

Wykorzystanie systemu zrównoważonych zamówień publicznych w tranzycji od gospodarki liniowej do cyrkularnej w Polsce

Piotrowska, Jagoda; Przygodzki, Zbigniew

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Piotrowska, J., & Przygodzki, Z. (2024). Wykorzystanie systemu zrównoważonych zamówień publicznych w tranzycji od gospodarki liniowej do cyrkularnej w Polsce. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 11(1), 27-50.
<https://doi.org/10.33119/KSzPP/2024.1.2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Jagoda Piotrowska¹, Zbigniew Przygodzki²

Wykorzystanie systemu zrównoważonych zamówień publicznych w tranzycji od gospodarki liniowej do cyrkularnej w Polsce

Abstrakt

Przejęcie z gospodarki liniowej do cyrkularnej obciąża do świadomego działania i koordynowania zachowań wszystkich aktorów procesów rozwoju. System zamówień publicznych koordynuje dystrybucję około 7% PKB w Polsce (2021 r.) przy 14% PKB średnio w krajach UE (2019 r.). Stąd interwencjonizm państwowy, ukierunkowany na wdrażanie celów zrównoważonego rozwoju, może realnie przyczynić się do zmian podstaw funkcjonowania gospodarki kraju oraz może zdeterminować dynamikę tych zmian. W tym kontekście interesujące jest, w jakim zakresie władze publiczne wykorzystują system zamówień publicznych do promowania tranzycji gospodarki i minimalizowania negatywnych efektów globalnych procesów zmian w środowisku naturalnym. Celem pracy jest identyfikacja poziomu i kierunków zaangażowania sektora publicznego przez system zrównoważonych zamówień publicznych we wsparcie budowania gospodarki cyrkularnej w Polsce w ujęciu regionalnym. Wyniki badań dowodzą bardzo niskiego poziomu dostępności danych dotyczących zielonych zamówień publicznych w porównaniach międzynarodowych. Poza tym, ciągle jeszcze marginalne znaczenie mają dla gospodarki Polski zielone zamówienia, szczególnie te o innowacyjnym charakterze. Natomiast zauważalnie rośnie znaczenie społecznych zamówień publicznych.

¹ Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, e-mail: jagoda.piotrowska1996@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1949-0615>.

² Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, e-mail: zbigniew.przygodzki@uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6964-8479>.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, zamówienia zrównoważone, zamówienia na innowacje, zielone zamówienia publiczne, zamówienia społeczne, gospodarka obiegu zamkniętego

Kody klasyfikacji JEL: H57, Q01, R59

Involvement of the sustainable public procurement system in the transition from linear to circular economy in Poland

Abstract

The transition from linear to circular economy requires conscious action and coordination of behaviour of all actors of development processes. The public procurement system coordinates the distribution of approximately 7% of Poland's GDP (2021) with 14% of GDP on average in EU countries (2019). Hence, state interventionism focused on the implementation of sustainable development goals may actually contribute to changes in the foundations of the functioning of the country's economy and may determine the dynamics of these changes. In this context, it is interesting to what extent public authorities use the public procurement system to promote economic transition and minimize the negative effects of global processes of change in the natural environment. The aim of the work is to identify the level and directions of involvement of the public sector through the sustainable public procurement system in support of building a circular economy in Poland in regional terms. The results of the research prove a very low level of availability of data on green public procurement in international comparisons. In addition, green procurement is still of marginal importance for the Polish economy, especially those of an innovative nature. On the other hand, noticing pro-social public procurement is growing.

Keywords: public procurement, sustainable procurement, innovation procurement, green public procurement, social procurement, circular economy

JEL Classification Codes: H57, Q01, R59

Wprowadzenie

Działania na rzecz zrównoważonego rozwoju są priorytetem o charakterze globalnym. Dotyczą każdej dziedziny życia, w tym przede wszystkim podejścia do kształtowania modelu rozwoju gospodarczego. Szczególnym wyzwaniem jest transformacja gospodarek od powszechnego wciąż modelu liniowego do gospodarki cyrkularnej (gospodarki obiegu zamkniętego, GOZ). Zmiana ta ma na celu zachowanie

raz pozyskanych zasobów jak najdłużej w obiegu, przy jednoczesnym zminimalizowaniu wytwarzanych odpadów. Dotyczy to zarówno fazy projektowania produktów, jak i ich użytkowania. Celem tej transformacji jest, aby każdy produkt jak najdłużej nadawał się do ponownego użycia oraz aby każdy jego składnik był biodegradowalny lub nadawał się do recyklingu. Konstrukcja takiego typu cyrkularnych systemów możliwa jest po pierwsze przy holistycznym (ponadsektorowym) podejściu do kształtowania łańcuchów wartości. Podstawą tego typu działań są procesy projektowane w modelach symbioz przemysłowych, rozszerzonych modelach helixy czy klastrach cyrkularnych (Przygodzki, 2018, 2022). Po drugie, gospodarka cyrkularna funkcjonować może jedynie przy rozszerzonej odpowiedzialności producentów i konsumentów (*social engagement*) (Drzazga, Sikora i Waszak, 2022). Interpretacja tej odpowiedzialności wykracza poza dotychczas funkcjonujący model zarządzania partycypacyjnego (Legutko-Kobus, 2018). W tym przypadku szczególnie istotne jest włączenie konsumentów w świadomą konsumpcję, prosumpcję lub samoświadczanie usług (Chądzyński i Trippner-Hrabi, 2021). Transformacja ta odbywa się przy akceptacji potrzeb rozwojowych, niemniej zakładając eliminację wzrostu osiąganego kosztem zużycia zasobów. Rozwój w tym przypadku tłumaczony jest przede wszystkim zaangażowaniem przełomowych technologii i świadomą integracją działań wszystkich interesariuszy w wymiarze terytorialnym. Kryteriami zaangażowania społecznego i świadomych działań społecznych jest demokratyzacja i sprawiedliwość społeczna. Teoretyczny kontekst wyjaśnień funkcjonowania systemów cyrkularnych znaleźć można między innymi w koncepcjach zielonego wzrostu (*green growth*) (OECD, 2017; Kallis, 2020), zielonej gospodarki (*green economy*) (EEA, 2019; Georgeson et al., 2017), rozsprzęglenia (*decoupling*) (Sanyé-Mengual et al., 2019), postwzrostu (*degrowth*) (Khmara i Kronenberg, 2018, 2022; Kallis, 2017), czy w perspektywie ogólnej w teorii rozwoju zrównoważonego. Osiąganie celów zrównoważonego rozwoju, minimalizacja przenoszenia kosztów rozwoju na przyszłe pokolenia, neutralność klimatyczna, zasobooszczędne gospodarowanie, wymagają transformacji cyrkularnej (SDG, b.d.; Skowroński, 2006; Carvalho, 2021). Budowanie systemów gospodarczych o charakterze cyrkularnym jest trudne, stąd potrzeba wsparcia, często za pomocą interwencji publicznej. Jednym z obszarów koordynacji przez władze publiczne systemów rynkowych jest system zamówień publicznych. Zamówienia publiczne stanowią istotną część procesów rynkowych. Oznacza to, że stosowanie określonej specyfiki zamówień publicznych, tzw. zrównoważonych zamówień publicznych, może w znaczny sposób oddziaływać na kształtowanie gospodarki obiegu zamkniętego. Stąd celem pracy jest ocena zaangażowania zrównoważonych zamówień publicznych w budowanie gospodarki cyrkularnej w Polsce.

Współcześnie coraz częściej o zamówieniach publicznych mówi się w kontekście zrównoważonych zamówień publicznych, czyli takich, które zawierają klauzule prośrodowiskowe, prospołeczne lub proinnowacyjne. Niestety, jak potwierdzają dane statystyczne Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), system zamówień publicznych w Polsce jest w niewielkim stopniu zrównoważony („zazieleniony”). Istotność systemu zamówień publicznych podkreśla również fakt, że wartość udzielonych zamówień publicznych na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych w 2021 r. wyniosła 184,6 mld zł, co stanowiło ok. 7,04% PKB Polski w 2021 r. (SPUZZP, 2022). Średnio w krajach Unii Europejskiej w 2019 roku wskaźnik ten plasował się na poziomie 14% PKB (EC, 2022).

Interwencjonizm państwowy w formie zrównoważonych zamówień publicznych

Cele zrównoważonego rozwoju ze zróżnicowanym poziomem zaawansowania i aprobaty są wdrażane w polityce rozwoju miast, regionów i krajów. Należy jednak zauważyć, iż zasadniczą i powszechną wadą ich realizacji jest jeszcze ciągle wykorzystywanie tradycyjnej XX-wiecznej filozofii funkcjonowania procesów społeczno-gospodarczych. Działania na rzecz realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju (ONZ, 2015) najczęściej jeszcze nie uwzględniają konieczności zmiany modelu gospodarczego, co skutkuje kontynuacją linearnego modelu gospodarowania (Raftowicz-Filipkiewicz, 2015; Skowroński, 2006). Liniowy lub linearny model gospodarki charakteryzuje się „jednokierunkowym przepływem materiałów, od surowców, które są przekształcane w produkty, po to, aby później stać się odpadami” (Pichlak, 2018: 335). Liniowy model gospodarki przyjmuje prymat korzyści ekonomicznych, co zasadniczo skutkuje pomijaniem, marginalizowaniem lub całkowitym brakiem uwzględniania w gospodarce pozostałych aspektów tj. aspektów środowiskowych czy społecznych (Pichlak, 2018). Natomiast podstawowym założeniem koncepcji zrównoważonego rozwoju jest ograniczenie lub w dłuższej perspektywie czasu wyeliminowanie nierównowagi pomiędzy wzrostem gospodarczym, rozwojem społecznym a środowiskiem przyrodniczym (Trzepacz, 2012). Przejście do modelu gospodarki obiegu zamkniętego oznaczać będzie wytworzenie ekosystemu społeczno-gospodarczego, w którym w sposób trwały uzyskuje się symbiozę pomiędzy sferą społeczną, gospodarczą i przyrodniczą. Analizując wskaźniki zrównoważonego rozwoju należy zauważyć, iż model gospodarki cyrkularnej jest bezpośrednio zbieżny z wybranymi wskaźnikami następujących celów SDG: 1–2, 6–9, 11–13, 15–17. Zbieżność ta ma zatem szeroki i horyzontalny zakres (Przygodzki, 2022).

Istotą gospodarki obiegu zamkniętego jest dążenie do zachowania raz pozyskanych zasobów w obiegu jak najdłużej, głównie poprzez zminimalizowanie ilości wytwarzanych odpadów, przy pomocy różnych działań podejmowanych w całym cyklu życia produktu (Jaworski i Grochowska, 2017). Podmiotami tej gospodarki są: władze publiczne, przedsiębiorcy, społeczeństwo oraz instytucje sfery nauki. Szczególna rola, zwłaszcza w fazie wstępnej koordynacji budowania gospodarki cyrkularnej, przypisywana jest władzom publicznym różnych szczebli. Wydatki władz publicznych na roboty budowlane, towary i usługi stanowią około 14% PKB Unii Europejskiej, co stanowi około 1,8 bln EUR rocznie (EC, 2015, 2022). Podmioty te mają wpływ na kształtowanie postaw, kreowanie rynków, tworzenie infrastruktury niezbędnej dla funkcjonowania gospodarki cyrkularnej. Bardzo często interwencja ta ma realny finansowy charakter. Obok systemu subsydiów i dotacji ważną rolę odgrywa system zamówień publicznych. Do najważniejszych zaliczyć należy: efektywność ekonomiczną wydatków publicznych, zaspokajanie potrzeb społecznych, ochronę środowiska przyrodniczego oraz promocję innowacyjności (Sapir, Schraepen i Tagliapietra, 2022; Ujdał-Dyńska, 2015; Nowicki, 2017; Piotrowska, 2014; Przeszło, 2017; Miłostan, 2015).

Pierwszą rolę, jaką powinny pełnić zamówienia publiczne, należy rozpatrywać z punktu widzenia efektywności ekonomicznej. Zamówienia publiczne przede wszystkim powinny „umożliwiać zakup dóbr i usług w sposób optymalny z ekonomicznego widzenia, zapewniając jak najlepsze wykorzystanie środków, którymi dysponuje państwo” (Ujdał-Dyńska, 2015). Wiele podmiotów traktuje zamówienia publiczne jako metodę, która ma regulować wydatkowanie środków publicznych. Udzielenie zamówienia publicznego zawsze związane jest z realizacją zadań publicznych, które finansowane są przy wykorzystaniu środków publicznych (Nowicki, 2017). Drugą ważną rolę zamówień publicznych jest koordynacja w sferze społecznej. Poprzez realizację zamówień państwo powinno przyczyniać się do zaspokajania potrzeb społeczeństwa, głównie za pomocą realizacji celów publicznych (Piotrowska, 2014). Zamówienia publiczne pełnią także funkcje proekologiczne. Zamawiający definiując przedmiot zamówienia może posługiwać się kryteriami promującymi produkty i usługi przyjazne dla środowiska. Na poziomie Unii Europejskiej przygotowano do tej pory 21 poradników dotyczących wybranych produktów lub usług, gdzie określono szczegółowe instrukcje, jak tworzyć specyfikacje warunków zamówienia na dobra wzmacniające cyrkularność gospodarki (EU GPP Criteria, b.d.). W praktyce chodzi o promowanie realizacji zamówień publicznych w większym zakresie oddziałujących na zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko zarówno podczas procesu realizacji zamówienia, jak i podczas całego cyklu życia i wykorzystywania dobra (Miłostan, 2015).

Ostatnią z najważniejszych funkcji zamówień publicznych jest proinnowacyjność. Zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju organy administracji winny uwzględniać w swoich działaniach innowacyjność. W Zawiadomieniu Komisji Europejskiej: Wytyczne dotyczące zamówień publicznych na innowacje (EC, 2021) jednoznacznie stwierdzono, że to właśnie system zamówień publicznych może stanowić instrument wspierający innowacje. Warto także dodać, iż jeden z trybów udzielenia zamówień wskazanych w ustawie (Dz.U. 2019 poz. 2019, art. 189, p. 1) – partnerstwo innowacyjne, ma bezpośrednio promować wdrażanie innowacji w gospodarkę przy wykorzystaniu środków publicznych. Celem udzielenia zamówienia publicznego w tym trybie jest zaprojektowanie i wprowadzenie na rynek nowej, innowacyjnej dostawy, usługi lub roboty budowlanej.

System zamówień publicznych z jednej strony jest to narzędzie regulacji o charakterze prawnym, jednak z uwagi na skutki i skalę uruchamianych strumieni finansowych ma przede wszystkim ekonomiczny charakter. Zamówienia publiczne są także bezpiecznym narzędziem testowania nowych rozwiązań, pokazywania dobrych praktyk i włączania sektora prywatnego i społecznego w nowe obszary działania, szczególnie te istotne dla rozwoju GOZ (Borowiec, 2016). Promowanie i wykorzystywanie proekologicznych zamówień publicznych może determinować i przekonywać przedsiębiorców do opracowywania ekologicznych technologii i produktów (Joint Research Centre, 2019). Szczególnym rodzajem zamówień publicznych, których nie normuje ustawa Prawo zamówień publicznych, są zrównoważone zamówienia publiczne. Na podstawie wytycznych Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych zrównoważone zamówienia publiczne należy definiować 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 szkód dla środowiska” (Bodzek, 2018).

Należy zauważyć, iż w literaturze często błędnie, zamiennie stosuje się pojęcia zrównoważonych i zielonych zamówień publicznych.

Istota zrównoważonych zamówień przejawia się w uwzględnianiu w zamówieniach publicznych zarówno korzyści dla społeczeństwa (aspekty społeczne), jak i minimalizowania szkód dla środowiska (aspekty środowiskowe) przy jednoczesnym wykorzystaniu i promowaniu nowoczesnych rozwiązań (aspekt innowacyjny). Zatem w ramach zrównoważonych zamówień publicznych zdefiniować można trzy bardziej szczegółowe grupy: społeczne zamówienia publiczne (zwane także społecznie odpowiedzialnymi zamówieniami publicznymi; prospołecznymi), zielone zamówienia publiczne (proekologiczne) i zamówienia publiczne na innowacje (proinnowacyjne).

Spółecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne – według definicji Komisji Europejskiej – odnoszą się do etapów zamówień publicznych, które uwzględniają jeden lub kilka następujących aspektów (Tepper et al., 2020):

- promocja godnej pracy,
- poszanowanie praw człowieka i prawa pracy,
- wsparcie społecznego włączenia (w tym także osób niepełnosprawnych),
- ekonomia społeczna i MSP,
- promocja równych szans oraz zasady „dostępny i przeznaczony dla wszystkich”,
- włączenie zrównoważonych kryteriów wraz z uwzględnieniem kwestii uczciwego i etycznego handlu.

Zamówienia te realizowane są zazwyczaj poprzez wprowadzanie tzw. klauzul społecznych (Wińska-Rużewicz i Zaborowski, 2018).

Zielone zamówienie publiczne, według Komisji Europejskiej (EC, 2008: 4), to „proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest mniejsze w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku”.

Zamówienia publiczne na innowacje, według wytycznych Komisji Europejskiej (EC, 2021), posiadają co najmniej jedną lub obydwie z wymienionych właściwości:

- zakup procesu opracowywania innowacyjnych rozwiązań – co dotyczy usług badawczych oraz rozwojowych, wraz z chociażby częściowymi rezultatami (nabywca kupuje usługi, które umożliwiają opracowanie produktu, usługi lub procesu, które jeszcze nie istnieją);
- zakup wyników innowacji (nabywca wchodzi w rolę pierwszego użytkownika, dokonuje zakupu produktu, usługi lub procesu, który niedługo funkcjonuje na danym rynku, przez co jest nowatorski).

W literaturze związanej z gospodarką o obiegu zamkniętym funkcjonuje także alternatywna definicja zamówień wspierających transformację cyrkularną – cyrkularne zamówienia publiczne lub zamówienia okrężne. Pojęcie to wykorzystywane jest do określenia procesu, w ramach którego władze publiczne lub podmioty prywatne zamawiają roboty budowlane, dostawy lub usługi, mające na celu przyczynianie się do zamykania obiegów energii, zasobów i materiałów w łańcuchu dostaw, minimalizując, a w najlepszym przypadku zapobiegając negatywnemu wpływowi na środowisko i powstawaniu odpadów w całym cyklu życia (Regional Guidebook on Circular Procurement, 2020). W uproszczeniu, cyrkularne zamówienia można traktować jako wszystkie zamówienia publiczne, które wspierają procesy transformacji gospodarki linearnej na cyrkularną. Interpretacja operacyjna tego pojęcia podpowiada, że

aby realizowane zamówienie publiczne zakwalifikowano do kategorii cyrkularnych, przedmiotem zamówienia powinny być (Mituś, 2019):

- produkty o jak najwyższej, a zarazem adekwatnej do potrzeb jakości, które wpisują się w koncepcję gospodarki obiegu zamkniętego – będą to produkty nadające się do regeneracji, naprawy, ulepszenia bądź wielokrotnego zastosowania (zasadniczo produkty niegenerujące odpadów) oraz produkty, których wykorzystanie lub użytkowanie będzie stymulowało oszczędność energii lub/i surowców;
- produkty, których możliwość regeneracji, naprawy, ulepszenia lub wielokrotnego zastosowania nie istnieje, jednakże które mogą być wykorzystywane jako surowiec do wytworzenia nowych produktów w ramach określonego zamkniętego (eko)systemu.

Definicja cyrkularnych zamówień publicznych jest interesująca z perspektywy pragmatycznej, natomiast nie została zaadoptowana dotychczas do systemu prawnego oraz nie jest póki co podstawą budowania baz danych w statystyce publicznej. Pojęcie to nie ma charakteru normatywnego (CCDR Alentejo, 2020; Mituś, 2019).

Metodyka badań i założenia teoretyczne

Zrównoważone zamówienia publiczne (w tym zamówienia prospołeczne, prośrodowiskowe i proinnowacyjne) oraz zamówienia cyrkularne są fakultatywnym instrumentem celowego ukierunkowywania wydatków publicznych. W praktyce oznacza to, że decyzje dotyczące możliwości, czy też skali stosowania zrównoważonych oraz okrężnych zamówień publicznych, nie są obligatoryjnie narzucane przez jakiegokolwiek międzynarodowe, krajowe lub lokalne przepisy prawne. Zasadniczo ustawodawstwo kształtujące zrównoważone lub cyrkularne zamówienia publiczne koordynowane jest na poziomie Unii Europejskiej w sposób ogólny. Dopiero szczegółowe wytyczne, zakres stosowania, cele i działania formułowane są na poziomie krajowym przez poszczególne państwa członkowskie (Borowiec, 2016).

Realizacja badań opiera się na trzech podstawowych tezach:

1. Wydatki publiczne, ze względu na efekty skali, mogą kształtować zachowania producentów i usługodawców.
2. Misją sektora publicznego jest realizacja polityk publicznych w celu optymalizacji warunków rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym i lokalnym.
3. Władze publiczne predystynowane są do podejmowania działań i inwestycji innowacyjnych na rzecz kształtowania pożądaných wzorów zachowań i preferencji.

Celem badań jest ocena zaangażowania zrównoważonych zamówień publicznych w budowanie gospodarki cyrkularnej w Polsce. Na etapie konceptualizacji przyjęto hipotezę badawczą H:

Struktura realizacji zrównoważonych zamówień publicznych potwierdza niski poziom oddziaływania zrównoważonych zamówień publicznych na transformację cyrkularną w Polsce.

Na etapie operacjonalizacji badań dokonano wyboru zakresu analiz, metod badawczych oraz technik realizacji badań. Badanie to zrealizowano w oparciu o analizy dwóch typów materiałów źródłowych. Po pierwsze, wykorzystano *Krajowe Plany Działań* z lat: 2010–2012, 2013–2016 i 2017–2020 w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych, publikowane przez UZP. UZP określił poziom docelowy udziału zielonych i społecznych zamówień publicznych w całkowitej liczbie udzielonych zamówień. W 2020 r. udział zielonych zamówień publicznych miał osiągnąć poziom 25% udzielonych zamówień w Polsce, zaś udział społecznych zamówień publicznych – 12%. Po drugie, w ramach pierwszego etapu badań dokonano analizy dokumentów identyfikowanych jako: *Opis rynku zrównoważonych zamówień publicznych*. Dokument tego typu po raz pierwszy został wyszczególniony w Sprawozdaniu Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2016 r. (SPUZP, 2016). Każde sprawozdanie, począwszy od sprawozdania za rok 2016, opisuje stan zrównoważonych zamówień publicznych, w podziale na społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne oraz zielone zamówienia publiczne w połączeniu z zamówieniami publicznymi na innowacje. Przyczyny łącznego opisywania zielonych zamówień publicznych oraz zamówień publicznych na innowacje z pewnością można doszukiwać się w niewielkiej liczbie udzielonych zamówień publicznych na innowacje. Dodatkowo, w niektórych przypadkach zamówienia zawierające klauzule prośrodowiskowe posiadają charakter zamówienia proinnowacyjnego.

W ramach drugiego etapu badań przeprowadzono analizy w oparciu o dane pozyskane na zamówienie z UZP (dane pochodzące z rocznych sprawozdań, na podstawie: Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.; Dz.U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.). Wynikiem badania była identyfikacja trendów i rozmiarów stosowania zrównoważonych zamówień publicznych na przestrzeni lat 2016–2020. Badanie to przeprowadzono na przełomie maja i czerwca 2022 r.

Rezultaty badań

Dostępność i co za tym idzie – porównywalność danych na poziomie Unii Europejskiej w zakresie stosowania zielonych czy, szerzej, zrównoważonych zamówień publicznych, jest bardzo ograniczona. Dostępne zbiorcze dane aktualnie pochodzą z roku 2012 (EC, 2012). Sytuację tę należy znacznie lepiej ocenić w odniesieniu do Polski. Na poziomie krajowym dostęp do informacji określających zakres wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju do zamówień publicznych jest znacznie szerszy. Rynek zrównoważonych zamówień publicznych analizować można dzięki danym zawartym w Krajowych Planach Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych. Stworzone przez Urząd Zamówień Publicznych dokumenty stanowiły odpowiedź na rekomendacje zawarte w dokumentach międzynarodowych, jak również promowały rozwiązania przewidziane w procedurach przetargowych, które mogły pozytywnie wpłynąć na rozwój eko-innowacji oraz postaw prospołecznych. Dodatkowo, w dokumentach wskazano zakres wprowadzania klauzul prośrodowiskowych i prospołecznych do zamówień publicznych, jak również przedstawiono cele ogólne i cele szczegółowe w odniesieniu do zrównoważonych zamówień publicznych.

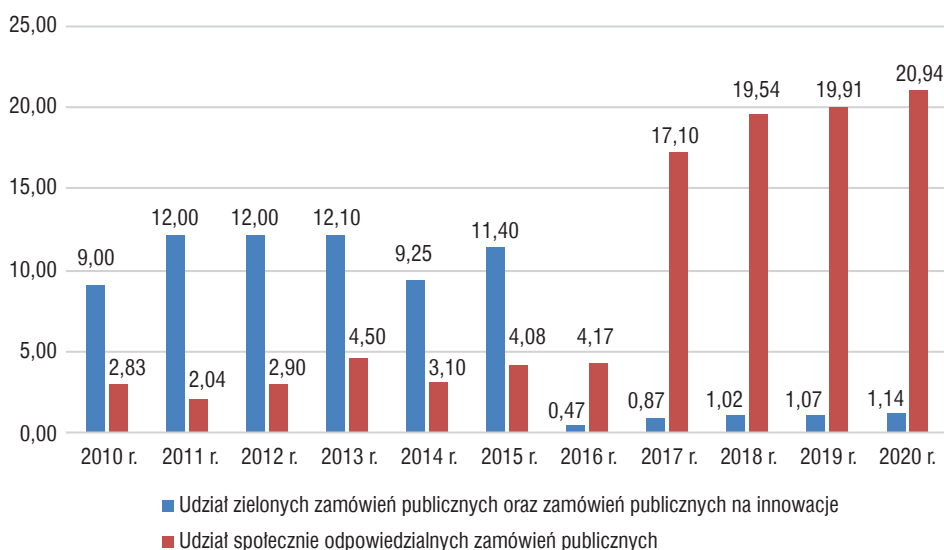
Analizując rozwój rynku zrównoważonych zamówień publicznych w całym okresie 2010–2020 należy zauważyć, iż istnieje duży problem związany ze zbieżnością danych. Nie można wiarygodnie porównywać danych pomiędzy okresem 2010–2015 i okresem 2016–2020. Dane ilustrujące rozmiar rynku proekologicznych i prospołecznych zamówień publicznych z okresu 2010–2015 mają charakter szacunkowy i zawarte są w Krajowych Planach Działań. Komisja Europejska przygotowała wspólną metodologię pomiaru zielonych zamówień publicznych tzw. GPP toolkit³. Niemniej kraje członkowskie, w tym Polska, do 2015 roku nie były przygotowane do jej pełnego wdrożenia i monitoringu systemu. Na przykład w Polsce w 2008 i 2009 roku w celu identyfikacji zakresu wykorzystania zrównoważonych zamówień publicznych wykonano jedynie badania na odpowiednio 300 i 400 losowo wybranych zamówieniach. Natomiast w 2011 roku Komisja Europejska przeprowadziła badania ankietowe w 27 krajach członkowskich według wspólnej metodyki (*GPP toolkit*). Wyniki te wskazywały, że w Polsce udział zielonych zamówień publicznych kształtował się na poziomie 12% (2011 r.). Trzeba jednak pamiętać, że według wykorzystanej wówczas definicji (tzw. *1st set of GPP Toolkit*) Polska plasowała się na 20. miejscu wśród badanych krajów (*Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013–2016*, s. 39). Niemniej wyniki te wskazują, że w badanym

³ <https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement>.

okresie udział zielonych zamówień publicznych był większy niż udział społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. Obraz ten uległ znaczącej zmianie od roku 2016. W okresie 2016–2020 dane źródłowe zbierane według wspólnej unijnej metodyki mają już pełny zakres i pochodzą ze Sprawozdań Prezesa UZP. W analizowanym okresie można zauważyć, że udział społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych był już znacznie większy, niż udział zielonych zamówień publicznych wraz z zamówieniami na innowacje.

Analizy sprawozdań Prezesa UZP dowodzą, że w całym analizowanym okresie poziom realizacji zamówień publicznych uwzględniających kryteria prośrodowiskowe i proinnowacyjne nie przekroczył poziomu zakładanego przez UZP. W latach 2010–2016 zakładano, że udział zielonych i innowacyjnych zamówień publicznych w łącznej liczbie zamówień publicznych powinien osiągnąć 20%, natomiast w 2020 r. poziom ten miał osiągnąć pułap 25%. Analogicznie poziom społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych miał osiągnąć 10 i 12%. W pierwszym z analizowanych okresów poziom ten nie został osiągnięty, niemniej od 2017 roku udział realizacji zamówień prospołecznych był znacząco wyższy od zakładanego minimum. Z uwagi na rozbieżności metodologiczne i znaczące różnice w wynikach analiza rynku zamówień publicznych prezentowana w dalszej części artykułu oparta została na danych pochodzących ze Sprawozdań Prezesa UZP dostępnych od 2016 roku (rysunek 1).

Rysunek 1. Udział poszczególnych typów zamówień zrównoważonych w strukturze zamówień publicznych ogółem w Polsce w latach 2010–2020 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Krajowych Planów Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, 2013–2016, 2016–2020 oraz na podstawie Sprawozdań Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w Polsce w latach 2016–2020.

Tabela 1. Rozmiar i specyfika rynku zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce w latach 2016–2020

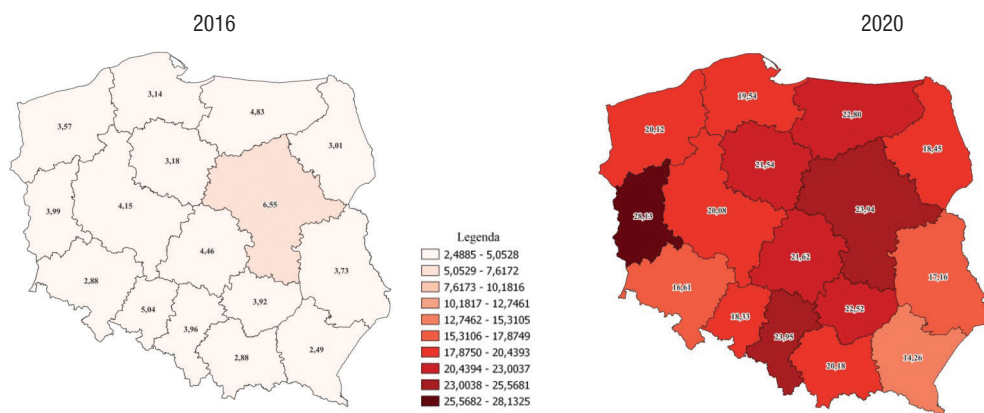
Rok	Zamówienia publiczne w Polsce (bez rozróżnienia typu zamówienia publicznego)		Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce		Odsetek zrównoważonych zamówień publicznych w łącznej liczbie udzielonych zamówień publicznych		Zielone zamówienia w Polsce		Odsetek udzielonych zielonych zamówień publicznych w łącznej liczbie udzielonych zamówień publicznych w Polsce	
	liczba	wartość (zł)	liczba	wartość (zł)	liczba	wartość	liczba	wartość (zł)	liczba	wartość (zł)
2016	129 776	107 403 676 147,36	5 954	6 323 850 375,44	5%	6%	522	797 712 906,15	9%	13%
2017	139 133	163 232 778 759,94	24 975	45 289 148 538,42	18%	28%	1 133	3 141 169 542,12	5%	7%
2018	143 881	202 123 306 084,60	29 457	76 247 746 262,59	20%	38%	1 293	9 365 168 651,81	4%	12%
2019	141 023	198 896 752 810,03	29 440	63 631 157 651,70	21%	33%	1 319	5 922 173 920,31	4%	9%
2020	135 048	183 514 491 882,04	29 746	85 320 535 680,47	22%	46%	1 403	12 060 136 306,71	5%	14%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z UZP.

W latach 2016–2020 w odniesieniu do zrównoważonych zamówień publicznych widać wyraźną tendencję wzrostową. Przy stale rosnącej liczbie udzielanych zamówień publicznych w 2020 r. już co piąte udzielone zamówienie publiczne było zrównoważonym zamówieniem. Niestety dane statystyczne w kontekście zielonych zamówień publicznych nie napawają optymizmem. W całym analizowanym okresie zielone zamówienia publiczne nie stanowiły nawet 1/10 zrównoważonych zamówień publicznych, ich udział kształtował się w zróżnicowany sposób, osiągając w ostatnim roku analizy poziom jedynie 5% zamówień zrównoważonych. W kontekście ogólnej liczby udzielonych zamówień publicznych w Polsce, w całym analizowanym okresie jedynie ok. 1% wszystkich zamówień uwzględniało aspekty proekologiczne (tabela 1).

Szczególnie wyraźną tendencję wzrostową, na przestrzeni lat 2016–2020, można zauważyć we wszystkich regionach w Polsce w odniesieniu do społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. Przy czym w 2016 r. zróżnicowanie przestrzenne dotyczące skali zjawiska społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych było znacznie mniejsze niż w ostatnim roku analizy. W 2016 r. odsetek udzielonych zamówień społecznych wahał się pomiędzy 2,49% a 6,55%, zaś w 2020 r. pomiędzy 14,26% a 28,13% (rysunek 2).

Rysunek 2. Struktura społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w Polsce w 2016 i 2020 r. (% w odniesieniu do liczby zamówień publicznych ogółem)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z UZP.

Odsetek wartości udzielonych zamówień publicznych uwzględniających klauzule prospołeczne w stosunku do łącznej wartości zamówień publicznych udzielonych w 14 regionach był wyższy od zakładanego minimum 25%. W 7 województwach przekroczył poziom 40%, natomiast w dwóch – poziom 60% w 2020 roku. Niemal

we wszystkich regionach obserwować można tendencję wzrostową lub przynajmniej względną stabilizację i utrzymanie poziomu stosowania społecznych zamówień publicznych w kolejnych latach (tabela 2). Współczynnik zmienności w każdym regionie przekroczył poziom 40%.

Tabela 21. Struktura wartości udzielonych społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w Polsce w latach 2016–2020 (%)

Województwo/Lata	2016	2017	2018	2019	2020	Współczynnik zmienności
Dolnośląskie	4,27	24,17	14,16	30,69	27,84	54
Kujawsko-pomorskie	4,08	19,36	31,30	24,69	47,99	63
Lubelskie	2,76	29,41	33,69	25,16	25,25	52
Lubuskie	5,26	32,87	45,62	38,64	44,14	49
Łódzkie	3,90	21,30	40,18	32,57	62,26	68
Małopolskie	3,70	18,56	24,10	11,45	19,76	52
Mazowieckie	4,17	28,36	39,42	39,46	44,95	52
Opolskie	6,89	25,98	42,86	48,74	31,97	52
Podkarpackie	3,64	18,98	18,11	25,41	42,28	65
Podlaskie	2,13	47,38	46,01	22,90	60,75	65
Pomorskie	4,96	19,73	23,16	25,36	22,65	43
Śląskie	12,51	22,86	29,39	21,11	38,96	40
Świętokrzyskie	6,60	40,51	26,97	36,67	40,52	47
Warmińsko-mazurskie	3,79	24,83	23,84	18,77	35,37	54
Wielkopolskie	5,84	22,20	31,94	43,55	28,19	53
Zachodniopomorskie	4,11	21,67	50,21	26,82	38,46	62
ŁĄCZNIE W POLSCE	5,11	25,73	32,79	29,90	39,44	–

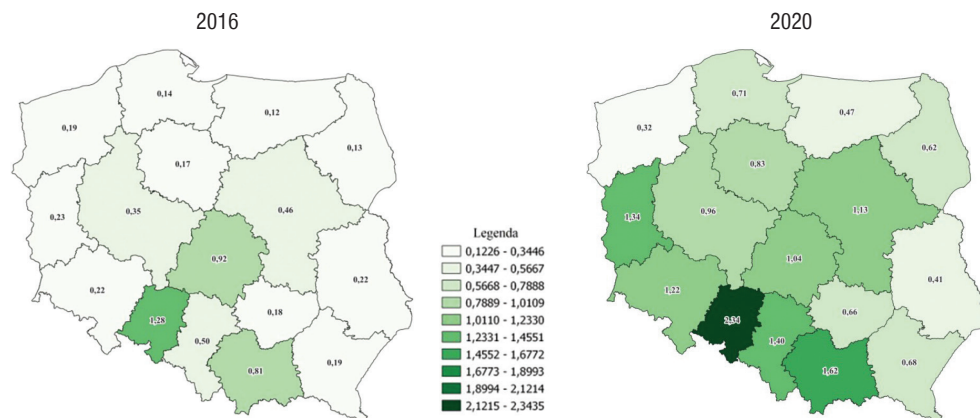
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z UZP.

W 2016 r. blisko co dwudzieste udzielane zamówienie publiczne było zamówieniem społecznie odpowiedzialnym, zaś wartość udzielonych społecznie odpowiedzialnych zamówień w Polsce stanowiła jedynie ok. 5% łącznej wartości udzielonych zamówień publicznych. Natomiast w 2020 r. co czwarte udzielane zamówienie publiczne było zamówieniem społecznie odpowiedzialnym, zaś wartość udzielonych społecznie odpowiedzialnych zamówień w Polsce stanowiła blisko 40% łącznej wartości udzielonych zamówień publicznych (tabela 2).

Na przestrzeni lat 2016–2020 zauważalna jest tendencja wzrostowa liczby zielonych zamówień publicznych we wszystkich województwach w Polsce. Zarówno w 2016 r., jak i w 2020 r. różnicowanie przestrzenne dotyczące skali zjawiska zielonych zamówień publicznych było niewielkie zarówno w pierwszym, jak i ostatnim roku analizy. W 2016 r. odsetek udzielonych zielonych zamówień zawierał się

w przedziale pomiędzy 0,13% a 1,28%, zaś w 2020 r. w przedziale pomiędzy 0,32% a 2,34% (rysunek 3).

Rysunek 3. Struktura zielonych zamówień publicznych w Polsce w 2016 i 2020 r. (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z UZP.

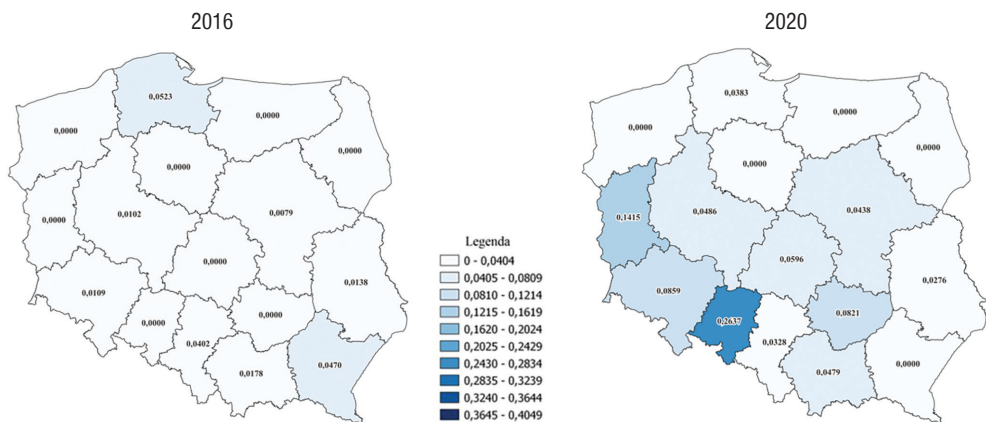
Tabela 3. Struktura wartości udzielonych zielonych zamówień publicznych w Polsce w latach 2016–2020 (%)

Województwo/Lata	2016	2017	2018	2019	2020	Współczynnik zmienności
Dolnośląskie	0,56	2,55	2,57	8,55	3,53	84
Kujawsko-pomorskie	0,90	0,99	2,73	0,89	1,87	55
Lubelskie	0,11	1,53	0,72	0,49	0,73	73
Lubuskie	0,06	1,32	1,54	2,05	4,89	91
Łódzkie	0,78	1,75	4,73	2,25	40,89	171
Małopolskie	0,53	2,19	7,11	0,86	5,63	90
Mazowieckie	1,00	1,86	9,28	4,76	6,36	72
Opolskie	0,77	1,15	2,99	2,56	3,02	51
Podkarpackie	0,46	0,67	1,03	2,86	1,18	77
Podlaskie	0,10	0,10	1,46	0,95	0,85	85
Pomorskie	0,16	0,55	0,90	2,41	1,86	79
Śląskie	1,24	5,22	2,23	1,63	4,71	61
Świętokrzyskie	0,51	1,93	0,70	1,87	3,94	76
Warmińsko-mazurskie	0,17	0,12	0,13	0,42	0,32	57
Wielkopolskie	1,30	1,41	1,05	2,11	2,88	43
Zachodniopomorskie	0,43	0,67	0,22	3,13	0,18	135
ŁĄCZNIE W POLSCE	0,74	1,92	4,63	2,98	6,57	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z UZP.

Należy zauważyć, że odsetek wartości udzielonych zamówień publicznych uwzględniających klauzule prośrodowiskowe był zróżnicowany zarówno pod względem regionów, jak i poszczególnych lat analizy. Łączna wartość udzielonych zamówień zawierających klauzule prośrodowiskowe w Polsce w 2020 r. stanowiła blisko 6,5% wartości udzielonych zamówień publicznych ogółem. W 2016 r. blisko 0,5% wszystkich zamówień publicznych stanowiły zielone zamówienia publiczne, natomiast wartość udzielonych zielonych zamówień w Polsce w pierwszym roku analizy stanowiła niecały 1% łącznej wartości udzielonych zamówień publicznych. Natomiast w 2020 r. co setne udzielane zamówienie publiczne było zamówieniem zielonym, zaś wartość udzielonych społecznie odpowiedzialnych zamówień w Polsce w ostatnim roku analizy stanowiła blisko 6,5% łącznej wartości udzielonych zamówień publicznych (tabela 3).

Rysunek 4. Struktura zamówień publicznych na innowacje w Polsce w 2016 i 2020 r. (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z UZP.

Ostatni rodzaj zrównoważonych zamówień publicznych, który został poddany analizom, to zamówienia publiczne na innowacje. Zamówienia publiczne na innowacje charakteryzują się najmniejszym udziałem w rynku zrównoważonych zamówień publicznych. W niektórych województwach na przestrzeni lat 2016–2020 nie zrealizowano nawet jednego zamówienia publicznego na innowacje. Informację tę należy jednak traktować z dystansem. Należy mieć na uwadze fakt, że zielone zamówienia publiczne mogą zawierać także klauzule proinnowacyjne. W takim przypadku zamówienie może być klasyfikowane jako zielone zamówienie publiczne, mimo iż zawiera dodatkowo klauzulę sprzyjającą rozwojowi innowacji. Niemniej skala i wartość tych zamówień z pewnością jest marginalna. W odniesieniu do zamówień publicznych

na innowacje, zgodnie z rysunkiem 4, można stwierdzić, że w analizowanym okresie widoczna jest lekka tendencja wzrostowa. Zarówno w 2016 r., jak i w 2020 r. zróżnicowanie przestrzenne dotyczące skali zjawiska zamówień publicznych na innowacje było niewielkie. W 2016 r. odsetek udzielonych zamówień społecznych wahał się pomiędzy 0% a 0,05%, zaś w 2020 r. pomiędzy 0% a 0,26%. Co ciekawe, we wszystkich analizowanych latach i we wszystkich województwach zamówienia publiczne na innowacje nie stanowiły nawet 0,30% ogólnej liczby udzielonych zamówień publicznych w tychże województwach.

W przypadku analizy struktury wartości zamówień publicznych, zawierających klauzule proinnowacyjne, warto zwrócić uwagę na fakt, że łączna wartość udzielonych takich zamówień w Polsce w 2020 r. stanowiła jedynie ok. 0,5% wartości udzielonych zamówień publicznych ogółem w Polsce. W 2016 r. w Polsce jedynie 0,02% udzielonych zamówień publicznych stanowiły zamówienia proinnowacyjne, zaś ich wartość stanowiła jedynie ok. 0,05% łącznej wartości udzielonych zamówień publicznych. Natomiast w 2020 r. jedynie 0,04% udzielonych zamówień publicznych stanowiły zamówienia proinnowacyjne, zaś wartość udzielonych zamówień publicznych na innowacje w Polsce stanowiła blisko 0,50% łącznej wartości udzielonych zamówień publicznych.

Podsumowanie

W świetle przeprowadzonych analiz należy wskazać, iż rynek zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce stopniowo się rozwija, co jest zdecydowanie pozytywnym zjawiskiem w dobie globalnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju i gospodarki o obiegu zamkniętym. Przeprowadzona analiza pozwala sformułować następujące wnioski:

- zielone zamówienia publiczne stanowią dobrą podstawę do wspierania organizacji gospodarki obiegu zamkniętego, niemniej aktualny, niski poziom zaangażowania wskazuje na niewielką ich rolę w transformacji cyrkularnej Polski;
- zielone zamówienia publiczne stanowią niedostatecznie rozwiniętą część zrównoważonych zamówień publicznych, szczególnie w kontekście tempa rozwoju społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych;
- rynek zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce rozwija się niedostatecznie szybko w kontekście przyjmowanych w kolejnych latach progów rozwojowych w dokumentach strategicznych lub w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej.

Zauważyć można, że na przestrzeni lat 2010–2020 najdynamiczniej wdrażane są społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne, czego potwierdzeniem jest fakt,

że odsetek społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych zrealizowanych w 2020 r. przekroczył w Polsce poziom 12% udziału zamówień publicznych zawierających klauzule prospołeczne w ogólnej liczbie zamówień publicznych. Jedynie zielone zamówienia publiczne oraz zamówienia publiczne na innowacje nie osiągnęły zakładanego w Krajowych Planach Działań poziomu 25%. Negatywnie należy ocenić stan rynku zielonych zamówień, ze względu na fakt, iż zamówienia te w 2020 r. stanowiły zaledwie ok. 1% wszystkich udzielanych zamówień publicznych w Polsce i ok 6,5% wartości.

Fakt ten pozwala na potwierdzenie hipotezy H. Należy bowiem pamiętać, że w ramach prawa wspólnotowego dotyczącego ram polityki środowiskowej funkcjonują tak zwane kryteria podstawowe i kompleksowe. Głównym celem kryteriów podstawowych jest „ułatwienie stosowania zielonych zamówień publicznych ze szczególnym uwzględnieniem kluczowych obszarów efektywności środowiskowej produktu oraz utrzymanie kosztów administracyjnych przedsiębiorstw na minimalnym poziomie” (Burchart-Korol, 2019). Z kolei kryteria kompleksowe mają za zadanie uwzględnić „więcej aspektów lub wyższe poziomy efektywności środowiskowej”, wykorzystywane głównie przez organy chcące osiągać wyższe poziomy realizowania celów prośrodowiskowych i proinnowacyjnych (Burchart-Korol, 2019). Ponadto Komisja Europejska zdefiniowała dziesięć sektorów, w których powinny dominować ekologiczne zamówienia publiczne⁴. Komisja Europejska opracowała także dwadzieścia jeden kryteriów środowiskowych do stosowania w państwach członkowskich Unii Europejskiej dla wybranych grup produktowych, które uznano za najbardziej predystynowane do wdrażania zielonych zamówień publicznych. Kryteria te wyróżniono ze względu na wartość zamówień, jak i wpływ na środowisko. Kryteria te dostępne są w języku polskim na stronie Urzędu Zamówień Publicznych. Niemniej narzędzia te, pomimo że zostały zaproponowane ogólnie przez Komisję Europejską jako cyrkularne rozwiązania systemowe, nie osiągnęły dostatecznej masy krytycznej o sprawczym charakterze. Podsumowując, dostępność w systemie zamówień publicznych szczegółowych wytycznych i instrukcji dotyczących bezpiecznych i sprawnych kryteriów formułowania i oceny ofert na zielone zamówienia publiczne nie wystarcza, aby poziom zaangażowania władz publicznych w ich realizację był zadowalający, czyli spełniał założone cele wskazane z dokumentach strategicznych. Jak wskazano wyżej, aktualnie poziom ten kształtuje się w granicach zaledwie 1% wszystkich udzielanych zamówień publicznych w Polsce.

⁴ Należą do nich następujące sektory: budownictwo; usługi gastronomiczne i cateringowe; transport i usługi transportowe; energetyka; urzędnictwo biurowe i komputery; odzież, uniformy i inne wyroby włókiennicze; papier i usługi drukarskie; meble; środki czyszczące i usługi sprzątanania oraz sprzęt wykorzystywany w służbie zdrowia.

Stan zaangażowania poszczególnych regionów we wdrażanie gospodarki cyrkularnej poprzez system zamówień publicznych dobrze podsumowuje wskaźnik liczby udzielonych zrównoważonych zamówień publicznych w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców w regionie (tabela 4).

Tabela 4. Liczba udzielonych zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce w 2016 r. oraz w 2020 r. na 100 tys. mieszkańców

Rodzaj zrównoważonych zamówień publicznych	Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne		Zielone zamówienia publiczne		Zamówienia publiczne na innowacje	
	2016	2020	2016	2020	2016	2020
Województwo/Lata	2016	2020	2016	2020	2016	2020
Dolnośląskie	9,09	53,47	0,69	3,94	0,03	0,28
Kujawsko-pomorskie	8,83	70,76	0,48	2,72	0,00	0,00
Lubelskie	12,70	59,37	0,75	1,43	0,05	0,10
Lubuskie	11,70	78,94	0,69	3,77	0,00	0,40
Łódzkie	12,51	59,56	2,58	2,87	0,00	0,16
Małopolskie	9,61	74,10	2,69	5,95	0,06	0,18
Mazowieckie	30,84	121,03	2,18	5,71	0,04	0,22
Opolskie	13,90	56,92	3,52	7,27	0,00	0,82
Podkarpackie	7,47	46,53	0,56	2,22	0,14	0,00
Podlaskie	9,44	63,92	0,42	2,13	0,00	0,00
Pomorskie	10,36	65,28	0,48	2,39	0,17	0,13
Śląskie	12,94	81,27	1,65	4,76	0,13	0,11
Świętokrzyskie	12,29	67,20	0,56	1,96	0,00	0,24
Warmińsko-mazurskie	19,22	79,49	0,49	1,62	0,00	0,00
Wielkopolskie	11,66	59,03	0,98	2,83	0,03	0,14
Zachodniopomorskie	12,18	67,89	0,64	1,07	0,00	0,00
ŁĄCZNIE W POLSCE	14,08	73,76	1,36	3,65	0,05	0,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z GUS oraz z UZP.

Analiza ta potwierdza, że wśród wszystkich trzech rodzajów zrównoważonych zamówień publicznych, zarówno w pierwszym, jak i ostatnim roku analizy najwięcej udzielono społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, zaś w dalszej kolejności zielonych zamówień publicznych i najmniej zamówień publicznych na innowacje. Wśród społecznych zamówień publicznych najwięcej zamówień w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, zarówno w 2016 r., jak i 2020 r., udzielono w województwie mazowieckim, natomiast najmniej w województwie podkarpackim (tabela 4). Pod względem wartości udzielonych zamówień w ostatnim roku analizy prym wiodzie województwo łódzkie, zarówno w zakresie prospołecznych, jak i proekologicznych zamówień. Związane jest to przede wszystkim z realizacją dużych inwestycji w stolicy regionu, związanych z projektem rewitalizacji centrum miasta.

Analiza literatury i raportów ilustrujących poziom wykorzystywania zamówień publicznych w różnych krajach UE pozwala sformułować listę najważniejszych barier wdrażania zielonych zamówień:

- przekonanie o wyższych kosztach realizacji zamówień przy zaangażowaniu proekologicznych rozwiązań (Chiappinelli i Zipperer, 2017);
- opcjonalny charakter zielonych zamówień publicznych (EC, 2017; Błažo, 2020);
- brak zbieżności realizowanych strategii rozwoju lokalnego (celów organizacji) z celami rozwoju zrównoważonego. Wdrażanie zielonych zamówień publicznych jest dodatkowo skorelowane z zaangażowaniem w realizację celów rozwoju zrównoważonego (Burchard-Dziubińska i Jakubiec, 2012);
- złożoność norm realizacji zamówień publicznych w krajach UE – niezamierzone ryzyko dyskryminacji w procesie udzielania zamówienia spowodowane różnicami w standardach środowiskowych wynikających z obiektywnych warunków określonego terytorium (Mélon, 2020);
- niepewność w zakresie jasnej interpretacji kryteriów proekologicznych (Caranta, 2023; Pouikli, 2020);
- koncentracja *governance failure* i *market failure* (Adamus, Chądzyński i Trippner-Hrabi, 2023);
- niewystarczająca wiedza o rynkach usług i produktów proekologicznych, zasobooszczędnych i cyrkularnych.

Niektóre ze wskazanych barier wymagają rozwiązań systemowych (Circular Systemic Solution), inne dotyczą kształtowania świadomości i zmiany preferencji zarówno konsumentów, jak i producentów. Niemniej areną działań pozostaje w każdym przypadku konkretne terytorium i jego aktorzy.

Oświadczenie o źródle finansowania

FRONTrunner approach Transition to a circular & resilient future: deployment of systemic solutions with the support of local clusters and the development of regional community-based innovation schemes; European Commission REA, Horizon 2020. Grant Agreement number: 101037031 – FRONTSHIP.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

ZP zaprojektował narzędzia badawcze. JP opracowała wyniki badań. Wszyscy autorzy przygotowali analizę literatury przedmiotu oraz wnioski z badań. Wszyscy wymienieni autorzy wnieśli znaczący, bezpośredni i intelektualny wkład w artykule i zatwierdzili go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autorzy deklarują, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o dostępności danych badawczych

Dane wykorzystane do analiz dostępne są w Sprawozdaniach Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych oraz w Krajowych Planach Działań Urzędu Zamówień Publicznych.

Bibliografia

- Adamus, J., Chądzyński, J., Trippner-Hrabi, J. (2024). Government failure – o źródłach zawodności sektora publicznego we wdrażaniu gospodarki cyrkularnej, *Studia z Polityki Publicznej*, 1: 7–26.
- Blažo, O. (2020). Reform of the Clean Vehicles Directive – From Performance Criteria to Target Values, *Strani pravni život*, 63(4): 59–69.
- Bodzek, M. (2018). Zielone i społeczne odpowiedzialne zamówienia publiczne jako narzędzie zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, *Homo Politicus*, 13: 115–123. DOI: 10.34616/145040.
- Borowiec, A. (2016). Kluczowe czynniki dostępu mikroprzedsiębiorstw do rynku zielonych zamówień publicznych w Polsce, *Marketing i Zarządzanie*, 43(2): 11–22. DOI: 10.18276/miz.2016.43-01.
- Burchard-Dziubińska, M., Jakubiec, T. (2012). Zielone zamówienia publiczne (ZZP) jako instrument wdrażania zrównoważonego rozwoju. Analiza doświadczeń władz lokalnych w regionie łódzkim, *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 15(3): 23–36. DOI: 10.2478/v10103-012-0015-9.
- Burchart-Korol, D. (2019). Znaczenie zielonych zamówień publicznych na przykładzie inwestycji budowlanych i transportu, *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Budownictwo*, 25: 15–20.
- Caranta, R., (2023). Sustainability Takes Centre Stage in Public Procurement, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 85(1): 41–54. DOI: 10.14746/rpeis.2023.85.1.05.
- Carvalho, R., (2021). *Public Procurement and Sustainable Development*, 27nd International Sustainable Development Research Society Conference, Mid Sweden University, 13–15 July 2021.
- CCDR Alentejo (2020). *Regional Guidebook on Circular Procurement: Portugal*. Évora: CCDR Alentejo.

- Chądzyński, J., Trippner-Hrabi, J. (2022). *Samoorganizacja i samoświadczanie usług w organizacjach publicznych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Chiappinelli, O., Zipperer, V. (2017). Using Public Procurement as a Decarbonisation Policy: A Look at Germany, *DIW Economic Bulletin*, 7(47): 523–532.
- Circular Systemic Solution (Raport D2.1). <https://frontsh1p.eu/> (dostęp: 09.11.2023).
- Drzazga, D., Sikora, D., Waszak, Ł. (2022). *Implementation Plan of CSS1 and Citizen Engagement Plan, Raport of Frontsh1p project*. Łódź.
- EC (European Commission) (2008). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public procurement for a better environment, COM/2008/0400.
- EC (European Commission) (2012). *The Uptake of Green Public Procurement in the EU27*, Brussels: European Commission, DG Environment.
- EC (European Commission) (2015). *Public Procurement Indicators 2013. These Figures Exclude Spending by Utility Companies; Earlier Estimates*.
- EC (European Commission) (2017). Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for A Directive of the European Parliament and of the Council Amending *Directive 2009/33/EC on the Promotion of Clean and Energy-efficient Road Transport Vehicles*, Commission Staff Working Document, SWD (2017) 366 final.
- EC (European Commission) (2021). Commission Notice, *Guidance on Innovation Procurement*, Brussels, 18.6.2021, C (2021) 4320.
- EC (European Commission) (2022). Public Procurement and the Single Market, https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en (14 February 2022).
- EEA (European Environment Agency) (2019). *The European environment state and outlook 2020 Knowledge for transition to a sustainable Europe*. Luxembourg: EEA.
- EU GPP Criteria (b.d.). https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm (dostęp: 09.11.2023).
- Jaworski, T., Grochowska, S. (2017). Gospodarka Obiegu Zamkniętego – kryteria osiągnięcia i perspektywa wdrożenia w Polsce, *Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska*, 19(4): 13–22.
- Joint Research Centre (2019). *Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Transport*, JRC Science for Policy Report.
- Kallis, G. (2017). Radical Dematerialization and Degrowth, *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 375(2095): 20160383. DOI: 10.1098/rsta.2016.0383.
- Khmara, Y., Kronenberg, J. (2018). Degrowth in Business: An Oxymoron or a Viable Business Model for Sustainability?, *Journal of Cleaner Production*, 177: 721–731. DOI: 10.1016/j.jclepro.2017.12.182.
- Khmara, Y., Kronenberg, J. (2022). Urban Degrowth Economics: Making Cities Better Places for Living, Working, and Playing, *Local Environment*, 28(3): 304–321. DOI: 10.1080/13549839.2022.2136638.

- Legutko-Kobus, P. (2018). Partycypacja jako element programowania rozwoju lokalnego, *Studia z Polityki Publicznej*, 3(19): 45–58. DOI: 10.33119/KSzPP.2018.3.3.
- Mélon, L. (2020). More Than a Nudge? Arguments and Tools for Mandating Green Public Procurement in the EU, *Sustainability*, 12(3): 988.
- Miłośtan, N. (2015). Polityka zrównoważonego rozwoju w zamówieniach publicznych, *Białostockie Studia Prawnicze*, 18: 249–258. DOI: 10.15290/bsp.2015.18.19.
- Mituś, A. (2019). Cyrkularne zamówienia publiczne jako instrument realizacji celów środowiskowych. W: *Dziś i jutro w zamówieniach publicznych* (44–54), M. Lemonnier, H. Nowak. Olsztyn: Urząd Zamówień Publicznych.
- Nowicki, P. (2017). Zamówienia publiczne jako instrument kształtowania gospodarki przez państwo, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 497: 114–127.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2017). *Green Growth Indicators 2017*. Paris: OECD Publishing.
- ONZ (Organizacja Narodów Zjednoczonych) (2015). *Rezolucja Przekształćmy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*. Nowy Jork: Organizacja Narodów Zjednoczonych.
- Pichlak, M. (2018). Gospodarka o obiegu zamkniętym model koncepcyjny, *Ekonomista*, 3: 335–346.
- Piotrowska, A. (2014). Funkcje zamówień publicznych – organ administracji jako „inteligentny klient”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 926(2): 137–152.
- Pouikli, K. (2021). Towards Mandatory Green Public Procurement (GPP) Requirements Under the EU Green Deal: Reconsidering the Role of Public Procurement as an Environmental Policy Tool, *ERA Forum*, 21: 699–721.
- Przeszło, E. (2017). Zamówienia publiczne, aspekty społeczne a społeczna gospodarka rynkowa, *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXVII: 305–316.
- Przygodzki, Z. (2018). *Wiedza i kapitał ludzki w środowiskach przedsiębiorczości. Podejście terytorialne*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Przygodzki, Z. (2022). *Policy Framework and Market Analysis. Policy Model – Territorial Ecosystem Framework for Circular Economy in Lodzkie Region*, Raport FrontshIp, Łódź.
- Raftowicz-Filipkiewicz, M. (2015). Ekonomia cyrkularna – wyzwanie i konieczność zrównoważonego rozwoju, *Studia i Prace WNEiZ US*, 40: 145–154.
- Sanyé-Mengual, E., Secchi, M., Corrado, S., Beylot, A., Sala, S. (2019). Assessing the Decoupling of Economic Growth from Environmental Impacts in the European Union: A Consumption-Based Approach, *Journal of Cleaner Production*, 236: 117535. DOI: 10.1016/j.jclepro.2019.07.010.
- Sapir, A., Schraepen, T., Tagliapietra, S. (2022). Green Public Procurement: A Neglected Tool in the European Green Deal Toolbox?, *Intereconomics*, 57(3): 175–178. DOI: 10.1007/s10272-022-1044-7.
- Sustainable Development Goals (SDG) (b.d.). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> (dostęp: 09.11.2023).
- Skowroński, A. (2006). Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego, *Problemy ekorozwoju*, 1(2): 47–57.

- SPUZZP (Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych). O funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2016 r. (2017) oraz w 2017 r. (2018), 2018 r. (2019), 2019 r. (2020), 2020 r. (2021) i 2021 r. (2022).
- Tepper, P., McLennan, A., Hirt R., Defranceschi, P., Caimi, V., Elu, A. (2020). *Making Socially Responsible Public Procurement Work: Good Practice Cases*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Trzepacz, P. (2012). Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego. W: *Zrównoważony rozwój – wyzwania globalne: podręcznik dla uczestników studiów doktoranckich* (13–35), P. Trzepacz (red.). Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ.
- Ujdał-Dyńska, B. (2015). Zamówienia publiczne jako instrument optymalizacji wydatków publicznych, *Prace Naukowo-Dydaktyczne Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Pigonia*, 68: 257–275.
- UZP (Urząd Zamówień Publicznych). Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012; 2013–2016; 2017–2020. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych, 2010, 2013, 2017.
- Wińska-Rużewicz, K., Zaborowski, M. (2018). Społeczne zamówienia publiczne, *Optimum. Economic Studies*, 1(91): 50–64. DOI: 10.15290/oes.2018.01.91.04.