

Urszula Motowidlak

Zielone zamówienia publiczne jako instrument wsparcia zrównoważonego rozwoju transportu

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 46/1, 117-127

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-09

Urszula Motowidlak*

Uniwersytet Łódzki

ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE JAKO INSTRUMENT WSPARCIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU TRANSPORTU

Streszczenie

Zielone zamówienia publiczne to jeden z elementów kompleksowego podejścia w dążeniu do zrównoważonego rozwoju, ich stosowanie nie jest wymagane prawem, jednak może skutkować wieloma korzyściami dla zamawiającego, społeczeństwa oraz służyć ochronie środowiska. Wśród pozytywnych efektów zielonych zamówień publicznych w transporcie można wymienić m.in.: poprawę jakości powietrza, przeciwdziałanie zmianom klimatu, redukcję kosztów oraz promowanie innowacyjnych rozwiązań. Zielone zamówienia dotyczą przede wszystkim transportu publicznego oraz pojazdów do zbiórki odpadów i usług w tym zakresie, które mają znaczący udział w rynku zamówień publicznych. Stosując klauzule środowiskowe, instytucje zamawiające mogą przyczynić się do rozwiązania problemów o charakterze lokalnym, jak i globalnym. W Polsce powszechność stosowania tych klauzul jest niewielka, jednak, jak wykazują badania, stopniowo wzrasta zainteresowanie ich wdrażaniem, zwłaszcza w zakresie zamówień w obszarze transportu.

Słowa kluczowe: transport, zielone zamówienia publiczne, rozwój zrównoważony

* E-mail: umotowidlak@onet.eu

Wprowadzenie

Kwestią zasadniczą dla jakości życia ludzi i funkcjonowania gospodarki jest zapewnienie mobilności zgodnej z zasadami rozwoju zrównoważonego. Podejście to ma charakter dominujący w unijnej polityce transportowej, a w ostatnich latach koncentruje się ono na konieczności transformacji transportu w kierunku oszczędnych pod względem kosztów i energii rozwiązań w zakresie pojazdów i zarządzania ruchem.

Dla polskiego sektora transportu racjonalizacja zużycia energii wiąże się z podjęciem wielu wyzwań, stał się on bowiem szczególnie podatny na szereg wielowymiarowych uwarunkowań, wynikających z jednej strony z ogólnych trendów rozwojowych, z drugiej zaś – z zaostrzenia regulacji klimatycznych, ograniczonych zasobów energetycznych czy braku stabilności cen ropy naftowej. Obecnie transport jest odpowiedzialny za prawie $\frac{1}{4}$ emisji gazów cieplarnianych w Polsce (ang. *greenhouse gases*, GHG) i w dużym stopniu przyczynia się do pogorszenia jakości powietrza, szczególnie na obszarach miejskich. Przy jednoczesnym wzroście zapotrzebowania na usługi przewozowe musi więc następować redukcja emisji do atmosfery GHG i zanieczyszczeń pochodzących ze spalania paliw transportowych. Pogodzeniu tych procesów ma sprzyjać m.in. rozwijanie rynków dla bardziej ekologicznych, inteligentnych, bezpiecznych i energooszczędnych pojazdów oraz ich części składowych przez stosowanie zielonych zamówień publicznych (ang. *Green Public Procurement*, GPP).

Celem artykułu jest ocena procesu rozwoju rynku zielonych zamówień publicznych dotyczących transportu w Polsce. Jego realizacja ma wymiar dwuetapowy: w pierwszej części dokonano identyfikacji kryteriów środowiskowych zdefiniowanych dla transportu, druga zaś zawiera ocenę stosowania klauzul środowiskowych w zamówieniach dotyczących zakupu pojazdów i usług transportowych w Polsce oraz identyfikację głównych barier ich stosowania w badanych instytucjach publicznych.

1. Zadania zielonych zamówień publicznych i kryteria środowiskowe w obszarze transportu

Obecnie obowiązujące wzorce mobilności mające negatywny wpływ na środowisko, a tym samym na zdrowie i życie człowieka, wymagają przemyślanych działań oraz inwestycji w nowoczesne technologie bardziej przyjazne środowisku. Z prognoz wynika, że w perspektywie krótko- i średnioterminowej pojazdy wyposażone w silniki spalinowe utrzymają dominującą pozycję w transporcie samochodowym, zaś paliwa ropopochodne w 2050 roku zaspokajając będą w 89% potrzeby energetyczne transportu UE (*Reference scenario...*, 2013, s. 40). Zgodnie ze *Strategią Europa 2020* poprawa konkurencyjności transportu i zmniejszenie jego udziału w emisjach gazów, cząstek stałych i hałasu wymaga upowszechniania pojazdów ekologicznych (*Europa efektywnie korzystająca z zasobów...*, 2011, s. 9). Plan działań w tym zakresie obejmuje promowanie energooszczędnych pojazdów wyposażonych w silniki konwencjonalne oraz wdrażanie pojazdów z alternatywnymi systemami napędu. Mimo osiągnięć technologicznych pojazdy te nie są konkurencyjne cenowo, stąd duże znaczenie dla „uekologizowania” transportu przypisano zielonym zamówieniom publicznym.

Zielone zamówień publiczne są ściśle związane z rozwojem zrównoważonym – jako jeden z dobrowolnych instrumentów rynkowych służą one rozwojowi opartej na wiedzy i innowacji gospodarki, która korzysta w sposób trwały i zrównoważony z zasobów środowiska (Faracik, Szymonek, 2015, s. 8). Zasadniczym celem systemu zamówień publicznych jest efektywne gospodarowanie środkami publicznymi (Starzyńska, Urbanek, 2013, s. 130). Zgodnie z możliwościami przewidzianymi w unijnym i krajowym prawie zamówień publicznych organy administracji mogą jednak oddziaływać na podmioty gospodarcze, zwiększając popyt na świadczone przez nie usługi i wytwarzane dobra, sprzyjać nabywaniu produktów innowacyjnych, minimalizować oddziaływanie przedmiotu zamówienia na środowisko oraz uwzględniać potrzeby społeczne osób (Ołdak-Bułańska, 2015, s. 7).

Proces, w którym instytucje w ramach prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dążą do uzyskania przedmiotu zamówienia minimalizującego negatywny wpływ na środowisko w całym swoim cyklu życia, w porównaniu do przedmiotu zamówienia o identycznym przeznaczeniu, jaki zostałby uzyskany w innym przypadku, określany jest mianem zielonych zamówień publicznych

(KE, 2011, s. 5). Zgodnie z dyrektywą 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego instytucje administracji publicznej, wykorzystując swój potencjał nabywczy przy udzielaniu zamówień na zakup pojazdów samochodowych w celu świadczenia usług transportu publicznego, mogą więc zapewnić, by ekonomiczne korzyści skali przyczyniły się do obniżenia kosztów tych pojazdów, przy jednoczesnym pozytywnym wpływie na stan środowiska (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego, 2009, s. 5).

Instytucje zamawiające na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym przy zakupie pojazdów transportu drogowego, tj.: samochodów osobowych (kategoria M_1), lekkich pojazdów ciężarowych (kategoria N_1), pojazdów ciężarowych o dużej ładowności (kategoria N_2 i N_3), autobusów (kategoria M_2 i M_3), powinny uwzględnić czynniki energetyczne i środowiskowe podczas cyklu ich użytkowania¹. Możliwości spełnienia wymogu uwzględniania innych niż cena kryteriów oceny ofert przy zakupie pojazdów sprzyjają opracowane przez Komisję Europejską (KE) kryteria środowiskowe dotyczące transportu (tab. 1), które obejmują dwa „poziomy”, tj. kryteria podstawowe i kompleksowe. W przypadku nabywania samochodów osobowych, pojazdów i usług transportu publicznego, kryteria podstawowe koncentrują się przede wszystkim na najważniejszych cechach związanych ze środowiskiem i zdrowiem, czyli na emisji gazów spalinowych i hałasu. Kryteria kompleksowe uwzględniają natomiast elementy uzupełniające np. wyposażenie dodatkowe służące zmniejszeniu zużycia paliwa. Minimalne wymogi w zakresie emisji CO_2 nie zostały włączone do kryteriów dotyczących transportu publicznego i pojazdów do zbiórki odpadów. Kryteria dotyczące emisji gazów spalinowych zdefiniowano w oparciu o normy Euro.

¹ Zgodnie z klasyfikacją międzynarodową dla potrzeb homologacji wyróżnia się następujące kategorie pojazdów: M_1 – pojazdy do przewozu osób mające nie więcej niż osiem miejsc oprócz siedzenia kierowcy; M_2 – pojazdy do przewozu osób mające więcej niż osiem miejsc i o masie maks. mniejszej niż 5 ton; M_3 – pojazdy do przewozu osób mające więcej niż osiem miejsc i o masie maks. większej niż 5 ton; N_1 – pojazdy do przewozu ładunków o masie maks. mniejszej niż 3,5 tony (tzw. sam. dostawcze); N_2 – pojazdy do przewozu ładunków o masie maks. większej niż 3,5 tony, ale nieprzekraczającej 12 ton; N_3 – pojazdy do przewozu ładunków o masie maks. większej niż 12 ton. (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury, 2005, s. 1).

Tabela 1. Wybrane kryteria środowiskowe w zakresie GPP dotyczące transportu

Kryteria		Samochody osobowe i pojazdy dostawcze	Autobusy i usługi transportu publicznego	Pojazdy i usługi zbiórki odpadów
Podstawowe	Emisja CO ₂	x		
	Emisja spalin	x	x	x
	Emisja hałasu	x	x	x
	Ekologiczny styl jazdy		x	
Kompleksowe	Wskaźnik zużycia paliwa	x	x	x
	Sygnalizator zmiany biegów			
	Systemy monitorowania ciśnienia. w oponach	x		
	Gazy w systemach klimatyzacyjnych	x		
	Oleje smarowe	x	x	x
	Etykietowane opony	x	x	x
	Nowe technologie napędu	x	x	x
Materiały stosowane w pojeździe	x	x	x	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Unijnych kryteriów GPP dotyczących transportu*, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/transport_pl.pdf (18.11.2015).

W procedurach zamówień publicznych stosowanie kryteriów środowiskowych jest możliwe na kilku etapach postępowania. Zamawiający może zrealizować obowiązek w zakresie wspomnianych kryteriów, uwzględniając je w opisie przedmiotu zamówienia bądź w ocenie ofert (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów, 2011). Należy jednocześnie zaznaczyć, że bez względu na sposób stosowania kryteriów środowiskowych organy administracji zobligowane są uwzględniać w prowadzonym przez siebie postępowaniu wszystkie czynniki, tj.: zużycie energii, emisje CO₂, tlenków azotu (NO_x), cząstek stałych (PM) oraz węglowodorów (NMHC).

2. Stosowanie kryteriów środowiskowych w zamówieniach publicznych dotyczących transportu

2.1. Wybrane aspekty monitoringu zielonych zamówień publicznych w Polsce

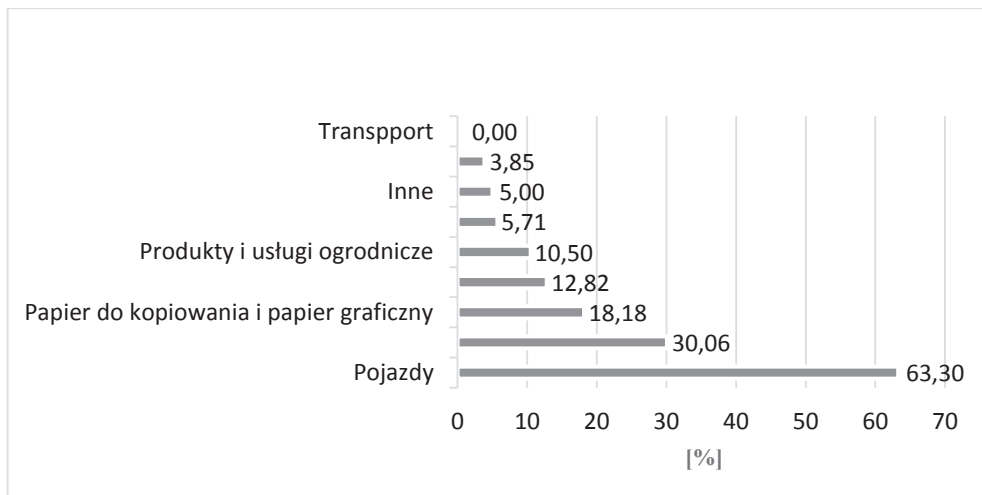
Analiza rynku zamówień publicznych w Polsce wskazuje, że zamówienia publiczne mogą w istotny sposób określać kierunki rozwoju polskiej gospodarki. Ich wartość w ostatniej dekadzie wzrosła czterokrotnie. W 2014 roku wartość zrealizowanych zamówień publicznych wyniosła 133,2 mld zł, co stanowiło 7,7% Produktu Krajowego Brutto (PKB).

Podejmowane przez organy administracji publicznej decyzje zakupowe mają wymiar nie tylko gospodarczy, ale także społeczny i środowiskowy, co wskazuje na potrzebę uwzględniania dodatkowych, poza ceną, kryteriów oceny ofert. Respektowaniu tych wymogów służyć mają znowelizowane w 2014 roku przepisy ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Badanie struktury zastosowanych kryteriów oceny ofert potwierdziło tymczasem utrzymanie zbyt wysokiej wagi dla kryterium najniższej ceny. W konsekwencji w 2014 roku, w zamówieniach o wartościach poniżej progów unijnych, w 84% postępowań cena była jedynym kryterium wyboru oferty. W postępowaniach o wartościach powyżej progów UE odsetek ten wyniósł odpowiednio 75% (UZP 2015, s. 7). Jednocześnie udział postępowań, w których dokonano wyboru najtańszej spośród wszystkich złożonych ofert wyniósł prawie 86%.

Poziom zainteresowania rynkiem zamówień publicznych wśród potencjalnych wykonawców, wyrażony liczbą ofert złożonych w postępowaniach, można traktować jako miernik konkurencyjności na tym rynku. Instytucje publiczne, stosując dodatkowe – poza ceną – kryteria oceny ofert, mogą wpływać na wykonawców w sprawie respektowania np. kwestii środowiskowych. Z dostępnych analiz wynika, że klauzule środowiskowe w 2012 roku stosowane były tylko w 12% ogółu zrealizowanych zamówień w Polsce, podczas gdy w UE odsetek zielonych zamówień publicznych wyniósł ok. 30% (Joniewicz, Jawor-Joniewicz, 2015, s. 12). Dążąc do upowszechnienia zielonych zamówień publicznych w Polsce, przyjęto, że do 2016 roku 20% zamówień ogółem zrealizowanych będzie uwzględniało klauzule środowiskowe.

Tymczasem wyniki monitoringu stosowania zrównoważonych zamówień publicznych objętych badaniem² wskazują, że wśród 584 ogłoszeń 22% zamówień uwzględniało klauzule środowiskowe, klauzule te nie dotyczyły całego przedmiotu zamówienia, a tylko pewnej jego części. W wyselekcjonowanej grupie zielonych zamówień publicznych ponad 15% ogłoszeń dotyczyło zakupu pojazdów (Joniewicz i in., 2015, s. 30). Najczęściej w zamówieniach odwoływano się do kryteriów podstawowych w zakresie GPP. Zapisy dotyczące oszczędności energii czy stosowania niskoemisyjnych systemów napędu pojawiały się sporadycznie w grupie analizowanych postępowań. Jednocześnie badania potwierdziły, że przedmiot zamówienia w istotny sposób wpływa na konieczność respektowania przez wykonawców kryteriów środowiskowych (rys. 1). Najczęściej wymóg ten miał zastosowanie w zamówieniach dotyczących zakupu pojazdów, klauzule środowiskowe umieszczone były w 63% tych zamówień, objętych badaniem.

Rysunek 1. Stosowanie klauzul środowiskowych w wybranych rodzajach zamówień



Źródło: (Joniewicz, Jawor-Joniewicz, 2015, s. 32).

² W ramach monitoringu przeprowadzonego przez Fundację Centrum CSR.Pl przeanalizowano ponad 1100 zamówień ogłoszonych przez 80 instytucji publicznych: urzędów miast i części instytucji im podległych, urzędów marszałkowskich, wybranych wyższych uczelni i instytucji centralnych. Badaniem objęto zamówienia ogłoszone przez instytucje w Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. Pierwszy etap monitoringu trwał od lipca do grudnia 2014 r. (*Rezultaty monitoringu...*, www.monitoringzpp.pl (15.03.2016)).

W przypadku zamówień na usługi transportowe kryteria środowiskowe nie znalazły zastosowania – zamawiający koncentrowali się przede wszystkim na kryterium ceny i terminowości świadczonych usług.

2.2. Bariery stosowania kryteriów środowiskowych w zamówieniach dotyczących transportu w świetle przeprowadzonych badań własnych

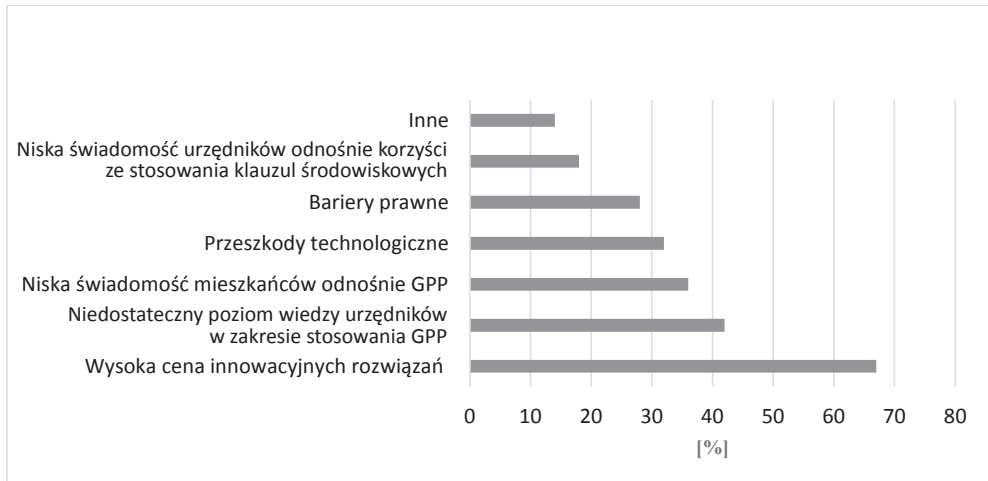
W oparciu o dane zawarte w ogłoszeniach publikowanych na stronach internetowych oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych dokonano oceny stosowania kryteriów środowiskowych dotyczących transportu przez wybrane instytucje publiczne w województwie łódzkim. Badaniem objęto Urząd Miasta Łodzi, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne (MPK) w Łodzi oraz 11 gmin z podregionu łódzkiego.

Ogłoszenia opublikowane w latach 2014 i 2015 potwierdziły ogólne trendy w zakresie stosowania przez instytucje objęte badaniem wymogów środowiskowych dotyczących transportu. 58% przeanalizowanych ogłoszeń dotyczących zakupu pojazdów zawierało podstawowe kryteria środowiskowe. Dobre praktyki w zakresie stosowania klauzul środowiskowych dotyczyły postępowań MPK w Łodzi na zakup środków transportu publicznego – we wszystkich zamówieniach uwzględniono oprócz kryteriów podstawowych również kryteria kompleksowe odnoszące się do zużycia energii. Wyniki badania pozwoliły ponadto zauważyć, że w większości przetargów na usługi transportowe stosowanie kryteriów środowiskowych było ograniczone. Natomiast w zamówieniach na usługi zbiórki odpadów tylko dwie z badanych gmin zastosowały po jednym z podstawowych kryteriów środowiskowych.

W celu identyfikacji barier stosowania zielonych zamówień publicznych w zakresie zakupu pojazdów i usług transportowych przeprowadzono badanie, wykorzystując technikę ankiety i wywiadu bezpośredniego³. Na podstawie uzyskanych wyników badań (rys. 2) można stwierdzić, że przedstawiciele badanych instytucji za główną przeszkodę wdrażania wymogów środowiskowych w transporcie uznali brak środków finansowych na ich stosowanie. Zdaniem 67% respondentów rozwiązania te postrzegane są jako zbyt kosztowne.

³ Badanie przeprowadzono w okresie listopad–grudzień 2015 r. Badaniem objęto Urząd Miasta Łodzi, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne (MPK) w Łodzi oraz 11 gmin z podregionu łódzkiego.

Rysunek 2. Bariery stosowania GPP w zakresie transportu w Łodzi i podregionie łódzkim



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Za istotną barierę uznano również brak świadomości pracowników dotyczącej możliwości zastosowania kryteriów środowiskowych – brak odpowiednich kompetencji w tym zakresie wskazało 42% badanych. W ocenie przedstawicieli badanych instytucji, niska efektywność stosowania zielonych zamówień publicznych w transporcie wiąże się z niedostateczną świadomością i oczekiwaniami mieszkańców, dla których kryterium ceny jest najważniejsze. Ten rodzaj bariery wskazało 36% badanych. Wymieniono ponadto przeszkody technologiczne dotyczące stosowania nowych rozwiązań w transporcie (32% respondentów), bariery prawne (28%), niską świadomość urzędników odnośnie korzyści ze stosowania klauzul środowiskowych (18%) oraz inne (14%).

Podsumowanie

Do kluczowych korzyści wynikających ze stosowania klauzul środowiskowych w zamówieniach dotyczących transportu należy zaliczyć m.in.: wzrost konkurencyjności i innowacyjności tego sektora, zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko oraz poprawę warunków życia mieszkańców. Wyniki monitoringu dotyczące stosowania GPP w Polsce wskazują na stopniowe ich wdrażanie odnośnie

zakupu pojazdów, natomiast w postępowaniach dotyczących zamówień na usługi transportowe kryteria środowiskowe nie są praktycznie uwzględniane. W świetle przeprowadzonych badań można stwierdzić, że wiele z pozytywnych rozwiązań środowiskowych w zamówieniach w obszarze transportu nie znajduje zastosowania. Za ważne bariery w ich upowszechnieniu się uznano przede wszystkim obawy o wzrost kosztów ich zastosowania, brak dostatecznej wiedzy urzędników odnośnie GPP oraz niską świadomość mieszkańców w tym zakresie.

Literatura

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego.* Dz. Urz. UE L 120 z 15.05.2009.
- Ekologiczne zakupy. Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych.* Wyd. drugie. (2011). KE.
- Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM (2011) 21.
- Faracik, B., Szymonek, J. (2015). *Zrównoważone Zamówienia Publiczne w Polsce. Możliwości, bariery, strategie.* Warszawa: Creative Commons.
- Joniewicz, T., Jawor-Joniewicz, A. (2015). *Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce.* Warszawa: Fundacja CentrumCSR.PL.
- Óldak-Bułańska, K. (2015). *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych. Podręcznik.* Wydanie drugie zmienione i rozszerzone. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Reference scenario, EU energy, transport and GHG emissions trends to 2050.* (2013). Luxembourg: Directorate-General for Climate Action and Directorate-General for Mobility and Transport.
- Rezultaty monitoringu stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w 2015 r.* (2016). Pobrano z: www.monitoringzpp.pl. (15.03.2016).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24 października 2005 r. w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep.* Załącznik nr 1. Dz. U. Nr 238, poz. 2010, z 2006 r. Nr 205, poz. 1512 oraz z 2008 r. Nr 29, poz. 166.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych.* Dz. U. Nr 96, poz. 559.

- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2014 r. (2015). Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Starzyńska, W., Urbanek, M. (2013). Zamówienia publiczne na środki transportowe a zrównoważony rozwój. *Logistyka*, nr 2., 130–141.
- Unijne kryteria GPP dotyczące transportu (2015)*. Pobrano z: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/transport_pl.pdf. (18.11.2015).

GREEN PUBLIC PROCUREMENT AS AN INSTRUMENT SUPPORTING SUSTAINABLE TRANSPORT

Abstract

Green public procurements are one of the elements of a comprehensive approach in the pursuit of sustainable development. It is not required by law to use them, however, they can lead to many benefits for the customer, society. What is more, they can contribute to environmental protection. Among the positive effects of using green public procurements in transport it should be mentioned that, they e.g. improve air quality, counteract climate changes, reduce costs and promote innovative solutions. This applies above all to public transport, waste collection vehicles and services, which have a significant share in public procurement market. Using environmental clauses contracting authorities may contribute to solution to the local and global problems. In Poland, these clauses are not commonly used. However researches show that the society is gradually taking interest in these clauses, when it comes to their implementation. It concerns especially procurements in transport area.

Keywords: transport, green public procurement, sustainable development

Kod JEL: L99