



STOSOWANIE ZRÓWNOWAŻONYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE

RAPORT Z I ETAPU MONITORINGU

Publikacja wydana w ramach projektu „**Wzmocnienie monitoringu zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce**”. Jego celem jest zwiększenie skali stosowania zrównoważonych zamówień publicznych w praktyce działania wybranych instytucji publicznych: urzędów miast i urzędów marszałkowskich, uniwersytetów oraz kluczowych naczelnych i centralnych organów państwowych.



Strona internetowa projektu:
www.monitoringzzp.pl



Wydawcy:

Fundacja CentrumCSR.PL
ul. Grażyny 13
02-548 Warszawa

tel.: +48 22 628 40 80
e-mail: centrum@centrumcsr.pl
www.centrumcsr.pl
www.facebook.com/CentrumCSRpl



Friedrich-Ebert-Stiftung,
Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11,
00-252 Warszawa

tel.: +48 22 831 78 61
e-mail: biuro@feswar.org.pl
www.feswar.org.pl

Autorzy:

Tadeusz Joniewicz (koordynator projektu)
Dr Anna Jawor-Joniewicz, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Konsultacje merytoryczne:

Dr Piotr Chmielarz (analiza danych)
Zrinka Perčić, Centrum Zamówień Publicznych (ekspertyza prawna)
Karol Mojkowski (metodologia działań monitoringowych)

Nadzór merytoryczny:

Grzegorz Piskalski (Dyrektor Fundacji CentrumCSR.PL)

Redakcja tekstu:

Marta Bełza-Gołębiowska

Zespół badawczy:

Marta Czapnik – Warszawa
Łukasz Krzemiński – Kraków
Joanna Lewandowska – Katowice
Dr Maria Niewiadoma – Wrocław
Urszula Panicz – Poznań

Projekt graficzny:

Katarzyna Orszulik

Treść publikacji dostępna jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne 3.0 Polska

Komercyjne użycie niniejszej publikacji jest zabronione bez pisemnej zgody wydawców.
Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem instytucji finansujących projekt.

Materiał powstał przy współpracy z Ethical Trading Initiative Norway.



IEH - Ethical Trading Initiative Norway
Hausmanns gate 19
0182 Oslo
Norway

tel.: (+47) 21 09 04 90
e-mail: info@etiskhandel.no
<http://etiskhandel.no/English>

Publikacja powstała w ramach programu *Obywatele dla Demokracji* finansowanego z Funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.



Publikacja współfinansowana w ramach projektu „**Procure IT Fair: Establishing a Workers` Right Consortium modelled organisation for sustainable public purchasing of electronics in Europe**” ze środków Komisji Europejskiej w ramach programu EuropeAid. Celem projektu jest stworzenie niezależnej organizacji monitorującej - *Electronics Watch*. Jej celem jest poprawa warunków pracy w globalnym przemyśle elektronicznym przez społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne w Europie.



Strona internetowa projektu:
<http://electronicswatch.org>

Printed in Poland 2015

Materiał przeznaczony do dystrybucji nieodpłatnej.

ISBN 978-83-937969-3-9

STOSOWANIE ZRÓWNOWAŻONYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE

RAPORT Z I ETAPU BADAŃ

Spis treści:

Wstęp	3
Streszczenie raportu	5
Wprowadzenie – dlaczego trzeba monitorować stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych.....	11
1. Wyniki monitoringu stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.....	15
1.1. Skala stosowania klauzul społecznych	16
1.2. Skala stosowania innych zamówień społecznie odpowiedzialnych	17
1.3. Skala stosowania zamówień społecznie odpowiedzialnych w poszczególnych rodzajach zamówień	18
1.4. Zamówienia społecznie odpowiedzialne w zamówieniach na roboty budowlane	20
1.5. Skala stosowania klauzul społecznych w poszczególnych typach instytucji	21
1.6. Stosowanie klauzul społecznych w instytucjach centralnych	23
1.7. Skala stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień w poszczególnych miastach.....	24
1.8. Stosowanie klauzul społecznych na wyższych uczelniach	25
1.9. Klauzule społeczne w urzędach marszałkowskich	27
1.10 Co więcej możemy zrobić – kwestie globalne w zamówieniach publicznych.....	27
2. Monitoring stosowania „zielonych” zamówień publicznych.....	29
2.1 Stosowanie kryteriów środowiskowych w monitorowanych zamówieniach	31
2.2 Skala stosowania kryteriów środowiskowych w poszczególnych typach zamówień	32
2.3 Skala stosowania klauzul środowiskowych w urzędach miast	34
2.4 Stosowanie klauzul środowiskowych w urzędach marszałkowskich	35
2.5 Skala stosowania klauzul środowiskowych na wyższych uczelniach	35
2.6 Skala stosowania klauzul środowiskowych w instytucjach centralnych	37
3. Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert	39
4. Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych w praktyce	41
4.1. Zamówienia społecznie odpowiedzialne	41
4.1.1. Dobre praktyki – stosowanie klauzul społecznych	41
4.1.2. Złe praktyki – brak wykorzystania klauzul społecznych	47
4.2 „Zielone” zamówienia	48
4.2.1. Dobre praktyki – stosowanie klauzul środowiskowych	48
4.2.2. Złe praktyki – brak stosowania klauzul środowiskowych	52
Wnioski i rekomendacje	55
Aneks 1: Metodyka monitoringu stosowania zrównoważonych zamówień publicznych	57
Aneks 2: Komentarze osób prowadzących monitoring w poszczególnych miastach	61
Aneks 3: Okiem prawnika	65
Aneks 4: Jak to się robi na świecie?.....	69
Aneks 5: Zbiorcze zestawienie przeanalizowanych zamówień dla wszystkich monitorowanych instytucji	73
Zestawienie wykresów i tabel	78

Oddajemy w Państwa ręce raport z pierwszego okresu monitoringu stosowania zrównoważonych zamówień publicznych. Prezentujemy w nim efekty ogromnej pracy zespołu badaczy działających w Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. W ramach naszego monitoringu przeanalizowaliśmy ponad 1100 zamówień ogłoszonych przez 80 instytucji publicznych: urzędów miast i części instytucji im podległych, urzędów marszałkowskich, wybranych wyższych uczelni i instytucji centralnych. To niewątpliwie jedno z największych tego typu przedsięwzięć w Polsce, a także w Europie.

Każde ze sprawdzonych zamówień dawało możliwość zastosowania klauzuli społecznej lub kryteriów środowiskowych. Efekty są porażające. Jedynie kilka spośród badanych instytucji jest zaangażowanych w działania na rzecz zrównoważonego rozwoju realizowane poprzez zamówienia publiczne. Potwierdzają to wyniki – 12 klauzul społecznych na 660 sprawdzonych zamówień, 22 % zamówień z klauzulami środowiskowymi wśród 584 ogłoszeń, z których większość dotyczyła i tak tylko małej części zamówienia. To pokazuje jak wielka praca czeka wszystkich, którzy chcą aby nasza gospodarka, społeczeństwo i środowisko naturalne rozwijały się, wzajemnie się wzmacniając.

Zapraszamy do lektury raportu. Zawiera ogromną ilość interesujących informacji i mamy nadzieję, że będzie on inspiracją dla przedstawicieli instytucji publicznych i ustawodawców, a dla nas wszystkich będzie dowodem na to jak wiele tracimy nie wykorzystując możliwości oferowanych przez mądre stosowanie zamówień publicznych.

Grzegorz Piskalski, dyrektor Fundacji CentrumCSR.PL





STRESZCZENIE RAPORTU

Rezultaty monitoringu w ramach projektu „Wzmocnienie monitoringu zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce” (lipiec – grudzień 2014 r.)

Celem projektu jest zwiększenie skali stosowania zrównoważonych zamówień publicznych wśród instytucji objętych monitoringiem, a także pobudzenie debaty publicznej dotyczącej stosowania społecznie odpowiedzialnych i zielonych zamówień publicznych. Zwiększenie zainteresowania opinii publicznej tą kwestią i upowszechnienie tego tematu spowoduje wzrost akceptacji dla stosowania zrównoważonych rozwiązań w zamówieniach publicznych, a co za tym idzie wzrost skali ich stosowania.

Monitoring zrównoważonych zamówień.

Fundacja CentrumCSR.PL od lipca 2014 r. rozpoczęła monitorowanie stosowania zrównoważonych zamówień publicznych w 80 instytucjach Warszawy, Wrocławia, Katowic, Krakowa i Poznania. Wybrane zostały instytucje, które z różnych powodów powinny w największym stopniu realizować polityki zrównoważonego rozwoju.

Do monitorowania wybrano dziesięć naczelných i centralnych organów państwowych takich jak Kancelaria Prezydenta, Sejmu i Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa: Pracy, Środowiska i Gospodarki, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Instytucje te ze względu na swoje znaczenie prestiżowe (kancelarie) czy tematykę działania (kwestie innowacyjności w gospodarce i na rynku pracy, dbałość o środowisko naturalne) oraz rolę jaką pełnią na szczeblu krajowym powinny być liderami w stosowaniu nowoczesnych i sprzyjających rozwojowi społecznemu i środowiskowemu rozwiązaniach.

Na podobnej zasadzie dobrano monitorowane instytucje w poszczególnych miastach. Z każdego wybrane zostały 3 wyższe uczelnie – humanistyczna, techniczna i ekonomiczna. Uczelnie wyższe wybrano ze względu na ich rolę w kształtowaniu trendów w gospodarce i rozwiązaniach społecznych. Trzecią grupę stanowią urzędy miast oraz ich instytucje podległe. Jako działające najbliżej obywateli powinny ze szczególną uwagą wydawać pozyskiwane od nich pieniądze. Instytucje podległe urzędowi miast obejmują te, które realizują zadania powiązane z kwestiami społecznymi i ekologicznymi – transport publiczny, zarządzanie infrastrukturą, zielenią miejską, opieką społeczną czy zwalczaniem bezrobocia.

Przy dokonywaniu wyboru nie bez znaczenia pozostawał fakt, iż z doświadczeń innych krajów Unii Europejskiej i Skandynawii, bardziej zaawansowanych we wdrażaniu zrównoważonych rozwiązań wynika, że najczęściej wprowadzały je właśnie instytucje centralne, wyższe uczelnie i władze dużych miast.

Monitoring polega na analizie wszystkich zamówień określonego rodzaju, które publikowane są na stronach internetowych wybranych instytucji. Monitorowane są ogłoszenia, co do których nie ma wątpliwości, że możliwe jest w nich zastosowanie społecznie odpowiedzialnych lub zielonych zamówień publicznych. Istnieją opracowane przykłady, dobre praktyki lub modelowe klauzule pozwalające na zastosowanie tego rodzaju rozwiązań i badane jest tylko czy są one wdrażane. **Pod względem stosowania kryteriów społecznych** badane są zamówienia na roboty budowlane oraz usługi ochroniarskie, cateringu, sprzątnia, transportowe, opieki nad osobami starszymi i utrzymania zieleni. Analizowany jest sposób realizacji, a nie przedmiot, tzn. sama opieka nad osobami niepełnosprawnymi nie jest traktowana jako zamówienie społecznie odpowiedzialne, ale już wymóg zatrudnienia do tego celu osób na podstawie umów o pracę owszem. **Pod względem stosowania zielonych zamówień** analizowane są dostawy biurowego sprzętu komputerowego, mebli, ubrań, środków czyszczących, żywności i pojazdów. Wybrano dostawy, dla których zostały opracowane kryteria Green Public Procurement, pozwalające na uwzględnienie kwestii środowiskowych przy zamawianych zakupach.



Główne rezultaty monitoringu zamówień społecznie odpowiedzialnych:

- **klauzule społeczne zastosowano w 1,8 % analizowanych zamówień.** Pod kątem stosowania zamówień społecznie odpowiedzialnych zbadano 660 ogłoszeń o zamówieniach. Klauzule społeczne w przedstawionym rozumieniu zastosowano w 12 przypadkach,
- **wymóg zatrudniania na podstawie umowy o pracę (art. 29 ust. 4 pkt 4 Pzp) zastosowano w 7 zamówieniach.** Wykorzystały je: Ministerstwo Środowiska, Kancelaria Prezydenta RP, Urząd Pracy M. St. Warszawy, Urząd Dzielnicy Śródmieście, Lasy Miejskie Warszawa, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego oraz Politechnika Śląska,
- **wymóg zatrudnienia określonych grup osób (art. 29, ust. 4, p. 1, ust. PZP) zastosowano w 4 zamówieniach.** Wykorzystały je: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Politechnika Warszawska oraz Urząd M. St. Warszawy,
- **zamówienie zastrzeżone jako jedyne wykorzystało Miejskie Centrum Usług Socjalnych we Wrocławiu.** Zamówienie dotyczyło usług ochroniarskich,
- **najczęściej klauzule społeczne stosowano w zamówieniach na usługi ochrony mienia.** Zastosowano je w 23,5% tego rodzaju zamówień. W usługach sprzątania zastosowano je w 3,3 % badanych zamówień. W ogóle nie zastosowano ich w usługach na pielęgnację zieleni, opiekę nad osobami starszymi czy niepełnosprawnymi i usługach cateringowych,
- **zaledwie raz zastosowano klauzule społeczne w robotach budowlanych,** które stanowiły największy odsetek badanych zamówień (65,5 %). Zrobiło to Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
- **najczęściej klauzule społeczne stosowały instytucje centralne.** Ich zamówienia stanowiły 3,6 % wszystkich zbadanych ogłoszeń, zastosowano w nich 33 % klauzul. Klauzule społeczne zastosowało 5 z 9 badanych instytucji. Najwięcej przeanalizowanych zamówień pochodziło z Kancelarii Sejmu i Ministerstwa Infrastruktury. Obie te instytucje nie zastosowały klauzul społecznych,
- **spośród urzędów miast klauzule społeczne zastosowano tylko w Warszawie.** Wśród jednostek podległych zastosowano je w Warszawie (Urząd Pracy M.St. Warszawy, Lasy Miejskie Warszawa) i Wrocławiu (Miejskie Centrum Usług Socjalnych),
- **na wyższych uczelniach klauzule społeczne zastosowano na Politechnice Warszawskiej i Politechnice Śląskiej.** Zamówienia uczelni wyższych stanowiły aż 33 % wszystkich zbadanych zamówień,
- **wśród urzędów marszałkowskich klauzulę społeczną zastosował tylko Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego.**

Główne rezultaty z monitoringu „zielonych” zamówień:

- **aspekty środowiskowe zastosowano w 22,8 % analizowanych zamówień.** Pod kątem stosowania „zielonych” zamówień publicznych sprawdzone zostały 584 ogłoszenia o zamówieniach. Za „zielone” uznawano także zamówienia, w których aspekty środowiskowe zastosowano nawet wobec niewielkiej części dostaw,
- **aspekty środowiskowe zawierało 30 % zamówień na sprzęt komputerowy, 18 % zamówień na papier, 12,8 % zamówień na środki czystości i 10 % zamówień na produkty ogrodnicze, 5,7 % na meble i 3,8 % na żywność,**



– **zielone zamówienia najczęściej stosowano w Urzędzie Miasta i jednostkach podległych Poznania (34,8 % i Krakowa (30 %).** Najrzadziej stosowano je w Warszawie, włącznie z urzędami dzielnic (11,4 %),

– **liderem stosowania „zielonych” zamówień wśród wyższych uczelni jest warszawska Szkoła Główna Handlowa (66 %), Politechnika Poznańska (50 %) i Uniwersytet Jagielloński (36,8 %).** Najrzadziej stosowano je na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach (0 %), Akademii Górniczo – Hutniczej (2,3 %) i Politechnice Śląskiej (5,8 %),

– **Ministerstwo Środowiska i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wdrożyły polityki dotyczące stosowania kryteriów środowiskowych przy zamówieniach publicznych.**

Negatywne praktyki w monitorowanych zamówieniach.

– **Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu** – mimo negatywnych doświadczeń z protestami sprzątaczek nie stosował klauzul społecznych w kolejnych zamówieniach na usługi sprzątania,

– **Uniwersytet Wrocławski** – w omawianym okresie ogłoszono 10 zamówień na sprzątanie dla różnych budynków, 9 z nich o wartości powyżej 207 tys. euro i w żadnym nie zastosowano klauzul społecznych,

– **Kancelaria Sejmu** – duże zamówienie na środki czystości bardzo szczegółowo opisane, ale bez kryteriów środowiskowych, duże zamówienia na usługi ochroniarskie bez klauzul społecznych.

Wnioski z monitoringu stosowania zrównoważonych zamówień publicznych.

– podczas monitoringu zebrano przykłady dobrych praktyk prawie wszystkich rodzajów zamówień. Oznacza to, że obecny system prawny daje zamawiającym szerokie możliwości stosowania klauzul społecznych i środowiskowych, są one jednak wykorzystywane jedynie w minimalnym stopniu,

– uwzględnianie konkretnych rozwiązań bezpośrednio w ustawie Prawo zamówień publicznych zwiększa ich rozpoznawalność i zachęca zamawiających do ich stosowania,

– zamawiający stosują rozwiązania dotyczące aspektów społecznych nie wpisane wprost w ustawie, co potwierdza konieczność pozostawienia swobody w wyborze odpowiednich rozwiązań wynikających z dotychczasowych doświadczeń i specyficznych potrzeb zamawiających,

– klauzule społeczne i środowiskowe stosowane są nieregularnie nawet w obrębie jednej instytucji. Wynika to z:

– konkretnych doświadczeń zachęcających do stosowania ZZP w danym rodzaju zamówień,

– faktu, że zamówienia przygotowywane są przez różne osoby prezentujące różną wiedzę i świadomość korzyści płynących ze stosowania ZZP,

– wprowadzenie w instytucji spójnej polityki zrównoważonego rozwoju obejmującej zamówienia publiczne pozytywnie wpływa na skalę stosowania zarówno aspektów społecznych, jak i środowiskowych. Stosowanie klauzul jedynie w oparciu o inicjatywę osób przygotowujących zamówienia niesie ryzyko, że w przypadku zmian kadrowych stosowanie ZZP nie będzie kontynuowane,



W zamówieniach publicznych ogłaszanych przez instytucje publiczne w Polsce zrównoważone rozwiązania stosowane są w zbyt małym stopniu. Stanowią one niewykorzystaną szansę dla wprowadzania społecznie przyjaznych rozwiązań. Upowszechnienie stosowania klauzul społecznych pozwoli na wywarcie pozytywnego wpływu na zagrożone wykluczeniem społecznym grupy osób, które mogą uzyskać w ten sposób wsparcie i przestać korzystać ze świadczeń socjalnych. Upowszechnienie stosowania wymogu zatrudniania na podstawie umowy o pracę pozwoli na odwrócenie negatywnego trendu jaki rozpowszechnił się w polskiej gospodarce polegającego na masowym stosowaniu umów cywilno-prawnych, nawet w sytuacjach gdy następuje stosunek pracy. Za to zjawisko odpowiadają między innymi instytucje publiczne, które kierując się tylko i wyłącznie dążeniem do ograniczania kosztów spowodowały rywalizację cenową prowadzącą do licznych patologii, takich jak niewypłacanie pracownikom należnych wynagrodzeń.

Wyniki dotyczące stosowania „zielonych” zamówień wskazują, że pewne pozytywne rozwiązania stopniowo się upowszechniają. Konieczne jest jednak podkreślenie, że wiele z pozytywnych środowiskowo rozwiązań nie jest stosowanych ze względu na nieuzasadnioną obawę o wzrost kosztów oraz brak inicjatywy do poszukiwania nowych technologii, które zapewniłyby podobny efekt przy zmniejszonym oddziaływaniu na środowisko.

Podkreślić należy, że w krajach Unii Europejskiej to właśnie takie instytucje jak te objęte przedstawionym monitoringiem są liderami w stosowaniu zrównoważonych rozwiązań. Przykładami mogą być takie miasta jak Helsinki, które dążą do tego aby 100 % miejskich zamówień było zrównoważonych czy Lubljana, która opracowała strategię środowiskową obejmującą różne elementy miejskiej infrastruktury, takie jak budownictwo czy transport. Ważnymi liderami są również wyższe uczelnie, które coraz chętniej stosują innowacyjne rozwiązania uwzględniające także aspekty globalne. Do takich należą Uniwersytety w Durham czy Leeds, które przystąpiły do inicjatywy Electronics Watch, pozwalającej na zakup etycznie produkowanego sprzętu komputerowego.

W naszym kraju wciąż znajduje się ogromne pole do działania dla osób i instytucji, które chcą pokazać, że kwestie spójności społecznej i ochrony środowiska nie są im obojętne.





Wprowadzenie – dlaczego trzeba monitorować stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych

Zamówienia publiczne odgrywają ogromną rolę w gospodarkach krajów Unii Europejskiej. Ich wartość w ciągu dziesięciu lat wzrosła w Polsce aż czterokrotnie. W samym 2013 roku wynosiła 142 mld zł, co stanowiło 8,76 % Produktu Krajowego Brutto. Mimo że 10 października 2014 roku weszła w życie nowelizacja ustawy zmieniająca przepisy dotyczące wyboru najkorzystniejszych ofert, większość instytucji nadal kieruje się tylko jednym kryterium: najniższą ceną.

Tymczasem tak ogromne kwoty mogą służyć nie tylko zaspokajaniu bieżących potrzeb administracji, ale również pomagać w realizacji innych celów. Może to dotyczyć polityki społecznej rządu, niwelowania problemów występujących na rynkach lokalnych, czy realizowania polityki pojedynczych instytucji takich jak urzędy pracy, szpitale lub uczelnie wyższe.

Każda decyzja zakupowa ma bowiem wpływ na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko. Począwszy od ilości energii jaką zużywają komputery, a skończywszy na warunkach pracy osób wykonujących zlecenia. Dlatego warto zwiększać efekty uzyskiwane z wydawania publicznych pieniędzy poprzez jednocześnie uwzględnianie aspektów społecznych i środowiskowych.

Umożliwiają to **zrównoważone zamówienia publiczne (ZZP)**, których ideą jest uwzględnianie kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem. Oznacza to dokonywanie tylko dobrze przemyślanych i niezbędnych zakupów oraz nabywanie produktów i usług możliwie w najmniejszym stopniu oddziałujących na środowisko, a także uwzględniających ich socjalne i ekonomiczne skutki.

Na ten obszar składają się społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne, obejmujące takie zagadnienia jak m.in. możliwości zatrudnienia, godna praca, integracja społeczna (w tym także osób niepełnosprawnych), równość szans, dostępność, etyczny handel oraz zielone zamówienia publiczne, które zwracają uwagę, np. na wprowadzanie energooszczędnych rozwiązań czy dostarczanie produktów z materiałów nadających się do recyklingu.

„Instytucje publiczne powinny wymagać od wykonawców odpowiedzialnego podejścia do kwestii społecznych i środowiskowych”

Grzegorz Piskalski,
dyrektor Fundacji CentrumCSR.PL

Takie podejście przekłada się na poprawę jakości środowiska, redukcję kosztów, promowanie innowacyjnych rozwiązań, poprawę warunków pracy, kontrolę nad przestrzeganiem prawa przez wykonawcę, a także przynosi korzyści wizerunkowe.

Warto pamiętać, że choć zamówienia wydają się sprawami dość odległymi i typowo urzędniczymi, znajdują odzwierciedlenie w codziennym życiu naszym, bliskich, sąsiadów. ZZP oznaczają zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, młodocianych, które będą uczyć się zawodu, osób długotrwale bezrobotnych, ale również wszelkich innych grup, które na danym terenie potrzebują wsparcia (jak np. osoby wychodzące z alkoholizmu, byli więźniowie, uchodźcy). Powodują też wzrost zachowań



etycznych wśród pracodawców, którzy zaczynają rozumieć, iż mają obowiązek traktować swoich pracowników uczciwie i zapewniać im odpowiednie warunki w trakcie wykonywania obowiązków. W ten sposób środki wydawane przez instytucje służą jednocześnie likwidacji problemów społecznych istniejących na danym terenie. To także mniejsza ilość produkowanych odpadów, osłabianie efektu cieplarnianego. Nie wykorzystując tych narzędzi, tracimy wiele szans na poprawę otaczającej nas rzeczywistości.

Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych nie jest wymagane przez prawo jednak jest promowane przez Komisję Europejską, Radę Ministrów RP i Urząd Zamówień Publicznych. Wchodzą do standardu postępowania w krajach wspólnoty.

Dotychczasowe analizy pokazują, że w Polsce odsetek zielonych zamówień publicznych w 2012 roku wyniósł zaledwie 12 proc, podczas gdy w Unii Europejskiej to ok. 30 proc., a klauzul społecznych w 2013 roku tylko 4,5 proc. Do 2016 roku ich liczba powinna wynosić odpowiednio 20 i 10%.

Prowadzony przez nas **monitoring** zrównoważonych zamówień publicznych ma upowszechniać wiedzę o korzyściach płynących z wdrażania takich rozwiązań, przedstawiać możliwości ich stosowania, a także sprawdzać czy wybrane instytucje publiczne prowadzą odpowiedzialną politykę w zakresie ich oddziaływania na społeczeństwo i środowisko naturalne.

„Prawo pozwala zamawiającym osiągać cele wpisujące się w politykę zrównoważonych zamówień publicznych. Mogą robić to na wiele sposobów.”

Zrinka Perčić,
radczyni prawna, Centrum Zamówień Publicznych Sp. z o.o.

Pierwszy etap trwał **od lipca do grudnia 2014** (projekt będzie kontynuowany do marca 2016 roku). Fundacja sprawdziła zamówienia **80 instytucji publicznych na szczeblu centralnym i samorządowym z Warszawy, Wrocławia, Katowic, Krakowa i Poznania**. W każdym z tych miast ze względu na swoją opiniotwórczą rolę analizie zostały poddane również **po 3 uczelnie**: humanistyczna, techniczna oraz ekonomiczna.

Wyniki pokazują, że świadomość znaczenia zrównoważonych zamówień publicznych wciąż jest niewystarczająca, a skala wprowadzania zrównoważonych rozwiązań marginalna. Jednak wybrane przykłady pokazują, że polskie instytucje wiedzą jak to robić (znajdują się w dziale „Dobre Praktyki” raportu).

Optymizmem napawa fakt, że już samo badanie przynosi realne efekty, zmianę nastawienia opinii publicznej i wywołuje debatę. Przykładem na to jest opisany przez nas **sejmowy przetarg Kancelarii Sejmu na utrzymanie zieleni** na jej terenie, w którym główny kryterium była cena. Po naszej publikacji przeciwko takim standardom zaprotestowała „Solidarność” i skierowała pismo do marszałka Radosława Sikorskiego, w którym skrytykowała brak wymogów zatrudnienia przez wykonawcę pracowników na etatach czy aktywizacji niepełnosprawnych i bezrobotnych. W najważniejszych mediach ogólnopolskich ukazały się artykuły na ten temat.

Mamy nadzieję, że wyniki monitoringu oraz prowadzone przez nas działania edukacyjne doprowadzą do znacznego zmniejszenia liczby podobnych niepokojących zjawisk.

W opracowaniu zamiennie stosowane są określenia „zamówienie” oraz „ogłoszenie”.

Metodyka monitoringu

Podstawowe założenia metodologii monitoringu zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce: wszystkie zamówienia publiczne określonego rodzaju publikowane na stronach internetowych monitorowanych instytucji publicznych z Warszawy, Katowic, Krakowa, Poznania i Wrocławia oraz wybranych instytucji centralnych zostały sprawdzone pod względem zastosowania wybranych rozwiązań w zakresie wdrażania rozwiązań odpowiedzialnych społecznie lub środowiskowo.

Rocznie w Polsce instytucje publiczne ogłaszają i realizują ponad 200 tys. zamówień publicznych. To proces uwarunkowany licznymi precyzyjnymi rozwiązaniami prawnymi, wymaga stosowania określonych procedur, dlatego nie jest możliwe szczegółowe monitorowanie wszystkich.

Zdając sobie sprawę z ich złożoności zdecydowaliśmy, że nie będziemy analizować przypadkowych ogłoszeń, a tylko kilka konkretnych rodzajów, w których istnieje możliwość zastosowania zrównoważonych rozwiązań (dostępne są dobre praktyki lub dokumenty opisujące jak to robić itp.). Sprawdzane są wszystkie tego rodzaju zamówienia. Pozwala to na uniknięcie sytuacji, w której część społecznie i środowiskowo odpowiedzialnych ogłoszeń nie zostanie uwzględniona. Umożliwia to również ocenę powszechności stosowania ZZP w badanych pod tym kątem instytucjach.

Monitoringiem objęte zostały tylko zamówienia na typowe dostawy i usługi, na które prędzej czy później będzie zapotrzebowanie w większości instytucji i jakie mogą być dostarczane przez wielu wykonawców. To, m.in. ochrona, catering, sprząatanie, transport czy oferty dotyczące sprzętu elektronicznego, materiałów biurowych, środków czyszczących. Szczegółowy opis metodologii znajduje się w aneksie nr 1 raportu.

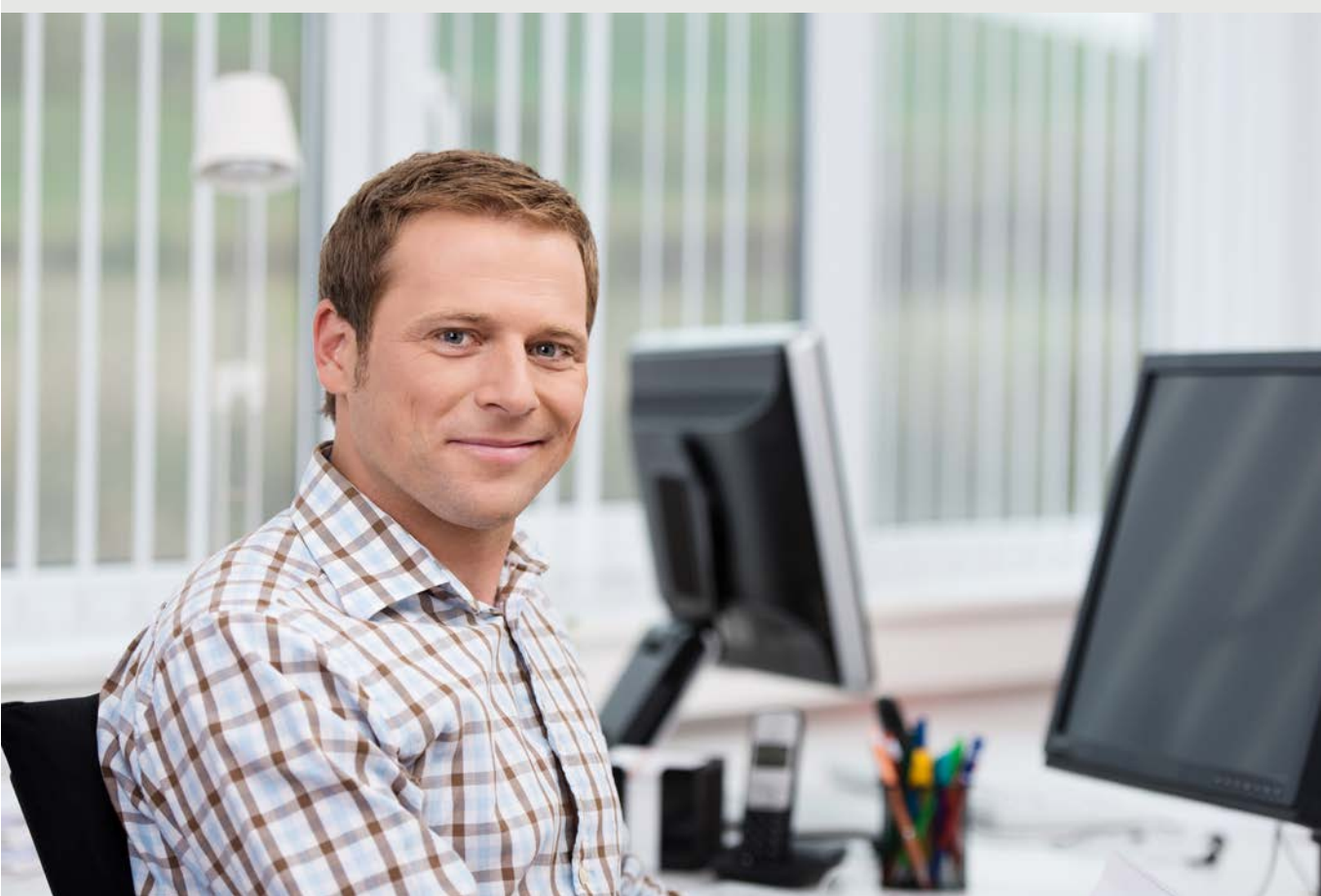
Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL:

Wybór zarówno rodzajów analizowanych zamówień, jak i monitorowanych instytucji był w pewien sposób subiektywny. Jego celem nie było zachowanie w pełni obiektywnego, badawczego charakteru, a sprawdzenie rzeczywistej skali stosowania zrównoważonych zamówień w instytucjach, które spośród wszystkich innych w Polsce są do tego najbardziej predestynowane. Z drugiej strony pod uwagę zostały wzięte ogłoszenia, w których na pewno można uwzględnić takie rozwiązania i najłatwiej wpłynąć na przedstawicieli instytucji publicznych, aby zaczęli to robić.

Zamówienia (szczególnie na usługi) badane były pod kątem sposobu realizacji. Dlatego za społecznie odpowiedzialne nie były uważane na przykład te na transport osób niepełnosprawnych, ale takie, w których wymagano zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Trzeba też zaznaczyć, że metodyka prezentowanego monitoringu różni się od tej stosowanej przez Urząd Zamówień Publicznych przy ocenie skali występowania społecznie odpowiedzialnych i zielonych zamówień publicznych, dlatego nie mogą one być ze sobą bezpośrednio porównywane.





1

Wyniki monitoringu stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych

W okresie trwania monitoringu tj. od początku lipca do końca grudnia 2014 r. pod kątem zastosowania klauzul społecznych zbadanych zostało 660 zamówień opublikowanych na stronach internetowych badanych instytucji. Wśród nich znalazło się: 61 na usługi utrzymania czystości, 51 na różnego rodzaju usługi cateringowe, 34 na usługi ochroniarskie, 23 na usługi transportowe, 25 dotyczących pielęgnacji zieleni, 5 na usługi opieki nad osobami starszymi lub niepełnosprawnymi i 432 na roboty budowlane. Widać zatem, że te ostatnie stanowiły zdecydowanie największą grupę spośród przebadanych ogłoszeń.

Analiza była prowadzona pod kątem stosowania klauzul społecznych uwzględnionych w ustawie Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r. tj.:

- zamówień zastrzeżonych (art. 22, ust. 2 PZP),
- wymogu zatrudnienia określonych grup osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (art. 29, ust. 4, p. 1, PZP),
- wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (art. 29, ust. 4, p. 4, PZP).

Zamówienie zastrzeżone może być realizowane tylko przez podmioty, w których co najmniej 50 % pracowników stanowią osoby niepełnosprawne. Jest to dobre narzędzie do wspierania spółdzielni socjalnych czy zakładów aktywizacji zawodowej.

Kolejne rozwiązanie pozwala wymagać, aby zamówienie było realizowane przez osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotne, młodociane – przyuczane do zawodu albo inne osoby zagrożone wykluczeniem społecznym (np. wychodzące z choroby alkoholowej, nałogu narkotykowego, byli więźniowie, imigranci). Daje możliwość wsparcia osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, które mają utrudniony dostęp do rynku pracy.

Wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę odpowiada na problem społeczny jakim jest nadużywanie umów cywilnoprawnych. Zamawiający może w ten sposób zagwarantować, że pracownik nie otrzyma wynagrodzenia poniżej płacy minimalnej i nie będzie pracował więcej niż pozwala na to Kodeks pracy.

Komentarz CentrumCSR.PL:

W ocenie zamówień zwracano uwagę przede wszystkim na klauzule społeczne wpisane wprost w ustawę Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2014 r. Pozwoliło to na porównanie sprawdzanych ogłoszeń. Warto podkreślić, że badano zarówno opis oczekiwanego produktu czy usługi, jak i kryteria oceny ofert.



Oprócz tego w niektórych przypadkach uwzględniano innego rodzaju aspekty społeczne. Ze względu na dużą różnorodność zastosowania możliwych rozwiązań były one trudniejsze do wychwycenia i poddania wspólnej analizie. Wdrażanie ich jest jednak godne polecenia i z tego względu część została wymieniona w dziale dotyczącym dobrych praktyk.

Warto również podkreślić, że zamówienia były monitorowane pod kątem społecznie odpowiedzialnego podmiotu zamówienia tzn. w jaki sposób jest ono realizowane. Dlatego np. te dotyczące opieki nad osobami starszymi czy niepełnosprawnymi nie były uznawane za społecznie odpowiedzialne.

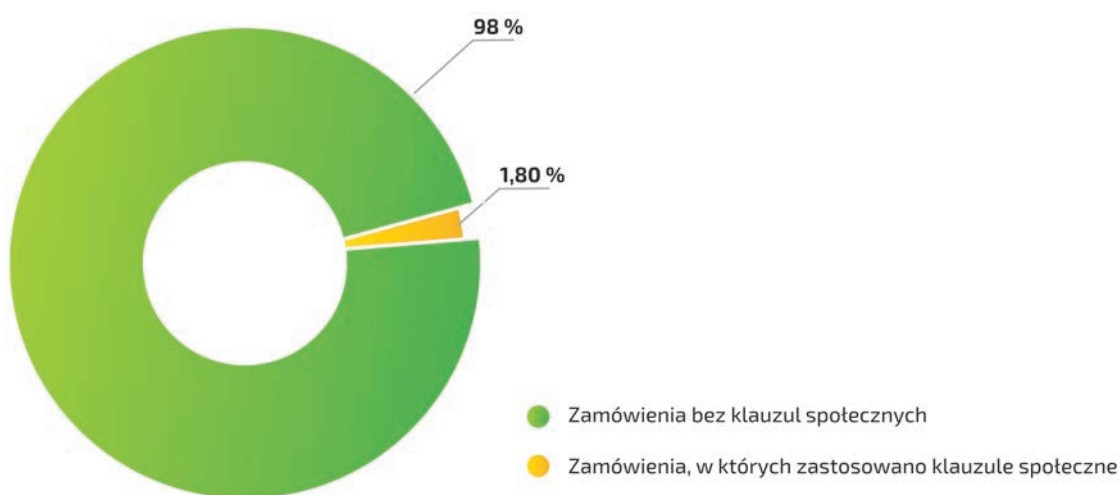
1.1 SKALA STOSOWANIA KLAUZUL SPOŁECZNYCH

W grupie poddanej analizie pod kątem społecznie odpowiedzialnych zamówień, klauzule społeczne w przedstawionym rozumieniu zastosowano

w 12 przypadkach. Stanowi to 1,8 % wszystkich zbadanych pod tym kątem ogłoszeń (Rys. 1.1).

Rys. 1.1

Skala stosowania klauzul społecznych w przeanalizowanych ogłoszeniach o zamówieniach.



„Skala stosowania klauzul społecznych w badanych zamówieniach jest szokująco niska”

Tadeusz Joniewicz,
koordynator projektu.

Wśród opisanych zamówień przeważały te dotyczące wymogu zatrudnienia na podstawie określonego rodzaju umowy. Było ich łącznie 7 i w większości (5 przypadków) dotyczyły usług ochroniarskich. Zrealizowane zostały przez Kancelarię Prezydenta RP, Ministerstwo Środowiska, Urząd Pracy M.St. Warszawy, Lasy Miejskie Warszawa oraz Urząd Dzielnicy Śródmieście M.

St. Warszawy. Oprócz tego społeczne kryteria uwzględniono w zamówieniach na usługi sprzątkowania na Politechnice Śląskiej oraz w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego.

Kolejną grupę stanowiły ogłoszenia, w których zawarto wymóg zatrudnienia określonych grup osób na podstawie art. 29, ust. 4, p. 1 PZP (bezrobotni i młodociani w celu przygotowania do pracy, niepełnosprawni). Było ich 4 i dotyczyły zamówień na usługi ochrony w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz na Politechnice Warszawskiej, zamówienia

na usługi transportowe ogłoszone przez Urząd M. St. Warszawy i na roboty budowlane w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Oprócz tego takie zapisy zastosowano w co najmniej 2 zamówieniach na dostawy ogłoszonych przez Ministerstwo Gospodarki. Ze względu na fakt, iż formalnie analizie poddane były tylko przykłady dotyczące określonego rodzaju usług i robot budowlanych, nie włączono ich do analizy zbiorczej.

Jedynie zamówienie zastrzeżone tzn. określające, że w przetargu mogą wziąć udział jedynie podmioty zatrudniające w ponad 50 % osoby niepełnosprawne, dotyczyło usług ochrony w Miejskim Centrum Usług Socjalnych we Wrocławiu. Wszyscy oferenci spełnili opisany wymóg i usługa jest realizowana z zastosowaniem wspomnianej klauzuli.

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL:

Skala stosowania klauzul społecznych w badanych zamówieniach jest szokująco niska, mimo że pod tym kątem były badane wyłącznie te, w których było to możliwe. Podobne zapisy powinny być uwzględniane w znacznie większej liczbie ogłoszeń, tym bardziej, że istnieją wypracowane dobre praktyki i wzory dokumentów. Wyniki są tym bardziej zaskakujące, że monitoringowi były poddawane instytucje, które powinny być liderami w tej dziedzinie.

Jedynym pozytywnym aspektem jest fakt, że klauzule społeczne faktycznie znalazły zastosowanie w instytucjach związanych z kwestiami zatrudnienia i rynku pracy. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Urząd Pracy w Warszawie i Miejskie Centrum Usług Socjalnych we Wrocławiu realizują swoje zadania – promocję dobrych rozwiązań na rynku pracy – we właściwy sposób. Rozumieją je w szerszym zakresie niż tylko proste wypełnianie zadań znajdujących się w ich zakresie. Warto jednak podkreślić, że wciąż pozostaje pole do poprawy działań. W Urzędzie Pracy w Warszawie w krótkim czasie ogłoszono zamówienia na usługi ochrony i na usługi sprzątkania. Z jakiego powodu klauzule społeczne zastosowano tylko przy usługach ochrony?

Warto zadać pytanie, dlaczego takie kryteria nie są praktykowane w miejskich ośrodkach pomocy społecznej? Jakimi wartościami kierują się uczelnie wyższe, które na coraz większą skalę stosują outsourcing usług ochroniarskich i sprzątkania?

1.2 SKALA STOSOWANIA INNYCH ZAMÓWIEŃ SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNYCH

Oprócz stosowania samych klauzul społecznych zawartych bezpośrednio w ustawie Prawo zamówień publicznych, w ramach analizy dotyczącej usług sprawdzano również wprowadzanie innego rodzaju społecznie odpowiedzialnych zamówień, uwzględniających różnorodne i szeroko rozumiane aspekty społeczne. Były one stosowane częściej i występowały w 7,2 % przypadków (rys. 1.2).

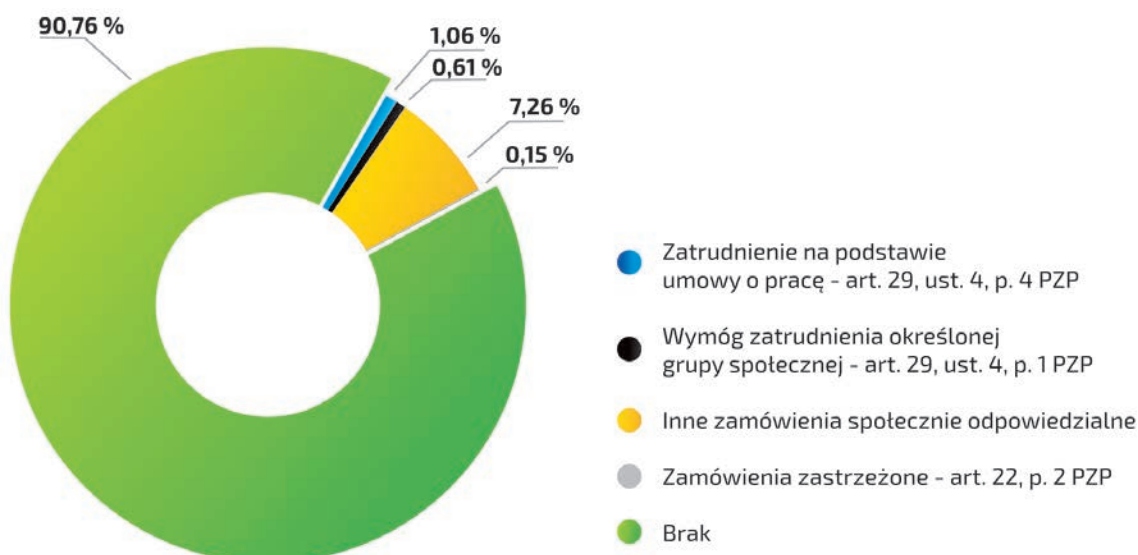
W większości dotyczyły wpisywania do dokumen-

tów przetargowych zobowiązań obligujących wykonawców do przestrzegania przepisów BHP przy realizacji ofert (patrz część dot. zamówień na roboty budowlane).

Po uwzględnieniu tego rodzaju zamówień skala stosowania zwiększa się do niemal 10 %. Nadal jednak w 90,7 % przypadków przygotowujący ogłoszenia nie brali pod uwagę żadnych społecznych aspektów.



Rys. 1.2
Rodzaje zastosowanych klauzul społecznych.



Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL:

Wśród opisanych na wykresie innego rodzaju klauzul społecznych w szczególności zwracają uwagę zamówienia wykraczające poza standardowe rozwiązania, przygotowane przez poszczególne instytucje i wynikające z ich indywidualnych potrzeb i doświadczeń.

Przykładem może być ogłoszenie „Dostawa artykułów biurowych w 2015 roku” w Urzędzie Miasta Krakowa, w którym zawarto obowiązek objęcia pracowników realizujących zadanie m.in. wymogiem ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków. Drugim ciekawym przypadkiem jest zamówienie na usługi sprzątania w Urzędzie Dzielnicy Wawer M. St. Warszawy, gdzie wykonawca wraz z wystawieniem faktury za usługę musi przedstawić instytucji dokumenty potwierdzające, że wypłacił swoim pracownikom wynagrodzenia. Takie sytuacje cieszą, ale z drugiej strony przerażają. Jak nisko upadł etos przedsiębiorcy w Polsce skoro płacenie pracownikom za wykonaną pracę musi być dodatkowo wymuszane przez zamawiającego?

1.3 SKALA STOSOWANIA INNYCH ZAMÓWIEŃ SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNYCH

„Stosowanie klauzul społecznych przez instytucje publiczne może poprawić warunki pracy w całym sektorze. Dotyczy to na przykład branży ochroniarskiej, w której zamówienia publiczne to 40% rynku.”

Michał Kulczycki,
przewodniczący Związku Zawodowego
NSZZ Solidarność Pracowników Ochrony,
Catering i Sprzątania.

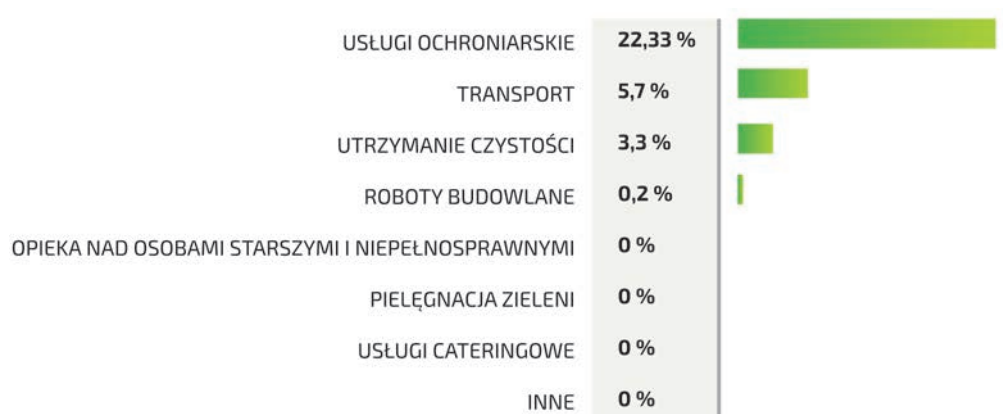
Wyniki analizy poszczególnych typów zamówień pod kątem stosowania klauzul społecznych wskazują, że największy ich odsetek pojawił się

w tych dotyczących usług ochrony (por. rys. 1.3) i wyniósł 23,5%. Kolejną grupą dotyczyła usług transportowych. Tu podobne zapisy zawarto tylko w jednym ogłoszeniu przygotowanym przez Urząd M. St. Warszawy. Należy podkreślić, że liczba tych zamówień nie była znaczna, dzięki czemu skala oczekiwanych zapisów wynosiła ponad 5%.

Z kolei wśród ogłoszeń na usługi utrzymania czystości zaledwie 3,3 % zawierało klauzule społeczne. Jeszcze bardziej przynębiająco wyglądają statystyki dotyczące zamówień na roboty budowlane. Spośród 432 z nich tylko w jednym zawarto oczekiwane kryteria.

Rys. 1.3

Stosowanie klauzul społecznych w poszczególnych rodzajach zamówień.



Po uwzględnieniu innych typów zamówień społecznie odpowiedzialnych (a nie tylko wąsko rozumianych klauzul społecznych), inaczej kształtują się wyniki w ogłoszeniach dotyczących transportu, robót budowlanych i usług pielęgnacji zieleni. W części zamówień na usługi transportowe zamawiający zwracali uwagę na kwestie stosowania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, a także dostosowanie pojazdów do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz odpowiednie przeszkolenie osób wykonujących ofertę. Dzięki temu skala stosowania wszelkiego rodzaju zamówień społecznie odpowiedzialnych wzrosła w tym sektorze do 8,8 %. Takie regulacje wprowadzano w Urzędzie Miasta Poznania i Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego.

Wśród innych aspektów społecznych branych

pod uwagę w zamówieniach na utrzymanie czystości zwracano uwagę na kwestię przestrzegania przepisów BHP. Było też jedno, w którym zobowiązano wykonawcę do udokumentowania wypłacenia wynagrodzenia pracownikom.

Wyraźna zmiana widoczna jest w zamówieniach na roboty budowlane. Po dodaniu innych rozwiązań z zakresu społecznej odpowiedzialności, wskaźnik stosowania pożądanych kryteriów wzrósł do 8,8 % (patrz pkt. 2.4).

Podobnie w przypadku ogłoszeń dotyczących pielęgnacji zieleni. Jeżeli uwzględni się zastosowanie odniesień do przestrzegania przepisów BHP w umowach, wskaźnik stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień rośnie do 16 %. Takie rozwiązania zastosowano np. w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Poznaniu.

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL:

Kontakty z monitorowanymi instytucjami nawiązane przy okazji prowadzonej analizy, nie tylko pokazały małą skalę stosowania klauzul społecznych, ale potwierdziły istnienie licznych patologii w firmach realizujących zamówienia.

Na porządku dziennym jest zawieranie umów cywilnoprawnych w przypadkach, gdy praca realizowana jest de facto na zasadach stosunku pracy. Powszechna jest wiedza o dramatycznie niskich zarobkach osób zatrudnionych w ochronie czy przy sprzątnięciu – są to kwoty rzędu 4-6 zł. brutto za godzinę.

Wśród najbardziej drastycznych przykładów, o jakich mówili podczas spotkań lub rozmów telefonicznych przedstawiciele administracji, można wymienić sytuacje, gdy osoby realizujące zamówienia nie otrzymywały wynagrodzeń, pracowały bez umów lub pełniły obowiązki przez 365 dni w roku bez żadnego dnia wolnego!



1.4 ZAMÓWIENIA SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNE W ZAMÓWIENIACH NA ROBOTY BUDOWLANE

W przeanalizowanych 432 zamówieniach dotyczących robót budowlanych klauzule społeczne (rozumiane jako wymienione bezpośrednio w ustawie PZP) zostały zastosowane w 1 przypadku. W ogłoszeniu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zapisano wymóg zatrudnienia przez wykonawcę jednej osoby spośród wymienionych w art. 29 ust. 4 pkt 1., to znaczy osoby bezrobotnej, młodocianej w celu przygotowania zawodowego, osoby niepełnosprawnej czy innej, o której mowa w przepisach o promocji zatrudnienia zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (np. osoby wychodzące z alkoholizmu, uzależnień narkotykowych, uchodźcy czy byli więźniowie). Osoba ta musiała być zatrudniona na umowę o pracę

w pełnym wymiarze godzin przez cały okres trwania umowy.

Pozostałe zamówienia uznane za społecznie odpowiedzialne w szczególny sposób podkreślały konieczność uwzględniania przez wykonawcę kwestii bezpieczeństwa pracy. Wymagały wyposażenia pracowników realizujących zamówienia we właściwe środki ochrony w celu zapewnienia prawidłowego i bezpiecznego wykonywania przydzielonych im prac, przestrzegania przepisów BHP, przeciwpożarowych czy zapewnienia, że personel nie będzie wykonywał swoich zadań w warunkach szkodliwych dla zdrowia.

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL:

Zastosowanie tylko jednej klauzuli społecznej w najliczniejszej grupie badanych ogłoszeń dowodzi jak ogromny niewykorzystany potencjał tkwi w zamówieniach na roboty budowlane. Jest to tym bardziej zaskakujące, że dostępnych jest wiele przykładów możliwych zapisów istotnych właśnie dla tej grupy. Można je znaleźć chociażby na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych w zakładce „Dobre praktyki”.

Inne rodzaje zamówień społecznie odpowiedzialnych świadczą o pozytywnym podejściu niektórych zamawiających do zagadnienia, co można zauważyć np. w zapisach o zapewnianiu robotnikom bezpiecznych warunków pracy i ochrony ich przed wypadkami. Warto również podkreślić, że jeżeli takie regulacje pojawiały się w ogłoszeniach danej instytucji to na ogół dotyczyły ich zdecydowanej większości. Tak było na przykład w urzędach miast Krakowa i Poznania, Zakładzie Zieleni Miejskiej w Katowicach czy Politechnice Śląskiej. Widać więc tu konsekwencję w działaniu, która jednakże często wynikała z przyjętych zapisów umowy praktykowanych od lat, a nie z wyjątkowej troski zamawiającego.

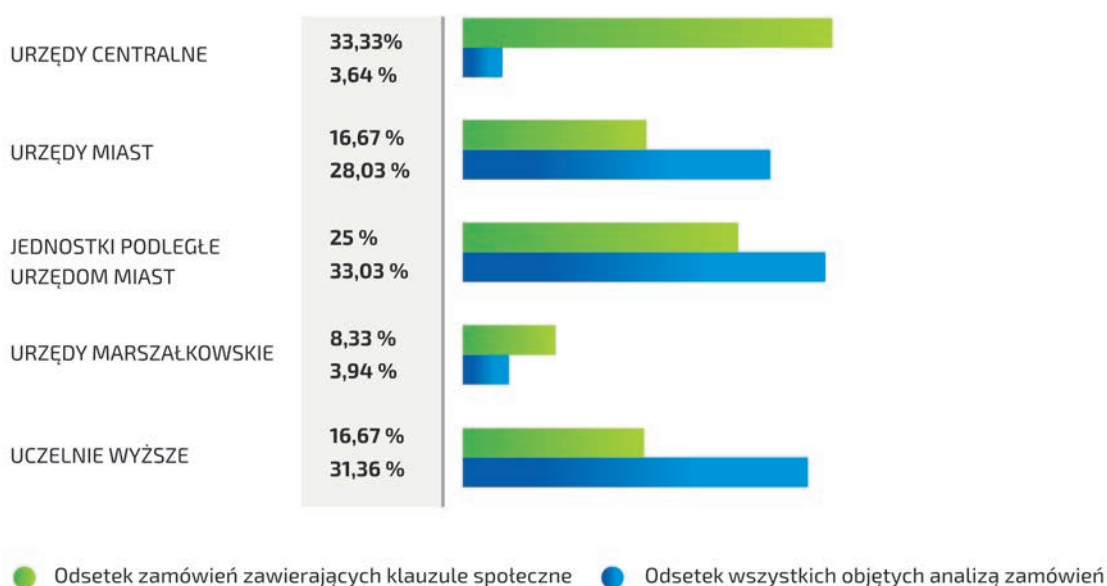
Należy też zwrócić uwagę na problematykę analizy zamówień pod tym względem. Z jednej strony pożądaną jest podkreślanie roli bezpieczeństwa pracy przy ich realizacji, z drugiej jednak kwestie te regulowane są odrębnymi przepisami prawnymi, których wykonawca i tak musi przestrzegać. Dlatego w przedstawionym monitoringu nacisk kładziony jest przede wszystkim na wspomniane klauzule społeczne na mocy art. 29 ust. 4 ustawy PZP.

1.5 SKALA STOSOWANIA KLAUZUL SPOŁECZNYCH W POSZCZEGÓLNYCH TYPACH INSTYTUCJI

Analiza skali stosowania klauzul społecznych w poszczególnych typach instytucji (Rys. 1.4) wyraźnie pokazuje, że zdecydowanie najwięcej uwzględniono ich w naczelnych i centralnych or-

ganach państwowych. Było to łącznie 33%. Warto podkreślić, że sprawdzone ogłoszenia z tego rodzaju instytucji stanowiły jedynie 3,6% wszystkich zbadanych.

Rys. 1.4
Stosowanie klauzul społecznych w poszczególnych rodzajach instytucji.



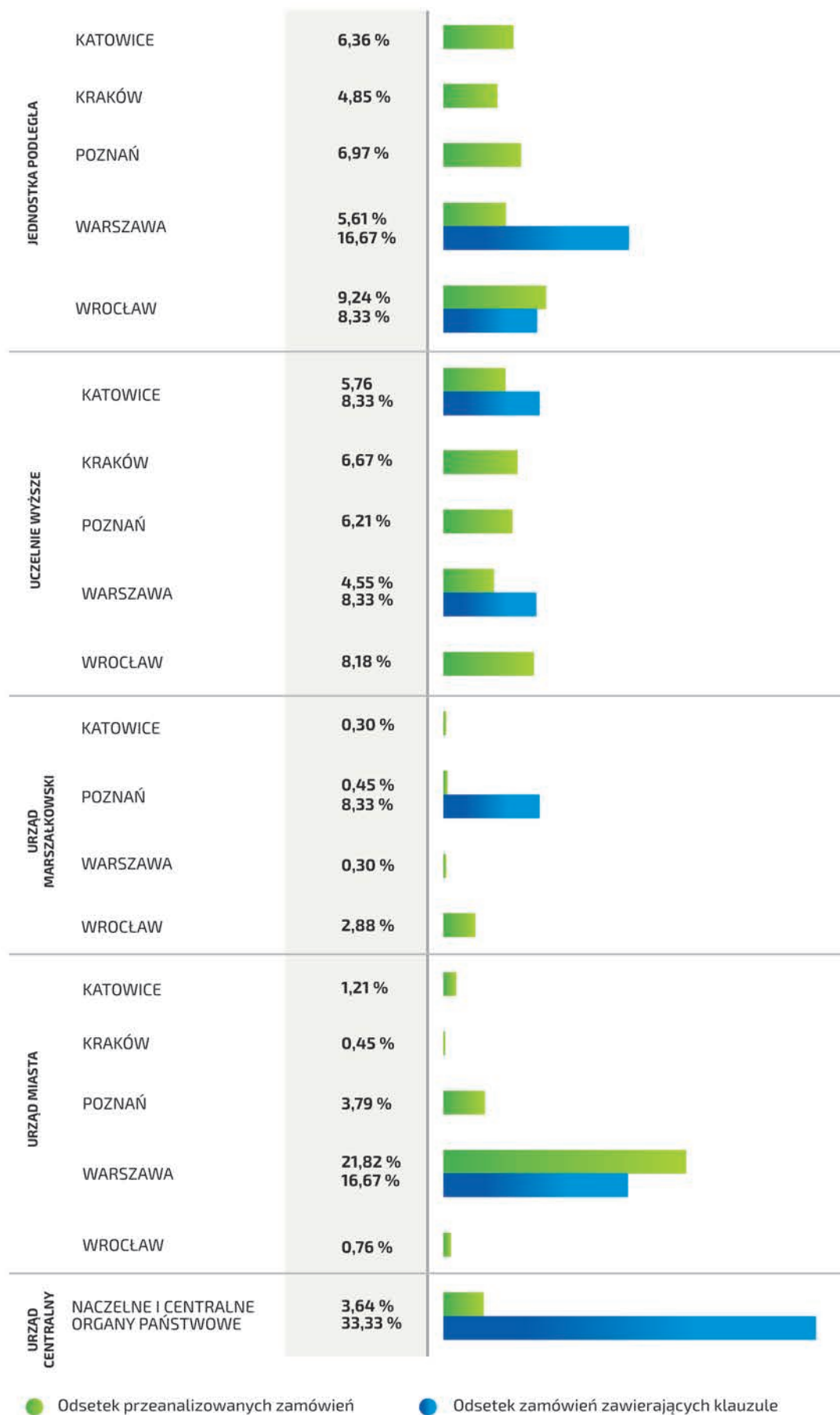
Drugą grupą wypadającą relatywnie pozytywnie są urzędy marszałkowskie, w których zastosowano proporcjonalnie więcej klauzul społecznych. W zestawieniu najbardziej negatywnie prezentują się wyższe uczelnie, w których częstotliwość

uwzględniania podobnych kryteriów jest zdecydowanie zbyt mała jak na liczbę zamówień tam publikowanych oraz rolę, jaką powinny pełnić tego rodzaju instytucje w promocji społecznie odpowiedzialnych działań.



Rys. 1.5

Stosowanie klauzul społecznych w poszczególnych rodzajach instytucji w podziale na miasta.



1.6 STOSOWANIE KLAUZUL SPOŁECZNYCH W INSTYTUCJACH CENTRALNYCH

Naczelne i centralne organy państwowe stanowiły grupę, w której klauzule społeczne stosowane były najczęściej (Tab. 1.1). Uwzględniają je: Kancelaria Prezydenta RP, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Środowiska i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ponadto klauzule społeczne zamieszczono w dwóch zamówieniach na dostawy ogłaszane przez Ministerstwo Gospodarki (te zamówienia formalnie nie były poddane analizie). Klauzule społeczne stanowiły w tych instytu-

cjach bardzo duży odsetek, gdyż liczba analizowanych zamówień była bardzo mała. Stosowało je 5 z 9 badanych instytucji. Z jednej strony jest to bardzo pozytywne zjawisko, niestety jednak nadal nie można mówić o powszechności tej praktyki.

W złym świetle stawia to przede wszystkim Kancelarię Sejmu oraz Ministerstwo Infrastruktury, gdzie analizowanych zamówień było najwięcej.

Tab. 1.1
Stosowanie klauzul społecznych w instytucjach centralnych.

Instytucja	Przeanalizowane zamówienia	Zamówienia zawierające klauzule
Centrum Usług Wspólnych	2	0
Kancelaria Prezydenta RP	3	1
Kancelaria Sejmu	6	0
Ministerstwo Gospodarki	3	0 (2)
Ministerstwo Infrastruktury	4	0
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	1	1
Ministerstwo Środowiska	2	1
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska	1	0
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	2	1

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL:

Fakt iż stosunkowo najwięcej klauzul społecznych zastosowano w instytucjach centralnych jest o tyle budujące, że naczelne jednostki państwa powinny prezentować postawę społecznie odpowiedzialną. Szczególnie w obszarze, który obejmuje ich zainteresowania. Stąd pozytywnym sygnałem jest na przykład uwzględnianie podobnych kryteriów przez Kancelarię Prezydenta, Ministerstwo Pracy, Środowiska czy Gospodarki (patrz: dobre praktyki) oraz PFRON. Niestety nie wszystkie instytucje centralne odnoszą się pozytywnie do tego rodzaju działań. W zamówieniach na usługi ochroniarzkie Kancelarii Sejmu czy Centrum Usług Wspólnych klauzuli społecznej nie zawarto. Ministerstwo Gospodarki również nie zawsze je wprowadza.

Co więcej, nadal mało jest oficjalnych publicznych deklaracji wyrażających poparcie dla stosowania klauzul społecznych i innego rodzaju rozwiązań społecznie odpowiedzialnych. Uwagę zwraca polityka Ministerstwa Pracy, którego przedstawiciele prowadzą działania promujące podobne rozwiązania, szczególnie w odniesieniu do podmiotów ekonomii społecznej, jednak wciąż brakuje sposobów na szersze upowszechnianie tego rodzaju praktyk.



1.7 SKALA STOSOWANIA SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNYCH ZAMÓWIEŃ W POSZCZEGÓLNYCH MIASTACH

Analizując wyniki pod kątem stosowania zrównoważonych zamówień w poszczególnych miastach i grupach instytucji można dostrzec pewne prawidłowości. Należy jednak pamiętać o i tak dramatycznie małej liczbie klauzul społecznych, jakie zostały wprowadzone.

Liczba monitorowanych ogłoszeń w jednostkach podległych urzędom miast była zbliżona, podobnie jak w przypadku uczelni we wszystkich pięciu miastach. W badaniu zamówień urzędów marszałkowskich zwraca uwagę większa liczba

publikowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, co jednak nie zmienia wyników analizy w sposób istotny. Bardziej znaczące różnice widoczne są w liczbie zamówień w poszczególnych urzędach miast (Tab. 1.2).

Wynikają przede wszystkim z odmiennych polityk dotyczących wewnętrznej organizacji procesu realizacji zamówień publicznych oraz zasad publikowania ogłoszeń w poszczególnych instytucjach.

Tab. 1.2
Stosowanie klauzul społecznych w urzędach miast.

Instytucja	Przeanalizowane zamówienia	Zamówienia zawierające klauzule
Urząd miasta Katowice	8	0
Urząd miasta Kraków	3	0
Urząd miasta Poznań	25	0
Urząd miasta Warszawa	3	1
Urząd miasta Wrocław	5	0

Równie niski odsetek stosowania klauzul społecznych można zaobserwować wśród zamówień w jednostkach podległych urzędom miast (Tab. 1.3). Pozytywnie wyróżnia się Warszawa, gdzie pożądane kryteria uwzględniano w Urzędzie Pracy oraz w Lasach Miejskich. Z innych miast zastosowano je jedynie we Wrocławiu, gdzie w Miejskim Centrum Usług Socjalnych w zamówieniu na usługi ochroniarskie z powodzeniem zapisano wymóg zamówienia zastrzeżonego (w przetargu mogą wziąć udział jedynie podmioty zatrudniające w ponad 50 % osoby niepełnosprawne). To jedyny przypadek takiego

ogłoszenia wśród wszystkich monitorowanych instytucji. Komentarze osób prowadzących monitoring w poszczególnych miastach znajdują się w aneksie nr 3 raportu.

„W pierwszym półroczu monitoringu żadna z katowickich instytucji nie przyznawała wykonawcy punktów za zatrudnianie na umowę o pracę”

Joanna Lewandowska, badaczka monitorująca zamówienia w Katowicach.

Tab. 1.3
Stosowanie klauzul społecznych w jednostkach podległych urzędom miast.

Instytucja	Przeanalizowane zamówienia	Zamówienia zawierające klauzule
Jednostka podległa Katowice	42	0
Jednostka podległa Kraków	32	0
Jednostka podległa Poznań	46	0
Jednostka podległa Warszawa	37	2
Jednostka podległa Wrocław	61	1

Zarówno w przypadku urzędów miast, jak i jednostek im podległych, stosowanie klauzul społecznych ma znaczenie marginalne. Tymczasem trudno jest znaleźć lepsze instytucje, które mogłyby wprowadzać takie rozwiązania. Znajdują się najbliżej spraw obywateli i najlepiej znają ich bieżące problemy. Dlatego dziwi, że nie ma rosnącego trendu upowszechniania podobnych regulacji jako zachęty do zatrudniania osób niepełnosprawnych, wychodzących z problemów alkoholowych lub powracających do społeczeństwa po pobycie w zakładach karnych. Przykłady częstego stosowania klauzul społecznych prowadzą do zmniejszenia liczby osób korzystających z opieki społecznej, co powoduje redukcję kosztów.

Wśród pozytywnych przykładów należy wymienić Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, gdzie w ramach promocji stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych opracowano poradnik dla pracowników Urzędu m.st. Warszawy, urzędów dzielnic i jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy oraz odpowiednie zarządzenie nakazujące korzystanie z tych zapisów w praktyce.

1.8 STOSOWANIE KLAUZUL SPOŁECZNYCH NA WYŻSZYCH UCZELNIACH

Zamówień, które zostały opublikowane przez uczelnie wyższe jest relatywnie dużo, gdyż stanowią one aż 31,3%, a dotyczą 15 instytucji. Tymczasem klauzule społeczne uwzględniono zaledwie w 2 z nich (Tab. 1.4). Na Politechnice Warszawskiej w ogłoszeniu na usługi ochrony wpisano wymóg zatrudnienia przedstawiciela określonej grupy społecznej na podstawie umowy o pracę, natomiast na Politechnice Ślą-

skiej wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę dotyczył usług sprzątania.

Inne zamówienia społecznie odpowiedzialne zastosowano na Uniwersytecie Śląskim i w Szkole Głównej Handlowej. Tam w sposób szczególny podkreślano kwestie bezpieczeństwa pracy i ciąży na wykonawcy obowiązek zadbania, aby pracownicy nie pracowali w szkodliwych warunkach.

Tab. 1.4
Stosowanie klauzul społecznych na wyższych uczelniach.

Instytucja	Przeanalizowane zamówienia	Zamówienia zawierające klauzule
Politechnika Śląska	18	1
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach	1	0
Uniwersytet Śląski	19	0
Akademia Górniczo – Hutnicza	20	0
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	1	0
Uniwersytet Jagielloński	23	0
Politechnika Poznańska	11	0
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu	14	0
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	15	0
Politechnika Warszawska	11	1
Szkoła Główna Handlowa	5	0
Uniwersytet Warszawski	14	0
Politechnika Wrocławska	21	0
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu	3	0
Uniwersytet Wrocławski	30	0

Obraz stosowania klauzul społecznych na wyższych uczelniach jest przygnębiający. Wśród wszystkich 207 zbadanych zamówień zastosowano zaledwie dwie. Te pojedyncze przykłady na Politechnice Warszawskiej i Politechnice Śląskiej to kropla w morzu wszystkich ogłoszeń, w których jest możliwość ich zapisania.

Problemem jest już fakt, że uczelnie wyższe coraz częściej decydują się na outsourcing usług ochroniarskich i sprzątnięcia. Powoduje to, że instytucje, które z założenia mają być prekursorami rozwiązań prospołecznych czy etycznych, przestają się interesować warunkami pracy osób wykonujących dla nich różnego rodzaju usługi. Takie rozwiązania można zaobserwować między innymi na Uniwersytetach Ekonomicznym i im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, na Uniwersytecie Śląskim i Ekonomicznym w Katowicach, na Uniwersytecie Jagiellońskim. Na przykład na Uniwersytecie Wrocławskim w ciągu pół roku ogłoszono 4 duże przetargi na usługi utrzymania czystości, każdy o wartości powyżej 207 tys. euro.

Szczególnie martwi, że nie widać chęci zmian tam, gdzie brak klauzul społecznych wywołał poważne problemy. Na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, gdzie w czerwcu zeszłego roku doszło do skandalu z firmą, która nie zapłaciła swoim pracownikom, wciąż nie korzysta się odpowiednich zapisów. Zastosowanie wymogu zatrudnienia na etat lub obowiązku przedstawienia wraz z wystawioną fakturą poświadczenia o wypłacie pensji pracownikom pozwoliłoby uniknąć tego rodzaju sytuacji, a na pewno poprawiłoby warunki pracowników, którzy wykonując swoje obowiązki na umowach cywilnoprawnych są słabiej chronieni przez kodeks pracy.

Uczelnie wyższe mają wszelkie uwarunkowania sprzyjające wdrażaniu klauzul społecznych. Mają bogate zaplecze prawników, możliwość stosowania rozwiązań bezkosztowych, takich jak wymóg zatrudniania osób defaworyzowanych czy wymóg przedstawiania zaświadczeń o wypłacie wynagrodzenia pracownikom. Pozostaje mieć nadzieję, że zaczną stosować takie rozwiązania zanim będą się powtarzać skandale związane z fatalnymi warunkami wykonywanej dla nich pracy.

Pozytywnym sygnałem jest zainteresowanie pracowników naukowych niepokojącymi zjawiskami oraz próba ich wyeliminowania. W Poznaniu napisali list protestacyjny, w którym wyrazili sprzeciw przeciwko odcinaniu się uczelni od warunków pracy osób nie zatrudnionych bezpośrednio przez uniwersytet.

Z kolei na Uniwersytecie Warszawskim problemem outsourcingu zainteresował się Komitet Kryzysowy Humanistyki Polskiej - grupa, która przypomina o ważnej roli społecznej uniwersytetów. Co ciekawe, działania podjęte zostały w dużej mierze prewencyjnie, jeszcze zanim doszło do poważnych naruszeń związanych z zatrudnianiem na niskich stawkach płacowych. Niestety, inicjatywa ta nie została właściwie zrozumiana przez władze uczelni, które odebrały ją jako atak. Tymczasem to właśnie takie społeczne działania powinny być główną siłą nacisku na rzecz stosowania klauzul społecznych na wyższych uczelniach.

1.9 KLAUZULE SPOŁECZNE W URZĘDACH MARSZAŁKOWSKICH

Zamówień ogłoszonych przez urzędy marszałkowskie było relatywnie niedużo (tab. 1.5). Wyjątkiem jest woj. dolnośląskie, gdzie odnotowano znaczną liczbę ogłoszeń dotyczących usług konferencyjnych. Wśród przeanalizowanych przypadków klauzula społeczna uwzględniona została tylko przez Urząd Mar-

szałkowski Województwa Wielkopolskiego przy zamówieniu na usługi sprzątnięcia. Określono w nim wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (na pełen etat) przez wykonawcę lub podwykonawcę co najmniej 50 % osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zlecenia.

Tab. 1.5
Stosowanie klauzul społecznych w urzędach marszałkowskich.

Instytucja	Przeanalizowane zamówienia	Zamówienia zawierające klauzule
Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	2	0
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	2	0
Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	3	1
Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	2	0
Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	19	0

1.10 CO WIĘCEJ MOŻEMY ZROBIĆ – KWESTIE GLOBALNE W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

Klauzule społeczne wpisane wprost w polskim Prawie zamówień publicznych to tylko propozycje, z których warto korzystać (Tab. 1.5). Ich masowe zastosowanie może realnie wpłynąć na warunki pracy w wielu branżach. Najczęściej pokazywanym przykładem jest możliwość likwidacji patologii związanych z nieuprawnionym zatrudnianiem na umowy cywilno-prawne przy usługach ochrony, sprzątnięcia czy innych, w których mamy do czynienia ze stosunkiem pracy. Kolejny przykład to wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które dzięki własnej pracy mogą wraz ze swoimi rodzinami wyjść ze sfery ubóstwa, co oprócz oczywistej wartości społecznej pozwoli gminom na ograniczenie wydatków na pomoc socjalną.

Jednak klauzule społeczne, na których skupiliśmy się w monitoringu nie wyczerpują możliwości stosowania społecznie odpowiedzialnych rozwiązań. Zgodnie z ustawą nie ma przeszkód aby zamawiający stosował własne rozwiązania uwzględniające jego specyficzne potrzeby lub lokalne warunki. Dotyczy to w szczególności mniejszych ośrodków, w których istnieją specyficzne,

konkretne problemy społeczne (związane z wysokim bezrobociem, istnieniem zakładów karnych, ośrodków dla uchodźców itp.).

Jednak to wciąż nie wszystko. Zamawiane przez Polskie instytucje produkty są bardzo często produkowane poza granicami Polski i przy ich powstawaniu niejednokrotnie naruszane są prawa człowieka. Dotyczy to takich produktów jak komputery (produkowane w Chinach, Indiach, Malezji czy Meksyku), odzież (pochodząca z Kambodży czy Bangladeszu), herbata i kawa (sprowadzane z krajów afrykańskich) lub meble (drewno z Afryki bądź Ameryki Południowej).

Osoby, które je wytwarzają często są bardzo źle wynagradzane, zmuszane są do pracy w nadgodzinach (nawet po 12 godzin na dobę), narażone są na zagrożenia związane z chemikaliami wykorzystywanymi przy produkcji czy walącymi się budynkami (znany przypadek katastrofy w fabryce Rana Plaza, w której zginęło prawie 1200 osób szyjących ubrania dla znanych w świecie marek – między innymi dla polskiej firmy LPP).



Zapobieganie takim sytuacjom to nowość na polskim rynku zamówień publicznych. Jednak w Europie mamy liczne przykłady instytucji, które zdecydowały się na wymaganie od wykonawcy aby wziął odpowiedzialność za warunki w jakich wytwarzane są dostarczane przez niego produkty. Takie miasta jak niemiecka Brema czy portugalskie Loures pokazują, że opracowanie kodeksu dobrych praktyk i wymaganie od wykonawcy przestrzegania konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy pozwalają na uczynienie zamówień społecznie odpowiedzialnymi na skalę globalną!

Ważnym i niezbędnym elementem takiego działania jest weryfikacja deklaracji składanych przez wykonawcę. Można to robić tworząc specjalny organ zajmujący się kontrolą przestrzegania zobowiązań przez wykonawcę, można zlecać kontrole wyspecjalizowanym firmom, lub domagać się potwierdzenia przestrzegania konwencji MOP za pomocą różnego rodzaju dokumentów, na przykład certyfikatów.

Jednym ze sposobów na zwiększenie skuteczności takich działań jest łączenie się zamawiających w konsorcja, które zamawiając większe ilości produktów i stawiając jednakowe wymagania mają większą siłę oddziaływania na producentów. Jednym z przykładów takiego działania jest powstająca właśnie organizacja Electronics Watch. Skupia instytucje publiczne z całej Europy zainteresowane poprawą dramatycznych warunków pracy przy produkcji sprzętu elektronicznego.

„Takie inicjatywy jak Electronics Watch mogą realnie wpłynąć na poprawę warunków pracy w krajach rozwijających się”.

Jim Cranshaw,
People and Planet.

Organizacja ta odpowiada na problem weryfikacji zobowiązań producentów. Dzięki współpracy z organizacjami pozarządowymi w krajach gdzie komputery są produkowane jest w stanie weryfikować ich deklaracje. Zamawiający przyłączając się do konsorcjum otrzymają Sparcie przy realizacji zamówienia, informacje o realizacji zobowiązań wykonawców i, w ostatecznym rozrachunku, sprzęt komputerowy wyprodukowany w godnych warunkach.

„Instytucje publiczne powinny oceniać ryzyka związane z realizacją zamówienia i na tej podstawie uwzględniać etyczne kryteria w swoich zamówieniach”.

Stine Foss,
Ethical Trade Initiative Norway.

Kwestie odpowiedzialności globalnej są w Polsce tematem nowym, jednak instytucja, która jako pierwsza weźmie je pod uwagę stanie się liderem w stosowaniu zrównoważonych zamówień publicznych. Jest to trend, który stopniowo będzie stawał się coraz popularniejszy w całej Europie, a także w Polsce.



Poprawa warunków pracy w światowym przemyśle elektronicznym

2

Monitoring stosowania „zielonych” zamówień publicznych

Aspekty środowiskowe zastosowano w 22,8 % analizowanych zamówień. W okresie trwania monitoringu tj. od początku lipca do końca grudnia 2014 r. pod kątem ich wprowadzania zbadane zostały 584 ogłoszenia opublikowane na stronach internetowych monitorowanych instytucji. Wśród nich znalazło się: 277 dotyczących biurowego sprzętu komputerowego, 70 - mebli, 33 - papieru graficznego i do kopiowania, 30 - pojazdów i transportu, 19 - produktów i usług ogrodniczych, 30 - środków czyszczących, 13 - wyrobów włókienniczych i 78 - cateringu.

Sprawdzone było przede wszystkim uwzględnienie kryteriów GPP – Green Public Procurement.

Te opracowane na zlecenie Komisji Europejskiej publikacje, przetłumaczone i promowane przez Urząd Zamówień Publicznych, opisują jaki wpływ na środowisko mogą wywierać poszczególne rodzaje kupowanych produktów oraz w jaki sposób można zmniejszać to oddziaływanie. Monitorowane były tylko takie rodzaje zamówień na dostawy, dla których takie kryteria zostały określone. Oprócz tego badano również stosowanie innych warunków środowiskowych takich jak oszczędność energii, uwzględnianie norm emisji spalin, wykorzystanie oceny cyklu życia produktu oraz zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na przyrodę.

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL

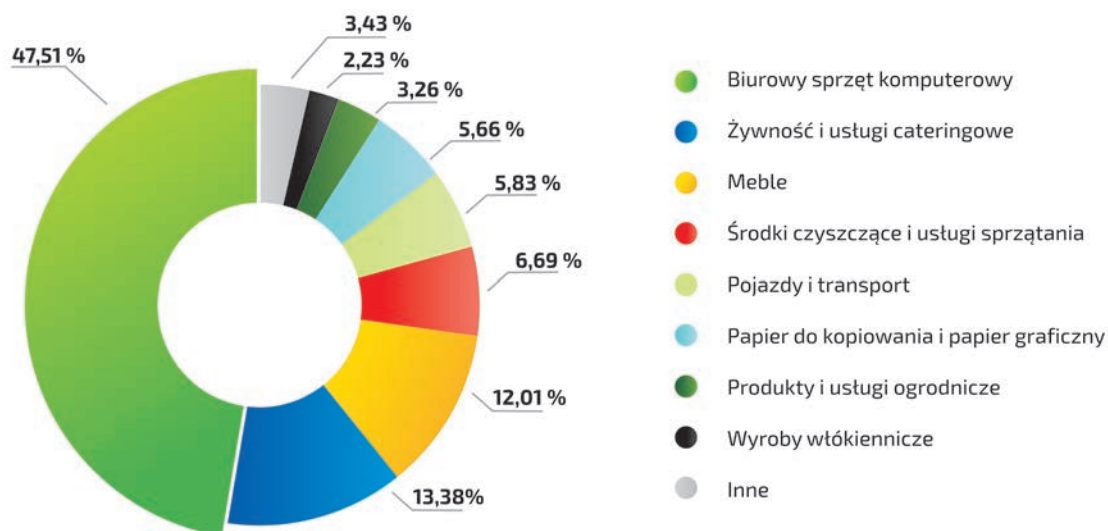
Instytucje publiczne mają możliwość uwzględniania dowolnych kryteriów dotyczących zmniejszania oddziaływania przedmiotu zamówienia na środowisko. Posłużenie się podczas monitoringu kryteriami GPP wynikało z chęci ujednolicenia zasad analizy badanych zamówień. Są one powszechnie dostępne i przedstawiają najprostsze dostępne rozwiązania dotyczące ograniczenia negatywnego wpływu na ekosystem. Warto podkreślić, że badanie było nastawione na uwzględnianie jak największej liczby pozytywnych przykładów. Wystarczyło, że zamawiający zawarł którykolwiek z proponowanych wyznaczników. Nawet jeśli dotyczył części zamówienia i tak było uznawane za „zielone”. Jeżeli dostrzeżone zostały inne formy zmniejszenia oddziaływania na środowisko były one również odnotowywane.

Najwięcej ogłoszeń poddanych analizie pod kątem stosowania klauzul środowiskowych dotyczyło zakupu biurowego sprzętu komputerowego. Stanowiły one blisko połowę (47,51%) wszystkich przeanalizowanych zamówień (por. rys 2.1). Kolejne, znacznie mniej liczne grupy, stanowiły te dotyczące żywności i oraz zaku-

pu mebli. Było to nieco ponad 10 % badanych przypadków. W okresie objętym monitoringiem najrzadziej zamawiano produkty ogrodnicze (3,26 %) oraz włókiennicze (2,23 %).



Rys. 2.1
Rodzaje przeanalizowanych zamówień.

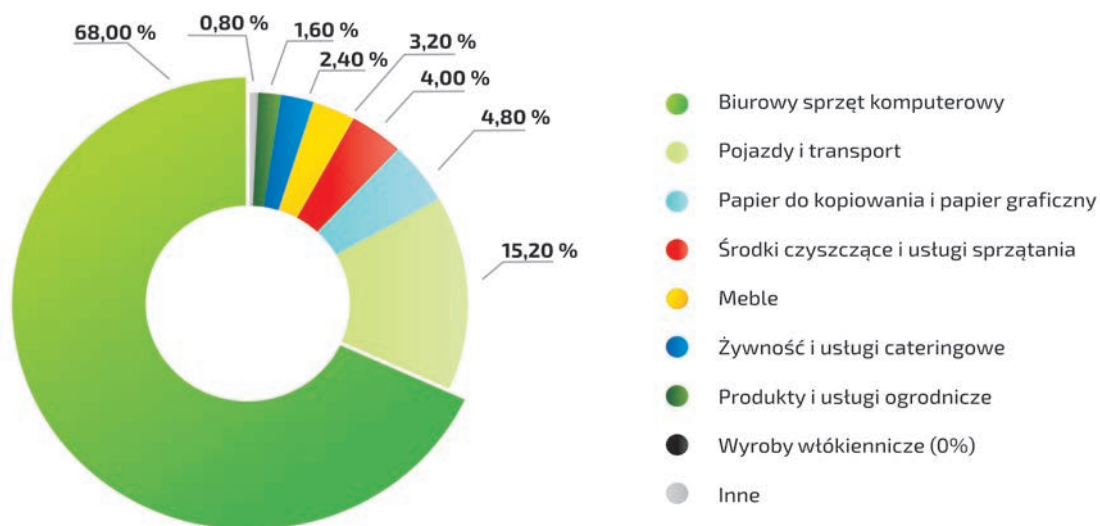


„Zamawiający wykazują się dużą niekonsekwencją, gdyż regulacje środowiskowe wprowadzają często tylko do części zamówienia”.

Łukasz Krzemiński,
badacz monitorujący zamówienia
w Krakowie.

Wśród zbadanych ogłoszeń zawierających aspekty środowiskowe najwięcej było tych dotyczących biurowego sprzętu komputerowego. Stanowiły blisko 70% ogłoszeń (por rys. 2.2). Znacznie mniejszą, choć wartą odnotowania grupę stanowiły zamówienia dotyczące zakupu pojazdów (15,20%). Ani razu podobnych regulacji nie zastosowano w przypadku zamówień na wyroby włókiennicze.

Rys. 2.2
„Zielone” zamówienia najczęściej występujące w monitoringu.



Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL:

Najwięcej klauzul środowiskowych zawarto w zamówieniach na sprzęt komputerowy. Jest to, w naszej ocenie, wynikiem dominacji tego rodzaju ogłoszeń wśród objętych monitoringiem. To pokazuje ich rosnącą rolę oraz dowodzi wzrastającej świadomości aspektów związanych z ochroną przyrody wśród zamawiających. Stosowanie podobnych kryteriów w tym sektorze jest o tyle ułatwione, że istnieje wiele różnego rodzaju certyfikatów i oznaczeń, które mogą być pomocne przy ich określaniu (na przykład norma Energy Star czy TCO). Są również dobrym punktem wyjścia do podkreślania znaczenia takich zapisów w innych rodzajach zamówień.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wyroby włókiennicze, w których przypadku w ogóle nie zastosowano kryteriów środowiskowych. Tymczasem część ogłoszeń dotyczyła ogromnych partii odzieży, np. zakupu prawie 18 tys. sztuk strojów roboczych w Tramwajach Warszawskich. W tym przypadku możliwe było zapisanie wymogu wprowadzenia oznaczeń ekologicznych w celu uniknięcia stosowania szkodliwych chemikaliów. Taka skala pozwalała też na uwzględnienie kryteriów społecznych poprzez zastosowanie tych obowiązujących przy uzyskiwaniu certyfikatów Fair Trade.

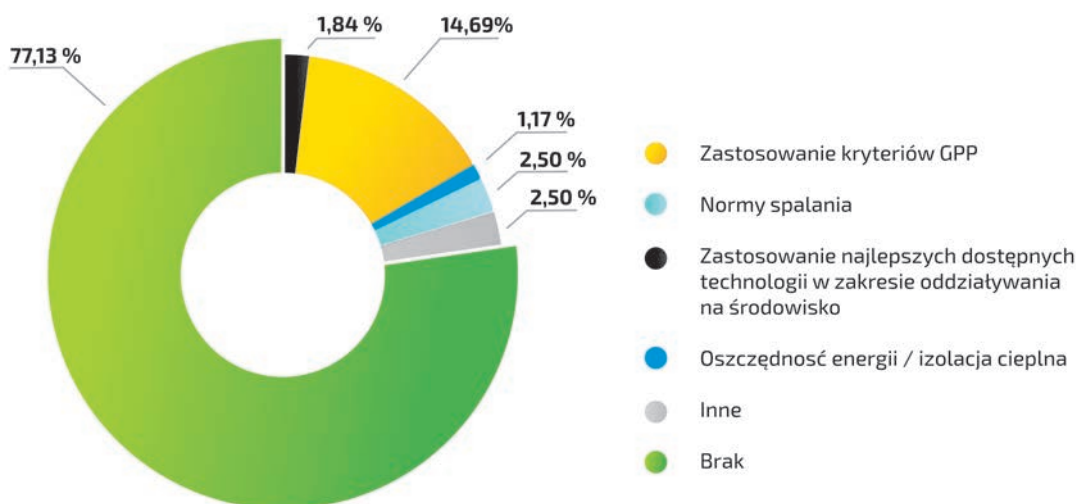
2.1 STOSOWANIE KRYTERIÓW ŚRODOWISKOWYCH W MONITOROWANYCH ZAMÓWIENIACH

W zdecydowanej większości (77,13%) objętych monitoringiem zamówień zabrakło jakiegokolwiek odwołania do klauzul środowiskowych (por. rys. 2.3). Jeżeli były one uwzględniane to najczęściej zawierały odwołania do kryteriów GPP (14,69%). Znacznie rzadziej stosowano zapisy do-

tyczące oszczędności energii, norm spalania, czy też wymogu korzystania z najnowocześniejszych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko. Te warunki pojawiały się w ogłoszeniach sporadycznie, nie przekraczając 3% wszystkich objętych analizą.

Rys. 2.3

Skala stosowania kryteriów środowiskowych w analizowanych zamówieniach.



Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL:

Wbrew pozorom fakt, że kryteria środowiskowe zastosowano w 22,7 % zamówień nie jest powodem do radości. Faktycznie jest to więcej niż wynika z danych prezentowanych przez Urząd Zamówień Publicznych (gdzie wynosiły one ok. 12%), jednakże trzeba podkreślić, że w monitoringu Fundacji



CentrumCSR.PL nie analizowano przypadkowych zamówień, a tylko takie, w których zawsze można było uwzględnić właściwe klauzule.

Co więcej, część z nich dotyczyła zamówień na pojazdy, gdzie takie regulacje wymusza prawo i muszą być wpisane. Wreszcie część była „zielona” tylko fragmentarycznie. Kryteria środowiskowe określano na przykład tylko w kilku na kilkadziesiąt zamawianych zestawach komputerowych.

Tak liberalne podejście podczas monitoringu wynikało z chęci pokazania, że stosowanie „zielonych kryteriów” jest możliwe. Dlatego cieszy, że prawie we wszystkich z grup zamawianych produktów udało się znaleźć jakieś dobre praktyki. Oznacza to, że przy odpowiedniej dawce dobrej woli oraz zaangażowania kierownictwa i pracowników instytucji jest możliwość stosowania takich rozwiązań. Pozostaje mieć nadzieję, że wraz z upływem czasu zamówienia uwzględniające kwestie środowiskowe będą coraz popularniejsze.

2.2 SKALA STOSOWANIA KRYTERIÓW ŚRODOWISKOWYCH W POSZCZEGÓLNYCH TYPACH ZAMÓWIEŃ

Na podstawie danych zaprezentowanych na rysunku 2.4 widać, że przedmiot zamówienia w istotnym stopniu wpływa na częstotliwość stosowania klauzul środowiskowych. Najczęściej były one zamieszczane w przypadkach dotyczących zakupów pojazdów. Klauzule środowiskowe zawierało 63,30% z nich.

„Nie można mówić o istnieniu zrównoważonych zamówień publicznych, a jedynie o niewielkiej ilości zamówień społecznie lub ekologicznie odpowiedzialnych.”

Urszula Panicz,
badaczka monitorująca zamówienia
w Poznaniu.

Z kolei najczęściej pojawiający się w ogłoszeniach sprzęt komputerowy jest dość rzadko kupowany z dbałością o środowisko naturalne. Spośród wszystkich zamówień w tej grupie oczekiwane kryteria zawiera tylko co trzecie (30,60%). Jeszcze rzadziej takie zapisy pojawiają się przy okazji zakupów papieru fotograficznego i biurowego. Są obecne w niespełna 1/5 tego typu zamówień. Jeszcze niższy jest odsetek stosowania klauzul środowiskowych w zamówieniach na środki czyszczące, produkty ogrodnicze, meble i żywność. Warto zwrócić uwagę na ich brak w ogłoszeniach dotyczących wyrobów włókienniczych (w tym odzieży).

Rys. 2.4

Skala stosowania kryteriów środowiskowych w poszczególnych typach zamówień.



Klauzule środowiskowe najczęściej stosowane były w zamówieniach na zakup samochodów. Warto podkreślić, że wiele instytucji uwzględniało te kwestie nie tylko w opisie, ale również w części dotyczącej oceny ofert, gdzie wskazywano na takie czynniki jak wielkość emisji dwutlenku węgla czy łączna wielkość emisji tlenków azotu, cząstek stałych i węglowodanów niemetalowych. Taki zapis wprowadziły między innymi Centrum Usług Wspólnych, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego oraz urzędy miast we Wrocławiu i Katowicach.

Zamówienia na biurowy sprzęt komputerowy ogłaszane przez instytucje publiczne bardzo często są zamówieniami zbiorczymi dla różnych jednostek wchodzących w ich skład. Skutkiem tego częsty był proceder uwzględniania aspektów środowiskowych tylko w części ogłoszenia. Skrajnym przypadkiem jest to opublikowane przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego na zakup ponad 400 sztuk różnego rodzaju sprzętów biurowych za prawie 1,5 mln zł. Zielone kryteria znaleziono zaledwie w 13 z nich. Przykłady pozytywnego rozwiązania tej kwestii są realizowane przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu. Tam wymogi dotyczące na przykład posiadania norm energetycznych zawarte były już na etapie ogłoszenia o zamówieniu, dzięki czemu niezależnie od wymagań wpisywanych przez osoby przygotowujące poszczególne fragmenty dotyczące zapotrzebowania, każdy z dostarczanych wyrobów musiał je spełniać.

Aspekty środowiskowe zawarte w zamówieniach na papier do kopiowania i papier graficzny, dotyczyły przede wszystkim stosowania kryteriów związanych z certyfikatem FSC na różnych poziomach oraz oznakowaniem ekologicznym Ecolabel. Jest przyznawane po spełnieniu przez producenta odpowiednich warunków gwarantujących, że przy produkcji danego towaru zminimalizowano negatywne oddziaływanie na środowisko. Takie zapisy uwzględniono w Kancelarii Prezydenta RP, na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu i na Politechnice Warszawskiej.

Do pozytywnych przykładów zaliczony został również wspólny zakup papieru dokonany przez Urząd Miasta w Poznaniu, dzięki czemu udało się zmniejszyć ilość dostaw i tym samym zredukować negatywny wpływ na środowisko.

Warto zwrócić też uwagę na rozwiązania w zamówieniach na produkty i usługi ogrodnicze w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Poznaniu i w Urzędzie Dzielnicy Mokotów. Zawarto w nich wymogi dotyczące odpowiedniej jakości materiału szkółkarskiego i podkreślono rolę przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska i zagospodarowania odpadów powstałych przy pracach.

W zamówieniach na usługi sprzątnięcia zielone kryteria również zawierane były bardzo rzadko. Zamawiający koncentrowali się na aspektach estetycznych, opisując zapachy poszczególnych środków odświeżających (jakby to w zamówieniu Kancelarii Sejmu) zamiast zwracać uwagę na ich szkodliwość ekologiczną. Inną drogą poszli przedstawiciele Urzędu Miasta w Poznaniu i Uniwersytetu Wrocławskiego, którzy określali czynniki ekologiczne, natomiast w Urzędzie Miasta Wrocław zawarto wymóg dostosowania do posiadanego przez urząd certyfikatu EMAS. Należy wyróżnić zamówienie ogłoszone przez Urząd Dzielnicy Wilanów, w którym kwestia używania środków czyszczących przyjaznych środowisku pojawiła się w kryteriach oceny ofert. Stanowiło jej 20 %, miało więc realny wpływ na rozstrzygnięcie.

Wśród ogłoszeń dotyczących usług i asortymentu cateringowego wyróżniają się przykłady z Ministerstwa Środowiska, które posiada politykę środowiskową, obejmującą również tego rodzaju zamówienia. Dlatego oferty dotyczące również dziedziny związanej z kulinariami muszą być zgodne z ogólnymi wytycznymi. Innym ciekawym ogłoszeniem jest przygotowane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej z Wrocławia. Instytucja ta jako jedyna z monitorowanych w kryteriach oceny ofert uwzględniła promowanie ekologicznych produktów. Stanowiło jej 5%, , pozostałe 95% była to cena. Pozostaje mieć nadzieję, że w kolejnych zamówieniach znaczenie użycia produktów ekologicznych będzie wzrastać.

2.3 SKALA STOSOWANIA KLAUZUL ŚRODOWISKOWYCH W URZĘDACH MIAST

Urzędy miast wraz z ich jednostkami podległymi, mającymi swoje siedziby w pięciu objętych monitoringiem miastach, stosują klauzule środowiskowe w ograniczonym zakresie (Tab. 2.1.). Widoczne są znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi miastami.

„Instytucje często wyznaczały krótki czas na składanie ofert związanych z poważnymi zadaniami do realizacji”.

Maria Niewiadoma,
badaczka monitorująca zamówienia
we Wrocławiu.

I tak, zdecydowanie najchętniej, w 28 – czyli ponad 1/3 przypadków – sięgają po nie urzędnicy z Poznania i Krakowa. Oczekiwanie rozwiązania zawiera także co 4 ogłoszenie publikowane przez urząd miasta w Katowicach. Zaskakuje natomiast postawa warszawskiej administracji samorządowej. Aspekty związane z dbałością o środowisko naturalne urzędnicy stołecznego ratusza i jednostek podległych (w tym dzielnic) uwzględniają w jedynie około co 10 przypadku. We Wrocławiu sytuacja wygląda tylko nieco lepiej, gdzie stosowanie „zielonych zamówień” oscyluje około 15 %.

Tab. 2.1
Stosowanie aspektów środowiskowych w urzędach miast i ich jednostkach podległych.

Instytucja	Przeanalizowane zamówienia	Zamówienia zawierające klauzule środowiskowe	Odsetek zamówień z klauzulami środowiskowymi
Urząd Miasta Poznań i jednostki podległe	23	8	34,8
Urząd Miasta Krakowa i jednostki podległe	15	5	30,0
Urząd Miasta Katowice i jednostki podległe	21	5	23,8
Urząd Miasta Warszawa i jednostki podległe	70	8	11,4
Urząd Miasta Wrocław i jednostki podległe	56	8	14,3

Komentarz CentrumCSR.PL:

Stosowanie klauzul środowiskowych w urzędach miast i ich jednostkach podległych jest wyższe niż średnie szacunki podawane przez Urząd Zamówień Publicznych (badane jednak według innej metodologii). Jest to niewątpliwie pozytywny rezultat, natomiast warto podkreślić czynniki, które zawyżają ten wskaźnik.

Przede wszystkim monitorowane są tylko zamówienia, w których istnieje możliwość zastosowania podobnych kryteriów. Oznacza to, że idealnym wskaźnikiem byłoby 100 % uwzględniania zielonych aspektów w zamówieniach. Drugi czynnik to spora grupa przypadków dotyczących pojazdów, w których uwzględnianie kwestii emisji spalin jest obowiązkowe i wymuszone przez ustawę. Niemniej jednak przy ich zakupie uwagę zwracają również pozytywne przykłady, takie jak na usługi transportowe w Zarządzie Transportu Miejskiego w Warszawie, gdzie uwzględniono wymóg, aby wykonawca usług transportowych dysponował samochodami spełniającymi określone normy spalania.

Patrząc na stosowanie aspektów zielonych w politykach miejskich widać jednak, że brakuje spójnej strategii określającej proekologiczne działania na tym szczeblu, która oddziaływałaby również na pozostałe instytucje podległe magistratom. O ile wprowadzają rozwiązania proekologiczne, jak np. systemy rowerów miejskich czy system zarządzania środowiskowego EMAS (we Wrocławiu) to nie przejawia się to w powszechności stosowania rozwiązań sprzyjających środowisku w funkcjonowaniu samych urzędów. Co więcej, ma to mały wpływ na działanie instytucji podległych, które funkcjonując w wąskim zakresie swojej specjalizacji, rzadziej brane są pod lupę przez obywateli lub organizacje obywatelskie.

2.4 STOSOWANIE KLAUZUL ŚRODOWISKOWYCH W URZĘDACH MARSZAŁKOWSKICH

Urzędy marszałkowskie zdają się nie dostrzegać wagi stosowania klauzul środowiskowych. Jak wynika z zaprezentowanego w poniższej tabeli zestawienia (Tab. 2.2), w badanym okresie były one uwzględniane w ich ogłoszeniach sporadycznie. Szczególnie niepokoją wyniki analizy przy-

kładów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego. Żadne spośród 21 zamieszczonych przez tę instytucję ogłoszeń nie zawierało jakichkolwiek odniesień do problematyki ochrony środowiska naturalnego.

Tab. 2.2
Stosowanie aspektów środowiskowych w urzędach marszałkowskich.

Instytucja	Przeanalizowane zamówienia	Zamówienia zawierające klauzule środowiskowe
Urząd marszałkowski Województwa Małopolskiego	2	1
Urząd marszałkowski Województwa Śląskiego	7	1
Urząd marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	4	1
Urząd marszałkowski Województwa Mazowieckiego	8	1
Urząd marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	21	0

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL

Wśród zamówień realizowanych przez urzędy marszałkowskie jedyne zawierające klauzule środowiskowe dotyczyły biurowego sprzętu komputerowego (w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego, gdzie nie uwzględniono ich przy 3 innych zamówieniach na komputery oraz w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, gdzie oczekiwane wymogi zawarto przy 13 jednostkach sprzętu na ponad 400 zakupionych), pojazdy (w Warszawie) i meble (w Poznaniu). W ogóle nie ma zielonych zamówień przy licznych ogłoszeniach na usługi i ofertę cateringową, mimo że urzędy marszałkowskie jako przedstawiciele regionów powinny promować na przykład ekologiczne produkty lokalne.

2.5 SKALA STOSOWANIA KLAUZUL ŚRODOWISKOWYCH NA WYŻSZYCH UCZELNIACH.

Uczelnie wyższe objęte monitoringiem w bardzo różnym stopniu stosują w zamówieniach kryteria środowiskowe (Tab. 2.3). Zdecydowanie największymi ich zwolennikami są uczelnie warszawskie i poznańskie. Najgorzej zaś pod tym względem wypadają szkoły wyższe z Katowic. Na tle wszystkich przebadanych ośrodków szczególnie wyróżnia się Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, która zawarła zielone klauzule w 66,7% zamówień. Należy jednak podkreślić, że w monitoringu objęto analizą tylko 3 ogłoszenia z tej uczelni. Z kolei Politechnika Poznańska kładła nacisk na ochronę środowiska w połowie ogłoszeń (w 3 z 6). Pod względem liczebności pożądaných zapi-

sów, w badanym okresie w tej grupie zdecydowanie przodował Uniwersytet Jagielloński. Wśród 76 przykładów włączonych do badania z tej placówki aż 28 uwzględniało omawiane klauzule.

„Wśród zamawiających dostrzegalne jest minimalne zainteresowanie kwestiami zrównoważonego rozwoju. Co więcej w ramach jednej instytucji – zwłaszcza tych o rozbudowanych strukturach – brak jednolitej polityki w realizacji ZZZP”

Marta Czapnik,
badaczka monitorująca zamówienia
w Warszawie



Tab. 2.3
Stosowanie aspektów środowiskowych na wyższych uczelniach.

Instytucja	Przeanalizowane zamówienia	Zamówienia zawierające klauzule	Procent zamówień z klauzulami środowiskowymi
Szkoła Główna Handlowa	3	2	66,7
Politechnika Poznańska	6	3	50
Uniwersytet Jagielloński	76	28	36,8
Uniwersytet Warszawski	25	9	36
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu	6	2	30
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	26	6	23
Politechnika Warszawska	26	6	23
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu	22	5	22,7
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	5	1	20
Uniwersytet Wrocławski	21	3	14,2
Politechnika Wrocławska	35	4	11,4
Uniwersytet Śląski	19	2	10,5
Politechnika Śląska	17	1	5,8
Akademia Górniczo – Hutnicza	44	1	2,3
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach	7	0	0

Komentarz CentrumCSR.PL:

Podobnie jak w innych instytucjach na monitorowanych uczelniach wyższych trudno jest dostrzec spójną politykę dotyczącą zrównoważonych zamówień publicznych, która obejmowałaby różne ich rodzaje. W większości przypadków sposób ich organizacji jest bardzo rozdrobniony. Informacje dotyczące poszczególnych opisów przedmiotu zamówienia przygotowywane są przez osoby niezwiązane bezpośrednio z realizacją procesu przetargowego, co sprawia, że są słabo zorientowane w możliwościach stosowania aspektów środowiskowych. Część wydziałów na poszczególnych uczelniach przygotowuje ogłoszenia we własnym zakresie, co sprawia, że nie podlegają one kontroli centralnej. Rozwiązaniem pożądanym byłoby stosowanie jednolitego regulaminu realizacji zamówień publicznych dla całej uczelni. Pozytywnym przykładem jest Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, w którym zielone kryteria uwzględniane są na etapie ogłoszenia o zamówieniu, co pozwala uniezależnić kwestie środowiskowe od opisów technicznych opracowywanych przez poszczególne osoby.

Szczególnie uderzający był brak stosowania oczekiwanych klauzuli przy zamówieniach dużej skali, takich jak zakup 175 komputerów w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, 123 komputerów na Uniwersytecie Warszawskim czy ponad 100 komputerów na Politechnice Poznańskiej. Zdarzały się również duże zamówienia uwzględniające kryteria środowiskowe, tak jak w przypadku 210 sztuk zestawów komputerowych dla Szkoły Głównej Handlowej. Warto odnotować również, że aspektów ekologicznych nie zawarto w żadnym z zamówień na zakup czy wykorzystywanie środków czystości ogłoszonych przez wyższe uczelnie. Należy jednak wskazać, że niektóre z nich, na przykład Uniwersytet Jagielloński analizowały możliwości stosowania takich środków czyszczących i wyrażały zainteresowanie uwzględnieniem ich w przyszłości, z zastrzeżeniem dotyczącym kosztów takiego działania. Niestety, argument finansowy często jest wykorzystywany przeciwko stosowaniu ekologicznych rozwiązań, zazwyczaj bez sprawdzenia rzeczywistych różnic cenowych.

2.6 SKALA STOSOWANIA KLAUZUL ŚRODOWISKOWYCH W INSTYTUCJACH CENTRALNYCH

Można zakładać, że instytucje centralne winny być w pełni przekonane do zalet inwestowania w ochronę środowiska naturalnego. Jednak oczekiwania, że ta grupa odegra w tym procesie rolę lidera zmian, okazały się przedwczesne (Tab. 2.4).

Część placówek, np. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów czy Centrum Usług Wspólnych chętnie zamieszcza w swoich ogłoszeniach kryteria środowiskowe, jednak pozostałe objęte analizą urzędy korzystają z tych rozwiązań zbyt rzadko.

Tab. 2.4

Stosowanie aspektów środowiskowych w monitorowanych instytucjach centralnych.

Instytucja	Przeanalizowane zamówienia	Zamówienia zawierające klauzule
Centrum Usług Wspólnych	7	4
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	3	2
Kancelaria Prezydenta RP	5	1
Kancelaria Sejmu	3	1
Ministerstwo Gospodarki	8	0
Ministerstwo Infrastruktury	1	0
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	4	1
Ministerstwo Środowiska	2	2
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska	1	0
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	2	1

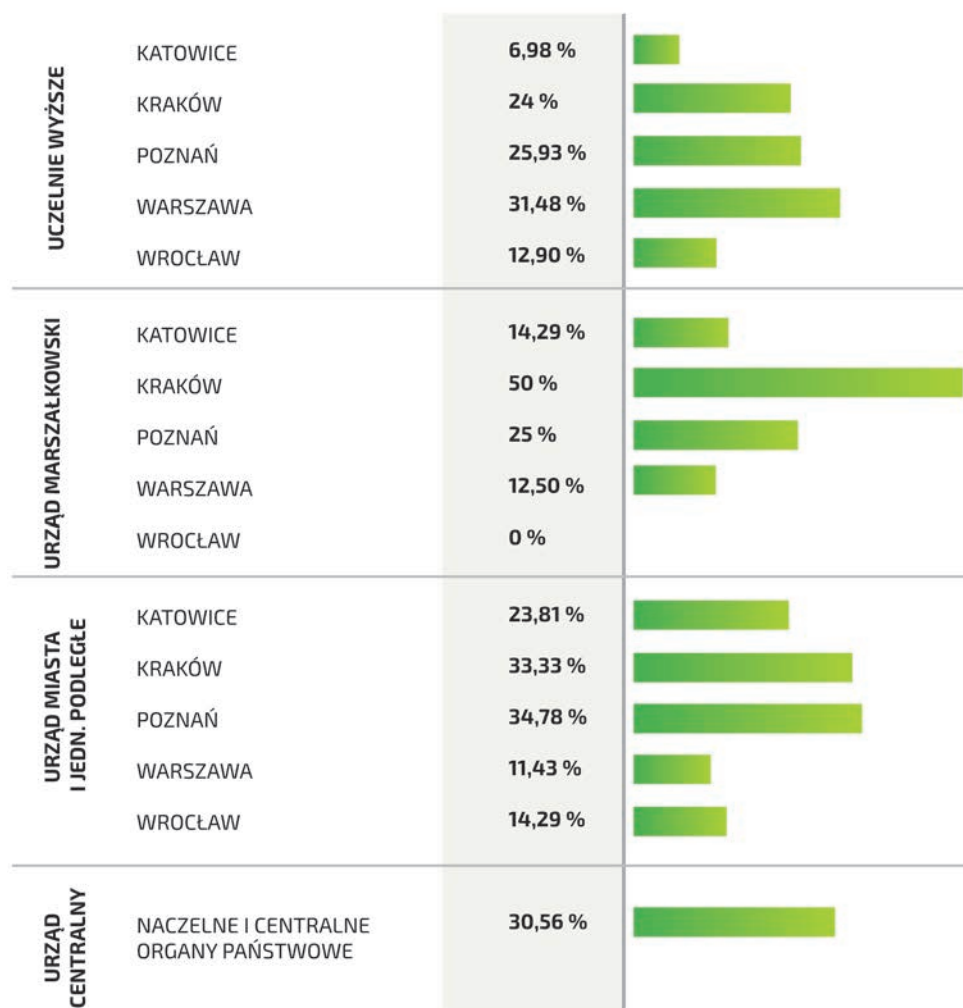
Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL

Analizując instytucje centralne szczególną uwagę warto zwrócić na te, dla których zagadnienia ekologiczne są bezpośrednio związane z profilem działalności czyli Ministerstwo Środowiska i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Urzędy te w ramach swojej misji przyjęły politykę dotyczącą kwestii związanych z dbałością o przyrodę. Ministerstwo Środowiska wdrożyło system ekozarządzania i audytu EMAS oraz procedury ograniczające oddziaływanie na środowisko, które obejmują również przygotowywanie zamówień publicznych. Również w NFOŚiGW w przyjętej Strategii działania na lata 2013 – 2015 z perspektywą do 2020 r. założono, że będzie to instytucja ekologiczna, respektująca i promująca zasady zrównoważonego rozwoju. Zakupy również są elementem tego programu.



Rys. 2.5

Skala stosowania „zielonych” zamówień publicznych w poszczególnych rodzajach instytucji.



3

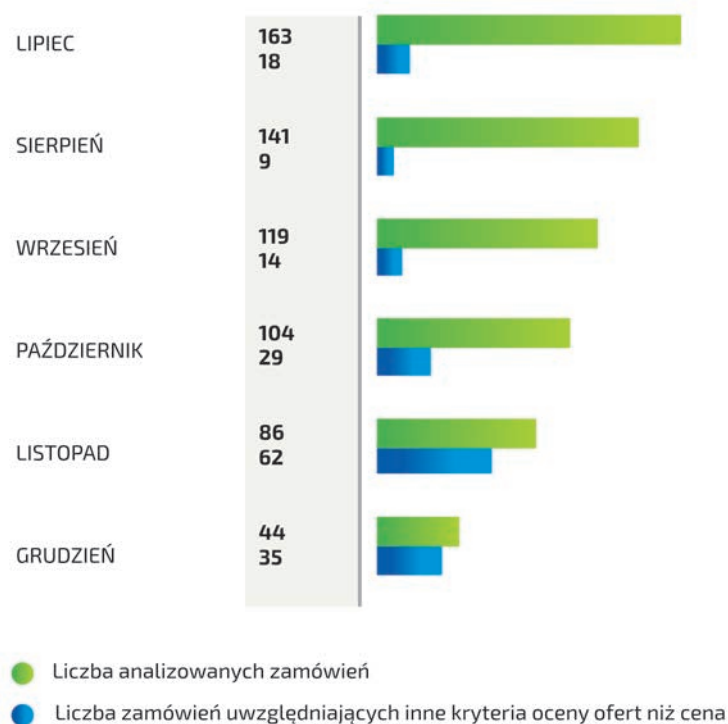
Stosowanie pozacenenowych kryteriów oceny ofert

Podczas analizy zamówień publicznych badane było również zastosowanie innych niż cena kryteriów oceny ofert. Zarówno w ogłoszeniach sprawdzanych pod kątem stosowania klauzul społecznych, jak i zielonych aspektów rzuca się w oczy wzrost skali ich uwzględniania. Wynika on przede wszystkim ze zmiany ustawy Prawo zamówień publicznych, w której wpisano wymóg wprowadzania zróżnicowanych czynników wpływających

na ocenę zgłoszeń za wyjątkiem sytuacji, gdy przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy jakościowe. Przed wprowadzeniem zmian stosowanie innych kryteriów obecne było w mniej niż 10% ogłoszeń, stopniowo rosło aż do 62 % w przypadku zamówień badanych pod kątem kwestii społecznych i powyżej 70 % dla dostaw badanych pod względem aspektów środowiskowych.

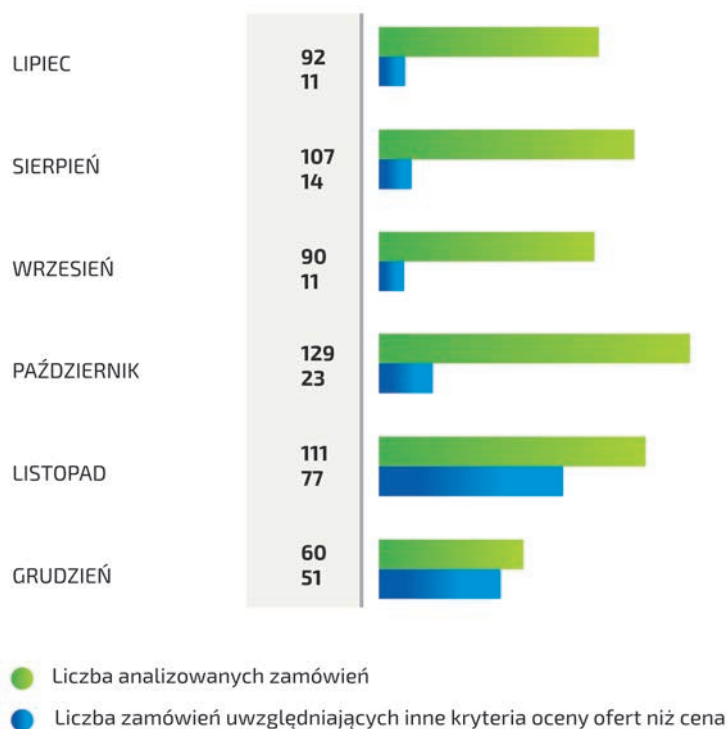
Rys. 3.1

Stosowanie innych kryteriów niż cena w zamówieniach badanych pod kątem użycia klauzul społecznych.



Rys. 3.2

Stosowanie innych kryteriów niż cena w zamówieniach badanych pod kątem użycia klauzul środowiskowych.



Komentarz CentrumCSR.PL:

Kryterium najniższej ceny stało się „wytrychem” określającym patologie polskiego systemu zamówień publicznych, w którym wygrywają wykonawcy oferujący produkt najniższej jakości za najniższą cenę, często poniżej wartości ich realizacji. Jest to niewątpliwie najwygodniejszy sposób wyboru, bo zdaniem urzędników oddala wszelkie zarzuty o stronniczość. Pozytywnym efektem wprowadzonej zmiany jest przede wszystkim inne myślenie o przygotowywaniu zamówień.

Trzeba bowiem pamiętać, że dobrze skonstruowane ogłoszenie, w którym precyzyjnie opisano wymagania dotyczące warunków, jakie musi spełnić wykonawca, pozwalają na pozostawienie ceny jako jedynego kryterium bez szkody dla jego jakości.

Było to widoczne niestety w analizowanych przykładach. Zdecydowana większość instytucji wpisywała jako drugie kryterium długość gwarancji bądź skrócenie czasu realizacji zamówienia. Zdarzały się pozytywne przypadki promowania oferentów zatrudniających większą liczbę pracowników na podstawie umowy o pracę albo oferujących większy procent ekologicznych produktów żywnościowych. Jednak w niektórych sytuacjach były to kryteria co najmniej kontrowersyjne, jak na przykład określenie czasu dojazdu ekipy interwencyjnej w ramach usługi ochrony.

4 Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych w praktyce

4.1 ZAMÓWIENIA SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNE

Zamówienia społecznie i środowiskowo odpowiedzialne są w Polsce stosowane zbyt rzadko i najczęściej nie są elementem spójnej polityki zrównoważonego rozwoju realizowanej przez instytucje publiczne. Chcąc zachęcić do wdrażania takich regulacji przedstawiamy zestaw dobrych praktyk, jakie opracowano w monitorowanych instytucjach. Pokazują one, że możliwe jest uwzględnianie bardziej zrównoważonych dzia-

łań. Konieczne jest do tego zaangażowanie osób je przygotowujących. Prezentujemy pozytywne przykłady dotyczące różnego rodzaju zamówień publicznych. Część z nich wymaga rzetelnego opracowania, przeprowadzenia analizy korzyści i konsekwencji. Jednak w niektórych potrzeba minimalnej ilości zaangażowania, aby osiągnąć realny efekt.

4.1.1 DOBRE PRAKTYKI – STOSOWANIE KLAUZUL SPOŁECZNYCH

TYP ZAMÓWIENIA: Usługi ochrony mienia.

Promowane rozwiązanie prospołeczne	Promocja zatrudniania na podstawie umowy o pracę
Instytucja wdrażająca	Kancelaria Prezydenta RP
Opis klauzuli	W ogłoszonym przez Kancelarię Prezydenta RP postępowaniu nr: 20/2014 na świadczenie usługi ochrony fizycznej osób i mienia, monitorowanie sygnałów alarmu, włamania i napadu z lokalnego systemu alarmowego w obiektach zarządzanych przez Kancelarię, w kryteriach oceny ofert uwzględniono: — najniższą cenę – jej waga procentowa to 50 %, — liczbę osób, przewidzianą do świadczenia usług ochrony na rzecz Zamawiającego, zatrudnionych na umowę o pracę – 30 %,



Opis klauzuli	— liczbę budynków użyteczności publicznej porównywalnych* funkcjonalnie z budynkiem Zamawiającego chronionych przez Wykonawcę (...) w okresie ostatnich trzech lat przed dniem wszczęcia postępowania (...) – 20 %. Ocena liczby osób dokonywana będzie na podstawie „Informacji Wykonawcy na temat liczby osób zatrudnionych na umowę o pracę przewidzianych do realizacji zamówienia” (wg wzoru stanowiącego załącznik nr 10 do SIWZ). Wykonawca zobowiązany jest do zatrudnienia zadeklarowanej liczby osób na podstawie umowy o pracę i do przedstawienia oświadczenia o formie ich zatrudnienia.
---------------	---

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL

Plusem tego zamówienia jest realne znaczenie kryterium zatrudnienia wycenione na 30%. Niestety, w ogłoszeniu nie uwzględniono wymiaru godzin, w jakim mają być zatrudnione osoby wykonujące pracę. Stwarza to zagrożenie, że wykonawca zatrudniał będzie pracowników na etaty cząstkowe.

TYP ZAMÓWIENIA: Usługi ochrony mienia.

Promowane rozwiązanie społeczne	Promocja zatrudniania na podstawie umowy o pracę w wymiarze co najmniej ½ etatu
Instytucja wdrażająca	Urząd Dzielnicy Śródmieście M. St. Warszawy
Opis klauzuli	W zamówieniu ZP-112/14 na świadczenie usług całodobowej ochrony osób i mienia w obiektach administracyjnych Urzędu Dzielnicy Śródmieście zastosowano klauzulę społeczną polegającą na wpisaniu wymogu zatrudnienia przez wykonawcę co najmniej 15 pracowników ochrony (spośród 30 zatrudnionych) na podstawie umowy o pracę w wymiarze co najmniej ½ etatu.

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL

Taki zapis chroni część pracowników przed zatrudnianiem na umowy cywilno-prawne i przed zatrudnianiem na etaty cząstkowe (na przykład 1/10 etatu). Jednocześnie pozostawiono wykonawcy pewien margines elastyczności, aby mógł dopasować zatrudnienie do potrzeb swojej działalności.

Niestety, w kolejnym zamówieniu (na usługę sprzątkowania obiektów Urzędu Dzielnicy Śródmieście – nr ZP-103/14) takiej klauzuli nie uwzględniono. Pracownicy wykonujący zamówienie nie będą więc chronieni prawem pracy w pełnym zakresie. Ciesząc się z kolejnych klauzul zachęcamy jednak instytucje publiczne do większej konsekwencji w ich stosowaniu.

TYP ZAMÓWIENIA: Usługi sprzątania.

Promowane rozwiązanie prospołeczne	Promocja zatrudniania na podstawie umowy o pracę
Instytucja wdrażająca	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego
Opis klauzuli	W zamówieniu na „Sprzątanie pomieszczeń biurowych i przynależnych, mycie okien w budynkach użytkowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu oraz sprzątanie terenu na zewnątrz budynków przy al. Niepodległości 34, ul. Kościuszki 95 i ul. Nowowiejskiego 37 w Poznaniu”, nr DA-IV-2-3.272.2.2014 w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia zawarto zapis, iż Zamawiający wymaga zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (na pełen etat) przez wykonawcę lub podwykonawcę co najmniej 50 % osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na usługi sprzątania pomieszczeń oraz sprzątania terenu na zewnątrz. Oprócz tego Zamawiający przyznaje dodatkowe punkty za zatrudnienie na podstawie umowy o pracę (na pełen etat) większej ilości osób niż wymagane 50%. Wyliczenie będzie odbywało się w następujący sposób: — od 51% do 60% pracowników na umowę o pracę (na pełen etat) – 5 pkt, — od 61% do 70% pracowników na umowę o pracę (na pełen etat) – 10 pkt, — powyżej 71 % pracowników na umowę o pracę (na pełen etat) – 15 pkt. Oznacza to, że za zatrudnianie większej ilości osób na podstawie umowy o pracę na pełen etat wykonawca może uzyskać 15 na 100 punktów. Pozostałe 80 pkt stanowi cena.

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL

Bardzo ciekawy przykład zawierający zarówno precyzyjne określenie wymiaru zatrudnienia, motywujący do zwiększania liczby osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a jednocześnie pozostawiający wykonawcy margines do uwzględniania własnych potrzeb.



TYP ZAMÓWIENIA: Usługi sprzątania.

Promowane rozwiązanie prospołeczne	Wymóg potwierdzenia przez wykonawcę, że pracownicy otrzymali wynagrodzenie
Instytucja wdrażająca	Dzielnica Wawer M. St. Warszawy
Opis klauzuli	Zamówienie numer (2/14) na kompleksowe sprzątanie pomieszczeń w siedzibie Urzędu m.st. Warszawy – Urzędu Dzielnicy Wawer zawierało wobec zleceniobiorcy wymóg (w formie oświadczenia) dokumentowania wypłat pensji swoim pracownikom, co w przypadku skali nadużyć w tej branży, jest praktyką wielce wskazaną (uwzględniając przykłady nadużyć ze strony nieuczciwych podwykonawców np. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu).

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL

Instytucje publiczne stosując ten wymóg pokazują, że interesują ich warunki pracy osób realizujących zamówienia. Pozwala to również na uniknięcie skandali i oskarżeń, że urząd nie płaci wykonawcom. Jednak sam fakt, że wymóg taki jest potrzebny pokazuje jak dramatycznie złe są warunki pracy w Polsce.

TYP ZAMÓWIENIA: Dostawa materiałów biurowych oraz papieru ksero.

Promowane rozwiązanie prospołeczne	Zatrudnianie osób niepełnosprawnych
Instytucja wdrażająca	Ministerstwo Gospodarki
Opis klauzuli	W szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia zawarto klauzulę społeczną na podstawie art. 29 p.4 Pzp zakładającą wymóg zatrudnienia co najmniej 1 osoby niepełnosprawnej, o której mowa w Ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721, ze zm.). Wykonawca powierzy jej zadania związane z merytoryczną częścią realizacji zamówienia (np. przygotowanie dokumentacji ofertowej) lub inne zadania organizacyjne np. biurowe lub związane z transportem lub zawieraniem umów itp. Czynności te muszą być jednak związane bezpośrednio z realizacją zamówienia.

Pozytywny przykład zastosowania wymogu zatrudnienia osoby niepełnosprawnej. Warto zwrócić uwagę na zapis, że osoba ta musi wykonywać zadania związane z realizacją zamówienia, co pozwala na spełnienie wymogów zawartych w ustawie.

TYP ZAMÓWIENIA: Usługi ochrony mienia i usługa portierska.

Promowane rozwiązanie prospołeczne	Promocja zatrudniania niepełnosprawnych – zamówienia zastrzeżone
Instytucja wdrażająca	Miejskie Centrum Usług Socjalnych we Wrocławiu
Opis klauzuli	W ogłoszeniu o zamówieniu Zamawiający zastrzegł na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy PZP, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne. Zamawiający określił, że liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych przy wykonaniu zamówienia powinna wynosić co najmniej cztery osoby (tj. jedna osoba niepełnosprawna wykonująca usługę w każdym z domów pomocy społecznej). Zatrudnienie osób niepełnosprawnych powinno trwać od rozpoczęcia realizacji zamówienia do jego końca. W przypadku rozwiązania stosunku pracy przez osobę niepełnosprawną lub przez pracodawcę przed zakończeniem tego okresu, wykonawca będzie obowiązany zatrudnić na to miejsce inną osobę niepełnosprawną.

Jedynie zamówienia zastrzeżone jakie zastosowano we wszystkich przeanalizowanych zamówieniach.



TYP ZAMÓWIENIA: Dostawa artykułów biurowych.

Promowane rozwiązanie prospołeczne	Obowiązkowe ubezpieczenia dla pracowników i podkreślanie kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy.
Instytucja wdrażająca	Urząd Miasta Krakowa
Opis klauzuli	W postępowaniu OR-10.271.126.2014 na „Dostawę artykułów biurowych w 2015 roku dla Urzędu Miasta Krakowa”. W § 4 wzoru umowy, zawarto klauzulę społeczną dotyczącą wrażliwości na problematykę wypadków przy pracy oraz klauzulę promocji zatrudnienia w oparciu o przepisy prawa pracy. W myśl tej klauzuli: – wykonawca jest zobowiązany do ubezpieczenia każdego pracownika od Następstw Nieszczęśliwych Wypadków (NNW) z kwotą ubezpieczenia w wysokości 10.000,00 zł wg przedstawionej listy pracowników realizujących zamówienia w okresie obowiązywania umowy i przedłożenia Zamawiającemu kserokopii polis do trzech dni roboczych od dnia podpisania umowy, – wykonawca zobowiązuje się realizować zamówienie (w stosunku do pracowników własnych jak i Zamawiającego) z poszanowaniem zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów p. poż. i porządkowych oraz innych wynikających z zakresu przedmiotu umowy. W umowie zawarto również sankcje w przypadku niewywiązywania się wykonawcy z umowy polegającą na konieczności zapłacenia kary umownej w wysokości 3% wynagrodzenia brutto, o którym mowa w umowie lub może być to podstawą do odstąpienia od umowy z winy. W umowie zawarto również wymóg ustanowienia koordynatora sprawującego nadzór nad bezpieczeństwem i higieną pracy ze strony Zamawiającego.

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL

Przedstawiona klauzula jest bardzo ciekawym przykładem stosowania rozwiązań społecznie odpowiedzialnych wykraczających poza standardowe zapisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Takie działanie pozwala na dopasowanie klauzuli do oczekiwań zamawiającego płynących z dotychczasowych doświadczeń lub lokalnych uwarunkowań.

4.1.2 ZŁE PRAKTYKI – BRAK WYKORZYSTANIA KLAUZUL SPOŁECZNYCH

TYP ZAMÓWIENIA: Roboty budowlane.

Instytucja wdrażająca	Urząd Dzielnicy Wesoła M. St. Warszawy
Opis zamówienia	Zamówienie numer 43/2014 na budowę oświetlenia wybranych ulic oraz 46/2014 na zimowe utrzymanie dróg gminnych na terenie Dzielnicy Wesoła. W zamówieniach tych nie zastosowano żadnego rodzaju zamówień społecznie odpowiedzialnych.

Jakie rozwiązanie można było zastosować?

W tej sytuacji możliwe było zastosowanie wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę lub wymogu zatrudnienia osoby z grupy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W tego rodzaju zamówieniach osoby je realizujące mogą mieć niskie kwalifikacje, zatrudnienie dodatkowo jednej osoby z przedstawionego katalogu nie zwiększy kosztów realizacji zamówienia.

TYP ZAMÓWIENIA: Usługi sprzątania.

Instytucja wdrażająca	Uniwersytet Wrocławski
Opis zamówienia	Na Uniwersytecie Wrocławskim w okresie od lipca do listopada 2014 r. ogłoszone zostały cztery duże przetargi na usługi Kompleksowego utrzymania czystości wraz z myciem okien w pomieszczeniach oraz sprzątania posesji. Wszystkie dotyczyły zamówień o wartości powyżej 207 tys. EUR. Niestety, w żadnym nie zastosowano klauzul społecznych. W zamówieniach nr BZP.2421.27.2014.BD, BZP.2421.28.2014.AB, BZP.2421.30.2014.PM BZP.2421.29.2014.BD zawarto wręcz informację, że: Zamawiający nie przewiduje wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp.”

Jakie rozwiązanie można było zastosować?

Klauzule społeczne powinny być stosowane przez takie instytucje jak uniwersytety, które posiadają potężne zaplecze intelektualne i pełnią rolę ważnych ośrodków kreowania pozytywnych społecznie rozwiązań. Warto również zwrócić uwagę, że wszystkie zamówienia dotyczyły łącznie kwoty ponad 3 milionów złotych! W takiej sytuacji trudno posługiwać się argumentem, że zamawiającego nie stać na przygotowanie i stosowanie klauzul społecznych w zamówieniu.



4.2 „ZIELONE” ZAMÓWIENIA

Analiza zamówień ogłaszanych przez instytucje publiczne pokazała, że kryteria środowiskowe stosowane są zdecydowanie zbyt rzadko w sto-

sunku do istniejących możliwości. Zwłaszcza, że udało się znaleźć dobre praktyki w każdym z rodzajów analizowanych zamówień.

4.2.1 DOBRE PRAKTYKI – STOSOWANIE KLAUZUL ŚRODOWISKOWYCH

TYP ZAMÓWIENIA: Środki czystości.

Promowane rozwiązanie proekologiczne	Promocja stosowania ekologicznych środków czystości
Instytucja wdrażająca	Urząd Dzielnicy Wilanów m.st. Warszawy
Opis klauzuli	W ogłoszeniu nr 80/WKŚ/2014 informującym o przetargu na utrzymanie czystości i porządku na terenie ujęć wody oligoceńskiej przy ul. Lentza i ul. Królowej Marysieńki oraz Stacji Uzdatniania Wody przy ul. Królowej Marysieńki, administrowanych przez Urząd Dzielnicy Wilanów m.st. Warszawy zastosowano dwa kryteria oceny ofert: Cena – 80 % wagi Zastosowanie ekologicznych środków czyszczących – 20 % wagi Wykonawca w swojej ofercie może zadeklarować, że stosował będzie: – ekologiczne środki czystości do czyszczenia glazury, – ekologiczne środki czystości do czyszczenia terakoty, – ekologiczne środki czystości do czyszczenia szyb, – ekologiczne środki czystości do czyszczenia armatury. Za każdy z rodzajów może uzyskać maksymalnie 5 pkt. Wykonawca zobowiązany jest dołączyć do oferty wykaz zastosowanych środków czyszczących, które używane będą w trakcie realizacji przedmiotu umowy, zgodnie z załącznikiem, a następnie stosować je podczas realizacji zamówienia. Zamawiający w SIWZ wyjaśnia jak należy rozumieć pojęcie ekologicznych środków czyszczących:

Opis klauzuli	„Pod pojęciem ekologicznych środków czyszczących zamawiający rozumie środki o wysokiej skuteczności, nietoksyczne i biodegradowalne na bazie np. składników roślinnych, sody, octu, boraksu, itp. Używane środki czystości muszą być dopuszczone do stosowania na terenie RP zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Opakowania muszą posiadać etykiety producenta, znaki lub oznaczenia identyfikujące produkt (znak towarowy lub nazwa producenta). Zamawiający dopuszcza możliwość stosowania tego samego środka czyszczącego do kilku powierzchni, jeżeli producent wskazuje takie przeznaczenie. W takim przypadku punkty będą przyznawane odpowiednio.”
---------------	---

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL:

Zaskakująco rzadko stosowane rozwiązanie zachęcające wykonawców do stosowania ekologicznych środków czyszczących. W zamówieniu zawarto zarówno ciekawe kryteria oceny, jak i sposób udokumentowania oraz zdefiniowano jak należy rozumieć ekologiczne środki czystości.

TYP ZAMÓWIENIA: Biurowy sprzęt komputerowy.

Promowane rozwiązanie prospołeczne	Stosowanie wymogów oszczędzania energii do wszystkich zamawianych komputerów
Instytucja wdrażająca	Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Opis klauzuli	Przy zamówieniu ZP/119/14 na sukcesywną dostawę jednostek centralnych komputerów stacjonarnych i monitorów dla Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu zastosowano kryteria dotyczące oszczędzania energii i posiadania certyfikatów już na etapie ogłoszenia o zamówieniu. Dzięki temu dotyczą one wszystkich dostarczanych komputerów. W ogłoszeniu zapisano, iż komputery muszą spełniać przyjęte kryteria efektywności energetycznej, standardy ergonomiczne i środowiskowe. Dlatego zawarto wymóg aby wszystkie dostarczane komputery posiadały oznaczenie ENERGY STAR w wersji 6.0., poziom emitowanego hałasu przez oferowany sprzęt komputerowy, mierzony według normy ISO 7779 i wykazany według normy ISO9296 w trybie jałowym (tryb IDLE) nie przekraczał 21 dB, oferowane monitory komputerowe muszą spełniać kryteria programu ochrony środowiska EPEAT na poziomie „GOLD”.



To bardzo dobry przykład kompleksowego podejścia do stosowania kryteriów energetycznych przy zakupach sprzętu komputerowego. Pozwala uniknąć sytuacji, w której tylko część komputerów spełnia kryteria ekologiczne, w zależności od świadomości osoby bezpośrednio przygotowującej opis techniczny zamówienia.

TYP ZAMÓWIENIA: Dostawa biurowego sprzętu komputerowego.

Promowane rozwiązanie społeczne	Zastosowanie kryteriów GPP przy poszczególnych egzemplarzach sprzętu komputerowego
Instytucja wdrażająca	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
Opis klauzuli	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego ogłosił zamówienie na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania służącego systemowi kontroli wnoszenia przewidzianych ustawą opłat za korzystanie ze środowiska (ogłoszenie nr AI-ZP.272.1.00127.2014.AG). Szacunkowa wartość zamówienia to 563 280 PLN. W zamówieniu uwzględniono następujące kryteria środowiskowe: – oszczędność energii – certyfikat Energy Star 5.0 lub równoważny dla oferowanego modelu komputera, – głośność – poziom emitowanego hałasu mierzony zgodnie według normy ISO7779 i wykazany według normy ISO 9296 w trybie jałowym powinien wynosić nie więcej niż 22 dB, – możliwość samodzielnej rozbudowy konfiguracji sprzętowej. Bardzo ważne jest, że w tym łączonym zamówieniu powyższe kryteria (niekoniecznie jednocześnie) zastosowano w niemal wszystkich zamawianych komputerach. Mamy nadzieję, że w kolejnych zamówieniach lista kryteriów środowiskowych będzie rozszerzana i dotyczyć będzie wszystkich komputerów.

Pozytywny przykład zamówienia, w którym niemal we wszystkich komputerach uwzględniono kryteria związane z oszczędnością energii, hałasu i możliwością rozbudowy.

TYP ZAMÓWIENIA: Produkty żywnościowe.

Promowane rozwiązanie prospołeczne	Zastosowanie produktów ekologicznych
Instytucja wdrażająca	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu
Opis klauzuli	W ogłoszeniu na Dostawy żywności na potrzeby jednostek organizacyjnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrocławiu (numer ogłoszenia: 250553) w kryteriach oceny ofert oprócz ceny zastosowano również kryterium dostarczenia produktów ekologicznych. Kryteria oceny ofert: – cena - 95%, – produkt ekologiczny - 5%. Produkty przedstawiane jako ekologiczne powinny posiadać certyfikat ekologiczny i być oznakowane logiem certyfikatu BIO (znaczek listka z gwiazdkami). Muszą one być zgodne z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym oraz ROZPORZĄDZENIEM RADY (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającym rozporządzenie (EWG) nr 2092/91. W umowie zawarto również informację o karach umownych za niewywiązanie się z deklaracji dostarczenia artykułów ekologicznych w wysokości 0,2% wartości brutto umowy.

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL

Pozytywny przykład zastosowania zróżnicowanych kryteriów oceny ofert z uwzględnieniem produktów ekologicznych. W zamówieniu zdefiniowano te produkty oraz zawarto klauzulę dotyczącą konsekwencji złamania zobowiązania do stosowania ich.

Wątpliwość budzi jednak minimalne znaczenie drugiego kryterium powodujące, że zdecydowanie przeważającą rolę odgrywała będzie cena.



TYP ZAMÓWIENIA: Roboty budowlane.

Promowane rozwiązanie prospołeczne	Pozyskiwanie energii z odnawialnych źródeł
Instytucja wdrażająca	Urząd Dzielnicy Białołęka M. St. Warszawy
Opis klauzuli	Zamówienia numer 262323 – 2014 na rozbudowę przedszkola nr 414 przy ul. M. Hemara 8 w Warszawie uwzględniało pozacenowe kryteria oceny oferty, odnosząc się do aspektów ekologicznych zamówienia. Dodatkowa energia uzyskana z odnawialnych źródeł energii (OZE) stanowiła 20 % oceny całej oferty.

Komentarz Fundacji CentrumCSR.PL

Ciekawe zamówienie promujące ekologiczne źródła energii. Oprócz ochrony środowiska zwiększa innowacyjność.

4.2.2 ZŁE PRAKTYKI – BRAK STOSOWANIA KLAUZUL ŚRODOWISKOWYCH

TYP ZAMÓWIENIA: Środki czyszczące.

Instytucja wdrażająca	Kancelaria Sejmu
Opis zamówienia	Zamówienie numer BIZ/3020-24/2014 dotyczące dostawy artykułów chemii gospodarczej do Kancelarii Sejmu nie zawierało żadnych wymogów ekologicznych wobec produktów i usług. W zamieszczonym przez Kancelarię Sejmu zamówieniu nie zastosowano zalecanych przez Komisję Europejską oraz Urząd Zamówień Publicznych, kryteriów GPP. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia nie uwzględniono m.in. takich czynników jak zmniejszenie liczby wykorzystanych do produkcji przedmiotów opakowań oraz ich ewentualny recykling. Parametry techniczne produktów odnosiły się tylko do aspektów jakościowych i sensorycznych produktów (np. mydło w kostce, o przyjemnym zapachu łagodnie oczyszczające skórę jednocześnie regenerując i zapobiegając nadmiernemu wysuszeniu, zawierające np.: olejek migdałowy, oliwę z oliwek, aloes; kolor: biały lub sele-dynowy, o parametrach nie gorszych niż LUKSJA, PALMOLIVE).

Jakie rozwiązanie można było zastosować?

M.in.: oznakowanie ekologiczne; recykling opakowań; produkt nie zawiera w ilości przekraczającej 0,01 % jego masy składnika (substancji lub preparatu), który zgodnie z dyrektywą 67/548/EWG (zm.1999/45/WE) został sklasyfikowany jako zagrażający; ograniczone wykorzystanie środków biobójczych.

TYP ZAMÓWIENIA: Biurowy sprzęt komputerowy.

Instytucja wdrażająca	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
Opis zamówienia	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego zorganizował przetarg na dostawę sprzętu i akcesoriów komputerowych. Obejmował on łącznie 415 różnego rodzaju artykułów sprzętu komputerowego. Sprzęt zakupiony zostanie za 1 475 919,46 zł, gdyż taka była najniższa oferta. Niestety w całym tak dużym zamówieniu znaleźliśmy tylko 13 rodzajów sprzętów, które musiały posiadać certyfikaty dotyczące oszczędzania energii lub określające normy hałasu.

Jakie rozwiązanie można było zastosować?

M.in.: certyfikat Energy Star (lub równoważny), wydajność energetyczna, produkty o obniżonym poziomie emisji hałasu, recykling produktów, wykorzystanie oceny kosztów cyklu życia produktu (LCC).

TYP ZAMÓWIENIA: Papier.

Instytucja wdrażająca	Politechnika Wrocławska
Opis zamówienia	Zamówienie numer AC/BZP/194/2014 na dostawę papieru do drukarek, kserokopiarek, faksów i kas fiskalnych dla Politechniki Wrocławskiej nie odnosiło się do żadnych kryteriów uwzględniających aspekty środowiskowe.

Jakie rozwiązanie można było zastosować?

M.in. zakup papieru pochodzącego z surowców wtórnych lub posiadającego któreś z oznaczeń ekologicznych UE lub certyfikatów (np. FSC lub PEFC); wyprodukowany bez użycia chloru pierwiastkowego/związków chloru.



TYP ZAMÓWIENIA: Środki czyszczące.

Instytucja wdrażająca	Uniwersytet Jagielloński
Opis klauzuli	W wymienionym zamówieniu istniała możliwość zastosowania kryteriów GPP (ang. Green Public Procurement) dla środków czystości i usług sprzątania. Standardy te zobowiązują wykonawców do dostosowania oferty do wymogów ekologicznych. W omawianym zamówieniu nie uwzględniono tych zalecanych przez Komisję Europejską i Urząd Zamówień Publicznych rozwiązań.

Jakie rozwiązanie można było zastosować?

M.in. oznakowanie ekologiczne; recycling opakowań; produkt nie zawiera w ilości przekraczającej 0,01 % jego masy składnika (substancji lub preparatu), który zgodnie z dyrektywą 67/548/EWG (zm.1999/45/WE) został sklasyfikowany jako zagrażający; ograniczone wykorzystanie środków biobójczych.

Wnioski i rekomendacje

WNIOSKI Z MONITORINGU STOSOWANIA ZRÓWNOWAŻONYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH.

- podczas monitoringu zebrano przykłady dobrych praktyk prawie wszystkich rodzajów zamówień. Oznacza to, że obecny system prawny daje zamawiającym szerokie możliwości stosowania klauzul społecznych i środowiskowych, są one jednak wykorzystywane jedynie w minimalnym stopniu,
- uwzględnianie konkretnych rozwiązań bezpośrednio w ustawie Prawo zamówień publicznych zwiększa ich rozpoznawalność i zachęca zamawiających do ich stosowania,
- zamawiający stosują rozwiązania dotyczące aspektów społecznych nie wpisane wprost w ustawie, co potwierdza konieczność pozostawienia swobody w wyborze odpowiednich rozwiązań wynikających z dotychczasowych doświadczeń i specyficznych potrzeb zamawiających,
- klauzule społeczne i środowiskowe stosowane są nieregularnie nawet w obrębie jednej instytucji. Wynika to z:
 - konkretnych doświadczeń zachęcających do stosowania ZZP w danym rodzaju zamówień,
 - faktu, że zamówienia przygotowywane są przez różne osoby prezentujące różną wiedzę i świadomość korzyści płynących ze stosowania ZZP,
- wprowadzenie w instytucji spójnej polityki zrównoważonego rozwoju obejmującej zamówienia publiczne pozytywnie wpływa na skalę stosowania zarówno aspektów społecznych, jak i środowiskowych. Stosowanie klauzul jedynie w oparciu o inicjatywę osób przygotowujących zamówienia niesie ryzyko, że w przypadku zmian kadrowych stosowanie ZZP nie będzie kontynuowane,
- wciąż brakuje wiedzy o możliwościach stosowania klauzul społecznych i środowiskowych, zwłaszcza w aspekcie praktycznym,
- wśród zamawiających istnieje obawa o wzrost kosztów realizowanych zamówień, jedynie w pojedynczych przypadkach poparta rzetelnymi wyliczeniami,
- widoczny jest słaby przepływ informacji pomiędzy osobami przygotowującymi zamówienia i nadzorującymi ich realizację. Brak informacji zwrotnej utrudnia rozwój stosowania nowych rozwiązań w kolejnych rodzajach zamówień,
- wśród zamawiających brak jest wiedzy i zainteresowania możliwościami stosowania aspektów globalnych w ZZP.

REKOMENDACJE.

Powyższe wnioski uprawniają do przedstawienie następujących rekomendacji, które pozwolą na zwiększenie skali stosowania społecznie odpowiedzialnych i „zielonych” zamówień publicznych:

- zinstytucjonalizowanie zasad stosowania zrównoważonych zamówień publicznych poprzez określenie jasnej polityki zrównoważonego rozwoju instytucji, która obejmować będzie również zamówienia



publiczne i będzie dotyczyć wszystkich pracowników,

– jasna i klarowna promocja zrównoważonych rozwiązań na najwyższym szczeblu, zarówno na poziomie krajowym, jak i poszczególnych instytucji (prezydenci miast, rektorzy),

– poprawa komunikacji wewnętrznej pomiędzy osobami przygotowującymi zamówienia i nadzorującymi ich realizację. Pozwoli to na ocenę wartości stosowanych rozwiązań, ulepszanie ich i ewentualne unikanie powielania błędów,

– uwzględnianie stosowania zrównoważonych rozwiązań w przygotowywaniu budżetu na kolejne lata w przypadkach gdy uzasadnione jest założenie, że spowodują one wzrost kosztów;

– zwiększenie świadomości przedstawicieli instytucji kontrolnych i odwoławczych w zakresie możliwości stosowania zrównoważonych zamówień publicznych co pozwoli na kreowanie atmosfery sprzyjającej stosowaniu pozytywnych dla społeczeństwa i środowiska rozwiązań;

– zwiększenie nacisku na możliwość stosowania zrównoważonych rozwiązań przy implementacji dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych włącznie z uwzględnieniem kwestii odnoszących się do Gospodarki Globalnej (w tym sprawiedliwego handlu i kontroli łańcucha dostaw);

– współpraca z otoczeniem instytucji – przedstawicielami pracowników, pracodawców, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego – w celu zwiększania wzajemnej świadomości w zakresie istniejących wyzwań społecznych i środowiskowych i możliwości ich przewyższania;

– nacisk ze strony obywateli realizowany poprzez organizacje trzeciego sektora czy media. Społeczeństwo ma prawo wiedzieć jak wydawane są pieniądze publiczne i domagać się aby służyły dobru wspólnemu.

W zamówieniach publicznych ogłaszanych przez instytucje publiczne w Polsce zrównoważone rozwiązania stosowane są w zbyt małym stopniu. Stanowią one niewykorzystana szansę dla wprowadzania społecznie przyjaznych rozwiązań. Upowszechnienie stosowania klauzul społecznych pozwoli na wywarcie pozytywnego wpływu na zagrożone wykluczeniem społecznym grupy osób, które mogą uzyskać w ten sposób wsparcie i przestać korzystać ze świadczeń socjalnych. Upowszechnienie stosowania wymogu zatrudniania na podstawie umowy o pracę pozwoli na odwrócenie negatywnego trendu jaki rozpowszechnił się w polskiej gospodarce polegającego na masowym stosowaniu umów cywilno-prawnych, nawet w sytuacjach gdy następuje stosunek pracy. Za to zjawisko odpowiadają między innymi instytucje publiczne, które kierując się tylko i wyłącznie dążeniem do ograniczania kosztów spowodowały rywalizację cenową prowadzącą do licznych patologii, takich jak niewypłacanie pracownikom należnych wynagrodzeń.

Wyniki dotyczące stosowania „zielonych” zamówień wskazują, że pewne pozytywne rozwiązania stopniowo się upowszechniają. Konieczne jest jednak podkreślenie, że wiele z pozytywnych środowiskowo rozwiązań nie jest stosowanych ze względu na nieuzasadnioną obawę o wzrost kosztów oraz brak inicjatywy do poszukiwania nowych technologii, które zapewniłyby podobny efekt przy zmniejszonym oddziaływaniu na środowisko.

Podkreślić należy, że w krajach Unii Europejskiej to właśnie takie instytucje jak te objęte przedstawionym monitoringiem są liderami w stosowaniu zrównoważonych rozwiązań. Przykładami mogą być takie miasta jak Helsinki, które dążą do tego aby 100 % miejskich zamówień było zrównoważonych czy Lubljana, która opracowała strategię środowiskową obejmującą różne elementy miejskiej infrastruktury, takie jak budownictwo czy transport. Ważnymi liderami są również wyższe uczelnie, które coraz chętniej stosują innowacyjne rozwiązania uwzględniające także aspekty globalne. Do takich należą Uniwersytety w Durham czy Leeds, które przystąpiły do inicjatywy Electronics Watch, pozwalającej na zakup etycznie produkowanego sprzętu komputerowego.

W naszym kraju wciąż znajduje się ogromne pole do działania dla osób i instytucji, które chcą pokazać, że kwestie spójności społecznej i ochrony środowiska nie są im obojętne.

Aneks 1

Metodyka monitoringu stosowania zrównoważonych zamówień publicznych

Pod względem stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych analizowane były wszystkie publikowane na stronach internetowych ogłoszenia dotyczące:

- usług ochroniarskich,
- usług cateringowych,
- pielęgnacji zieleni,
- utrzymania czystości,
- opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi,
- usług transportowych,
- robót budowlanych.

Wybór rodzajów ogłoszeń poddanych analizie wynikał z możliwości zastosowania w nich społecznie zrównoważonych rozwiązań. Ze względu na charakter tych działań (możliwość zatrudniania osób o niskich kwalifikacjach, niepełnosprawnych, możliwość skorzystania z usług podmiotów ekonomii społecznej) możliwe jest w nich zastosowanie klauzul społecznych wpisanych wprost w ustawę Prawo zamówień publicznych lub uwzględnienie innego rodzaju wybranych przez zamawiającego rozwiązań.

Każde z ogłoszeń sprawdzane było pod kątem zastosowania następującego rodzaju rozwiązań społecznie odpowiedzialnych:

- zastosowanie zamówień zastrzeżonych – na podstawie art. 22 ust. 2 Ust. Prawo zamówień publicznych,
- wymóg zatrudnienia określonej grupy społecznej – art. 29 ust. 4 p. 1 Pzp,
- zatrudnienie w określonym wymiarze godzin, na określonym rodzaju umowy – art. 29 ust. 4. p. 4 Pzp,
- inne zamówienia społecznie odpowiedzialne (np. przestrzeganie deklaracji MOP w łańcuchu dostaw, szczególne uwzględnianie przestrzegania przepisów BHP przez wykonawców itp.).

Powyższe kryteria zostały wybrane dlatego, że są to najpowszechniejsze rodzaje społecznie odpowiedzialnych rozwiązań, opisano najwięcej przykładów i dobrych praktyk dotyczących ich stosowania. Znalazły się wśród nich zarówno klauzule społeczne wpisane wprost w ustawę PZP, takie jak zamówienia zastrzeżone oraz wymóg zatrudnienia osób z określonej grupy społecznej (niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych, wychodzących z uzależnień, migrantów itp.), jak również wymóg zatrudniania pracowników w oparciu na umowę o pracę, który w trakcie trwania monitoringu został wpisany do ustawy PZP. Badanie zakładało również promowanie instytucji, które stosują inne rozwiązania społecznie odpowiedzialne, nie wymienione wprost w ustawie. Należy do nich między innymi szczegółowe omawianie kwestii bezpieczeństwa pracowników. Uwzględnianie tych aspektów w ogłoszeniach pokazuje jakie znaczenie przywiązują instytucje publiczne do bezpieczeństwa pracowników realizujących ich zamówienia. Umieszczony w kryteriach aspekt zastosowania wymogu przestrzegania deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy wynika z faktu, że jest to bardzo pożądane kryterium pokazujące, iż instytucje zwracają uwagę na globalny aspekt swojego oddziaływania na społeczeństwo, nie ograniczając się jedynie do terytorium Polski.



Pod względem stosowania „zielonych” zamówień analizowane były ogłoszenia dotyczące dostaw:

- papieru do kopiowania i papieru graficznego,
- środków czyszczących i usług sprzątania,
- biurowego sprzętu komputerowego,
- mebli,
- żywności i usług cateringowych,
- wyrobów włókienniczych,
- produktów i usług ogrodniczych,
- pojazdów.

Wybór rodzajów zamówień do analizy pod względem środowiskowym wynikał z faktu, że te rodzaje dostaw realizowane są stosunkowo często, a możliwość zastosowania w nich aspektów środowiskowych można oprzeć na kryteriach środowiskowych GPP (Green Public Procurement) opracowanych na zlecenie Komisji Europejskiej. Przedstawiciele instytucji publicznych chcący uwzględnić aspekty ekologiczne mogą do nich sięgnąć i w prosty sposób wprowadzić co najmniej jedno wybrane z wymienionych tam aspektów.

Każde z ogłoszeń tego rodzaju sprawdzane było pod kątem zastosowania następującego rodzaju rozwiązań sprzyjających środowisku naturalnemu:

- kryteria GPP (Green Public Procurement),
- ocena cyklu życia produktu,
- ocena kosztów cyklu życia produktu,
- zastosowanie rozwiązań oszczędzających energię,
- normy spalania dla pojazdów.

Wybór kryteriów wynikał z dostępności opracowanych materiałów. Monitorujący nie wymagali stosowania nowatorskich, skomplikowanych rozwiązań. Wystarczyło powołać się na jakiegokolwiek aspekt środowiskowy i już to pozwalało na uwzględnienie w wynikach jako zamówienia „zielonego”. Kryteria GPP, oceny kosztów życia produktu i kosztów cyklu życia produktu bazują na powszechnie dostępnych materiałach publikowanych przez Urząd Zamówień Publicznych. Nie wymagają zatem od zamawiających stosowania nowych i nieznanymi rozwiązań.

Monitorowane instytucje

Spośród instytucji realizujących zamówienia publiczne w Polsce do monitoringu wybrane zostały instytucje publiczne z 5 dużych miast w Polsce: Katowic, Krakowa, Poznania, Warszawy i Wrocławia. Monitoringiem objęto również wybrane centralne i naczelne organy państwowe.

Wyższe uczelnie

Do monitoringu wybrane zostały z każdego z miast po trzy uczelnie wyższe: humanistyczna, ekonomiczna i techniczna. Decyzja o wyborze uczelni wyższych wynikała z faktu, że są to miejsca kreowania nowych trendów, innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie Gospodarki i aspektów społecznych. Ze względu na swoją opinię i kulturotwórczą rolę, a także kształtowanie opinii społecznej miejsca te powinny pełnić wiodącą rolę w stosowaniu rozwiązań odpowiedzialnych społecznie i środowiskowo. Takie założenia potwierdzają doświadczenia krajów Europy Zachodniej i Skandynawii, gdzie to właśnie wyższe uczelnie są inicjatorami debat na temat zrównoważonego rozwoju i „zielonej” polityki.

Urzędy miast i jednostki podległe

Drugą grupą objętą monitoringiem były urzędy miast Katowic, Krakowa, Poznania, Warszawy i Wrocławia. Wybór ten wynikał z faktu, iż instytucje te mają ogromny wpływ na życie mieszkańców. Samorząd jest miejscem bezpośredniego stykania się władz z obywatelami i na tym szczeblu mieszkańcy mogą

mieć największy i bezpośredni wpływ na otaczającą ich rzeczywistość. Dlatego ważne jest, aby pokazać, w jakim stopniu kwestie zrównoważone są uwzględniane w decyzjach miejskich władz.

Badanie tylko zamówień realizowanych przez urzędy miast było niewystarczające. Ogromna część, a wręcz większość z nich jest ogłaszanych poprzez instytucje podległe, realizujące odpowiednie zadania. Dlatego aby obraz stosowania ZZP był pełniejszy, monitoringiem objęte zostały instytucje zajmujące się we wszystkich miastach: zarządzaniem transportem, budową i utrzymaniem dróg, pomocą społeczną, opieką nad zielenią miejską. Ze względu na różne rozwiązania stosowane w poszczególnych miastach sprawdzana była różna ilość jednostek podległych, co sprawia, że trudne jest bezpośrednie porównywanie poszczególnych miast.

Instytucje monitorowane w Warszawie:

- Urząd Miasta Stołecznego Warszawy,
- Uniwersytet Warszawski,
- Politechnika Warszawska,
- Szkoła Główna Handlowa,
- Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego,
- Centrum Nauki Kopernik,
- Urząd Pracy M.St. Warszawy,
- Metro Warszawskie,
- Tramwaje Warszawskie,
- Zarząd Dróg Miejskich,
- Zarząd Terenów Publicznych,
- Zarząd Transportu Miejskiego,
- Urzędy Dzielnic M. St. Warszawy.

Instytucje monitorowane w Krakowie:

- Urząd Miasta Krakowa,
- Uniwersytet Jagielloński,
- Uniwersytet Ekonomiczny,
- Akademia Górniczo-Hutnicza,
- Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego,
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie,
- Grodzki Urząd Pracy w Krakowie,
- Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu.

Instytucje monitorowane w Katowicach:

- Urząd Miasta Katowice,
- Uniwersytet Śląski,
- Uniwersytet Ekonomiczny,
- Politechnika Śląska,
- Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego,
- Miejski Zarząd Ulic i Mostów,
- Powiatowy Urząd Pracy,
- Zakład Zieleni Miejskiej,
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej,
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej,
- Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej.



Instytucje monitorowane w Poznaniu:

- Urząd Miasta Poznania,
- Uniwersytet im. Adama Mickiewicza,
- Uniwersytet Ekonomiczny,
- Politechnika Poznańska,
- Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego,
- Zarząd Zieleni Miejskiej w Poznaniu,
- Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie,
- Zarząd Transportu Miejskiego,
- Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu,
- Zakład Robót Drogowych,
- Zarząd Dróg Miejskich.

Instytucje monitorowane we Wrocławiu:

- Urząd Miasta Wrocławia,
- Uniwersytet Wrocławski,
- Uniwersytet Ekonomiczny,
- Politechnika Wrocławska,
- Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego,
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej,
- Miejskie Centrum Usług Socjalnych,
- Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta,
- Zarząd Obsługi Jednostek Miejskich,
- Zarząd Zieleni Miejskiej,
- Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne.

Monitorowane naczelne i centralne organy państwowe:

- Ministerstwo Gospodarki,
- Ministerstwo Środowiska
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
- Ministerstwo Infrastruktury,
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
- Kancelaria Prezydenta RP,
- Kancelaria Sejmu,
- Centrum Usług Wspólnych,
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Należy podkreślić, że w krajach Unii Europejskiej to właśnie takie instytucje jak te objęte przedstawionym monitoringiem są liderami w stosowaniu zrównoważonych rozwiązań. Przykładami mogą być takie miasta jak Helsinki, które dążą do tego aby 100 % miejskich zamówień było zrównoważonych czy Lubljana, która opracowała strategię środowiskową obejmującą różne elementy miejskiej infrastruktury, takie jak budownictwo czy transport. Ważnymi liderami są również wyższe uczelnie, które coraz chętniej stosują innowacyjne rozwiązania uwzględniające także aspekty globalne. Do takich należą Uniwersytety w Durham czy Leeds, które przystąpiły do inicjatywy Electronics Watch, pozwalającej na zakup etycznie produkowanego sprzętu komputerowego.

W naszym kraju wciąż znajduje się ogromne pole do działania dla osób i instytucji, które chcą pokazać, że kwestie spójności społecznej i ochrony środowiska nie są im obojętne.

Aneks 2

Komentarze osób prowadzących monitoring w poszczególnych miastach

Joanna Lewandowska

Katowice

Od lipca 2014 r. monitoruję zamówienia publiczne ogłaszane przez katowickie instytucje. Trudno zauważyć w tej kwestii jakąkolwiek prawidłowość. Jedyną (niestety) regułą jest to, iż niektóre z nich nie stosują, ani też nie próbują stosować klauzul społecznych i środowiskowych w żadnym przypadku. Inne zaś, mniej lub bardziej efektywnie, starają się wdrażać zrównoważone zamówienia, jednak tylko w wybranych kategoriach produktów czy usług, a nadto w sposób bardzo ostrożny.

Wśród klauzul społecznie odpowiedzialnych pojawiają się głównie wymogi związane z zapewnianiem odpowiednich warunków pracy osobom wykonującym zamówienie (np. wymóg wyposażenia pracowników we właściwe środki ochrony przy pracach budowlanych – Zakład Zieleni Miejskiej).

W pierwszym półroczu monitoringu żadna z instytucji nie odważyła się jednak przyznawać wykonawcy punktów za zatrudnianie na umowę o pracę, a także stawiać wymogów zatrudnienia w określonym wymiarze czasu pracy.

Mniej dramatycznie przedstawia się sytuacja zielonych klauzul – te właśnie są stosowane przez instytucje znacznie chętniej, choć dotyczy to niemal wyłącznie sprzętu komputerowego. Co ciekawe, zdarza się, iż w jednym zamówieniu na szereg podobnych komputerów, wyłącznie jeden z nich obwarowany jest zielonym zastrzeżeniem. Czy można zrobić więcej w tej kwestii? Z pewnością tak. Jestem pełna nadziei, iż spotkania rzecznicze pomogą nawiązać współpracę z zamawiającymi, która zaowocuje zmianami na lepsze.

Łukasz Krzemiński

Kraków

Monitoruję zamówienia publiczne pod kątem stosowania zielonych kryteriów oraz klauzul społecznych wśród 10 krakowskich instytucji od ponad pół roku. Na 216 przeanalizowanych ogłoszeń 48 zawierało kryteria środowiskowe, co stanowi 22,2% ogółu. Wartość ta może być jednak myląca, gdyż należy zwrócić uwagę, że często w ogłoszeniach stosowane jest tylko jedno z wielu możliwych do zastosowania kryteriów np.: dopuszczalny poziom hałasu emitowany przez sprzęt, a pozostałe dotyczące energooszczędności czy zawartości szkodliwych związków chemicznych są zupełnie pomijane. W innych ogłoszeniach zamawiający wykazuje się

dużą niekonsekwencją, gdyż regulacje wprowadza tylko do części zamówienia. Np. zamawia dużą liczbę zestawów komputerowych, ale wymogi środowiskowe stosuje już tylko do monitorów, a pozostałe podzespoły są pod tym względem pomijane.

Jeszcze gorzej wygląda sytuacja pod względem stosowania klauzul społecznych. Dotychczas odnotowałem tylko jedno ogłoszenie zawierające taki zapis. Ten wyjątek wprowadziła AGH, miejmy nadzieję, że stanie się on w przyszłości regułą dla wszystkich krakowskich uczelni.

Co ciekawe zamawiający okazują się chętni do zmiany, ale tylko jeśli wymagają tego przepisy.



Od momentu wprowadzenia nowelizacji Ustawy o Zamówieniach Publicznych, która wymaga wprowadzanie pozacenowych kryteriów oceny ofert, pojawiają się we wszystkich badanych ogłoszeniach. Natomiast do tego czasu kryteria były stosowane zaledwie w 4,2% przypadków.

Maria Niewiadoma

Wrocław

Często zdarzało się, że instytucje wyznaczały krótki czas na składanie ofert związanych z poważnymi zadaniami do realizacji (np. 8 dni w przypadku, gdy dostawa miała mieścić się w przedziale kwoty do 5 186 000 euro). Były przypadki, że informacje o ZZP pojawiały się stopniowo, tzn. w jednym dniu ogłoszenie, za 2 dni specyfikacje, a czas zgłoszeń też był krótki. Raczej rzadko pojawiały się ZZP, w których umieszczano dodatkowe wymogi związane z zielonymi zamówieniami publicznymi oraz zamówie-

Pamiętajmy, że instytucje państwowe mają możliwość wprowadzania środowiskowych i społecznych klauzul do zamówień publicznych, potrzebna jest tylko odrobina dobrej woli z ich strony, jak również nasza presja, że takich rozwiązań oczekujemy.

niami społecznie odpowiedzialnymi. Ostatnio np. pojawiło się ogłoszenie, w którym warunkiem wygrania przetargu – oprócz ceny – jest dłuższy termin płatności za fakturę przez instytucję. Czasem nie podawano kwoty wartości oferty, która miała być np. jako usługa realizowana przez długi okres (2 lata). Każda instytucja „po swojemu” układa informacje o zamówieniach, które nie zawsze są czytelne. Najlepsza organizacja w tej kwestii jest – według mnie – stosowana przez Politechnikę Wrocławską.

Urszula Panicz

Poznań

Wyniki półrocznego monitoringu instytucji publicznych w Poznaniu oraz spotkania z ich przedstawicielami pozwalają na wskazanie kilku problemów dotyczących stosowania przez nie zrównoważonych zamówień publicznych. Głównym z nich jest minimalizm, który można odnieść do kilku sfer. Po pierwsze, nie można mówić o istnieniu zrównoważonych zamówień publicznych, a jedynie o niewielkiej ilości zamówień społecznie lub ekologicznie odpowiedzialnych. Niektóre z badanych zamówień zwykle zawierają tylko jeden rodzaj klauzul, a większość nie jest opatrzona jakkolwiek. Zdarzają się również ogłoszenia, w których tylko jeden z wielu przedmiotów zamówienia spełnia wymagania ekologicznie odpowiedzialnego. Przykładem tego jest dostawa sprzętu komputerowego. Na kilka partii dostaw i kilkanaście różnych zestawów komputerowych wymaga się, by jeden monitor posiadał np. Certyfikat Energy Star, podczas gdy pozostałe elementy nie zawierają jakichkolwiek wymagań środowiskowych.

Po drugie, w większości przypadków poznańskie instytucje publiczne ograniczają stosowanie klauzul (szczególnie społecznych) jedynie do tych wymienionych w ustawie o zamówieniach publicznych, traktując wymienione przypadki jako katalog zamknięty. Jest to błędne przekonanie, ponieważ ustawodawca wskazał jedynie na niektóre zagadnienia społeczne, które można ująć w przedmiocie

zamówienia, co oznacza, że lista jest otwarta. Zamawiający kierują się wyłącznie tym, co zostaje im „podane na tacy”, unikają kreatywnego myślenia, które w obrębie zastosowania się do zasad zamówień publicznych (niedyskryminacji oraz uczciwej konkurencji) nie tylko jest dozwolone, ale wręcz pożądane i uzasadnione. W tym zakresie, problem mogą stanowić również cykliczne przetargi, które zwykle, z małymi zmianami (najczęściej dotyczącymi kwestii formalnych), opierają się na powielanych dokumentach.

Po trzecie, typowa jest także zmiana, jaka zaszła w polityce stosowania klauzul społecznych i środowiskowych po nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych w październiku 2014 roku. Ustawodawca wymógł na zamawiających zastosowanie dodatkowego pozacenowego kryterium wyboru oferty, co w kilku przypadkach przyczyniło się do zwiększenia zamówień społecznie odpowiedzialnych lub/i środowiskowych w monitorowanych instytucjach.

Po czwarte, niektórzy przedstawiciele instytucji publicznych nie są wystarczająco przekonani co do opłacalności stosowania klauzul. Zauważają, że stawianie wykonawcom wymogów społecznych lub/i środowiskowych może przyczynić się do wzrostu ceny zamówienia, co w przypadku ograniczonych środków budżetowych, może okazać się

kluczowym argumentem, aby ich nie wprowadzać. Takie podejście jest do pewnego stopnia uzasadnione, ponieważ wartość zamówienia może wzrosnąć. Ostateczny rachunek powinien jednak zawierać również perspektywę długoterminową, do której należy włączyć konsumenta, zwłaszcza w kontekście zrównoważonego rozwoju, kreowanego przez publiczne podmioty. Przykładowo zamawiając ekologiczny papier kserograficzny można zapłacić wyższą cenę, niż za standardowy papier kserograficzny. To jednak przełoży się na lepszą jakość środowiska, zdrowie i lepszą jakość życia społeczeństwa. Oczywiście efekty tego będą zauważalne w dłuższym okresie i pod warunkiem, że taką politykę zastosuje więcej podmiotów. Innym przykładem jest wpisywanie w kryteria lub opis zamówienia wymogu zatrudniania pracowników na umowę o pracę. Efektem tego może być wzrost zatrudnienia, niższe koszty państwa na pomoc społeczną, zwiększenie konsumpcji, a w następnej kolejności inwestycji. Można też zauważyć społeczne konsekwencje takich decyzji jak włączenie społeczne czy spadek patologii społecznych.

Marta Czapnik

Warszawa

Jako osoba analizująca od ośmiu miesięcy proces uwzględniania aspektów środowiskowych i społecznych w zamówieniach publicznych muszę stwierdzić, że – w przeważającej większości – instytucje te nie dostrzegają potrzeby stosowania dodatkowych kryteriów oceny w przetargach. Kryterium ceny, stosowane dotąd z powodzeniem przez zamawiających było najprostszą i najskuteczniejszą formą oceny składanych ofert. Październikowa nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych miała w swoich założeniach odnosić się do jakościowych aspektów produktów i usług, zwiększając tym samym efektywność wydatkowania środków publicznych. Tymczasem urzędy, stosując zdyweryfikowane źródła oceny ofert najczęściej wybierają rozwiązania, które choć bezpośrednio nie podno-

sią cen zamawianych produktów lub usług, to nie odnoszą się też do formy zatrudnienia podwykonawców czy stosowania dodatkowych kryteriów środowiskowych. Wśród zamawiających dostrzegalne jest minimalne zainteresowanie kwestiami zrównoważonego rozwoju. Administracja, dysponująca publicznymi pieniędzmi w obawie przed kontrolami, niechętnie odnosi się do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań. W przypadku dużych przetargów (np. kilkaset sztuk komputerów) kryteria środowiskowe stosowane są często tylko do części zamówienia. Co więcej w ramach jednej instytucji – zwłaszcza tych o rozbudowanych strukturach – brak jednolitej polityki w realizacji ZPP (część wydziałów/departamentów stosuje, inne nie).

Drugorzędnymi problemami dotyczącymi monitorowanych instytucji są kwestie techniczne. Tylko nieliczne instytucje publiczne prowadzą elektroniczne archiwum ogłoszeń o zamówieniach publicznych. Niektóre instytucje usuwają dokumentację w dniu otwarcia ofert, pozostawiając jedynie wyniki konkursu. W nielicznych przypadkach przy ogłoszeniu nie podaje się daty jego publikacji. Podsumowując: należy zauważyć, że instytucje publiczne posiadają wiele narzędzi, które mogą przysłużyć do kreowania zrównoważonego rozwoju. Zamówienia publiczne są jednym z tych narzędzi. Stosowanie w nich klauzul społecznych lub/i środowiskowych w Poznaniu nie jest powszechne. Barierami są przede wszystkim postawy pracowników zajmujących się przetargami, które należy utożsamiać z brakiem chęci do stosowania innowacyjnych rozwiązań, ograniczoną kreatywnością, ale także niewystarczającym przekonaniem co do rezultatów, które mogą być widoczne w długim okresie. Z tego powodu konieczne są działania edukacyjne, zwłaszcza że ZPP to temat słabo rozpoznany przez administrację.





Aneks 3

Okiem prawnika - przyszłość zrównoważonych zamówień publicznych

Zrinka Perčić

Radczyni prawna Centrum Zamówień Publicznych Sp. z o.o.

Zrównoważone zamówienia publiczne w kontekście implementacji dyrektyw zamówieniowych - w aspekcie uprawnień i obowiązków zamawiających.

Chcielibyśmy lepszych efektów z pieniędzy wydawanych w trybie zamówień publicznych. Ich osiągnięcie jest w zasięgu naszych możliwości i – co podkreśla wielu ekspertów zamówień publicznych – zależy przede wszystkim od zmiany podejścia do stosowania prawa, a nie od samego prawa. Wielu zauważa jednak przy tym, że te nadal nie następuje, mimo wielorakich działań podejmowanych na przestrzeni kilku ostatnich lat przez różne ośrodki, takie jak UZP czy poszczególne ministerstwa. Na tej podstawie wyprowadzany jest wniosek, że potrzeba do tego mocnego impulsu, a takim byłaby całkowicie nowa ustawowa regulacja zamówień publicznych.

Prace nad nowymi przepisami trwają i mają na celu wdrożenie nowych dyrektyw zamówieniowych i koncesyjnych uchwalonych w 2014 r. Ponieważ czasu na ich implementację zostało bardzo mało, Zespół ds. Programowania Prac Rządu (ZPPR) wyraził zgodę na zwolnienie UZP z przygotowania założeń do projektów i zalecił UZP przedstawienie Komitetowi Stałemu Rady Ministrów tzw. informacji o koncepcji wdrożenia nowych dyrektyw. W założeniu UZP mają powstać dwie nowe regulacje prawne – ustawa o systemie zamówień publicznych i ustawa o udzielaniu koncesji. Przewiduje się, że oba projekty mają zostać przyjęte przez Radę Ministrów w III kwartale 2015 r., co oznacza że prace nad nimi już powinny być zaawansowane. Termin wdrożenia nowych dyrektyw upływa 18 kwietnia przyszłego roku.

To (przed)ostatni moment by poruszyć kwestię wprowadzenia postanowień dyrektyw zamówieniowych dotyczących zrównoważonych, tj. społecznych i ekologicznych zamówień publicznych. Jak zrobić to prawidłowo, aby spełnić wymagania

prawa europejskiego, osiągnąć trwałe i niewymagające zbyt częstych (o ile w ogóle) nowelizacji stan prawny oraz zaspokoić narastającą potrzebę wykorzystania zamówień publicznych jako narzędzia realizacji polityki społecznej i ekologicznej państwa – na te pytania należy szukać odpowiedzi.

W niniejszej publikacji zostanie poruszony jedynie aspekt uprawnień i obowiązków zamawiającego jako przedmiot regulacji. Nie sposób odnieść się do całej problematyki, obejmującej też zmiany w innych przepisach prawa, z uwagi na ograniczone możliwości raportu.

Dyrektywy zamówieniowe uważają zamówienia publiczne za kluczowe narzędzie realizacji strategii „Europa 2020” zawartej w komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r. zatytułowanym „Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. (NB ilu zamawiających zna ten dokument?). W kontekście zrównoważonych zamówień publicznych, stawiają państwom i zamawiającym wiele celów do osiągnięcia. Z lektury motywów preambuły wynikają m.in. poniższe cele społeczne i ekologiczne, stanowiące uzasadnienie dla przepisów normatywnych dyrektywy, m.in.:

- osiągnięcie inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych,*
- zwiększenie efektywności wydatków publicznych, ułatwiając w szczególności udział małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w zamówieniach publicznych,*



- umożliwienie zamawiającym lepszego wykorzystania zamówień publicznych dla wsparcia wspólnych celów społecznych,
- uwzględnienie Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, w szczególności w związku z wyborem środków komunikacji, specyfikacji technicznych, kryteriów udzielenia zamówienia i warunków realizacji umowy,
- umożliwienie zastrzegania, że prawo do udziału w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych lub pewnych ich częściach mają jedynie zakłady pracy chronionej lub podmioty gospodarcze pracy chronionej (tj. mających głównie na celu wspieranie społecznej i zawodowej integracji lub reintegracji osób niepełnosprawnych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak bezrobotni, członkowie znajdujących się w niekorzystnej sytuacji mniejszości lub grup w inny sposób społecznie marginalizowanych), bądź też zastrzegać realizację zamówień dla programów zatrudnienia chronionego,
- zapewnienie przestrzegania obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy, które mają zastosowanie w miejscu wykonywania robót budowlanych lub świadczenia usług i które wynikają z przepisów ustawowych i wykonawczych, dekretów i decyzji zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, a także z układów zbiorowych, pod warunkiem że takie przepisy i ich stosowanie są zgodne z prawem unijnym (adresatem tego działania są nie tylko państwa, ale i zamawiający),
- w trakcie realizacji zamówienia stosowanie się do zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych ratyfikowanych przez wszystkie państwa członkowskie i wymienionych w załączniku do dyrektywy (jest to 12 konwencji),
- zapewnienie możliwości wprowadzenia do umów w sprawie zamówień publicznych klauzul zapewniających przestrzeganie układów zbiorowych zgodnie z prawem unijnym. Nieprzestrzeganie stosownych zobowiązań można uważać za poważne naruszenie przez danego wykonawcę, mogące skutkować wykluczeniem go z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- optymalne pod względem strategicznym wykorzystanie przez zamawiających zamówień publicznych w celu wspierania innowacji, w tym ekoinnowacji i innowacji społecznych,
- umożliwienie zamawiającym pragnącym zre-

alizować zamówienie o szczególnych cechach środowiskowych, społecznych lub innych, możliwości odwoływania się do określonych etykiet, takich jak europejskie oznakowanie ekologiczne, ekoetykiety krajowe lub międzynarodowe lub wszelkie inne etykiety, związanych z przedmiotem zamówienia,

- zapewnienie opracowania przez zamawiających specyfikacji technicznych w sposób uwzględniający kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych lub opcji projektowania dla wszystkich, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków,

- zachęcanie zamawiających do wybierania takich kryteriów udzielenia zamówienia, które umożliwią im otrzymanie wysokiej jakości robót budowlanych, dostaw i usług, optymalnie odpowiadających ich potrzebom. W dyrektywie przedstawiono otwarty wykaz możliwych kryteriów udzielenia zamówienia, który obejmuje aspekty środowiskowe i społeczne,

- zapewnienie zamawiającym możliwości stosowania kryteriów udzielenia zamówienia lub warunków realizacji zamówienia w odniesieniu do zamówień, we wszystkich aspektach i na każdym etapie cyklu życia tych robót, dostaw lub usług, poczynwszy od wydobycia surowców przeznaczonych dla danego produktu aż po etap jego utylizacji, łącznie z czynnikami związanymi z konkretnym procesem produkcyjnym, dostarczeniem lub obrotem i jego warunkami w odniesieniu do tych robót budowlanych, dostaw lub usług, bądź też z konkretnym procesem na późniejszym etapie ich cyklu życia, nawet jeśli te czynniki nie są ich istotnym elementem. Obejmuje to także kryteria udzielenia zamówienia lub warunki realizacji zamówienia związane z dostarczaniem lub wykonywaniem produktów sprawiedliwego handlu w trakcie wykonywania zamówienia,

- promowanie równouprawnienia płci w pracy, większe uczestnictwo kobiet w rynku pracy oraz godzenie życia zawodowego i prywatnego, a także ochrona środowiska lub dobrostan zwierząt, przestrzeganie co do istoty podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy i zatrudnianie większej liczby osób defaworyzowanych niż przewidują to przepisy krajowe może być realizowane poprzez warunki realizacji zamówienia,

- ochrona zdrowia personelu biorącego udział w procesie produkcji, wspieranie integracji społecznej osób defaworyzowanych lub członków słabszych grup społecznych wśród osób wyzna-



czonych do wykonania zamówienia lub przeprowadzenie szkoleń z umiejętności potrzebnych przy danym zamówieniu mogą stanowić przedmiot kryteriów udzielenia zamówienia lub warunków realizacji zamówienia.

Preambuła nie stanowi prawa, jednak jej motywy zawierają uzasadnienie przepisów części normatywnej (artykułów) aktu. W myśl motywów preambuły należy interpretować artykuły dyrektywy, służące też uzupełnieniu bądź skorygowaniu wyniku językowej interpretacji prawa.

Zwróćmy uwagę – dyrektywy zamówieniowe określają cele, jakie należy osiągnąć, zgodnie zresztą z rolą jaką dyrektywy pełnią w systemie prawa europejskiego. Ich adresatem są prawodawcy państw członkowskich Unii, a zadaniem jest zobowiązanie ich do wprowadzenia (implementacji) określonych regulacji prawnych służących osiągnięciu wskazanego w dyrektywie, pożądanego stanu rzeczy. Tym niemniej, niektóre z motywów dyrektyw zamówieniowych kierowane są wprost do zamawiających, co oznacza że choć adresatem aktu jest krajowy ustawodawca, to adresatem zaimplementowanej do prawa krajowego normy powinien być zamawiający. Zauważmy też, że realizacja niektórych z postawionych celów wymaga ingerencji nie tylko w przepisy o zamówieniach publicznych, ale i np. przepisy o spółdzielniach socjalnych itp.

Ważne jest zatem prawidłowe odszyfrowanie pożądanego stanu rzeczy i następnie dopasowanie środków legislacyjnych pozwalających najlepiej go osiągnąć. Uwaga, mowa tu o „osiąganiu”, a nie „osiągnięciu” tegoż stanu nieprzypadkowo – regulacja krajowa implementująca regulację unijną nie prowadzi sama w sobie do osiągnięcia założonych celów. Regulacja krajowa stworzy ramy prawne, które umożliwią stosującym to prawo realizować powyższe zamierzenia. Uwaga to jest o tyle konieczna, że spotyka się wśród praktyków oczekiwanie, by ustawa bardzo szczegółowo instruowała co do działań, które powinni oni podejmować, by osiągnąć powyższe cele. Jest to oczekiwanie zasadniczo niesłuszne. Ustawa powinna pozwalać zamawiającym osiągać cele wpisujące się w politykę zrównoważonych zamówień publicznych, natomiast sposób na to jest bardzo wiele. Ponadto nie każdy zamawiający musi realizować każdy z celów społecznych i ekologicznych dyrektywy. Krajowy prawodawca powinien oprzeć się presji tworzenia instrukcji dla zamawiających także z tego względu, że instrukcja taka siłą rzeczy zawęzi – poprzez próby skatalogowania – cele społeczne czy ekologiczne do wybranych. Tymczasem cele te narzuca nam otaczające nas zmienne środowisko i problemy (także zmienne w czasie), z jakimi się ono zmagają.

Poszczególni zamawiający w Polsce funkcjonują w niejednorodnym otoczeniu faktycznym, przykładowo nie we wszystkich gminach problemem jest duże bezrobocie. Ponadto, taka instrukcja mogłaby za bardzo ograniczyć metody i rozwiązania stosowane do osiągnięcia założonych celów.

Optymalny zatem sposób regulacji zagadnienia zrównoważonych zamówień publicznych w nowej ustawie o systemie zamówień publicznych polega na określeniu ram prawnych i podstawowych definicji z siatki pojęciowej zrównoważonych zamówień publicznych, z pozostawieniem swobody zamawiającym w nadawaniu treści klauzulom społecznym i ekologicznym w poszczególnych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Przepisy o zamówieniach publicznych regulują zasady i tryb ich udzielania, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie – ustawa ta ma zasadniczo proceduralny charakter. Regulacja ustawowa dotycząca zrównoważonych zamówień publicznych musi mieścić się w granicach regulacji przepisów o zamówieniach publicznych. Ramy prawne powinny określać: (a) naczelną zasadę udzielania zamówień publicznych, odnoszącą się do każdej czynności podejmowanej przez zamawiającego, w tym do klauzul społecznych i ekologicznych, (b) zasady właściwe dla zrównoważonych zamówień publicznych, w tym podstawowa zasada związku z przedmiotem zamówienia, (c) zasady właściwe dla poszczególnych etapów postępowania o udzielenie zamówienia, w tym dla klauzul społecznych i ekologicznych wykorzystywanych na danym etapie postępowania. Bardziej szczegółowa regulacja nie jest potrzebna, może wychodzić poza proceduralny charakter przepisów o zamówieniach publicznych, a potencjalnie szkodzić zrównoważonym zamówieniom publicznym poprzez bądź ograniczenie ich zastosowania bądź ograniczenie sposobów ich realizacji.

Nie należy wykorzystywać ustawy do promocji stosowania klauzul społecznych i ekologicznych – ustawa powinna być czystą od indoktrynacji regulacją prawną, elastyczną i otwartą na zagadnienia społeczne i ekologiczne. Skuteczna promocja natomiast powinna m.in. polegać na przeprowadzaniu metodologicznie opracowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego uwzględniających klauzule rozwiązujące konkretne – zdiagnozowane i przeanalizowane – problemy społeczne lub zagadnienia ekologiczne, tak aby proces ten pozwalał na zmierzenie efektów i wyciąganie wniosków na przyszłość co do dobrych i złych praktyk.





Aneks 4

Jak to się robi na świecie?

Electronics Watch

kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego

Projekt tworzony przez organizacje pozarządowe z siedmiu krajów: Hiszpanii, Holandii, Austrii, Danii, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Polski. Jego celem jest poprawa warunków pracy w fabrykach sprzętu elektronicznego na całym świecie. Asortyment z tego sektora powstaje przede wszystkim w Krajach Rozwijających się: Chinach, Malezji, Indiach, Meksyku. Przy produkcji naruszane są prawa człowieka. Dochodzi, m.in. do pracy przymusowej, obowiązkowych nadgodzin, zaniżania płac, pracy z niebezpiecznymi chemikaliami. Electronics Watch będzie zrzeszać instytu-

cje publiczne z całej Europy zamawiające sprzęt komputerowy. Otrzymają wsparcie przy zakupie komputerów, m.in. przez wprowadzenie odpowiednich kryteriów w zamówieniach, które mają przeciwdziałać nieprawidłowościom. Organizacja dzięki sieci współpracowników ma możliwość przeprowadzania kontroli czy regulacje zamieszczone w ogłoszeniu są realizowane w praktyce, m.in. sprawdzi warunki pracy w fabrykach. W tej chwili trwa rekrutacja do programu. Działania rozpoczną się w połowie 2015 roku.

Venlo

Holandia

Pierwsze miasto w Europie, które na tak dużą skalę wprowadziło do swojej polityki w 2012 roku Cradle to Cradle (tzw. zapętlona gospodarka). Jest to różnorodny i wielotorowy model, którego celem jest ochrona środowiska i zapobieganie powstawaniu odpadów poprzez ponowne wykorzystywanie surowców. Obejmuje, m.in. zrównoważoną produkcję, recykling, eko-design i eko-architek-

tura polegające na tworzeniu z materiałów odzyskanych, ale też wspieranie biznesu we wprowadzaniu podobnych regulacji, wykorzystywanie ekologicznych źródeł energii, racjonalne zużycie wody, reedukację emisji dwutlenku węgla, odpowiedzialne i uczciwe traktowanie pracowników.

Paryż

Francja

W 2013 roku władze miasta zdecydowały się z rezygnować z używania koszarek do trawy na rzecz owiec. Zastąpienie maszyn przez zwierzęta ma nie tylko gwarantować odpowiednie przyszczyżenie trawników, ale też ich jednoczesne użyżnia-

nie naturalnym nawozem. Ma to uczynić stolicę Francji bardziej ekologiczną. Przy okazji udało się znacznie zredukować koszty. Zakup i utrzymanie owcy okazał się tańszy niż nakłady na specjalistyczny sprzęt.



Berlin

Niemcy

Tamtejsza policja planując zakup nowych samochodów dla swoich funkcjonariuszy, postawiła na ekologię. Do specyfikacji przetargowej wpisano surowe regulacje minimalizujące wydzielanie dwutlenku węgla do atmosfery, a przy okazji zmniejszające koszty paliwa. Uwzględniono zapisy europejskiej dyrektywy określającej, jakie

warunki muszą spełniać pojazdy przyjazne środowisku. Okazało się, że nie było najmniejszego problemu ze znalezieniem oferentów spełniających te wymogi. Dzięki temu na ulice Berlina wyjechały ekologiczne patrole.

Wiedeń

Austria

W 1998 roku miasto zainicjowało projekt „Eco-Buy Vienna”. Polega na wprowadzaniu rozwiązań zrównoważonych pod względem środowiskowym. Opracowano listę wytycznych, kryteriów i narzędzi, które należy stosować przy realizacji zadań publicznych. Przykładem jest upowszechnienie stosowania ekologicznego papieru ku-

powanego przez urząd i podległe mu jednostki. W efekcie praktycznie wszystkie firmy branży papierniczej w Austrii rozpoczęły wdrażanie zmian, aby sprostać tym wymaganiom. Rezultatem całego programu jest reedukacja emisji dwutlenku węgla na poziomie 30 tys. ton, co stanowi równowartość 17 mln euro rocznie.

Oslo

Norwegia

Pod przewodnictwem Rady Miasta została zawarta Ramowa Umowa pomiędzy podmiotami z sektora publicznego i prywatnymi firmami, które kontrolują czy podczas realizacji zamówień wykonawcy przestrzegają zasad Międzynarodowej Organizacji Pracy. Jej zapisy dotyczą, m.in. wolności zrzeszania się, pracy przymusowej, dys-

kryminacji, pracy dzieci. Dostawca ma obowiązek przedstawić pełną listę swoich podwykonawców i całego łańcucha dostaw. Zamawiający ma prawo w każdej chwili przeprowadzić zapowiedzianą lub niezapowiedzianą kontrolę. Jej wyniki są publikowane na specjalnym portalu internetowym.

London Boroughs Consolidation Center

Wielka Brytania

Projekt polega na opracowaniu nowej metody zarządzania i koordynacji dostaw artykułów biurowych i środków chemicznych dla instytucji publicznych w trzech gminach w obrębie Londynu. Powstał wspólny obiekt przeładunkowy, do którego dostarczane są materiały od wszystkich poddostawców dla ponad 300 różnych odbiorców publicznych. Dostawy trafiają do

wspólnego magazynu, skąd przewożone są do poszczególnych punktów samochodami spełniającymi restrykcyjne normy środowiskowe. W efekcie udało się obniżyć koszty zamówień oraz wprowadzić ich lepszą organizację. Liczba kursów zmniejszyła się o 57%, a wartość wydzielanego dwutlenku węgla do atmosfery aż o 64%.

Offenbach

Niemcy

W tej gminie funkcjonuje ponad 30 zastępów ochotniczej straży pożarnej. Przez wiele lat każdy z oddziałów kupował stroje dla swoich funkcjonariuszy na własną rękę. W 2009 roku postanowiono ogłosić wspólny przetarg na wysokiej jakości uniformy. Powstał tzw. central-

ny sklep, w którym strażacy mogą zamawiać, wymieniać lub wysyłać do naprawy niezbędny asortyment. Rozwiązanie to przyniosło tak duże oszczędności czasu i pieniędzy, że zaczęto je wprowadzać również w innych regionach.



Zachęcamy do odwiedzania portalu www.sustainable-procurement.org poświęconego zrównoważonym zamówieniom publicznym, na którym można znaleźć publikacje ekspertów z tej dziedziny, przykłady dobrych praktyk oraz porady jak wprowadzać rozwiązania dotyczące ekologii i spraw społecznych do racjonalnych zakupów.

ICLEI - Local Governments for Sustainability to sieć skupiająca miasta oraz organizacje działające na rzecz zrównoważonego rozwoju. Istnieje od 1990 roku i skupia przedstawicieli ponad 80 krajów. Prowadzi działania edukacyjne, udostępnia bazę wiedzy, zapewnia wsparcie ekspertów z dziedziny prawa czy ochrony środowiska oraz dostarcza narzędzi, które pozwalają wprowadzać na poziomie lokalnym odpowiednie regulacje dotyczące, m.in. kwestii ekologicznych, społecznych. Promuje przykłady etycznego handlu, wspiera w przygotowaniu długofalowych strategii dotyczących rozwoju danego obszaru, uczy inteligentnego zarządzania.

Więcej na stronie www.iclei-europe.org





Aneks 5

Zbiorne zestawienie przeanalizowanych zamówień
dla wszystkich monitorowanych instytucji



KLAUZULE SPOŁECZNE.

Nazwa instytucji (wg miast w kolejności alfabetycznej)	Liczba przeanalizowanych zamówień	Liczba zamówień zawierających klauzule	Odsetek zamówień zawierających klauzule
NACZELNE I CENTRALNE ORGANY PAŃSTWOWE	24	4	17 %
Centrum Usług Wspólnych	2	0	0 %
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	0	0	ndt.
Kancelaria Prezydenta RP	3	1	33 %
Kancelaria Sejmu	6	0	0 %
Ministerstwo Gospodarki	3	0	0 %
Ministerstwo Infrastruktury	4	0	0 %
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	1	1	100 %
Ministerstwo Środowiska	2	1	50 %
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska	1	0	0 %
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	2	1	50 %
KATOWICE	90	1	1 %
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach	13	0	0 %
Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach	18	0	0 %
Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	0	0	ndt.
Politechnika Śląska	18	1	6 %
Powiatowy Urząd Pracy w Katowicach	0	0	ndt.
Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Katowice sp. z o.o.	0	0	ndt.
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach	1	0	0 %
Uniwersytet Śląski	19	0	0 %
Urząd marszałkowski województwa śląskiego	2	0	0 %
Urząd Miasta Katowice	8	0	0 %
Zakład Zieleni Miejskiej w Katowicach	11	0	0 %
KRAKÓW	78	0	0 %
Akademia Górniczo-Hutnicza	20	0	0 %
Grodzki Urząd Pracy w Krakowie	1	0	0 %
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie	5	0	0 %
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	1	0	0 %
Uniwersytet Jagielloński	23	0	0 %
Urząd marszałkowski województwa małopolskiego	0	0	ndt.
Urząd Miasta Krakowa	3	0	0 %
Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu	26	0	0 %
POZNAŃ	115	1	0 %
Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie	1	0	0 %
Politechnika Poznańska	12	0	0 %
Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu	0	0	ndt.
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu	14	0	0 %
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	15	0	0 %
Urząd marszałkowski województwa wielkopolskiego	3	1	33 %
Urząd Miasta Poznań	25	0	0 %
Zakład Robót Drogowych w Poznaniu	0	0	ndt.
Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu	19	0	0 %
Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu	9	0	0 %
Zarząd Zieleni Miejskiej w Poznaniu	17	0	0 %



KLAUZULE SPOŁECZNE.

Nazwa instytucji (wg miast w kolejności alfabetycznej)	Liczba przeanalizowanych zamówień	Liczba zamówień zawierających klauzule	Odsetek zamówień zawierających klauzule
WARSZAWA	213	5	2 %
Centrum Nauki Kopernik	3	0	0 %
Lasy Miejskie Warszawa	2	1	50 %
Metro Warszawskie	5	0	0 %
Politechnika Warszawska	11	1	9 %
Szkoła Główna Handlowa	5	0	0 %
Tramwaje Warszawskie	7	0	0 %
Uniwersytet Warszawski	14	0	0 %
Urząd dzielnicy Bemowo	10	0	0 %
Urząd dzielnicy Białołęka	5	0	0 %
Urząd dzielnicy Bielany	9	0	0 %
Urząd dzielnicy Mokotów	19	0	0 %
Urząd dzielnicy Ochota	4	0	0 %
Urząd dzielnicy Praga-Południe	14	0	0 %
Urząd dzielnicy Praga-Północ	7	0	0 %
Urząd dzielnicy Rembertów	3	0	0 %
Urząd dzielnicy Śródmieście	11	1	9 %
Urząd dzielnicy Targówek	3	0	0 %
Urząd dzielnicy Ursus	6	0	0 %
Urząd dzielnicy Ursynów	15	0	0 %
Urząd dzielnicy Wawer	5	0	0 %
Urząd dzielnicy Wesoła	9	0	0 %
Urząd dzielnicy Wilanów	7	0	0 %
Urząd dzielnicy Włochy	1	0	0 %
Urząd dzielnicy Wola	6	0	0 %
Urząd dzielnicy Żoliborz	7	0	0 %
Urząd marszałkowski województwa mazowieckiego	2	0	0 %
Urząd miasta Warszawa	3	1	33 %
Urząd Pracy M.St. Warszawy	2	1	50 %
Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie	8	0	0 %
Zarząd Terenów Publicznych	4	0	0 %
Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie	6	0	0 %
WROCŁAW	139	1	1 %
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Wrocław	7	0	0 %
Miejskie Centrum Usług Socjalnych	2	1	50 %
Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Wrocławiu	9	0	0 %
Politechnika Wrocławska	21	0	0 %
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu	3	0	0 %
Uniwersytet Wrocłowski	30	0	0 %
Urząd marszałkowski województwa dolnośląskiego	21	0	0 %
Urząd Miasta Wrocław	5	0	0 %
Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta	31	0	0 %
Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu	10	0	0 %
SUMA KOŃCOWA	660	12	2 %



KLAUZULE ŚRODOWISKOWE.

Nazwa instytucji (wg miast w kolejności alfabetycznej)	Liczba przeanalizowanych zamówień	Liczba zamówień zawierających klauzule	Odsetek zamówień zawierających klauzule
NACZELNE I CENTRALNE ORGANY PAŃSTWOWE	34	11	32 %
Centrum Usług Wspólnych	7	4	57 %
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	3	2	67 %
Kancelaria Prezydenta RP	5	1	20 %
Kancelaria Sejmu	2	1	50 %
Ministerstwo Gospodarki	8	0	0 %
Ministerstwo Infrastruktury	1	0	0 %
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	4	1	25 %
Ministerstwo Środowiska	2	1	50 %
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska	1	0	0 %
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1	1	100 %
KATOWICE	71	10	14 %
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach	5	1	20 %
Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach	4	0	0 %
Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	3	1	33 %
Politechnika Śląska	17	1	6 %
Powiatowy Urząd Pracy w Katowicach	2	1	50 %
Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Katowice sp. z o.o.	2	0	0 %
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach	7	0	0 %
Uniwersytet Śląski	19	1	11 %
Urząd marszałkowski województwa śląskiego	7	1	14 %
Urząd Miasta Katowice	4	2	50 %
Zakład Zieleni Miejskiej w Katowicach	1	1	100 %
KRAKÓW	136	32	24 %
Akademia Górniczo-Hutnicza	44	1	2 %
Grodzki Urząd Pracy w Krakowie	0	0	ndt.
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie	5	0	0 %
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	5	1	20 %
Uniwersytet Jagielloński	76	28	37 %
Urząd marszałkowski województwa małopolskiego	2	1	50 %
Urząd Miasta Krakowa	6	4	67 %
Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu	4	1	25 %
POZNAŃ	81	25	31 %
Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie	1	1	100 %
Politechnika Poznańska	6	3	50 %
Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu	3	2	67 %
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu	22	5	23 %
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	26	7	27 %
Urząd marszałkowski województwa wielkopolskiego	4	1	25 %
Urząd Miasta Poznań	11	4	36 %
Zakład Robót Drogowych w Poznaniu	2	0	0 %
Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu	2	0	0 %
Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu	2	1	50 %
Zarząd Zieleni Miejskiej w Poznaniu	2	1	50 %



KLAUZULE ŚRODOWISKOWE.

Nazwa instytucji (wg miast w kolejności alfabetycznej)	Liczba przeanalizowanych zamówień	Liczba zamówień zawierających klauzule	Odsetek zamówień zawierających klauzule
WARSZAWA	129	27	21 %
Centrum Nauki Kopernik	1	0	0 %
Lasy Miejskie Warszawa	2	1	50 %
Metro Warszawskie	4	1	25 %
Politechnika Warszawska	26	6	23 %
Szkoła Główna Handlowa	3	2	67 %
Tramwaje Warszawskie	5	0	0 %
Uniwersytet Warszawski	25	9	36 %
Urząd dzielnicy Bemowo	3	0	0 %
Urząd dzielnicy Białoleka	0	0	ndt.
Urząd dzielnicy Bielany	2	0	0 %
Urząd dzielnicy Mokotów	20	1	5 %
Urząd dzielnicy Ochota	0	0	ndt.
Urząd dzielnicy Praga-Południe	0	0	ndt.
Urząd dzielnicy Praga-Północ	0	0	ndt.
Urząd dzielnicy Rembertów	1	0	0 %
Urząd dzielnicy Śródmieście	0	0	ndt.
Urząd dzielnicy Targówek	0	0	ndt.
Urząd dzielnicy Ursus	2	0	0 %
Urząd dzielnicy Ursynów	5	0	0 %
Urząd dzielnicy Wawer	1	0	0 %
Urząd dzielnicy Wesoła	3	0	0 %
Urząd dzielnicy Wilanów	3	1	33 %
Urząd dzielnicy Włochy	0	0	ndt.
Urząd dzielnicy Wola	2	1	50 %
Urząd dzielnicy Żoliborz	1	0	0 %
Urząd marszałkowski województwa mazowieckiego	8	1	13 %
Urząd miasta Warszawa	2	0	0 %
Urząd Pracy M. St. Warszawy	1	0	0 %
Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie	2	0	0 %
Zarząd Terenów Publicznych	0	0	ndt.
Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie	7	4	57 %
WROCŁAW	126	16	13 %
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Wrocław	4	2	50 %
Miejskie Centrum Usług Socjalnych	18	0	0 %
Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Wrocławiu	9	2	22 %
Politechnika Wrocławska	33	4	12 %
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu	6	1	17 %
Uniwersytet Wrocłowski	21	3	14 %
Urząd marszałkowski województwa dolnośląskiego	19	0	0 %
Urząd Miasta Wrocław	8	4	50 %
Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta	5	0	0 %
Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu	3	0	0 %
SUMA KOŃCOWA	583	125	21 %



Zestawienie wykresów:

Rys. 1.1 Skala stosowania klauzul społecznych w przeanalizowanych ogłoszeniach o zamówieniach..	16
Rys. 1.2 Rodzaje zastosowanych klauzul społecznych	18
Rys. 1.3 Stosowanie klauzul społecznych w poszczególnych rodzajach zamówień	19
Rys. 1.4 Stosowanie klauzul społecznych w poszczególnych rodzajach instytucji	21
Rys. 1.5 Stosowanie klauzul społecznych w poszczególnych rodzajach instytucji w podziale na miasta	22
Rys. 2.1 Rodzaje przeanalizowanych zamówień	30
Rys. 2.2 „Zielone” zamówienia najczęściej występujące w monitoringu	30
Rys. 2.3 Skala stosowania kryteriów środowiskowych w analizowanych zamówieniach	31
Rys. 2.4 Skala stosowania kryteriów środowiskowych w poszczególnych typach zamówień	32
Rys. 2.5 Skala stosowania „zielonych” zamówień publicznych w poszczególnych rodzajach instytucji..	38
Rys. 3.1 Stosowanie innych kryteriów niż cena w zamówieniach badanych pod kątem użycia klauzul społecznych	39
Rys. 3.2 Stosowanie innych kryteriów niż cena w zamówieniach badanych pod kątem użycia klauzul środowiskowych	40

Zestawienie tabel:

Tab. 1.1 Stosowanie klauzul społecznych w instytucjach centralnych	23
Tab. 1.2 Stosowanie klauzul społecznych w urzędach miast	24
Tab. 1.3 Stosowanie klauzul społecznych w jednostkach podległych urzędom miast	24
Tab. 1.4 Stosowanie klauzul społecznych na wyższych uczelniach	25
Tab. 1.5 Stosowanie klauzul społecznych w urzędach marszałkowskich	27
Tab. 2.1 Stosowanie aspektów środowiskowych w urzędach miast i ich jednostkach podległych	34
Tab. 2.2 Stosowanie aspektów środowiskowych w urzędach marszałkowskich	35
Tab. 2.3 Stosowanie aspektów środowiskowych na wyższych uczelniach	36
Tab. 2.4 Stosowanie aspektów środowiskowych w monitorowanych instytucjach centralnych	37



JAK ZWIĘKSZYĆ STOSOWANIE ZRÓWNOWAŻONYCH ZAMÓWIEŃ?

„Projekt „Wzmocnienie monitoringu zrównoważonych zamówień publicznych” ma na celu zwiększenie odsetka stosowania społecznie odpowiedzialnych”

CO ROBIMY?

MONITORUJEMY

stosowanie zrównoważonych zamówień w polskich instytucjach publicznych.

SPRAWDZAMY

czy stosowane są klauzule społeczne, kryteria *Green Public Procurement* i inne kryteria oceny ofert niż cena.

01 DZIAŁAMY W 5 MIASTACH:

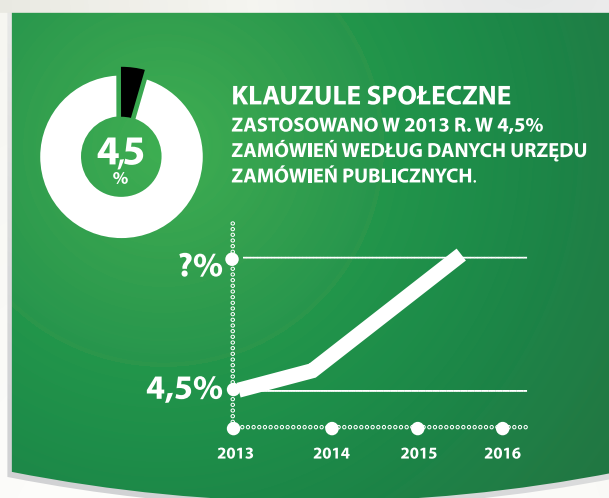


Zorganizujemy w każdym z miast

„OKRĄGŁE STOŁY”

na temat zrównoważonych zamówień z udziałem monitorowanych instytucji, NGO i biznesu

02 POPULARYZUJEMY STOSOWANIE ZRÓWNOWAŻONYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH



03 PROJEKT W LICZBACH:

18
MONITORING
trwa 18 miesięcy

Obejmuje
80
INSTYTUCJI
URZĘDY MIAST I JEDNOSTKI IM PODLEGE
WYŻSZE UCZELNIE
URZĘDY MARSZAŁKOWSKIE
WYBRANE NACZELNE
CENTRALNE ORGANY PAŃSTWOWE

Sprawdzimy co najmniej
2700
wybranych zamówień

Działamy w
5
miastach

Przeprowadzimy ponad
50
spotkań rzeczniczych
promujących ZZP

Zorganizujemy w każdym z miast
OKRĄGŁE STOŁY
na temat zrównoważonych zamówień
z udziałem monitorowanych instytucji,
NGO i biznesu

04 PLANOWANE REZULTATY PROJEKTU:

ZWIĘKSZENIE ODSETKA STOSOWANIA
społecznie odpowiedzialnych i zielonych zamówień publicznych.

URUCHOMIENIE PROCESU LOKALNEGO DIALOGU
o zamówieniach publicznych w 5 dużych polskich miastach.

STWORZENIE OGÓLNOPOLSKIEJ SIECI
w monitoringu ZZP.

WYMIANA DOŚWIADCZEŃ
pomiędzy polskimi i norweskimi aktywistami.

WZROST ŚWIADOMOŚCI AKTYWISTÓW
3. sektora w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych.

WZROST ŚWIADOMOŚCI INSTYTUCJI PUBLICZNYCH
w zakresie potrzeby i sposobów stosowania ZZP.

WZROST ŚWIADOMOŚCI PRZEDSTAWICIELI MEDIÓW I OPINII PUBLICZNEJ
na temat znaczenia ZZP.

PROJEKT REALIZOWANY PRZEZ:

PARTNER PROJEKTU:

PROJEKT REALIZOWANY W RAMACH PROGRAMU OBYWATELE DLA DEMOKRACJI FINANSOWANEGO Z FUNDUSZY EOG



Publikacja wydana w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG, przy wsparciu Komisji Europejskiej w ramach programu Europe Aid oraz finansowana przez Fundację im. Friedricha Eberta.

Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem instytucji finansujących projekt.

ISBN 978-83-937969-3-9

