

Podstawowe informacje o klauzulach społecznych

Tomasz Schimanek

FISE➤

SPIS TREŚCI

1. Czym są klauzule społeczne?	3
2. Klauzule społeczne w polskim prawie zamówień publicznych	5
3. Dlaczego warto stosować klauzule społeczne?	7
4. Klauzule społeczne jako narzędzie wsparcia przedsiębiorczości społecznej	9
5. Dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu klauzul społecznych w Polsce	10
6. Dlaczego trudno jest wdrażać klauzule społeczne i co w tym może pomóc?	12
7. Użyteczne źródła informacji	14

Warszawa 2012

Korekta: Dąbrówka MIROŃSKA

Skład: Mirosław PIEKUTOWSKI

Projekt graficzny: FRYCZ | WICHA

Nakład: 300 sztuk

ISBN 978-83-61979-21-0

© **FISE**

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Przedruk i reprodukcje publikacji

w jakiegokolwiek postaci bez zgody

Fundacji Inicjatyw Społeczno-

-Ekonomicznych są zabronione.

1. CZYM SĄ KLAUZULE SPOŁECZNE?

Mianem **klauzul społecznych** potocznie określa się wyłączenia od ogólnych zasad zamówień publicznych stosowanych z uwagi na istotne cele społeczne. **Zamówienia publiczne** to umowy odpłatne, zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane finansowane ze środków publicznych. Zasady, tryb i procedury wyboru wykonawcy oraz zawarcia umowy określa w Polsce **Prawo zamówień publicznych**. Prawo to, co do zasady, muszą stosować wszystkie podmioty sektora finansów publicznych, w tym organy administracji rządowej i samorządowej, a także w wielu przypadkach również podmioty spoza sektora finansów publicznych, o ile składają zamówienia finansowane ze środków publicznych.

Zamówienia publiczne są istotnym mechanizmem finansowym; ich łączna wartość w Unii Europejskiej stanowi około 16% PKB, w Polsce około 12% PKB. Liczbę wykonawców realizujących zamówienia publiczne w Polsce szacuje się na ponad 80 tysięcy, a liczbę zamawiających na około 14 tysięcy podmiotów, w tym najliczniejszą grupę stanowią samorządy terytorialne.

Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej polskie prawo zamówień publicznych musi być zgodne z **regulacjami unijnymi** w tym zakresie. Unia Europejska szczególnie dużo uwagi poświęca zamówieniom publicznym, dążąc do urzeczywistnienia w nich fundamentalnych zasad określonych jeszcze w Traktacie Rzymskim z 1957 roku, który położył podwaliny pod dzisiejszą Unię Europejską. W dziedzinie zamówień publicznych do najważniejszych spośród owych fundamentalnych zasad należą:

- zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową,
- swobodny przepływ towarów oraz zakaz ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie, oraz wszelkich środków o skutku równoważnym,
- swoboda prowadzenia działalności gospodarczej,
- swoboda świadczenia usług.

Z punktu widzenia konkretnych rozwiązań stosowanych w zamówieniach publicznych najważniejsze są dyrektywy unijne oraz orzeczenia Europejskie Trybunału Sprawiedliwości, który rozstrzyga kwestie sporne dotyczące stosowania postanowień dyrektyw. Zgodnie z nimi, co do zasady, kryteria oceny oferty złożonej w ramach zamówień

Klauzule społeczne stanowią wyjątek w ogólnych regułach zamówień publicznych pozwalający zamawiającemu przy zlecaniu zamówienia wziąć pod uwagę istotne kryteria społeczne. Zamawiający może zastrzec zamówienie wyłącznie dla wykonawców zatrudniających osoby niepełnosprawne lub uzależnić realizację przedmiotu zamówienia od spełnienia przez wykonawcę dodatkowych warunków realizujących cele społeczne.

publicznych dotyczą **jakości i ceny** przedmiotu zamówienia. Prawo unijne przewiduje jednak możliwość wprowadzenia przez składającego zamówienie dodatkowych kryteriów społecznych, o ile nie narusza to **swobody wyboru**. Kryteria te muszą odpowiadać na ważne potrzeby społeczne, a możliwość ich zastosowania musi być przewidziana w prawie kraju członkowskiego. Możliwość wprowadzenia klauzul społecznych, a także środowiskowych, przewiduje Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku, koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, oraz Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

Obie dyrektywy zawierają kilka zapisów dotyczących możliwości stosowania klauzul społecznych. Stwierdzają m.in., że zamawiający „mogą określić szczególne warunki odnoszące się do realizacji danego zamówienia, pod warunkiem że są one zgodne z prawem wspólnotowym oraz że zostały one podane w ogłoszeniu stanowiącym zaproszenie do ubiegania się o zamówienie lub w specyfikacjach. Warunki odnoszące się do realizacji zamówienia mogą w szczególności dotyczyć kwestii społecznych oraz ochrony środowiska”. W innym miejscu dyrektywy mówią, że „instytucja zamawiająca może stosować kryteria mające na celu spełnienie wymagań społecznych w odpowiedzi na określone w specyfikacjach zamówienia, potrzeby grup ludzi znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji” oraz że warunki realizacji zamówienia, jeżeli tylko nie są bezpośrednio lub pośrednio dyskryminujące, mogą zachęcać do „organizacji wewnętrznych szkoleń zawodowych, zatrudniania osób mających szczególne trudności z integracją, a także zwalczania bezrobocia lub ochrony środowiska”. Zgodnie z dyrektywami „można na przykład ustanowić wymóg – odnoszący się do realizacji zamówienia – co do zatrudnienia osób długotrwale poszukujących pracy, co do przeprowadzenia szkoleń dla bezrobotnych lub młodocianych, co do przestrzegania postanowień Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), o ile przepisy te nie zostały wdrożone do prawa krajowego, oraz co do zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych, niż przewiduje to ustawodawstwo krajowe”.

W szczególny sposób dyrektywy określają także wykonawców zatrudniających osoby niepełnosprawne: „zakłady pracy chronionej i programy pracy chronionej skutecz-

nie przyczyniają się do integracji lub reintegracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Jednakże zakłady takie mogą być niezdolne do uzyskania zamówień w normalnych warunkach konkurencji. W konsekwencji należy umożliwić Państwu Członkowskim zastrzeżenie prawa takich zakładów do udziału w procedurach udzielania zamówień lub zagwarantowanie im realizacji zamówień w ramach programów pracy chronionej”.

2. KLAUZULE SPOŁECZNE W POLSKIM PRAWIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Temat klauzul społecznych w kontekście rozwoju **przedsiębiorczości społecznej** był podejmowany w Polsce od 2005 roku przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a następnie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako Instytucję Zarządzającą Inicjatywą Wspólnotową EQUAL. Problem braku klauzul społecznych w polskim prawie był również dyskutowany w ramach tak zwanej krajowej sieci tematycznej tematu D „Ekonomia społeczna” IW EQUAL. Dyskusje te zaowocowały uwzględnieniem postulatu wprowadzenia klauzul społecznych w „**Białej Księdze Prawa Przedsiębiorczości Społecznej w Polsce**”. Postulat ten był przedmiotem dyskusji przedstawicieli środowisk ekonomii społecznej i resortów pracy i rozwoju regionalnego, a także interpelacji poselskich. Do 2009 roku ustawodawca nie zdecydował się jednak skorzystać z możliwości wprowadzenia klauzul społecznych, a Prawo zamówień publicznych mówiło wyraźnie, że stosowane kryteria oceny ofert mogą dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu zamówienia, a nie np. właściwości czy cech wykonawcy. Dopiero w 2009 roku w Ustawie Prawo zamówień publicznych pojawiły się dwie klauzule społeczne. Pierwszą, dotyczącą wykonawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, wprowadzono poprzez nowelizację Prawa zamówień publicznych, drugą natomiast poprzez nowelizację Ustawy o spółdzielniach socjalnych – dotyczy ona przede wszystkim preferencji związanych z zatrudnianiem osób wykluczonych z rynku pracy. **Pierwsza została określona w artykule 22, ustęp 2 Ustawy Prawo zamówień publicznych, druga – w artykule 29 ustęp 4, w powiązaniu z art. 36 ust. 2 pkt. 9.**

Klauzula z artykułu 22 jest tak zwaną **klauzulą zastrzeżoną** i umożliwia udzielenie zamówienia wyłącznie wykonawcom, u których ponad 50% zatrudnionych pracow-

Polskie Prawo zamówień publicznych przewiduje dwie klauzule społeczne: możliwość zamknięcia postępowania o zamówienie publiczne wyłącznie do podmiotów zatrudniających powyżej 50% osób niepełnosprawnych oraz możliwość uzależnienia wykonania zamówienia od zatrudnienia przy jego realizacji osób zagrożonych społecznym wykluczeniem, utworzenia funduszu szkoleniowego o określonej wysokości lub zwiększenia wpłat pracodawcy na fundusz szkoleniowy.

ników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Klauzula z artykułu 29 ma bardziej złożony charakter. Umożliwia ona zamawiającemu uzależnienie wykonania zamówienia od spełnienia dodatkowych warunków dotyczących: (1) **zatrudnienia przy realizacji zamówienia** wskazanych w Ustawie kategorii osób, (2) **utworzenia funduszu szkoleniowego** przeznaczonego na finansowanie lub współfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców, którego finansowanie ze strony pracodawcy będzie stanowić co najmniej 1% funduszu płac, (3) **zwiększenia wpłat pracodawcy** na fundusz szkoleniowy do wysokości 1%.

W zakresie prozatrudnieniowym klauzula społeczna z artykułu 29 dotyczy:

- bezrobotnych,
- młodocianych w celu przygotowania zawodowego, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- niepełnosprawnych, o których mowa w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz osób, o których mowa w przepisach Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym,
- bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego,
- uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej,
- chorych psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,
- długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej.

Prawo zamówień publicznych nie określa jednak wymaganego udziału osób z wyżej wymienionych grup w ogólnej liczbie osób zatrudnionych przy realizacji zamówienia; wskazuje jedynie, że powinien zrobić to zamawiający. W artykule 36 Ustawy mowa jest o tym, że zamawiający, stosując klauzulę społeczną z artykułu 29, musi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) określić liczbę osób zagrożonych społecznym wykluczeniem, okres wymaganego zatrudnienia tych osób, sposób dokumentowania ich zatrudnienia albo zwiększenia funduszu szkoleniowego oraz uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę tych wymagań, a także sankcje z tytułu ich niespełnienia.

Stosowanie klauzul społecznych dodatkowo wsparło Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki, wprowadzając w działaniu 7.2.1. PO KL możliwość wyboru podwykonawcy z zastosowaniem wspomnianych klauzul społecznych. Ministerstwo wydało także wspólnie z Urzędem Zamówień Publicznych w październiku 2009 roku „Zalecenia Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczące stosowania «klauzul społecznych» w zamówieniach publicznych”. Z kolei Urząd Zamówień Publicznych przygotował opinię prawną na temat opisu wymagań związanych z realizacją zamówienia publicznego, dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

3. DLACZEGO WARTO STOSOWAĆ KLAUZULE SPOŁECZNE?

Stosowanie klauzul społecznych daje wyjątkową możliwość kupowania usług czy towarów niezbędnych do realizacji zadań publicznych połączonego z osiąganiem celów społecznych. Można powiedzieć – posługując się obiegowym powiedzeniem – że zamawiający dzięki zastosowaniu klauzuli społecznej może upiec dwie pieczenie na jednym ogniu.

Najważniejszym celem społecznym, któremu służą klauzule społeczne, jest **stymulowanie zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem zawodowym i społecznym**. Klauzule motywują pracodawców do tego, aby takie osoby zatrudniać przy realizacji zamówień publicznych. Na ile jest to istotna motywacja, zależy od skali i zakresu stosowanych klauzul, ale z przytoczonych na początku liczb wynika, że przynajmniej

potencjalnie może to być istotny instrument motywacyjny. Instrument ten można stosować selektywnie i dzięki temu **koncentrować** go na osobach, których sytuacja jest najtrudniejsza. Jeżeli na przykład zamawiający uzna, że grupą, która ze względu na szczególnie trudną sytuację na rynku pracy wymaga dodatkowego wsparcia, są więźniowie, może zastosować klauzulę dotyczącą zatrudniania wyłącznie więźniów. Nieco innych charakter ma klauzula zastrzeżona, gdyż ta bezpośrednio nie stymuluje zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zwiększa natomiast szanse na pozyskanie zamówienia publicznego przez podmioty, w których większość pracowników stanowią osoby niepełnosprawne. Klauzule społeczne są więc instrumentem **reintegracji zawodowej** oraz **wyrównywania szans** na rynku pracy.

Drugim celem stosowania klauzul jest **zachęcanie pracodawców do zachowań pracowniczych**, w polskich realiach do zwiększania udziału pracodawców w **kształceniu ustawicznym pracowników** za pośrednictwem funduszu szkoleniowego. Dzięki temu wzmacniane są kompetencje osób pracujących, co poprawia ich sytuację na rynku pracy.

Kolejnym celem, który może być osiągnięty w dłuższej perspektywie czasowej, są oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych. Z jednej strony bywa tak, że stosowanie klauzul społecznych zwiększa nieco koszty realizacji zadania publicznego, co wynika z konieczności poniesienia przez wykonawcę dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem osób zagrożonych wykluczeniem, np. przygotowaniem stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych. Z drugiej strony zatrudnienie osób zagrożonych zawodowym i społecznym wykluczeniem powoduje, że nie muszą one korzystać ze świadczeń społecznych finansowanych ze środków publicznych, co w dłuższej perspektywie przynosi oszczędności o wiele przewyższające ewentualne dodatkowe koszty związane z realizacją zamówienia.

Czwartym celem, który nie wynika wprost z zapisów ustawowych, ale jest promowany zarówno przez Komisję Europejską, jak i polski rząd, jest możliwość **wspierania rozwoju przedsiębiorczości społecznej**. W wielu krajach Unii Europejskiej, na przykład we Włoszech, w tym właśnie celu wykorzystywane są klauzule społeczne.

Klauzule są także formą **promowania** zarówno wśród pracodawców, jak i innych zamawiających oraz w społeczeństwie idei wyrównywania szans i integracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych społecznym wykluczeniem, a także wskazywania tych grup społecznych, które wymagają szczególnego wsparcia.

Stosowanie klauzul to także sposób budowania **wizerunku** zamawiającego jako podmiotu społecznie wrażliwego i odpowiedzialnego, przy czym nie dotyczy to tylko samego podmiotu. Na przykład w przypadku, gdy jest nim samorząd, dotyczy to wizerunku całej gminy, powiatu czy regionu.

Oczywiście klauzule społeczne nie mogą być jedynym instrumentem służącym realizacji wyżej wymienionych celów, ale z pewnością są istotnym elementem uzupełniającym czy wzmacniającym inne działania podejmowane przez zamawiającego.

4. KLAUZULE SPOŁECZNE JAKO NARZĘDZIE WSPARCIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI SPOŁECZNEJ

Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości społecznej może być jednym z celów stosowania klauzul społecznych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że przedsiębiorstwa społeczne – przynajmniej w Polsce – najczęściej **są nastawione na integrację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem**, a więc dokładnie realizują podstawowy cel stosowania klauzul społecznych. W zdecydowanej większości jeszcze stosunkowo nielicznych przypadków stosowania klauzul społecznych w Polsce zamawiający wykorzystali to rozwiązanie właśnie po to, aby stymulować rozwój przedsiębiorstw społecznych i wyrównać ich szansę w ubieganiu się o realizację zamówienia publicznego. Z punktu widzenia celu prozatrudnieniowego przedsiębiorstwa społeczne mają dodatkowy atut: dają potencjalnie znacznie większe szanse na **trwałą** integrację zawodową i zatrudnienie osób wykluczonych społecznie, trwające także po zakończeniu realizacji zamówienia niż inne firmy, bo taki jest ich cel działania. Większość przedsiębiorstw społecznych ma także inny atut, ważny dla zamawiającego, w szczególności samorządu lokalnego. Jest to **silne zakorzenienie w społeczności lokalnej**, które powoduje, że z pożytków społecznych, wynikających z realizacji przez przedsiębiorstwo społeczne zamówienia publicznego, korzysta społeczność lokalna.

Stosowanie klauzul społecznych daje możliwość wyrównania szans przedsiębiorstw społecznych w ubieganiu się o zamówienia publiczne. Dzięki temu mają one łatwiejszy dostęp do realizacji usług czy dostaw towarów, a instytucje publiczne, w szczególności samorządy lokalne uzyskują wartość dodaną w postaci trwałej integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych społeczną marginalizacją. Klauzule mogą być zatem ważnym instrumentem lokalnej czy regionalnej polityki społecznej.

Trzeba jednak pamiętać, że klauzule społeczne nie są – i w świetle polskiego i unijnego prawa nie mogą być – adresowane **podmiotowo**, w tym przypadku do przedsiębiorstw społecznych. Klauzule nie mogą bowiem ograniczać konkurencji i tak jest w rzeczywistości. W postępowaniu, które na przykład wymaga, aby zamówienie było zrealizowane przez osoby bezrobotne, może wziąć udział zarówno przedsiębiorstwo społeczne, jak i każda inna firma, która zatrudni do realizacji zamówienia bezrobotnych.

Drugie istotne zastrzeżenie: zastosowanie klauzul społecznych nie zmienia faktu, że podstawowym kryterium wyboru wykonawcy jest **cena i jakość** wykonania zamówienia. Oznacza to, że klauzule społeczne wyrównują szanse przedsiębiorstw społecznych, ale nie zwalniają ich z konieczności dbania o jakość i cenę, bo to są elementy decydujące o wyborze wykonawcy.

Warto w tym miejscu także wspomnieć, że zamawiający mają jeszcze inny instrument, który na gruncie zamówień publicznych może być wykorzystywany do wspierania rozwoju przedsiębiorczości społecznej. Są to zamówienia o wartości **do 14 tysięcy euro**, w przypadku których zamawiający nie musi stosować Prawa zamówień publicznych. Nie zwalnia go to z dbania o jakość i cenę wykonania zamówienia, ale daje możliwość bardziej swobodnego wyboru wykonawcy.

5. DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA W STOSOWANIU KLAUZUL SPOŁECZNYCH W POLSCE

Obie klauzule są stosunkowo nowymi rozwiązaniami, co powoduje, że na razie nie są powszechnie stosowane. Urząd Zamówień Publicznych nie prowadzi szczegółowego monitoringu w tym zakresie. Na podstawie sygnałów zbieranych przez środowiska związane z przedsiębiorczością społeczną wynika, że dotychczas obie klauzule zastosowało kilkanaście samorządów w całej Polsce. Nie udało się na razie zidentyfikować przypadku zastosowania klauzuli społecznej przez podmioty administracji rządowej. Klauzule społeczne, w niektórych przypadkach dwu-, a nawet trzykrotnie zastosowały m.in. samorzady Gdańska, Brzezin, Wrocławia, Byczyny, Bydgoszczy, Torunia, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie czy też Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubiczu. Najczęściej klauzule stosowano w zakresie zamówień na usługi porządko-

we, pielęgnację zieleni i usługi cateringowe. Wedle wstępnego rozpoznania w każdym z wymienionych wyżej przypadków klauzule zastosowano przy mniejszej lub większej inspiracji środowisk związanych z ekonomią społeczną, na przykład Centrów Integracji Społecznej, Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej czy też przedsiębiorstw społecznych. Celem zastosowania klauzul w tych przypadkach było zatrudnienie osób wykluczonych, ale również wsparcie rozwoju przedsiębiorstw społecznych. Zastosowane klauzule dotyczyły zatrudnienia przede wszystkim osób niepełnosprawnych i bezrobotnych. Dotychczas nie zanotowano przypadku, w którym zastosowanie klauzul społecznych spowodowałoby unieważnienie postępowania z powodu zastrzeżeń ze strony Urzędu Zamówień Publicznych czy też uczestników postępowania.

Samorzady Gdańska i Łodzi pracują nad systemowym wprowadzeniem możliwości stosowania klauzul społecznych w formie zarządzeń prezydentów obu miast dotyczących stosowania klauzul społecznych przez jednostki im podległe.

Istotne jest również to, że w przygotowywanym obecnie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej projekcie Programu Operacyjnego Ekonomia Społeczna, który ma służyć kompleksowemu wsparciu rozwoju ekonomii społecznej w Polsce, uwzględniono konieczność upowszechniania stosowania klauzul społecznych. Taki cel stawia sobie także wiele samorządów regionalnych, które obecnie przygotowują wieloletnie programy rozwoju i promowania ekonomii społecznej.

W tym roku, w ramach projektu systemowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej”, zostaną uruchomione również działania służące przygotowaniu praktycznego podręcznika stosowania klauzul społecznych oraz szkolenia i doradztwo dla samorządów zainteresowanych wdrażaniem klauzul społecznych w swoich zamówieniach publicznych.

Samorząd, który chce zastosować klauzule społeczne może skorzystać z wiedzy i doświadczeń prekursorów. Jednym z nich jest Burmistrz Brzezin, Pan Marcin Pluta, który propaguje klauzule społeczne, sam je stosuje i chętnie dzieli się swoimi doświadczeniami z innymi.

6. DLACZEGO TRUDNO JEST WDRAŻAĆ KLAUZULE SPOŁECZNE I CO W TYM MOŻE POMÓC?

Powstaje oczywiście pytanie, dlaczego – pomimo wspomnianych korzyści – stosowanie klauzul społecznych jest na razie tak marginalne. Wynika to przede wszystkim z faktu, że:

- nadal wielu zamawiających, w tym także samorządy terytorialne, nie wie, że taka możliwość istnieje w polskim prawie zamówień publicznych,
- spora część tych, którzy o niej wiedzą, nie uświadamia sobie jeszcze, jakie cele może realizować dzięki zastosowaniu klauzul społecznych i jakie korzyści to może przynieść,
- istnieje naturalna obawa przed stosowaniem klauzul wynikająca z tego, że wciąż jest to rozwiązanie nowe i „innovacyjne”,
- prawo zamówień publicznych nie jest proste, a same zamówienia pozostają pod baczna obserwacją potencjalnych wykonawców i służb kontrolnych państwa, dlatego zamawiający obawiają się unieważnienia postępowań z jednej strony przez organy kontroli, z drugiej przez odwołania uczestników postępowań,
- zamawiający nie zawsze dysponują kadrą, która jest w stanie przygotować i przeprowadzić postępowania obłożone klauzulą społeczną, a następnie nadzorować wykonanie takich zamówień,
- czasami także zamawiający nie mają dobrego rozpoznania rynku potencjalnych wykonawców, nie wiedzą zatem, czy będą wśród nich tacy, którzy spełnią dodatkowe warunki społeczne.

Nieliczne na razie przykłady stosowania klauzul społecznych wskazują, że można te bariery pokonać, choć z pewnością wymaga to determinacji ze strony zamawiającego oraz dobrego przygotowania postępowań objętych klauzulami. Im więcej takich przykładów, tym łatwiej będzie kolejnym zamawiającym przełamywać wewnętrzne obawy przed stosowaniem klauzul. Będą oni mogli także korzystać z doświadczeń i wiedzy tych, którzy już przetarli szlaki.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że, aby efektywnie zastosować klauzule społeczne, potrzeba:

- woli i decyzji kierownictw podmiotów udzielających zamówienia, w przypadku samorządów dotyczy to władz wykonawczych czyli: prezydentów, wójtów, burmistrzów zarządów powiatów i województw,
- określenia przez zamawiających celów i spodziewanych korzyści z zastosowania klauzul społecznych, opartego na dobrym rozpoznaniu sytuacji osób wykluczonych społecznie i zawodowo,
- zdefiniowania na tej podstawie skali i zakresu podmiotowego stosowania klauzul,
- rozpoznania rynku potencjalnych wykonawców, którzy mogą spełnić wymogi określone w klauzulach,
- określenia zamówień mogących być objętych klauzulami; zamówienia powinny być z jednej strony dostosowane do potencjalnych możliwości osób wykluczonych, które mają je realizować, z drugiej strony do profilu i doświadczeń potencjalnych wykonawców, np. przedsiębiorstw społecznych,
- oszacowania ceny realizacji zamówień z uwzględnieniem faktu, że będą one realizowane przez osoby zagrożone wykluczeniem,
- przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia uwzględniającej opis klauzuli, sposób dokumentowania jej wykonania oraz uprawnienia kontrolne ze strony zamawiającego. W przypadku klauzuli dotyczącej na przykład zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób bezrobotnych w SIWZ powinien znaleźć się:
- zapis dotyczący warunku zatrudnienia określonej liczby osób bezrobotnych przy realizacji zamówienia wraz z definicją osoby bezrobotnej (odwołująca się do przepisów krajowych i unijnych),
- okres i sposób wymaganego zatrudnienia (np. umowy o pracę na cały okres realizacji zamówienia),
- sposób dokumentowania przez wykonawcę statusu osób wykluczonych oraz ich zatrudnienia (dokumenty potwierdzające status osób zatrudnianych, np. skierowanie z urzędu pracy zarejestrowanego bezrobotnego, umowy o pracę i ewidencja czasu pracy umożliwiająca potwierdzenie wykonywania zamówienia),
- uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań dotyczących zatrudnienia osób bezrobotnych w związku z realizacją zamówienia (np. składanie dokumentacji wraz z fakturami lub na żądanie zamawiają-

cego, okresowe raportowanie, kontrole w siedzibie wykonawcy lub innym miejscu wykonania zamówienia),

- sankcje z tytułu niespełnienia wymagań w zakresie zatrudnienia osób bezrobotnych w związku z realizacją zamówienia (np. kary umowne, prawo do odstąpienia od umowy bądź też, w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych, prawo do wypowiedzenia umowy ze skutkiem natychmiastowym).
- monitorowania realizacji zamówienia pod kątem stosowania klauzuli i ocena efektów społecznych jej zastosowania.

Warto pamiętać, że warunek zatrudnienia np. osób bezrobotnych czy niepełnosprawnych może dotyczyć jedynie części zamówienia, a z uwagi na wrażliwość danych dotyczących statusu osób zagrożonych wykluczeniem zamawiający musi zapewnić poufność tych danych oraz przekazywanie ich w sposób uniemożliwiający dostęp do nich przez osoby trzecie.

7. UŻYTECZNE ŹRÓDŁA INFORMACJI

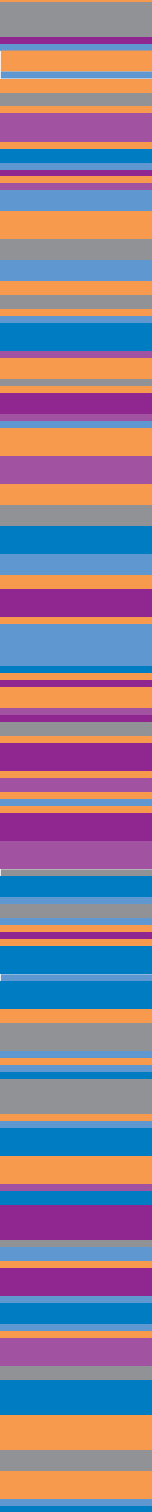
Strona internetowa Urzędu Zamówień Publicznych www.uzp.gov.pl:

- zakładka „Prawo krajowe” zawiera tekst ujednolicony Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, orzeczenia sądowe i opinie prawne, m.in. opinię „Opis wymagań związanych z realizacją zamówienia publicznego, dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt. 9 ustawy – Prawo zamówień publicznych”,
- zakładka „Prawo Unii Europejskiej” zawiera m.in. dyrektywy Parlamentu i Rady Europy oraz orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości,
- zakładka „Społeczne zamówienia publiczne” zawiera m.in. „Zalecenia Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczące stosowania «klauzul społecznych» w zamówieniach publicznych” oraz publikację Komisji Europejskiej „Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych”.

Informacje o projekcie systemowym 1.19, w ramach którego będą w drugiej połowie 2012 roku realizowane działania upowszechniające w zakresie stosowania klauzul społecznych:

- Informacje o projekcie systemowym 1.19, w ramach którego będą w drugiej połowie 2012 roku realizowane działania upowszechniające w zakresie stosowania klauzul społecznych: www.ekonomiaspoleczna.pl – w zakładce „Zintegrowany System Wsparcia Ekonomii Społecznej”;
- Informacje na temat prac Zespołu ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej, w ramach którego trwają prace m.in. nad Programem Operacyjnym Ekonomia Społeczna: www.ekonomiaspoleczna.pl – w zakładce „Zespół ds. rozwiązań systemowych”.

Tomasz Schimanek, polityk społeczny, działacz i ekspert organizacji pozarządowych, od ponad sześciu lat zaangażowany w rozwój ekonomii społecznej, zajmujący się popularyzowaniem klauzul społecznych jako ekspert Instytutu Spraw Publicznych w projekcie systemowym „Zintegrowany System Wsparcia Ekonomii Społecznej”.



Niniejsza publikacja powstała w ramach Projektu „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES)”

LIDER

FISE>

Fundacja Inicjatyw
Społeczno-
-Ekonomicznych

PARTNERZY PROJEKTU



Wojewoda
Mazowiecki



Biurow Obsługi
Ruchu Inicjatyw
Społecznych



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPRAWNOŚCI



Mazowsze.
serce Polski

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES)” (KL/12552/10/7.2.2) realizowany jest w ramach Poddziałania 7.2.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Wsparcie ekonomii społecznej. Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.