnętrznych strategiach zakupowych, oraz zachęcanie wszystkich instytucji zamawiających do tego samego. Polityka zakupowa państwa zachęca instytucje zamawiające do wyznaczenia sobie jako celu stosowania ZZP w 30% zamówień, a ich strategie wewnętrzne powinny określać roczne cele pozwalające na osiągnięcie tego poziomu do 2025 roku. Polityka zakupowa państwa już teraz wymaga od organów na szczeblu centralnym tworzenia wewnętrznych strategii zakupowych, więc ta kluczowa zachęta do stosowania ZZP powinna zostać wykorzystana w perspektywie krótkoterminowej. Ponadto zalecamy, aby Międzyresortowy Zespół ds. ZZP zapewnił sprzyjającą architekturę danych, która umożliwi instytucjom zamawiającym śledzenie ich postępów.

Krok 3: Wyznaczenie ogólnych celów proceduralnych ZZP dla instytucji zamawiających. Proponujemy, aby Ministerstwo Rozwoju i Technologii włączyło obowiązkowe cele ZZP do najbliższej edycji Polityki zakupowej państwa. Cele te powinny być obowiązkowe przynajmniej dla instytucji szczebla centralnego, ale najlepiej również dla wszystkich instytucji zamawiających, i powinny być oparte na ulepszonym monitorowaniu stosowania ZZP w ramach obecnej polityki i ocenie ich wdrożenia. Hipotetycznie, jeśli ulepszone zasady monitorowania wskażą, że w 2025 r. ZZP będą stosowane w 10% zamówień w Polsce, Polityka zakupowa państwa może wymagać od instytucji osiągnięcia 20% ZZP w 2026 r., 30% w 2027 r., 40% w 2028 r. i 50% w 2029 r. Dla skuteczności takich działań kluczowe będzie podejmowanie kolejnych kroków cząstkowych, przy równoczesnym ścisłym monitorowaniu, jak również solidny system danych dotyczących ZZP.

Krok 4: Zobowiązanie instytucji zamawiających do domyślnego stosowania ZZP. W dłuższej perspektywie zalecamy, aby Międzyresortowy Zespół ds. ZZP zbadał możliwości wprowadzenia zmian prawnych, które wymagałyby od zamawiających stosowania ZZP we wszystkich przetargach przy formułowaniu przedmiotu zamówienia, kryteriów technicznych i/lub kryteriów udzielenia zamówienia oraz zobowiązywałyby instytucje zamawiające do przedstawienia uzasadnienia w wyjątkowych przypadkach, gdy może to nie być możliwe. Kraje takie jak Holandia z powodzeniem wprowadziły taki obowiązek, ale jego skuteczność zależy od solidnych szkoleń, mechanizmów kontroli i sądowego egzekwowania prawa. Aby ten krok był skuteczny, konieczne są wewnętrzne działania kontrolne w zakresie jakości sporządzanych klauzul i ich właściwego stosowania.

Na wszystkich etapach ważne będzie również **stosowanie ZZP w mniejszych przetargach**, poniżej progów unijnych, a potencjalnie nawet poniżej progów krajowych. W przeciwnym razie zbyt wiele zamówień pozostanie poza systemem wymogów ZZP, a zamawiający stracą duże możliwości generowania korzyści środowiskowych. Międzyresortowy Zespół ds. ZZP powinien również wziąć pod uwagę, że zobowiązania prawne, mające charakter formalny prawdopodobnie nie przyniosą oczekiwanych korzyści, jeśli nie będą im towarzyszyć ukierunkowane działania komunikacyjne oraz łatwo dostępne szkolenia i wskazówki.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Wprowadzenie obowiązku stosowania przez władze centralne podstawowych kryteriów ZZP w odniesieniu do zamówień na żywność i transport, uzupełnionych bardziej zaawansowanymi kryteriami dobrowolnymi (krok 1) (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie krótkoterminowe
Rozszerzenie wymogów ZZP na obszerniejszy katalog priorytetowych towarów, robót budowlanych i usług, a także regularna weryfikacja kryteriów ZZP w celu zapewnienia ich aktualności (krok 1) (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie krótkoterminowe
Zobowiązanie władz centralnych do wyznaczenia celów proceduralnych ZZP w ich wewnętrznych strategiach zakupowych oraz poprawa architektury danych na potrzeby monitorowania postępów (krok 2) (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, UZP)	Działanie krótkoterminowe
Wyznaczenie ogólnych celów proceduralnych ZZP dla instytucji zamawiających w następnej edycji Polityki zakupowej państwa (krok 3) (Ministerstwo Rozwoju i Technologii)	Działanie długoterminowe
Zobowiązanie instytucji zamawiających do domyślnego stosowania ZZP (krok 4) (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie długoterminowe

Zapewnienie przystępnych szkoleń w zakresie ZZZP i materiałów poradnikowych dotyczących wymogów ZZZP oraz zintensyfikowanie działań komunikacyjnych (UZP)	Działanie krótkoterminowe
---	---------------------------

Tabela 10 Działania zalecane w celu wprowadzenia obowiązku stosowania ZZZP

4.3.3 Rekomendacja 5: Opracowanie wewnętrznych strategii zakupowych jako narzędzia instytucjonalizacji ZZZP.

Wewnętrzne strategie zakupowe mogą być kluczowym instrumentem włączania ZZZP do głównego nurtu polityki w instytucjach zamawiających. **Zachęcamy Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP do znalezienia proaktywnych sposobów egzekwowania tego wymogu w odniesieniu do organów i instytucji centralnych**, na przykład za pośrednictwem Rady Ministrów i presji wywieranej na podmioty nadzorujące. Jak wskazano w poprzedniej rekomendacji, wewnętrzne strategie zakupowe powinny wyznaczać proceduralne cele dotyczące stosowania ZZZP przez instytucje, dążąc do osiągnięcia celu 30% ZZZP w 2025 r. poprzez stopniowe działania.

Ponadto Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP powinien zachęcać instytucje zamawiające na niższych szczeblach do opracowywania wewnętrznych strategii zakupowych. Zespół mógłby na przykład ustanowić program, w ramach którego instytucje zamawiające dobrowolnie zobowiązywałyby się do wdrożenia Polityki zakupowej państwa i opracowania wewnętrznych strategii z jasno określonymi celami ZZZP. Aby im to ułatwić, Ministerstwo Rozwoju i Technologii we współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych powinno, wykorzystując możliwości nowej Platformy Internetowej, zapewnić kompleksowe porady i wsparcie, na przykład poprzez ofertę e-learningową i wzorcowe dokumenty, w których zawarte byłyby przynajmniej niektóre elementy obowiązkowe, a inne można by dostosować do specyfiki danej instytucji zamawiającej. Takie wsparcie powinno zagwarantować, że strategie będą zawierały realistyczne i ambitne rozwiązania w zakresie ZZZP.

Rekomendujemy, aby wszystkie instytucje zamawiające, niezależnie od ich wielkości i szczebla administracji, opracowały wewnętrzne strategie zakupowe, funkcjonujące jako plany działania na rzecz osiągnięcia strategicznych celów Polityki zakupowej państwa przez daną instytucję. Proces tworzenia strategii może być cennym forum uczenia się i koordynacji pomiędzy jednostkami merytorycznymi i działami zakupów. Strategie ułatwiają również uzyskanie poparcia dla ZZZP na wysokim szczeblu i jasno wskazują obszary priorytetowe, w których należy stosować kryteria środowiskowe.

Instytucje zamawiające powinny wykorzystać proces opracowania wewnętrznych strategii zakupowych jako okazję do dokładnej oceny swoich potrzeb, możliwości w zakresie stosowania ZZZP oraz rozeznania dostępności ekologicznych towarów, robót budowlanych i usług na rynku. Wychodząc od dotychczasowego stanu zaawansowania ZZZP, **wszystkie instytucje powinny wyznaczyć przyrostowe, ilościowe cele w zakresie stosowania ZZZP.** Mogą one obejmować cele instytucjonalne wysokiego szczebla (np. 30% umów w 2025 r. ma zawierać kryteria środowiskowe), a także konkretne cele dla każdego kluczowego obszaru wydatków. Przykładowo, instytucja może zdecydować o ustaleniu niższego celu w zakresie ZZZP dla zamówień na usługi doradcze o niewielkim wpływie na środowisko i niewielkich możliwościach w zakresie ZZZP, jednocześnie wymagając kryteriów środowiskowych we wszystkich

zamówieniach o dużym wpływie na budżet, w których łatwo takie kryteria uwzględnić, jak np. roboty budowlane lub catering.

Przydatne mogłoby być zaproponowanie listy obszarów zakupowych, dla których kryteria mogłyby być obowiązkowe w perspektywie krótkoterminowej (zob. uwaga powyżej), oraz zaproponowanie celów sektorowych w uzupełnieniu do celów ogólnych (30% do 2025 r.). W perspektywie średnioterminowej poprawa mogłaby skupić się na rodzaju minimalnych obowiązkowych kryteriów środowiskowych, które należy wziąć pod uwagę (np. 100% środków czystości z ekoetykietami w umowach na sprzętanie lub 100% laptopów z ekoetykietami), a także zaproponować bardziej złożone opcjonalne względy środowiskowe.

Wreszcie, w swoich strategiach instytucje powinny również zbadać możliwości agregacji popytu, umów ramowych i wspólnych zakupów. Wszystkie te opcje mogą również pomóc w wynegocjowaniu lub zmniejszeniu potencjalnie wyższej premii za produkty ekologiczne.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Opracowanie praktycznych szkoleń, poradników i wzorców wewnętrznych strategii zakupowych (UZP i Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie krótkoterminowe
Egzekwowanie opracowania wewnętrznych strategii zakupowych w instytucjach zamawiających szczebla centralnego (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie krótkoterminowe
Zachęcanie do tworzenia wewnętrznych strategii zakupowych w instytucjach zamawiających na szczeblu niższym niż krajowy, na przykład poprzez dobrowolne zobowiązania i szkolenia (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie krótkoterminowe
Wykorzystanie wewnętrznych strategii zakupowych jako okazji do uczenia się przez departamenty merytoryczne i zamawiających, zapewniania wsparcia na wysokim szczeblu i ustalania priorytetów dla kluczowych obszarów ZZP (instytucje zamawiające)	Działanie średnioterminowe
Ustalenie celów przyrostowych dla ZZP i LCC, zdefiniowanie działań wdrożeniowych dla kluczowych obszarów wydatków, analiza dostępności na rynku ekologicznych towarów, robót budowlanych i usług oraz zbadanie możliwości agregacji popytu (instytucje zamawiające)	Działanie średnioterminowe

Tabela 11 Rekomendowane działania w zakresie wewnętrznych strategii zakupowych

4.3.4 Rekomendacja 6: Pozycjonowanie nowej Platformy Internetowej jako kluczowego Centrum Kompetencyjnego, udostępniającego wiedzę, doradztwo i współpracę.

W ramach Polityki zakupowej państwa, Ministerstwo Rozwoju i Technologii opracowuje nową Platformę Internetową jako instrument budowania potencjału i kompetencji praktyków zamówień publicznych w Polsce, która zostanie uruchomiona pod koniec 2024 r. Jest to świetna okazja do profesjonalizacji,

a Ministerstwo powinno podjąć działania w celu **pozycjonowania nowej Platformy jako głównego ośrodka wsparcia dla zrównoważonych zamówień**. Nowa Platforma może realizować różne funkcje, udostępniając materiały i narzędzia ZZZ, zapewniając szkolenia w różnych formatach, oferując doradztwo techniczne zarówno firmom, jak i instytucjom zamawiającym oraz ułatwiając wzajemne uczenie się.

W celu rozwiązania istniejącego obecnie problemu niewystarczającego praktycznego wsparcia, Centrum Kompetencyjne powinno utworzyć **punkt informacyjny (helpdesk)**, udostępniający kontakty do bezpłatnej pomocy w zakresie ZZZ. Takie rozwiązanie zapewni szybkie wsparcie użytkownikom poszukującym informacji na temat zrównoważonych praktyk w zakresie zamówień publicznych, może pomóc przezwyciężyć powszechną niechęć do podejmowania ryzyka wśród zamawiających publicznych, a także wspierać zdrową konkurencję, pomagając firmom w poruszaniu się po rynku zamówień publicznych. Zakres zadań punktu informacyjnego powinien być jasno określony, na przykład poprzez wyjaśnienie, że jego zadaniem nie jest udzielanie szczegółowych porad dotyczących konkretnych procedur lub formułowanie dokumentacji przetargowej dla instytucji zamawiających, ale raczej udzielanie odpowiedzi na ogólne pytania dotyczące ZZZ i wskazywanie odpowiednich zasobów i narzędzi.

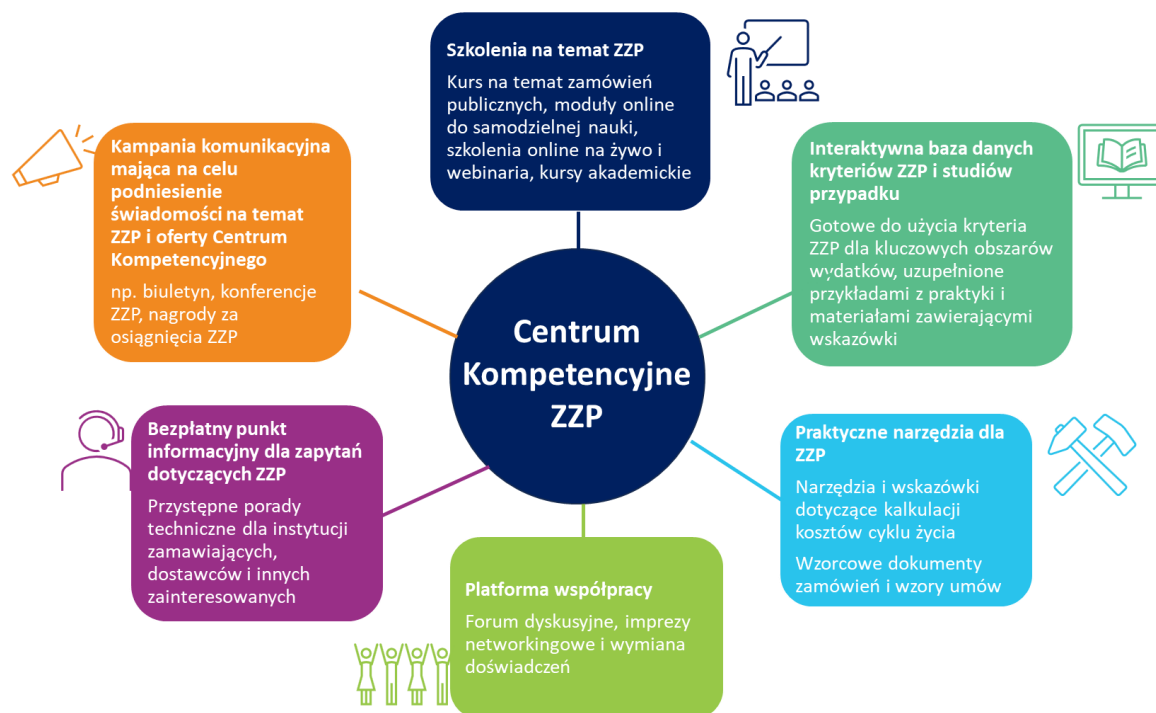
Sugerujemy, aby punkt informacyjny był prowadzony przez UZZ, jako najbardziej wiarygodną instytucję kontaktową dla zamawiających. Aby poradzić sobie z dużą liczbą pytań i zapytań wymagających specjalistycznej wiedzy, UZZ mógłby stworzyć grupę ekspertów, którzy obok innych swoich obowiązków wspieraliby punkt informacyjny. Na przykład, specjaliści ds. zamówień publicznych i eksperci ds. polityki i poszczególnych ministerstw mogliby odpowiadać na pytania dotyczące ich specjalizacji.

Dobrze zorganizowana **kampania informacyjna** ma kluczowe znaczenie dla pozycjonowania Platformy jako głównego ośrodka wiedzy o zamówieniach publicznych. Wykorzystanie istniejących kanałów komunikacji z interesariuszami, jak np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) oraz wprowadzenie nowych formatów, takich jak centralny biuletyn ZZZ, może poszerzyć zasięg kampanii. Wprowadzenie do strategii informacyjnej **nagród za ZZZ** może zwiększyć widoczność inicjatyw ZZZ i zachęcić interesariuszy do aktywnego udziału.

Warunkiem koniecznym do osiągnięcia sukcesu jest stworzenie **Platformy przyjaznej dla użytkownika**. Ministerstwo Rozwoju i Technologii i inni kluczowi interesariusze, tacy jak UZZ, powinni poświęcić szczególną uwagę projektowaniu strony internetowej i materiałów, koncentrując się na wrażeniach użytkownika. Przydatne może być zasięgnięcie porady ekspertów ds. komunikacji lub kierowników centrów kompetencji ZZZ w innych krajach. **Należy zapewnić regularne aktualizacje i wystarczające zasoby**, aby podtrzymywać zasadność i użyteczność Platformy.

Kluczowi interesariusze, w tym Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Urząd Zamówień Publicznych i PARP, powinni odgrywać wiodącą rolę w budowaniu sukcesu Centrum Kompetencyjnego. Dodatkowo, zaangażowanie ekspertów ds. ochrony środowiska, liderów ZZZ z instytucji zamawiających i pracowników naukowych wniesie różnorodne perspektywy i zwiększy ogólną efektywność Platformy.

Zalecenie utworzenia Centrum Kompetencyjnego ZZZ jest ściśle związane z innymi sugestiami dotyczącymi zapewnienia dostępnych szkoleń w zakresie ZZZ, stworzenia bazy danych kryteriów i przykładów ZZZ oraz wdrożenia strategii komunikacji w zakresie ZZZ.



Rys. 10 Kluczowe elementy Centrum Kompetencyjnego ZPP

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Promowanie Platformy Internetowej poprzez kampanię komunikacyjną w ramach szerszej strategii komunikacji ZPP (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Międzyresortowy Zespół ds. ZPP)	Działanie krótkoterminowe
Utworzenie i promowanie bezpłatnego punktu informacyjnego dla zapytań dotyczących ZPP (UZP i Międzyresortowy Zespół ds. ZPP)	Działanie krótkoterminowe
Priorytetowe traktowanie przyjazności dla użytkownika utworzonej Platformy i jej materiałów (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, UZP)	Działanie krótkoterminowe
Budowanie strategicznego partnerstwa pomiędzy Ministerstwem Rozwoju i Technologii, UZP, ministerstwami właściwymi, PARP, liderami ZPP w instytucjach zamawiających i środowiskiem akademickim	Działanie średnioterminowe

Tabela 12 Rekomendacje dla Centrum Kompetencyjnego

5 Zaangażowanie rynkowe (Filar 3)

Zaangażowanie rynku jest istotnym elementem nowoczesnych strategii zamówień publicznych, umożliwiającym zamawiającym organizowanie przetargów, które nie tylko przyciągają konkurencyjne oferty, ale także stymulują ekologiczne innowacje. W tym rozdziale analizujemy znaczenie zaangażowania rynku dla ZZP i stosowane w tym zakresie praktyki. Ponadto przedstawiamy wyniki naszej oceny gotowości rynku, pokazując, że rynki żywności i transportu są gotowe do spełnienia wymogów ekologicznych. Przedstawiamy międzynarodowe studium przypadku: Podejście Kopenhagi do uprzedniej i przejrzystej współpracy z rynkiem w zakresie zamówień na żywność; zalecamy również przeprowadzenie dalszych ocen gotowości rynku i zwiększenie wysiłków na rzecz umożliwienia małym przedsiębiorstwom dostępu do zielonych przetargów.

5.1 Gotowość i zaangażowanie rynku

5.1.1 Współpraca instytucji zamawiających z rynkiem

Współpraca z rynkiem to proces konsultacji, który pomaga instytucjom zamawiającym w identyfikacji potencjalnych oferentów i rozwiązań przyjaznych dla środowiska. Poprzez zaangażowanie rynku, zamawiający mogą ocenić potencjalne różnice pomiędzy potrzebami, a tym, co rynek jest w stanie zaoferować. Ponadto, współpraca z rynkiem jest cennym instrumentem komunikacyjnym służącym do informowania rynku o planowanych zamówieniach, a także o celach instytucji w zakresie zrównoważonego rozwoju.

W przypadku ZZP zaangażowanie rynku jest ważne, ponieważ dostarcza instytucjom zamawiającym informacji pozwalających określić, czy rynek jest gotowy na wprowadzenie zielonych kryteriów. Dobre rozeznanie sytuacji rynkowej pozwala również zamawiającym na podjęcie decyzji co do właściwego poziomu ambicji, na przykład, czy rynek jest w stanie spełnić podstawowe czy też kompleksowe kryteria ZZP.

Zamawiający mogą stosować różne techniki angażowania potencjalnych dostawców, takie jak kwestionariusze, dialog techniczny, dni otwarte i wstępne konsultacje rynkowe, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad zamówień publicznych w zakresie braku dyskryminacji, przejrzystości i równego traktowania. Ankiety i kwestionariusze powinny być wykorzystywane do oceny możliwości rynkowych i zbierania informacji zwrotnych na temat wymogów zrównoważonego rozwoju.

Ustawa Prawo Zamówień Publicznych oraz Polityka zakupowa państwa zachęcają do współpracy z rynkiem, ponieważ pomaga to w osiągnięciu strategicznych celów państwa i uzyskaniu korzystnego stosunku jakości do ceny. Polityka zakupowa państwa wspomina, że *“Dostrzegalny jest również brak efektywnej współpracy na linii zamawiający – wykonawcy. Wykonawcy, jako podmioty zasadniczo prowadzące działalność gospodarczą, powinni być jednym z podstawowych źródeł opinii i wiedzy na temat potencjalnych rozwiązań, możliwych do zastosowania w kontekście opisu przedmiotu zamówienia.”* (rozdział III). Aby wprowadzić to w życie, Polityka zakupowa państwa zaleca, aby instytucje zamawiające w swoich wewnętrznych strategiach zakupowych przewidywały wstępne konsultacje rynkowe.

Badania przeprowadzone przez Bluehill (2022) wskazują, że zamawiający w Polsce rozumieją znaczenie współpracy z rynkiem w celu wdrożenia ZrZP, ale rzadko realizują to w praktyce. Podczas dyskusji w naszych grupach fokusowych zamawiający zgłaszali, że unikają kontaktu z dostawcami w obawie przed osobistą odpowiedzialnością i możliwością wszczęcia postępowania karnego. Zaostrzenie przepisów w 2023 r. spowodowało, że próby bezprawnego wpływania na procedury przetargowe są karalne (art. 305 Kodeksu karnego). Zamawiający zgłaszają, że to niejasne sformułowanie naraża ich na ryzyko i niepewność, ograniczając ich zdolność do skutecznego nawiązywania kontaktów z rynkiem. W obecnej sytuacji instytucje zamawiające zazwyczaj organizują wstępne konsultacje rynkowe jako przejrzyste, oficjalne kanały komunikacji z dostawcami, ale wydają się obawiać kontaktów z rynkiem w innych formatach, takich jak targi branżowe lub inne fora angażujące dostawców.

5.1.2 Gotowość rynku

Na potrzeby tego projektu nawiązaliśmy kontakt z rynkiem w Polsce, aby ocenić jego gotowość do udziału w przetargach uwzględniających kryteria środowiskowe. Ocena gotowości rynku koncentrowała się na dwóch priorytetowych obszarach wydatków, które zidentyfikowaliśmy podczas ustalania priorytetów: zamówieniach na żywność i catering oraz pojazdach i usługach transportu drogowego. Rozmawialiśmy z dostawcami różnej wielkości i z różnych obszarów działalności poprzez dyskusje w grupach fokusowych online oraz przeprowadziliśmy ankietę. Szczegółowe wyniki tej oceny przedstawiono w Załączniku 3 do niniejszego raportu.

Ocena gotowości rynku wskazuje, że dostawcy są ogólnie gotowi do dostarczania przyjaznych dla środowiska towarów, robót i usług. Przykładowo, dostawcy twierdzą, że posiadają już produkty z certyfikatem ekologicznym, wykorzystują materiały pochodzące z recyklingu lub korzystają z pojazdów elektrycznych. W sektorze spożywczym i gastronomicznym wielu potencjalnych dostawców przyjęło już systemy zarządzania środowiskowego, posiada odpowiednie certyfikaty środowiskowe lub nie uważa tego za poważną barierę. Jednocześnie kilku uczestników dyskusji grupowych wskazuje, że instytucje zamawiające nie wymagają ekologicznych rozwiązań w swoich przetargach, nawet jeśli rynek jest gotowy na ich dostarczenie.

Ankieta, która została udostępniona firmom za pośrednictwem platformy przetargowej Market Planet wskazuje również, że dostawcy są skłonni uczestniczyć w przetargach uwzględniających unijne kryteria ZrZP:

- Spośród 40 respondentów badania 52% twierdzi, że są gotowi przyjąć standardy środowiskowe, jeśli zwiększy to ich szanse na zdobycie zamówienia publicznego.
- 80% respondentów nie posiada żadnego systemu certyfikacji środowiskowej, ale 34% planuje uzyskać certyfikat w przyszłości.
- 57% respondentów stwierdziło, że wprowadzenie unijnych kryteriów ZrZP nie miałyby wpływu na ich działalność, podczas gdy 24% odpowiedziało, że zachęciłoby to ich firmy do udziału w procesie zamówień publicznych.
- 34% respondentów zgodziło się, że oferowanie bardziej ekologicznych towarów i usług poprawiłoby ich konkurencyjność na rynku.

Przy zamawianiu żywności i cateringu, ekoetykiety, systemy zarządzania środowiskowego i systemy bezpieczeństwa żywności stanowią ważne instrumenty weryfikacji przestrzegania kryteriów środowiskowych przez wykonawców. Obecnie w Polsce jest około 22 500 certyfikowanych producentów ekologicznych, a pod uprawy ekologiczne przeznaczono 550 tys. hektarów gruntów rolnych (około 3,74% wszystkich gruntów rolnych w Polsce). Polska dąży do zwiększenia udziału ekologicznych gruntów rolnych do 7% do 2027 r., a zamówienia na żywność ekologiczną mogą stanowić zachętę dla rynku do osiągnięcia tego celu. Systemy zarządzania środowiskowego są mniej powszechne w sektorze produktów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych; certyfikat ISO 14001 posiada 55 organizacji.

Instytucje zamawiające mogą również wymagać posiadania systemu zarządzania środowiskowego od wykonawców usług transportowych. W sektorze transportu, magazynowania i komunikacji funkcjonuje obecnie 171 certyfikatów ISO 14001, a w innych sektorach środków transportu – 70 certyfikatów ISO 14001.

Pojazdy elektryczne cieszą się w polskim sektorze transportowym coraz większą popularnością, choć nadal stanowią jedynie niewielki odsetek całkowitej floty pojazdów. W 2023 r. w Polsce zarejestrowanych będzie około 57 tys. elektrycznych samochodów osobowych i dostawczych. Władze publiczne również coraz częściej kupują autobusy elektryczne, zwiększając ich liczbę z około 224 w 2019 r. do 821 w 2022 r. (Najwyższa Izba Kontroli, 2023). Choć wydaje się, że rynek ma możliwość dostarczania mniejszych pojazdów i autobusów elektrycznych, nasze rozmowy z dostawcami i badania Najwyższej Izby Kontroli (2023) wskazują, że z dostawami ekologicznych pojazdów ciężarowych, na przykład śmieciarek, wiążą się pewne wyzwania. W tej kategorii pojazdów ciężarowych czyste pojazdy wydają się być znacznie droższe lub prawie niedostępne na rynku. Firmy świadczące usługi gospodarki odpadami wskazały, że potrzebowałyby zewnętrznego wsparcia finansowego, aby zainwestować w czystsze ekologicznie pojazdy i móc ubiegać się o kontrakty zawierające takie wymagania.

Wyzwanie związane ze zwiększonymi kosztami zakupu jest ważne również w przypadku zakupu ekologicznych autobusów. Najwyższa Izba Kontroli (2023) opisuje, że autobusy z napędem elektrycznym są około 2 do 2,5 razy droższe niż nowe autobusy napędzane olejem napędowym lub CNG, nie biorąc pod uwagę potrzeb w zakresie infrastruktury ładowania. Obecnie instytucje zamawiające często wybierają używane autobusy z silnikiem diesla, które są nawet 10 razy tańsze w zakupie niż nowe autobusy elektryczne. Ta różnica w cenie często oznacza, że instytucje zamawiające mają trudności z zaspokojeniem swoich potrzeb w zakresie mobilności przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Wpływ na środowisko, taki jak koszty zdrowotne związane z zanieczyszczeniem powietrza, nie są uwzględniane w zamówieniach, co sprzyja zakupowi pojazdów z silnikiem diesla o niższych kosztach zakupu. Co ważne, instytucje zamawiające mogą otrzymać wsparcie finansowe na czysty transport za pośrednictwem Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ale Najwyższa Izba Kontroli (2023) stwierdza, że nie wszystkie instytucje korzystają z tego wsparcia.

Generalnie należy stwierdzić, że rynek w Polsce jest gotowy na dostarczanie żywności, cateringu i pojazdów spełniających wymogi środowiskowe. W związku z tym zalecamy, aby instytucje zamawiające stosowały unijne kryteria ZZZP we wskazanych obszarach wydatków, jak omówiono w rozdziale 4.3 dotyczącym wprowadzenia obowiązku stosowania ZZZP oraz w rozdziale 7.3 dotyczącym narzędzi wdrażania ZZZP, a także w Załączniku 3. Aby z powodzeniem wdrożyć ZZZP w dwóch priorytetowych

obszarach wydatków, ważne będzie jednoznaczne informowanie o celach i korzyściach płynących z ZZP, zgodnie z zaleceniami zawartymi w rozdziale 3.3. Ponadto stosowanie kryteriów ZZP i umożliwienie rynkowi zwiększania skali stosowania ekologicznych rozwiązań będzie wymagało budowania potencjału instytucjonalnego wśród zamawiających i dostawców.

5.1.3 Konkurencja w sektorze zamówień publicznych

W systemie zamówień publicznych charakteryzującym się zdrową konkurencją na rynku dostępna jest wystarczająca liczba dostawców, którzy uczestniczą w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Taka konkurencja jest niezbędnym warunkiem do tego, aby zamawiający mogli zmaksymalizować stosunek jakości do ceny przy zamawianiu towarów, robót budowlanych i usług.

Jak opisano w opisie wyzwań dla ZZP w rozdziale 3.1.2, konkurencja w zakresie zamówień publicznych jest w Polsce bardzo niska. W ponad 50% przetargów składana jest tylko jedna oferta (Komisja Europejska, b.d.), a na zamówienia poniżej progu unijnego w 2022 r. wpłynęły średnio 2,43 oferty (UZP, 2023). Na tle innych państw członkowskich UE Polska wyróżnia się niskim poziomem konkurencji, a nieatrakcyjność zamówień publicznych ogranicza zdolność instytucji zamawiających do osiągnięcia pożądanej relacji jakości do ceny.

Ograniczona konkurencja stanowi jednak problem nie tylko w Polsce, ale w całej UE. Europejski Trybunał Obrachunkowy (2023) stwierdził, że poziom konkurencji w zakresie robót budowlanych, towarów i usług w UE zmalał w ciągu ostatnich 10 lat, pomimo założeń reformy z 2014 r. mającej na celu zwiększenie konkurencji. Większość wskaźników związanych z konkurencją wykazuje niepokojące tendencje, takie jak wzrost liczby pojedynczych ofert, więcej bezpośrednich zamówień i ograniczona liczba bezpośrednich zamówień transgranicznych. Ponadto zamawiający i dostawcy skarżą się na znaczne obciążenia administracyjne, procedury udzielania zamówień trwają dłużej niż trwały wcześniej, udział MŚP i zamówień strategicznych prawie nie wzrósł, a dane na temat konkurencji są niekompletne.

Europejski Trybunał Obrachunkowy (2023) wskazuje, że Komisja i państwa członkowskie nie zwracają wystarczającej uwagi na konkurencję w zamówieniach publicznych. Kontrolerzy wzywają Komisję Europejską do ustalenia głównych przyczyn ograniczonej konkurencji, we współpracy z państwami członkowskimi i przy wykorzystaniu danych systemowych. W zależności od analizy przyczyn źródłowych, środki mające na celu rozwianie najważniejszych obaw instytucji publicznych mogłyby polegać na *"zmniejszeniu niepotrzebnych obciążeń administracyjnych, (...) wzmocnieniu potencjału administracyjnego, wspieraniu wymiany najlepszych praktyk, zwiększeniu atrakcyjności zamówień publicznych dla przedsiębiorstw, w szczególności dla MŚP"* (Trybunał Obrachunkowy, 2023, s. 51). Aby wzmocnić konkurencję w Polsce poprzez udział MŚP, instytucje publiczne w Polsce mogą skorzystać z ustaleń i rekomendacji odpowiedniego komponentu usług doradczych Banku Światowego.

Zamawiający czasami zgłaszają obawy, że włączenie zielonych kryteriów do ich przetargów może prowadzić do zmniejszenia liczby ofert, a tym samym ograniczenia konkurencji. Nasze badania wskazują jednak na brak dowodów potwierdzających tę tezę. W przypadku skutecznego wdrożenia, w tym odpowiedniego zaangażowania rynku, inicjatywy ZZP nie zmniejszą konkurencji, szczególnie w perspektywie długoterminowej (zob. rozdział 3.1.2). Badania sugerują, że ZZP jako takie nie są główną

przyczyną niskiej konkurencji. Zamiast tego, przeszkodą dla zdrowej konkurencji są czynniki takie jak skomplikowana dokumentacja przetargowa i wysokie ryzyko związane z ubieganiem się o zamówienia publiczne.

5.2 Studia przypadków dotyczące zaangażowania rynkowego

5.2.1 Międzynarodowe studium przypadku: Zaangażowanie rynkowe na potrzeby zamówień na ekologiczną żywność w Kopenhadze

Znaczenie zaangażowania rynkowego

Każdego dnia Kopenhaga dostarcza około 80 tys. posiłków do różnych instytucji, w tym domów opieki, szkół i ośrodków opieki dziennej (Morgan i in., 2016). Postawiwszy sobie ambitne cele w zakresie zdrowego odżywiania i składników organicznych, miasto dąży do znacznego zwiększenia zakupów żywności ekologicznej i pochodzącej z upraw zrównoważonych. Na przykład rada miasta planowała, że do 2015 r. zakupy żywności ekologicznej osiągną poziom 90%, w porównaniu z 51% w 2007 r. (C40 Cities Climate Leadership Group, 2023). Miasto opracowało również strategię żywnościową, w której priorytetami są zdrowie, odżywianie, jakość i zrównoważony rozwój. Rozwiązywanie problemów związanych z niedożywieniem wśród osób starszych i słabszych grup społecznych podkreśliło pilną potrzebę pozyskiwania żywności lepszej jakości (Urząd Miasta Kopenhagi, 2019).

Rozumiejąc znaczenie współpracy z rynkiem, wiodący kopenhascy zamawiający starali się promować innowacyjność i zrównoważony rozwój w miejskim łańcuchu dostaw żywności, jednocześnie budując zaufane relacje z dostawcami. Współpraca z rynkiem służyła dwóm celom: umożliwieniu gminie zrozumienia możliwości rynku i tego, jak wygląda stosunek jakości do ceny, przy jednoczesnym umożliwieniu dostawcom zrozumienia potrzeb gminy i ich zmian na przestrzeni czasu (Morgan i in., 2016).

Podejście do zaangażowania rynkowego

Podejście Kopenhagi do współpracy z rynkiem opiera się na ustrukturyzowanej komunikacji w całym procesie przetargowym (Morgan i in., 2016). Proces współpracy obejmuje trzy główne etapy: ocenę potrzeb, opracowanie dokumentacji przetargowej i samo postępowanie przetargowe (zob. Rys. 11). To właśnie uprzednie nawiązanie współpracy z rynkiem stanowi jeden z czynników sukcesu, ponieważ daje potencjalnym dostawcom wystarczająco dużo czasu na wprowadzenie innowacji i spełnienie wymagań ZZZP.

Ocena potrzeb

- Kontakt z wewnętrznymi interesariuszami w celu zrozumienia potrzeb
- Kontakt z rynkiem w celu rozpoznania, co może on dostarczyć
- Przedstawienie potrzeb rynkowi w celu uzgodnienia oczekiwań.

Opracowanie dokumentacji przetargowej

- Sporządzenie pierwszego projektu dokumentacji przetargowej
- Przeprowadzenie "wysłuchania rynku" w celu umożliwienia dostawcom przedstawienia uwag na temat dokumentacji przetargowej
- Odpowiedź na informacje zwrotne z rynku
- Spotkanie z rynkiem (w razie potrzeby)
- Opublikowanie publicznego dokumentu podsumowującego konsultacje

Postępowanie o udzielenie zamówienia

- Przygotowanie ostatecznej wersji dokumentów przetargowych
- Publikacja ogłoszenia o zamówieniu
- Przeprowadzenie Dnia Informacyjnego dla Oferentów (10 dni po publikacji)
- Przeprowadzenie oddzielnego dnia wyjaśnień (w razie potrzeby)

Rys. 11 Trzy główne etapy zaangażowania rynkowego w Kopenhadze, za Morgan i in. (2016)

W razie potrzeby Kopenhaga przeprowadza na etapie oceny potrzeb indywidualne spotkania z dostawcami. W celu zapewnienia uczciwości i przejrzystości, panel pracowników ds. zamówień zadaje wszystkim dostawcom te same pytania, a następnie publikowane są wyczerpujące notatki, z wyłączeniem przekazanych informacji poufnych. Choć wymaga to dużych nakładów, zamawiający uważają, że indywidualne spotkania są niezwykle istotne, ponieważ dostarczają pomysłów i spostrzeżeń, którymi nie można byłoby podzielić się na forum publicznym.

Innym stosowanym w Kopenhadze podejściem do ustrukturyzowanej komunikacji są dni informacyjne dla dostawców, które odbywają się około 10 dni po opublikowaniu ogłoszenia o zamówieniu. Podczas dni informacyjnych dla dostawców, zamawiający wyjaśniają dostawcom specyfikacje przetargowe i dokumentację prostym językiem oraz dają im możliwość zadawania pytań na wstępnym etapie procesu przetargowego. Notatki z dni informacyjnych dla dostawców są następnie publikowane online. Doświadczenie Kopenhagi pokazuje, że takie wydarzenia zwiększają zdolność MŚP do ubiegania się o zamówienia publiczne i zwiększają ich pewność siebie, wspierając zdrową konkurencję o zielone kontrakty. Aby jeszcze bardziej wesprzeć udział MŚP, Kopenhaga dzieli swoje zamówienia na żywność na części.

Rezultaty i sukces

Dzięki konsekwentnej współpracy z rynkiem, Kopenhaga z powodzeniem osiągnęła cel 90% zakupów żywności ekologicznej bez zwiększania budżetów kuchni (C40 Cities Climate Leadership Group, 2023). Większość publicznych kuchni osiągnęła lub przekroczyła cel, przechodząc na świeżą żywność, zmniejszając spożycie mięsa i minimalizując marnotrawstwo żywności. To zrównoważone podejście przyniosło Kopenhadze prestiżową nagrodę Procura+ w 2021 r., podkreślając skuteczność dialogu z rynkiem dla budowania zaufania i wspierania innowacji. Choć zaangażowanie rynku wymagało dużych nakładów, okazało się nieocenione zarówno dla zamawiających, jak i klientów, a czas i zasoby uznano za dobrze wykorzystane (Morgan i in., 2016). Polska może skorzystać z kopenhaskiego modelu ustrukturyzowanej komunikacji, aby zintensyfikować współpracę z rynkiem w uczciwy i przejrzysty sposób, potencjalnie organizując wspólne zamówienia w celu połączenia zasobów i zwiększenia wpływu na rynek.

5.3 Rekomendacje

5.3.1 Rekomendacja 7: Przeprowadzenie oceny gotowości rynku dla większej liczby obszarów wydatkowych

Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP otrzymał zadanie przeprowadzenia oceny gotowości rynkowej dla kolejnych sektorów wydatków, wychodząc poza wstępną analizę sektorów żywności i transportu. Oceny te mają na celu zbadanie zdolności rynku do spełnienia zawartych w zamówieniach kryteriów środowiskowych, takich jak ekoetykiety, systemy zarządzania środowiskowego, wykorzystanie materiałów pochodzących z recyklingu czy niskoemisyjny transport. Jak przewidziano w Polityce zakupowej państwa, zespół dokona priorytetyzacji obszarów zazieleniania w oparciu o gotowość rynku, wpływ na środowisko i praktyczną wykonalność. Do katalogu priorytetowych obszarów zazieleniania Zespół dołączy gotowe do zastosowania kryteria ZZZP, oparte na kryteriach ZZZP opracowanych przez UE. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju jako członek Międzyresortowego Zespołu ds. ZZZP, wyróżnia się wyjątkowym zrozumieniem polskiego rynku i może odegrać wiodącą rolę we wdrażaniu tej rekomendacji.

W perspektywie średnioterminowej zalecamy, aby Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP przeprowadził takie oceny w obszarach budownictwa, IT i energii elektrycznej, ponieważ są to typowe obszary wydatków, o znaczącym wpływie na środowisko, dla których istnieją już instrumenty ZZZP. Można już teraz podjąć proste, krótkoterminowe działania w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych (w szczególności ekologicznie oznakowane komputery, ekrany i sprzęt drukarski - asortyment istnieje, a producenci działają w skali globalnej - lub materiały pochodzenia ekologicznego w sektorze budowlanym, przynajmniej w przypadku niektórych z nich i ekologicznie oznakowane w przypadku innych (na przykład farby), lub drewno budowlane z lasów zarządzanych w sposób zrównoważony). Podobnie, w sektorze budowlanym, łatwo jest wymagać od wykonawców sporządzenia planu zarządzania odpadami na placu budowy (lub wprowadzić to jako kryterium, w szczególności w odniesieniu do działań mających na celu ograniczenie produkcji odpadów, promujących ponowne wykorzystanie lub odzyskiwanie odpadów itp.)

Interesariusze sugerowali również priorytetowe traktowanie ZZP w obszarach usług sprzątanania, urządzeń zużywających energię, zarządzania budynkami i produktów papierniczych; Międzyresortowy Zespół ds. ZZP może więc chcieć przeanalizować sytuację rynkową również w tych sektorach.

Opisane oceny gotowości rynkowej stanowią kluczową okazję do identyfikacji wyzwań i czynników sukcesu związanych z przyjęciem ZZP w Polsce, przy jednoczesnym zwiększeniu świadomości tych zagadnień wśród potencjalnych dostawców. Aktywnie oceniając gotowość rynku w różnych sektorach, Międzyresortowy Zespół ds. ZZP może wspierać zdrową konkurencję w zakresie zielonych przetargów i umożliwiać instytucjom zamawiającym strategiczny rozwój programu zrównoważonych zamówień.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Ocena gotowości dostawców w Polsce do spełnienia kryteriów środowiskowych, począwszy od obszarów budownictwa, IT i energii elektrycznej (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Międzyresortowy Zespół ds. ZZP).	Działanie średnioterminowe
Wykorzystanie ocen gotowości rynkowej jako okazji do uczenia się od rynku i podnoszenia świadomości problematyki ZZP, najlepiej w ramach szerszej strategii komunikacji ZZP (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP). Można to zrealizować poprzez ustanowienie forów współpracy z dostawcami w celu uzyskania informacji zwrotnych z rynku na temat wdrażania ZZP, wydarzeń branżowych służących wymianie doświadczeń i promowaniu ZZP, a także poprzez warsztaty i seminaria umożliwiające kontakt z dostawcami, stowarzyszeniami branżowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Organizowanie forów, na których dostawcy i nabywcy spotykają się w celu wymiany informacji na temat ZZP i/lub opracowywania Programów Rozwoju Dostawców i podobnych inicjatyw.	Działanie średnioterminowe

Tabela 13 Rekomendowane działania w zakresie oceny gotowości rynku

5.3.2 Rekomendacja 8: Ułatwienie małym firmom i firmom z ograniczonym doświadczeniem w zakresie ZZP dostępu do zielonych przetargów.

Zachęcamy polski rząd i instytucje zamawiające do **usunięcia systemowych barier dla konkurencji i udziału MŚP w zamówieniach publicznych**. Jest to konieczne, aby rynek, który jest gotowy do dostarczania zielonych rozwiązań, mógł skutecznie współpracować z rządem, a instytucje zamawiające mogły zmaksymalizować stosunek jakości do ceny w swoich zamówieniach. Ponieważ większość firm w Polsce to MŚP, osiągnięcie zdrowego poziomu konkurencji wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na potrzeby takich małych firm.

Zalecamy instytucjom zamawiającym wdrożenie **środków wspierających dostęp MŚP do zamówień publicznych**. Tam, gdzie to możliwe, zamawiający powinni dążyć do uproszczenia procedur

i dokumentacji, równoważyć ryzyko ponoszone przez zamawiającego i wykonawców oraz dzielić zamówienia na części, jednocześnie priorytetowo traktując terminowość płatności dla wykonawców. Szczegółowe rekomendacje dotyczące wspierania udziału MŚP w zamówieniach publicznych zostały przedstawione w osobnym raporcie przygotowanym przez zespół Banku Światowego. Powszechnie stosowanie praktyk przyjaznych MŚP będzie wymagało szkoleń dla publicznych instytucji zamawiających, które obecnie wahają się przed korzystaniem z istniejących możliwości prawnych.

Ponadto zalecamy intensyfikację wysiłków na rzecz **podnoszenia świadomości problematyki ZZP i budowania zdolności dostawców do udziału w zielonych przetargach**. W tym celu Międzyresortowy Zespół ds. ZZP mógłby współpracować z organizacjami, które mają rozwiniętą sieć kontaktów wśród MŚP, takimi jak PARP. Świadomość i potencjał dostawców można budować poprzez różne inicjatywy:

- Po pierwsze, kluczowe jest informowanie dostawców o priorytetach ZZP oraz celach instytucji zamawiających i decydentów. Jasna komunikacja sygnalizuje rynkowi, że parametry środowiskowe będą coraz bardziej pożądane, zachęcając dostawców do dostosowania się do zielonych kryteriów i inwestowania w bardziej zrównoważone rozwiązania. Mogłoby to przybrać formę wieloletniego programu zakupów zamieszczonego na publicznie dostępnej stronie internetowej, ze wzmianką o tym, czy względy środowiskowe są brane pod uwagę. Taka pewność i widoczność będzie wspierać przyjmowanie ZZP zarówno przez kupujących, jak i dostawców.
- Po drugie, ważne jest edukowanie firm odnośnie korzyści dla ich działalności wynikających z ZZP. Komunikacja i szkolenia dla firm mogą na przykład podkreślać lepszy dostęp do rynku i konkurencyjność zielonych dostawców.
- Po trzecie, zalecamy działania mające na celu pomoc MŚP w poruszaniu się po procedurach zamówień publicznych i wymaganej dokumentacji. Szkolenia dla firm powinny jasno przedstawiać dostępne środki dowodowe dla zielonych kryteriów i dostarczać praktycznych wskazówek dotyczących systemów certyfikacji i wdrażania systemów zarządzania środowiskowego, umożliwiając MŚP uzyskanie formalnych poświadczeń dla ZZP.

Kilka rekomendacji przedstawionych w innych rozdziałach niniejszej Metodologii pomoże zwiększyć dostępność zielonych przetargów dla małych firm; należą do nich m.in. utworzenie Centrum Kompetencyjnego ZZP z bezpłatnym punktem informacyjnym dla zapytań dotyczących ZZP oraz opracowanie modułów e-learningowych dostosowanych do potrzeb MŚP, wyjaśniających również kwestie zielonych zamówień publicznych. Dodatkowo, strategia komunikacji powinna być skierowana do dostawców i MŚP, wspierając kompleksowe zrozumienie ZZP i korzyści z nich płynących wśród kluczowych interesariuszy.

Ocena gotowości rynku pokazuje, że rynek spożywczy i transportowy w Polsce są na dobrej drodze do spełnienia zielonych wymagań, choć nie są jeszcze w pełni przygotowane. W związku z tym **zalecamy wdrażanie ZZP w elastyczny, stopniowy sposób, co pozwoli firmom z różnych sektorów na stopniowe budowanie wiedzy na temat zrównoważonego rozwoju i zdobywanie formalnych uprawnień**. Zamawiający powinni stosować zielone kryteria opracowane przez Międzyresortowy Zespół ds. ZZP w celu zachęcenia rynku do spełniania coraz bardziej rygorystycznych kryteriów środowiskowych, nie zaś karania i wykluczania firm, które wciąż znajdują się na początku swojej drogi do zrównoważonego

rozwoju. Przykładowo, zawarcie kryteriów ekologicznych w kryteriach oceny ofert może bardziej sprzyjać zdrowej konkurencji niż zastosowanie ich w kryteriach selekcji, ponieważ w ten sposób będą zachęcać do osiągnięcia lepszych wyników, nie zaś wykluczać wszystkie firmy, które nie spełniają wymogów formalnych.

Polityka i praktyki w zakresie zamówień publicznych powinny zachęcać do stosowania renomowanych standardów, etykiet i certyfikatów, podlegających weryfikacji przez niezależną stronę trzecią. Takie systemy oferują wyraźne i porównywalne korzyści środowiskowe, jednocześnie zmniejszając obciążenie administracyjne dla zamawiających, a potencjalnie także dla firm, które mogą przedstawiać te same środki dowodowe w wielu przetargach. Aby zachować zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych (prawem polskimi i dyrektywami unijnymi) oraz wspierać zdrową konkurencję, instytucje zamawiające powinny dopuszczać i jasno wyjaśniać równoważne środki dowodowe. Ponieważ często wymaga to wiedzy eksperckiej, UZP i Międzyresortowy Zespół ds. ZZP mogłyby rozważyć opracowanie szczegółowych wskazówek dotyczących równoważnych oznaczeń i zielonych kryteriów.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Wdrożenie środków ułatwiających MŚP udział w zamówieniach publicznych, takich jak uproszczone procesy i dokumenty, podział zamówień na części i terminowe płatności (instytucje zamawiające, UZP).	Działanie krótkoterminowe
Podnoszenie świadomości w zakresie ZZP i budowanie zdolności dostawców do udziału w zielonych przetargach (PARP, Międzyresortowy Zespół ds. ZZP, instytucje zamawiające)	Działanie krótkoterminowe
Stosowanie kryteriów ZZP, które umożliwiają firmom stopniowe budowanie wiedzy na temat zrównoważonego rozwoju i zdobywanie formalnych uprawnień, na przykład poprzez stosowanie zielonych kryteriów na etapie udzielenia zamówienia a nie selekcji oferentów (instytucje zamawiające).	Działanie krótkoterminowe

Tabela 14 Rekomendowane działania mające na celu ułatwienie uczestnictwa w zielonych przetargach

6 Profesjonalizacja (Filar 4)

Profesjonalizacja ma zasadnicze znaczenie dla poprawy praktyk zakupowych i jest jednym z kluczowych warunków wdrażania ZZP w Polsce. W Polityce zakupowej państwa profesjonalizacja jest jednym z trzech obszarów priorytetowych, obok zwiększenia skali ZZP i udziału MŚP, co podkreśla jej kluczową rolę w kształtowaniu procesów zakupowych i osiaganiu zrównoważonych wyników. Ważne jest również, abyśmy uwzględnili rolę osób zajmujących różne stanowiska w departamentach i ministerstwach, które powinny zostać przeszkolone w zakresie ZZP – ponieważ jeden z najważniejszych kroków mających wpływ na wyniki środowiskowe procesów zamówień ma miejsce, zanim specjalista ds. zamówień publicznych włączy się do działań. Chodzi tu o menedżerów i urzędników odpowiedzialnych za wyrażanie swoich potrzeb w zakresie produktów i usług, którzy zazwyczaj pracują w innych komórkach niż dział zamówień. Podobnie, kierownicy ds. umów i dostawców, którzy są często zaangażowani w monitorowanie zgodności, muszą zostać uwrażliwieni i przeszkoleni w zakresie monitorowania zgodności umów i zobowiązań środowiskowych podjętych przez dostawców z kryteriami środowiskowymi.

W kontekście ZZP, profesjonalizacja staje się istotna, ponieważ zapewnia specjalistom ds. zamówień publicznych wiedzę, umiejętności i zasoby niezbędne do uwzględnienia aspektów środowiskowych w decyzjach dotyczących zamówień. Dzięki specjalistycznemu szkoleniu i wiedzy eksperckiej, specjaliści ds. zamówień publicznych mogą skutecznie radzić sobie ze złożonością ZZP, począwszy od rozeznania oferty dostępnej na rynku, poprzez zdefiniowanie kryteriów środowiskowych, aż po ocenę ofert w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju.

Co więcej, profesjonalizacja zapewnia zgodność z polityką krajową i unijną, gwarantując przestrzeganie przepisów i wytycznych w zakresie ZZP, a także przepisów sektorowych. Poprzez nadanie priorytetu profesjonalizacji, Polska może kultywować fachową kadrę specjalistów ds. zamówień publicznych, zdolną do pobudzania innowacji, promowania rozwoju rynku ekologicznych produktów i usług oraz zmniejszania ryzyka związanego z niezrównoważonymi praktykami zakupowymi. Ostatecznie, profesjonalizacja stanowi katalizator dla realizacji celów ZZP i osiągnięcia szerszych celów zrównoważonego rozwoju w całym obszarze zamówień publicznych.

6.1 Status profesjonalizacji w dziedzinie ZZP

W ramach Usług Doradczych RAS dla Polski, zespół Banku Światowego przeprowadził kompleksową analizę stanu profesjonalizacji zamówień publicznych w Polsce, która została przedstawiona w odrębnym raporcie. Czerpiąc z wyników tego badania, niniejszy rozdział koncentruje się w szczególności na ZZP.

Badania jakościowe zlecone przez UZP również dostarczają cennych informacji na temat profesjonalizacji w polskich zamówieniach publicznych (Bluehill, 2022). W kwestii stosowania ZZP, instytucje zamawiające polegają głównie na wiedzy i doświadczeniu własnych pracowników. Dlatego też dla włączenia bardziej ekologicznych praktyk zakupowych do głównego nurtu polityki niezbędne są ukierunkowane i dostępne szkolenia dla profesjonalistów w całym zdecentralizowanym systemie zamówień publicznych w Polsce.

Obecnie zamawiającym brakuje niezbędnej wiedzy na temat ZZZP i sposobów uwzględniania aspektów środowiskowych w przetargach, co skutkuje powszechną obawą przed popełnianiem błędów (Bluehill, 2022). W obliczu tych obaw i ograniczeń kompetencyjnych zamawiający koncentrują się na przestrzeganiu wymogów prawnych i nie dążą do innowacji i zrównoważonego rozwoju w swoich procedurach. Pomimo tych barier dla ZZZP, badacze z Bluehill (2022) stwierdzili, że w ich próbie przetargów kryteria środowiskowe były stosowane prawidłowo. Zamawiający często korzystają z wytycznych i dobrych praktyk udostępnianych przez UZZP, co podkreśla znaczenie takich praktycznych studiów przypadku.

W celu profesjonalizacji zamówień publicznych, Polityka zakupowa państwa dąży do wspierania współpracy instytucji zamawiających, zwiększenia liczby wspólnych zamówień za pośrednictwem centralnych jednostek zakupowych oraz szerszego korzystania z usług doradczych świadczonych przez ośrodki eksperckie. Działania takie mogą pomóc we włączeniu kwestii zrównoważonego rozwoju do większej liczby przetargów.

6.1.1 Kompetencje publicznych instytucji zamawiających w zakresie ZrZZP

W Załączniku 2 do Polityki zakupowej państwa w Polsce przedstawiono matrycę kompetencji dla specjalistów ds. zamówień publicznych, kładąc nacisk na umiejętności w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych (ZrZZP) (zob. Tabela 15). Kompetencje te obejmują różne poziomy zawodowe, gdzie nawet zamawiający na poziomie podstawowym są zobowiązani do zrozumienia podstaw ZZZP i ich znaczenia, wypełniając istniejącą obecnie w Polsce lukę. Oczekuje się, że specjaliści ds. zamówień publicznych będą znać narzędzia ZZZP, integrować aspekty zrównoważonego rozwoju w całym cyklu udzielania zamówień publicznych oraz posiadać umiejętności w zakresie gromadzenia i analizowania danych dotyczących ZZZP. Wyższe poziomy zawodowe wymagają kompetencji w zakresie opracowywania i wdrażania strategii ZrZZP, w tym ustalania priorytetów i współpracy z innymi interesariuszami w zakresie promowania, zaangażowania rynkowego i partnerstwa.

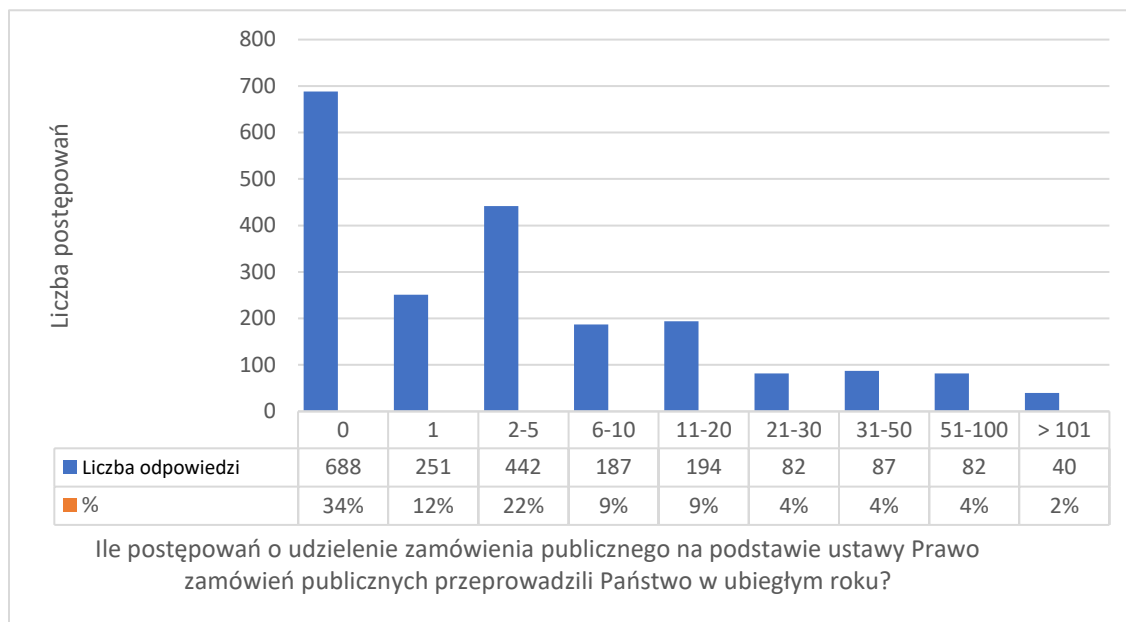
Poziom zawodowy według ProcurComp ^{EU}	Kompetencje w zakresie ZrZZP Zamawiający posiada następujące kompetencje:
Poziom podstawowy	<ul style="list-style-type: none"> zrozumienie zakresu zrównoważonych zamówień publicznych oraz wynikających z tego korzyści w kontekście osiągnięcia celów organizacji w zakresie zrównoważonego rozwoju; zrozumienie sposobu wdrażania aspektów zrównoważonych zamówień publicznych, a także zasobów dostępnych na potrzeby ich wdrożenia; gromadzenie danych w celu monitorowania wyników realizacji projektów z zakresu zrównoważonych zamówień publicznych.

<p>Poziom średniozaawansowany</p>	<ul style="list-style-type: none"> • umiejętność wdrożenia aspektów zrównoważonych zamówień publicznych w specyfikacjach technicznych, kryteriach kwalifikacji i udzielenia zamówienia, klauzulach umownych oraz kluczowych wskaźnikach skuteczności działania; • korzystanie z narzędzi i metod zrównoważonych zamówień publicznych, takich jak normy, rachunek kosztów cyklu życia i oznakowania; • prowadzenie działań z zakresu badania, analiz i tworzenia sieci kontaktów, które stanowią wsparcie dla decyzji w sprawie zrównoważonych zamówień publicznych; • monitorowanie wpływu projektu na zrównoważony rozwój oraz wyników w zakresie zrównoważonego rozwoju osiągniętych w ramach projektu, w tym zobowiązań podjętych przez wykonawców i podwykonawców.
<p>Poziom zaawansowany</p>	<ul style="list-style-type: none"> • realizacja strategii zamawiającego na rzecz zrównoważonych zamówień publicznych pod względem wartości docelowych, priorytetów i terminów, aby osiągnąć cele organizacji w zakresie zrównoważonego rozwoju; • podejmowanie decyzji o włączeniu aspektów zrównoważonych zamówień publicznych np. do specyfikacji technicznych, kryteriów kwalifikacji i udzielenia zamówienia, klauzul umownych oraz kluczowych wskaźników skuteczności działania; • propagowanie i zachęcanie do korzystania z narzędzi i technik zrównoważonych zamówień publicznych, takich jak normy, techniki rachunku kosztów cyklu życia i oznakowania; • dokonywanie przeglądu produktów i usług dostępnych na rynku przez zaangażowanie dostawców i sporządzenie uzasadnienia biznesowego w odniesieniu do zrównoważonych zamówień publicznych na podstawie rachunku kosztów cyklu życia i skutków społecznych; • nawiązywanie kontaktu z zainteresowanymi stronami, które sprzyjają rozwojowi rynków i możliwości zrównoważonych zamówień publicznych; • zapewnienie istnienia systemu monitorowania wpływu umów na zrównoważony rozwój, w tym zobowiązań podjętych przez wykonawców i podwykonawców.
<p>Poziom ekspercki</p>	<ul style="list-style-type: none"> • opanowanie pojęć i stosowania aspektów zrównoważonych zamówień publicznych oraz nadawania priorytetów na podstawie skutków, znaczenia budżetowego oraz wpływu na rynek;

	<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie wsparcia politycznego i propagowania strategii organizacji na rzecz zrównoważonych zamówień publicznych oraz wyznaczania priorytetów w tym zakresie; • opracowywanie strategii zamawiającego na rzecz zrównoważonych zamówień, z określeniem wyraźnego zakresu, wartości docelowych, priorytetów i terminów, oraz zapewnienia jej skutecznej realizacji; • identyfikowanie sektorów priorytetowych o dużym wpływie i określenia podejść do przetargów w wybranych sektorach, takich jak budownictwo, żywność i catering, pojazdy oraz technologie informacyjno-komunikacyjne; • włączenie dobrych praktyk z zakresu zrównoważonych zamówień publicznych w ramach danego zamawiającego oraz organizacji równorzędnych; • propagowanie rozwoju i szeroko zakrojonego stosowania zrównoważonych zamówień publicznych wewnątrz i na zewnątrz organizacji, uczestniczenia w pracach grup i sieci ekspertów oraz tworzenia partnerstw z innymi organami publicznymi i zainteresowanymi stronami (np. społeczeństwem obywatelskim i organizacjami pozarządowymi), aby promować i usprawnić wdrożenie zrównoważonych zamówień publicznych.
--	--

Tabela 15 Kompetencje w zakresie ZrZP w oparciu o Załącznik nr 2 do Polityki zakupowej państwa

Z ankiety przeprowadzonej wśród zamawiających publicznych przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii wynika, że większość respondentów prowadzi bardzo niewiele postępowań (zob. Rys. 12). Dwie trzecie zamawiających było zaangażowanych w 5 lub mniej zamówień, co wskazuje, że zamówienia publiczne stanowią jedynie niewielką część ich zadań i że prawdopodobnie brakuje im doświadczenia w zakresie ZZP i czasu na zdobycie potrzebnej wiedzy.



Rys. 12 Wyniki ankiety dotyczącej liczby postępowań przeprowadzonych przez zamawiających

6.1.2 Obecne zachęty do wdrażania ZZP

Zwiększenie skali stosowania ZZP w Polsce napotyka na wyzwania związane ze skutecznymi zachętami, w szczególności biorąc pod uwagę zdecentralizowany charakter zamówień publicznych. Podczas gdy władze centralne są zobowiązane do wdrażania Polityki zakupowej państwa i jej celów w zakresie ZZP, organy regionalne i lokalne nie mają takiego obowiązku. Ogólnie rzecz biorąc, wyniki przeprowadzonych wywiadów wskazują na potrzebę zmiany kultury zamówień publicznych, polegającej na odejściu od skupiania się na przestrzeganiu przepisów na rzecz kultury, w której ceni się doskonałość i innowacyjność. Kluczowe elementy ułatwiające tę transformację to szkolenia i rozpowszechnianie najlepszych praktyk, ale niezbędne są także silniejsze zachęty.

Zachęty mogą przybierać różne formy, uwzględniając aspekty ekonomiczne, regulacyjne i reputacyjne. Zasadniczą rolę mogą odgrywać nagrody finansowe, zarówno w formie wynagrodzeń, jak i dodatkowych płatności powiązanych z wynikami. W tym kontekście skuteczne może być włączenie celów ZZP do ocen wyników urzędników służby cywilnej oraz powiązanie wdrażania ZZP z wynagrodzeniem i premiami. Premie mogłyby być na przykład powiązane z jakością klauzul dotyczących ZZP lub złożonością umów, w których udało się skutecznie uwzględnić ZZP. Dodatkowo, dodatki zadaniowe mogłyby motywować liderów na wyższych stanowiskach do przewodzenia inicjatywom ZZP w swoich organizacjach.

Równie istotne są zachęty pozafinansowe, które zaspokajają naturalne potrzeby pracowników w zakresie uznania, pozytywnego środowiska pracy i możliwości rozwoju. Pozycjonowanie ZZP jako strategicznego, wnoszącego wartość zadania w procesach zakupowych może zwiększyć satysfakcję pracowników z wykonywanej pracy. Uznawanie i chwalenie pracowników, którzy angażują się w ZZP, przewyższając

kulturę polegającą na ograniczaniu się do przestrzegania przepisów, może sprzyjać zmianie kulturowej i osobistej motywacji.

Warto zauważyć, że wynagrodzenia w służbie cywilnej w Polsce w ostatnich latach realnie spadły z powodu wysokiej inflacji, co stanowi wyzwanie dla rekrutacji i utrzymania pracowników. Uwydatnia to znaczenie stosowania zachęt pozafinansowych w celu przyciągnięcia i zatrzymania wykwalifikowanych pracowników. ZZP, przyczyniając się do strategicznych i zrównoważonych praktyk w zakresie zamówień publicznych, mogą zwiększyć atrakcyjność stanowisk w służbie cywilnej, wpisując się w szersze cele budowania wartości społecznej.

Podsumowując, zachęty, obejmujące zarówno aspekty finansowe, jak i pozafinansowe, odgrywają kluczową rolę w stymulowaniu wdrażania ZZP w Polsce. Poprzez zmianę postrzegania ZZP z obciążenia regulacyjnego na strategiczne i satysfakcjonujące zadanie oraz poprzez zapewnienie wymiernych nagród i uznania, Polska może budować w zamówieniach publicznych kulturę doskonałości, która jest kluczem do wdrożenia Polityki zakupowej państwa.

6.1.3 Budowanie potencjału i kompetencji ZZP w ramach Polityki zakupowej państwa

Platforma Internetowa poświęcona zamówieniom publicznym

Ministerstwo Rozwoju i Technologii zamierza doprowadzić do profesjonalizacji zamówień publicznych w Polsce m. in. poprzez uruchomienie kompleksowej **Platformy Internetowej**, będącej kluczowym programem wdrożeniowym Polityki zakupowej państwa (Rozdział VII). Inicjatywa ta ma na celu zwiększenie potencjału i kompetencji uczestników rynku zamówień publicznych, z silnym naciskiem na zielone zamówienia publiczne (ZZP) i innowacje.

Platforma Internetowa ma służyć jako centralne forum wymiany wiedzy, oferując specjalistom dostęp do materiałów, wytycznych, dobrych praktyk i wniosków związanych z zamówieniami publicznymi. Ułatwi ona dzielenie się doświadczeniami i umożliwi organom kontrolnym wymianę informacji na temat wyników udzielania zamówień. Kluczową cechą Platformy jest jej rola jako repozytorium wiedzy, zawierającego analizy, zalecenia i przykłady kryteriów oceny. Przykładowo, Ministerstwo Zdrowia przedstawi wskazówki dotyczące uwzględniania aspektów zdrowotnych w zamówieniach publicznych. Platforma zapewni również dostęp do orzecznictwa różnych organów prawnych, zapewniając kompleksowe zrozumienie aspektów prawnych.

Ponadto Platforma będzie oferować moduły e-learningowe obejmujące kluczowe elementy systemu zamówień publicznych, dzięki czemu szkolenia będą dostępne dla szerokiego grona odbiorców. Kluczowe moduły będą obejmować:

- moduł zielonych zamówień publicznych – gdzie znajdą się informacje, wytyczne oraz praktyczne rekomendacje na temat możliwości uwzględniania zielonych zamówień publicznych. Będą tu zamieszczane informacje na temat najnowszych wiadomości i wydarzeń w obszarze zielonych zamówień publicznych.

- moduł społecznych zamówień – z informacjami na temat odpowiednich narzędzi zakupowych umożliwiających uwzględnianie aspektów społecznych, propagowanie podmiotów społecznie zaangażowanych oraz promocję społecznej odpowiedzialności biznesu.
- moduł innowacyjnych zamówień – z rekomendacjami oraz przykładami wykorzystania zamówień przedkomercyjnych, partnerstwa innowacyjnego, dynamicznego systemu zakupów, oraz innych innowacyjnych metod udzielania zamówień.
- MŚP: Specjalny moduł dla MŚP, umożliwiający im zapoznanie się z zasadami uczestnictwa w zamówieniach publicznych.

Na Platformie znajdują się również zestawy kryteriów środowiskowych Komisji Europejskiej, dostosowane do polskiego kontekstu przez nowo powołany Międzyresortowy Zespół ds. ZZP. Kryteria te będą obowiązkowe lub dobrowolne.

Platforma Internetowa, skierowana do wszystkich uczestników rynku zamówień publicznych, w tym pracowników jednostek zamawiających, wykonawców i organów kontrolnych, ma zostać uruchomiona na początku 2025 roku. Moduły e-learningowe, w tym skupiające się na aspektach środowiskowych, mają zostać udostępnione do końca 2025 r., oferując kompleksowe i dostępne zasoby dla rozwoju zrównoważonych i innowacyjnych praktyk zakupowych w Polsce.

Szkolenia, dobre praktyki i komunikacja w ramach Polityki zakupowej państwa

Polityka zakupowa państwa przewiduje kompleksową **inicjatywę szkoleniową**, uzupełniającą nową Platformę Internetową (Rozdział VII). Szkolenia stacjonarne i on-line, stanowiące integralny element wdrażania polityki, obejmują różne aspekty, w tym ZZP. Sesje szkoleniowe, przeznaczone dla wszystkich instytucji zamawiających, koncentrują się na korzystaniu z zalecanych narzędzi zakupowych, prezentując przykłady sukcesów i dostarczając praktycznych informacji. Tematyka szkoleń obejmuje przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia, wykorzystanie narzędzi ZZP, zrównoważoną i innowacyjną integrację oraz ocenę kosztów cyklu życia. Zróżnicowane formaty szkoleń mają na celu zapewnienie skutecznego transferu wiedzy, z korzyścią dla wykonawców, instytucji zamawiających, kontrolerów i innych zainteresowanych stron. Niektóre elementy przeznaczone są dla szefów instytucji zamawiających i promują ZZP w oparciu o dobre praktyki.

Kolejnym elementem profesjonalizacji przewidzianym przez Politykę zakupową państwa jest opracowanie pakietów dobrych praktyk i rekomendacji. Ministerstwo Rozwoju i Technologii opracuje taki pakiet materiałów ZZP we współpracy z UZP, Międzyresortowym Zespołem ds. ZZP oraz ministrami odpowiedzialnymi za klimat i środowisko. Pakiety dobrych praktyk zostaną podsumowane w serii krótkich publikacji.

Aby promować Politykę zakupową państwa i ułatwić jej powszechne wdrożenie, kluczowi interesariusze przeprowadzą kampanię informacyjną. Jej celem jest zaangażowanie szerokiego grona interesariuszy za pośrednictwem mediów społecznościowych, komunikatów prasowych i artykułów. Ponadto przez cały okres obowiązywania polityki organizowane będą konferencje dla praktyków zamówień publicznych poświęcone wdrażaniu i ocenie priorytetów Polityki. Polityka zakupowa państwa nie zawiera dalszych szczegółów dotyczących treści i podmiotów odpowiedzialnych za kampanię.

Obecne działania UZP na rzecz budowania potencjału i szkolenia

UZP oferuje regularne szkolenia i spotkania dotyczące zamówień publicznych, zarówno online, jak i stacjonarne. Niektóre seminaria koncentrują się na prawnych i proceduralnych aspektach zamówień, takich jak funkcje kontrolne, obowiązki, audyty i zmiany w przepisach dotyczących zamówień publicznych. W przypadku spotkań i szkoleń poświęconych budowaniu ogólnego potencjału, ZZP nie są uwzględniane w programach, a w najlepszym przypadku stanowią kwestię poboczną.

Ponadto UZP oferuje szkolenia na temat zielonych i zrównoważonych zamówień publicznych. W ostatnich latach te jednodniowe kursy online obejmowały ramy prawne dla ZZP, przykłady ZZP w obszarach wydatków takich jak catering, papier, remonty budynków i wydarzenia, a także doświadczenia instytucji zamawiającej. Materiały szkoleniowe mają zazwyczaj charakter tekstowy i koncentrują się na wymogach prawnych w obszarach zamówień, w których ZZP są już obowiązkowe. Podczas naszych konsultacji zamawiający wskazywali, że chcieliby więcej praktycznych szkoleń z zakresu wdrażania ZZP, a szkolenia organizowane przez UZP cieszą się tak dużym zainteresowaniem, że często nie udaje się na nie zapisać. Kilka instytucji zamawiających przyznało, że w związku z tym polegają na wewnętrznych lub prywatnych szkoleniach z zakresu ZZP.

W maju 2023 r. UZP zorganizował konferencję online na temat ZZP, która wyróżniała się na tle innych tego rodzaju wydarzeń bardziej praktyczną i zróżnicowaną treścią. Prelegenci z różnych instytucji wyjaśnili na przykład, jak korzystać z oznakowania ekologicznego UE lub zamawiać catering organiczny, jak stosować oznakowanie energetyczne i LCC oraz w jaki sposób gmina zamówiła autobusy bezemisyjne zgodnie z ustawą o elektromobilności. Zaangażowanie lokalnych zamawiających w przekazywanie informacji zwrotnych na temat tego procesu ma zasadnicze znaczenie dla wdrożenia ustawy o elektromobilności i zakupu ekologicznych pojazdów.

6.2 Studia przypadków dotyczące profesjonalizacji

Studia przypadków z Polski i innych krajów stanowią inspirację do podnoszenia profesjonalnych umiejętności w zakresie zamówień publicznych i budowania większego potencjału ZZP. Pierwszy przykład opisuje, w jaki sposób centrum wiedzy ZrZP "Kompass Nachhaltigkeit" prowadzi obszerną bazę niemieckich studiów przypadków, pomagając zamawiającym uczyć się na podstawie istniejących doświadczeń. Następnie przedstawiamy różne nagrody za stosowanie ZZP, które funkcjonują jako zachęty i mechanizmy nagradzania wysiłków podejmowanych na rzecz ZZP, a także wyjaśniamy, w jaki sposób rząd Korei Południowej stosuje zachęty ekonomiczne, regulacyjne i reputacyjne, aby włączyć ZZP do głównego nurtu polityki. Ponadto w rozdziale tym pokazujemy, w jaki sposób polskie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej buduje świadomość i kompetencje w zakresie ZZP.

Studia przypadków przytoczone w ramach innych filarów niniejszego raportu mogą również stanowić inspirację dla działań na rzecz profesjonalizacji, na przykład bazy danych i centra kompetencji ZrZP w Austrii, Danii i Irlandii (zob. Filar 5) oraz niemieckie centrum kompetencyjne ds. innowacyjnych zamówień publicznych (Filar 2).

6.2.1 Międzynarodowe studium przypadku: Baza danych przykładów ZrZP w Niemczech

Zamawiający i decydenci często zgłaszają, że jednym z najbardziej praktycznych sposobów wdrażania ZrZP jest uczenie się na rzeczywistych przykładach. Zamawiający są szczególnie zainteresowani studiami przypadków z podobnych kontekstów prawnych, które mogą być potencjalnie zastosowane w ich własnych procedurach. W Niemczech, centrum wiedzy ZrZP "Kompass Nachhaltigkeit" prowadzi obszerną [bazę danych](#) procedur i polityk zamówień publicznych, które uwzględniają aspekty społeczne i środowiskowe. Co najważniejsze, użytkownicy mogą przeszukiwać bazę danych zawierającą ponad 1 000 przykładów w oparciu o różne kryteria, takie jak:

- Rodzaj dokumentu: przykłady przetargów, instrukcje administracyjne, decyzje rady
- Szczebel administracji (kraje związkowe i gminy)
- Liczba ludności (małe miasta, średnie miasta lub miasta, regiony i kraje związkowe)
- Rok publikacji
- Grupa produktów i produkt, np. tekstylia, materiały biurowe, żywność, usługi sprzątanania
- Dodatkowe filtry pozwalają użytkownikom wybrać rodzaj procedury, poziom zaawansowania kryteriów społecznych lub środowiskowych oraz etap procesu udzielania zamówienia, na którym kryteria zostały zastosowane.

Każdy przykład jest krótko opisany, a większość przykładów zawiera również dane kontaktowe personelu odpowiedniej instytucji zamawiającej i odpowiednie dokumenty przetargowe. Baza danych może również pomóc zamawiającym w ocenie dostępności zrównoważonych produktów na rynku, wymieniając firmy oferujące certyfikowane produkty. Na przykład niektóre studia przypadków opisują, w jaki sposób gminy zamawiają organiczne napoje fairtrade, a baza danych zawiera listę potencjalnych dostawców herbaty i kawy opatrzonej takimi ekoetykietami.

DOCUMENT

- Tender examples
- Service Instructions
- Council Decisions

STATE AND MUNICIPALITY

Bundesland

Keine Kommune gefunden

POPULATION

- Municipalities and small towns (up to 20,000 inhabitants)
- Medium-sized cities (from 20,000 inhabitants)
- Major cities, regions and federal states (from 100,000 inhabitants)

YEAR OF PUBLICATION (MULTIPLE SELECTION)

Jahr

PRODUCT GROUP AND PRODUCT

Produkt auswählen

Advanced Filters for Tender Examples

1126 SEARCH RESULTS IN 114 MUNICIPALITIES, , 3 REGIONS, , 6 FEDERAL STATES:

Name	Year	Type	Commune	State
Procurement and Procurement Guidelines	2023	Munici...	Bamberg	Bavaria
Paper	2023	Tender	Bamberg	Bavaria
Photocopy paper	2023	Tender	Bamberg	Bavaria
Paper	2023	Tender	Bonn	North ...
Photocopy paper	2023	Tender	Bonn	North ...
Anoraks and jackets	2023	Tender	Cochem...	Rhinel...
Clothing	2023	Tender	Cochem...	Rhinel...
Service instruction with guidelines for sustainable procurement and assistance	2023	Munici...	Cochem...	Rhinel...
Slacks	2023	Tender	Cochem...	Rhinel...
Protective and safety clothing	2023	Tender	Cochem...	Rhinel...
Sweatshirts	2023	Tender	Cochem...	Rhinel...
Shirts	2023	Tender	Cochem...	Rhinel...
Paper	2023	Tender	Erfurt	Thuringia

Rys. 13 Baza danych przykładów ZrZP w "Kompass Nachhaltigkeit"

(tłumaczenie maszynowe z jęz. niemieckiego)

Platforma internetowa Kompass Nachhaltigkeit jest wynikiem współpracy Engagement Global i jej agencji usługowej Communities in One World (SKEW) oraz Niemieckiego Towarzystwa Współpracy Międzynarodowej (GIZ) w imieniu niemieckiego Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ). Oprócz bazy dobrych praktyk, Kompass Nachhaltigkeit oferuje materiały szkoleniowe na temat ZrZP, wyjaśnia odpowiednie przepisy dotyczące zamówień publicznych, porównuje różne ekoetykiety i oferuje narzędzie typu "krok po kroku", które pomaga włączyć kryteria zrównoważonego rozwoju do procedur udzielania zamówień publicznych.

Kompass Nachhaltigkeit to nie tylko platforma pasywnie udostępniająca informacje, ale także zestaw interaktywnych narzędzi oferowanych zarejestrowanym gminom. W nowej sekcji [platformy](#) zamawiający mogą korzystać z narzędzia do planowania strategii aby definiować cele ZrZP i śledzić postępy, mogą analizować dane dotyczące zamówień w narzędziu monitorującym i generować kwestionariusz zrównoważonego rozwoju dla wykonawców.

6.2.2 Międzynarodowe studium przypadku: nagrody za stosowanie ZZZ

Nagrody za stosowanie ZZZ na całym świecie służą różnym celom, zapewniając zachętę do budowania reputacji poprzez publiczne wyróżnianie organizacji i poszczególnych osób za pozycję liderów w zakresie zrównoważonych zakupów. Programy te ułatwiają dzielenie się wiedzą, gromadząc i prezentując skuteczne praktyki, które inni mogą naśladować. Nagrody ZZZ pomagają również zwiększyć świadomość problematyki ZZZ wśród biznesu i społeczeństwa obywatelskiego. W wielu przypadkach zwycięzcy otrzymują nagrody finansowe, które mogą dodatkowo wspierać ich inicjatywy w zakresie zrównoważonego rozwoju.

We Włoszech, nagroda [Compraverde](#) jest fundamentem corocznej konferencji ZZZ. Zespół ekspertów wybiera spośród instytucji zamawiających i firm laureatów w ośmiu kategoriach, ze szczególnym uwzględnieniem polityki ZZZ, zielonego cateringu, zrównoważonych materiałów budowlanych i zamówień społecznych. Na przykład nagroda Green Tender jest przyznawana organom administracji publicznej, które systematycznie uwzględniają kryteria środowiskowe w swoich zamówieniach. Konferencja i nagroda Compraverde jest organizowana przez jedną z wiodących włoskich organizacji pozarządowych zajmujących się ZZZ, Fondazione Ecosistemi.

We Francji, wręczenie nagród [Trophées de la Commande Publique](#) – Zrównoważone Zakupy w Działaniu – jest organizowane corocznie od 2008 roku przez Ministerstwo Transformacji Ekologicznej i wydawcę achatpublic.com. Jury składające się z ekspertów nagradza najlepsze osiągnięcia zamawiających z sektora publicznego (państwo, władze lokalne, szpitalna służba cywilna) w czterech kategoriach: wzorowe zakupy, klauzule społeczne, odpowiedzialna Polityka zakupowa i nagroda społeczności zamawiających).

Na poziomie europejskim [Nagrody Procura+](#) są wyróżnieniem za zrównoważone, cyrkularne i innowacyjne zamówienia publiczne. Nagrody przyznawane są w trzech kategoriach – Zrównoważone Zamówienie Roku, Innowacyjne Zamówienie Roku oraz Inicjatywa Zakupowa Roku - podkreślając holistyczne, strategiczne i innowacyjne podejście oraz wyróżniając wybitne inicjatywy, polityki i działania. Nagrody za pierwsze i dalsze miejsca wręczane są podczas dedykowanych wydarzeń online lub na konferencji Procura+, organizowanej przez sieć Procura+ i koordynowanej przez ICLEI – Local Governments for Sustainability (Samorzady na rzecz Zrównoważonego Rozwoju).

[Europejskie Nagrody za Innowacyjne Zamówienia Publiczne](#) są wyróżnieniem dla zamawiających publicznych i prywatnych promujących innowacyjne zamówienia publiczne w Europie. Zwycięzcy otrzymują 75 000 EUR, za drugie miejsce przyznawane jest 50 000 EUR, a za trzecie 25 000 EUR w kategoriach obejmujących innowacyjne inicjatywy w zakresie zamówień publicznych i podejmowanie wyzwań społecznych, takich jak przejście na zieloną energię. Zgodnie z Europejską Agendą Innowacji, nagroda podkreśla rolę innowacyjnych zamówień publicznych w modernizacji sektora publicznego, zapewnieniu strategicznej autonomii i zwiększeniu konkurencyjności europejskiego przemysłu na świecie.

W Japonii, [Nagrody za Zielone Zamówienia](#), organizowane przez Green Purchasing Network ([GPN](#)), to uhonorowanie doskonałości w zakresie zrównoważonych zakupów. Przyznawane producentom, konsumentom i samorządom nagrody odegrały kluczową rolę w promowaniu ekologicznych działań

zakupowych. Kategorie obejmują nagrodę Excellence Award for Sustainable Procurement oraz nagrodę specjalną dla samorządów lokalnych prezentujących najwyższy poziom ZPP.

Konkurs „[Capital of Fair Trade](#)” (*Stolica Wolnego Handlu*), zainicjowany w 2003 r. i finansowany przez niemieckie Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ), nagradza wzorowe zaangażowanie w uczciwy handel i zamówienia publiczne. Nagroda, przyznawana przez SKEW, niemieckie centrum kompetencji ZrPP, ma na celu promowanie uczciwych praktyk. W 2023 r. zgłosiło się 125 gmin, najwięcej do tej pory. Zwycięzcy otrzymali do 35 000 EUR, w oddzielnych kategoriach dla małych, średnich i dużych gmin.

6.2.3 Międzynarodowe studium przypadku: Zachęty dla ZPP w Korei Południowej

W Korei ZPP są obowiązkowe dla wszystkich podmiotów publicznych, w tym władz krajowych i lokalnych. Aby stymulować wdrażanie ZPP, rząd stosuje kombinację zachęt ekonomicznych, regulacyjnych i reputacyjnych. Instytucje publiczne, podmioty gospodarcze i odpowiednie organizacje wykazujące się doskonałością w zakresie ZPP mogą ubiegać się o nagrody od rządu, co promuje kulturę zrównoważonych zamówień publicznych. Ministerstwo Środowiska może przyznawać dotacje związane z ochroną środowiska samorządom wyróżniającym się w dziedzinie ZPP, traktując je priorytetowo w stosunku do innych.

Oceny wyników osiągniętych przez instytucje publiczne, przeprowadzane przez Ministerstwo Gospodarki i Finansów oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Bezpieczeństwa, odgrywają kluczową rolę w stymulowaniu ZPP. ZPP są kluczowym kryterium w kategorii zarządzania wynikami, wpływającym na ogólną ocenę instytucji. Ocenie podlegają coroczne zestawienia ZPP instytucji publicznych, dzięki czemu wyniki w tej dziedzinie przekładają się na premie ekonomiczne lub działania naprawcze. Ścisła kontrola działań następczych zapewnia rozliczalność, a premie finansowe są przyznawane na podstawie wyników oceny. Instytucje osiągające doskonałe wyniki mogą otrzymać pochwałę, podczas gdy te osiągające słabe wyniki mogą być zmuszone do przedstawienia planów poprawy zarządzania lub zmiany przywództwa. Oceniane są również samorządy lokalne i przedsiębiorstwa publiczne, a za wzorowe wyniki przyznawane są zachęty ekonomiczne, takie jak specjalne dotacje, premie podatkowe i nagrody indywidualne.

Organizacje znacząco przyczyniające się do promowania ZPP i ochrony środowiska otrzymują również nagrody reputacyjne, takie jak nagrody ZPP. Te wielopłaszczyznowe zachęty podkreślają kompleksowe podejście Korei do wdrażania ZPP w podmiotach publicznych. Więcej informacji można znaleźć w [raporcie](#) Korea Environmental, Industry & Technology Institute.

6.2.4 Polskie studium przypadku: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Jak zorganizowane są zamówienia w Ministerstwie?

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej zarządza zamówieniami za pośrednictwem Wydziału Zamówień Publicznych, funkcjonującego w ramach Biura Dyrektora Generalnego. Zamówienia są

zazwyczaj inicjowane przez departamenty merytoryczne w Ministerstwie, które odpowiadają za opis przedmiotu zamówienia i wyznaczenie kryteriów zrównoważonego rozwoju. Wydział zamówień pomaga przeprowadzić departamenty merytoryczne przez procedury, wnosząc wiedzę ekspercką na temat wymogów prawnych i zachęcając do ZZP tam, gdzie to możliwe. Zgodnie z polityką wewnętrzną, aspekty zrównoważonego rozwoju muszą być brane pod uwagę we wszystkich zamówieniach Ministerstwa, nawet w przypadku małych zamówień poniżej progu ustawowego.

Jakie działania są podejmowane w celu podnoszenia wiedzy i umiejętności w zakresie ZZP?

Ministerstwo podejmuje szereg działań w celu profesjonalizacji zamówień publicznych i budowania umiejętności w zakresie ZZP. W szczególności, Wydział Zamówień Publicznych publikuje wewnętrzny biuletyn z przykładami i artykułami na temat ZZP, obejmujący takie tematy jak czyste pojazdy, dostawy poza godzinami szczytu i dostarczający praktycznych wskazówek dla departamentów merytorycznych w kwestii uwzględniania zasad zrównoważonego rozwoju. Prowadzone są sesje szkoleniowe w celu zapoznania jednostek merytorycznych z zasadami ZZP, ze szczególnym uwzględnieniem praktycznych przykładów.

W jaki sposób aspekty środowiskowe są uwzględniane w postępowaniach o udzielenie zamówienia?

Ministerstwo aktywnie uwzględnia aspekty środowiskowe we wszystkich procedurach zamówień publicznych. Ministerstwo zamawia głównie analizy i badania, jak również dokonuje zakupów na potrzeby własnej działalności biurowej. Wysiłki w zakresie ZZP koncentrują się zatem na ograniczeniu zużycia papieru, prowadzeniu zamówień bez użycia papieru, zakupie materiałów biurowych z materiałów pochodzących z recyklingu oraz wdrażaniu rozwiązań ekologicznych w zakresie cateringu konferencyjnego i dostaw. Ministerstwo nabywa również ekologiczne pojazdy, aby spełnić zobowiązania wynikające z ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych. W praktyce Ministerstwo często zamawia produkty z oznakowaniem ekologicznym, jak np. środki czystości.

Jakie wyzwania i rozwiązania przewiduje Ministerstwo w kontekście rozszerzenia skali stosowania ZZP?

Ministerstwo dostrzega wyzwania związane ze zwiększeniem skali stosowania ZZP, przede wszystkim związane z rozproszeniem dostępnej wiedzy i ograniczeniami czasowymi. Wyzwania obejmują zachęcanie wszystkich jednostek do uczenia się na dobrych przykładach i przezwyciężanie oporu w departamentach merytorycznych, szczególnie w odniesieniu do zamówień społecznych. Urząd Zamówień Publicznych przywiązuje dużą wagę do nowej Platformy Internetowej ZZP, która jest opracowywana przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, gdzie pracownicy będą mogli uzyskać dostęp do dobrych praktyk i dowiedzieć się więcej na temat ZZP.

6.3 Rekomendacje w zakresie profesjonalizacji

6.3.1 Rekomendacja 9: Rozszerzenie dostępu do kompleksowych szkoleń i materiałów poradnikowych dotyczących ZZP dla zamawiających, ekspertów technicznych, wykonawców, kontrolerów i decydentów politycznych

Opracowanie przystępnych, kompleksowych materiałów szkoleniowych i poradników w zakresie ZZP ma kluczowe znaczenie dla budowania świadomości i umiejętności w zakresie ZZP wśród zamawiających, departamentów merytorycznych, wykonawców, kontrolerów i decydentów w Polsce, a w konsekwencji dla upowszechnienia praktyk zgodnych z kierunkami Polityki zakupowej państwa.

Choć Polityka zakupowa państwa określa moduły szkoleniowe dla ZZP oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) na nowej Platformie Internetowej, w zakresie **szkoleń dotyczących opracowywania wewnętrznych strategii zakupowych** uwzględniających ZZP istnieją znaczące niedobory. Strategie takie są wymagane przez ustawę Prawo zamówień publicznych i Politykę zakupową państwa, jednak instytucje napotykać na trudności w ich wprowadzaniu. Aby wyeliminować tę lukę, zalecamy wyraźne zintegrowanie modułów szkoleniowych, wzorców i wskazówek dotyczących opracowywania wewnętrznych strategii zakupowych na nowej Platformie Internetowej.

Ponadto Ministerstwo Rozwoju i Technologii mogłoby rozważyć zlecenie opracowania **modułów szkoleniowych dotyczących monitorowania ZZP i współpracy z rynkiem**. Wskazówki dotyczące monitorowania byłyby cenne dla umożliwienia zamawiającym dokładnego raportowania i analizowania swoich działań w zakresie zielonych zamówień publicznych. Przydatne może być również opracowanie dostosowanych do ZZP materiałów szkoleniowych dla **kontrolerów**, aby kontrole przestały być postrzegane jako bariera, a stały się dźwignią ZZP.

Zalecamy również szkolenia w zakresie budowania **umiejętności miękkich**, takich jak praca zespołowa, myślenie strategiczne i negocjacje, w celu wspierania współpracy departamentów merytorycznych i jednostek zakupowych oraz przezwyciężenia obecnych problemów związanych z panującą kulturą „silosowości”.

Kluczowe znaczenie ma projektowanie materiałów z myślą o potrzebach użytkowników, z naciskiem na praktyczną realizację, a nie teoretyczną zgodność z prawem. Organizatorzy szkoleń powinni unikać przedstawiania informacji wyłącznie w postaci obszernych opisów tekstowych, a zamiast tego preferować bardziej zróżnicowane, przystępne formaty, takie jak slajdy, infografiki i prezentacje wideo. Szkolenia obecnie składają się głównie z wykładów i prezentacji; sugerujemy wprowadzenie do nich również interaktywnych ćwiczeń.

Aby sprostać wysokiemu zapotrzebowaniu na szkolenia, sugerujemy oferowanie szkoleń w różnych formatach:

- **Moduły szkoleniowe online do samodzielnej nauki**, dostępne na Platformie Internetowej, mogą funkcjonować jako główne zasoby dla interesariuszy zamówień publicznych, obejmujące planowane treści ZZP, a także dodatkowe tematy, takie jak strategie zakupowe i monitorowanie.
- **Szkolenia online i webinaria** koncentrujące się na ZZP mogą zapewnić praktyczne wskazówki dotyczące konkretnych tematów, takich jak wdrażanie ZZP w sugerowanych kategoriach priorytetowych, korzystanie z proponowanej bazy danych kryteriów ZZP lub radzenie sobie z typowymi wyzwaniami związanymi z ZZP.
- Zalecamy opracowanie **kompleksowego kursu dotyczącego zamówień publicznych**, zgodnego z systemem kompetencji ProcurComp^{EU}, ze szczególnym naciskiem na kompetencje w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych. Pracami tymi mogłyby pokierować UZP, ale rozszerzenie oferty szkoleniowej poza obecne ograniczone możliwości wymagałoby dodatkowych zasobów. W dłuższej perspektywie rząd mógłby rozważyć wprowadzenie obowiązku odbycia takiego kursu i uzyskania certyfikatu dla kluczowych pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi.
- **Wykształcenie wyższe** może odgrywać kluczową rolę dla budowania umiejętności w zakresie ZZP. UZP współpracuje już z różnymi uczelniami wyższymi w ramach patronackich studiów podyplomowych. Zalecamy aktualizację programów nauczania tak, aby kładły większy nacisk na zrównoważone zamówienia, a w szczególności uwzględniały praktyczne umiejętności ZrZP z matrycy kompetencji ProcurComp^{EU}.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Wyposażenie UZP i potencjalnie innych dostawców usług szkoleniowych, takich jak PARP, w dodatkowe zasoby w celu zwiększenia możliwości szkoleniowych (Ministerstwo Rozwoju i Technologii)	Działanie krótkoterminowe
Opracowanie modułów szkoleniowych online do samodzielnej nauki na Platformie Internetowej, ze szczególnym naciskiem na łatwość obsługi (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, UZP)	Działanie krótkoterminowe
Oferowanie za pośrednictwem Platformy Internetowej regularnych szkoleń online i webinarów z praktycznymi wskazówkami dotyczącymi konkretnych tematów ZZP (UZP, we współpracy z ekspertami technicznymi i dostawcami usług szkoleniowych)	Działanie średnioterminowe
Opracowanie kompleksowego kursu na temat zamówień publicznych, który wyposaży zamawiających w kompetencje w zakresie ZrZP (UZP)	Działanie średnioterminowe
Współpraca z uczelniami wyższymi w celu budowania kompetencji w zakresie ZrZP poprzez edukację akademicką (UZP, uczelnie wyższe)	Działanie średnioterminowe
Stworzenie systemu monitorowania, oceny i uczenia się w celu zbierania informacji zwrotnych od uczestników, oceny potrzeb szkoleniowych i ulepszania oferty szkoleniowej (UZP, Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie średnioterminowe

Współpraca z kontrolerami w celu podniesienia świadomości problematyki ZZP, zrozumienia potrzeb szkoleniowych i ostatecznie przekształcenia kontroli z bariery w czynnik stymulujący ZZP (Ministerstwo Rozwoju i Technologii).	Działanie średnioterminowe
--	----------------------------

Tabela 16 Rekomendowane działania mające na celu rozszerzenie dostępu do szkoleń ZZP

6.3.2 Rekomendacja 10: Stworzenie silniejszych zachęt do stosowania ZZP

Aby zintensyfikować stosowanie ZZP w Polsce, sugerujemy proaktywne podejście obejmujące zarówno zachęty finansowe, jak i pozafinansowe, aby promować kulturę doskonałości zamiast samej tylko zgodności z prawem. Instytucje zamawiające powinny rozważyć wprowadzenie **pozafinansowych zachęt** dla pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi. Mogą one obejmować prezentowanie przykładów ZZP w wewnętrznych biuletynach lub innych publikacjach, ustanawianie nagród dla zespołów odznaczających się wybitnymi osiągnięciami w zakresie ZZP oraz oferowanie zmotywowanym pracownikom atrakcyjnych możliwości rozwoju zawodowego, takich jak udział w warsztatach lub konferencjach poświęconych zrównoważonemu rozwojowi.

Wiele spośród działań sugerowanych w ramach innych rekomendacji, dotyczących utworzenia Centrum Kompetencyjnego ZZP, informowania o korzyściach płynących z ZZP i prowadzenia kampanii komunikacyjnej, może również funkcjonować jako zachęty pozafinansowe do stosowania bardziej zrównoważonych praktyk zakupowych. Na przykład Ministerstwo Rozwoju i Technologii mogłoby rozpropagować nową **nagrodę za stosowanie ZZP**, aby wyróżnić liderów ZZP i zachęcić do zmian kulturowych.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii mogłoby również ustanowić program, w ramach którego regionalne i lokalne instytucje zamawiające, dla których stosowanie Polityki zakupowej państwa jest dobrowolne, **zobowiązałyby się do jej wdrożenia**. W szczególności mogłoby to obejmować wdrożenie ProcurComp^{EU} w celu zapewnienia wystarczających umiejętności w zakresie ZZP wśród pracowników oraz zobowiązanie się do stosowania kryteriów ZZP w sugerowanych obszarach wydatków. Centrum Kompetencyjne ZZP mogłoby publicznie wyróżniać tak zaangażowane instytucje. Podobny program dobrowolnych zobowiązań sprawdził się na przykład w [kraju Basków](#), w którym instytucje zamawiające mogą dobrowolnie podpisać dokument potwierdzający, że będą przestrzegać Programu Zielonych Zamówień i Kontraktowania 2030.

Decydenci polityczni i czołowi urzędnicy w sektorze służby cywilnej powinni również rozważyć wprowadzenie **zachęt finansowych**, w szczególności dla pracowników wyższego szczebla zajmujących się zamówieniami publicznymi. Instytucje zamawiające mogłyby uwzględnić cele ZZP w przeglądach wyników, wiążąc ich pomyślną realizację z wynagrodzeniem, premiami i awansem zawodowym. W dłuższej perspektywie można rozważyć zróżnicowane zachęty oparte na jakości klauzul lub złożoności umów.

Silniejsze zachęty do stosowania ZZP będą również ważne dla opracowania bardziej przejrzystego podziału obowiązków zarówno w jednostkach zajmujących się zamówieniami, jak i w departamentach merytorycznych. Uwzględnianie aspektów środowiskowych w zamówieniach powinno wchodzić w zakres

obowiązków i warunków umowy zamawiających i ekspertów technicznych. Mogłoby to pomóc w podniesieniu świadomości na temat znaczenia ZZP i ograniczyć postrzeganie ich jako dodatkowego, opcjonalnego obciążenia.

W dłuższej perspektywie, decydenci polityczni mogliby rozważyć powiązanie wyników ZZP z alokacją środków publicznych. Takie strategiczne posunięcie ustanowiłoby bezpośredni związek między działaniami na rzecz zrównoważonych zamówień publicznych a wsparciem finansowym, sprzyjając rozliczalności i zachęcając do powszechnego stosowania ZZP.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Ustanowienie zachęt pozafinansowych dla pracowników zaangażowanych w zamówienia publiczne (instytucje zamawiające)	Działanie krótkoterminowe
Zwiększenie publicznego uznania dla wysiłków w zakresie ZZP, na przykład poprzez krajowe nagrody w dziedzinie ZZP (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie krótkoterminowe
Włączenie ZZP do zakresu obowiązków specjalistów ds. zamówień publicznych i ekspertów technicznych (instytucje zamawiające)	Działanie średnioterminowe
Ustanowienie programu dla instytucji zamawiających na szczeblu niższym niż krajowy, umożliwiającego im zobowiązanie się do przestrzegania Polityki zakupowej państwa i wdrożenia ProcurComp ^{EU} (Ministerstwo Rozwoju i Technologii)	Działanie średnioterminowe
Stworzenie zachęt finansowych dla osób zajmujących kierownicze stanowiska w zakresie realizacji ZZP (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie długoterminowe
Zbadanie możliwości powiązania wyników w zakresie ZZP z pozyskiwaniem środków publicznych (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie długoterminowe

Tabela 17 Rekomendowane działania w celu zapewnienia silniejszych zachęt

7 Narzędzia wdrażania (Filar 5)

W rozdziale IX Polityki zakupowej państwa wymieniono 11 narzędzi wspierających strategiczne cele w zakresie zamówień publicznych: profesjonalizację, MŚP i ZZZ. Pięć spośród tych narzędzi jest szczególnie ważnych dla ZZZ:

- Etykiety środowiskowe
- Pozacenowe kryteria oceny ofert
- Systemy zarządzania środowiskowego
- Kryteria środowiskowe przy wyborze wykonawcy
- Umowy ramowe.

Narzędzia te pomagają instytucjom zamawiającym zdefiniować pojęcie zielonych zamówień, zweryfikować zgodność oferentów i odwieść zamawiających od udzielania zamówień wyłącznie na podstawie ceny.

7.1 Istniejące w Polsce narzędzia implementacji ZZZ

7.1.1 Dostępne w Polsce pomoce w zakresie ZZZ

Przeprowadzone w 2022 r. badanie wykazało, że zamawiający często korzystają ze studiów przypadku i poradników dotyczących ZrZZ/ZZZ dostępnych na stronie internetowej UZZ (Bluehill, 2022), a interesariusze z sektora zamówień publicznych potwierdzili to podczas naszych rozmów. Raport Bluehill podkreśla wagę dalszego rozpowszechniania dobrych praktyk w zakresie ZZZ oraz informowania o instrumentach służących upowszechnianiu ZZZ, takich jak systemy zarządzania środowiskowego, ekoetykiety i rachunek kosztów cyklu życia. Zamawiający na ogół prawidłowo stosują kryteria społeczne i środowiskowe, jednak badanie podkreśla potrzebę lepszych instrukcji dotyczących weryfikowania zapewnienia i dbania o przestrzeganie wymogów środowiskowych przez dostawców.

Badanie wykazało również, że instytucje zamawiające w dużej mierze polegają na umiejętnościach i wiedzy swoich pracowników, podkreślając znaczenie łatwo dostępnych studiów przypadku, wzorcowych kryteriów i klauzul związanych z ZZZ. Co więcej, badacze stwierdzili, że zamawiający są najzupełniej świadomi korzyści i znaczenia współpracy z rynkiem. Jednak instytucje zamawiające rzadko korzystają z tej ważnej metody w celu zapoznania się z dostępnymi ekologicznymi rozwiązaniami, określenia poziomów wymagań i wyboru odpowiednich metod weryfikacji.

Tabela 18 poniżej zawiera wybrane dokumenty dotyczące ZZZ, dostępne na [witrynie internetowej UZZ](#), która służy jako główna platforma udostępniania tego typu zasobów w Polsce. Dokumenty opublikowane przed 2016 r. lub opublikowane wyłącznie przez Komisję Europejską zostały pominięte w tabeli.

Nazwa dokumentu	Temat	Rok	Link
Ogólne wskazówki dla zamawiających			
Przewodnik po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych	Krótki poradnik dotyczący wymogów prawnych związanych z efektywnością energetyczną, etykietowaniem, LCC, EMAS, elektromobilnością i gospodarką odpadami.	2022	https://www.gov.pl/web/uzp/publikacje-z-obszaru-zzp (zob. sekcja „Przewodnik po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych”)
Repozytorium – Koszty cyklu życia LCC	Metodologie LCC dla różnych grup produktów	2022. Poprzednia wersja z 2017	https://www.gov.pl/web/uzp/publikacje-z-obszaru-zzp (zob. sekcja „Repozytorium – koszty cyklu życia LCC”)
Etykiety ekologiczne – opracowanie 2022	Krótki opis oznakowań ekologicznych, takich jak oznakowanie ekologiczne UE, etykieta produkcji organicznej, FSC	2022. Poprzednia wersja z 2018	https://www.gov.pl/web/uzp/publikacje-z-obszaru-zzp (zob. sekcja „Etykiety ekologiczne – opracowanie 2022”)
Społeczne i środowiskowe kryteria oceny ofert – pakiet dobrych praktyk	Przykłady kryteriów oceny, takich jak efektywność energetyczna i produkcja ekologiczna	2023	https://www.gov.pl/web/uzp/publikacje-z-obszaru-zzp (zob. sekcja „Pakiet dobrych praktyk w zakresie społecznych i środowiskowych kryteriów oceny ofert”)
Zrównoważone zamówienia publiczne: Aspekty społeczne i środowiskowe w postępowaniu o udzielenie zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych	Wymogi prawne dotyczące procedur zamówień publicznych, na przykład związane z kryteriami wyboru, oceną ofert, etykietami	2017	https://www.uzp.gov.pl/dاتا/assets/pdf_file/0029/35993/Zrownowazone-zamowienia-publiczne.pdf (strona internetowa została zamknięta)

Pakiet dobrych praktyk w zakresie społecznych i środowiskowych kryteriów oceny ofert	Zbiór studiów przypadku ZrZP od różnych instytucji zamawiających	2018	https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0013/40522/Dobre-praktyki-w-zamowieniach-publicznych.-Wydanie-2018.pdf (strona internetowa została zamknięta)
Buying green! Podręcznik zielonych zamówień	Tłumaczenie podręcznika ZZP UE	2016	https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0021/31980/Ekologiczne-zakupy_Podrecznik_3_wydanie.pdf (strona internetowa została zamknięta)
Rachunek kosztów cyklu życia	Polskie tłumaczenia kalkulatorów LCC i przewodników Komisji Europejskiej, obejmujących produkty zużywające energię, takie jak komputery	2019	https://www.gov.pl/web/uzp/rachunek-kosztow-cyklu-zycia
Wytyczne dla zamawiających w zakresie uwzględniania zasad gospodarki o obiegu zamkniętym w ramach zamówień publicznych	<p>Omówienie rozwiązań prawnych zawartych w ustawie Prawo zamówień publicznych, które wspierają zamknięcie obiegu w gospodarce.</p> <p>Zestawienia dla 8 grup produktowych, które zawierają najważniejsze wymagania zgodne z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym.</p>	2023	https://www.gov.pl/web/uzp/wytyczne-dla-zamawiajacych-w-zakresie-uwzledniania-zasad-gospodarki-o-obiegu-zamknietym-w-ramach-zamowien-publicznych2

Przykładowe zapisy w dokumentach zamówienia dotyczące uwzględniania w postępowaniu o udzieleniu zamówienia aspektów społecznych, środowiskowych i innowacyjnych	Pakiet przykładowych zapisów w dokumentach przetargowych dotyczących uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych i innowacyjnych w procedurach przetargowych	2024	https://www.gov.pl/web/uzp/przykladowe-zapisy-w-dokumentach-zamowienia-dotyczace-uwzledniania-w-postepowaniu-o-udzieleniu-zamowienia-aspektow-spoecznych-srodowiskowych-i-innowacyjnych
Wskazówki i instrumenty sektorowe			
Kryteria środowiskowe GPP UE	Polskie tłumaczenia gotowych do użycia kryteriów ZZP dla różnych kategorii zakupowych, takich jak transport drogowy, żywność i catering, komputery, meble	różne	https://www.gov.pl/web/uzp/kryteria-srodowiskowe-gpp
Przewodnik po rynku produktów ekologicznych – Poradnik zamawiającego	Krótki praktyczny przewodnik dotyczący zamawiania żywności ekologicznej	2022	https://www.gov.pl/web/uzp/publikacje-z-obszaru-zzp
Stosowanie kryterium kosztu opartego na LCC z zastosowaniem metody kalkulacji kosztów cyklu życia dla budynków	Wytyczne dotyczące stosowania i prezentacji metody rachunku kosztów cyklu życia budynków w oparciu o przepisy Ministerstwa Rozwoju i Technologii	2022	https://www.gov.pl/web/uzp/publikacje-z-obszaru-zzp
Wskazówki dotyczące zastosowania w ramach zamówień publicznych rozwiązań przeciwdziałających oddziaływaniu na środowisko w odniesieniu do poszczególnych	Wymagania ZZP dotyczące budowy budynków użyteczności publicznej, takich jak biura, szkoły i szpitale	2021	https://www.gov.pl/web/uzp/publikacje-z-obszaru-zzp

elementów inwestycji budowlanej			
Analiza inwestycji budowlanej pod kątem możliwości ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko	Praktyczne wskazówki dotyczące ograniczania wpływu projektów budowlanych na środowisko	2020	https://www.gov.pl/web/uzp/publikacje-z-obszaru-zzp
Badania dotyczące ZZP			
Raport z badania jakościowego w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych udzielonych w Polsce w 2020 r.	Badania dotyczące stosowania ZrZP	2022	https://www.gov.pl/web/uzp/publikacje-z-obszaru-zzp
Stan zrównoważonych zamówień publicznych w 2017 r. – raport	Badanie ZrZP, oparte na wywiadach	2018	https://www.gov.pl/web/uzp/publikacje-w-ramach-projektu-efektywne-zamowienia-publiczne--wzmocnienie-potencjalu-administracji-po-wer---2017-2018

Tabela 18 Dokumenty dotyczące ZZP na witrynie internetowej UZP

Urząd Zamówień Publicznych publikuje poradniki dotyczące ZZP już od 2012 r., co świadczy o stałym zainteresowaniu tym tematem. Dostępne wskazówki w dużej mierze koncentrują się na zapewnieniu zgodności z prawem i wymogami proceduralnymi przy korzystaniu z ZZP, a nie na aktywnym zachęcaniu do stosowania ZZP i instruowaniu w zakresie kompleksowego uwzględniania kryteriów środowiskowych w celu uzyskania optymalnego stosunku jakości do ceny. Dokumenty, choć wyczerpujące, są na ogół długie, techniczne i zawierają dużo tekstu, brakuje w nich elementów wizualnych i informacji kontekstowych, które podkreślałyby znaczenie i korzyści płynące z ZZP. Pozytywne jest to, że UZP udostępnia polskie tłumaczenia kryteriów ZZP UE.

Poruszanie się po stronie internetowej UZP nastęrcza pewne trudności, ponieważ informacje związane z ZZP wydają się być nieco ukryte i nie mają intuicyjnej struktury. W przeciwieństwie do przykładów

zagranicznych centrów wiedzy na temat ZZZ, w części dotyczącej ZZZ na stronie internetowej UZZ nie ma szczegółowych informacji kontaktowych w przypadku pytań dotyczących ZZZ ani dedykowanego punktu informacyjnego. Szczegółowe informacje na różne tematy związane z ZZZ są zawarte w raportach, ale brakuje materiałów szkoleniowych, które pomogłyby zamawiającym lub innym zainteresowanym stronom budować kompetencje w zakresie ZZZ krok po kroku. Sekcja ZZZ na stronie internetowej nie wspomina o szkoleniach i wydarzeniach związanych z ZZZ.

Wzorcowe dokumenty zamówieniowe

UZZ oferuje szereg wzorów dokumentów zgodnych z ustawą Prawo zamówień publicznych z 2019 r., dostępnych na [dedykowanej stronie](#) w repozytorium wiedzy. Wiele z tych dokumentów to długie raporty z instrukcjami, a nie gotowe do użycia wzorce dla zamawiających, a o zrównoważonych zamówieniach publicznych wspomina się w nich rzadko.

Jednym z modelowych dokumentów dotyczących ZZZ jest [kompleksowy przewodnik z 2020 r.](#) skupiający się na pozacenowych kryteriach oceny ofert. Przewodnik przedstawia różne najlepsze praktyki opracowane przez UZZ (Urząd Zamówień Publicznych, 2020). Zawiera też rozdział poświęcony całkowicie środowiskowym kryteriom oceny ofert, podkreślając znaczenie uwzględnienia w realizacji zamówienia takich czynników, jak efektywne wykorzystanie zasobów, stosowanie produktów pochodzących z recyklingu oraz wdrażanie technologii przyjaznych dla środowiska. Podkreśla zastosowanie rachunku kosztów cyklu życia w celu uwzględnienia czynników zewnętrznych związanych z ochroną środowiska w decyzjach dotyczących zamówień publicznych.

Choć przewodnik prezentuje liczne przykłady kryteriów oceny towarów, robót i usług, takich jak usługi transportowe i projekty budowlane, tylko trzy z nich uwzględniają zielone kryteria wyboru wykonawcy. Przykładowo, przewodnik sugeruje ocenę usług transportowych w oparciu o czynniki środowiskowe, takie jak zużycie paliwa, emisja CO₂ i emisja zanieczyszczeń powietrza. Kryteria takie są jednak omówione w ograniczonym zakresie, co może nie wystarczyć zamawiającym do ich skutecznego uwzględnienia w przetargach.

W innym [przewodniku](#) UZZ przedstawia zalecenia dotyczące udzielania zamówień na systemy komputerowe (Urząd Zamówień Publicznych, 2021). Raport, który został opracowany we współpracy z branżą IT, dobrze opisuje odpowiednie standardy zrównoważonego rozwoju i ekoetykiety dla komputerów, takie jak certyfikat TCO i EPEAT. Co ważne dla zamawiających, zawiera on również informacje o równoważnych środkach dowodowych, które w przeciwnym razie mogłyby być trudne do ustalenia.

7.1.2 Kryteria ZZZ

Dobrowolne [kryteria ZZZ](#) opracowane przez Komisję Europejską są jednym z kluczowych narzędzi praktycznego stosowania ZZZ. Aktualne kryteria są dostępne dla następujących grup produktów:

- Komputery, monitory, tablety i smartfony
- Ośrodki przetwarzania danych, serwerownie i usługi w chmurze

- Energia elektryczna
- Żywność, usługi gastronomiczne i automaty sprzedające
- Meble
- Urządzenia do przetwarzania obrazu, materiały eksploatacyjne i usługi drukowania
- Usługi sprzątania pomieszczeń
- Projektowanie, budowa i zarządzanie budynkami biurowymi
- Farby, lakiery i oznakowanie drogowe
- Utrzymanie przestrzeni publicznej
- Projektowanie, budowa i utrzymanie dróg
- Oświetlenie drogowe i sygnalizacja świetlna
- Transport drogowy
- Wyroby włókiennicze i usługi tekstylne.

Dla wszystkich tych obszarów wydatkowych Komisja Europejska sporządza raport z omówieniem kryteriów, obejmujący kluczowy wpływ na środowisko, strukturę i możliwość zastosowania kryteriów, a także kryteria ZZP w formie kryteriów wyboru, specyfikacji technicznych, kryteriów udzielenia zamówienia i klauzul dotyczących realizacji zamówienia. Ponadto w dłuższych raportach technicznych oddziaływanie na środowisko i proces opracowywania kryteriów są omawiane bardziej szczegółowo. Jak wspomniano wcześniej, [polskie tłumaczenia kryteriów ZZP są dostępne na stronie internetowej UZP](#).

Rozmowy z ekspertami ds. zamówień publicznych wskazują, że kryteria ZZP UE mogą być trudne do wdrożenia ze względu na niewielkie doświadczenie z kompleksowymi kryteriami zrównoważonego rozwoju i format kryteriów. Aby ułatwić stosowanie zielonych kryteriów, wiele państw członkowskich UE, takich jak Szwecja i Irlandia, stworzyło platformy internetowe, które kompilują wiedzę i kryteria ZZP w sposób zorientowany na użytkownika (zob. Studia przypadków).

7.1.3 Ekoetykiety

Ekoetykiety są szeroko rozpowszechnionym i stosunkowo łatwym w użyciu instrumentem ZZP. Umożliwiają one zamawiającym weryfikację proekologicznych deklaracji składanych przez oferentów, a wymogi leżące u podstaw przyznawania ekoetykiety mogą również pomóc zamawiającym w zidentyfikowaniu istotnego wpływu na środowisko i ewentualnych środków łagodzących w odniesieniu do planowanych zakupów. W Polsce głównymi dokumentami zawierającymi wytyczne dotyczące ekoznakowania są: [opracowanie](#) opublikowane przez UZP w 2022 r., [przewodnik](#) po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych, opracowany przez UZP (2022) i krótki [przewodnik](#) po rynku produktów ekologicznych, opublikowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2022 r.

Zgodnie z art. 104 ustawy Prawo zamówień publicznych, instytucje zamawiające mogą w opisie przedmiotu zamówienia, specyfikacjach technicznych, kryteriach udzielenia zamówienia oraz klauzulach dotyczących realizacji zamówienia stosować różne rodzaje etykiet środowiskowych, z których każda służy innemu celom:

- Etykiety spełniające wiele kryteriów: na przykład ekoetykieta [EU Ecolabel](#) lub polski [Znak ekologiczny EKO](#); takie etykiety odzwierciedlają kompleksowe kryteria dotyczące oddziaływania produktu w całym jego cyklu życia oraz określone czynniki z ustanowionymi ograniczeniami.
- Etykiety jednoaspektowe: na przykład [Energy Star](#); takie etykiety dotyczą jednego, konkretnego aspektu produktu, np. efektywności energetycznej, a warunkiem ich przyznania jest spełnienie określonych kryteriów.
- Etykiety sektorowe: Certyfikacja zrównoważonych praktyk w określonych sektorach, np. [FSC](#) i [PEFC](#) dla gospodarki leśnej lub etykiety takie jak [LEED](#) i [BREEAM](#) dla „zielonych” budynków.
- Etykiety oceny produktów: na przykład etykiety energetyczne; takie etykiety służą do klasyfikacji produktów w oparciu o ich efektywność środowiskową, np. [klasy efektywności energetycznej](#).

Stosowne etykiety opisane w [polskich dokumentach](#) to:

- Ekoetykieta [EU Ecolabel](#), jako etykieta kompleksowo uwzględniająca wiele kryteriów dla wielu grup produktów, takich jak produkty kosmetyczne, detergenty, usługi sprzątania, tekstylia, meble i papier.
- [Blue Angel](#), [Nordic Swan](#) i [Austrian Ecolabel](#) (Umweltzeichen) jako wielokryterialne etykiety dla produktów i usług w krajach europejskich.
- Znak ekologiczny [EKO](#) jako polskie oznakowanie wielokryterialne
- [Logo produkcji ekologicznej UE](#) i polski [Znak certyfikowanego rolnictwa ekologicznego „BIO”](#)
- [EnergyStar](#) i [TCO Certified](#) dla biurowego sprzętu komputerowego
- [LEED](#) i [BREAM](#) jako wielokryterialne etykiety dla budynków, w tym dotyczące efektywności energetycznej
- Etykiety [FSC](#) i [PEFC](#) dla zrównoważonych produktów z drewna
- [Etykiety energetyczne](#)
- [Etykiety opon](#).

Polskie Centrum Badań i Certyfikacji to kluczowa jednostka zajmująca się badaniem produktów i przyznawaniem ekoetykiety w Polsce. Przeprowadza audyty polskich znaków EKO i BIO, oznakowania ekologicznego UE, oznakowania produkcji ekologicznej UE oraz systemów gospodarki leśnej PEFC.

Ekoetykiety odgrywają ważną rolę przy zamawianiu bardziej ekologicznej żywności, która jest jednym z priorytetowych obszarów zazieleniania. W Polsce około 15 800 gospodarstw rolnych uprawia rolnictwo ekologiczne na ponad 400 tys. hektarów, co stanowi 3,5% gruntów rolnych (GUS, [2023](#)). Produkty ekologiczne są dostępne na polskim rynku, ponieważ około 10 tys. podmiotów gospodarczych produkuje ekologiczne nieprzetworzone rośliny, a blisko 1 000 hodowców zwierząt gospodarskich posiada unijny certyfikat produkcji ekologicznej (Komisja Europejska, [2023](#)). Przykładowo, ponad 300 certyfikowanych gospodarstw produkuje ekologiczne mleko, około 300 gospodarstw uprawia ekologiczne pomidory, a około 2 400 gospodarstw produkuje ekologiczny owies. Oprócz produkcji ekologicznej istnieją również zrównoważone produkty spożywcze opatrzone znakami jakości i pochodzenia (SiQO). W Polsce istnieje 9 rodzajów produktów GTS "Tradycyjna Specjalność Regionalna", które mogą być stosowane na rynkach. Inne wyzwania dla gastronomii to produkty sezonowe, świeżość produktów, krótkie obiegi (jeden pośrednik między producentem a konsumentem) i produkty sprawiedliwego handlu.

7.1.4 Systemy zarządzania środowiskowego

Dwa najbardziej uznane systemy zarządzania środowiskowego w Europie to EMAS i ISO 14001. Instytucje zamawiające mogą żądać dowodu posiadania takiego systemu zarządzania podczas procesu selekcji, pod warunkiem, że jest on zbieżny z potrzebami zamówienia. System zarządzania środowiskowego może również posłużyć do potwierdzenia zgodności ze specyfikacjami technicznymi lub kryteriami udzielenia zamówienia.

Polityka zakupowa państwa zachęca instytucje zamawiające do wymagania od swoich wykonawców posiadania systemu zarządzania środowiskowego, szczególnie w przypadku zamówień związanych z budownictwem, infrastrukturą i przemysłem chemicznym, które są bardzo energochłonne i wysokoemisyjne.

Polskie Centrum Badań i Certyfikacji [certyfikuje](#) systemy zarządzania środowiskowego zgodne z ISO 14001, systemy zarządzania energią zgodne z ISO 50001, systemy zrównoważonej gospodarki leśnej zgodne z Programem Zatwierdzenia Systemów Certyfikacji Leśnej (PEFC) oraz systemy zarządzania bezpieczeństwem żywności zgodne z ISO 22000 i FSSC 22000.

2 786 organizacji publicznych i prywatnych w Polsce, działających w ponad 5 212 lokalizacjach, posiada system zarządzania środowiskowego zgodny z normą ISO 14001; liczba ta jest zbliżona do liczby certyfikatów w Holandii i Szwecji (ISO, [2023](#)). Natomiast tylko 68 podmiotów posiada certyfikowany system zarządzania środowiskowego i audytu (EMAS), i są to głównie organizacje z sektora administracji publicznej i zbiórki odpadów (Komisja Europejska, [2023](#)).

Z ankiety przeprowadzonej przez Ministerstwo wśród zamawiających z sektora publicznego wynika, że w polskich zamówieniach publicznych systemy zarządzania środowiskowego stosowane są sporadycznie. Spośród ponad 1 300 respondentów 97% wskazało, że nigdy nie wymaga od swoich wykonawców posiadania systemu zarządzania środowiskowego. Jedynie 44 podmioty stosowały taki system w co najmniej jednym postępowaniu. Wśród podmiotów stosujących systemy zarządzania środowiskowego znalazły się m.in. liczne jednostki straży pożarnej, zakłady karne i sądy, jednostki wojskowe oraz zakłady opieki zdrowotnej.

7.1.5 Umowy ramowe

Umowy ramowe to strategiczne narzędzia zamówień publicznych zalecane przez Politykę zakupową państwa w celu usprawnienia i optymalizacji procesu udzielania zamówień publicznych. Według Rozdziału IX Polityki, umowy ramowe mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia jej celów poprzez zapewnienie ustrukturyzowanej metody dla realizacji powtarzających się lub stałych potrzeb zamówieniowych.

Umowa ramowa to długoterminowa umowa między jedną lub kilkoma instytucjami zamawiającymi a jednym lub kilkoma dostawcami, ustanowiona w celu uregulowania warunków, na jakich dokonywane będą określone zakupy w okresie obowiązywania umowy. Ten rodzaj umowy jest szczególnie korzystny w przypadku zamówień o powtarzalnym charakterze, takich jak usługi lub dostawy wykonywane regularnie, kompleksowe zamówienia, które łączą zakup sprzętu z jego utrzymaniem, szkoleniami

i materiałami eksploatacyjnymi, a także zamówienia na rynkach charakteryzujących się dużą zmiennością, takich jak produkty i usługi IT.

Polityka zakupowa państwa kładzie nacisk na wykorzystanie umów ramowych w celu zwiększenia efektywności zamówień, zmniejszenia obciążeń administracyjnych i wykorzystania rabatów ilościowych. Choć umowy te nie są bezpośrednio powiązane z celami ekologicznymi, mogą one wspierać zielone zamówienia publiczne poprzez ułatwianie włączenia kryteriów ekologicznych. Dzięki agregacji popytu umowy ramowe mogą również prowadzić do znacznych obniżek cen, co jest korzystne dla zwiększenia skali ZPP.

7.1.6 Środowiskowe kryteria oceny ofert

Inne niż cena kryteria oceny ofert są ważnym sposobem uwzględniania aspektów środowiskowych w przetargach. Prawo zamówień publicznych i Polityka zakupowa państwa (rozdział IX) zdecydowanie zachęcają do stosowania tego typu jakościowych kryteriów udzielania zamówień. Aby przesunąć punkt ciężkości w zamówieniach publicznych na kryterium jakości, a nie najniższej ceny, Prawo zamówień publicznych wymaga, aby do ceny przypisana była waga nie większa niż 60%, a do kryteriów jakościowych nie mniejsza niż 40% (art. 246 ustawy Prawo zamówień publicznych). Kryteria jakościowe mogą dotyczyć na przykład aspektów społecznych, środowiskowych i innowacyjnych, kompetencji kluczowego personelu oraz warunków umownych, takich jak termin dostawy lub okres dostawy. Wyjątki od tej zasady mają zastosowanie, jeżeli instytucja zamawiająca stosuje rachunek kosztów cyklu życia lub definiuje istotne wymogi jakościowe w opisie przedmiotu zamówienia.

Przepis ten mógłby stanowić znaczącą zachętę do wdrażania ZPP, jednak nasze badania wskazują, że istnieją pewne braki w tym zakresie. Zamówienia oparte na najniższej cenie są w Polsce nadal powszechne. Zgodnie z EU Single Market Scoreboard, w 2021 r. 50% zamówień powyżej progów unijnych w Polsce zostało udzielonych w oparciu o cenę jako jedyne kryterium oceny ofert (Komisja Europejska, n.d.). Roczne sprawozdania UZP za lata 2021 i 2022 pokazują niepokojący trend, zgodnie z którym udział zamówień udzielanych na podstawie najniższej ceny wzrasta dla wszystkich rodzajów zamówień publicznych i różnych wielkości zamówień (UZP, 2022, 2023). Nasza analiza ogłoszeń dotyczących zamówień na żywność i transport drogowy wskazuje, że środowiskowe kryteria udzielania zamówień są stosowane bardzo rzadko. W tych obszarach wydatków ekologiczne kryteria oceny mogłyby dotyczyć na przykład zwiększonej efektywności energetycznej, niższej emisji CO₂ lub wyższego udziału ekologicznych produktów spożywczych.

Badania jakościowe z 2022 r. wykazały, że w wielu postępowaniach, w których stosowano ekologiczne kryteria oceny, kryteriom tym przypisywano niską wagę (Bluehill, 2022). W takich przypadkach, gdzie za spełnienie wymogów środowiskowych przyznawano jedynie 5 lub 10% punktów, miały one niewielki wpływ na udzielenie zamówienia i nie stanowiły dla wykonawców silnej zachęty do działań na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Obecnie zamawiający w Polsce mogą korzystać z przewodnika UZP dotyczącego pozacenowych kryteriów oceny ofert (UZP, [2020](#)). Dokument ten jest jednak długi i zawiera niewiele wyjaśnień i przykładów środowiskowych kryteriów udzielenia zamówienia. Aspekty ekologiczne powinny być bardziej

wyeksponowane w nowej wersji takich dokumentów wzorcowych i prezentować szerszy wachlarz ekologicznych kryteriów oceny ofert. Ponadto nowa baza danych z gotowymi do użycia kryteriami ZZP mogłaby ułatwić ich praktyczne wdrożenie.

Rachunek kosztów cyklu życia

Rachunek kosztów cyklu życia (LCC) jest jednym z możliwych sposobów określania kosztów ofert i udzielania zamówień z uwzględnieniem wpływu na środowisko. LCC, obejmując cały cykl życia produktu lub usługi, w tym fazy nabycia, użytkowania i utylizacji, umożliwia zamawiającym ocenę długoterminowych kosztów i korzyści. LCC może uwzględniać środowiskowe efekty zewnętrzne, takie jak koszty emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczenia powietrza. Jednym z ograniczeń, które należy wziąć pod uwagę przy promowaniu rachunku kosztów cyklu życia, jest to, że choć może on pomóc w uzasadnieniu decyzji o zakupie produktów, które początkowo mogą być droższe, to jeśli alokacja budżetu jest określona na podstawie wydatków i nie uwzględnia oszczędności powstających w całym okresie użytkowania produktu, bariery dla ZZP będą się utrzymywać. Dlatego ważne jest, aby przyjrzeć się również mechanizmom alokacji budżetu i zachęcić do niezbędnych reform w tych obszarach, a także przeanalizować system zamówień publicznych.

Polityka zakupowa państwa ma na celu podniesienie wykorzystania LCC o 7% do 2025 r., wychodząc od niskiego poziomu bazowego wynoszącego 21 zamówień udzielonych w oparciu o LCC (Rozdział XI). Polityka zaleca, aby instytucje zamawiające stosowały LCC jeżeli dla danego produktu lub usługi dostępne są odpowiednie metodologie lub kalkulatory.

Wskazówki dotyczące stosowania LCC są dostępne na [stronie internetowej UZP](#) w formie raportów, w szczególności dotyczących budynków. Dla produktów zużywających energię dostępne są kalkulatory LCC oparte na Excelu, jak również polskie tłumaczenia narzędzi opracowanych przez Komisję Europejską. Ponadto UZP udostępnia wytyczne i przykład LCC dla budynków. Ministerstwo Rozwoju i Technologii planuje opracowanie nowego kalkulatora LCC.

Ankieta przeprowadzona przez Ministerstwo wśród zamawiających pokazuje, że LCC jest w Polsce rzadko stosowany. Spośród ponad 1 300 respondentów ankiety tylko 11 zgłosiło, że stosuje rachunek kosztów cyklu życia. Warto zauważyć, że wszystkich 11 respondentów stosowało własne metodologie LCC, a nie metody LCC opracowane w Polsce dla budynków czy też metodologie LCC UE. 11 respondentów to głównie zamawiający z administracji centralnej, jak np. państwowa straż pożarna, inspektoraty czy zespoły szkół.

7.2 Studia przypadków dotyczące narzędzi wdrożeniowych

7.2.1 Międzynarodowe studia przypadków: Kryteria ZZP w Austrii, Danii i Irlandii

W **Austrii** Federalna Agencja ds. Zamówień Publicznych (BBG), prowadzi platformę zrównoważonych zamówień publicznych o nazwie [“naBe”](#). Platforma została utworzona w celu wspierania wdrażania krajowego planu działania ZrZP i służy wielu celom: dostarcza informacji na temat planu działania,

objaśnia kryteria zrównoważonego rozwoju dla około 16 grup produktów, zapewnia usługi, w tym szkolenia, e-sklep BBG i materiały informacyjne, a także funkcjonuje jako platforma współpracy pomiędzy różnymi interesariuszami oraz jako punkt kontaktowy w przypadku pytań dotyczących ZrZP. Na dedykowanych stronach poświęconych [16 grupom produktów](#) podsumowano kluczowe kryteria ZrZP, przedstawiono krótkie wskazówki dotyczące ZrZP oraz wskazano odpowiednie etykiety i normy. Ponadto zamawiający mogą zapoznać się ze szczegółowymi kryteriami ZrZP, opracowanymi w ramach krajowego planu działania, arkuszami informacyjnymi, narzędziami i kalkulatorami oraz najlepszymi praktykami dla danej grupy produktów.

W **Danii** Agencja Ochrony Środowiska prowadzi krajowe centrum kompetencyjne ZrZP “[Odpowiedzialny Zamawiający](#)”. W zestawieniu międzynarodowym duńskie centrum wyróżnia się jako przyjazna dla użytkownika, kompleksowa platforma, na której zamawiający mogą dowiedzieć się więcej o ZrZP, uzyskać dostęp do praktycznych narzędzi i nawiązać współpracę z innymi. Na przykład, platforma zawiera szczegółowe instrukcje krok po kroku, jak rozpocząć zrównoważone zakupy oraz [bazę danych](#) z gotowymi do użycia kryteriami ZrZP. Kryteria ZrZP są oparte na kryteriach ZrZP UE i kryteriach opracowanych przez Partnerstwo na rzecz ZrZP; obejmują 20 obszarów wydatkowych. Oprócz kryteriów przetargowych, zamawiający mogą zapoznać się ze studiami przypadków, artykułami, narzędziami obliczeniowymi i filmami wideo, otrzymując dostęp do wszystkich istotnych informacji na jednej stronie.

Duńska Agencja Ochrony Środowiska opracowała również duży zestaw [narzędzi pozwalających obliczyć całkowity koszt posiadania \(TCO\)](#) które pozwalają zamawiającym obliczyć całkowity koszt produktu w całej fazie jego użytkowania. Zamawiający mogą bezpłatnie pobrać narzędzia i przewodniki oparte na Excelu oraz uczestniczyć w regularnych webinarach. Aby zachęcić do stosowania tych narzędzi, strona przytacza konkretne przykłady osiągniętych oszczędności, np. taki jak ten, który mówi o tym, że Uniwersytet Kopenhaski zaoszczędził ponad 2 mln EUR i zredukował znacząco emisję CO₂, kupując zamrażarki laboratoryjne w oparciu o TCO.

W **Irlandii** Urząd ds. Zamówień Publicznych uruchomił w 2022 r. interaktywną bazę danych dla zielonych kryteriów o nazwie [GPP Criteria Search](#). Baza danych zawiera kryteria dla 10 obszarów wydatkowych, oparte na kryteriach ZrZP UE i dostosowane do irlandzkiego kontekstu przez Irlandzką Agencję Ochrony Środowiska (EPA). Narzędzie zostało opracowane we współpracy z EPA i Departamentem Środowiska, Klimatu i Komunikacji, przy wsparciu z Funduszu Innowacji Usług Publicznych. Wyszukiwarka GPP Criteria Search jest oparta na holenderskim narzędziu [SPP Criteria Tool](#) opracowanym w Holandii przez Rijswaterstaat.

Zamawiający mogą poznać podstawy ZrZP na podstawie [dokumentu informacyjnego](#) opracowanego przez Agencję Ochrony Środowiska, który wyjaśnia kontekst prawny i znaczenie ZrZP dla realizacji polityki, przedstawia porady krok po kroku dla wszystkich etapów cyklu zamówień, zawiera przegląd kryteriów ZrZP dla 11 grup produktów, a także przydatne zasoby i listy kontrolne dotyczące wdrażania ZrZP. Irlandzki przewodnik wyróżnia się spośród wielu dostępnych przewodników po ZrZP tym, że dostarcza jasnych argumentów podkreślających znaczenie i wartość ZrZP dla irlandzkiego kontekstu, a także dlatego, że koncentruje się na praktycznych krokach wdrażania ZrZP, podając tylko niezbędne minimum informacji prawnych. Co więcej, szata graficzna przewodnika jest atrakcyjna wizualnie, z wieloma polami

tekstowymi, krótkimi tabelami i grafikami; przedstawia też zwięzłe informacje na temat wpływu na środowisko, znaczenia dla polityki i kryteriów ZZP dla 11 priorytetowych grup produktów.

W bazie danych GPP Criteria Search zamawiający mogą znaleźć kryteria dotyczące kwalifikacji, specyfikacje techniczne, kryteria udzielenia zamówienia i klauzule dotyczące realizacji zamówienia dla 10 priorytetowych grup produktów. Użytkownicy mogą zapoznać się ze szczegółowymi informacjami o kryteriach, w tym o metodach weryfikacji, wybrać kryteria odpowiednie dla dokumentacji przetargowej i pobrać je w celu bezproblemowej integracji z dokumentami przetargowymi, a w przypadku niezgodności kryteriów zostaną ostrzeżeni o konieczności wprowadzenia korekt. Wyszukiwarka GPP Criteria Search zapewnia elastyczność dzięki dwóm rodzajom kryteriów. Kryteria "bazowe" są odpowiednie dla każdej instytucji zamawiającej, zapewniając uwzględnienie kluczowych aspektów środowiskowych i podstawową zgodność z prawem. Dla tych, którzy aspirują do większej efektywności środowiskowej, kryteria "kompleksowe", oznaczone w bazie danych kolorem zielonym, wskazują na bardziej ambitne cele, choć mogą wiązać się z dodatkowymi wysiłkami weryfikacyjnymi lub niewielkim wzrostem kosztów.

7.2.2 Międzynarodowe studium przypadku: Drabina wydajności CO2 jako system zarządzania emisjami i narzędzie ZZP

Drabina wydajności CO2 (CO2 Performance Ladder, CO2PL) to zarówno system zarządzania emisjami dwutlenku węgla, który pomaga organizacjom zmniejszyć emisje, jak i narzędzie ZZP, które nagradza dostawców zapewniając im przewagę w procesach zamówień publicznych. Wiele instytucji w Holandii i Belgii wykorzystuje go w swoich zamówieniach, a w innych krajach europejskich prowadzone są projekty pilotażowe. Około 5 000 organizacji posiada certyfikat CO2PL, co ma udowodniony wpływ na redukcję emisji dwutlenku węgla. Od 2011 r. instrument ten jest własnością i jest zarządzany przez Fundację na rzecz Zamówień i Biznesu Przyjaznego Klimatowi (SKAO), organizację non-profit z siedzibą w Holandii.

W porównaniu z innymi narzędziami i podejściami do emisji dwutlenku węgla, CO2PL wyróżnia się udokumentowaną historią stosowania w zamówieniach publicznych, udowodnionym wpływem na ograniczenie emisji dwutlenku węgla oraz systemem weryfikacji przez stronę trzecią. Odpowiada na zapotrzebowanie zamawiających z sektora publicznego na praktyczne narzędzia ZZP, umożliwiające włączenie solidnych kryteriów środowiskowych do postępowań przetargowych przy jednoczesnym zminimalizowaniu obciążeń administracyjnych.

CO2PL posiada 5 poziomów zaawansowania, dla których instytucje mogą uzyskać certyfikat. Poziomy te opierają się na wynikach organizacji w czterech różnych kategoriach: wiedza na temat przepływów energii i emisji, cele redukcji emisji, przejrzystość i współpraca w łańcuchu dostaw. Aby uzyskać certyfikację na poziomach od 1 do 3, organizacje muszą uwzględniać emisje CO2 generowane wyłącznie w ramach własnej działalności (emisje z zakresu 1 i 2). Aby uzyskać certyfikację na poziomie 4 lub 5, organizacje muszą również wziąć pod uwagę emisje z zakresu 3 - generowane w całym łańcuchu wartości związanym z realizacją kontraktu.

W jaki sposób CO2PL jest wykorzystywana w zamówieniach publicznych?

Zamawiający stosują CO2PL jako dobrowolne kryterium udzielenia zamówienia / pozacenowe kryterium oceny. Instytucja zamawiająca umieszcza w ofercie (na przykład w załączniku do oferty) informację, że preferowane będą firmy, które podejmują szczególne wysiłki w celu ograniczenia emisji dwutlenku węgla i które posiadają wdrożony system zarządzania emisjami dwutlenku węgla. Firmy, które spełniają wymagania CO2PL, otrzymują preferencję na koszty rejestracji ofert, a tym samym są nagradzane przewagą w procesie przetargowym. W procesach przetargowych opartych na systemie punktowym, firmy spełniające wymogi CO2PL otrzymują dodatkowe punkty. Im wyższy poziom efektywności organizacji, tym wyższa korzyść. Wyniki organizacji podlegają kontroli przeprowadzanej przez niezależną, akredytowaną stronę trzecią.

Co to oznacza dla dostawców?

Organizacje mają różne sposoby wykazania, że spełniają kryterium przyznawania nagród, a tym samym kwalifikują się do otrzymania fikcyjnego rabatu lub punktów premiowych.

- Po pierwsze, mogą posiadać lub uzyskać certyfikat świadomości CO2 dla całej organizacji. Fakt, że jeden certyfikat może być wykorzystywany w wielu przetargach organizowanych przez instytucje zamawiające stosujące CO2PL w zamówieniach publicznych, jest również silnym punktem sprzedaży dla firm.
- Ewentualnie wykonawcy, jeśli nie są gotowi lub zainteresowani uzyskaniem certyfikatu dla całej organizacji, mogą również wykazać zgodność w formie oświadczenia na poziomie projektu.
- Wreszcie, wykonawcy mogą wykazać, że spełniają kryterium udzielenia zamówienia za pomocą alternatywnego, równoważnego dowodu.

Należy zauważyć, że w obecnej wersji CO2PL, strony biorące udział w przetargu mogą zawsze zdecydować, czy chcą uzyskać certyfikat CO2PL, czy też nie: nie jest to obowiązkowe.

Dzięki premiowaniu w przetargach, CO2PL nagradza firmy, które inwestują w zarządzanie i redukcję emisji CO2. Może to pomóc im konkurować z firmami mniej zaangażowanymi w zrównoważony rozwój, które mogą oferować niższe ceny. Po drugie, stosowanie CO2PL jako dobrowolnego kryterium przetargowego stanowi dla dostawców zachętę do podejmowania działań na skalę całej firmy, zwłaszcza w obszarach o dużym wpływie na firmę lub projekt. Jeśli dzięki CO2PL firma będzie wygrywać przetargi publiczne, prawdopodobnie z nawiązką zrekompensuje to jej inwestycje w zakresie kosztów certyfikacji, audytów i środków redukcji emisji. Po trzecie, CO2PL przyspiesza redukcję emisji w sektorach biznesowych i łańcuchach dostaw.

Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią ponad 75% wszystkich posiadaczy certyfikatów w Holandii, co pokazuje, że instrument ten jest dostępny dla organizacji każdej wielkości. SKAO szacuje, że około dwie trzecie firm, które wygrywają przetargi z CO2PL to MŚP. Badania przeprowadzone przez CE Delft wskazują, że małe firmy często uzyskują certyfikat CO2PL, ponieważ daje im to wiedzę na temat ich własnych emisji i pomaga opracować plan redukcji emisji CO2 (Schep i in., 2023).

7.2.3 Polskie studia przypadków: Stosowanie kryteriów środowiskowych na różnych etapach procesu zamówień publicznych

W badaniu jakościowym przeprowadzonym przez Bluehill (2022), uwzględnianie ZZZP w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego zostało zilustrowane wieloma przykładami. Wymóg stosowania produktów z papieru z certyfikatem FSC w usługach drukowania dla lokalnej instytucji kulturalnej we Wrocławiu pokazuje, że ekoetykiety są praktycznym sposobem na wdrożenie ZZZP. Podobnie, wprowadzenie przez miasto Katowice do przetargów na materiały promocyjne kawy pochodzącej ze sprawiedliwego handlu pokazuje, że kryteria społeczne i etykiety są stosowane w coraz szerszym zakresie. Instytucje zamawiające często stosują również kryteria środowiskowe. Na przykład Ministerstwo Finansów oceniło oferty dotyczące renowacji budynków na podstawie ich efektywności energetycznej. Są to segmenty zamówień w których stosowanie ZZZP jest już ugruntowane, więc większy udział ZZZP w tych obszarach nie jest zaskoczeniem. Badanie wykazało również, że włączenie kryteriów środowiskowych nie zmniejszyło konkurencji oraz, wbrew obawom zamawiających, ZZZP nie doprowadziły do znacznego wzrostu kosztów.

Potwierdzając te wyniki badań, raport z 2018 r. na temat najlepszych praktyk ZZZP (Urząd Zamówień Publicznych, 2018) ukazuje długoletnie stosowanie ZZZP na różnych szczeblach administracji rządowej. Na przykład Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej uwzględnia wpływ na środowisko przy zamawianiu żywności i cateringu, wymaga używania naczyń wielokrotnego użytku, dostarczania wody w szklanych butelkach, obrusów z tkaniny wielokrotnego użytku oraz używania świeżych, sezonowych owoców i warzyw.

Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie zamówił przyjazne dla środowiska autobusy uwzględniając koszty cyklu życia, a kryteria oceny ofert brały pod uwagę długoterminowe zużycie energii i wpływ na emisje (Urząd Zamówień Publicznych, 2018). W ramach innego przetargu Zarząd Transportu Miejskiego zamówił 10 nowych autobusów elektrycznych. Technologia ta została wskazana w opisie przedmiotu zamówienia, a dodatkowo zastosowano ekologiczne kryterium oceny dotyczące zużycia energii elektrycznej, aby nagrodzić wysiłki dostawcy w zakresie efektywności energetycznej. Ponadto niektóre podmioty, takie jak Ministerstwo Środowiska, uwzględniły systemy zarządzania środowiskowego i audytu (EMAS), stanowiące przykład instytucjonalnego zaangażowania w zrównoważone praktyki.

Grupa ds. zakupów wspólnych Województwa Mazowieckiego (obsługiwana przez działający w ramach Departamentu Organizacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego Pion Zakupów Wspólnych) wyróżnia się jako jedna z największych centralnych jednostek zakupowych w Polsce. Składanie zamówień za pośrednictwem grupy jest obowiązkowe dla podległych mu jednostek. Służy ono jako fundament profesjonalizacji, przynosząc szczególne korzyści mniejszym instytucjom zamawiającym poprzez przezwyciężenie ograniczeń potencjału instytucjonalnego i zapewnienie solidnej puli ofert od firm. Przeprowadzone przez nas konsultacje wykazały, że centrum zakupów stało się liderem w dziedzinie ZZZP, włączając kryteria środowiskowe do ponad 90% swoich zamówień. Podczas rozmów zamawiający podkreślali, że kluczem do tego sukcesu było silne zaangażowanie w zrównoważony rozwój i wsparcie ze strony kierownictwa.

7.3 Rekomendacje dotyczące narzędzi wdrożeniowych

7.3.1 Rekomendacja 11: Nadanie priorytetu kryteriom środowiskowym przy zamawianiu żywności i transportu

W świetle naszej analizy priorytetów, w perspektywie krótkoterminowej rekomendujemy skoncentrowanie wysiłków ZZP na zamówieniach na żywność i transport. Nasze badania, szczegółowo opisane w Załączniku, pokazują, że zamówienia w tych obszarach mają znaczący wpływ na środowisko i generują znaczne wydatki; dostępne są w nich także rozwiązania bardziej zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju.

W oparciu o unijne kryteria ZZP i spostrzeżenia z konsultacji z rynkiem, proponujemy łatwe do wdrożenia kryteria ZZP, które zamawiający mogą włączyć do swoich postępowań przetargowych. Jak opisano w rozdziale dotyczącym ram prawnych, kryteria te obejmują zarówno kryteria podstawowe, jak i zaawansowane, w tym kryteria wyboru, specyfikacje techniczne, kryteria udzielenia zamówienia i klauzule dotyczące wyników.

Jak zauważono podczas dyskusji w grupach fokusowych z polskimi interesariuszami i przedstawiono w badaniach przedstawionych w Tabeli 18, w Polsce dostępny jest już szeroki zakres wytycznych i proponowanych kryteriów dotyczących GPP, a ich szerokie zastosowanie przez większą liczbę instytucji zamawiających byłoby rozsądnym pierwszym krokiem w kierunku upowszechnienia stosowania kryteriów dotyczących GPP. Aby to ułatwić, zachęca się do ich promowania i, w razie potrzeby, wyjaśniania, tak aby były one odpowiednio odzwierciedlone na poziomie procesów udzielania zamówień.

W związku z tym zalecamy, aby wszystkie instytucje zamawiające stosowały podstawowe kryteria ZZP przy zamówieniach w priorytetowych obszarach żywności, usług cateringowych oraz pojazdów i usług transportu drogowego. W przypadku instytucji szczebla centralnego ich stosowanie będzie obowiązkowe. Ponadto zachęcamy zamawiających do stosowania bardziej kompleksowych i ambitnych kryteriów, zwłaszcza jeśli mają już wcześniejsze doświadczenie w zakresie ZZP.

Doświadczenia z innych krajów pokazują, że menedżerowie cateringu i szefowie kuchni są kluczowymi osobami wprowadzającymi zmiany w zakresie ZZP dla żywności i cateringu. Odgrywają oni istotną rolę poprzez planowanie posiłków w większym stopniu opartych na roślinach i wybieranie produktów przyjaznych dla środowiska, które spełniają ich potrzeby. W przypadku publicznych kuchni, zamawiający powinni ściśle współpracować z personelem kuchennym w celu zwiększenia świadomości i odpowiedzialności za ZZP. Jeśli catering jest prowadzony przez zewnętrznych wykonawców, zamawiający powinni również współpracować z kluczowym personelem, aby upewnić się, że cele ZZP są rozumiane i wdrażane.

Przykład: Jak stosować kryteria środowiskowe przy zamawianiu posiłków w szkołach?



Rys. 14 Etapy stosowania kryteriów ZPP

- **Zapoznanie się z ZPP w danym obszarze wydatków.** Zapoznanie się z kryteriami ZPP na Platformie Internetowej, w bazie danych kryteriów lub na stronie internetowej UZP oraz zapoznanie się z odpowiednimi poradnikami i studiami przypadków. Zrozumienie wpływu zamówień na żywność na środowisko i sposobów jego ograniczania, uczenie się od innych i porównywanie się z nimi.
- **Włączenie kryteriów środowiskowych do dokumentacji przetargowej** na różnych etapach procesu zamówień. Zapewnienie współpracy zamawiających z jednostkami merytorycznymi, ich kierownictwem i menedżerami usług cateringowych. Stosowanie co najmniej kryteriów obowiązkowych, a najlepiej również bardziej zaawansowanych.
 - Przedmiot zamówienia i specyfikacje techniczne, np. zamówienie na przyjazne dla środowiska usługi cateringowe; co najmniej jedna opcja posiłku na bazie roślin dziennie; korzystanie z ekologicznych jaj, nabiału i mięsa, posiłki serwowane bez plastiku jednorazowego użytku (np. sztucze, pojemniki).
 - Kwalifikacje dostawców, np. systemy zarządzania środowiskowego, jeśli są one powszechne wśród dostawców
 - Kryteria oceny ofert, np. 50% cena, 10% dla dostawców z systemami zarządzania środowiskowego, 20% za dodatkowe wykorzystanie produktów ekologicznych lub sezonowych, 20% według kryterium smaku.
 - Klauzule dotyczące wykonania umowy, np. przedstawienie ekoetykiet i planu posiłków; realizacja umowy zgodnie z systemem zarządzania środowiskowego; umożliwienie klientom wyboru wielkości porcji w celu uniknięcia marnowania żywności. Uwzględnienie kar za nieprzestrzeganie przepisów.
- **Ocena kwalifikacji dostawców, ocena ofert na podstawie kryteriów i udzielenie zamówienia**
- **Weryfikacja realizacji umowy w dialogu z dostawcą**

- **Wymiana doświadczeń z innymi**, np. podczas spotkań wewnętrznych lub publicznej prezentacji studiów przypadku, corocznego przeglądu umowy i po upływie okresu jej obowiązywania.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Stosowanie podstawowych kryteriów ZZZP we wszystkich zamówieniach na żywność, catering i transport drogowy (instytucje zamawiające)	Działanie krótkoterminowe
Stopniowe wprowadzanie kompleksowych kryteriów ZZZP w odniesieniu do żywności, cateringu i transportu drogowego oraz stosowanie kryteriów ZZZP w innych obszarach wydatków (instytucje zamawiające)	Działanie średnioterminowe

Tabela 19 Rekomendowane działania w zakresie kryteriów środowiskowych

7.3.2 Rekomendacja 12: Udoskonalenie materiałów dotyczących ZZZP

Obecnie dostępne materiały i narzędzia ZZZP często mają postać długich, tekstowych raportów, które koncentrują się głównie na aspektach proceduralnych i zgodności z przepisami. Pomimo wartościowych treści, materiały te nie są w stanie skutecznie zainteresować zamawiających ani zainspirować ich do przyjęcia zrównoważonych praktyk zakupowych. Co więcej, poruszanie się po stronie internetowej UZZP w celu uzyskania dostępu do tych materiałów jest trudne, co negatywnie wpływa na ich wykorzystanie. Zalecamy, aby UZZP i Ministerstwo Rozwoju i Technologii zwróciły szczególną uwagę na dopracowanie materiałów ZZZP w przyszłości.

- Sugerujemy przeformułowanie zadań związanych z zamówieniami jako strategicznych przedsięwzięć przynoszących wymierne **korzyści osobiste, instytucjonalne i społeczne**. Może to oznaczać podkreślanie możliwości zdobywania nagród, uznania, oszczędności kosztów i wpływu na środowisko, aby zmotywować zamawiających do przyjęcia ZZZP.
- Priorytetowe traktowanie **elementów wizualnych**, takich jak infografiki, tabele i zdjęcia, sprawi, że raporty i prezentacje będą bardziej atrakcyjne i łatwiejsze do zrozumienia.
- Zachęcamy UZZP i Ministerstwo Rozwoju i Technologii do publikowania treści dotyczących ZZZP w bardziej **urozmaiconych formatach**, takich jak filmy instruktażowe, nagrane webinaria i interaktywne narzędzia, aby zaspokoić różnorodne preferencje edukacyjne i przekazać praktyczną wiedzę.
- Sugerujemy opracowanie praktycznych materiałów z **instrukcjami krok po kroku**, które poprowadzą zamawiających przez procesy zielonych przetargów. Kompleksowe poradniki dla każdego instrumentu środowiskowego mogą wyjaśnić, w jaki sposób zintegrować zielone kryteria na wszystkich etapach postępowania o udzielenie zamówienia, w tym często trudne zasady weryfikacji, czy wykonawcy spełniają wymagania.

Ponadto, materiały powinny być zorganizowane w sposób przyjazny dla użytkownika, aby zapewnić łatwość wyszukiwania i przystępność. Rozwój nowej Platformy Internetowej lub Centrum Kompetencyjnego ZZZP stanowi okazję do uporządkowania informacji i konsolidacji zasobów. Dokumenty, zwłaszcza praktyczne, muszą być datowane i aktualizowane.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Podkreślenie strategicznego znaczenia i korzyści płynących z ZZP w materiałach; wykorzystanie większej liczby elementów wizualnych (UZP, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, organizatorzy szkoleń).	Działanie krótkoterminowe
Publikowanie treści dotyczących ZZP w różnorodnych, interaktywnych formatach (UZP, Ministerstwo Rozwoju i Technologii).	Działanie średnioterminowe
Opracowanie praktycznych materiałów z instrukcjami krok po kroku, które przeprowadzą zamawiających przez procesy zielonych przetargów (UZP).	Działanie średnioterminowe

Tabela 20 Rekomendowane działania w zakresie ulepszonych materiałów ZZP

7.3.3 Rekomendacja 13: Stworzenie bazy danych przykładów i kryteriów ZZP

Aby wzmocnić praktyki zielonych zakupów w Polsce i zaprezentować już wykonaną znaczącą pracę, kluczową rekomendacją jest stworzenie interaktywnej bazy danych zawierającej przykłady i kryteria ZZP. Taka baza danych powinna być integralnym elementem nowej Platformy Internetowej, która może służyć jako Centrum Kompetencyjne ZZP.

Baza danych może służyć dwóm celom. Po pierwsze, powinna zawierać zbiór przykładów zastosowania ZZP, obejmujących postępowania przetargowe, polityki i regulacje wewnętrzne. Przykłady te - pochodzące od innych zamawiających w Polsce i UE – w tym te opracowywane na potrzeby pakietów najlepszych praktyk wymienionych w Polityce zakupowej państwa, zaoferują zamawiającym wymierne, rzeczywiste przykłady udanego wdrożenia ZZP.

Po drugie, baza danych powinna zawierać gotowe do zastosowania kryteria ZZP dla różnych kategorii wydatków. Opierając się na kryteriach ZZP UE i dostosowanych wersjach zatwierdzonych przez Międzyresortowy Zespół ds. ZZP, zasób ten będzie nieoceniony dla zamawiających, którzy chcieliby włączyć zasady zrównoważonego rozwoju do swoich procesów zakupowych.

Zalecamy, aby Ministerstwo Rozwoju i Technologii współtworzyło bazę danych razem z instytucjami zamawiającymi i członkami Międzyresortowego Zespołu ds. ZZP w celu zapewnienia intuicyjnego interfejsu użytkownika, odpowiednich treści i poparcia ze strony przyszłych użytkowników. Twórcy bazy danych powinni rozważyć przedstawioną powyżej rekomendację dotyczącą udoskonalenia materiałów ZZP, uzupełniając oferowane narzędzie o atrakcyjne, praktyczne wskazówki w różnych formatach.

Przyjazna dla użytkownika baza danych umożliwi zamawiającym wyszukiwanie i pobieranie potencjalnych kryteriów ZZP, promując bardziej przystępny i skuteczny niż tradycyjne raporty generowane w formacie PDF sposób dostępu do informacji. Kryteria wyszukiwania mogą obejmować kryteria ZZP, studia

przypadków, kategorie produktów, szerebiele administracji, poziom ambicji środowiskowych i cele środowiskowe. Przykładowo, zamawiający, którego zadaniem jest zakup przyjaznych dla środowiska pojazdów dla ministerstwa, mógłby łatwo filtrować istotne informacje, analizując studia przypadków z innych ministerstw i instytucji centralnych oraz pobrać gotowe do użycia kryteria ZZP specyficzne dla jego przetargu.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Utworzenie bazy danych jako elementu Platformy Internetowej i prowadzenie konsultacji z przyszłymi użytkownikami na wszystkich etapach projektowania (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, UZP).	Działanie średnioterminowe
Promowanie bazy danych i budowanie potencjału umożliwiającego korzystanie z niej (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie średnioterminowe
Regularne aktualizowanie bazy danych o dodatkowe lub zaktualizowane kryteria ZZP i nowe studia przypadków (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie długoterminowe

Tabela 21 Rekomendowane działania w zakresie utworzenia bazy danych kryteriów i przykładów ZZP

7.3.4 Rekomendacja 14: Ułatwienie oceny ofert w oparciu o rachunek kosztów cyklu życia

Aby zwiększyć wykorzystanie LCC w ocenie ofert przetargowych, zgodnie z założeniami Polityki zakupowej państwa, potrzebne są ukierunkowane działania mające na celu zwiększenie dostępności takich metodologii. Udzielanie większej liczby zamówień w oparciu o koszty cyklu życia pomoże wzmocnić uzasadnienie biznesowe dla zielonych zamówień. Chociaż UZP opublikował obszerne raporty na temat LCC, ich duża objętość i techniczny charakter prawdopodobnie utrudniają korzystanie z nich przez zamawiających, którzy mają ograniczony czas i niewielkie doświadczenie w zakresie ZZP.

Aby temu zaradzić, rekomendujemy aby Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz UZP wspólnie opracowały bardziej praktyczne narzędzia, moduły szkoleniowe i przyjazne dla użytkownika poradniki dotyczące LCC. Ten **wspólny wysiłek** mógłby również obejmować współpracę ze środowiskiem akademickim, instytucjami zamawiającymi i PARP w celu zapewnienia, że materiały z jednej strony będą miały podstawy naukowe, a z drugiej będą praktyczne w użyciu dla zamawiających i oferentów.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii, które planuje opracować **kalkulator LCC** w ramach Polityki zakupowej państwa, mogłoby rozważyć oparcie tego kalkulatora na Excelu i dostosowanie go do konkretnych kategorii produktów, takich jak np. samochody osobowe. Dedykowany kalkulator uprościłby proces obliczania LCC dla zamawiających, eliminując potrzebę szeroko zakrojonych badań i wprowadzania danych. Co ważne, twórcy kalkulatora powinni upewnić się, że będzie on uwzględniał **środowiskowe efekty zewnętrzne**, takie jak koszty emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczenia powietrza, a także uwzględnić w nim przykładowe wartości. Kalkulatory funkcjonujące w innych krajach europejskich, jak np. [Clean Fleets](#), [platforma LCC dla pojazdów w Berlinie](#), czy [duńskie narzędzia](#)

[obliczania TCO](#), mogłyby służyć jako cenna podstawa, którą można byłoby odpowiednio zmodyfikować w celu dostosowania do polskiego kontekstu.

Opracowanie kalkulatora LCC musi być uzupełnione o działania mające na celu **rozpowszechnienie informacji** i dotarcie do odbiorców, a także włączenie go do szkoleń ZZZP oferowanych przez UZP i Platformę Internetową. Duńskie centrum kompetencyjne ZZZP jest dobrym przykładem na ułatwienie korzystania z narzędzi TCO poprzez łączenie materiałów według tematów; na stronie poświęconej [narzędziom obliczania TCO](#), za pomocą tekstu i krótkiego filmu opisane są płynące z nich korzyści, oferowane są webinaria i video poradnik, dostępne są narzędzia TCO oparte na Excelu i instrukcje ich użycia, przedstawione są studia przypadków i wymienione są przykłady wymiernych korzyści ekonomicznych osiągniętych dzięki tym narzędziom.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Opracowanie praktycznych narzędzi LCC i instrukcji ich użycia we współpracy z ekspertami i przyszłymi użytkownikami (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, UZP)	Działanie średnioterminowe
Promowanie opracowanych narzędzi i oferowanie regularnych szkoleń (UZP, Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP)	Działanie średnioterminowe

Tabela 22 Rekomendowane działania w zakresie kalkulacji kosztów cyklu życia (LCC)

7.3.5 Rekomendacja 15: Włączenie klauzul dotyczących ZZZP do szablonów zamówień i wzorów umów

Badania Banku Światowego dotyczące profesjonalizacji podkreślają korzyści dla osiągnięcia celów Polityki zakupowej państwa płynące z udoskonalonych dokumentów wzorcowych, wzorów umów i modelowych dokumentów. Oprócz scentralizowanej inicjatywy szkoleniowej, Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz UZP mogłyby pracować nad rozwiązaniem wątpliwości i obaw dotyczących złożoności dokumentów i obciążeń umownych, oferując zaktualizowane wzory dokumentów zamówieniowych i umów, zwłaszcza w przypadku prostych zakupów o niższej wartości, a także prezentując najlepsze praktyki. Badacze sugerują, że UZP powinien opracować **nowy zestaw dokumentów wzorcowych**, które mogą stać się obowiązkowe, jeśli instytucje zamawiające będą opierać się ich dobrowolnemu stosowaniu.

Wzory dokumentów powinny **uwzględniać aspekty środowiskowe** wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, rozbudowując cenne informacje dotyczące ZZZP zawarte w aktualnych poradnikach. Kryteria środowiskowe powinny być bardziej wyeksponowane w nowej wersji takich dokumentów wzorcowych, prezentując szerszy wachlarz kryteriów oceny środowiskowej i możliwych do osiągnięcia poziomów. Dokumenty wzorcowe powinny również zawierać informacje na temat sposobów weryfikacji i równoważnych dowodów, które często są trudne do zdefiniowania dla zamawiających.

Aby zmaksymalizować dostępność, Ministerstwo Rozwoju i Technologii i UZP powinny zadbać o to, by wzory dokumentów były łatwo dostępne na nowej Platformie Internetowej. W sytuacji idealnej, dokumenty

te, wraz z przykładami przetargów, byłyby zintegrowane z sugerowaną wcześniej bazą danych obejmującą kryteria i przykłady ZZP.

Działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji	Ramy czasowe
Opracowanie dokumentów wzorcowych i wzorów umów uwzględniających ZZP (UZP)	Działanie średnioterminowe
Rozważenie wprowadzenia obowiązku korzystania z dokumentów wzorcowych przez instytucje zamawiające, jeśli ich wykorzystanie pozostanie na niskim poziomie (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)	Działanie długoterminowe

Tabela 23 Rekomendowane działania w zakresie wzorcowych dokumentów zamówieniowych

8 Dane i monitorowanie ZZP (Filar 6)

Monitorowanie odgrywa kluczową rolę w skutecznym wdrażaniu ZZP, służąc jako podstawa do wykazania ich skuteczności i ukierunkowując wysiłki na rzecz ciągłego doskonalenia. Kompleksowe monitorowanie ZZP może wspierać Polskę poprzez ustanowienie wartości bazowych do oceny, wspieranie odpowiedzialności wśród instytucji zamawiających, wskazywanie ukierunkowanych ulepszeń i prezentowanie politycznego zaangażowania w zrównoważone praktyki. W ostatecznym rozrachunku, solidne ramy monitorowania umożliwią pomiar pozytywnego wpływu ZZP na gospodarkę, środowisko i zdrowie publiczne, pomagając zarazem w jego osiągnięciu. Ponadto ramy monitorowania ZZP mogą ustanowić niezbędne pętle informacji zwrotnej zarówno w odniesieniu do polityk krajowych, jak i Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ (SDGs), w szczególności celu 12.7, zapewniając promowanie i ciągłe doskonalenie zrównoważonych praktyk w zakresie zamówień publicznych zgodnie z globalnymi i krajowymi priorytetami.

W tym rozdziale najpierw przedstawiamy nasze ustalenia dotyczące obecnej architektury danych i przepływów danych kształtujących monitorowanie ZZP w Polsce. Analizując istniejące ograniczenia i wyzwania, identyfikujemy możliwości udoskonalenia systemu monitorowania. Ponadto, czerpiemy wiedzę z najlepszych światowych praktyk, w szczególności z Litwy, Dominikany i Peru, które wykorzystywały elektroniczne systemy zamówień publicznych do opracowania przejrzystych i przyjaznych dla użytkownika mechanizmów monitorowania ZZP.

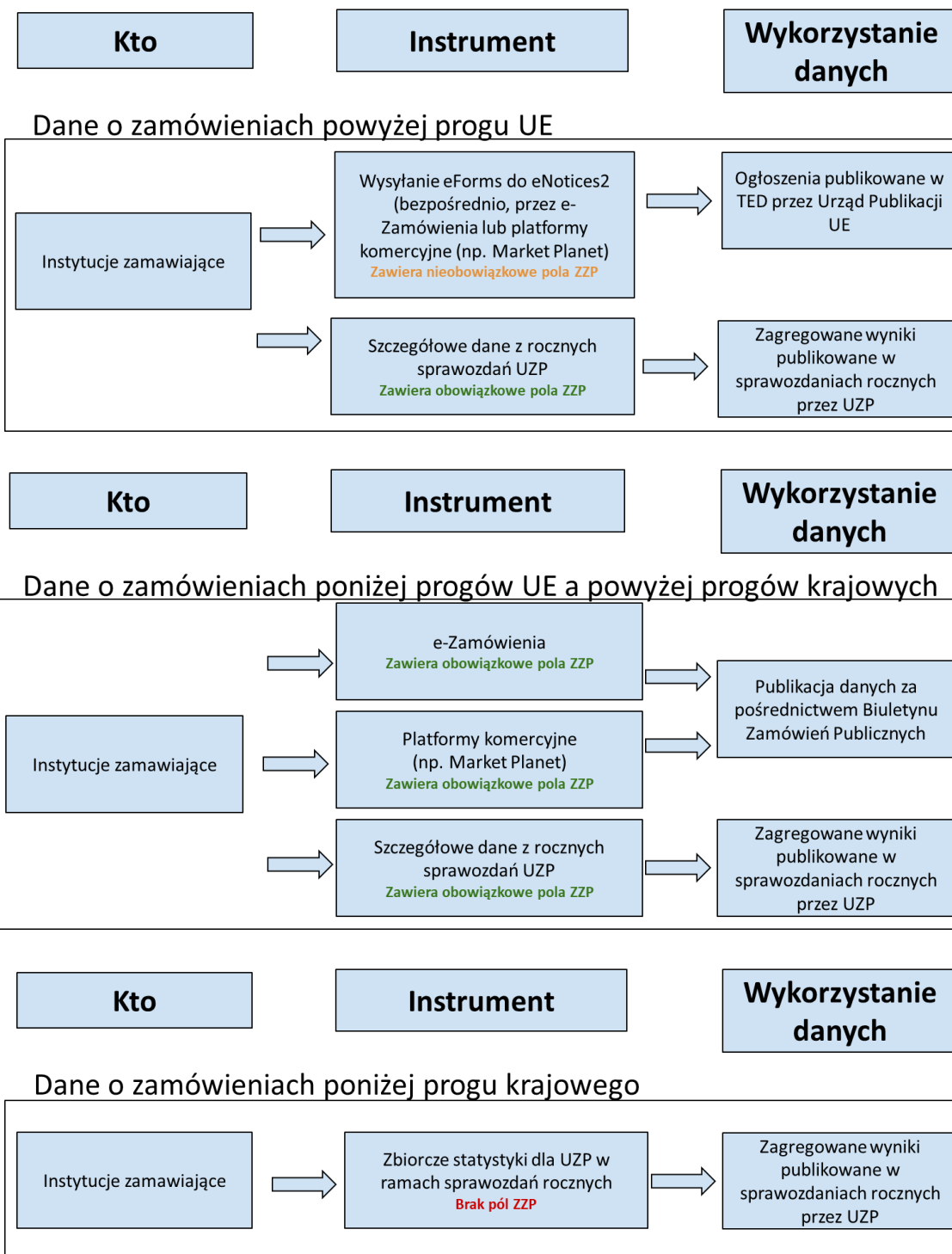
W przeciwieństwie do innych filarów Metodologii wdrażania ZZP, nasze zalecenia dotyczące poprawy monitorowania ZZP w Polsce zostały przedstawione w odrębnym raporcie. Raport *Wytyczne dla kolejnych etapów wdrażania mechanizmu monitorowania zielonych zamówień publicznych (ZZP) w Polsce* opisuje sześć praktycznych kroków mających na celu wzmocnienie ram monitorowania i rozwój praktyk zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce.

8.1 Stan gromadzenia i monitorowania danych ZZP

W odróżnieniu od wielu innych krajów, Polska posiada już podstawy systemu monitorowania ZZP, w tym rutynową sprawozdawczość w ramach Biuletynu Zamówień Publicznych (będącego częścią elektronicznego systemu zamówień publicznych) oraz roczne sprawozdania instytucji zamawiających. Mechanizmy te wykazują pewne braki (zob. rozdział 8.1.3), ale stanowią dobrą podstawę do zbudowania najwyższej klasy systemu monitorowania ZZP.

8.1.1 Gromadzenie danych w zależności od progów zamówień

W Polsce funkcjonują trzy główne segmenty informacji o zamówieniach publicznych: (1) powyżej unijnego progu TED, (2) powyżej krajowego progu publikacji zamówień oraz (3) poniżej progu krajowego. Zakres informacji i sposoby dostępu do nich różnią się znacznie w zależności od wartości zamówienia. Ogłoszenia o zamówieniach mogą być ogłaszane za pośrednictwem własnej platformy, która może być platformą dedykowaną, platformą komercyjną lub platformą eZamowienia, bezpłatnym narzędziem udostępnianym zamawiającym. Na Rys. 15 przedstawiono przegląd przepływów danych w zależności od progu wartości zamówienia, z zaznaczeniem, że analiza stosowania ZZP jest możliwa tylko w wybranych segmentach i często ogranicza się do informacji publikowanych w rocznych sprawozdaniach UZP.



Rys. 15 Przegląd procesów gromadzenia danych ZP w Polsce

Informacje o zamówieniach powyżej progów TED UE

Powyżej progów UE instytucje zgłaszają informacje o zamówieniach (głównie ogłoszenia o przetargach i udzieleniu zamówienia) do centralnej bazy danych zamówień publicznych UE, czyli TED. Mogą to robić

(1) za pośrednictwem tzw. [eSenders](#), czyli certyfikowanych podmiotów przesyłających dane do Komisji Europejskiej w formie e-formularzy. W Polsce działa 7 eSenderów, w tym [eB2B](#), [Open Nexus Sp. z o.o.](#), [MarketPlanet](#), [ZetoPZP](#), [Sidas PZP](#), [Portal PZP](#), oraz [e-Zamówienia](#), który obecnie wdraża nowe formularze elektroniczne i odświeży usługę w 2024 r. Alternatywnie mogą (2) bezpośrednio przesyłać informacje o zamówieniach za pośrednictwem Dziennika Urzędowego UE.

Progi publikacji TED to:

- Roboty budowlane: 5 538 000 EUR
- Usługi: 143 000 EUR
- Dostawy: 143 000 EUR
- Wszystkie inne dostawy i usługi w sektorach gospodarki wodnej, energetyki i transportu: 443 000 EUR.

Chociaż eForms zawiera odpowiednie pola dotyczące ZZZ, nie ma obowiązku ich wypełniania. W związku z tym, w przypadku postępowań o udzielenie zamówienia powyżej progów UE, surowe dane służące do śledzenia ZZZ nie są publicznie dostępne. W toku naszych konsultacji zamawiający zgłaszali również wyzwania techniczne związane z korzystaniem z eForms, które zniechęcają ich do wprowadzania dodatkowych informacji na temat ZZZ.

Ponadto, instytucje zamawiające „ręcznie” raportują swoje zamówienia powyżej progu unijnego do UZZ, w tym dane dotyczące ZZZ. Następnie UZZ publikuje statystyki dotyczące ZZZ na poziomie krajowym w swoich rocznych sprawozdaniach (zob. rozdział 8.1.2 i Rys. 10).

Informacje o zamówieniach powyżej krajowego progu zamówień publicznych, ale poniżej progów UE

W przypadku postępowań o udzielenie zamówienia o wartości przekraczającej krajowy próg 130 000 PLN, instytucje zamawiające muszą co roku składać sprawozdania do UZZ (zob. sekcja 8.1.2). Równoległe informacje o zamówieniach w tym segmencie wartości są gromadzone i publikowane centralnie, zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Informacje o zamówieniach (głównie ogłoszenia o przetargach i udzielonych zamówieniach) są gromadzone i publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych za pośrednictwem portalu e-Zamówienia.

Ustawa Prawo zamówień publicznych oraz odpowiednie rozporządzenie określają dokładny zakres informacji. Art. 272 ustawy Prawo zamówień publicznych wskazuje, że ogłoszenie publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych powinno zawierać nazwę i adres zamawiającego oraz przedmiot zamówienia lub konkursu.

Informacje publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych obejmują również niektóre aspekty ZZZ. Przepis ten odnosi się również do [rozporządzenia](#) Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2020, poz. 2439), które wskazuje szczegółowe pola danych, które muszą lub mogą – w zależności od przyjętego trybu udzielenia zamówienia – zostać zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych. W szczególności zamawiający muszą informować, czy stosowali **wymagania związane z realizacją zamówienia**

- w tym dotyczące aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych, zgodnie z art. 96 ustawy Prawo zamówień publicznych, lub
- w zakresie żądania określonej etykiety lub wskazania mającego zastosowanie wymagania określonej etykiety, zgodnie z art. 104 ustawy Prawo zamówień publicznych w odniesieniu do zamówień obejmujących szczególne aspekty środowiskowe, społeczne lub inne.

Ponadto instytucja zamawiająca w celu wyboru najkorzystniejszej oferty, może kierować się **kryteriami jakościowymi**, takimi jak:

- aspekty społeczne, środowiskowe lub innowacyjne zgodnie z art. 242 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, lub
- określona etykieta lub wskazanie mającego zastosowanie wymagania określonej etykiety zgodnie z art. 104 ustawy Prawo zamówień publicznych, lub
- rachunek kosztów cyklu życia jako część kryterium kosztu zgodnie z art. 245 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Udostępnianie danych o zamówieniach za pośrednictwem API

Dostęp do danych publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych możliwy jest za pośrednictwem interfejsu programowania aplikacji (API). API to rodzaj interfejsu oprogramowania, który umożliwia komunikację między dwoma lub więcej programami komputerowymi lub komponentami.

W przypadku postępowań o wartości poniżej progów unijnych (ale przekraczających 130 000 zł) dane są dostępne za pośrednictwem kilku punktów końcowych API, które pozwalają na przesyłanie i pobieranie przez systemy zewnętrzne informacji związanych z różnymi aspektami i etapami procesów udzielania zamówień.

Dokumentacja API jest dostępna na [tej stronie](#), zawierającej dokumentację dostępu do danych dla użytkowników zewnętrznych pod linkiem o nazwie "*Załącznik 3 - Instrukcja integracji z API BZP*". Plik ten zawiera podstawowe informacje (np. punkty końcowe dla 15 różnych typów powiadomień, formaty danych, metody HTTP, parametry zapytań itp.), a także pliki JSON zawierające słowniki list kodowych dla określonych zmiennych.

Łącznie publikowane są dane dla 15 typów powiadomień. Punkty końcowe API dla każdego typu ogłoszenia zwracają zarówno dane tabelaryczne, jak i zawartość HTML, która zawiera dodatkowe pola danych. Typy powiadomień to:

- ContractNotice (ogłoszenie o zamówieniu)
- AgreementIntentionNotice (ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy)
- TenderResultNotice (ogłoszenie o wynikach postępowania)
- CompetitionNotice (ogłoszenie o konkursie)
- CompetitionResultNotice (ogłoszenie o wynikach konkursu)
- NoticeUpdateNotice (ogłoszenie o zmianie ogłoszenia)
- AgreementUpdateNotice (ogłoszenie o zmianie umowy)
- ContractPerformingNotice (ogłoszenie o wykonaniu umowy)

- CircumstancesFulfillmentNotice (ogłoszenie o spełnianiu okoliczności, o których mowa w art. 214 ust.1 pkt 11-14 ustawy Prawo zamówień publicznych)
- SmallContractNotice (ogłoszenie dotyczące zamówienia, dla którego nie ma obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych)
- ConcessionNotice (ogłoszenie o koncesji)
- ConcessionIntentionAgreementNotice (ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy koncesji)
- NoticeUpdateConcession (ogłoszenie o zmianie ogłoszenia dot. koncesji)
- ConcessionAgreementNotice (ogłoszenie o zawarciu umowy koncesji)
- ConcessionUpdateAgreementNotice (ogłoszenie o zmianie umowy koncesji).

Dokumentacja zawiera krótki opis każdego typu ogłoszenia. Chociaż jest to niezbędna informacja, przydatna do rozpoczęcia pracy, nie ma opisu, w jaki sposób dane podzielone na 15 plików są ze sobą powiązane pod względem etapów zamówień publicznych.

Ponadto dokumentacja zawiera krótki opis 23 pól danych, które są wspólne dla różnych typów ogłoszeń. Jednak wiele przydatnych informacji znajduje się w kolumnie "htmlBody". W związku z tym użytkownik musi pobrać dane, parsując elementy HTML, a następnie przeprowadzając pewne czyszczenie danych, np. konwertując ciągi znaków na liczby całkowite.

Dokumentacja nie zawiera informacji o każdej ze zmiennych, które można pobrać z parsowania zawartości pola HTML. Chociaż znaczenie wielu pól można zinterpretować na podstawie ich nazw, nie jest możliwe zrobienie tego samego dla wszystkich zmiennych. Należy zauważyć, że zawartość pola HTML różni się znacznie w przypadku niektórych z 15 typów ogłoszeń. Podsumowując, te atrybuty danych dostępnych za pośrednictwem interfejsu API utrudniają użytkownikom nieposiadającym zaawansowanych umiejętności efektywne korzystanie z danych. Istnieje zatem możliwość poprawy w celu dostosowania zbioru danych Biuletynu Zamówień Publicznych do zasad [open data](#), dzięki czemu publikacja danych będzie bardziej użyteczna do celów monitorowania ZZP w Polsce. Przedstawiamy konkretne rekomendacje dotyczące udoskonalenia API w Załączniku A do raportu *Wytyczne dla kolejnych etapów wdrażania mechanizmu monitorowania zielonych zamówień publicznych (ZZP) w Polsce*.

Informacje o zamówieniach poniżej krajowego progu zamówień publicznych, zamówieniach sektorowych i zamówieniach wyłączonych z ustawy Prawo zamówień publicznych

W przypadku zamówień poniżej krajowego progu zamówień wynoszącego 130 000 PLN, zamówień sektorowych oraz zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa o wartości niższej niż progi unijne, a także zamówień wyłączonych z ustawy Prawo zamówień publicznych informacje nie są gromadzone w sposób systemowy ani ustandaryzowany. W praktyce instytucje zamawiające gromadzą odpowiednie informacje w swoich wewnętrznych bazach danych. Zgodnie z art. 82 ustawy Prawo zamówień publicznych, instytucje zamawiające są zobowiązane do corocznego przekazywania UZP pewnych danych statystycznych dotyczących zamówień poniżej progu krajowego. Instytucje muszą jednak zgłaszać jedynie całkowitą wartość zamówień udzielonych poniżej progu, a takie zbiorcze statystyki nie pozwalają na dalszą

analizę lub wgląd w ZZP. Dane te są następnie ujmowane w rocznym sprawozdaniu z realizacji zamówień publicznych w Polsce, przygotowywanym i przedkładanym przez UZP Radzie Ministrów.

[Ministerstwo Finansów rozważa obecnie, w jaki sposób publikować dane o wydatkach poniżej progu krajowego w sposób bardziej systemowy](#), a rozwiązanie to ma wejść w życie do 2026 roku. Trwają prace nad określeniem szczegółowego zakresu danych i sposobu ich publikacji w nowym scentralizowanym rejestrze.

8.1.2 Roczne sprawozdania sporządzane przez UZP

Coroczne raporty UZP dotyczące realizacji zamówień publicznych w Polsce stanowią kluczową podstawę do analizy i publikacji danych dotyczących zamówień publicznych (zob. Rys. 10). Art. 82 ustawy Prawo zamówień publicznych zobowiązuje wszystkie instytucje zamawiające do corocznego przekazywania Prezesowi UZP szerokiego zakresu informacji. Zgłaszają one głównie zamówienia powyżej progu krajowego i unijnego, dla zamówień o niskiej wartości przekazując jedynie zbiorcze statystyki.

Na potrzeby rocznej sprawozdawczości instytucje zamawiające przechowują wewnętrzne bazy danych dotyczące zamówień, na przykład w programie Excel, ponieważ nie mają łatwego dostępu ani możliwości transferu danych, które wcześniej przekazały za pośrednictwem platform elektronicznych. Z naszych konsultacji wynika, że nie mają one wiedzy o możliwości dostępu do danych wprowadzonych do systemu e-Zamówienia podczas udzielania zamówień. Nawet jeśli dostęp do danych jest możliwy, wydają się nie być świadomi tego procesu. Prowadzi to do zbędnego, ręcznego wprowadzania informacji do lokalnej bazy danych po wprowadzeniu ich do systemu e-Zamówienia, co pozornie zwiększa obciążenie administracyjne bez widocznej wartości dodanej.

§ 1 ust. 1 pkt 8 [Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania \(Dz.U. z 2021, poz. 2463\)](#) wymienia następujące aspekty środowiskowe, w odniesieniu do których instytucje mają obowiązek składać sprawozdania:

- czy, w odniesieniu do zdolności technicznej lub zawodowej wykonawców, określono wymóg spełniania wymagań odpowiednich **systemów lub norm zarządzania środowiskowego** zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- czy w **kryteriach oceny ofert** określono aspekty środowiskowe przez odwołanie się do aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia, o których mowa w art. 242 ust. 2 ustawy, czy też przez zastosowanie kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia, o którym mowa w art. 245 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych
- czy w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia określono **wymagania związane z realizacją zamówienia** obejmujące aspekty środowiskowe, o których mowa w art. 96 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- czy określono **etykiety** związaną z aspektami środowiskowymi albo inny przedmiotowy środek dowodowy, o których mowa w art. 104 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Powyższe wymogi prawne są następnie przekładane na formularze sprawozdawcze, za pomocą których instytucje zamawiające składają sprawozdania do Urzędu Zamówień Publicznych. Odpowiedni [formularz sprawozdawczy](#) zawiera następujące pola informacyjne:

- Numer ogłoszenia BZP/Dz. Urz. UE
- Rodzaj zamówienia
- Przedmiot zamówienia (wskazany poprzez kod CPV)
- Tryb udzielenia zamówienia
- Wartość zawartej umowy
- Określenie **w opisie przedmiotu zamówienia** wymagań środowiskowych zgodnie z art. 101 ustawy Prawo zamówień publicznych (Tak/Nie)
- Określenie wymogu spełniania wymagań odpowiednich systemów lub norm zarządzania środowiskowego, zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (Tak/Nie)
- Określenie **w kryteriach oceny ofert** aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej, o których mowa w art. 242 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych (Tak/Nie)
- Zastosowanie **kryterium kosztu** z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia, o którym mowa w art. 245 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (Tak/Nie)
- Określenie wymagań związanych z realizacją zamówienia obejmujących aspekty środowiskowe, o których mowa w art. 96 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (Tak/Nie)
- Określenie **etykiety** związanej z aspektami środowiskowymi albo innego przedmiotowego środka dowodowego, o których mowa w art. 104 ustawy Prawo zamówień publicznych (Tak/Nie)

Raport roczny UZP z 2022 r. zawiera specjalny rozdział poświęcony ZZP (UZP, 2023). Podsumowano w nim kluczowe wskaźniki i zmiany oparte na opisanej powyżej sprawozdawczości, w tym liczbę instytucji zamawiających, które udzieliły zielonych zamówień, liczbę i wartość zamówień udzielonych z uwzględnieniem aspektów środowiskowych oraz wykorzystanie bardziej szczegółowych instrumentów, takich jak rachunek kosztów cyklu życia. Statystyki rozróżniają zamówienia na towary, roboty budowlane i usługi, a także porównują wyniki z poprzednimi latami.

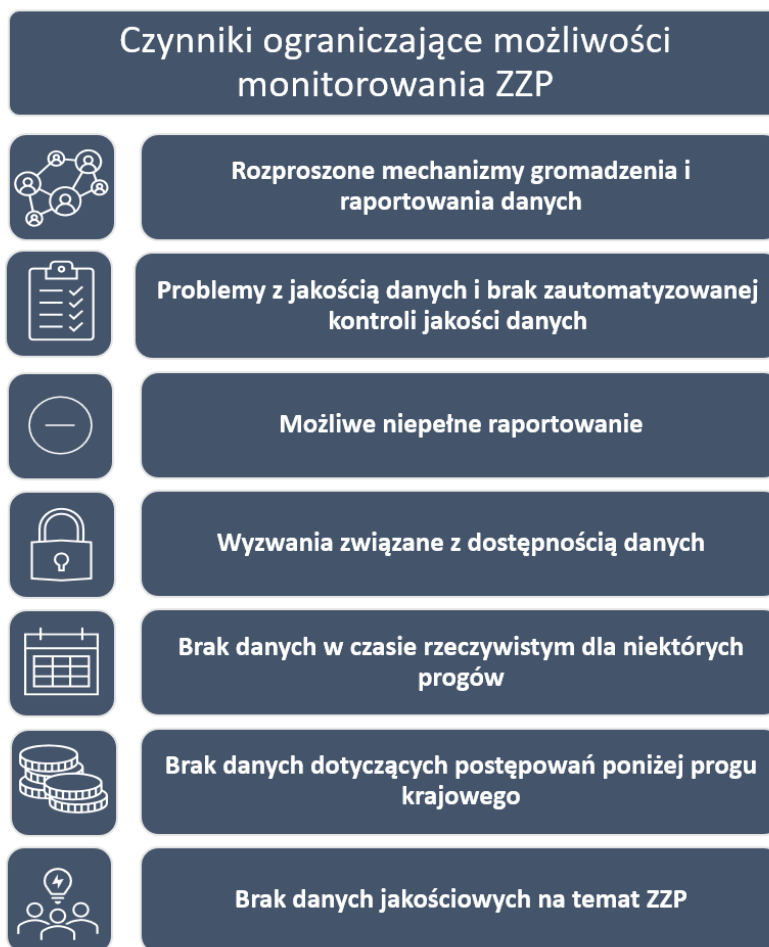
Obecny sposób monitorowania ZZP w raportach rocznych jest wystarczający do śledzenia postępów realizacji celów ZZP określonych w Polityce zakupowej państwa. Na przykład sprawozdanie roczne pokazuje liczbę zamówień, w których zastosowano kryteria środowiskowe lub rachunek kosztów cyklu życia. Sprawozdania roczne przedstawiają jednak tylko zagregowane statystyki na poziomie krajowym, co utrudnia dalszą analizę. Mimo że instytucje zamawiające za pośrednictwem rocznych sprawozdań i platform internetowych przekazują wiele szczegółowych informacji na temat swoich zamówień, informacje te nie są publicznie dostępne.

8.1.3 Luki i ograniczenia w zakresie gromadzenia i monitorowania danych ZZP

Obecna sytuacja w zakresie gromadzenia i monitorowania danych dotyczących ZZP w Polsce ujawnia istotne luki i ograniczenia, które utrudniają skuteczne wdrażanie polityki i procesy decyzyjne (zob. Rys. 11). Sprawozdania roczne przedstawiane przez UZP zawierają jedynie ogólne dane statystyczne, co oznacza, że instytucje zamawiające nie mogą uzyskać wglądu we własne wyniki w zakresie ZZP. Brak szczegółowych, aktualnych informacji utrudnia instytucjom ocenę ich postępów, identyfikację wyzwań i podejmowanie świadomych decyzji. Ponadto sprawozdania roczne nie zawierają informacji na temat ZZP w odniesieniu do zamówień o wartości poniżej progu krajowego, co prawdopodobnie prowadzi do zaniżania danych na temat zielonych praktyk zakupowych.

Brak danych na temat ZZP w różnych regionach, sektorach i instytucjach również utrudnia skuteczne działania na rzecz realizacji polityki, ponieważ ministerstvom i innym kluczowym interesariuszom trudno jest ocenić, gdzie ZZP działają dobrze, a które obszary wymagają dodatkowego wsparcia. Ponadto roczna sprawozdawczość nie pozwala na monitorowanie w czasie rzeczywistym i szybkie podejmowanie działań naprawczych. Nie umożliwia również użytkownikom interakcji z danymi źródłowymi i dążenia danych do poziomu szczegółowych informacji na temat realizacji ZZP przez różne instytucje zamawiające. Poprawa dostępności danych na potrzeby monitorowania ZZP w celu wykazania osiągnięć, mocnych stron i wszelkich niedociągnięć odpowiednich instytucji w sposób przyjazny dla użytkownika ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zbiorowej, wykraczającej poza odpowiedzialne departamenty, odpowiedzialności za wdrażanie ZZP i osiąganie pozytywnych skutków. W obecnej formie gromadzenie danych dotyczących zamówień w Polsce prowadzi do powielania wysiłków i znacznego obciążenia administracyjnego, ponieważ instytucje zamawiające muszą wprowadzać swoje dane zarówno za pośrednictwem platform internetowych, jak też składać roczne sprawozdania do UZP. Na potrzeby rocznej sprawozdawczości instytucje prowadzą ręczną ewidencję swoich procedur, co może przyczyniać się do problemów z jakością danych. Podsumowując, systemowi monitorowania ZZP w Polsce brakuje skutecznych, zautomatyzowanych środków kontroli jakości danych oraz zapewnienia użyteczności i wiarygodności informacji.

Interesariusze dysponujący odpowiednimi umiejętnościami technicznymi mogą uzyskać dostęp do informacji ZZP dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia powyżej i poniżej progu unijnego za pośrednictwem interfejsu API Biuletynu Zamówień Publicznych. Okazuje się to jednak bardzo trudne ze względu na niekompletne instrukcje i dokumentację, w połączeniu ze złożonością i brakiem jasności przy obsłudze nieoczyszczonych danych i zbiorów danych, które są przechowywane w wielu plikach, według typów ogłoszeń, bez jasnych definicji tych typów. Jedynymi informacjami dotyczącymi ZZP, które są łatwo dostępne dla opinii publicznej i obejmują dużą część wartości zamówień w Polsce, są zbiorcze statystyki zawarte w rocznych sprawozdaniach UZP. W związku z tym badacze i organizacje społeczeństwa obywatelskiego z trudem mogą wypełniać swoją rolę polegającą na generowaniu dodatkowych wniosków na temat wdrażania i wpływu ZZP oraz nadzorowaniu procesu upowszechnienia ZZP.



Rys. 16 Czynniki ograniczające możliwości monitorowania ZPP w Polsce

8.2 Studia przypadków dotyczące monitorowania ZPP

8.2.1 Międzynarodowe studium przypadku: Monitorowanie ZPP na Litwie

W 2021 r. Litewski Urząd Zamówień Publicznych (LUZP) usprawnił monitorowanie ZPP poprzez włączenie kryteriów ZPP do tabeli wyników dla jednostek administracji publicznej. Inicjatywa ta miała na celu gromadzenie i prezentację danych w celu skutecznego monitorowania ZPP. Następnie w 2022 r. LUZP wprowadził kompleksowe narzędzie monitorujące ([Žaliejį pirkimai pagal pirkimų skelbimuose pildomą informaciją](#)) do śledzenia konkretnych wymogów ZPP w specyfikacjach technicznych, kryteriach udzielania zamówień i klauzulach umownych. Narzędzie to zapewniło szczegółowy wgląd w przyjęcie praktyk w zakresie zielonych zamówień publicznych w litewskich instytucjach publicznych. LUZP i decydenci w Ministerstwie Środowiska mogą łatwo zobaczyć, które sektory i instytucje pozostają w tyle

we wdrażaniu ZZZ, co pozwala im szybko zapewnić ukierunkowaną pomoc i zainicjować niezbędne zmiany prawne.

Narzędzie monitorujące ZZZ na Litwie pokazuje, jakie kryteria ZZZ były stosowane najczęściej i przez które instytucje (zob. Rys. 17). Pomaga również, w celu wzajemnego uczenia się, znaleźć dokumenty przetargowe wykorzystywane przez określone instytucje w konkretnych zakupach.



Rys. 17 Narzędzie monitorujące stosowanie kryteriów ZZZ na Litwie

Na potrzeby pulpitu monitorującego zastosowano następujące **źródła danych**:

- Sprawozdania w biuletynie
- Sprawozdania roczne
- Sprawozdania centralnej jednostki zakupowej, oraz
- Sprawozdania biuletynowe o udzielonych zamówieniach (dane o wyłączeniach z ZZZ).

LUZZ stale udoskonala system monitorowania, aby umożliwić bardziej **szczegółową analizę**. Od 2023 r. narzędzie monitorujące ZZZ umożliwia głębszą analizę poszczególnych instrumentów ZZZ i poziomów ich wykorzystania, a także prawidłowości stosowania ZZZ w różnych procedurach, w oparciu o raporty z biuletynu zamówień publicznych. Na przykład w październiku 2023 r. zamówieniami kwalifikowanymi jako ZZZ było 97,5% uproszczonych postępowań o udzielenie zamówienia, 89,8% postępowań o małej wartości i 100% konkursów. Narzędzie do monitorowania pokazuje również, na którym etapie zamówienia najczęściej stosowane są zielone kryteria: klauzule umowne, a następnie specyfikacje techniczne, wymagania dotyczące dostawców, wymagania kwalifikacyjne i kryteria udzielenia zamówienia.

Co ważne, wszystkie poprzednie zamówienia, w których zastosowano określone zielone kryteria, można znaleźć na liście i uzyskać do nich dostęp przez **narzędzie monitorujące, co umożliwia instytucjom zamawiającym uczenie się od siebie nawzajem**. Baza danych zawiera między innymi nazwę instytucji

zamawiającej, identyfikator przetargu, wartość zamówienia, przedmiot zamówienia, klasyfikację jako zamówienie zielone lub konwencjonalne oraz listę wyłączeń w przypadku, gdy nie zastosowano ZZP (zob. Rys. 18). Za pośrednictwem platformy zamawiający mogą uzyskać dostęp bezpośrednio do dokumentacji przetargowej, dzięki czemu mogą zapoznać się z rzeczywistymi przykładami.

The screenshot shows the 'Search ads' interface of the Lithuanian Public Procurement Office. It features a search bar with filters for 'Purchaser code', 'Purchase number', 'Is purchasing green?', 'Environmental requirements', 'Type of purchase object', and 'Purchase object name'. Below the filters is a table of search results. The table has columns for 'Purchaser code', 'Name of procurement officer', 'Advertisement number', 'Date of publication', 'Purchase number in worklist', 'Purchase object name', 'Is shopping Green?', and 'Environmental requirements according to'. The results list several procurement entries for AB Lithuanian Railways, including items like air conditioning systems, railway track contracts, and rental of tablets.

Purchaser code	Name of procurement officer	Advertisement number	Date of publication	Purchase number in worklist	Purchase object name	Is shopping Green?	Environmental requirements according to
110053842	AB Lithuanian Railways	2023-606708	10/31/2023	695649	No. 22642 Installation of air conditioning systems in Vitnius and Kaunas technical premises	yes	Clause 4.1 of the procedure description (minimum environmental protection criteria)
110053842	AB Lithuanian Railways	2023-605740	10/30/2023	695467	No. 24858 Interstation Views - Žalsiai II railway track contracts purchase of	yes	Clause 4.3 of the procedure description (requirements of the environmental protection management system)
110053842	AB Lithuanian Railways	2023-605904	10/30/2023	695590	works no. 22648-1 Installation of centralized air conditioning systems MRC of Kaunas	yes	Clause 4.4.4 of the procedure description (independently determined environmental protection criteria)
110053842	AB Lithuanian Railways	2023-603280	10/24/2023	693564	24244 Rental of tablets with accessories	yes	Subsection 4.1 of the procedure description (minimum environmental protection criteria)
110053842	AB Lithuanian Railways	2023-605269	10/20/2023	693293	23138 TOOLS AND PARTS THEREOF (MECHANICAL)	yes	Clause 4.4.4 of the procedure description (self-determined environmental protection criteria)
110053842	AB Lithuanian Railways	2023-604487	10/20/2023	693043	Installation of air conditioning systems in the technical premises of Klaipėda and Šiauliai	yes	Clause 4.1 of the procedure description (minimum environmental protection criteria)
110053842	AB Lithuanian Railways	2023-600886	10/20/2023	693136	24883 Structural expertise services of the slopes that were displaced during the reconstruction of the Kaunas-Palėmonas railway section	yes	Clause 4.4.3 of the procedure description (for the purchase only of an intangible nature (intellectual or other service not related to

At the bottom of the interface, there are buttons for 'Green purchases', 'Environmental requirements', 'Purchase documents', 'Search ads', and 'Information for the user'. A footer note states: 'The project "Increasing energy efficiency in Lithuania" (No. LIFE20 IPC/LT/000002) is financed by the European Union and Lithuania at the expense of the Republic.'

Rys. 18 Baza danych zielonych zamówień oparta na informacjach zawartych w ogłoszeniach o zamówieniach

System monitorowania LUZP wyposażony jest w przyjazny dla użytkownika interfejs umożliwiający zamawiającym wprowadzanie danych w ramach ustrukturyzowanego procesu. Proces ten obejmuje wskazanie, czy dane zamówienie jest „zielone” zgodnie z rozporządzeniem właściwego ministra oraz określenie instrumentów ZZP wykorzystywanych na różnych etapach procesu udzielania zamówienia. Aby przekazać swoje dane, instytucje zamawiające muszą wykonać następujące czynności:

1. System najpierw pyta, czy dane zamówienie można zaklasyfikować jako zielone w świetle odpowiedniego rozporządzenia właściwego ministra. Dostępne są dwie odpowiedzi: Tak/Nie.
2. Po udzieleniu odpowiedzi twierdzącej system prosi o wybór spośród poniższych opcji (dopuszcza się wybór wielokrotny):
 - a. Zgodność z minimalnym poziomem kryteriów ochrony środowiska
 - b. Oznaczenie ekologiczne (typ 1)
 - c. System zarządzania środowiskowego
 - d. Produkty objęte zamówieniem znajdują się na urzędowej liście zalecanych produktów zielonych

- e. Pozycje objęte zamówieniem mają charakter innowacyjny o ograniczonym wpływie na środowisko
 - f. Zamówienie dotyczy usług intelektualnych (zwolnionych z kryteriów ZZZ)
 - g. Zgodność z samodzielnie opracowanym kryteriami ochrony środowiska.
3. Następnie system pyta o etap postępowania przetargowego, na którym zastosowano wymienione instrumenty:
- a. Specyfikacja techniczna
 - b. Kwalifikacje dostawcy
 - c. Inne wymagania dla dostawców (np. certyfikat EMAS)
 - d. Kryteria wyboru dostawcy według kwalifikacji
 - e. Kryteria oceny złożonej oferty
 - f. Warunki realizacji zamówienia.

Następnie LUZZ używa Microsoft Power BI do analizy i wizualizacji danych.

W przyszłości Litwa planuje rozwinąć monitorowanie ZZZ poprzez pomiar efektów środowiskowych, a nie tylko opisanych powyżej procedur zamówień publicznych lub produktów. Wspólne wysiłki Ministerstwa Środowiska i Politechniki Kowieńskiej mają na celu opracowanie metodologii oceny oddziaływania ZZZ, z naciskiem na mierniki środowiskowe jako kluczowe wskaźniki efektywności. Poprzez gromadzenie szczegółowych danych na temat zamawianych produktów i ich specyfikacji, Litwa dąży do oceny emisji dwutlenku węgla i innego wpływu na środowisko w całym cyklu życia.

Monitorowanie ZZZ online jest centralnym elementem litewskich reform ZZZ i okazało się kluczowe dla śledzenia postępów i zapewniania ukierunkowanego wsparcia. Open Contracting Partnership opisuje to podejście bardziej szczegółowo [tutaj](#). Więcej informacji na temat monitorowania wpływu ZZZ przedstawiono w raporcie badawczym [Monitoring Progress in Green Public Procurement](#) opracowanym przez IISD (International Institute for Sustainable Development).

8.2.2 Międzynarodowe studium przypadku: Narzędzie nawigacyjne *Buying Green* w Republice Dominikańskiej

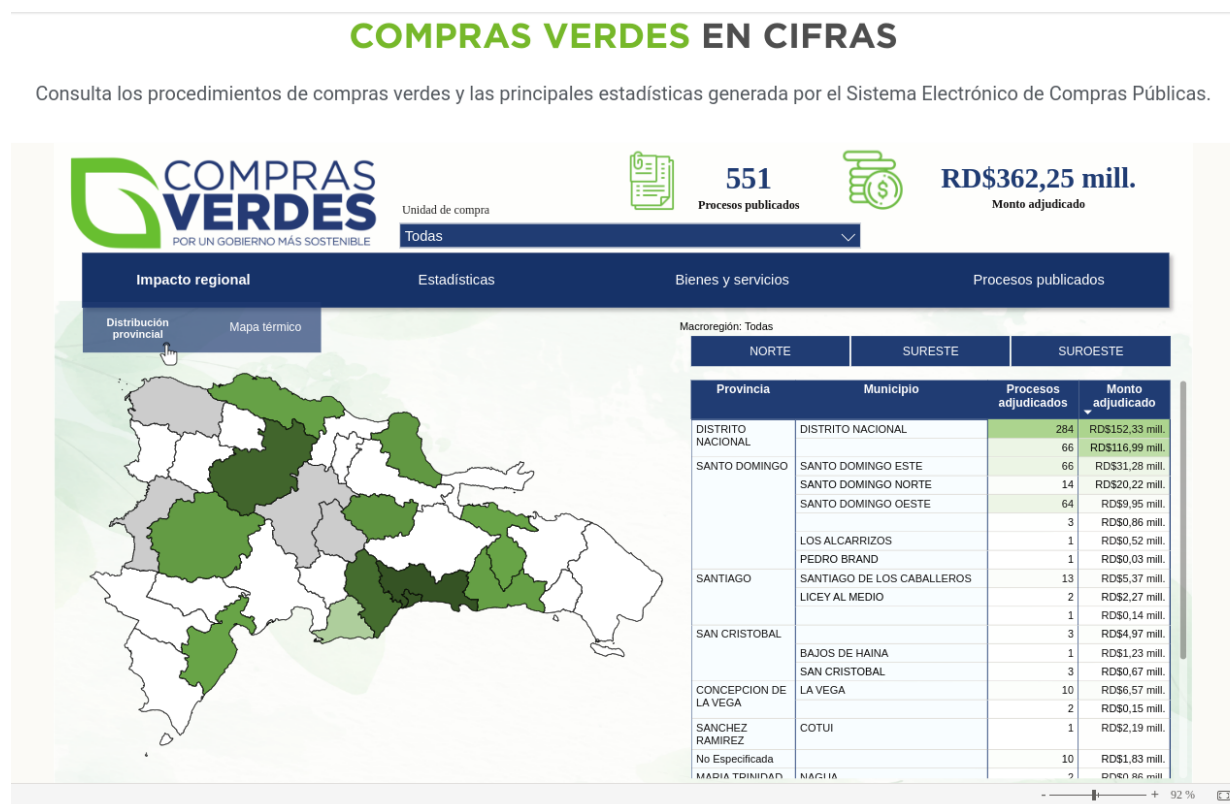
W Republice Dominikańskiej za śledzenie procesów zamówień we wszystkich lokalnych i centralnych instytucjach rządowych w kraju odpowiada Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). W lutym 2023 r. DGCP i Ministerstwo Środowiska opublikowały wspólnie [Politykę Zielonych Zakupów](#), której celem jest, aby zamówienia na towary, roboty budowlane i usługi przez rząd wywierały mniejszy negatywny wpływ na środowisko i promowały efektywne wykorzystanie zasobów.

DGCP wdrożyła **narzędzie nawigacyjne *Buying Green***, służące monitorowaniu procesu wdrażania przyjętej Polityki. *Buying Green* uwzględnia wszystkie procedury zamówień publicznych oznaczone w systemie e-zamówień jako „zielone” – przy czym zielone kryteria stanowią również część urzędowej

dokumentacji dotyczącej specyfikacji technicznej. Dane przesyłane są bezpośrednio z Rządowego Elektronicznego Systemu Zamówień Publicznych. Urzędnicy odpowiedzialni za obsługę zamówień publicznych oznaczają przedmiotowe procedury jako „zielone” przed wprowadzeniem ich do systemu. Zadaniem DGCP jest zapewnienie zgodności procedur z kryteriami na platformie.

Stosowanie ZZP jest w Republice Dominikańskiej dobrowolne. DGCP korzysta z licznych instrumentów zachęty do korzystania z zielonych kryteriów – najnowszym pomysłem są przyznawane co kwartał nagrody dla zamawiających o najbardziej „zielonych” procedurach. Obecnie Polityka obejmuje 13 sugerowanych produktów priorytetowych, dla których zaleca się stosowanie zielonych wymagań, a jej uzupełnieniem są wytyczne z zielonymi specyfikacjami technicznymi dla każdego z nich.

Narzędzie nawigacyjne służy monitorowaniu różnorodnych danych – w tym liczby i wartości zamówień publicznych uwzględniających zielone kryteria ogółem, z analizą według zamawiających, kodu CPV, branży i regionu. Monitorowanie najbardziej zielonych zamawiających i produktów stało się proste. Narzędzie może wizualizować dane według regionu, sektora, instytucji zamawiających, a także prezentować wszystkie postępowania w formie dużej tabeli. (zob. Rys. 19).



Rys. 19 Regionalny rozkład ZZP w Republice Dominikańskiej

Do tego, Republika Dominikańska posiada **kalkulator śladu węglowego**, który nie został jeszcze wprowadzony do domeny publicznej. Jest to baza danych zawierająca informacje na temat powszechnie zamawianych i kupowanych produktów, wraz z danymi na temat ich śladu węglowego. Kalkulator wykorzystuje sztuczną inteligencję do przewidywania śladu węglowego konkretnego produktu. Następnie, w zależności od ilości, która ma zostać zakupiona, oblicza całkowity oczekiwany ślad węglowy określonego postępowania przetargowego.

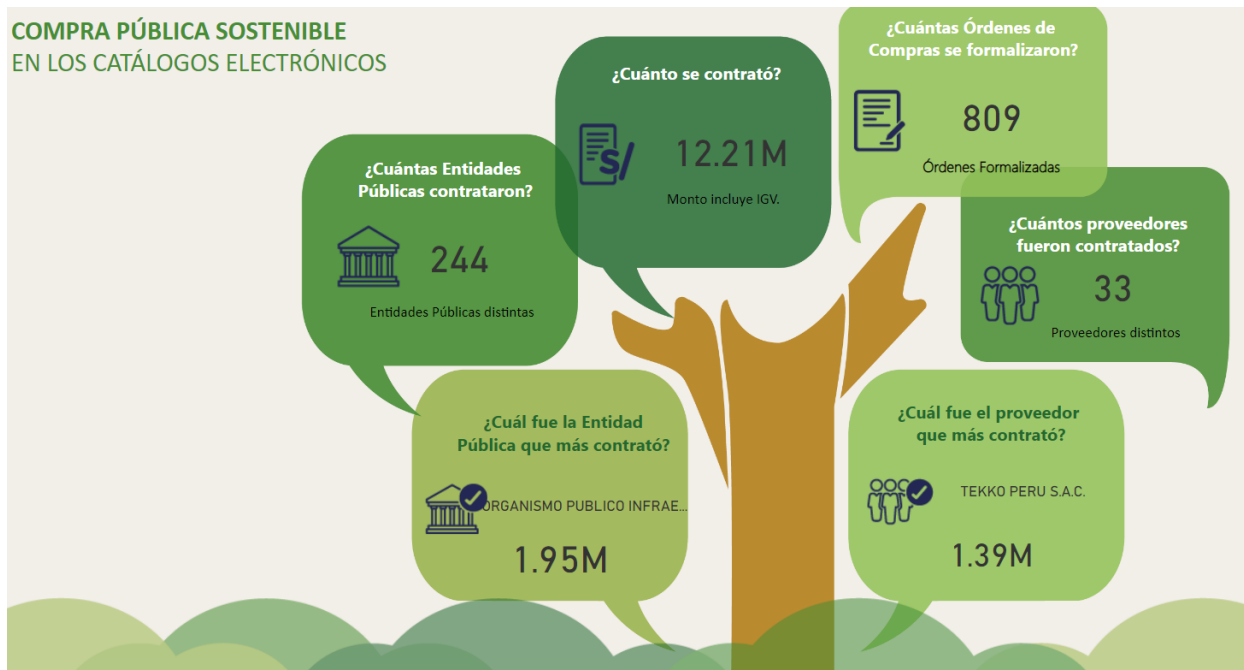
8.2.3 Międzynarodowe studium przypadku: System śledzenia zakupów w Peru

Centralna jednostka zakupowa Peru, Peru Compras, korzysta z [Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado \(SEACE\)](#) do śledzenia zamówień, uzyskując cenny wgląd w działania związane z zamówieniami. W październiku 2022 r. Peru Compras wprowadziło narzędzie nawigacyjne o nazwie [Zrównoważone Zamówienia Publiczne](#) który monitoruje ZZZP w **trzech obszarach wydatków**: klimatyzatory, papier i tonery do drukarek. Narzędzie nawigacyjne w czasie rzeczywistym przedstawia informacje na temat zamówień realizowanych za pośrednictwem peruwiańskich katalogów elektronicznych, eksponując produkty spełniające kryteria środowiskowe.

W przypadku klimatyzatorów, papieru i tonerów do drukarek, Peru Compras opracowało **standardowe specyfikacje techniczne** zamieszczone w katalogu elektronicznym. Specyfikacje te obejmują uznane na świecie certyfikaty, takie jak certyfikat EU Ecolabel i Forest Stewardship Council (FSC), a także systemy zarządzania ISO 14001, zapewniające referencje środowiskowe dla wymienionych produktów. Dzięki ustrukturyzowanym i wystandaryzowanym specyfikacjom technicznym, Peru Compras ma pewność, że produkty zawarte w katalogu elektronicznym spełniają rygorystyczne kryteria ekologiczne, eliminując potrzebę monitorowania specyfikacji stosowanych przez poszczególne podmioty zamawiające. Wykorzystanie katalogów elektronicznych ze znormalizowanymi specyfikacjami technicznymi okazało się skuteczną strategią gwarantującą stosowanie zielonych kryteriów w Peru.

Narzędzie nawigacyjne ZrZZP jest dostępny dla obywateli, podmiotów publicznych, dostawców i ogółu społeczeństwa. Użytkownicy mogą przeglądać kwoty zakontraktowane miesięcznie, podzielone na kategorie według marki, wielkości dostawcy (MSP lub inne), podmiotu zamawiającego, regionu i innych odpowiednich filtrów. Przy użyciu Microsoft Power BI dane są wizualizowane na **wielu infografikach i wykresach**. Na przykład na Rys. 20 przedstawiono kluczowe wskaźniki dotyczące ZZZP na klimatyzatory, obejmujące wartość i liczbę zamówień, łączną liczbę instytucji zamawiających i wykonawców, a także wykonawcę, który dostarczył najwięcej klimatyzatorów i instytucje zamawiające najbardziej aktywne w tej kategorii wydatków.

Ponadto Peru Compras publikuje dane źródłowe w formacie open data, umożliwiając zainteresowanym stronom przeprowadzanie niezależnych analiz i dalsze zwiększanie przejrzystości procesów zamówień publicznych.



Rys. 20 ZPP na klimatyzatory realizowane za pośrednictwem katalogów elektronicznych w Peru

8.3 Rekomendacje w zakresie danych i monitorowania

Aby ustanowić solidny i przejrzysty system monitorowania, UZP, Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz inni kluczowi interesariusze powinni zająć się brakami i ograniczeniami obecnych mechanizmów monitorowania ZPP. Usprawnione gromadzenie i analiza danych w Polsce może wspierać świadome kształtowanie polityki na poziomie krajowym, generując jednocześnie cenne wnioski dla instytucji zamawiających, prywatnych przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego.

Rekomendacje dotyczące usprawnienia procesu gromadzenia danych i monitorowania ZPP zostały szczegółowo opisane w odrębnym raporcie – *Wytyczne dla kolejnych etapów wdrażania mechanizmu monitorowania zielonych zamówień publicznych (ZPP) w Polsce*. W raporcie towarzyszącym przedstawiono również szczegółowe przykłady proponowanych wskaźników do pomiaru zarówno wyników, jak i oddziaływania ZPP. Podsumowując, rekomendowane są następujące rozwiązania:

8.3.1 Rekomendacja 16: Opracowanie scentralizowanego, przyjaznego dla użytkownika systemu monitorowania ZPP.

Zalecamy wprowadzenie w Polsce scentralizowanego, przyjaznego dla użytkownika systemu monitorowania ZPP. Platforma internetowa, prowadzona przez UZP przy wsparciu Ministerstwa Rozwoju i Technologii, zapewni interesariuszom łatwy dostęp do danych dotyczących efektywności ZPP w oparciu o uzgodnione wskaźniki monitorowania.

8.3.2 Rekomendacja 17: Umożliwienie gromadzenia bardziej szczegółowych danych i poprawa ich jakości.

Gromadzenie bardziej szczegółowych danych i poprawa ich jakości będą miały kluczowe znaczenie dla śledzenia postępów w zwiększaniu skali stosowania ZZP. Wiąże się to z dodaniem warstwy etykietowania w danych dotyczących zamówień publicznych w celu głębszego zrozumienia, a także ustanowieniem solidnego mechanizmu walidacji danych, co pomoże poprawić ich jakość. Sugerujemy, aby to UZP był wiodącą instytucją wdrażającą tę rekomendację.

8.3.3 Rekomendacja 18: Uzupełnienie systemu monitorowania o regularne kontrole jakości.

Zalecamy uzupełnienie ilościowego systemu monitorowania o badania jakościowe w celu lepszego zrozumienia wyzwań i możliwości związanych z ZZP. Badania takie mogą obejmować ankiety, wywiady, grupy fokusowe i studia przypadków, organizowane przez UZP i Międzyresortowy Zespół ds. ZZP.

8.3.4 Rekomendacja 19: Poprawa dostępności danych.

Sugerujemy usprawnienie dostępu do danych ZZP poprzez lepszą dokumentację interfejsów programowania aplikacji (API) i przestrzeganie ustalonych standardów, takich jak Open Contracting Data Standard. Rekomendujemy, aby instytucją wiodącą był tu UZP, we współpracy z Ministerstwem Rozwoju i Technologii.

9 Wnioski i dalsze kroki

Warunki dla wdrożenia ZZP w Polsce są obiecujące, dzięki solidnym ramom prawnym i inicjatywom wspierającym określonym w Polityce zakupowej państwa. W niniejszym raporcie opisano aktualny stan działań i postępów w zakresie ZZP w Polsce, zidentyfikowano luki i przedstawiono rekomendacje dotyczące każdego z filarów, które wymagają wzmocnienia, aby zwiększyć skalę stosowania ZZP. Przedstawione rekomendacje są możliwe do realizacji i zostały przedyskutowane z interesariuszami ZZP w Polsce.

Mimo że Polska rozpoczęła swoją drogę w kierunku ZZP wiele lat temu, nadal stoją przed nią wyzwania, które w dużej mierze wynikają z szerszych problemów związanych z systemem zamówień publicznych. Niski poziom konkurencji i zaangażowania MŚP, niekompletne dane i ograniczona wiedza specjalistyczna w zakresie ZZP podkreślają potrzebę reform systemowych wykraczających poza same tylko inicjatywy ZZP. Pokonanie tych przeszkód wymaga holistycznego podejścia, integrującego wysiłki w dziedzinie ZZP z szerszymi reformami zamówień publicznych w celu profesjonalizacji i zmniejszenia barier dla udziału MŚP.

Jak zadeklarowano w Polityce zakupowej państwa, włączenie ZZP do głównego nurtu polityki w Polsce wymaga zmiany kulturowej w kierunku zrównoważonego rozwoju i wyjścia poza wąsko rozumiane przestrzeganie prawa. Stopniowo podejmowane działania, koncentrujące się początkowo na łatwo dostępnych obszarach, takich jak ekologiczne pojazdy i zrównoważona żywność, mogą utorować drogę do

szerszej integracji ZZZP w bardziej złożonych sektorach o jeszcze większym wpływie na środowisko, takich jak budynki i infrastruktura, a także w innych sektorach, dla których kryteria ZZZP są łatwo dostępne.

Istniejące w Polsce dane dotyczące zamówień publicznych są często niekompletne i nie ułatwiają analiz związanych z ZZZP. Stopniowa poprawa architektury danych może usprawnić gromadzenie i monitorowanie danych dotyczących ZZZP, ułatwiając podejmowanie decyzji opartych na dowodach. Jednocześnie zamawiający i decydenci polityczni nie muszą czekać na lepsze warunki w zakresie gromadzenia danych, aby rozwijać swoje inicjatywy związane z ZZZP.

Tabela 24 podsumowuje stan bieżący, luki i zalecenia dotyczące zwiększenia skali ZZZP w Polsce. Dla każdej rekomendacji sugerujemy organizację, która poprowadzi wdrożenie, oraz interesariuszy, którzy będą kluczowi dla wsparcia procesu. Zidentyfikowaliśmy również sześć rekomendacji priorytetowych w oparciu o ich znaczące oddziaływanie i możliwość realizacji w krótkim terminie.

Temat	Sytuacja bieżąca	Luki i wyzwania	Rekomendacje i sugerowana instytucja odpowiedzialna (wiodąca/wspierająca)
<p>Filar 1: Uzasadnienie biznesowe</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ogromna siła nabywcza zamówień publicznych Niski poziom ZZZP: W 2022 r. tylko około 2% zamówień zawierało kryteria środowiskowe, jednak ze względu na obowiązujące obecnie w Polsce monitorowanie ZZZP należy spodziewać się, że będzie to wartość niedoszacowana. Wyraźne korzyści wynikające ze stosowania ZZZP dla instytucji zamawiających, przedsiębiorstw, osiągnięcia 	<ul style="list-style-type: none"> Nie wszyscy zamawiający są świadomi argumentów przemawiających za zielonymi zamówieniami, w tym bezpośrednich oszczędności, korzyści społecznych i istniejących zobowiązań prawnych. Ekspertom technicznym w departamentach merytorycznych brakuje wiedzy na temat korzyści płynących z ZZZP i ich obowiązków. Stosowanie ZZZP jest utrudnione przez powszechne obawy dotyczące kosztów, wpływu na konkurencję i pewności prawnej. 	<p>#1: Zbieranie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji o oszczędnościach i dodatkowych korzyściach płynących z ZZZP (UZP / Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP oraz uczelnie wyższe) → rekomendacja priorytetowa</p> <p>#2: Intensyfikacja działań komunikacyjnych związanych z ZZZP. (Ministerstwo Rozwoju i Technologii / Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP) → rekomendacja priorytetowa</p>

	<p>strategicznych celów Polski i tworzenia zdrowych warunków życia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mocne argumenty za stosowaniem ZZP w zamówieniach na żywność i pojazdy 		
<p>Filar 2: Sprzyjające ramy prawne i instytucjonalne</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Obowiązujące w Polsce Prawo zamówień publicznych oraz Polityka zakupowa państwa stanowią solidne ramy prawne i polityczne dla ZZP. • Stosowanie ZZP jest w większości dobrowolne, ale przepisy sektorowe w coraz większym stopniu wymagają stosowania ZZP, a władze centralne mają obowiązek wdrożenia Polityki zakupowej państwa. 	<ul style="list-style-type: none"> • ZZP wymagają intensywniejszej współpracy pomiędzy wieloma interesariuszami. • Kluczowi interesariusze borykają się z brakiem zasobów, które umożliwiłyby im wprowadzenie stopniowych zmian w ZZP. • Zamawiający wahają się przed dobrowolnym stosowaniem ZZP ze względu na kulturę zamówień publicznych, w której priorytetem jest przestrzeganie przepisów prawa. • W systemie zamówień publicznych brakuje kluczowej instytucji dysponującej niezbędnymi zasobami i możliwościami w zakresie opracowywania i dostarczania szkoleń, porad i materiałów dotyczących ZZP. 	<p>#3: Powierzenie Międzyresortowemu Zespołowi ds. ZZP koordynacji i przyspieszenia wdrażania ZZP. (Ministerstwo Rozwoju i Technologii / Międzyresortowy Zespół ds. ZZP) → rekomendacja priorytetowa</p> <p>#4: Wprowadzenie obowiązku stosowania ZZP (Międzyresortowy Zespół ds. ZZP / Ministerstwo Rozwoju i Technologii)</p> <p>#5: Opracowanie wewnętrznych strategii zakupowych jako narzędzia instytucjonalizacji ZZP. (Instytucje zamawiające / UZP i Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)</p> <p>#6: Pozycjonowanie nowej Platformy Internetowej jako kluczowego centrum</p>

			kompetencyjnego, udostępniającego wiedzę, doradztwo i współpracę (Ministerstwo Rozwoju i Technologii / UZP)
Filar 3: Zaangażowanie rynkowe	<ul style="list-style-type: none"> • Instytucje zamawiające dostrzegają wartość współpracy z rynkiem, ale rzadko się w nią angażują. • Niska konkurencyjność w zamówieniach publicznych, niezależnie od zielonych kryteriów. • Wiele firm jest gotowych na zielone kryteria w zamówieniach na żywność i pojazdy lub są chętne by dostosować swoje praktyki. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ubieganie się o zamówienia publiczne jest nieatrakcyjne dla firm, zwłaszcza MŚP, ze względu na skomplikowane procedury i wysokie ryzyko dla wykonawców. • Instytucje zamawiające rzadko współpracują z potencjalnymi dostawcami, aby zrozumieć, co rynek może im zaoferować. 	<p>#7: Przeprowadzenie oceny gotowości rynku dla innych obszarów wydatków. (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju / Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)</p> <p>#8: Ułatwienie małym firmom i firmom z ograniczonym doświadczeniem w zakresie ZZP dostępu do zielonych przetargów. (instytucje zamawiające / Międzyresortowy Zespół ds. ZZP)</p>
Filar 4: Profesjonalizacja	<ul style="list-style-type: none"> • Instytucje zamawiające polegają głównie na wiedzy i doświadczeniu własnego personelu w zakresie stosowania ZZP. • Udostępnienie niektórych szkoleń 	<ul style="list-style-type: none"> • Instytucje zamawiające, menedżerowie, pracownicy ds. zamówień publicznych i eksperci w departamentach merytorycznych nie mają motywacji do stosowania ZZP. • Zamawiającym i ekspertom technicznym często brakuje wiedzy i umiejętności, aby 	#9: Rozszerzenie dostępu do kompleksowych szkoleń i materiałów poradnikowych dotyczących ZZP dla zamawiających, ekspertów technicznych, wykonawców, kontrolerów i decydentów (UZP / Ministerstwo Rozwoju i Technologii,

	<p>i wydarzeń na temat ZZZP oraz rozwój nowej Platformy Internetowej</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wdrożenie kompetencji ZZZP w ProcurCompEU może zwiększyć umiejętności w zakresie ZZZP. 	<p>włączyć kryteria środowiskowe do przetargów.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zamawiający i kluczowi interesariusze nie mają wystarczającego dostępu do szkoleń odpowiadających ich potrzebom. 	<p>Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP) → rekomendacja priorytetowa</p> <p>#10: Stworzenie silniejszych zachęt do stosowania ZZZP (instytucje zamawiające / Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP)</p>
<p>Filar 5: Narzędzia wdrażania</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Różnorodne raporty, wytyczne i narzędzia dostępne głównie na stronie internetowej UZP. • Polityka zakupowa państwa zachęca do stosowania takich narzędzi jak ekoetykiety, pozacenowe kryteria oceny ofert, systemy zarządzania środowiskowego i kalkulacja kosztów cyklu życia. • Zamawiający chcieliby korzystać ze studiów przypadku, dokumentów wzorcowych i praktycznych wskazówek. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zamawiający i personel techniczny często nie są świadomi istniejących narzędzi i zasobów dotyczących ZZZP. • Wiele materiałów koncentruje się w dużej mierze na wymogach prawnych i proceduralnych i nie zapewnia praktycznych, łatwych w użyciu wskazówek. • Zamawiającym brakuje łatwych narzędzi do kalkulacji kosztów cyklu życia i szkoleń w zakresie dokonywania zamówień w oparciu o koszty długoterminowe, a nie najniższą cenę zakupu. 	<p>#11: Nadanie priorytetu kryteriom środowiskowym przy zamawianiu żywności i transportu (instytucje zamawiające / UZP)</p> <p>#12: Udoskonalenie materiałów dotyczących ZZZP (UZP / Ministerstwo Rozwoju i Technologii)</p> <p>#13: Stworzenie bazy danych przykładów i kryteriów ZZZP (Ministerstwo Rozwoju i Technologii / Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP)</p> <p>#14: Ułatwienie oceny ofert w oparciu o rachunek kosztów cyklu życia (Ministerstwo Rozwoju i Technologii / UZP)</p> <p>#15: Włączenie klauzul dotyczących ZZZP do szablonów zamówień i wzorów umów (UZP / Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP)</p>

<p>Filar 6: Monitoring</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Polska posiada już solidny system monitorowania ZZZP, w tym regularną sprawozdawczość za pośrednictwem Biuletynu Zamówień Publicznych oraz roczną sprawozdawczość instytucji zamawiających. • Postępy w zakresie ZZZP wraz z kluczowymi wskaźnikami krajowymi są publikowane przez UZZP w sprawozdaniach rocznych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dane dotyczące ZZZP są dostępne w ograniczonym zakresie, brakuje informacji regionalnych i sektorowych oraz statystyk dotyczących ZZZP poniżej krajowego progu zamówień. • Coroczna publikacja statystyk ZZZP na poziomie ogólnym nie pozwala na wgląd w sytuację poszczególnych instytucji zamawiających, co utrudnia podejmowanie świadomych decyzji. • Dostęp do danych jest trudny, a obecna sprawozdawczość powoduje znaczne obciążenie administracyjne. • Monitorowanie utrudniają zastrzeżenia dotyczące jakości i kompletności danych. 	<p>#16: Opracowanie scentralizowanego, przyjaznego dla użytkownika systemu monitorowania ZZZP (UZZP / Ministerstwo Rozwoju i Technologii) → rekomendacja priorytetowa</p> <p>#17: Umożliwienie gromadzenia bardziej szczegółowych danych i poprawa ich jakości (UZZP / Ministerstwo Rozwoju i Technologii) → rekomendacja priorytetowa</p> <p>#18: Uzupełnienie systemu monitorowania o regularne kontrole jakości (UZZP / Międzyresortowy Zespół ds. ZZZP)</p> <p>#19: Poprawa dostępności danych (UZZP / Ministerstwo Rozwoju i Technologii)</p>
---------------------------------------	---	---	--

Tabela 24 Stan bieżący, luki i rekomendacje

Nasze rekomendacje zakładają wieloaspektowe podejście do stymulowania wdrożenia ZZZP w oparciu o sześć kluczowych filarów, od wzmocnienia ram prawnych po zapewnienie praktycznych narzędzi ZZZP. Choć wszystkie te rekomendacje mogą w znacznym stopniu przyczynić się do rozwoju bardziej ekologicznych praktyk zakupowych i zapewnić zachęty dla kupujących w Polsce, **sugerujemy priorytetowe potraktowanie sześciu rekomendacji** (zob. Streszczenie)

- Powierzenie Międzyresortowemu Zespołowi ds. ZZZP koordynacji i przyspieszenia wdrażania ZZZP (#3)
- Rozszerzenie dostępu do kompleksowych szkoleń i materiałów poradnikowych dotyczących ZZZP dla zamawiających (#9)
- Zbieranie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji o oszczędnościach i dodatkowych korzyściach płynących z ZZZP (#1)

- Intensyfikacja działań komunikacyjnych związanych z ZZP (strategia komunikacji) (#2)
- Opracowanie scentralizowanego, przyjaznego dla użytkownika systemu monitorowania ZZP (#16)
- Umożliwienie gromadzenia bardziej szczegółowych danych i poprawa ich jakości (#17).

Poprawa komunikacji odgrywa kluczową rolę w zwiększaniu świadomości i zaangażowania w ZZP wśród interesariuszy. Podkreślanie wymiernych korzyści płynących z ZZP, w tym oszczędności kosztów, poprawy relacji z dostawcami i korzyści dla środowiska, może zwiększyć wsparcie i promować kulturę zrównoważonego rozwoju. Biorąc pod uwagę jak kluczową rolę będzie odgrywać komunikacja przy wdrażaniu wielu rekomendacji przedstawionych w niniejszym raporcie, sugerujemy, aby Ministerstwo Rozwoju i Technologii było instytucją wiodącą przy opracowywaniu kompleksowej strategii komunikacji dla ZZP, która została szerzej opisana poniżej.

Przyjmując rekomendacje i działania przedstawione w niniejszym raporcie, Polska może wykorzystać swoje sprzyjające ramy prawne i długotrwałe wysiłki na rzecz ZZP, aby osiągnąć cele Polityki zakupowej państwa, zainicjować zmianę kultury zamówień i wygenerować wymierne korzyści dla swoich obywateli i środowiska.

9.1 Rekomendacja przekrojowa: Opracowanie i wdrożenie strategii komunikacji dotyczącej ZZP

Potrzeba lepszej komunikacji na temat ZZP była podczas badań jednym z często powtarzających się tematów. Sukces szeregu rekomendacji zależy od wdrożenia strategii komunikacji, która zwiększy świadomość tematyki ZZP, będzie sprzyjać zmianie zachowań, ułatwi dostęp do szkoleń i zasobów oraz zachęci interesariuszy do współpracy. W szczególności, ukierunkowana komunikacja ma kluczowe znaczenie dla:

- prezentacji uzasadnienia biznesowego i najlepszych praktyk ZZP w celu dostarczenia zamawiającym praktycznych przykładów, przewyższenia typowych obaw związanych z ZZP i zwiększenia świadomości na temat działań podejmowanych w ramach ZZP
- pozycjonowania nowej Platformy Internetowej jako centrum kompetencyjnego wiedzy, doradztwa i współpracy w zakresie zamówień publicznych;
- wprowadzenia obowiązku stosowania ZZP, ponieważ jest mało prawdopodobne, aby formalne zobowiązania prawne przyniosły oczekiwane korzyści, jeśli nie będą im towarzyszyć ukierunkowana komunikacja i szkolenia;
- priorytetowego traktowania kryteriów środowiskowych w zamówieniach na żywność i transport. Aby zapewnić powszechne stosowanie kryteriów ZZP, wszelkie zmiany prawne i polityczne muszą być uzupełnione o proaktywną komunikację i szkolenia;
- powierzenia Międzyresortowemu Zespołowi ds. ZZP zadań związanych z koordynacją i przyspieszeniem wdrażania ZZP, w szczególności poprzez zachęcanie członków Zespołu do informowania opinii publicznej, własnych organizacji i podległych jednostek o działaniach i zamierzeniach związanych z ZZP.
- organizowania regularnych forów nabywców/dostawców na terenie całego kraju

Polityka zakupowa państwa już teraz dostrzega potrzebę lepszej komunikacji i przewiduje kampanię komunikacyjną mającą na celu zaangażowanie szeregu interesariuszy za pośrednictwem mediów społecznościowych, komunikatów prasowych i artykułów. Ponadto przez cały okres obowiązywania Polityki organizowane będą konferencje dla praktyków zajmujących się zamówieniami publicznymi, poświęcone wdrażaniu i ocenie priorytetów Polityki. Opracowanie strategii komunikacji jest także elementem zaleceń dotyczących wdrażania zrównoważonych zamówień publicznych Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP) (zob. UNEP, 2021, sekcja 6.6).

Zdecydowanie zalecamy udoskonalenie i zintensyfikowanie wszystkich planowanych działań za pomocą kompleksowej strategii komunikacji i planu działania w zakresie ZZP. Jako instytucja odpowiedzialna za Politykę zakupową państwa i przewodniczenie Międzyresortowemu Zespołowi ds. ZZP, Ministerstwo Rozwoju i Technologii wydaje się być najbardziej kompetentne do kierowania tymi działaniami. Biorąc pod uwagę fakt, że stosowne zespoły zarówno w Ministerstwie, jak i w UZP są niewielkie, pomyślnie opracowanie i wdrożenie strategii będzie najprawdopodobniej wymagało partnerstwa z ekspertami ds. komunikacji i dodatkowych zasobów.

Aby jeszcze silniej wesprzeć wysiłki komunikacyjne, ministerstwa i instytucje zamawiające powinny opracować mapę drogową komunikacji, która będzie wspierać ich plany związane z ZZP dla danego segmentu rynku. Tego rodzaju mapy drogowe są narzędziami komunikacyjnymi, które pomagają instytucjom zamawiającym w informowaniu o strategiach dla kategorii lub katalogów dla określonych sektorów. Pozwoliłoby to na powiadomienie z wyprzedzeniem zarówno nabywców rządowych, jak i rynku dostaw o tym, kiedy zostanie wprowadzony obowiązek stosowania ZZP. Mogłoby to być oparte na wspomnianej wcześniej analizie kategorii pod kątem wpływu na środowisko, ale także gotowości rynku. Na przykład w Wielkiej Brytanii Krajowa Służba Zdrowia (NHS) opracowała mapę drogową dla dostawców, aby informować i edukować dostawców w zakresie wymogów zerowej emisji netto.

Kolejne etapy opracowania strategii komunikacji dla ZZP

Opracowanie strategii komunikacji dla ZZP w Polsce wymaga podjęcia szeregu działań w celu zapewnienia skutecznego przekazu i odpowiedniego odbioru. W pierwszym kroku Ministerstwo i inni partnerzy zaangażowani w strategię powinni zdefiniować cele, jasno określając, co chcą osiągnąć poprzez działania komunikacyjne. Idealnie byłoby, gdyby cele były konkretne i mierzalne. Aby wesprzeć rekomendacje przedstawione w niniejszym raporcie, cele mogą obejmować:

- Podnoszenie świadomości: Prezentacja uzasadnienia biznesowego dla ZZP, takiego jak oszczędności kosztów w całym cyklu życia produktu lub zewnętrzne wymagania dotyczące zielonych zamówień. Należy również informować rynek o planach w zakresie ZZP, aby pomóc dostawcom dostosować się do przyszłych potrzeb.
- Budowanie potencjału: Wspieranie partnerskiego uczenia się poprzez udostępnianie studiów przypadków i doświadczeń profesjonalistów ZZP w Polsce. Budowanie umiejętności w zakresie ZZP poprzez dzielenie się dostępnymi zasobami, wskazówkami i szkoleniami na temat ZZP.
- Centrum Kompetencyjne ZZP: Ustanowienie Platformy Internetowej jako głównego ośrodka szkoleń, zasobów i porad dotyczących ZZP.
- Zmiana kultury: Wspieranie przeorientowania kultury zamówień publicznych z przestrzegania przepisów na innowacyjność i zrównoważony rozwój.
- Zwiększenie skali ZZP: Szersze stosowanie aspektów środowiskowych w przedmiocie zamówienia, kryteriach wyboru i oceny oraz klauzulach dotyczących realizacji zamówienia.

- Wspólne zrozumienie: Pomoc różnym interesariuszom zamówień publicznych, takim jak specjaliści ds. zamówień publicznych, eksperci techniczni, dostawcy i kontrolerzy, w lepszym zrozumieniu wzajemnych potrzeb i obowiązków.

Przy opracowywaniu strategii komunikacji ZZZP dla Polski najważniejsze jest zidentyfikowanie **docelowych odbiorców**, aby móc skutecznie przekazywać zasady zrównoważonych zamówień publicznych i płynące z nich korzyści. Głównymi odbiorcami docelowymi są zamawiający odpowiedzialni za prowadzenie postępowań zamówieniowych, personel techniczny zaangażowany w definiowanie potrzeb i specyfikacji zamówień oraz kierownicy instytucji zamawiających, którzy odgrywają kluczową rolę w promowaniu ZZZP w swoich organizacjach. Ponadto, decydenci polityczni są nieodzowną grupą docelową mającą wpływ na kształtowanie polityki i wywieranie presji politycznej na przyjęcie ZZZP. Kontrolerzy, choć czasami postrzegani jako hamulcowi ekologicznych praktyk zakupowych, również muszą być włączeni w działania, by zagwarantować zgodność z prawem i promować zgodność z celami zrównoważonego rozwoju. Wreszcie, angażowanie firm i dostawców ma krytyczne znaczenie, ponieważ ich aktywność jest niezbędna dla powodzenia ZZZP i muszą dobrze rozumieć możliwości i wymagania związane ze zrównoważonymi zamówieniami, aby skutecznie uczestniczyć w procesach zamówień publicznych. Skierowanie przekazu do tych zróżnicowanych grup odbiorców pomoże stworzyć kompleksową i skuteczną strategię komunikacji ZZZP, dostosowaną do konkretnych potrzeb i zainteresowań każdej z tych grup.

Kolejnym krokiem będzie opracowanie **kluczowego przekazu** dla strategii komunikacji ZZZP w Polsce, co wymaga dotarcia do różnych odbiorców i uświadomienia im znaczenia i wykonalności zrównoważonych praktyk zakupowych. Potencjalne komunikaty, które będą wspierać rekomendacje zawarte w niniejszym raporcie mogą brzmieć następująco:

- Polityka zakupowa państwa ma na celu stymulowanie zrównoważonych zamówień publicznych, odzwierciedlając zaangażowanie Polski w zrównoważony rozwój. Instytucje zamawiające na szczeblu centralnym mają obowiązek jej wdrożenia, a tym samym dokonywania bardziej ekologicznych zamówień, a wszystkie pozostałe instytucje są zachęcane do zwiększenia skali stosowania ZZZP.
- W Polsce konieczna jest zmiana kulturowa w zakresie zamówień publicznych, uznająca kluczową rolę zamówień publicznych dla realizacji celów państwa wykraczających poza funkcje administracyjne i przestrzeganie przepisów.
- Wdrożenie ZZZP jest możliwe nawet przy ograniczonych zasobach wewnętrznych, a w Polsce istnieją już udane przykłady ich stosowania.
- ZZZP niekoniecznie muszą być droższe, bardziej czasochłonne czy ograniczać konkurencję.
- Zasoby, szkolenia i narzędzia są łatwo dostępne dla różnych grup interesariuszy, w szczególności na Platformie Internetowej.

Strategia komunikacji może wykorzystywać różnorodne dostępne w Polsce **kanały komunikacji** w celu rozpowszechniania kluczowych komunikatów, angażowania interesariuszy i promowania zmiany kultury zamówień publicznych. Przykładowo, członkowie Międzyresortowego Zespołu ds. ZZZP mogą dzielić się informacjami na temat ZZZP i prac Zespołu we własnych organizacjach, podległych agencjach i szerszej opinii publicznej. Mogą to robić w formie wewnętrznych biuletynów, artykułów czy briefingów podczas spotkań. Z czasem, głównym krajowym kanałem komunikacji na temat ZZZP powinna stać się Platforma Internetowa. Zgodnie z praktyką stosowaną w innych krajach, Centrum Kompetencyjne mogłoby

publikować regularny biuletyn ZZP (lub ZrZZP) zawierający studia przypadków, praktyczne wskazówki i informacje o wydarzeniach. Konferencje poświęcone ZZP i ceremonie wręczenia nagród dla mistrzów ZZP są również sprawdzonymi sposobami podnoszenia świadomości na temat zielonych zamówień publicznych i mogą być dalej rozwijane. Ponadto eksperci ds. zamówień publicznych mogą dzielić się swoimi doświadczeniami i poradami technicznymi w artykułach, można też wykorzystać media społecznościowe do podnoszenia świadomości tematyki ZZP w ujęciu ogólnym.

Kolejnym etapem tworzenia strategii komunikacji jest opracowanie **planu treści**, określającego tematy, formaty i częstotliwość publikacji materiałów komunikacyjnych. Biorąc pod uwagę, że istniejące obecnie zasoby ZZP to głównie raporty tekstowe skupiające się na aspektach prawnych i proceduralnych, szczególnie ważne będzie tworzenie atrakcyjnych i przystępnych treści. Plan treści powinien zawierać różnorodne elementy, w tym studia przypadków, doświadczenia liderów ZZP i historie sukcesu, aby inspirować i informować interesariuszy. Ponadto można zapewnić doradztwo techniczne i szkolenia w zakresie opracowywania kryteriów, korzystania z narzędzi i interpretacji przepisów. Promowanie możliwości szkoleniowych i wydarzeń będzie dodatkowo intensyfikować zaangażowanie i wspierać rozpowszechnianie wiedzy na temat ZZP.

Efektywne **angażowanie interesariuszy i budowanie partnerstw** ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia skali stosowania ZZP w Polsce. Mając świadomość, że żaden pojedynczy podmiot nie jest w stanie osiągnąć tego celu samodzielnie, niezbędna jest współpraca z uczelniami wyższymi, organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną środowiska oraz instytucjami takimi jak PARP i Polskie Centrum Badań i Certyfikacji. Tworząc partnerstwa, można wzmocnić wysiłki komunikacyjne, docierając do szerszego grona odbiorców. Wspólne inicjatywy, kampanie i wydarzenia pomagają podnosić świadomość i stymulować działania w zakresie ZZP. Ponadto zachęcanie do zaangażowania w postaci dyskusji, wydarzeń i uczestnictwa w odpowiednich forach sprzyja wymianie wiedzy i współpracy między zainteresowanymi stronami, ułatwiając przyjmowanie i wdrażanie praktyk ZZP w różnych sektorach.

Strategia komunikacji powinna zawierać zapisy dotyczące **monitorowania, oceny i wyciągania wniosków**. Definiując jasne wskaźniki efektywności, Ministerstwo Rozwoju i Technologii i inne zainteresowane strony mogą śledzić zasięg i oddziaływanie inicjatyw komunikacyjnych. Odpowiednie wskaźniki mogą obejmować liczbę subskrybentów biuletynu, udział w wydarzeniach, ruch na Platformie Internetowej i zgłoszenia do punktu informacyjnego, które posłużą jako punkty odniesienia do oceny skuteczności działań komunikacyjnych. Ponadto strategia powinna być możliwa do adaptacji i zawierać zapisy dotyczące rewizji i udoskonalania stosowanych metod w oparciu o informacje zwrotne i zmieniające się potrzeby. Ciągłe uczenie się na podstawie doświadczeń i wyników zagwarantuje, że strategia komunikacji pozostanie responsywna i dopasowana do celów promowania wdrażania Polityki zakupowej państwa i włączania ZZP do głównego nurtu polityki w Polsce.

10 Załącznik (A) do Metodologii wdrażania ZZP (w osobnym dokumencie)

11 Bibliografia

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych. (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1289)

Bechauf, R., Turley, L., Casier, L. (2023). The CO2 Performance Ladder as a Tool for Low-Carbon Procurement. <https://www.iisd.org/publications/report/co2-performance-ladder-tool-low-carbon-procurement>

Bluehill. (2022). Badanie jakościowe w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych udzielonych w Polsce w 2020 r. – Raport końcowy. <https://www.gov.pl/web/uzp/raport-z-badania-jakosciowego-w-zakresie-zrownowazonych-zamowien-publicznych>

Brown, S. (2023). How Lithuania fast-tracked green procurement. Open Contracting Partnership. <https://www.open-contracting.org/2023/12/06/how-lithuania-fast-tracked-green-procurement/>

Budzyński, T. M. (2020). Environmental Aspects in Polish Public Procurement System. In Finance and Sustainability: Proceedings from the 2nd Finance and Sustainability Conference, Wrocław 2018 (pp. 37-47). Springer International Publishing.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024). Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung. <https://www.koinno-bmwk.de/>

C40 Cities Climate Leadership Group. (2023). How cities can use procurement to shift towards sustainable food consumption. https://www.c40knowledgehub.org/s/article/How-cities-can-use-procurement-to-shift-towards-sustainable-food-consumption?language=en_US#:~:text=Copenhagen%20passed%20a%20law%20requiring,and%20ethically%20produced%20by%202022.

Chiappinelli, O., & Seres, G. (2021). Optimal Discounts in Green Public Procurement. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/248486/1/1780017960.pdf>

City of Copenhagen. (2019). The city of Copenhagen's food strategy. <https://maaltider.kk.dk/sites/default/files/2022-06/The%20City%20of%20Copenhagen%20Food%20Strategy%202019.pdf>

Rada Ministrów. (2022). Uchwała nr 6 z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa (Monitor Polski z 2022, poz. 125). <https://monitorpolski.gov.pl/MP/rok/2022/pozycja/125> (tłumaczenie na j. angielski dostępne na stronie internetowej UZP): <https://www.gov.pl/web/uzp-en/legal-framework2>

Dion, J., Uzsoki, D., Denjean, B., Huo, L., Liebert, T., & Bo, H. (2015). How Green Public Procurement Contributes to Sustainable Development in China: Evidence from the IISD Green Public

- Procurement Model. <https://www.iisd.org/system/files/publications/how-gpp-contributes-sustainable-development-china.pdf>
- Drake, S. K. K., Lundberg, J., & Lundberg, S. (2023). Market response to environmental policy via public procurement: An empirical analysis of bids and prices. *Available at SSRN 4415535*.
- Erizaputri, S., Bechauf, R., Casier, L. (2024). Monitoring Progress in Green Public Procurement. Methods, challenges, and case studies from Denmark, Japan, Malaysia, South Korea, Slovenia, and the Netherlands. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/publications/report/monitoring-green-public-procurement>
- Komisja Europejska. (2023). Food waste reduction targets. https://food.ec.europa.eu/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/food-waste-reduction-targets_en
- Komisja Europejska (2008), Public procurement for a better environment, Communication from the Commission, COM(2008) 400 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52008DC0400>
- Komisja Europejska (2023). The Public Procurement Data Space (PPDS). https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/digital-procurement/public-procurement-data-space-ppds_en (20 February 2023)
- Komisja Europejska. (2016). Public procurement – Study on administrative capacity in the EU Poland Country Profile. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/pl.pdf
- Komisja Europejska. (2022). Sustainable cleaning services and associated services, Case study of Dinan Agglomération (Agglomeration of Dinan), France. https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/sustainable-cleaning-services-and-associated-services_en?prefLang=sl
- Komisja Europejska. (2023). From waste to workspace: Supplying reused and refurbished furniture to Niort City Hall. https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/waste-workspace-supplying-reused-and-refurbished-furniture-niort-city-hall_en
- Komisja Europejska. (n.d.). Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities_en
- Komisja Europejska. (n.d.). Single Market Scoreboard. Country data: Poland. [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/poland_en#:~:text=%F0%9F%A1%BD-,%20Internal%20Market%20Information%20System%20\(Poland\),satisfaction%20related%20surveys%20increased%20slightly.](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/poland_en#:~:text=%F0%9F%A1%BD-,%20Internal%20Market%20Information%20System%20(Poland),satisfaction%20related%20surveys%20increased%20slightly.)
- Europejski Trybunał Obrachunkowy. (2023). Special Report: Public Procurement in the EU. Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021. <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-28>
- Unia Europejska. (2020). Farm to Fork Strategy. https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf

- Halonen, K. M. (2021). Is public procurement fit for reaching sustainability goals? A law and economics approach to green public procurement. *Maastricht Journal of European and comparative law*, 28(4), 535-555.
- ICLEI. (2022). Manifesto for establishing minimum standards for public canteens across the EU. <https://buybetterfood.eu/documents/sustainable-food-procurement-manifesto>
- Koba, D., Zawistowski, A. (2022). Strategie Zakupowe Krok po Kroku. Ministerstwo Rozwoju i Technologii, 24.11.2022. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/dla-administracji>
- Lundberg, S., Marklund, P. O., & Brännlund, R. (2009). Assessment of Green Public Procurement as a Policy Tool: Cost-Efficiency and Competition Considerations. *Available at SSRN 1831089*.
- Ministerstwo Środowiska i Bezpieczeństwa Energetycznego Republiki Włoskiej. (2019). Comitato di gestione per l'attuazione del PAN GPP. <https://www.mase.gov.it/pagina/comitato-di-gestione-l-attuazione-del-pan-gpp>
- Ministerstwo Środowiska i Bezpieczeństwa Energetycznego Republiki Włoskiej. (n.d.). CAM vigenti. <https://gpp.mase.gov.it/CAM-vigenti>
- Ministerstwo Finansów, Dania. (2020). Green Procurement for a Green Future - Strategy for green public procurement. <https://oes.dk/indkoeb/strategy-for-green-public-procurement/>
- Morgan, D., Ochoa, A., Semple, A. (2016). Engaging the market in public procurement. A collection of good practice cases. INNOCAT project consortium. Published by ICLEI – Local Governments for Sustainability. <https://iclei-europe.org/projects/?c=search&uid=4KpI7nzv>
- Nordic Competition Authorities. (2010). Competition Policy and Green Growth, Interactions and challenges. https://en.samkeppni.is/media/skyrslur-2010/competition_policy_and_green_growth_final_version.pdf
- OECD. (2023). Professionalising the public procurement workforce: A review of current initiatives and challenges (OECD Public Governance Policy Papers, No. 26). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e2eda150-en>
- UZP. (2022). Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r. <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdanie-prezesa-uzp-za-2021-rok-przyjete-przez-rade-ministrow>
- UZP. (2023). Sprawozdanie Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r. <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdanie-prezesa-uzp-za-2022-rok-przyjete-przez-rade-ministrow>
- Public Procurement Directive (2014). Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>
- Prawo zamówień publicznych (2019). Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 (tłumaczenie na język angielski, tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.)). <https://www.gov.pl/web/uzp-en/legal-framework2>

- Urząd Zamówień Publicznych. (2018). *Dobre praktyki w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych* Wydanie drugie zmienione.
- Urząd Zamówień Publicznych. (2020). *Pozacenowe kryteria oceny ofert. Poradnik z katalogiem dobrych praktyk*. Ver. 2.0. <https://www.gov.pl/web/uzp/pozacenowe-kryteria-oceny-ofert>
- Urząd Zamówień Publicznych. (2021). *Rekomendacje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczące udzielania zamówień publicznych na dostawę zestawów komputerowych*. <https://www.gov.pl/web/uzp/rekomendacje-dotyczace-zamowien-na-zestawy-komputerowe-marzec-2021>
- Urząd Zamówień Publicznych. (2022). *Przewodnik po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych*. <https://www.gov.pl/web/uzp/przewodnik-po-obowiazujacych-przepisach-w-obszarze-zielonych-zamowien-publicznych2>
- Romaniuk, P., Brukało, K., Kaczmarek K., Grochowska-Niedworok, E., Łuszczynska A., Łobczowska, K., Banik, A. (2021) *Indeks Polityki Zdrowego Środowiska Żywnościowego (Food-EPI): Polska. Ocena krajowych polityk wpływających na środowisko żywnościowe i priorytetowe kierunki działań w tworzeniu zdrowego środowiska żywności*. Katowice: Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach. https://www.researchgate.net/publication/355477365_Ocena_krajowych_polityk_wplywajacych_na_srodowisko_zywnosciowe_i_priorytetowe_kierunki_dzialan_w_tworzeniu_zdrowego_srodowiska_zywnosci
- Schep, E., Bachaus, A., Deen, M., Bijleveld, M., & van Santen, W. (2023). *Evaluation of the CO2 Performance Ladder: Results from a survey, case studies and a workshop*. CE Delft. <https://cedelft.eu/publications/evaluation-of-the-co2-performance-ladder/>
- Najwyższa Izba Kontroli. (2023). *Za mało pojazdów elektrycznych, a pieniądze niewykorzystane*. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/rozwój-elektromobilności.html>
- Szydłowski, C. (2023). *Green public procurement and sustainable development: the case of social welfare centres from the Łódź Province in Poland*. *Władza Sądzenia*, (25), 52-68.