



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Konferencja „Jak upowszechnić stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych?”

Wnioski i rekomendacje

W dniu 29 czerwca 2017 roku, w Warszawie, w siedzibie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich odbyła się konferencja pt. „Jak upowszechnić stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych?”. Spotkanie zorganizowane zostało wspólnie przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Urząd Zamówień Publicznych. W konferencji wzięło udział ok. 60 ekspertów, przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, jednostek podległych, instytucji kontroli oraz organizacji pozarządowych.

Obecnie w Prawie zamówień publicznych istnieją cztery klauzule społeczne:

- klauzula określona w przepisie artykułu 22 ust.2, umożliwiająca ograniczenie możliwości ubiegania się o zamówienie publiczne wyłącznie do podmiotów prowadzących integrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zatrudniających te osoby; rozwiązanie to istniało w Prawie zamówień publicznych od 2009 roku, ale dotyczyło wcześniej zatrudnienia jedynie osób niepełnosprawnych,
- klauzula określona w przepisie artykułu 138p, także o charakterze zastrzeżonym; jest to nowe rozwiązanie, pozwalające ograniczyć udział w postępowaniu wyłącznie do przedsiębiorstw społecznych,
- klauzula określona w przepisie artykułu 29 ust. 3a dotycząca wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przy realizacji wskazanych czynności w ramach zamówienia; rozwiązanie to jako możliwość pojawiło się w 2014 roku, po zeszłorocznej nowelizacji zamawiający mają obowiązek stosowania go w zamówieniach na usługi i roboty budowlane,
- klauzula określona w przepisie artykułu 29 ust. 4 pozwalająca określić wymóg zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, np. bezrobotnych, niepełnosprawnych czy bezdomnych; to rozwiązanie istnieje w polskim prawie od 2009 roku.

W Prawie zamówień publicznych oprócz klauzul społecznych istnieją także bardziej ogólnie sformułowane możliwości uwzględniania aspektów społecznych, na przykład w kryteriach oceny ofert czy też jako wymóg dostosowania przedmiotu zamówienia do potrzeb osób niepełnosprawnych.



Celem konferencji była wymiana doświadczeń i sformułowanie wniosków dotyczących dotychczasowego stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych oraz rekomendacji dotyczących dalszego ich upowszechniania.

Poniżej sformułowane zostały najważniejsze wnioski i rekomendacje, które pojawiły się w trakcie dyskusji toczonych w ramach konferencji.

Program, informacje o przebiegu konferencji i materiały konferencyjne dostępne są na stronie internetowej Biura Rzecznika Praw Obywatelskich: www.rpo.gov.pl

1. Najważniejsze wnioski dotyczące stosowania klauzul społecznych

- 1.1. **Stosowanie klauzul społecznych oraz innych rozwiązań uwzględniających aspekty społeczne w zamówieniach publicznych pozwala osiągać istotne korzyści społeczne.** Wskazują na to dotychczasowe przykłady wykorzystania tych instrumentów, w tym zaprezentowane w trakcie konferencji przykłady zamówień uwzględniających aspekty społeczne udzielonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny i Miasto st. Warszawa.
- 1.2. Korzyści osiągane dzięki stosowaniu społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych to przede wszystkim **zatrudnienie lub podtrzymanie zatrudnienia** osób mających utrudniony dostęp do rynku pracy, **integracja zawodowa i społeczna** osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, **stabilizacja zatrudnienia** i sytuacji socjalnej pracowników, **wyrównywanie szans** w dostępie do zamówień publicznych podmiotów ekonomii społecznej, promowanie **godnej pracy** i ułatwianie dostępu do przestrzeni publicznej i usług osobom niepełnosprawnym.
- 1.3. Możliwość osiągania korzyści społecznych powoduje, że **klauzule społeczne potencjalnie mogą być ważnym instrumentem wspierającym polityki publiczne** na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, przede wszystkim w obszarze włączenia społecznego i rynku pracy.



- 1.4. Klauzule społeczne takim instrumentem jednak na razie nie są, przede wszystkim dlatego, że dotychczas były wykorzystywane marginalnie,** pomimo działań upowszechniających i edukacyjnych podejmowanych przez Urząd Zamówień Publicznych oraz inne podmioty publiczne i organizacje pozarządowe. Z danych zebranych przez Urząd Zamówień Publicznych wynika, że postępowania, w których zastosowano klauzule społeczne oraz inne rozwiązania dotyczące aspektów społecznych stanowiły **w 2015 roku ok. 4% wszystkich postępowań** w zakresie zamówień publicznych o wartości powyżej 30 tysięcy euro.
- 1.5.** Częściej niż samorządy klauzule społeczne stosowały ministerstwa i inne instytucje rządowe, co jest niewątpliwie efektem wydawanych od 2015 roku **zaleceń Rady Ministrów** dotyczących stosowania tych rozwiązań w administracji rządowej.
- 1.6.** W 2016 roku weszła w życie nowelizacja Prawa zamówień publicznych, która **poszerzyła katalog możliwości uwzględniania aspektów społecznych** w zamówieniach publicznych, dając zamawiającym większe możliwości stosowania różnych rozwiązań w tym zakresie. Może to wpłynąć pozytywnie na częstotliwość stosowania klauzul społecznych, ale **przeprowadzona nowelizacja z pewnością nie rozwiązała istotnych problemów**, które ujawniła dotychczasowa praktyka społecznych zamówień publicznych.
- 1.7.** Te problemy to przede wszystkim:
- nadal wielu zamawiających, dotyczy to w szczególności samorządów terytorialnych, **nie ma rzetelnej wiedzy dotyczącej tego, po co i jak stosować klauzule społeczne** w zamówieniach publicznych,
 - dość poważną barierą w stosowaniu klauzul społecznych jest wciąż jeszcze powszechne **przywiązanie decydentów i urzędników administracji publicznej do kryterium najniższej ceny** i pomijanie innych, pozacenowych aspektów zamówień publicznych, w tym potencjalnych korzyści społecznych,
 - **zdecydowana większość przypadków stosowania klauzul społecznych dotyczy dwóch kategorii osób: bezrobotnych i niepełnosprawnych**, co wynika z



ograniczonych możliwości dotarcia do osób z innych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, np. chorych psychicznie czy bezdomnych,

- **zbyt wąski zakres podmiotowy klauzul społecznych i brak możliwości dookreślenia kategorii osób zagrożonych wykluczeniem społecznym**, co umożliwiłoby dostosowanie tych instrumentów do realnej sytuacji na rynku pracy,
- wciąż **zbyt mała liczba podmiotów ekonomii społecznej** zdolnych realizować zamówienia publiczne z klauzulami społecznymi oraz **niewielkie doświadczenia w ubieganiu się przez te podmioty o zamówienia publiczne**,
- **niejednoznaczność przepisów** będących podstawą stosowania klauzul społecznych, co naraża zamawiających na ryzyko unieważnienia postępowań bądź ich przeciągania w czasie z uwagi na odwołania,
- **obawy zamawiających przed wzrostem kosztów realizacji zamówień z klauzulami społecznymi**, co może spowodować zarzuty organów kontrolnych o niegospodarność,
- **brak wyraźnej spójności pomiędzy polityką społeczną państwa i samorządów terytorialnych a kształtem rozwiązań umożliwiających uwzględnianie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych.**

2. Kluczowe rekomendacje dotyczące upowszechniania stosowania klauzul społecznych

- ### **2.1. Dotychczasowe marginalne wykorzystanie klauzul społecznych i innych rozwiązań pozwalających uwzględniać aspekty społeczne w zamówieniach publicznych jednoznacznie wskazuje na konieczność podjęcia szerokich działań służących upowszechnianiu stosowania tych instrumentów przez zamawiających.**



- 2.2. Jednym z takich działań powinno być **przeprowadzenie ogólnokrajowych badań**, które pokazałyby rzeczywistą skalę, zakres, uwarunkowania stosowania klauzul społecznych i korzyści społeczne dzięki temu osiągnane oraz szerokie upowszechnienie wyników tych badań.
- 2.3. Użyteczne byłoby określenie i upowszechnienie **standardów w zakresie stosowania klauzul społecznych** oraz innych rozwiązań pozwalających uwzględniać aspekty społeczne, obejmujących zarówno merytoryczne, jak i kosztowe aspekty wdrażania tych rozwiązań. Tego typu standardy czy też zalecenia stanowiłyby ułatwienie dla zamawiających, ale także punkt odniesienia dla służb kontrolujących zamówienia publiczne.
- 2.4. Należy również upowszechniać **praktyczne wskazówki i dobre przykłady** stosowania klauzul społecznych przez administrację rządową i samorządową.
- 2.5. Zamawiający powinni kłaść większy niż do tej pory **nacisk na monitorowanie i ocenę stosowania klauzul społecznych**, w tym także osiągniętych korzyści społecznych.
- 2.6. Niezbędne wydaje się **uspójnienie istniejących rozwiązań w zakresie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych z politykami państwa i samorządów terytorialnych** w obszarze włączenia społecznego i rynku pracy, tak, aby klauzule społeczne mogły skutecznie wspierać realizację tych polityk.
- 2.7. Należy także **wspierać rozwój podmiotów ekonomii społecznej** oraz dostarczać im wiedzę niezbędną do ubiegania się o zamówienia publiczne. Szczególnie istotne jest racjonalne wykorzystanie w tym celu **środków Europejskiego Funduszu Społecznego** będących w gestii Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz samorządów województw.
- 2.8. Niezbędne jest stworzenie praktycznych i formalnych możliwości **wykorzystywania klauzul społecznych w stosunku do kategorii osób wykluczonych, które dotychczas z nich nie korzystały**, np. osób chorych psychicznie, bezdomnych czy też uchodźców. Niezbędne były takie zmiany prawno-instytucjonalne, aby wykonawcy

mogli otrzymywać od instytucji publicznych informacje o takich osobach, które mogliby zatrudnić.

- 2.9.** Użyteczne byłoby umożliwienie zamawiającym **dookreślenia kategorii osób wykluczonych**, np. bezrobotny powyżej 60 roku życia albo bezrobotna kobieta samotnie wychowująca dziecko, tak, aby dostosować te rozwiązania do realnych potrzeb lokalnych, regionalnych i krajowych.
- 2.10.** **Niezbędne jest udrożnienie tych rozwiązań, które dotychczas były wykorzystywane marginalnie**, np. klauzuli z art. 138 p, stosowania aspektów społecznych w kryteriach oceny ofert czy też stosowania klauzuli z art. 22 ust.2 w stosunku do osób bezrobotnych i poszukujących pracy bez zatrudnienia.
- 2.11.** Wskazane byłoby także rozważenie możliwości **uwzględnienia lokalności** w stosowaniu klauzul społecznych, np. w formie określenia, że osoby bezrobotne zatrudniane przez wykonawcę mają pochodzić z określonej gminy czy powiatu.
- 2.12.** Należy rozważyć, w oparciu o rzetelną ocenę dotychczasowej praktyki, czy **obligatoryjność stosowania aspektów społecznych jest skuteczna, efektywna i użyteczna**, dotyczy to w szczególności obowiązku dotyczącego projektodawców Europejskiego Funduszu Społecznego oraz obowiązku stosowania klauzuli z art. 29 ust. 3a.
- 2.13.** Wdrożenie powyższych rekomendacji wymaga przede wszystkim **szerokich działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie stosowania klauzul społecznych**, skierowanych w szczególności do samorządów terytorialnych, gdzie braki wiedzy w tym zakresie nadal są dość powszechne. Urząd Zamówień Publicznych planuje realizację takich działań adresowanych głównie do zamawiających, ale niezbędne jest wsparcie ich przez aktywność innych podmiotów, skierowaną również do potencjalnych wykonawców.
- 2.14.** Niezbędna jest także **ocena istniejących przepisów będących podstawą stosowania klauzul społecznych**, a także przepisów umożliwiających praktyczne ich stosowanie i **wprowadzenie na podstawie jej wyników zmian istniejących regulacji prawnych**



w celu ułatwienia zamawiającym stosowania klauzul społecznych, ale także dostosowania rozwiązań prawnych do potrzeb i priorytetów lokalnych, regionalnych i krajowych polityk publicznych.

2.15. Podstawą wdrożenia rekomendacji jest **współpraca i koordynacja działań w zakresie informacji, edukacji i zmian prawnych różnych interesariuszy**. Przede wszystkim chodzi o poziom krajowy czyli Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Urząd Zamówień Publicznych, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich czy Najwyższą Izbę Kontroli, ale także poziom regionalny: wojewodów, samorządy województw czy Regionalne Izby Obrachunkowe. Tylko wspólne działania tych podmiotów, prowadzone równoległe w sferze rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz informacyjno-edukacyjnych, mogą przynieść sukces w postaci powszechnienia stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich opracował: Tomasz Schimanek

Warszawa, 20 lipca 2017 rok