

Działania szefa KPRM oraz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na rzecz upowszechnienia klauzul społecznych w zamówieniach publicznych administracji rządowej nie zwiększyły skali ich stosowania. Również samorządy w znikomym stopniu korzystają z tego rozwiązania.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała jak często w latach 2013-2016 (do 30 kwietnia 2016 r.) klauzule społeczne były wykorzystywane w zamówieniach publicznych. Kontrolą objęto 29 jednostek, w tym: KPRM, UZP, GUS oraz cztery ministerstwa (MF, MRPiS, MEN i MŚ), a także osiem samorządów i 14 przedsiębiorców, którzy zobowiązali się do zastosowania klauzuli społecznej w pozyskanym zamówieniu publicznych. W informacji wykorzystano również dane i opinie z 1 687 gmin, 215 starostw powiatowych oraz 12 urzędów marszałkowskich, które odpowiedziały na przesłany przez NIK kwestionariusz dotyczący stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Nie lepiej, a nawet gorzej

Działania podejmowane przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów we współpracy z Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, mające na celu zwiększenie skali stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez jednostki administracji rządowej, nie spowodowały znaczącego wzrostu liczby zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne, a w niektórych przypadkach doszło nawet do ich spadku. Na dzień zakończenia kontroli istniało ryzyko, że 10 proc. poziom społecznych zamówień publicznych na koniec 2016 r. nie zostanie osiągnięty (w 2013 r. - 4,5 proc. udzielonych zamówień publicznych, w 2014 r. - 3,1 proc., w 2015 r. - 4,08 proc.).

Zdaniem NIK, należy rozważyć działania promujące korzystanie z tego instrumentu polityki społecznej, poprzez zmianę lub modyfikację formuły upowszechniania klauzul i aspektów społecznych, a także eliminowanie barier i trudności związanych z ich stosowaniem.

Zbadane przez NIK jednostki administracji rządowej stosowały się do zaleceń Rady Ministrów i z reguły prawidłowo wywiązywały się z obowiązków związanych z planowaniem, realizacją i kontrolą zamówień publicznych, w których zastosowały klauzule społeczne. W latach 2013-2016 (do 30.04.2016) skontrolowane jednostki administracji rządowej udzieliły 115 zamówień o łącznej wartości ponad 247 mln zł, w których zastosowano klauzule bądź aspekty społeczne. Zawarte umowy, które uwzględniały klauzule społeczne, stanowiły zaledwie niecały procent (0,9 proc.) wszystkich zawartych umów w tym okresie oraz niecałe 17 proc. ich całkowitej wartości.

Większość zamówień, bo aż 86 proc., stanowiły zamówienia przeprowadzone na podstawie Pzp, natomiast pozostała część (prawie 14 proc.) stanowiły zamówienia podprogowe (do których nie stosuje się ustawy ze względu na wartość zamówienia). Ponieważ zamówienia podprogowe stanowią obszar, w którym możliwy jest wzrost zastosowania klauzul społecznych, NIK rekomendowała Szefowi KPRM podjęcie działań ukierunkowanych na zwiększenie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach podprogowych, co pozwoli na wzmocnienie roli klauzul społecznych jako instrumentu prowadzenia polityki społecznej.

Liczba zamówień, w których zastosowano klauzule i aspekty społeczne, była zróżnicowana. Przykładowo w Ministerstwie Finansów zastosowano je w 41 zamówieniach, podczas gdy w Urzędzie Zamówień Publicznych tylko w jednym.

W latach 2013-2016 w skontrolowanych jednostkach administracji rządowej w udzielonych

zamówieniach publicznych najczęściej stosowano klauzulę społeczną dotyczącą zatrudnienia osób bezrobotnych (prawie 56 proc. zastosowanych klauzul), w mniejszym stopniu korzystano z klauzuli dotyczącej zatrudnienia osób niepełnosprawnych (20 proc.) oraz dotyczącej zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (18 proc.). Tylko 3,5 proc. zastosowanych klauzul dotyczyło zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym (chodzi o osoby bezdomne, uzależnione od alkoholu, narkotyków, chorych psychicznie, długotrwale bezrobotnych, zwalnianych z zakładów karnych i uchodźców).

Administracja rządowa, w ramach umów zawierających klauzule społeczne, zlecała najczęściej usługi komputerowe, edukacyjne i szkoleniowe, roboty budowlane i sprzątanie budynków.

Cena najważniejsza

Zbadane rozstrzygnięcia postępowań przetargowych, w których przewidziano możliwość uzyskania dodatkowych punktów za zastosowanie klauzuli społecznej pokazały, że często przetargi wygrywali oferenci, których oferty nie uwzględniały klauzul. Dla uzyskania zamówienia decydujące było bowiem kryterium ceny, któremu przypisywano największą wagę, a dodatkowe punkty za stosowanie klauzul nie wywierały istotnego wpływu na ogólną punktację.

Zdaniem NIK, w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych należy przeanalizować możliwość zwiększenia liczby punktów przyznawanych za kryterium społeczne (zastosowanie aspektu lub klauzuli społecznej), tak aby czynnik ten mógł odgrywać realną rolę przy ocenie ofert.

W trakcie kontroli stwierdzono też przypadki ograniczenia przez zamawiających stosujących klauzule społeczne w zamówieniach o znaczących wartościach, wymagania zatrudnienia przez wykonawców tylko jednej osoby, podczas gdy do realizacji zamówień potrzebne było zaangażowanie większej liczby pracowników. Taki sposób zastosowania klauzul społecznych, w ocenie NIK, ma znikomy wpływ na potrzeby rynku pracy i uzyskiwane efekty społeczne.

Osiąganiu oczekiwanych efektów ze stosowania klauzul społecznych nie sprzyjała stosowana przez niektórych wykonawców zamówień publicznych praktyka polegająca na zatrudnianiu pracowników na niewielkie, ułamkowe części etatu, bądź na okres krótszy niż czas realizacji umowy. Do takiego podejścia wykonawców do realizacji klauzul społecznych przyczyniał się brak precyzyjnego określenia wymaganego sposobu i okresu zatrudnienia w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia i w zawartych umowach.

Wykryte nieprawidłowości

Nieprawidłowości przy stosowaniu klauzul społecznych jakie stwierdziła NIK, dotyczyły w szczególności: nierzetelnego przygotowania zamówień, braku należytego nadzoru na realizacją umów w części dotyczącej klauzuli społecznej, nieegzekwowania lub nieskutecznego egzekwowania realizacji postanowień umów, nieprzeprowadzania analiz racjonalności zastosowania klauzuli społecznej oraz ocen społecznych skutków, kosztów i korzyści wynikających z ich zastosowania.

Skontrolowane jednostki administracji rządowej i część samorządów sporządzały analizy pod kątem możliwości zastosowania klauzul bądź aspektów społecznych w planowanych zamówieniach publicznych. Jednakże nie przeprowadzano analizy rynku pod kątem szerszego zastosowania klauzul

społecznych, w szczególności rozeznania potencjalnych wykonawców (w tym przedsiębiorstw społecznych), oferowanych usług lub dostaw, potencjału do realizacji zamówień, możliwości zatrudnieniowych i zdolności kooperacyjnych, liczebności grup osób wykluczonych z rynku pracy i realnych perspektyw ich zatrudnienia, a także adekwatności klauzul społecznych pod względem rodzaju przedmiotu zamówienia, jego skali i warunków realizacji.

Nie dokonywano oceny społecznych skutków, kosztów i korzyści zastosowania klauzuli społecznych w udzielonych zamówieniach publicznych. Odstąpienie od takich ocen i analiz uzasadniano brakiem obowiązku prawnego w tym zakresie i niską skalą stosowania klauzul społecznych. Zdaniem NIK, po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym zastosowano klauzule społeczne i po jego zrealizowaniu, dobrą praktyką powinno stać się przeprowadzanie oceny skutków, kosztów i korzyści związanych z klauzulą społeczną, co mogłoby się przyczynić do zwiększania skali zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne.

Według uznania

Stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego w okresie objętym kontrolą było uznaniowe, a skala ich stosowania była znikoma. W ośmiu badanych gminach w okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 69 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem klauzul lub aspektów społecznych na łączną kwotę prawie 83 mln zł. Stanowiło to odpowiednio 2,3 proc. liczby i 2,5 proc. wartości umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych. W samorządach w udzielonych w latach 2013-2016 zamówieniach publicznych uwzględniających klauzule społeczne najczęściej stosowano klauzulę dotyczącą zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób niepełnosprawnych (49 proc.), następnie klauzulę dotyczącą zatrudnienia osób na podstawie umowy o pracę (prawie 32 proc.), a w najmniejszym stopniu korzystano z klauzuli zastrzeżonej (17 proc.).

NIK zwraca jednak uwagę, że niektóre z kontrolowanych gmin stosowały klauzule społeczne w zamówieniach publicznych na szeroką skalę i uczyniły z nich instrument rozwiązywania problemów osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji związanej z zatrudnieniem i integracją społeczną. Należy tu szczególnie wskazać gminę Brzeziny w województwie łódzkim, która zapewniła sobie odpowiednie przygotowanie jako zamawiającego do racjonalnego i skutecznego stosowania klauzul społecznych, poprzez m.in. określenie spodziewanych skutków społecznych i rozpoznanie rynku potencjalnych wykonawców. Określony cel stosowania klauzul, jako instrument wsparcia osób wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym, dotyczący głównie osób niepełnosprawnych, wynikał z analizy racjonalności zastosowania klauzul dokonanej przy współudziale Powiatowego Urzędu Pracy w Brzezinach. Jednocześnie analiza ta wykazała że spośród osób wykluczonych z rynku pracy, to właśnie osoby niepełnosprawne wykazują największe zainteresowanie podjęciem pracy.

Z kolei w Łodzi w 2015 r. Prezydent Miasta przekazała dyrektorom komórek organizacyjnych Urzędu Miasta pismo, w którym wskazano na korzyści wynikające ze stosowania klauzul społecznych w procesie udzielania zamówień publicznych, zachęcając jednocześnie do ich stosowania. Dodatkowo w 2016 r. wprowadzono w urzędzie zarządzenie w sprawie udzielania zamówień publicznych z zastosowaniem klauzul społecznych i środowiskowych.

Samorządy najczęściej zlecały roboty budowlane i odbiór odpadów komunalnych w ramach umów zawierających klauzule społeczne.

Pozytywnym aspektem zastosowania klauzul społecznych, w objętych kontrolą NIK zamówieniach publicznych, było zatrudnienie na podstawie umowy o pracę 62 osób niepełnosprawnych, 67 osób bezrobotnych oraz 351 osób świadczących wcześniej pracę na podstawie umów innych, niż umowa o pracę. **W ocenie NIK, stosowanie klauzul społecznych na większą niż dotychczasową skalę, powinno wpłynąć na poprawę sytuacji na rynku pracy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w szczególności w drodze udzielania większej liczby zamówień publicznych przedsiębiorstwom, które zatrudniają osoby mające szczególne problemy z integracją zawodową i społeczną.**

Jakie wnioski

Kontrola NIK wskazuje na trudności i nieprawidłowości w stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Wnioski pokontrolne dotyczyły głównie:

- analizowania możliwości zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych na etapie sporządzania planu zamówień publicznych;
- opracowywania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, w których przewiduje się zastosowanie klauzul społecznych, zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych;
- egzekwowania przez zamawiających realizacji postanowień umów dotyczących klauzul społecznych przez wykonawców;
- podawania w ogłoszeniach dotyczących zamówień publicznych informacji o zastosowanej klauzuli społecznej.

Wnioski systemowe z kontroli dotyczyły zamieszczania informacji o stosowaniu w zamówieniach klauzul społecznych. W przypadku klauzuli zatrudnieniowej, informacje o jej zastosowaniu nie są w sposób czytelny wyróżnione w ogłoszeniach o zamówieniach publicznych w BIP, a zamawiający umieszczają je w różnych częściach ogłoszenia lub nie zamieszczają ich wcale. Zdaniem NIK, odpowiednie poinformowanie potencjalnych oferentów o stosowaniu klauzul społecznych jest warunkiem niezbędnym dla zachowania zasady przejrzystości i równego traktowania wykonawców. Oferenci muszą być świadomi wszystkich zobowiązań, które będą uwzględniać w składanych ofertach w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Dlatego informacja o zastosowaniu w zamówieniu publicznym klauzuli zatrudnieniowej winna być w ogłoszeniu czytelnie wyodrębniona, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku klauzuli zastrzeżonej, co wymaga odpowiedniego dostosowania wzoru ogłoszenia o zamówieniu publicznym.

Z raportem NIK można zapoznać się [tutaj](#).