

## **KLAUZULE SPOŁECZNE W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH A ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ LOKALNY**

**Streszczenie:** W niniejszym opracowaniu przedstawiona zostanie wielkość rynku zamówień publicznych w Polsce, jak i jego wpływ na kreowanie lokalnego rynku. Omówione zostaną klauzule społeczne jako narzędzie, które może wpływać na zrównoważony rozwój lokalny. Przedstawione zostaną możliwości wynikające ze społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych i bariery w ich wdrażaniu. Podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego w tak niewielkim stopniu wykorzystywane są klauzule społeczne.

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, ekorozwój, klauzule społeczne, zamówienia publiczne, prawo zamówień publicznych, administracja publiczna.

### **Wstęp**

Zrównoważony rozwój jako nowy paradygmat rozwoju lokalnego nabiera obecnie znaczenia. Samoregulujący się mechanizm rynku zawodzi, natomiast w kreowaniu ładu gospodarczego ważną rolę odgrywają instytucje polityczne, jednostki administracji publicznej, samorządowej. Jednym z narzędzi, które te jednostki mają, umożliwiających wpływanie na rynek lokalny, są zamówienia publiczne. Zamówienia, udzielane w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej P.z.p.), jak i zwolnione z jej rygoru, stanowią ok. 15% produktu krajowego brutto. Średnia dla Unii Europejskiej dochodzi nawet do 20%. Jednym z narzędzi w ramach zamówień publicznych są klauzule społeczne.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie możliwości wpływania na rynek lokalny poprzez zastosowanie w zamówieniach publicznych klauzul społecznych. Przedstawiona zostanie także wielkość rynku zamówień publicznych dla zobrazowania, jak silnym są narzędziem. W niniejszej pracy zostanie także podjęta próba znalezienia przyczyn bardzo niskiego wykorzystania mechanizmu społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

## Miejsce aspektu społecznego w zrównoważonym rozwoju

Termin „zrównoważony rozwój” został opisany podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku jako trwały i zrównoważony rozwój, który spełnia potrzeby czasów obecnych, nie naruszając zdolności przyszłych pokoleń do spełniania ich własnych potrzeb. Definicja ta nie ogranicza się do jakiegś jednej, konkretnej sfery życia; można ją odnieść praktycznie do wszelkich aspektów życia<sup>1</sup>. Bardzo istotne jest w niniejszej pracy ujęcie tej definicji, albowiem definicja ta, choć ogólna, dobrze oddaje rozumienie ekorozwoju jako coś więcej, niż tylko odniesienie do aspektu środowiskowego, przyrodniczego.

Na początku definicje ekorozwoju kładły nacisk na jego aspekt przyrodniczy. Ekorozwój został utożsamiany z polityką ekologiczną czy też z systemem kształtowania i ochrony środowiska<sup>2</sup>. Na wstępie należy podkreślić, iż pojęcie zrównoważonego rozwoju (ang. *sustainable development*) pojawiło się w roku 1973, natomiast pojęcie ekorozwoju (ang. *eco-development*) w roku 1978. Jednakże w Polsce przyjął się termin ekorozwój, czym zajmował się Polski Klub Ekologiczny. W obszarze literatury poświęconej ekorozwojowi możemy napotkać na trzy główne poglądy odnoszące się do relacji tego terminu do terminu zrównoważonego rozwoju. Parteka i Kassenberg<sup>3</sup> uważają, iż ekorozwój jest pojęciem szerszym niż zrównoważony rozwój, albowiem jedynie połączenie ładu ekologicznego, ekonomicznego, przestrzennego i społecznego jako efekt zrównoważonego rozwoju tych czterech sfer doprowadzi do zaistnienia ekorozwoju jako uwieńczenia tych procesów. Odmienne zdanie ma m. in. Kozłowski czy też Kołodziejski<sup>4</sup>, uważając, iż rozwój zrównoważony jest pojęciem szerszym niż ekorozwój, ponieważ ekorozwój oznacza jedynie (1) rozwój oparty na kryteriach ekologicznych, realizowanych zgodnie z uwarunkowaniami przyrodniczymi, a także (2) kreowanie rozwoju społeczno-gospodarczego bez niszczenia zasobów przyrody<sup>5</sup>. Przedstawienie powyższych zależności służy zasygnalizowaniu problemu definiowania zrównoważonego rozwoju, natomiast dla potrzeb niniejszego artykułu nie ma znaczenia przyjęta definicja i jej zakres. Dlate-

<sup>1</sup> A. Jurczak, *Zrównoważony rozwój*, [w:] *Zrównoważony rozwój - debiut naukowy 2010*, [red.] T. Jemczura, H. Kretek, Racibórz 2011, s. 10.

<sup>2</sup> B. Kryk, *Ekorozwój jako przyjęta koncepcja rozwoju społeczno-ekonomicznego a inwestycje ekologiczne*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 367, Prace Katedry Mikroekonomii nr 8, Problemy Mikroekonomii Menedżerskiej*, [red.] D. Kopycińska, Szczecin 2004, s. 6.

<sup>3</sup> Za: M. Kistowski, *Koncepcja Ekorozwoju Profesora Stefana Kozłowskiego*, [w:] *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [red.] D. Kielczewski, Białystok 2009, s. 23.; por.: A. Kassenberg, *Ocena ekoinnowacyjności w wybranych dokumentach strategicznych. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju*, [w:] *Ekoinnowacyjność dokumentów strategicznych. Próba oceny*, Raport 1, Warszawa 2001; T. Parteka, *Planowanie strategiczne rozwoju zrównoważonego*, Gdańsk 1997.

<sup>4</sup> Za: M. Kistowski, dz. cyt., s. 23.; por.: S. Kozłowski, *Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski*, Warszawa 199.; Kołodziejski J., *Paradygmat równoważenia rozwoju regionalnego i lokalnego w uwarunkowaniach transformacji ustrojowej Polski*, „Opolskie Roczniki Ekonomiczne” 1997, T. XV.

<sup>5</sup> M. Kistowski, dz. cyt. s. 23–24.

go też stosowane będzie zamiennie pojęcie ekorozwoju i zrównoważonego rozwoju. Zależności te zostały przedstawione na rysunku 1.

**Rysunek 1. Trzy główne relacje między pojęciami ekorozwoju i zrównoważonego rozwoju**



Źródło: M. Kistowski, *Koncepcja Ekorozwoju Profesora Stefana Kozłowskiego*, [w:] *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [red.] D. Kielczewski, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2009, s. 23.

Z próbą zdefiniowania możemy także spotkać się na płaszczyźnie prawa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w artykule 5 mówi, iż „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Ustawa z 2001 roku Prawo ochrony środowiska definiuje zrównoważony rozwój jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej, w celu zagwarantowania możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Definicja ta, mimo odwołania się do założeń z Deklaracji w Rio o perspektywie przyszłych pokoleń, pozostaje w duchu koncepcji środowiskowych.

Wracając do Deklaracji w Rio, należy podkreślić zasady, które zostały w niej wypracowane, a mianowicie<sup>6</sup>:

- w centrum zrównoważonego rozwoju są obecne i przyszłe pokolenia z prawem do zdrowego i twórczego życia zgodnego z przyrodą;
- ochrona środowiska musi stanowić nierozłączną część procesów rozwojowych;

<sup>6</sup> A. Skowroński, *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, vol. 1, No 2, s. 51.

- rządy, politycy powinni dążyć do wyeliminowania ubóstwa i podniesienia jakości życia poprzez ograniczanie, eliminowanie modeli produkcji, konsumpcji zakłócających zrównoważony rozwój.

Wychodząc z definicji szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju oraz wyżej wymienionych celów wyłania się istota zrównoważonego rozwoju, dążąca do połączenia racji ekologicznych, ekonomicznych i społecznych. Funkcjonowanie tej koncepcji w takim ujęciu sprowadza się do osiągnięcia trzech celów<sup>7</sup>:

- ekologicznego, zgodnie z którym powinniśmy powstrzymać degradację środowiska;
- ekonomicznego, wyraża się poprzez możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb materialnych ludzi przy użyciu technologii umożliwiającej realizację celu ekologicznego;
- społecznego, który zakłada zabezpieczenie socjalne poprzez likwidację głodu, nędzy, ubóstwa; ochronę zdrowia; rozwój sfery duchowo-kulturalnej; bezpieczeństwo i edukację.

Istotę zrównoważonego rozwoju najlepiej oddaje pojęcie ładu, albowiem rozwój zrównoważony polega na wprowadzeniu ładu zintegrowanego. W ładzie tym integrują się aspekty ekologiczne, społeczno-ekonomiczne, przestrzenne i instytucjonalno-polityczne. Połączenie tych elementów powinno być dokonane w taki sposób, aby umożliwić systemowi społecznemu realizację funkcji jego celu oraz wykonywanie zadań, do których został powołany. Zrównoważony rozwój powinien umożliwić systemowi społecznemu maksymalne uporządkowanie w obrębie każdej ze swoich struktur oddzielnie, a przede wszystkim struktury gospodarczej. Jednocześnie wszystkie struktury powinny sprzyjać realizacji celu głównego tego systemu i zapewnić mu stan równowagi<sup>8</sup>.

W dalszej części artykułu uwaga skupiona zostanie na możliwości realizacji celu ekonomiczno-społecznego poprzez zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

## Spółecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne

Łączenie aspektów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych w polityce lokalnej, które dają trwałe i zrównoważony rozwój, może przejawiać się poprzez zamówienia publiczne. Zobowiązane do stosowania procedury przetargowej są praktycznie wszystkie podmioty publiczne i w pewnych wypadkach także inne,

<sup>7</sup> B. Kryk, dz. cyt.

<sup>8</sup> W. Sztumski, *Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, vol. 1, No 2, s. 74

dokonujące wydatków ze środków publicznych powyżej kwoty 14 tys. euro netto<sup>9</sup>. Włączenie odpowiedzialności za środowisko powszechnie nazywane jest zielonymi zamówieniami publicznymi. Obok aspektów środowiskowych, włączane są do zamówień publicznych aspekty społeczne poprzez zastosowanie klauzul społecznych. Celem ich jest przede wszystkim zwalczanie różnych przejawów dyskryminacji i społecznego wykluczenia oraz poprawa warunków pracy<sup>10</sup>. Uwzględniając w zamówieniach publicznych aspekty środowiskowe i społeczne otrzymujemy termin zrównoważonych zamówień publicznych – termin, który coraz częściej jest używany.

Poprzez wykorzystanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych mówimy o społecznie odpowiedzialnych zamówieniach publicznych, w skrócie SOZP. Zamówienia publiczne mogą być silnym narzędziem wspomagającym zarówno zaawansowany zrównoważony rozwój społeczny, jak też wykorzystywane do osiągania celów społecznych. Zamówienia z uwzględnieniem aspektów społecznych dają duże możliwości oddziaływania, przez instytucje publiczne, na rynek lokalny/regionalny. Kwestie społeczne można połączyć z zagadnieniami ekologii, tworząc w ten sposób zintegrowane, silne narzędzie zrównoważonego rozwoju poprzez zamówienia publiczne<sup>11</sup>. Dla celów niniejszego opracowania omówione zostaną w dalszej części kwestie społeczne, które mogą być uwzględniane w zamówieniach publicznych.

Termin „społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne” oznacza udzielanie zamówień publicznych z wykorzystaniem warunku dostępu do zamówienia, odnoszącego się do co najmniej jednej z poniższych kwestii, tj.<sup>12</sup>:

- możliwość zatrudnienia,
- godną pracę,
- zgodność z prawami społecznymi i z prawem do pracy,
- integrację społeczną (w tym osób niepełnosprawnych),
- równość szans,
- dostępność,
- uwzględnianie kryteriów zrównoważonego rozwoju (w tym kwestii etycznego handlu i szerszego dobrowolnego przestrzegania zasad społecznej odpowiedzialności).

Uwzględniając szeroko rozumianą definicję zrównoważonego rozwoju widzimy, iż zamówienia publiczne mogą być jednym z zasadniczych narzędzi w kreowaniu takiego podejścia do rozwoju.

---

<sup>9</sup> 14 tys. euro netto stanowi, od 1 stycznia 2012 roku, równowartość 56 274,40 zł netto – zgodnie z przelicznikiem ustanowionym w rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów, wynoszącym 4,0196.

<sup>10</sup> *Zrównoważone zamówienia publiczne*, „Ekorozwój w Gminie” 2011, biuletyn nr 3, s. 4.

<sup>11</sup> Komisja Europejska, *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011, s. 7

<sup>12</sup> Tamże.

Zamówienia publiczne mają bardzo duże znaczenie dla rozwoju gospodarki. Świadczy o tym chociażby udział zamówień publicznych udzielanych w trybach ustawy P.z.p. w stosunku do produktu krajowego brutto, co przedstawione zostało w tabeli 1.

Analizując dane prezentowane w tabeli 1 widzimy, iż sektor zamówień publicznych ma realny potencjał do silnego oddziaływania na gospodarkę. Znaczący, coroczny wzrost udziału w PKB powinien uświadomić decydentom na wszystkich szczeblach administracji, jak dużym narzędziem dysponują. Poszczególne dane z tabeli 1 będą omawiane w dalszej części. Należy podkreślić, iż prezentowane dane mówią o udziale zamówień publicznych udzielanych na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, a więc o zamówieniach przekraczających 14 tys. euro netto.

**Tabela 1. Potencjał rynku zamówień publicznych**

	rok 2011	rok 2010	rok 2009	rok 2008	rok 2007	rok 2006
Wartość rynku zamówień publicznych	144 mld zł	167 mld zł	126,7 mld zł	109,5 mld zł	103,1 mld zł	79,6 mld zł
Udział rynku zamówień publicznych w PKB	9,5 %	11,8 %	9,4 %	8,6 %	8,9 %	7,6 %
Poziom zastosowania mechanizmu zaliczkowania*	0,41 %	0,46 %	—	—	—	—
Poziom wykorzystania art. 22 ust. 2 PZP*	0,19 %	0,34 %	—	—	—	—

\* dane możliwe do uzyskania dzięki nowym formularzom ogłoszeń publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, które zaczęły obowiązywać od 29.01.2010 r., brak tych danych sprzed 2010 roku.

*Źródło:* opracowanie własne na podstawie sprawozdań prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych za lata 2006–2011.

Dużą część zamówień stanowią zamówienia o wartości nie przekraczającej tej kwoty, które nie są ujawniane w statystykach Urzędu Zamówień Publicznych. Wartość tych zamówień może wynosić nawet 40% prezentowanych danych. Zamówienia nie przekraczające 14 tys. euro są zwolnione z rygoru stosowania ustawy P.z.p. Powoduje to, iż możemy szerzej i bardziej dobrowolnie stosować wszelkie klauzule społeczne, a wybór wykonawcy w większym stopniu zależy od woli politycznej. Zamówienia małe podlegają jedynie ogólnym zasadom określonym w usta-

wie o finansach publicznych, w której to czytamy, iż wydatki publiczne mają być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Należy zwrócić uwagę, iż stosowanie klauzul społecznych z punktu widzenia administracji publicznej nie jest rozwiązaniem najtańszym – co może stać w sprzeczności z ogólną zasadą oszczędności. Jednakże jest to związane z traktowaniem wydatku jako minimalnego kosztu bezpośredniego, pomijając koszty i zyski społeczne. Należy pamiętać, iż zastosowanie mechanizmu klauzul społecznych może zmniejszyć liczbę osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, a tym samym spowodować pewne oszczędności w budżecie i w konsekwencji być może oszczędności w obszarze obsługi administracyjnej<sup>13</sup>. Wszystkie zyski i koszty muszą być dokładnie obliczone<sup>14</sup>. Należy także pamiętać o zagrożeniu, jakie może spowodować nieracjonalne, pochopne korzystanie z klauzul społecznych – w najlepszym wypadku w postępowaniu przetargowym żaden wykonawca nie zgłosi się do realizacji zamówienia, w najgorszym może okazać się, iż postawionymi warunkami spowodujemy zwiększenie bezrobocia. Możliwość taka uwidacznia się na rynkach płytkich, o małej konkurencji, gdzie często funkcjonuje jeden wykonawca całkowicie uzależniony od środków publicznych. Wprowadzenie, poprzez zastosowanie SOZP, innego wykonawcy może spowodować upadłość pierwszej firmy.

### **Zalety społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych**

Zamówienia publiczne, w ramach których wpisuje się klauzule społeczne, przynoszą korzyści w sferze polityki społecznej, mogą wspomóc realizację celów w zakresie rozwoju społecznego – a tym samym ukazać, iż cele społeczne i ekonomiczne mogą się wzajemnie uzupełniać i wzmacniać. Jest to ważne szczególnie dzisiaj, kiedy tradycyjne mechanizmy zachęcania do sprawiedliwości i spójności społecznej często zawodzą. Ważną rolę, jaką odgrywają SOZP, jest stymulowanie rynków wrażliwych społecznie; mogą powodować rozwój rynków produktów czy

---

<sup>13</sup> *Wybrane możliwości współpracy międzysektorowej w świetle polskiego prawa. Klauzula społeczna*, [w:] *Administracja, biznes i podmioty ekonomii społecznej*, Fundacja Social Enterprise Poland, s. 11.

<sup>14</sup> Istnieje szereg modeli/narzędzi służących monitorowaniu/mierzeniu wpływu społecznego podejmowanych inicjatyw. Głównymi takimi narzędziami są:

- SROI (ang. *Social Return On Investment*) – metoda do porównania monetarnej wartości korzyści społecznych z inwestycją potrzebną do wytworzenia tej wartości;
- LM3 (ang. *Local Multiplier 3*) – ukazuje wpływ wydatków;
- *Prove it* – metoda pomiaru efektów projektu na mieszkańców, stosunki pomiędzy nimi i jakość ich życia.

Ze względu na charakter niniejszej pracy, polegającej na ukazaniu możliwości, sposobu oddziaływania sektora publicznego na rzecz zrównoważonego rozwoju w kontekście społecznych zamówień publicznych, sposoby mierzenia wpływu społecznego nie będą szerzej omawiane.

usług uznanych za ważne. Dzięki temu na rynku mogą pojawić się ulepszone produkty o przystępniejszych cenach<sup>15</sup>.

Bardzo istotną rolą zamówień publicznych jest stymulowanie integracji. Czasami okazuje się, iż interwencja władzy państwowej na pewnym obszarze jest konieczna, aby wesprzeć integrację rynkową grup społecznych zagrożonych wykluczeniem społecznym, to jest osób niepełnosprawnych, osób długotrwale bezrobotnych, mniejszości narodowych, ale także w celu wsparcia kobiet czy małych firm – umożliwiając w ten sposób ich udział w rynku, co zwrótnie determinuje jego zrównoważony rozwój. Zadaniem stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych jest zwiększenie efektywności wydatków publicznych. Uwzględniając aspekty społeczne, zamówienia publiczne mogą stać się obszarem inkluzji społecznej. Szczególnie widoczne jest to ze względu na ich udział w PKB, oraz po uwzględnieniu kosztów i zysków społecznych w rachunku efektywności dokonywanych wydatków – o czym mowa była wcześniej<sup>16</sup>.

Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne przyczyniają się do lepszego przestrzegania wartości oraz zaspakajania potrzeb społecznych; są one odpowiedzią władzy publicznej na rosnącą świadomość społeczeństwa w zakresie potrzeby wrażliwości społecznej. Podsumowując, można stwierdzić, iż głównymi korzyściami zamówień publicznych uwzględniających aspekty społeczne są<sup>17</sup>:

- wspieranie zgodności z przepisami dotyczącymi kwestii społecznych i z prawem pracy, w tym z powiązаныmi politykami krajowymi i międzynarodowymi;
- stymulowanie powstawania rynków świadomych społecznie;
- ukazywanie wrażliwości społecznej władzy publicznej;
- stymulowanie integracji i inkluzji społecznej;
- zwiększenie efektywności wydatków publicznych.

### **Mechanizmy przewidziane w ustawie Prawo zamówień publicznych**

Powyższe rozważania miały charakter ogólny. Zaprezentowano mechanizm klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, jaki potencjał leży w zamówieniach publicznych, jakie są zalety zastosowania SOZP. Obecnie już nie można mieć wątpliwości, iż aspekty społeczne zastosowane w zamówieniach publicznych, a tym samym i same zamówienia, stanowią silne narzędzie zrównoważonego rozwoju spo-

<sup>15</sup> H. Handzlik, *Z cyklu: Klauzule społeczne w polskim prawie zamówień publicznych, czyli jak ożywić literę prawa - część pierwsza*, „Biuletyn. Ekonomia Społeczna w Małopolsce” 2011, nr 3, kwiecień, s. 28–29.

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> Komisja Europejska, *Kwestie społeczne w zakupach...*, s. 9–10.



łecznego. W tym momencie warto zaprezentować konkretne zapisy ustawy P.z.p. odnoszące się do społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

Ustawa P.z.p. odnosi się bezpośrednio do kwestii społecznych w artykule 22 ust. 2 umożliwiając podmiotowi zamawiającemu zastrzeżenie 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<sup>18</sup>. Poziom wykorzystania tej możliwości prezentowany jest w tabeli 1. Warto odnotować, iż zastosowanie przedmiotowego zapisu w roku 2011, w stosunku do roku 2010, spadło prawie o połowę, wynosząc w 2011 roku zaledwie 0,19%.

Bezpośrednim elementem odnoszącym się do właściwości wykonawcy w aspekcie społecznym jest zapis art. 29 ust. 4 P.z.p. Przepis ten umożliwia zawarcie w opisie przedmiotu zamówienia wymagań związanych z realizacją zamówienia, dotyczących zatrudnienia osób bezrobotnych lub młodocianych w celu przygotowania zawodowego, niepełnosprawnych oraz innych osób, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym. Przepis ten umożliwia także postawienie wymogu odnośnie do utworzenia funduszu szkoleniowego, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy lub zwiększenie wpłat na rzecz tego funduszu<sup>19</sup>.

Osoby, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym, a do których odnoszą się przepisy P.z.p., to osoby nie będące bezrobotnymi lub niepełnosprawnymi, lecz wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym<sup>20</sup>, tj.<sup>21</sup>:

- bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej;
- uzależnieni od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego;
- uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej;
- chorzy psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego;
- zwalniani z zakładów karnych, mający trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej;
- uchodźcy realizujący indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej.

<sup>18</sup> [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl) (21. 01. 2012).

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Ustawa z dn. 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. 2003 nr 122 poz. 1143.

<sup>21</sup> *Zalecenia ministra rozwoju regionalnego oraz prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczące stosowania „klauzul społecznych” w zamówieniach publicznych*, Warszawa, 20.10.2009 r., s. 3.

Istotne w tym zakresie jest to, iż wymagania dotyczące zatrudnienia osób z wyżej wymienionych grup społecznych nie dotyczą zatrudnienia pracowników ogólnie, ale zatrudnienia do realizowania danego, konkretnego zamówienia. Zamiarem takiego stanowiska jest konieczność powiązania kwestii zatrudnienia z realizacją zamówienia. Osoba zatrudniona musi uczestniczyć w wykonywaniu danego zamówienia<sup>22</sup>. Takie stanowisko pokazuje, jak ważną rolę, przy stosowaniu klauzul społecznych, odgrywa planowanie i dobra znajomość lokalnego rynku pracy.

Ze względu na ograniczenia formularza służącego do publikacji ogłoszeń o zamówieniu, nie można określić poziomu zastosowania powyższego przepisu. Jednakże z doświadczenia i orientacyjnego rozeznania mogą stwierdzić, iż poziom ich zastosowania jest minimalny, znacząco mniejszy, niż przepisy dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Prawdopodobnymi przyczynami tak znikomego zastosowania tych przepisów jest:

- krótki czas ich funkcjonowania;
- obawa przed nieprawidłowym zinterpretowaniem przepisów, dokonaniem błędnych zapisów w ogłoszeniu o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
- liczenie rachunku ekonomicznego jako jedynie ceny – koszt zakupu usługi, bez uwzględnienia aspektów społecznych;
- brak świadomości o potencjale, jaki leży w zamówieniach publicznych;
- brak woli politycznej na wszystkich szczeblach zarządzania publicznego;
- brak obowiązku uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, w odróżnieniu od obowiązku uwzględniania aspektów środowiskowych w kryteriach oceny ofert przy dokonywaniu zakupu samochodów osobowych i dostawczych.

Powyższe przyczyny zostały zauważone od strony osoby, która zajmuje się zamówieniami publicznymi w praktyce. Jednakże zbadanie stanu wykorzystania klauzul społecznych, barier ich wykorzystania, wymaga dokonania pogłębionego jakościowego badania.

Prezentowane zapisy ustawy P.z.p. można nazwać warunkami pozytywnymi, to znaczy po spełnieniu których wykonawca może otrzymać zamówienia. Jednakże ustawa ta przewiduje także warunki negatywne – ich wystąpienie spowoduje wykluczenie wykonawcy z postępowania. Warunki negatywne, które odnoszą się do aspektów społecznych, a szerzej także do zrównoważonych zamówień publicznych, określone są w art. 24 ust. 1 pkt 3–8 ustawy P.z.p.

Określa się w tych przepisach, iż między innymi w wypadku zalegania przez wykonawcę z uiszczaniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, w wypadku prawomocnego skazania za przestępstwo przeciwko

---

<sup>22</sup> Tamże.

prawom osób wykonujących pracę zarobkową, przestępstwo przeciwko środowisku, przekupstwa, itd., wykonawca podlega wykluczeniu<sup>23</sup>.

Powyżej opisano *de facto* dwie klauzule społeczne: odnoszącą się do zatrudnienia i szkoleniową. W Senacie ubiegłej kadencji znalazła się inicjatywa trzeciej klauzuli społecznej do Prawa zamówień publicznych. Zakładała ona, iż zamawiający mógłby zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których średnie zatrudnienie skazanych stanowiło ponad 50% ogółu zatrudnionych, a także iż udział zatrudnionych skazanych w zatrudnieniu ogółem nie ulegnie obniżeniu w okresie realizacji zamówienia. Senatorowie wskazywali na systemowe rozwiązywanie problematyki zatrudnienia osób skazanych na pozbawienie wolności, a tym samym przystosowania ich do życia w społeczeństwie po opuszczeniu zakładu karnego. Jednakże w związku z nową kadencją Parlamentu, proponowane projekty zmian do P.z.p. zostały objęte zasadą dyskontynuacji i będziemy musieli poczekać kolejny rok, aby te zmiany trafiły do ustawy<sup>24</sup>.

### Elementy w formułowaniu klauzul społecznych

Jednostka zamawiająca określając wymogi o charakterze zatrudnieniowym powinna zwrócić uwagę na pięć elementów. Powinna być określona (1) liczba osób z poszczególnych grup społecznych, których zatrudnienie jest wymagane. Kolejnym elementem niezbędnym do określenia jest (2) okres, przez który wykonawca powinien zatrudniać te osoby; należy przy tym pamiętać, iż ze względu na połączenie danego zamówienia z zatrudnieniem, okres zatrudnienia nie może być dłuższy niż okres realizacji tego zamówienia. Jednostka zamawiająca oczywiście musi mieć możliwość weryfikacji spełniania wymagań przez siebie postawionych, dlatego powinna określić (3) swoje uprawnienia w zakresie kontroli, sposobu, w jaki będzie dokonywać sprawdzenia spełniania wymogu w trakcie realizacji zamówienia. Każdy wymóg musi określać (4) sankcje za jego niespełnienie, co także powinno być określone przez zamawiającego. Ostatnim elementem jest (5) sposób dokumentowania zatrudnienia osób<sup>25</sup>. W zakresie wymogów o charakterze edukacyjnym określone powinny być:

- sposób dokumentowania przez wykonawcę utworzenia lub zwiększenia funduszu szkoleniowego,
- uprawnienia w zakresie kontroli spełniania wymagań szkoleniowych,
- sankcję z tytułu niespełnienia wymagań.

<sup>23</sup> www.uzp.gov.pl (21. 01. 2012).

<sup>24</sup> W. Jarzyński, *Klauzule społeczne w przetargach publicznych*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2011, grudzień, nr 12 (88), s. 47–48.

<sup>25</sup> *Zalecenia ministra rozwoju regionalnego oraz prezesa Urzędu Zamówień...*, s. 5.

Zapisy omawiane powyżej, które zamawiający powinien ująć w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, nie są katalogiem zamkniętym, albowiem art. 36 ust. 2 pkt 9 ustawy P.z.p. wskazuje na zapisy, które powinny znaleźć się „w szczególności”. Oznacza to, że można określić kwestie dodatkowe, takie jak wymóg, by zatrudnienie było realizowane na podstawie stosunku pracy, lub żeby dotyczyło osób skierowanych przez powiatowe urzędy pracy, czy też osób zwalnianych w ramach ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników itp.<sup>26</sup>.

Analizując powyższe zapisy i możliwości zamawiającego, ingerujące bardzo głęboko w wykonawcę realizującego zamówienie publiczne, a tym samym w rynek lokalny, widzimy, jak silnym narzędziem są społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne w kreowaniu zrównoważonego rozwoju lokalnego.

### Podsumowanie

Zrównoważony rozwój rozumiany szeroko, jako kreowanie ładu społeczno-ekonomicznego<sup>27</sup> z uwzględnieniem aspektów ekologicznych, będzie nabierał na znaczeniu. Aspekt społeczny może być realizowany między innymi przez administrację samorządową poprzez zamówienia publiczne. Po przeanalizowaniu rynku zamówień publicznych, jego wielkości, jednoznacznie można stwierdzić, iż jest ono silnym narzędziem oddziaływania na rynek lokalny.

Niepokojący jest fakt znikomego wykorzystania narzędzia jakim są klauzule społeczne. Zaangażowanie ich na poziomie 0,20%-0,40% jest praktycznie nieodczuwalne dla rynku. Jedną z głównych przyczyn jest krótki czas ich funkcjonowania w Polskim prawie – zostały wprowadzone do ustawy Prawo Zamówień Publicznych nowelizacją z 2009 roku. Krótki okres ich funkcjonowania powoduje, iż nie wykształciły się w wystarczającym stopniu tzw. dobre praktyki. Jednocześnie władza polityczna nie ma świadomości jak silnym narzędziem dysponuje. Nie budzi żadnej wątpliwości, iż wykorzystanie opisywanych możliwości zależy od woli politycznej na każdym szczeblu władzy publicznej, ale także kontroli. Skrupulatne kontrole zamówień publicznych, nastawione nie na uzyskanie efektu końcowego, produktu, lecz na „wytknięcie” najmniejszego błędu, który w rezultacie nie miał wpływu na wynik postępowania przetargowego, powoduje, iż jednostki samorzą-

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Kreowanie zdrowej konkurencji, zwiększania dostępu do zamówień publicznych małym i średnim przedsiębiorstwom, rozbijanie karteli i zmów cenowych, a tym samym niwelowanie dysproporcji ekonomicznej wśród lokalnych przedsiębiorstw – cele te mogą być realizowane także poprzez odpowiedzialne zamówienia publiczne. Możliwości racjonalnego wykorzystania w zamówieniach publicznych aspektów ekonomiczno-finansowych zostało szerzej opisane w artykule: S. Szabroński, *Polityka konkurencyjności w zamówieniach publicznych*, [w:] *Gospodarka regionalna Polski wobec globalnego kryzysu gospodarczego*, [red.] Z. Strzelecki, Warszawa 2011.

dowe nie są chętne wprowadzaniu innowacji w omawianym zakresie. Bezpieczniej jest pozostać przy sprawdzonych zapisach. Kontrole spoglądają na wydatki także od strony oszczędności, nie uwzględniają korzyści społecznych, a udzielenie zamówienia z klauzulami społecznymi często spowoduje uzyskanie oferty droższej, i tu już bardzo blisko o zarzut niegospodarności.

Ażebymy społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne zaczęły spełniać swoją rolę, konieczne jest przyzwolenie polityczne na nie. Potrzeba jest także opracowania większej ilości wzorcowych zapisów w zakresie klauzul społecznych. Powoli w różnych broszurach, zaleceniach zaczynają się one pojawiać, co daje szansę, iż SOZP będą się rozwijać i zakorzenią się jako racjonalne kreowanie zrównoważonego rozwoju lokalnego.

### Literatura

- Handzlik H., *Z cyklu: Klauzule społeczne w polskim prawie zamówień publicznych, czyli jak ożywić literę prawa - część pierwsza*, „Biuletyn. Ekonomia Społeczna w Małopolsce” 2011, nr 3.
- Jarzyński W., *Klauzule społeczne w przetargach publicznych*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2011, grudzień, nr 12 (88).
- Jurczak A., *Zrównoważony rozwój*, [w:], *Zrównoważony rozwój - debiut naukowy 2010*, [red.] T. Jemczura, H. Kretek, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu, Racibórz 2011.
- Kassenberg A., *Ocena ekoinnowacyjności w wybranych dokumentach strategicznych. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju*, [w:] *Ekoinnowacyjność dokumentów strategicznych. Próba oceny. Raport 1*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2001.
- Kistowski M., *Koncepcja Ekorozwoju Profesora Stefana Kozłowskiego*, [w:] *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [red.] D. Kielczewski, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2009.
- Kołodziejcki J., *Paradygmat równoważenia rozwoju regionalnego i lokalnego w uwarunkowaniach transformacji ustrojowej Polski*, „Opolskie Roczniki Ekonomiczne” 1997, T. XV.
- Komisja Europejska, *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.
- Kozłowski S., *Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski*, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1998.
- Kryk B., *Ekorozwój jako przyjęta koncepcja rozwoju społeczno-ekonomicznego a inwestycje ekologiczne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 367. Prace Katedry Mikroekonomii nr 8. Problemy Mikroekonomii Menedżerskiej”, [red.] D. Kopycińska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Parteka T., *Planowanie strategiczne rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.
- Skowroński A., *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, vol. 1, No 2.
- Szabroński S., *Polityka konkurencyjności w zamówieniach publicznych*, [w:] *Gospodarka regionalna Polski wobec globalnego kryzysu gospodarczego*, [red.] Z. Strzelecki, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2011.
- Sztumski W., *Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, vol. 1, No 2.

Ustawa z dn. 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. 2003 nr 122 poz. 1143.

Ustawa z dn. 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2010 nr 113 poz. 759 z późn. zm. [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl) (21. 01. 2012).

*Wybrane możliwości współpracy międzysektorowej w świetle polskiego prawa. Klauzula społeczna,* [w:] *Administracja, biznes i podmioty ekonomii społecznej*, Fundacja Social Enterprise Poland. *Zrównoważone zamówienia publiczne*, „Ekorozwój w gminie” 2011, biuletyn nr 3, s. 4–8.

## **Social Clauses in Public Contracts and a Balanced Local Development**

**Summary:** In this paper we present the market scope of public contracts in Poland and their influence on the setting up of a local market. We discuss so called social clauses as tools that may have influence on the balanced development of the local market. We outline the potential inherent in socially responsible public contracts as well as the obstacles in their implementation. We attempt to answer the question why the application of social clauses meets with so little response.

**Key words:** balanced development, ecocodevelopment, social clauses, public contracts, law of public contracts, public administration.