

Dorota Moron<https://orcid.org/0000-0002-9242-7305>Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Politologii
dorota.moron@uwr.edu.pl

KLAUZULE SPOŁECZNE W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH JAKO FORMA WSPARCIA PODMIOTÓW EKONOMII SPOŁECZNEJ

Streszczenie: Ze względu na społeczną użyteczność podmiotów ekonomii społecznej, ich rolę w aktywizacji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz w dostarczaniu usług społecznych ważnym aspektem działań publicznych jest – zgodnie z zasadą subsydiarności – wsparcie sektora ekonomii społecznej poprzez tworzenie warunków do rozwoju aktywności przez podmioty ekonomii społecznej. Jedną z możliwości jest pomoc w uzyskiwaniu zamówień publicznych poprzez korzystanie z klauzul społecznych, czyli rozwiązań stosowanych w zamówieniach publicznych, które pozwalają zamawiającym uwzględniać istotne aspekty społeczne w zamówieniach, promują idee wyrównywania szans i integracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem. Celem artykułu jest analiza użyteczności klauzul społecznych jako formy wsparcia podmiotów ekonomii społecznej. Artykuł prezentuje analizę przydatności klauzul społecznych we wspomaganii PES rozpatrywanej z perspektywy formalnoprawnej oraz prezentuje wykorzystywanie tego mechanizmu przez jednostki samorządu terytorialnego i korzystanie z niego przez podmioty ekonomii społecznej z województw dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego i wielkopolskiego. Analizy dokonano na podstawie wyników badań przeprowadzonych w ramach projektu „Skuteczni w zamówieniach publicznych”, realizowanego przez Fundację „Mercury” i finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach programu operacyjnego „Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020”.

Słowa kluczowe: klauzule społeczne, zamówienia publiczne, ekonomia społeczna, podmioty ekonomii społecznej.

Klasyfikacja JEL: L31, H57.

SOCIAL CLAUSES IN PUBLIC PROCUREMENT AS A FORM OF SUPPORT FOR THE SOCIAL ECONOMY ENTITIES

Abstract: Due to the social utility of social economy entities, their role in the social and vocational activation of people at risk of social exclusion and providing social services, an important aspect of public activities is, in accordance with the principle of subsidiarity, the support for the social economy sector by creating conditions for the social economy entities' activity development. One of the possibilities is facilitating the obtainment of public procurement through the use of social clauses. These are solutions used in public procurement, which allow procurers to take into account important social aspects in procurement, promote the idea of equalizing opportunities and the socio-vocational integration of people at risk of social exclusion. The aim of the article is to analyze the usefulness of social clauses as a form of support for social economy entities. The article presents an analysis of the usefulness of social clauses in supporting social economy entities considered from a formal and legal perspective and presents the use of this mechanism by local governments and social economy entities from the Dolnośląskie, Lubuskie, Opolskie and Wielkopolskie regions. The analysis was based on the results of research conducted as part of the "Skuteczni w zamówieniach publicznych" project, implemented by the "Merkury" Foundation and financed from the European Social Fund under the operational program "Knowledge Education Development 2014-2020".

Keywords: social clauses, public procurement, social economy, social economy entities.

Wstęp

Ze względu na społeczną użyteczność podmiotów ekonomii społecznej (PES), ich rolę w aktywizacji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz w dostarczaniu usług społecznych ważnym aspektem działań publicznych jest – zgodnie z zasadą subsydiarności – wsparcie sektora ekonomii społecznej poprzez tworzenie warunków do rozwoju aktywności przez podmioty ekonomii społecznej. Jedną z możliwości jest pomoc w uzyskiwaniu zamówień publicznych poprzez korzystanie z klauzul społecznych, czyli rozwiązań prawnych, stosowanych w zamówieniach publicznych, które pozwalają zamawiającym uwzględniać istotne aspekty społeczne w zamówieniach, promują idee wyrównywania szans i integracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem. Zamówienia wykorzystujące takie rozwiązania możemy określić jako społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne, a więc procedury, które obok celów ekonomicznych zwracają uwagę również na te społeczne (Schimanek i Kunysz-Syrytczyk, 2014).

Celem artykułu jest analiza użyteczności klauzul społecznych jako formy wsparcia podmiotów ekonomii społecznej. Doprecyzowując, wskazać należy na cele szczegółowe dotyczące przydatności klauzul społecznych we wspomaganiu PES rozpatrywanej z perspektywy formalnoprawnej oraz w praktyce funkcjonowania zamówień publicznych w Polsce. W tym kontekście pojawia się kwestia wykorzystywania tego mechanizmu przez jednostki samorządu terytorialnego i korzystania z niego przez podmioty ekonomii społecznej. W artykule przyjęto definicję podmiotów ekonomii społecznej wskazaną przez Ministerstwo Rozwoju i Finansów (2016, s. 10-11) jako obowiązującą przy realizacji przedsięwzięć z wykorzystaniem środków europejskich. Zaliczamy do nich zarówno przedsiębiorstwa społeczne, w tym spółdzielnie socjalne, jak i podmioty reintegracyjne (centra i kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowe i warsztaty terapii zajęciowej), organizacje pozarządowe, jednostki Kościołów i związków wyznaniowych prowadzące działalność pożytku publicznego oraz podmioty sfery gospodarczej utworzone dla realizacji celów społecznych bądź takie, dla których cel społeczny jest racją bytu działalności komercyjnej (na przykład spółdzielnie pracy, spółki non profit).

W artykule wykorzystano metodę analizy instytucjonalno-prawnej, metodę *desk research*, w ramach której dokonano analizy materiałów źródłowych, oraz metodę statystyczną w ujęciu ilościowym, którą zastosowano dla opracowania badań przeprowadzonych techniką ankiety. Badania empiryczne, których wyniki tu zaprezentowano, zostały wykonane w ramach projektu „Skuteczni w zamówieniach publicznych”, realizowanego przez Fundację „Merkury” z Wałbrzycha, we współpracy z partnerami: Opolskim Centrum Organizacji Pozarządowych z Opola, Związkiem Lubuskich Organizacji Pozarządowych z Zielonej Góry oraz Stowarzyszeniem na rzecz Spółdzielni Socjalnych z Poznania. Projekt finansowany był ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach programu operacyjnego „Wiedza, Edukacja, Rozwój”, działania 2.9. *Rozwój ekonomii społecznej* (nr projektu: POWR.02.09.00-00-0030/16) (Moroń, 2017). Badania przeprowadzono w terminie od lipca do września 2017 roku na terenie województw dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego i wielkopolskiego. Dotyczyły one dwóch kategorii podmiotów: jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz podmiotów ekonomii społecznej i czasookresu 2015-2016. W przypadku badania JST objęto nim 250 podmiotów dobranych przy wykorzystaniu próby losowo-warstwowej spośród 632 JST z tych województw z podziałem na warstwy według rodzaju JST (gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie, miasta na prawach powiatu, powiaty, województwa samorządowe) i województwa. Dotyczyło ono stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych przez JST,

jednostki organizacyjne JST i spółki, w których badane JST miały powyżej 50% udziałów. W przypadku badania PES uwzględniono – z zastosowaniem doboru kwotowego – pięć form prawnych podmiotów: stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą, fundacje prowadzące działalność gospodarczą, spółdzielnie socjalne, centra integracji społecznej (CIS) oraz zakłady aktywności zawodowej (ZAZ) i przebadano 386 podmiotów. Należy podkreślić, że wyniki badań nie są reprezentatywne dla całego sektora ekonomii społecznej w kraju, jednak ze względu na brak analiz w tym zakresie wnoszą istotny wkład w wiedzę dotyczącą wykorzystywania zamówień publicznych jako formy wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i pozwalają na formułowanie wniosków co do dalszych kierunków rozwoju wsparcia dla PES (Moroń, 2017).

1. Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych – możliwości wsparcia podmiotów ekonomii społecznej

Jak wskazuje Schimanek (2012, s. 33), „klauzule społeczne to potocznie przyjęte określenie dotyczące wyłączeń od ogólnie przyjętych zasad i reguł kierujących zamówieniami publicznymi”. Można je zdefiniować jako prawne uregulowania, które umożliwiają instytucjom zamawiającym na uwzględnianie dodatkowych celów społecznych w warunkach realizacji zamówienia (Ołdak, 2012, s. 44; Ołdak-Bułańska, 2015, s. 9). Są one rozwiązaniami, które urzeczywistniają podejście Unii Europejskiej do zamówień publicznych jako instrumentów wspierających realizację celów z zakresu polityki społecznej (Olejarz, 2014; Łojko, 2017). Dlatego Unia Europejska promuje takie działania, określając je mianem społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych (EU, 2018).

Problematyka klauzul społecznych jest rzadko podejmowana w literaturze naukowej, zarówno polskiej, jak i międzynarodowej. Zagraniczni autorzy podejmują tę kwestię głównie w kontekście analizy międzynarodowego handlu oraz zapewniania praw pracowniczych poprzez klauzule społeczne (Harrod i O'Brien, 2012; Roozendaal, 2002; Bhagwati i Hudec, 1996; Hepple 2005; Daele, 2004), znacząco rzadziej sytuują je w kontekście wsparcia sektora ekonomii społecznej (Defourny, Hulgård i Pestoff, 2014; Loosemore i Higgon, 2016; Fitzhugh i Stevenson, 2015). W literaturze polskiej wątki klauzul społecznych jako form gwarantowania praw pracowniczych, wprowadzania rozwiązań prospołecznych oraz wspierania podmiotów ekonomii społecznej są najczęściej łączone, a literatura rozpatruje je głównie w kontekście wprowadzanych do polskiego prawa rozwiązań i zasad stosowania ich w praktyce (Chomątowska,

2014; Łojko, 2017; Moroń, 2017; Ołdak, 2012; Ołdak-Bułańska, 2015, 2017; Schimanek, 2012, 2017; Schimanek i Kunysz-Syrytczyk, 2014).

Pierwsze klauzule umożliwiające stosowanie dodatkowych celów społecznych w zamówieniach wprowadzone zostały do Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (PZP) w 2009 roku, a znaczące zmiany w tym zakresie nastąpiły w latach 2014 i 2016 (Moroń, 2017). Działanie klauzul polega na wprowadzaniu wymogów uwzględniania określonych aspektów społecznych przy realizacji zamówień, preferencji dla podmiotów wprowadzających rozwiązania prospołeczne lub też ograniczeniu możliwości uczestnictwa w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego do określonych kategorii podmiotów.

Klauzul społecznych poszukiwać należy w kluczowym akcie prawnym dotyczącym zamówień publicznych, a więc w Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Dogłębna analiza obowiązującego aktualnie ustawodawstwa pozwala na wyróżnienie w ustawie sześciu rozwiązań prawnych, które można zakwalifikować jako klauzule społeczne. Należą do nich: klauzula zastrzeżona, zatrudnieniowa, dotycząca dodatkowych kryteriów społecznych w zamówieniu, zatrudniania na umowę o pracę, uwzględniania aspektów społecznych jako kryteriów oceny ofert oraz klauzula usługowa. Obowiązywały one również w okresie objętym badaniem empirycznym, a więc w latach 2015-2016, chociaż nie zawsze przez całe te dwa lata i w tym samym brzmieniu (Moroń, 2017). Dla przykładu stosowanie wymogu zatrudnienia na umowę o pracę, jeśli czynności wykonywane w ramach realizacji zamówienia polegają na wykonywaniu pracy, zgodnie z Ustawą z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, od 28 lipca 2016 roku – na mocy Ustawy z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, jest obligatoryjne, więc tylko do tego okresu można traktować je jako klauzulę społeczną. Ta sama ustawa dokonała istotnych zmian w brzmieniu klauzuli zastrzeżonej oraz wprowadziła klauzulę usługową. Dodatkowo w latach 2009-2014 funkcjonowała klauzula propracownicza, dotycząca możliwości nałożenia na wykonawcę zamówienia obowiązku utworzenia funduszu szkoleniowego (Schimanek i Kunysz-Syrytczyk, 2014; Moroń, 2017).

Dodatkowo można wskazać na rozwiązania o charakterze klauzul społecznych, które są zawarte w innych niż PZP aktach prawnych. Dotyczy to klauzuli obecnej w ustawie z 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych, pozwalającej na ograniczenie postępowań tylko do spółdzielni socjalnych oraz rozwiązań stosowanych w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich, które umożliwiają ograniczanie postępowań do PES lub preferowanie rozwiązań prospołecznych wdrażanych przez wykonawców

(MiR, 2017, s. 39-40). Krótką charakterystykę klauzul społecznych zaprezentowano w tabeli 1.

W jaki sposób klauzule społeczne wspierają podmioty ekonomii społecznej? Przede wszystkim odbywa się to poprzez ograniczenie możliwości

Tabela 1. Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych (stan prawny na 1 maja 2018 roku)

Klauzula	Podstawa prawna	Charakterystyka
Klauzula zastrzeżona	art. 22 ust. 2 PZP	Ograniczenie możliwości udziału w postępowaniu do zakładów pracy chronionej lub innych wykonawców, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych (między innymi niepełnosprawnych, bezrobotnych, bezdomnych, z zaburzeniami psychicznymi, posiadających status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, osób do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadających status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia, osób będących członkami mniejszości znajdującej się w niekorzystnej sytuacji). Zamawiający określa wskaźnik zatrudnienia osób należących do tych grup, ale nie mniejszy niż 30%.
Klauzula zatrudnieniowa	art. 29 ust. 4 PZP	Nałożenie na wykonawców wymogu zatrudnienia przy realizacji zamówienia określonej liczby osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych (między innymi bezrobotnych, młodocianych w celu przygotowania zawodowego, niepełnosprawnych i innych, o których mowa w Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, na przykład bezdomnych, uzależnionych, chorych psychicznie, uchodźców).
Klauzula dotycząca dodatkowych kryteriów społecznych w zamówieniu	art. 29 ust. 4 PZP	Możliwość wprowadzenia dodatkowych kryteriów społecznych w opisie przedmiotu zamówienia, na przykład wymogów minimalnego wynagrodzenia za pracę, wymogów w zakresie bhp, szkoleń, elastycznego czasu pracy (Ołdak-Bułańska, 2017).
Klauzula dotycząca zatrudniania na umowę o pracę	art. 29 ust. 3a PZP	Możliwość, a od 28 lipca 2016 roku obowiązek, wprowadzenia wymogu zatrudnienia przez wykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 Ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

Klauzula	Podstawa prawna	Charakterystyka
Klauzula dotycząca uwzględnienia aspektów społecznych jako kryteriów oceny ofert	art. 91 ust. 2 PZP	Możliwość włączenia aspektów społecznych, w tym integracji zawodowej i społecznej osób z grup społecznie marginalizowanych (definiowanych jak w przypadku klauzuli zastrzeżonej), dostępności dla osób niepełnosprawnych lub uwzględnienia potrzeb użytkowników do kryteriów oceny ofert.
Klauzula usługowa	art. 138p PZP	Ograniczenie możliwości udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia na wybrane usługi społeczne, zdrowotne i kulturalne (objęte kodami CPV wskazanymi w PZP) do wykonawców, którzy spełniają określone warunki dotyczące: realizacji zadań w zakresie użyteczności publicznej, społecznej i zawodowej integracji osób z grup społecznie marginalizowanych, działalności nie dla zysku, zarządzania opartego na współzarządzaniu, akcjonariacie pracowniczym lub partycypacji oraz w ciągu ostatnich trzech lat nie otrzymali zamówień w tym trybie.
Klauzula spółdzielni socjalnych	art. 15a Ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych	Możliwość ograniczenia w przypadku zamówień niepodlegających PZP (ze względu na wartość zamówienia nieprzekraczającą 30 tys. euro) możliwości udziału w postępowaniu wyłącznie do spółdzielni socjalnych.
Klauzula stosowana w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich	<i>Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020</i>	Możliwość (obowiązek w przypadku projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego) określenia przez Instytucję Zarządzającą Programem Operacyjnym (lub inną instytucję będącą stroną umowy o dofinansowanie) rodzaju zamówień w ramach których beneficjenci muszą uwzględniać aspekty społeczne.

udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wyłącznie do określonych typów podmiotów, na przykład PES, spółdzielni socjalnych, podmiotów działających w sferze użyteczności publicznej i integracji społecznej i zawodowej osób z grup marginalizowanych, spełniających określone kryteria jak w przypadku klauzuli usługowej. Ogranicza to konkurencję wyłącznie do sektora ekonomii społecznej, co pozwala PES uzyskiwać zlecenia. Taką możliwość dają klauzule: usługowa, spółdzielni socjalnych oraz stosowana w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich.

Kolejną formą pomocy jest ograniczenie możliwości uczestniczenia w postępowaniu wyłącznie do podmiotów, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych lub też wprowadzenie wymogów zatrudniania określonej liczby osób z grup marginalizowanych albo preferowania podmiotów zatrudniających osoby z grup marginalizowanych. Klauzule te, czyli: zastrzeżona, zatrudnieniowa i dotycząca uwzględniania aspektów społecznych jako kryteriów oceny ofert, mają wspierać głównie zatrudnienie osób z grup marginalizowanych, co jest działaniem realizowanym przez wiele PES. Wspierają więc tym samym podmioty ekonomii społecznej, ale należy tu poczynić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze nie wszystkie PES zatrudniają osoby z grup marginalizowanych i wówczas klauzule te nie są dla nich korzystne. Po drugie klauzule wspierają nie tylko PES, lecz także inne podmioty, które zatrudniają osoby z grup marginalizowanych. Z tego rozwiązania korzystają więc także firmy prywatne.

Klauzule społeczne mają też na celu uwzględnianie w zamówieniach publicznych ważnych społecznych aspektów dotyczących pracowników (na przykład zatrudnianie na umowę o pracę, wymogi w zakresie bhp, elastycznego czasu pracy) lub odbiorców (na przykład dostępność dla niepełnosprawnych). Takie zadania realizują klauzule dotyczące dodatkowych kryteriów społecznych w zamówieniu, zatrudniania na umowę o pracę oraz uwzględniania aspektów społecznych jako kryteriów oceny ofert. Te rozwiązania nie wspierają PES, ale generalnie mają na celu zapewnienie odpowiednich warunków pracy i korzystania z dóbr i usług wytworzonych w ramach zamówień. Czasami wręcz mogą ograniczać możliwości PES, wymagają bowiem zwiększonych nakładów finansowych na pracowników, co w przypadku ograniczonych budżetów PES bywa wyzwaniem.

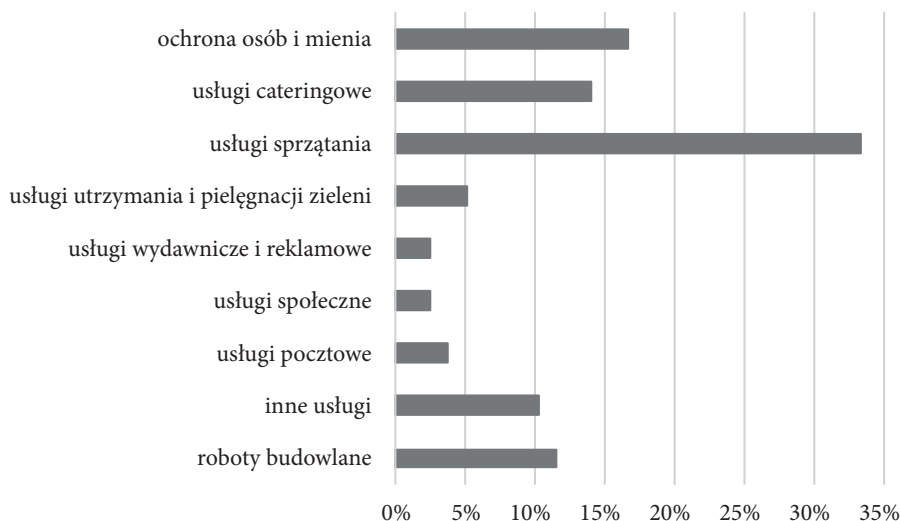
2. Stosowanie klauzul społecznych przez jednostki samorządu terytorialnego

Sektor publiczny, a więc podmioty administracji rządowej i samorządowej mogą stosować klauzule społeczne dla wspierania realizacji – poprzez zamówienia publiczne – ważnych celów społecznych. Szczególnie ważna jest w tym zakresie działalność JST jako najbliższych obywatelom i tworzoną przez nich podmiotom społecznym. Stąd istotne pytanie: Czy samorządy wspierają podmioty ekonomii społecznej poprzez klauzule społeczne w zamówieniach? Okazuje się, że w praktyce jednostki samorządu terytorialnego niezwykle rzad-

ko stosują klauzule społeczne. Z przeprowadzonych badań własnych wynika, że na 250 JST zaledwie 20, a więc 8%, stosowało takie rozwiązania w latach 2015-2016. Najwyższa Izby Kontroli wskazała, że w okresie od 1 stycznia 2013 do 30 kwietnia 2016 roku klauzule społeczne stosowało 5,3% spośród 1914 przebadanych przez nią JST (NIK, 2017, s. 60). Potwierdza to więc niewielki zakres stosowania tych rozwiązań. Klauzule społeczne używane były przez wszystkie samorządy województw, 72,7% miast na prawach powiatu, 12,9% powiatów ziemskich, 8,7% gmin miejskich, 2,5% gmin miejsko-wiejskich, nie stosowała ich natomiast żadna gmina wiejska. Można domniemywać, że w większych jednostkach działają realizujące zamówienia publiczne są bardziej świadome istnienia klauzul i lepiej przygotowane merytorycznie do ich stosowania, stąd częściej z nich korzystają.

Postępowania z klauzulami stanowią jednak drobną część postępowań. JST stosujące klauzule przeprowadziły łącznie 3 097 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, mechanizm ten zaś został wykorzystany zaledwie w 76 przypadkach, czyli 2,5% postępowań. Odnotowujemy tu jednak wzrost w 2016 roku, w którym klauzul użyto w 3,4% postępowań, podczas gdy w 2015 roku tylko w 1,6%.

Postępowania z klauzulami dotyczą głównie zlecenia usług, w tym przede wszystkim usług sprzątnia, ochrony osób i mienia oraz usług cateringowych



Rysunek 1. Postępowania z klauzulami społecznymi według rodzaju zamówienia ($n = 76$)

Źródło: Badania własne.

(rysunek 1). Są to obszary, w których często działają podmioty zajmujące się społeczną i zawodową reintegracją osób z grup marginalizowanych, stąd takie zlecenia są dla nich możliwością wypracowania dochodów.

Jeśli chodzi o klauzule stosowane przy zlecaniu zamówień, to najczęściej wykorzystywana w praktyce okazała się klauzula dotycząca zatrudniania na umowę o pracę – zastosowano ją w 45 postępowaniach. Podkreślić należy, że klauzula ta wcale nie musi być korzystna dla PES, które często – ze względu na ograniczone środki finansowe – korzystają z zatrudniania w ramach umów cywilnoprawnych. W praktyce tylko w jednym postępowaniu z tą klauzulą zamówienie uzyskał PES – zakład pracy chronionej.

W 17 przypadkach JST zastosowały klauzulę zastrzeżoną, głównie odnosząc ją do ograniczenia możliwości udziału w postępowaniu do podmiotów, w których ponad 50% zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne – takie brzmienie klauzuli zastosowano w przypadku 15 postępowań. W jednym przypadku wymogiem było zatrudnienie osób należących do grup marginalizowanych, w drugim zaś bezrobotnych i niepełnosprawnych.

Klauzuli zatrudnieniowej użyto 10 razy – w 7 przypadkach wymogiem było zatrudnienie bezrobotnych lub bezrobotnych i młodocianych w celu przygotowania zawodowego, w 2 przypadkach oczekiwano zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a w jednym osób, o których mowa w Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.

Trzykrotnie JST wykorzystały klauzulę dotyczącą uwzględniania aspektów społecznych jako kryteriów oceny ofert – premiowano zatrudnienie osób bezrobotnych, młodocianych, niepełnosprawnych lub takich, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym. Podmioty zatrudniające takie osoby uzyskiwały dodatkowe punkty w ocenie oferty.

Tylko raz zastosowano klauzulę stosowaną w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich. Dotyczyła ona zastrzeżenia, że oferta może być złożona wyłącznie przez podmiot ekonomii społecznej (rysunek 2).

Należy zauważyć, że niektóre wyróżnione wcześniej klauzule w ogóle nie znalazły zastosowania w praktyce przez badane JST. W przypadku niektórych przyczyną może być ich nowość, na przykład klauzula usługowa zaczęła obowiązywać od 28 lipca 2016 roku, więc samorządy miały niewiele czasu na jej zastosowanie, ale z pewnością obserwujemy brak zainteresowania wykorzystaniem klauzul społecznych.

Łącznie rozstrzygnięte zostały 64 postępowania, a PES uzyskały 12 zamówień. Jednocześnie w przypadku postępowań z klauzulami innymi niż dotycząca zatrudnienia na umowę o pracę na 29 rozstrzygniętych postępowań PES uzyskały 11 zleceń. Pozwala to na wskazanie, że stosowanie klauzul



Rysunek 2. Rodzaje klauzul społecznych stosowanych w postępowaniach z klauzulami społecznymi (n = 76)

Źródło: Badania własne.

wspierających zatrudnianie osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych oraz preferujących PES jest dla nich korzystne, szczególnie dla tych PES, które są nastawione na aktywizację społeczną i zawodową osób z grup zagrożonych wykluczeniem.

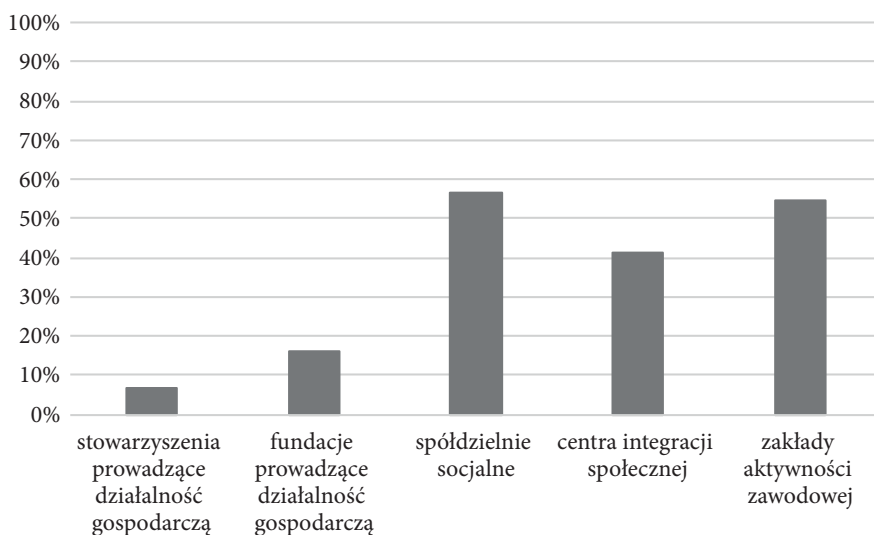
Warto wskazać, że klauzule społeczne nie są stosowane powszechnie również przez administrację rządową. Analizy Najwyższej Izby Kontroli wskazały, że w okresie od 1 stycznia 2013 do 30 kwietnia 2016 roku klauzule społeczne stosowały wprawdzie wszystkie przebadane podmioty: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Urząd Zamówień Publicznych, Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Środowiska, jednak umowy uwzględniające klauzule społeczne stanowiły zaledwie 0,9% zawartych umów (NIK, 2017, s. 26). Klauzule mają więc wartość wspierającą PES, ale w praktyce są niezwykle rzadko wykorzystywane.

3. Udział PES w zamówieniach publicznych a klauzule społeczne

Podmioty ekonomii społecznej łączą cele społeczne i gospodarcze – prowadzą działalność gospodarczą, ale orientują się na społeczne cele, które realizują dzięki realizacji działań gospodarczych (Pacut, 2015). Działalność gospodar-

cza umożliwia PES po pierwsze bezpośrednią realizację celów społecznych, na przykład świadczenie ważnych społecznie usług lub zatrudnianie osób należących do grup marginalizowanych. Po drugie zaś zyski uzyskane w wyniku jej prowadzenia mogą być przeznaczane na cele społeczne (Batko i Bogacz-Wojtanowska, 2015; Zboroń, 2015; Chomątowska, 2014). Stąd bardzo ważne jest odnoszenie w tej działalności sukcesów. Jednym z ważnych sposobów pozyskiwania zleceń jest udział w zamówieniach publicznych. Pojawia się w tym kontekście pytanie, w jakim stopniu PES wykorzystuje tę możliwość.

Przeprowadzone badania wykazują, że zamówienia publiczne nie są podstawowym sposobem pozyskiwania zleceń przez podmioty ekonomii społecznej. Tylko 20,7% badanych PES kiedykolwiek korzystało z takiej możliwości, 16,1% zaś – czyli 62 podmioty – startowały w postępowaniach w latach 2015-2016. Częściej czyniły to zakłady aktywności zawodowej, spółdzielnie socjalne i centra integracji społecznej, znacząco rzadziej stowarzyszenia i fundacje prowadzące działalność gospodarczą (rysunek 3). Wiąże się to z naciskiem tych pierwszych podmiotów na społeczną i zawodową integrację osób z grup marginalizowanych, co powoduje konieczność poszukiwania zleceń mogących zapewnić pracę osobom aktywizowanym.

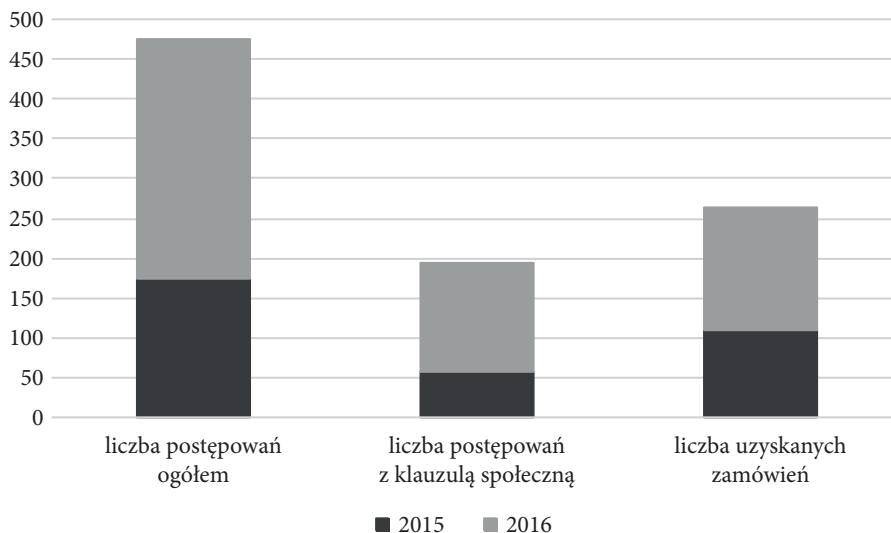


Rysunek 3. Udział PES biorących udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w ogólnej liczbie PES według formy prawnej ($n = 386$)

Źródło: Badania własne.

Łącznie w latach 2015-2016 PES wzięły udział w 475 postępowaniach i otrzymały 263 zamówienia publiczne, a więc odniosły sukces w 55,4% postępowań. PES startowały w 193 postępowaniach, w których zastosowano klauzule społeczne, co stanowiło 40,6% ogółu postępowań, w których brały udział PES (rysunek 4). Ponieważ – jak wykazano w badaniu JST – zamówienia z klauzulami stanowią marginalny odsetek prowadzonych postępowań, należy stwierdzić, że PES poszukują zamówień zawierających klauzule, gdyż dają im one przewagę konkurencyjną. Skuteczność PES w postępowaniach z klauzulami była nieco wyższa niż w postępowaniach bez klauzul – odpowiednio 59,6% do 52,5%. Wskazuje to na fakt, że z klauzul wydatnie korzystają też prywatne przedsiębiorstwa, które nastawione są na społeczną i zawodową reintegrację osób z grup zagrożonych marginalizacją, to one bowiem pozyskiwały zlecenia w pozostałych postępowaniach z klauzulami.

Analizując udział PES w postępowaniach o udzielenie zamówienia w roku 2015 i 2016, należy zauważyć znaczącą intensyfikację działań w roku 2016 (rysunek 4). Można wnioskować, że zamówienia publiczne stają się coraz atrakcyjniejszą formą pozyskiwania zleceń i PES coraz częściej podejmują próby ich zdobycia. W 2016 roku PES znacząco częściej brały też udział w zamówieniach z klauzulami społecznymi, co może świadczyć o częstszym ich stosowaniu przez sektor publiczny.



Rysunek 4. Udział PES w zamówieniach publicznych w latach 2015-2016 ($n = 62$)

Źródło: Badania własne.

Podmioty ekonomii społecznej biorące udział w zamówieniach uznają klauzule społeczne za rozwiązania korzystne – tak stwierdziło aż 87,1% PES. Tylko jeden podmiot wskazał, że klauzule nie przynoszą korzyści, argumentując to brakiem preferencji dla PES, które nie zatrudniają osób z grup marginalizowanych.



Rysunek 5. Opinie co do korzyści stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych ($n = 62$)

Źródło: Badania własne.

Z perspektywy PES klauzule społeczne stanowią rozwiązania pozwalające na wsparcie ich działań w zakresie pozyskiwania zleceń. Jednocześnie wiele podmiotów w ogóle nie korzysta z tej możliwości. Kluczowe jest więc udzielanie podmiotom ekonomii społecznej pomocy w podejmowaniu takich prób i uzyskiwaniu dochodów dzięki zleceniom. Możliwe jest wówczas uzyskanie efektu synergii działań sektora publicznego i ekonomii społecznej w realizacji ważnych społecznie celów.

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy oraz badania empiryczne pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. Klauzule społeczne to regulacje, które mogą wspierać PES w uzyskiwaniu zamówień publicznych, co jest istotne ze względu na realizację przez PES

społecznie użytecznych celów oraz ich często mniejszą konkurencyjność, szczególnie dotyczącą podmiotów zatrudniających osoby z grup marginalizowanych.

2. Najkorzystniejsze są dla podmiotów ekonomii społecznej takie rozwiązania, które ograniczają możliwość udziału w postępowaniu wyłącznie do PES lub określonych form prawnych PES. Ogranicza to bowiem zakres podmiotów, które mogą ubiegać się o zamówienia, co zmniejsza konkurencję.
3. Klauzule premiujące podmioty zatrudniające osoby z grup marginalizowanych są pomocne tylko dla tych PES, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych. Pamiętać należy, że taką integracją mogą się zajmować również przedsiębiorstwa rynkowe, stąd w przypadku tych klauzul PES rywalizują o zamówienia także z firmami nastawionymi na zysk i nie zawsze muszą wygrywać.
4. Uwzględnianie w zamówieniach takich aspektów społecznych, jak na przykład zatrudniania na umowę o pracę, w elastycznym czasie pracy, wymagania dotyczące szkoleń pracowników, ma na celu kreowanie godnych i dobrych warunków pracy – wspiera więc pracowników, nie zaś podmioty realizujące zamówienia. Klauzul tych nie można więc rozpatrywać jako wspomagających PES.
5. W praktyce stosowanie klauzul społecznych przez JST jest niezwykle rzadkie, co sprawia, że nie stanowią one narzędzia realnie wspierającego PES.
6. Zainteresowanie podmiotów ekonomii społecznej udziałem w zamówieniach publicznych również nie jest powszechne, szczególnie wśród stowarzyszeń i fundacji prowadzących działalność gospodarczą. Zdecydowanie częściej w postępowaniach biorą udział podmioty zatrudniające osoby z grup społecznie marginalizowanych. One zdecydowanie częściej wykorzystują również postępowania z klauzulami społecznymi.
7. PES uważają klauzule społeczne za rozwiązania dla nich korzystne. Dzięki nim nieco częściej uzyskują zamówienia publiczne, jednakże klauzule obecnie nie stanowią kluczowej formuły wsparcia PES w realizacji zamówień publicznych.

Podsumowując, należy podkreślić, że klauzule są dobrym narzędziem pozwalającym na wsparcie podmiotów ekonomii społecznej w uzyskiwaniu zamówień publicznych. Konieczne jest jednak upowszechnienie tego rozwiązania, szczególnie poprzez zmianę świadomości i mentalności lokalnych władz i urzędników odnośnie do roli klauzul jako narzędzi realizacji społecznych celów i korzyści płynących z ich stosowania, a także poprzez merytoryczne

przygotowanie ich do stosowania tych rozwiązań. Istotne jest, aby zamawiający dostrzegł pozytywny wpływ na klauzul na możliwości osiągnięcia korzyści społecznych (Schimanek, 2017), szczególnie w aspekcie długookresowym, na przykład poprzez analizy wykazujące zwrot z inwestycji w sektor ekonomii społecznej. Zatrudnienie osób z grup marginalizowanych wiąże się choćby ze zmniejszeniem wydatków na pomoc społeczną. Ważne jest również wykazywanie, że stosowanie klauzul nie wpłynie negatywnie na realizację zamówienia na przykład poprzez wzrost ceny czy niższą jakość usługi. Jednocześnie dodać należy, że aktualna konstrukcja klauzul jest skomplikowana – dostęp do wiedzy o nich jest ograniczony, brakuje jasnych standardów i wzorów zapisów, a przepisy często są różnie interpretowane (Schimanek, 2017).

Ważne jest również wsparcie PES w udziale w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, głównie poprzez działalność doradczą. Podmioty ekonomii społecznej bardzo często nie biorą pod uwagę tej możliwości pozyskiwania zleceń, stąd warto propagować taką możliwość w sektorze gospodarki społecznej. Tu duża rola przypada podmiotom wspierającym sektor ekonomii społecznej, ale także instytucjom publicznym.

Bibliografia

- Batko, R. i Bogacz-Wojtanowska, E. (2015). Przedsiębiorstwa społeczne – poszukiwanie tożsamości pomiędzy celami ekonomicznymi a społecznymi. *Problemy Zarządzania*, 13(4), 195-206.
- Bhagwati, J. N. i Hudec, R. E. (1996). *Fair trade and harmonization*. Massachusetts: MIT Press.
- Chomątowska, M. (2014). Możliwości wsparcia publicznego dla podmiotów ekonomii społecznej realizujących zadania publiczne. *Ekonomia Społeczna*, 2, 21-28.
- Daele, A. (2004). *International labour rights and the social clause: Friends or foes*. London: Cameron May Ltd.
- Defourny, J., Hulgård, L. i Pestoff, V. (2014). *Social enterprise and the third sector. Changing European landscapes in a comparative perspective*. New York: Routledge.
- EU. (2018). *Social procurement*. Pobrane z https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement_en
- Fitzhugh, H. i Stevenson, N. (2015). *Inside social enterprise: Looking to the future*. Bristol: Policy Press.
- Harrod, J. i O'Brien, R. (2012). *Global unions?: Theory and strategies of organized labour in the global political economy*. New York: Routledge.
- Hepple, B. (2005). *Labour laws and global trade*. Oxford and Portland: Hart Publishing.

- Loosemore, M. i Higgon, D. (2015). *Social enterprise in the construction industry: Building better communities*. New York: Routledge.
- Łojko, M. (2017). Klauzule społeczne jako instrument wsparcia rozwoju ekonomii społecznej w procesie zamówień publicznych. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 326, 108-121.
- MiR. (2017). *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Pobrane z https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/42886/Wytyczne_w_zakresie_kwalifikowalnosci_19.pdf
- MRiF. (2016). *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020*. Warszawa: Minister Rozwoju i Finansów. Pobrane z https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/27996/wytyczne_CT9_24.pdf
- Moroń, D. (2017). *Podmioty ekonomii społecznej a zamówienia publiczne. Diagnoza dla województw: dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego i wielkopolskiego*. Wałbrzych: Fundacja „Merkury”.
- NIK. (2017). *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną. Informacja o wynikach kontroli*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli. Pobrane z <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13176,vp,15591.pdf>
- Olejarz, M. (2014). *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji – nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Ółdak, K. (2012). Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych. *Ekonomia Społeczna*, 4, 43-53.
- Ółdak-Bułańska, K. (2015). *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych. Podręcznik*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Ółdak-Bułańska, K. (2017). *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych – podstawy prawne, skala i zakres stosowania*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych. Pobrane z https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Prezentacja_%2029_06_2017%20K.O%20C5%82dak-Bu%20C5%82anowska.ppt
- Pacut, A. (2015). Rozwój przedsiębiorczości społecznej – istota i kierunki analizy. *Ekonomia Społeczna*, 1, 7-20.
- Roosendaal, G. (2002). *Trade unions and global governance: The debate on a social clause*. London and New York: Continuum.
- Schimanek, T. (2012). Klauzule społeczne jako instrument wsparcia przedsiębiorczości społecznej w Polsce. *Ekonomia Społeczna*, 3, 33-40.
- Schimanek, T. (2017). *Wnioski z dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu klauzul społecznych*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych. Pobrane z https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Klauzule%20-%20Konferencja_29062017_TSchimanek.pptx

-
- Schimanek, T. i Kunysz-Syrytczyk, B. (2014). *Podręcznik stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917).
- Ustawa z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1828 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1020).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. Nr 1579 z późn. zm.).
- Zboroń, H. (2015). Ekonomia społeczna a ekonomia rynku – alternatywa czy dopełnienie?. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 3(7), 7-19.