



Majka Łojko

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Nauk Społecznych
Katedra Aksjologicznych Podstaw Edukacji
majka.lojko@wp.pl

KLAUZULE SPOŁECZNE JAKO INSTRUMENT WSPARCIA ROZWOJU EKONOMII SPOŁECZNEJ W PROCESIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Streszczenie: Podstawowym celem artykułu jest próba oceny roli klauzuli społecznej jako instrumentu rozwoju i wsparcia ekonomii społecznej. W artykule wykazano, że klauzule społeczne w zamówieniach publicznych mogą być ważnym i użytecznym narzędziem – odpowiednio wykorzystane stają się szansą dla wielu przedsiębiorstw społecznych. W celu dokonania oceny efektywności klauzul społecznych wykorzystano metodę analizy literatury przedmiotu oraz obowiązującego ustawodawstwa z zakresu zamówień publicznych – zwłaszcza istniejących rozwiązań prawnych dotyczących klauzul społecznych w obszarze ekonomii społecznej.

Słowa kluczowe: klauzule społeczne, zamówienia publiczne, przedsiębiorstwo społeczne.

JEL Classification: L31, L32, J69.

Wprowadzenie

W Polsce od kilku lat istnieją rozwiązania prawne, które dla instytucji publicznych, a w szczególności samorządu terytorialnego, stanowią narzędzie oddziaływania w obszarze rynku pracy w formie wspierania społecznej odpowiedzialności biznesu i stymulowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości społecznej. Takim narzędziem są klauzule społeczne wykorzystywane w procesie zamówień publicznych, wspomagające funkcjonowanie wielu podmiotów ekonomii społecznej oraz

służące zwiększaniu społecznej wartości tych zamówień. Mimo że ich stosowanie jest popularne w Unii Europejskiej, w Polsce to jeszcze mało powszechna praktyka¹.

Niniejszy tekst wyjaśnia, czym są klauzule społeczne i w jaki sposób można je wykorzystywać do wspierania ekonomii społecznej. Podstawową tezą jest stwierdzenie, że klauzule społeczne stanowią ważny instrument, umożliwiający wyrównywanie szans dostępu do zamówień publicznych podmiotów należących do sektora ekonomii społecznej². Stanowią one również uregulowanie prawne ułatwiające instytucji zamawiającej uwzględnienie dodatkowych celów społecznych, stwarzające większe możliwości wykorzystania zamówień publicznych na rzecz wsparcia celów społecznych.

Artykuł to pewne zaproszenie do dyskusji i dalszych prac, których celem byłoby budowanie świadomości na temat roli i znaczenia klauzul społecznych w kreowaniu społecznej odpowiedzialności zamówień publicznych.

1. Ekonomia społeczna – wybrane konteksty

Praktycznie do końca XX w. pojęcie ekonomii społecznej nie istniało, posługiwano się głównie określeniem trzeciego sektora, przez który rozumiano przede wszystkim sektor organizacji charytatywnych lub nienastawionych na zysk – głównie stowarzyszeń i fundacji [Evers i Laville, 2004, s. 11]. Dopiero w latach 90. ubiegłego wieku ekonomia społeczna zaczęła umiejscawiać się w politykach Unii Europejskiej. Po raz pierwszy podczas europejskiego szczytu w Luksemburgu w 1997 r. nawiązano wyraźnie do ekonomii społecznej i wpisano ją do zbioru głównych kierunków polityki społecznej, w części poświęconej kwestii zatrudnienia i przedsiębiorczości. Od tego momentu stała się ona swoistego rodzaju metodą działania, została też uznana na poziomie światowym przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Międzynarodową Organizację Pracy (MOP) [Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, 2014, s. 5].

Obecnie ekonomia społeczna traktowana jest jako sektor gospodarki, w którym działalność gospodarcza w sposób unikatowy kojarzy się z celami społecznymi. Jej idea od samego początku koncentruje się na analizie zagadnienia bezpieczeństwa

¹ Według danych Urzędu Zamówień Publicznych za 2015 r. jedynie 4% zamówień publicznych w Polsce zawierało klauzule społeczne; dla porównania: średnia unijna w tym obszarze sięga ok. 30%, w Norwegii aspekty społeczne uwzględnia się w ponad 40% zamówień, z kolei rząd belgijski zobowiązał się do 2020 r. stosować klauzule przy zamówieniach publicznych w 100%.

² Poza terminem *ekonomia społeczna* można spotkać się również z określeniami *przedsiębiorczość społeczna* lub *gospodarka społeczna*, a także *gospodarka solidarna*. Nie ma jednoznacznego rozróżnienia między tymi terminami.

i społecznej sprawiedliwości, co przekłada się na podejmowanie szeregu praktycznych działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu. Strategiczne jej ogniwo stanowią instytucje, których nadrzędną funkcją jest nie tylko wytwarzanie określonych dóbr i usług, ale również mobilizacja kapitału społecznego i generowanie innowacyjności [Hausner i Laurisz, 2008, s. 9].

Ekonomia społeczna stanowi próbę połączenia gospodarowania z budowaniem więzi społecznych, a jej priorytetowy cel to wzmocnienie bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego. O ile konkurencyjna gospodarka rynkowa podporządkowana jest kryterium efektywności, to ekonomia społeczna – przy respektowaniu wymogów efektywności gospodarowania – dąży też do realizacji wielu innych wartości i celów (m.in. zwiększania bezpieczeństwa ekonomicznego i zatrudnienia). Sektora tego nie można jednak traktować jako enklawy dla tych, którzy nie radzą sobie w głównym nurcie gospodarki. Stanowi ona obszar działania przeznaczony dla ludzi aktywnych i zaangażowanych społecznie [Wilkin, 2007, s. 52].

Ekonomia społeczna odgrywa istotną rolę w kreowaniu nowych miejsc pracy. Warto dodać, iż w krajach UE zatrudnienie znajduje w nich ok. 11 mln osób, co stanowi blisko 6% ogółu ludności czynnej zawodowo. W Polsce wskaźnik ten wynosi zaledwie 3,9%, co oznacza, iż w naszym kraju ciągle nie są w pełni wykorzystywane możliwości, jakie stwarza ekonomia społeczna [Chaves Ávila i Monzón Campos, 2007, s. 46].

Jak każda działalność praktyczna, ekonomia społeczna potrzebuje użytecznych strategii działań. Jednym z dokumentów strategicznych jest Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES)³. Zgodnie z jego założeniami ekonomia społeczna może stanowić jeden z istotnych elementów Europejskiego Modelu Społecznego oraz polskiej polityki społecznej⁴.

W Polsce od lat trwa proces formowania prawa regulującego funkcjonowanie przedsiębiorczości społecznej. Analiza różnych rozwiązań prawnych wskazuje na to, że w ustawodawstwie jak dotąd nie został unormowany status przedsiębiorstwa społecznego⁵. Samo pojęcie przedsiębiorczości społecznej jest

³ Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES) został przyjęty przez MPiPS jako załącznik do Uchwały nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r.

⁴ Według Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej ekonomia społeczna definiowana jest jako „[...] sfera aktywności obywatelskiej, która poprzez działalność ekonomiczną i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych społeczną marginalizacją, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej” [2014].

⁵ Prace nad ustawą o przedsiębiorczości społecznej w Polsce trwają kilka lat. Istniejący projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu ekonomii społecznej jest efektem pracy Zespołu do spraw rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej powołanego przez Premiera RP zarządzeniem z dnia 15 grudnia 2008 r. Zespół zaakceptował i rekomendował do dalszych działań

jednym z bardziej dyskusyjnych terminów w Polsce. Próbuje się je charakteryzować i definiować w różnych aspektach. Najczęściej analizuje się je w dwojaki sposób. Po pierwsze, akcentuje się zmiany zachodzące w istniejących organizacjach, przekształcanych i ulegających oddziaływaniom formujących się trendów, w wyniku czego pojawia się nowa dynamika przedsiębiorczości. Po drugie, wskazuje się na powstawanie nowych typów przedsiębiorstw, m.in. takich jak spółdzielnie socjalne, zakłady aktywności zawodowej, centra integracji społecznej, warsztaty terapii zajęciowej [Pacut, 2010, s. 49].

2. Uwarunkowania prawne stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

W przestrzeni społecznej w Polsce od lat toczy się dyskurs publiczny na temat znaczenia klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, co zdaje się potwierdzać społeczne i ekonomiczne znaczenie problematyki. Także Unia Europejska wiele uwagi poświęca zamówieniom publicznym, dążąc do urzeczywistnienia w nich zasad określonych jeszcze w Traktacie Rzymskim z 1957 r., które mają fundamentalne znaczenie dla Unii Europejskiej. Przepisy prawa międzynarodowego, w szczególności normy Traktatu o Unii Europejskiej, wskazują, że najważniejszym źródłem, z którego mogą wynikać zasady udzielania zamówień publicznych, są przepisy prawa międzynarodowego.

Obok prawa pierwotnego sposoby postępowania w sprawie zamówień wynikają z dyrektyw oraz odpowiednich rozporządzeń i decyzji organów Unii [Kozarzewski, 2015, s. 10]. Promując politykę zamówień publicznych, instytucje unijne podkreślają pozytywne rezultaty wynikające z wzajemnego oddziaływania i powiązania ze sobą kwestii ekonomicznych i społecznych [Ołdak-Bułańska, 2015, s. 12]. W komunikacie Komisji Europejskiej z 2011 r., *Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej*, został przedstawiony plan działania w zakresie wsparcia rozwoju przedsiębiorstw społecznych w Unii Europejskiej, co uwzględniono w projektach rozporządzeń dotyczących wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w latach 2014-2020 [www 1].

Klauzule społeczne są rozwiązaniami oddającymi podejście Komisji Europejskiej oraz stosujących je krajów członkowskich traktujących zamówienia publiczne jako instrument realizacji celów polityki społecznej. Zgodnie z art. 2 pkt.

przedmiotowy projekt w dniu 17 lipca 2013 r. Jednak z uwagi na postulat sektora ekonomii społecznej w dniu 7 września 2015 r. podkomisja zawiesiła prace nad projektem ustawy.

13 ustawy Prawo zamówień publicznych [ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r.] (dalej: Pzp) zamówienia publiczne traktuje się jako umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą. Obejmują one proces dostawy produktów, świadczenia usług, jak również wykonania robót budowlanych przez instytucje zamawiające – organy władz centralnych, władze lokalne, podmioty od nich zależne oraz inne podmioty spełniające warunki określone w ustawie. Podstawowym ich celem jest efektywne i racjonalne wydatkowanie środków publicznych przy jednoczesnym zachowaniu warunków konkurencji w sposób niedyskryminujący żadnego potencjalnego wykonawcy [Ołdak, 2012, s. 43]. Szczególny nacisk kładzie się na realizację priorytetów społecznych poprzez stałe poszerzanie zakresu możliwości związanych z uwzględnianiem aspektów społecznych w zamówieniach publicznych. Klauzule społeczne z kolei dotyczą wyłączeń od ogólnie przyjętych zasad i reguł kierujących zamówieniami publicznymi i przewidują możliwości stosowania także innych instrumentów pozwalających uwzględniać kwestie społeczne w zamówieniach publicznych bez naruszania zasad równego traktowania podmiotów i uczciwej konkurencji [Schimanek i Kunysz-Syrytczyk, 2014]. Ponadto umożliwiają zastosowanie dodatkowych kryteriów wyboru wykonawcy z uwagi na ważne względy społeczne⁶, stanowiąc odstępstwo od zasad zamówień publicznych, co bezpośrednio wynika z następujących dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z 2014 r.:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE;
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE;
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji [Dz.Urz. UE L94 z 28 marca 2014, s. 1, 65 i 243].

Powyższe dyrektywy wpisują się w realizację celów strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu⁷, a ich celem są:

- 1) poprawa skuteczności wydatków publicznych poprzez m.in. uproszczenie i uelastycznienie obowiązujących zasad udzielania zamówień publicznych;

⁶ Biorąc pod uwagę kryteria oceny formalnej oferty złożonej w ramach zamówień publicznych, dotyczą one przede wszystkim jakości i ceny przedmiotu zamówienia i nie mogą w żaden sposób naruszać swobody wyboru.

⁷ Strategia Europa 2020 jest długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010-2020. Została zatwierdzona przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 r., zastępując realizowaną w latach 2000-2010 Strategię Lizbońską.

- 2) umożliwienie lepszego wykorzystania zamówień przez zamawiających do wspierania wspólnych celów społecznych, m.in. takich jak ochrona środowiska, bardziej efektywne gospodarowanie zasobami, promowanie innowacji, zatrudnienia i włączenia społecznego, zapewnienie możliwie jak najlepszych warunków dla świadczenia wysokiej jakości usług publicznych;
- 3) stworzenie i zagwarantowanie odpowiednich uwarunkowań prawnych dla udzielania koncesji [Olejarz, 2014, s. 9].

Warunkiem skorzystania z klauzul społecznych jest zapisanie takiej możliwości w prawie krajowym. Warto przy tym zauważyć, że wytyczne w tym zakresie nie są obligatoryjne, od decyzji kraju członkowskiego zależy to, czy klauzule zostaną wykorzystane [Ulikowska, 2014, s. 6].

Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nastąpiła konieczność dopasowania przepisów krajowych do porządku prawnego Unii i dostosowania uregulowań dotyczących zamówień publicznych do obowiązujących norm. Co prawda od strony formalnoprawnej w Polsce zamówienia publiczne reguluje ustawa Pzp, jednak zapisy dotyczące klauzul społecznych pojawiły się dopiero w 2009 r. Pierwsza klauzula została wprowadzona poprzez nowelizację ustawy o spółdzielniach socjalnych [ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych] i dotyczyła spraw związanych z zatrudnianiem osób wykluczonych z rynku pracy. Kolejną klauzulę wprowadzono poprzez nowelizację ustawy Pzp [ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych¹ odnoszącą się do wykonawców zatrudniających osoby niepełnosprawne i umożliwiającą zamawiającemu dokonanie wyboru podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne lub wykluczone z rynku pracy [Cibor, 2014, s. 18].

Dokonując analizy klauzul społecznych, należy wskazać obowiązujące w polskim systemie prawnym właściwe akty prawne, zarówno te, co do których nastąpiła bądź też następuje bezpośrednio implementacja przepisów UE w zakresie zamówień publicznych, jak i te niedotyczące zamówień publicznych [Majewski, 2015, s. 186]:

- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2013, poz. 907 z późn. zm.;
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane, Dz.U. 2013, poz. 231 oraz Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, Dz.U. 2014, poz. 1481;
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2013, poz. 674;

- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2011, nr 43, poz. 225;
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2011, nr 127, poz. 721.

Znowelizowana ustawa z 22 czerwca 2016 r. Pzp koncentruje się na wdrożeniu do polskiego prawa dyrektyw 2014/24/UE oraz 2014/25/UE. Przyjęte rozwiązania prawne stanowią kolejny etap przekształcania systemu zamówień publicznych w instrument realizacji polityki gospodarczej i społecznej państwa⁸.

Analogicznie do klauzul społecznych wytyczne unijne przewidują również możliwość zastosowania klauzul środowiskowych, tzn. zielonych zamówień publicznych, czyli wdrożenia kryteriów dotyczących ochrony środowiska. Fundamentalną i nadrzędną korzyścią ich zastosowania są m.in.: poprawa środowiska naturalnego, ochrona zasobów naturalnych, jak również efektywniejsze wykorzystanie zasobów naturalnych, a warunkiem ich udzielenia jest przygotowanie odpowiedniego postępowania z punktu widzenia środowiska i ochrony jego zasobów.

3. Możliwości zlecenia zadań podmiotom ekonomii społecznej

Zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE [z dnia 26 lutego 2014 r.] udzielanie zamówień publicznych przez instytucje państw członkowskich lub w imieniu tych instytucji musi być zgodne z zasadami Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a w szczególności z zasadą swobodnego przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług, jak również z zasadami, które się z nich wywodzą, takimi jak zasada równego traktowania, niedyskryminacji, wzajemnego uznawania, proporcjonalności oraz przejrzystości.

Powierzenie i realizacja zadań publicznych przez podmioty ekonomii społecznej wiążą się z ubieganiem się o dotację w formie bezzwrotnie przekazywanych przez instytucje publiczne środków na określonych warunkach i skierowanych na realizację zadania publicznego. Podejmując zadania publiczne wspierane (dofinansowywane) lub powierzane (finansowane w całości) przez administrację publiczną – samorządową szczebla lokalnego⁹, regionalnego i rządową – stają się one realizatorami zadań publicznych [Deja, 2011, s. 19].

⁸ Warto dodać, że w lipcu 2015 r. Rada Ministrów przyjęła zalecenia nakładające na instytucje administracji rządowej obowiązki w zakresie uwzględniania klauzul społecznych w zamówieniach. Innym ważnym dokumentem jest Krajowy Plan Działań w zakresie Zrównoważonych Zamówień Publicznych na lata 2017-2020, który zakłada upowszechnienie zielonych i społecznych zamówień publicznych w Polsce.

⁹ Samorządy lokalne dysponują różnorodnymi możliwościami wspierania podmiotów ekonomii społecznej. Część z tych instrumentów jest przeznaczona dla specyficznych typów podmiotów,

W art. 22 i 29 Pzp szczegółowo zostały opisane warunki stosowania klauzul społecznych, wynikające m.in. z zaleceń zawartych w prawie europejskim, jak również postulatów organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej. Zgodnie z zapisami art. 22 zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników 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. Ponadto na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z jego realizacją, dotyczące m.in. zatrudnienia osób bezrobotnych lub młodocianych w celu przygotowania zawodowego, zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz innych osób, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. Zapisy te dają szansę wielu podmiotom ekonomii społecznej na zdobywanie zamówień, a tym samym wpływają na wzrost zatrudnienia osób z grup wykluczonych społecznie. W tym kontekście sektor administracji publicznej może być znaczącym konsumentem i zlecającą dla sektora ekonomii społecznej [Deja, 2011, s. 17].

Najważniejsze, aby wszystkie klauzule były przejrzyste i nie dyskryminowały oferentów. Warunkiem realizacji zamówienia lub kryterium oceny oferty jest nie tylko zatrudnienie osób wykluczonych, ale też cechy związane z jakością oferowanych towarów i usług oraz warunki wykonania zlecenia. Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia [art. 91 Pzp]. Kryteriami oceny ofert są cena lub cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia (np. jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia). Nie można jednak w kryteriach oceniać właściwości wykonawcy, szczególnie jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej [www 2].

Istnieją dwie formalne możliwości zlecenia przedsiębiorstwom społecznym zadań publicznych:

1. W trybie ustawy Pzp¹⁰, która określa procedurę zamówienia, postępowanie, sposób dokumentowania wyboru oferty oraz nadzór nad jej realizacją. Sto-

np. spółdzielni socjalnych, inne są adresowane do wszystkich typów przedsiębiorstw społecznych. Lokalne samorządy i ich jednostki stanowią podstawową infrastrukturę wsparcia zarówno finansowego, jak i merytorycznego przedsiębiorczości społecznej.

¹⁰ W tym przypadku ofertę może złożyć każdy przedsiębiorca, w tym przedsiębiorcy społeczni. Zastosowanie mają tu zasady pozwalające określić warunki zamówienia tak, aby promowały

sowanie tego trybu wiąże się z nadzorem Urzędu Zamówień Publicznych. Tryb ten jest korzystny dla podmiotów ekonomii społecznej, ponieważ pozwala wypracować zysk, który następnie przeznaczają na cele społeczne.

2. W trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹ – w trybie tym mogą być powierzane zadania zarówno wymienione w ustawie, jak też wskazane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz w ustawie o pomocy społecznej.

Ustawa Prawo zamówień publicznych po nowelizacji z 2009 r. dopuszcza stosowanie następujących rodzajów klauzul społecznych:

1. Klauzula zastrzeżona [art. 22 ust. 2 Pzp], pozwalająca ograniczyć zakres postępowania wyłącznie do tych wykonawców, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne. Możliwość ubiegania się o zamówienie tylko przez podmioty zatrudniające osoby niepełnosprawne ma na celu ułatwić im dostęp do rynku zamówień publicznych oraz propagować zatrudnianie osób, które ze względu na swoją niepełnosprawność nie zawsze są preferowane przy zatrudnianiu¹²;
2. Klauzula zatrudnieniowa [art. 29 ust. 4 Pzp], umożliwiająca zamawiającemu wymaganie od wykonawcy zatrudnienia do realizacji zamówienia publicznych osób mających utrudniony dostęp do rynku; w szczególności osób bezrobotnych lub młodocianych w celu przygotowania zawodowego, niepełnosprawnych lub innych, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym (np. chorych psychicznie, bezdomnych, opuszczających zakłady karne). W przypadku stosowania tego rodzaju klauzuli zamawiający sam określa, do jakiej kategorii osób mają należeć zatrudnieni przez wykonawcę i jaka liczba praktycznie ma ich być. Takie rozwiązanie służy zatrudnianiu osób, które nie mogą znaleźć pracy, oraz sprzyja ich integracji zawodowej i społecznej¹³;

podmioty, które zatrudniają specyficzne grupy osób, m.in. bezrobotnych, młodocianych w celu przygotowania zawodowego, bezdomnych, opuszczających zakłady karne, uchodźców. Warunki takie są najczęściej spełniane przez podmioty ekonomii społecznej, które obejmują swoim wsparciem przede wszystkim taką kategorię osób.

¹¹ W tym trybie można zlecać jedynie zadania pożytku publicznego i mogą tu przystępować jedynie organizacje pozarządowe (stowarzyszenia i fundacje), kościelne osoby prawne, spółdzielnie socjalne, spółki akcyjne i z o.o. działające nie dla zysku oraz stowarzyszenia JST. Nie wszystkie podmioty ekonomii społecznej mogą być kontraktowane na podstawie tych przepisów – wykluczone są spółdzielnie pracy, w tym spółdzielnie inwalidów. Warto dodać, iż nowelizacja ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. wprowadziła możliwość zlecenia obsługi otwartego konkursu ofert organizacjom pozarządowym lub podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego.

¹² W wypadku klauzuli zastrzeżonej postępowanie o udzielenie zamówienia ogranicza się tylko do podmiotów zatrudniających określony procentowo odsetek osób niepełnosprawnych, ale osoby te nie muszą brać udziału w samej realizacji zamówienia.

¹³ Osoby wskazane przez zamawiającego muszą zostać zatrudnione przy czynnościach związanych z realizacją zamówienia.

3. Klauzula popracownicza [art. 29 ust. 4 pkt. 4 Pzp], dopuszczająca zamawiającemu postawienie wykonawcy warunku, aby utworzył w swojej firmie fundusz szkoleniowy przeznaczony na finansowanie lub współfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców, na który będzie przeznaczal nie mniej niż 1% funduszu płac, lub – jeśli taki fundusz już istnieje – aby pracodawca zwiększył wpłaty do poziomu 1% funduszu płac. Takie rozwiązanie w zamyśle miało służyć wzmocnieniu potencjału, kwalifikacji pracowników. Niemniej jednak nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy od lipca 2014 r. Zniosła możliwość tworzenia przez pracodawcę funduszu szkoleniowego, zastępując go instrumentem dofinansowania szkoleń dla pracodawców i pracowników z krajowego funduszu szkoleniowego. Stąd też klauzula popracownicza w obecnym kształcie stała się bezprzedmiotowa [www 3].

Klauzule społeczne, aby stanowiły prawidłowy element postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, powinny spełniać trzy zasadnicze warunki:

- zgodność z obowiązującym prawem w zakresie zamówień publicznych;
- powiązanie z realizacją zamówienia;
- publikacja w ogłoszeniu o zamówieniu lub zaproszeniu do składania ofert oraz zawarcie stosownych zapisów w dokumentacji przetargowej (Ołdak, 2012, s. 45).

4. Wykorzystanie klauzul społecznych we wzmacnianiu sektora ekonomii społecznej

Ekonomia społeczna w Polsce od lat stara się wypełniać miejsca nieatrakcyjne dla podmiotów gospodarczych nastawionych przede wszystkim na osiągnięcie zysku. W ten sposób kreuje miejsca pracy na rynku lokalnym i dostarcza dobra i usługi, których wytwarzanie z czysto ekonomicznego punktu widzenia jest nieopłacalne. Podmioty ekonomii społecznej poprzez reprezentowanie interesów różnorodnych grup i społeczności świadczą usługi, produkują dobra dla różnych odbiorców oraz udzielają pewnego rodzaju pomocy, wypełniając tym samym niszę na rynku [Regionalny Program Rozwoju Ekonomii Społecznej..., 2016, s. 7].

Funkcjonowanie wielu z tych podmiotów nie byłoby z pewnością możliwe bez wsparcia w postaci możliwości stosowania klauzul społecznych. Jako instrumenty polityki społecznej pozwalają instytucjom zamawiającym określić wymagania związane z realizacją zamówień. Często są one jedyną szansą dla przedsiębiorstw społecznych, które zatrudniają osoby mające szczególne problemy z integracją zawodową i społeczną. Nie należą do prostych instrumentów,

jest to wciąż nowe, mało znane i nieczęsto wykorzystywane rozwiązanie, które dopiero przebija się do praktyki zamówień publicznych. Postępowania z ich zastosowaniem to wciąż margines wszystkich udzielanych zamówień. Według danych Urzędu Zamówień Publicznych [Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, 2015, s. 45] za 2015 r. zamawiający opublikowali jedynie 169 postępowań na podstawie formuły klauzuli¹⁴, co stanowiło zaledwie 0,15% ogólnej liczby zamówień¹⁵.

Chociaż stosowanie zamówień publicznych nie jest wymagane przez prawo, przynosi liczne korzyści zarówno dla organizacji zamawiającej, jak i dla społeczeństwa, a wspieranie rozwoju przedsiębiorczości społecznej może stanowić jeden z najważniejszych celów stosowania klauzul społecznych. Oczywiście nie przy każdym zamówieniu publicznym można stosować klauzule społeczne, sprawdzają się one najlepiej przy działaniach długofalowych. Wydaje się, że najważniejszymi wyzwaniami dla stosowania klauzul społecznych są:

- zmiana mentalności władz samorządów skutkująca decyzją o stosowaniu klauzul;
- zmiana świadomości urzędników odnośnie roli klauzul jako narzędzia w realizacji celów społecznych poprzez poszerzenie ich wiedzy i świadomości o społecznej odpowiedzialności zamówień;
- zrozumienie korzyści społecznych i ekonomicznych wynikających ze stosowania klauzul;
- przygotowanie merytoryczne urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne do stosowania klauzul – przeprowadzenie odpowiednich szkoleń i doradztwa dla urzędników prowadzących postępowania publiczne pod kątem stosowania klauzul społecznych.

Teoretycznie z klauzuli powinny chętnie korzystać samorzady lokalne, które dzięki nim do wykonywania wielu usług komunalnych mogłyby wykorzystywać m.in. bezrobotnych i niepełnosprawnych. Jedną z barier dla stosowania klauzul jest brak wiedzy wśród przedstawicieli władz samorządowych na temat możliwości posłużenia się nimi. Ponadto stosowanie zamówienia z klauzulami społecznymi wydłuża całą procedurę, a postępowania prowadzone w urzędach muszą zamykać się w określonych ramach czasowych. Pełne wykorzystanie klauzul dla rozwoju przedsiębiorczości społecznej wymaga spełnienia wielu warunków, z czego najważniejsze jest systematyczne upowszechnienie wiedzy na

¹⁴ Z zastrzeżeniem ponad 50% zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych przy realizacji zamówienia.

¹⁵ W roku 2014 postępowań z takim zastrzeżeniem było 183 (0,13%), w roku 2013 – 400 (0,23%), a w roku 2012 – 240 (0,14%).

ich temat oraz przekonanie do nich dysponentów publicznych. Niewątpliwie szansę na pełniejsze ich zastosowanie w sferze przedsiębiorczości społecznej stanowi ich uwzględnianie w rządowych oraz samorządowych planach rozwoju ekonomii społecznej, a kluczem do skutecznego wykorzystania jest analiza rynku potencjalnych wykonawców i powiązanie stosowania klauzul społecznych z istniejącymi celami społecznymi i potrzebami rynku pracy [Schimanek, 2012, s. 40].

Podsumowanie

Wspieranie przedsiębiorczości społecznej to jeden z celów stosowania klauzul społecznych. Z punktu widzenia podmiotów ekonomii społecznej klauzule ułatwiają im dostęp do zamówień publicznych, w szczególności zlecanych przez samorządy. Realizując zamówienia publiczne, podmioty te mogą prowadzić działalność gospodarczą będącą źródłem ich przychodów przy równoczesnej działalności społecznej. Stwarza to możliwość pokazania się jako partner dla samorządu lokalnego, a z perspektywy władz samorządowych – wzmacnia potencjał gospodarczy gminy, zwiększając wpływy do jego budżetu z tytułu podatków i opłat lokalnych [Ulikowska, 2015, s. 15].

Mimo że stosowanie klauzul jest wyzwaniem trudnym, a z punktu ekonomicznego niejednokrotnie droższym, biorąc pod uwagę społeczny aspekt klauzul (przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, poszanowanie praw i godności człowieka, respektowanie praw pracowniczych), zdecydowanie należy je wykorzystywać.

Literatura

- Chaves Ávila R., Monzón Campos J.L. (2007), *The Social Economy in The European Union*, Report drawn up for the European Economic and Social Committee by the International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC), Liège.
- Cibor K. (2014), *Usługi użyteczności publicznej a ekonomia społeczna*, FISE, Warszawa.
- Deja A. (2011), *Organizacje pozarządowe jako podmioty ekonomii społecznej* [w:] M. Arczewska (red.), *Obszary działań i interwencji stycznych dla jednostek samorządu terytorialnego i instytucji ekonomii społecznej (organizacji pozarządowych). Raport z badania*, WRZOS, Warszawa, s. 19.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, Dz.Urz. UE L94 z 28 marca 2014 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.Urz. UE L94 z 28 marca 2014 r., s. 65, z późn. zm.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE, Dz.Urz. UE L94 z 28 marca 2014 r., s. 243, z późn. zm.
- Evers A., Laville J.-L. (2004), *Defining the Third Sector in Europe* [in:] A. Evers, J.-L. Laville (red.), *The Third Sector in Europe. Globalization and Welfare*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, s. 11-42.
- Hausner J., Laurisz N. (2008), *Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne. Konceptualizacja* [w:] J. Hausner (red.), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 9-31.
- Kozarzewski R. (2015), *Podstawy prawne zamówień publicznych i klauzul społecznych* [w:] T. Schimanek (red.), *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych. Poradnik*, Poradnik opracowany w ramach projektu „Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej w subregionie warszawskim”, Warszawa, s. 10.
- Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej (2014), MPiPS, Warszawa.
- Majewski B. (2015), *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych – szansa podmiotów ekonomii społecznej w lepszej partycypacji środków publicznych* [w:] U. Szymańska, M. Falej, P. Majer, M. Hejbudzki (red.), *Perspektywy rozwoju sektora organizacji pozarządowych*, WPIA UWM, Olsztyn, s. 181-189.
- Olejarz M. (2014), *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji – nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Ołdak K. (2012), *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych*, „Ekonomia Społeczna”, nr 1(4), s. 129-146.
- Ołdak-Bułańska K. (2015), *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych. Podręcznik*, wyd. II, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Pacut A. (2010), *Przedsiębiorczość społeczna w Polsce – problemy i wyzwania*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4(14), s. 45-58.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, Dz.U. 2014, poz. 1481.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane, Dz.U. 2013, poz. 231.
- Regionalny Program Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Świętokrzyskim do 2020 r. (2016), Sejmik Województwa Świętokrzyskiego, Kielce.
- Schimanek T. (2012), *Klauzule społeczne jako instrument wsparcia przedsiębiorczości społecznej w Polsce*, „Ekonomia Społeczna”, nr 2(5), s. 33-40.
- Schimanek T., Kunysz-Syrytczyk B. (2014), *Podręcznik stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2015 r. (2015), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.

- Ulikowska D. (2014), *Stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych*, skrypt, Fundacja EOS, Zawiercie.
- Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 91, poz. 742.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2013, poz. 674.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2011, nr 43, poz. 225.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2011, nr 127, poz. 721.
- Wilkin J. (2007), *Czym jest gospodarka społeczna i jakie ma znaczenie we współczesnym społeczeństwie?* „Ekonomia Społeczna”, nr 1, s. 51-52.
- [www 1] <http://www.pozYTEK.gov.pl/Projekty,ustawy,o,przedsiębiorstwie,socjalnym,3861.html> (dostęp: 15.01.2017).
- [www 2] <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/609047> (dostęp: 20.01.2017).
- [www 3] <http://www.serwisbudzetowy.pl/artukul,1962,8479,na-czym-polega-stosowanie-klauzul-socjalnych-w-zamowieniach.html> (dostęp: 20.01.2017).

SOCIAL CLAUSES AS AN INSTRUMENT OF SUPPORT THE DEVELOPMENT OF SOCIAL ECONOMY IN THE PROCESS OF PUBLIC PROCUREMENT

Summary: The primary objective of this paper is an attempt to evaluate the role of the social clause as a tool for development and support of social economy. The article shows that the social clauses can be extremely important and useful tool in public procurement – used appropriately they become an opportunity for many social enterprises. The method used in assessment of the effectiveness of the clauses is the analysis of literature and existing legislation in the field of public procurement – in particular the existing legal solutions regarding the use of social clauses in the area of social economy.

Keywords: social clauses, public procurement, social enterprise.