

Dziennik Urzędowy C 237

Unii Europejskiej



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 64

18 czerwca 2021

Spis treści

IV *Informacje*

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Komisja Europejska

2021/C 237/01

Kwestie społeczne w zakupach – Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych – Wydanie drugie 1

PL

IV

*(Informacje)*INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

**Kwestie społeczne w zakupach – Przewodnik dotyczący uwzględnienia kwestii społecznych
w zamówieniach publicznych – Wydanie drugie**

(2021/C 237/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Wprowadzenie	4
Rozdział 1 Definicja i cel społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych oraz korzyści z nich wynikające	4
1.1. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne i ich definicja	4
1.2. Określenie i wykorzystywanie celów społecznych w zamówieniach publicznych	6
1.3. Cele SOZP i korzyści z nich wynikające	9
1.4. Powiązania z unijną i międzynarodową polityką i prawodawstwem	11
Rozdział 2 Strategia organizacyjna uwzględniania kwestii społecznych w zakupach	16
2.1. Włączanie SOZP do programu działań	16
2.2. Określanie celów	17
2.3. Konsultacje z zainteresowanymi stronami	17
2.4. Ocena ryzyka, ustalanie priorytetów w zakresie zamówień i wyznaczanie wartości docelowych	20
2.5. Uwzględnienie SOZP w procedurach i politykach udzielania zamówień publicznych	22
2.6. Monitorowanie i ocena postępów	23
Rozdział 3 Określanie potrzeb i planowanie zamówień	25
3.1. Rola oceny potrzeb w SOZP	25
3.2. Dialog rynkowy	27
3.3. Jaki rodzaj zamówienia?	31
3.4. Wybór procedury	33
3.5. Definiowanie i kwestionowanie specyfikacji	35
3.6. Wykorzystanie pól opcjonalnych w standardowych formularzach	35
Rozdział 4 Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego	36
4.1. Definiowanie przedmiotu i określenie właściwych przepisów	36
4.2. Tryb uproszczony	38
4.3. Zastrzeżenia	41

4.4. Specyfikacje techniczne	43
4.5. Zgodność z przepisami prawa socjalnego i prawa pracy oraz z układami zbiorowymi	46
4.6. Podstawy wykluczenia i kryteria kwalifikacji	48
4.7. Kryteria udzielenia zamówienia	51
4.8. Ocena ofert i weryfikacja zobowiązań	54
4.9. Rażąco niskie oferty	57
Rozdział 5 Ustanowienie warunków zamówienia i ich egzekwowanie	58
5.1. Wprowadzenie zobowiązań w zakresie SOZP w życie	58
5.2. Warunki realizacji zamówienia	59
5.3. Udzielanie zamówień uwzględniających efekty społeczne	63
5.4. Monitorowanie zgodności	64
5.5. Podwykonawstwo	65
5.6. Rozwiązywanie problemów	67
5.7. Wyciąganie wniosków w odniesieniu do przyszłych zamówień	68

Drugie wydanie przewodnika opracowano w ramach umowy SI2.801176 – 728/PP/GRO/SME/18/D/021a pomiędzy Komisją Europejską a ICLEI (Samorządy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju), przy wsparciu Public Procurement Analysis (PPA).

Ani Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w jej imieniu nie odpowiada za możliwe wykorzystanie informacji zawartych w niniejszej publikacji.

Ważna uwaga

Niniejszy przewodnik ma pomóc nabywcom publicznym i zachęcić ich do stosowania dobrych praktyk. Jest to dokument o charakterze niewiążącym, który nie wpływa na prawa i obowiązki określone w przepisach UE. Może nie uwzględniać zmian w praktyce udzielania zamówień publicznych i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który pozostaje jedynym organem upoważnionym do interpretowania prawa Unii w wiążący sposób.

Koncepcje, pomysły i rozwiązania proponowane w niniejszym dokumencie nie naruszają przepisów krajowych i może istnieć konieczność dostosowania ich z uwzględnieniem krajowych ram prawnych.

Mimo że informacje zawarte w niniejszym przewodniku zostały starannie sprawdzone, Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za konkretne przykłady w nim wymienione.

Więcej informacji na temat Unii Europejskiej można znaleźć w internecie (<http://europa.eu>).

WPROWADZENIE

Celem społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych (SOZP) jest osiągnięcie korzystnych efektów społecznych zamówień publicznych. Zamówienia wywierają wpływ na ogromną liczbę osób: użytkowników usług publicznych, osoby zaangażowane w produkcję i realizację lub personel organizacji dokonującej zakupów. Poza osobami, których zamówienia dotyczą bezpośrednio, społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne mogą potencjalnie wpływać na szerszy rynek zarówno po stronie popytu, jak i po stronie podaży.

Dokonując zakupów w sposób rozsądny, nabywcy publiczni mogą wspierać możliwości zatrudnienia, podnoszenie i zmianę kwalifikacji siły roboczej, godną pracę, włączenie społeczne, równouprawnienie płci i niedyskryminację, dostępność, projektowanie dla wszystkich i etyczny handel oraz dążyć do osiągnięcia szerszej zgodności ze standardami społecznymi. W przypadku niektórych produktów, robót budowlanych i usług wpływ zamówień może być szczególnie znaczący, ponieważ nabywcy publiczni sterują dużą częścią rynku w sektorach takich jak inżynieria lądowa, opieka zdrowotna i transport.

Aby sprostać wyzwaniom społecznym, organy publiczne muszą zintensyfikować wysiłki w zakresie wszystkich aspektów zrównoważonego rozwoju (społecznych/etycznych, środowiskowych i ekonomicznych). Nabywcy publiczni są głównymi inwestorami w Europie, a ich wydatki stanowią obecnie ponad 14 % unijnego PKB. Wykorzystując swoją siłę nabywczą, by wybierać towary i usługi, które przynoszą korzystne efekty społeczne, mogą oni znacząco przyczynić się do zrównoważonego rozwoju. Niniejszy przewodnik może im pomóc w uwzględnianiu kwestii wymiaru społecznego zrównoważonych zamówień publicznych.

Trwająca pandemia COVID-19 prawdopodobnie wpłynie na zatrudnienie, zwiększy nierówności i niepewność oraz pogorszy warunki pracy pracowników na całym świecie, wywrze dalszą presję na świadczenie niektórych usług na rzecz osób oraz wpłynie na mniejsze przedsiębiorstwa. W swoich strategiach naprawy gospodarczej państwa członkowskie UE będą musiały zwiększać włączenie społeczne i sprawiedliwość społeczną poprzez kształcenie i zwiększanie umiejętności, zatrudnienie oraz spójność społeczną i terytorialną, a także zapewnić, aby transformacja ekologiczna i cyfrowa przyczyniła się do tworzenia miejsc pracy, trwałego wzrostu gospodarczego i odporności społeczno-gospodarczej. Społecznie odpowiedzialne praktyki nabywcze są potężnym instrumentem w zestawie narzędzi, którym dysponują administracje krajowe UE, służącym osiągnięciu tych celów.

Celem niniejszego dokumentu jest zwiększenie wiedzy nabywców publicznych na temat potencjalnych korzyści płynących z SOZP oraz objaśnienie w praktyczny sposób możliwości, jakie dają ramy prawne UE. Podczas opracowywania niniejszego przewodnika Komisja przeprowadziła szeroko zakrojone konsultacje z nabywcami publicznymi w celu zidentyfikowania dobrych praktyk i przykładów tego, co można osiągnąć. Przykłady te umieszczono w wielu miejscach w całym dokumencie.

Niniejszy przewodnik opracowano z myślą o nabywcach publicznych, ale także z nadzieją, że zainspiruje inne podmioty zaangażowane w zamówienia publiczne, czy to jako dostawcy lub usługodawcy, nabywcy prywatni, uczestnicy gospodarki społecznej, w tym przedsiębiorstwa społeczne, czy też organizacje pozarządowe.

W rozdziałach niniejszego przewodnika, poza samą procedurą przetargową, omówiono wszystkie aspekty procesu udzielania zamówień. Szczegółowo opisano, w jaki sposób na wszystkich etapach tego procesu można wprowadzić kwestie społeczne, i podano liczne przykłady na podstawie rzeczywistych praktyk stosowanych przez nabywców publicznych w całej UE. W rozdziałach 2–5 na końcu większości sekcji przedstawiono wykaz „dobrych praktyk”. Mają one dodatkowo pomóc w zrozumieniu tekstu, ponieważ stanowią konkretne podsumowanie najważniejszych punktów poruszanych w poszczególnych sekcjach oraz działań, które nabywcy publiczni mogą podjąć w praktyce, jeśli chcą włączyć społecznie odpowiedzialne podejście do procedury udzielania zamówień.

ROZDZIAŁ 1

Definicja i cel społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych oraz korzyści z nich wynikające

1.1. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne i ich definicja

Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne (SOZP) mają na celu łagodzenie skutków, jakie wywierają na społeczeństwo towary, usługi i roboty budowlane nabywane przez sektor publiczny. Zgodnie z tą koncepcją nabywcy publiczni nie są zainteresowani jedynie zakupem po najniższej cenie lub o najlepszej relacji jakości do ceny, ale również zapewnieniem, aby zamówienia publiczne przyniosły korzyści społeczne⁽¹⁾, oraz zapobieganiem niekorzystnym skutkom społecznym podczas realizacji zamówienia lub ich łagodzeniem. Nabywca publiczny może uwzględniać cele społeczne w całej procedurze udzielania zamówienia,

⁽¹⁾ W tym zapewnienie przestrzegania obowiązków i zasad ustanowionych w Traktacie oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, takich jak równość wobec prawa i niedyskryminacja.

pod warunkiem że mają niedyskryminujący charakter i są związane z przedmiotem zamówienia ⁽³⁾. W Unii Europejskiej SOZP należy realizować zgodnie z dyrektywami w sprawie zamówień publicznych z 2014 r. ⁽⁴⁾ oraz zasadami zapisanymi w Traktacie UE ⁽⁴⁾ i Karcie praw podstawowych, a także z umowami międzynarodowymi, takimi jak Porozumienie w sprawie zamówień rządowych WTO (GPA) i dwustronne umowy o wolnym handlu z rozdziałami dotyczącymi zamówień publicznych ⁽⁵⁾, oraz z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (UNCPRD) ⁽⁶⁾.

SOZP mogą być bardzo przydatne zarówno we wspieraniu zrównoważonego rozwoju, jak i dla osiągnięcia międzynarodowych, krajowych, regionalnych lub lokalnych celów społecznych. W ramach tej koncepcji postrzega się zamówienia publiczne jako strategiczny instrument służący wydawaniu pieniędzy publicznych w sposób efektywny i zrównoważony. Kwestie społeczne można połączyć z kryteriami ekologicznymi ⁽⁷⁾ i dotyczącymi zamknięcia obiegu w gospodarce ⁽⁸⁾ oraz zamówieniami na innowacje ⁽⁹⁾ w celu stosowania w zamówieniach publicznych bardziej kompleksowego podejścia do zrównoważonego rozwoju ⁽¹⁰⁾. Zwiększenie profesjonalizmu nabywców publicznych i wsparcia na ich rzecz może znacznie ułatwić skuteczne wykorzystanie kwestii społecznych i połączenie ich z innymi aspektami związanymi ze zrównoważonym rozwojem i jakością ⁽¹¹⁾.

Spółecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne pomagają organom publicznym w dostarczaniu wysokiej jakości usług i produktów swoim społecznościom, w osiąganiu dodatkowych korzyści społecznych i etycznych nawet w przypadku ograniczeń budżetowych, a zatem mogą pomóc w przeciwdziałaniu niekorzystnym skutkom kryzysu związanego z COVID-19. Odbudowa po pandemii będzie wymagała od organów publicznych UE wykorzystania wszystkich dostępnych narzędzi i instrumentów do przeciwdziałania niekorzystnym skutkom społeczno-gospodarczym. Bezprecedensowe środki finansowe, które będą dostępne w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, będą często wykorzystywane w ramach zamówień publicznych. Jest zatem niezwykle istotne, aby nabywcy publiczni mogli w pełni wykorzystać elastyczność przepisów dotyczących zamówień publicznych w celu zapewnienia, by środki te były wykorzystywane do osiągnięcia możliwie największego pozytywnego wpływu społecznego i gospodarczego na ich społeczności. Odejście od myślenia opartego na najniższej cenie i uwzględnienie kwestii związanych z integracją społeczną, równością, sprawiedliwym zatrudnieniem sprzyjającym włączeniu społecznemu oraz etycznymi dostawami są kluczowe dla uzyskania za pomocą tych zasobów jak największego ożywienia gospodarczego.

⁽³⁾ Ten podstawowy wymóg dla SOZP wyjaśniono w sekcji 4.1, a w wielu miejscach w całym przewodniku przedstawiono konkretne przykłady.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 1); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65); 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.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243). W dalszej części niniejszego dokumentu określa się je jako „dyrektywy w sprawie zamówień publicznych”.

⁽⁵⁾ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

⁽⁶⁾ UE zobowiązała się w szeregu umów międzynarodowych do zapewnienia dostępu do swojego rynku zamówień publicznych w odniesieniu do niektórych robót budowlanych, dostaw, usług i wykonawców z kilku państw trzecich. Jedyłą fakultatywną umową międzynarodową w WTO jest GPA, które otwiera unijny rynek zamówień publicznych przed innymi stronami porozumienia. Co więcej, szereg unijnych umów o wolnym handlu (FTA) zawiera rozdziały dotyczące zamówień publicznych. Jak podkreślono w art. 25 dyrektywy 2014/24/UE i art. 43 dyrektywy 2014/25/UE, nabywcy publiczni w UE muszą przyznawać robotom budowlanym, dostawom, usługom i wykonawcom sygnatariuszy wspomnianych umów i porozumienia traktowanie nie mniej korzystne niż traktowanie przyznane robotom budowlanym, dostawom, usługom i wykonawcom Unii w zakresie, w jakim objęto je w tych umowach i w porozumieniu. Poza tym zobowiązaniem wykonawcy z państw trzecich, którzy nie zawarli żadnej umowy przewidującej otwarcie unijnego rynku zamówień publicznych lub których towary, usługi i roboty budowlane nie są objęte taką umową, nie mają zapewnionego udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia w UE i mogą zostać z nich wykluczeni. Więcej informacji na temat udziału państw trzecich w postępowaniach o udzielenie zamówienia wszczynanych przez unijnych nabywców publicznych można znaleźć w dokumencie Komisji Europejskiej (2019) pt. „Wytyczne dotyczące udziału oferentów z państw trzecich w unijnym rynku zamówień publicznych oraz wprowadzania na ten rynek towarów z państw trzecich” C(2019) 5494 z 24.7.2019 (https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_pl).

⁽⁷⁾ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

⁽⁸⁾ Wskazówki dotyczące zielonych zamówień publicznych przedstawiono w wydanym w 2016 r. podręczniku pt. „Ekologiczne zakupy!”. (http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm).

⁽⁸⁾ Wskazówki dotyczące zamówień publicznych wspomagających zamknięcie obiegu w gospodarce przedstawiono w dokumencie „Zamówienia publiczne na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym” (http://ec.europa.eu/environment/gpp/circular_procurement_en.htm).

⁽⁹⁾ Wytyczne dotyczące zamówień innowacyjnych znajdują się w zawiadomieniu Komisji pt. „Wytyczne dotyczące zamówień publicznych na innowacje” (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/PL/C-2018-3051-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>).

⁽¹⁰⁾ W komunikacie Komisji skierowanym do instytucji pt. „Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy” wskazano „możliwości oferowane przez zamówienia publiczne jako strategiczne narzędzie wspierania celów w zakresie zrównoważonego rozwoju, celów polityki społecznej i innowacji”. Dalsze informacje można znaleźć w komunikacie pod adresem: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

⁽¹¹⁾ Aby uzyskać więcej informacji na temat profesjonalizacji zamówień publicznych, zob. zalecenie Komisji (UE) 2017/1805 z dnia 3 października 2017 r. w sprawie profesjonalizacji zamówień publicznych – Budowanie struktur na potrzeby profesjonalizacji zamówień publicznych oraz *ProcurComp EU*, Europejskie ramy dla specjalistów ds. zamówień publicznych: https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-unveils-procurement-competency-framework-public-procurement_en.

Niniejszy przewodnik zawiera szereg przykładów stosowania SOZP w praktyce pochodzących z całej UE, ukazujących różne podejścia i osiąganie rzeczywistych efektów, które mogą posłużyć jako źródło inspiracji. Więcej przykładów dobrych praktyk z UE i państw trzecich zawarto w dwóch sprawozdaniach pt. „Wdrażanie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych – 71 przykładów dobrych praktyk”⁽¹²⁾ oraz „Kupowanie z myślą o wpływie społecznym – dobre praktyki z różnych części UE”⁽¹³⁾ dostępnych na stronie internetowej Komisji poświęconej narzędziom przydatnym dla nabywców publicznych⁽¹⁴⁾.

1.2. Określenie i wykorzystywanie celów społecznych w zamówieniach publicznych

Nabywcy publiczni mogą uwzględnić określone kwestie społeczne w swoich decyzjach dotyczących zakupów na wiele sposobów. Poniżej przedstawiono niewyczerpujący wykaz przykładów celów społecznych, które można realizować za pomocą zamówień publicznych. Należy jednak pamiętać, że przestrzeganie podczas realizacji zamówienia obowiązkowych przepisów dotyczących kwestii społecznych i pracy nie jest dobrowolne, ale jest wymagane na podstawie dyrektyw w sprawie zamówień publicznych⁽¹⁵⁾. W rozdziałach 4 i 5 niniejszego przewodnika omówiono, w jaki sposób można rozwiązać te kwestie na poszczególnych etapach procedury udzielania zamówienia. Należy zdecydować, które z poniższych kwestii społecznych są istotne dla danego zamówienia, w zależności od celów i przedmiotu zamówienia.

Działanie na rzecz możliwości zatrudnienia i włączenia społecznego

SOZP mogą sprzyjać:

- możliwościom zatrudnienia dla młodzieży i pracowników w starszym wieku;
- równości płci (np. ułatwianie utrzymania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, zmniejszanie segregacji sektorowej i segregacji rynku pracy⁽¹⁶⁾, zapewnianie równego traktowania w miejscu pracy);
- możliwościom zatrudnienia dla osób doświadczających wykluczenia społecznego z powodu bezrobocia długotrwałego, bezdomności, dyskryminacji lub innych problemów;
- udziałowi w życiu społecznym i możliwościom zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w tym w drodze zapewnienia, aby środowisko pracy było inkluzywne i dostępne;
- wzmocnieniu polityki w zakresie różnorodności, włączenia społecznego i możliwości zatrudnienia osób z grup defaworyzowanych (np. pracowników migrujących, osób wywodzących się z mniejszości rasowych lub etnicznych, mniejszości religijnych, osób o niskim poziomie wykształcenia oraz osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym); oraz
- możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji dla wszystkich pracowników.

Zapewnienie możliwości na rzecz gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych

Organizacje gospodarki społecznej i przedsiębiorstwa społeczne⁽¹⁷⁾ mogą pomóc w stworzeniu możliwości zatrudnienia i włączenia społecznego, o których mowa powyżej, wykorzystując swoje wydatki do uzyskania społecznych zwrotów z inwestycji. Na przykład dyrektywy w sprawie zamówień publicznych przewidują możliwość wspierania włączenia społecznego za pomocą zastrzegania zamówień dla przedsiębiorstw społecznych zajmujących się integracją na rynku pracy lub tych wykonawców, u których co najmniej 30 % osób zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne lub pracownicy znajdujący się w szczególnie niekorzystnej sytuacji⁽¹⁸⁾. Zachęcają one również nabywców publicznych do rozważenia podziału zamówień na części, dzięki czemu mogą być one lepiej dostępne dla organizacji gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych⁽¹⁹⁾.

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/growth/content/making-socially-responsible-public-procurement-work-71-good-practice-cases_en

⁽¹³⁾ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3498035f-5137-11ea-aece-01aa75ed71a1>

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_pl

⁽¹⁵⁾ Art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE, art. 36 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE i art. 30 ust. 3 dyrektywy 2014/23/UE. Ten zestaw przepisów będzie dalej określany jako „klauzula społeczna i środowiskowa”. Więcej informacji szczegółowych na ten temat przedstawiono w sekcji 4.5.

⁽¹⁶⁾ Równość płci jest jedną z podstawowych wartości UE, prawem podstawowym i kluczową zasadą Europejskiego filaru praw społecznych. Zgodnie z Traktatami Unia jest zobowiązana do propagowania równouprawnienia płci we wszystkich swoich działaniach. Obejmuje to na przykład koncepcję równowagi płci, która dotyczy nie tylko niedostatecznej reprezentacji kobiet w sektorach zdominowanych przez mężczyzn, takich jak nauki przyrodnicze, technologia, inżynieria i matematyka (STEM), ale także niedostatecznej reprezentacji mężczyzn w sektorach takich jak opieka zdrowotna, społeczna i opieka nad dziećmi oraz szkolnictwo podstawowe.

⁽¹⁷⁾ Gospodarka społeczna obejmuje stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie, товариства ubezpieczeń wzajemnych i przedsiębiorstwa społeczne. Przedsiębiorstwa społeczne to organizacje, które – niezależnie od formy prawnej – łączą działalność gospodarczą z celem społecznym. Ich głównym celem jest wywieranie wpływu społecznego, a nie maksymalizacja zysku właścicieli lub udziałowców. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_pl

⁽¹⁸⁾ Art. 20 i 77 dyrektywy 2014/24/UE, art. 38 i 94 dyrektywy 2014/25/UE i art. 34 dyrektywy 2014/23/UE. Kwestię zastrzegania zamówień omówiono szerzej w sekcji 4.3.

⁽¹⁹⁾ Art. 46 dyrektywy 2014/24/UE i art. 65 dyrektywy 2014/25/UE.

Propagowanie godnej pracy

Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) stosuje następującą definicję godnej pracy ⁽²⁰⁾:

„Godna praca to praca, która jest produktywna i przynosi godziwy dochód, jest wykonywana w bezpiecznym miejscu z zapewnieniem ochrony socjalnej dla rodzin, stwarza lepsze perspektywy rozwoju osobistego i integracji społecznej, gwarantuje ludziom swobodę wyrażania opinii, zrzeszania się i uczestniczenia w podejmowaniu decyzji wpływających na ich życie oraz zapewnia równość szans i równe traktowanie wszystkich kobiet i mężczyzn”.

Zgodnie z tą definicją i zgodnie z Agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 ⁽²¹⁾ UE wspiera, w UE i w globalnych łańcuchach dostaw, następujące aspekty ⁽²²⁾:

- bezpieczeństwo zatrudnienia;
- sprawiedliwe wynagrodzenie;
- bezpieczne warunki pracy;
- ochronę socjalną;
- równość szans i równe traktowanie wszystkich kobiet i mężczyzn;
- równouprawnienie płci i niedyskryminację w dostępie do zatrudnienia;
- dialog społeczny; oraz
- ochronę praw w miejscu pracy.

Zapewnienie przestrzegania praw socjalnych i pracowniczych

Celem UE jest wspieranie postępu społecznego oraz poprawa warunków życia i pracy obywateli Unii ⁽²³⁾. Zamówienia publiczne przyczyniają się do realizacji tych celów poprzez zapewnienie, aby dostawcy:

- przestrzegali mających zastosowanie obowiązków w dziedzinie prawa socjalnego i prawa pracy, ustanowionych w prawie Unii, prawie krajowym, układach zbiorowych zgodnie z prawem UE;
- przestrzegali podstawowych konwencji MOP;
- przestrzegali zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, w tym zasady równości wynagrodzeń za pracę takiej samej wartości ⁽²⁴⁾ oraz propagowali równouprawnienie płci ⁽²⁵⁾;
- przestrzegali przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy; oraz
- zwalczali dyskryminację ze względu na np. płeć, wiek, niepełnosprawność, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, orientację seksualną i stwarzali równe szanse.

Dostępność i projektowanie dla wszystkich

Zamawianie towarów, usług i robót budowlanych, które są dostępne dla wszystkich, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, stanowi podstawowy aspekt SOZP i jest obowiązkowe w zamówieniach publicznych. Art. 42 dyrektywy 2014/24/UE i art. 60 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE stanowią, że: „specyfikacje techniczne sporządza się, z wyjątkiem przypadków należycie uzasadnionych, w taki sposób, aby uwzględnić kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowanie dla wszystkich”.

Przepis ten wspiera organy krajowe w przestrzeganiu Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych ⁽²⁶⁾, której stroną jest UE i wszystkie jej państwa członkowskie. Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych ustanawia zobowiązania w zakresie dostępności, a związany z nią Komitet Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych uznał prowadzenie zakupów z zachowaniem zasad dostępności za kwestię, która jest dla rządów kluczowa ⁽²⁷⁾.

⁽²⁰⁾ <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>

⁽²¹⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-holistic-approach-sustainable-development_en

⁽²²⁾ https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/employment-and-decent-work_en

⁽²³⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157>

⁽²⁴⁾ Zob. art. 157 TFUE i dyrektywa 2006/54/WE.

⁽²⁵⁾ Znaczenie równouprawnienia płci podkreślono w wytycznych politycznych Przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz we wszystkich pismach określających zadania skierowanych do członków Komisji, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

⁽²⁶⁾ Komentarz ogólny nr 2 do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych stanowi, że „w ramach przeglądu prawodawstwa dotyczącego dostępności państwa strony muszą również przeanalizować swoje przepisy dotyczące zamówień publicznych celem zapewnienia, aby ich procedury udzielania zamówień publicznych uwzględniały wymogi dostępności. Niedopuszczalne jest wykorzystywanie funduszy publicznych do tworzenia lub utrwalania nierówności, które nieuchronnie wynikają z niedostępnych usług i obiektów. Zamówienia publiczne należy wykorzystywać do wdrażania działań pozytywnych zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 4 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w celu zapewnienia dostępności i faktycznej równości osób z niepełnosprawnościami”.

⁽²⁷⁾ Zob. odpowiednio art. 9 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych i Komentarz ogólny nr 2 do tej konwencji.

W Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych ⁽²⁸⁾ uznano również „wagę indywidualnej autonomii osób niepełnosprawnych i ich samodzielności, w tym swobody dokonywania własnych wyborów” oraz że osoby te powinny mieć „szansę aktywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych dotyczących polityki i programów, w tym również tych, które ich bezpośrednio dotyczą”. Innymi słowy, nabywcy publiczni:

- powinni dążyć do udzielania zamówień z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i angażować je w proces zakupu. Ocenę potrzeb i angażowanie dostawców w celu zapewnienia efektywnych usług publicznych, które uwzględniają cele integracji społecznej i zawodowej oraz szczególne potrzeby użytkowników, omówiono w rozdziale 3 niniejszego przewodnika;
- muszą uwzględniać dostępność w specyfikacjach technicznych ⁽²⁹⁾, aby zapewnić osobom niepełnosprawnym dostęp na przykład do usług publicznych, budynków publicznych, transportu publicznego, informacji publicznej oraz towarów i usług ICT, w tym aplikacji internetowych; oraz
- mogą stosować kryteria udzielenia zamówienia do preferowania ofert zakładających wyższe standardy dostępności niż te określone w specyfikacjach technicznych;
- mogą również wprowadzać klauzule dotyczące realizacji w celu zapewnienia, aby zamawiane usługi były wykonywane w sposób gwarantujący dostępność efektu końcowego, na podstawie podejścia zakładającego projektowanie dla wszystkich.

Przestrzeganie praw człowieka i odniesienie się do kwestii związanych z etycznym handlem

Zamówienia publiczne można wykorzystywać do rozwiązywania problemów społecznych w łańcuchów dostaw, np. dotyczących praw człowieka ⁽³⁰⁾ lub zasad sprawiedliwego handlu. Poszanowanie podstawowych praw człowieka stanowi zasadniczy element wszelkich stosunków gospodarczych nawiązywanych przez państwo, jak określono w Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka ⁽³¹⁾. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) orzekł w 2012 r., że względy dotyczące sprawiedliwego handlu mogą stanowić element decyzji dotyczących zamówień publicznych ⁽³²⁾, a dyrektywy w sprawie zamówień publicznych to odzwierciedlają ⁽³³⁾.

Szeroki zakres zamówień publicznych ⁽³⁴⁾, jak również globalny charakter niektórych łańcuchów dostaw, wiążą się z ryzykiem, że zamówienia publiczne mogą być powiązane z przypadkami łamania praw człowieka. Wydarzenia takie jak pożar w Rana Plaza w Bangladeszu są dobrze znane, ale przypadki niebezpiecznych i nieludzkich warunków pracy występują również w Europie. Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych wymagają wykluczenia wykonawców skazanych prawomocnym wyrokiem za pracę dzieci i inne formy handlu ludźmi, a zgodność z podstawowymi konwencjami MOP ⁽³⁵⁾ powinna być weryfikowana przez wszystkich nabywców publicznych. W niniejszym przewodniku przeanalizowano również, w jaki sposób można chronić prawa człowieka w zamówieniach publicznych za pomocą:

- zwiększenia przejrzystości w łańcuchach dostaw, w tym poprzez monitorowanie podwykonawców i dalszych podwykonawców;
- analizowania konkretnych zagrożeń w ramach łańcuchów dostaw;
- wymagania od wykonawców i podwykonawców stosowania środków mających na celu poprawę warunków pracy pracowników w łańcuchu dostaw oraz przeciwdziałania potencjalnym lub stwierdzonym przypadkom łamania praw człowieka w procesie produkcji; oraz
- zachęcania dostawców do stosowania rygorystycznych kodeksów postępowania w zakresie odpowiedzialności społecznej.

⁽²⁸⁾ www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html

⁽²⁹⁾ W przypadku zamówień publicznych i obiektów użyteczności publicznej: zob. odpowiednio art. 42 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE, art. 60 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽³⁰⁾ Obejmuje to zapewnienie przestrzegania obowiązków i zasad ustanowionych w Traktacie oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, przestrzegania Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy, Międzynarodowej karty praw człowieka oraz Deklaracji praw ludów tubylczych ONZ.

⁽³¹⁾ Wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka są zbiorem wytycznych dla państw i przedsiębiorstw w zakresie zapobiegania naruszeniom praw człowieka popełnianym w ramach działalności gospodarczej, reagowania na nie i zaradzaniu im. Zostały one zatwierdzone przez Radę Praw Człowieka ONZ w czerwcu 2011 r. i są dostępne na stronie: www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles.

⁽³²⁾ Sprawa C-368/10, Komisja przeciwko Królestwu Niderlandów, pkt 91 i 92.

⁽³³⁾ Motyw 97 i art. 67 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2014/24/UE, motyw 102 i art. 82 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2014/25/UE oraz motyw 64 i art. 41 dyrektywy 2014/23/UE.

⁽³⁴⁾ Wyrażenie „zamówienia publiczne” stosuje się w niniejszym dokumencie bez rozróżnienia na zamówienia publiczne i koncesje.

⁽³⁵⁾ Art. 7 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

Świadczenie wysokiej jakości usług społecznych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalnych

W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych określono „tryb uproszczony” dla określonych usług społecznych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalnych, a także dla różnych innych kategorii ⁽³⁶⁾. Nabywców publicznych zachęca się do uwzględniania „jakości, ciągłości, dostępności, przystępności, możliwości korzystania z usług i ich kompleksowości, a także uwzględnienia szczególnych potrzeb różnych kategorii użytkowników, w tym grup defaworyzowanych i słabszych grup społecznych, oraz kwestii zaangażowania i upodmiotowienia użytkowników, jak również innowacyjności” ⁽³⁷⁾. Również przy zamawianiu usług społecznych można stosować standardy jakości, np. dobrowolne europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych z roku 2010 ⁽³⁸⁾. W sekcji 4.2 przeanalizowano, w jaki sposób nabywcy publiczni zastosowali tryb uproszczony, aby osiągnąć korzyści społeczne.

Wyznaczanie i osiąganie inteligentnych wartości docelowych SOZP w Nantes (Francja)

Cel zamówienia

Obszar metropolitalny Nantes stosuje odpowiedzialne zamówienia publiczne od 2001 r. W 2017 r. przyjęto Program na rzecz odpowiedzialnych zakupów (SPAR), aby zwiększyć spójność licznych inicjatyw opracowanych w ciągu poprzednich 15 lat oraz wzmocnić powiązania między działaniami związanymi z zamówieniami publicznymi a inicjatywami wspierającymi MŚP.

Podejście

W ramach SPAR opracowano wewnętrzny podręcznik dotyczący wdrażania odpowiedzialnych zamówień, w którym wskazano praktyczne metody i wsparcie dostępne lokalnie, oraz utworzono strukturę SPAR Governance w celu nadzoru nad opracowywaniem, wdrażaniem i monitorowaniem działań związanych z odpowiedzialnymi zamówieniami:

- na poziomie politycznym wszyscy właściwi wybrani członkowie rady metropolitalnej są informowani o przyszłych inwestycjach w celu podejmowania wspólnych decyzji o klauzulach społecznych i środowiskowych w odniesieniu do każdej z tych inwestycji. Członkowie ci regularnie oceniają również wpływ SPAR;
- na poziomie technicznym zespół ds. zamówień publicznych współpracuje z siecią ambasadorów społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w każdej dystrykcji. Nabywcy pomagają dyrekcjom operacyjnym we włączaniu klauzul społecznych i środowiskowych do ich zakupów oraz w ocenie jakości otrzymanych ofert.

Wyniki

Kluczowe osiągnięcia w zakresie SOZP w ciągu ostatnich dwóch lat w Nantes obejmują:

- klauzule dotyczące włączenia w 143 zamówieniach na roboty budowlane i 1 918 zamówieniach na usługi, co stanowi 326 448 godzin zatrudnienia osób zmagających się z trudnościami w dostępie do rynku pracy;
- skupienie się na zróżnicowaniu umów za pomocą klauzuli dotyczących włączenia w celu poszerzenia zakresu osób, których umowy dotyczą (np. zamówienia na roboty budowlane docierają do większej liczby bezrobotnych mężczyzn niż kobiet);
- klauzule dotyczące zwalczania dyskryminacji w szeregu próbnych umów, potwierdzone przyznaniem Nantes znaku wyróżniającego za różnorodność;
- stosowanie zamówień zastrzeżonych, które w stosownych przypadkach pozwalają Nantes ograniczyć przetarg do zakładów pracy chronionej.

Doświadczenia i wnioski

Powodzenie odpowiedzialnych zamówień wymaga przede wszystkim określenia, monitorowania i aktualizowania kryteriów społecznych i środowiskowych zawartych w polityce zamówień publicznych we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Wymaga to wskazania specjalnie na to przeznaczonych środków oraz wdrożenia odpowiednich narzędzi weryfikacyjnych.

1.3. Cele SOZP i korzyści z nich wynikające

Na najbardziej podstawowym poziomie SOZP mają na celu zapewnienie zgodności z zobowiązaniami prawnymi w obszarze społecznym. Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych zobowiązują państwa członkowskie UE do podjęcia „stosownych środków” w celu zapewnienia przestrzegania przez wykonawców podczas realizacji zamówień publicznych

⁽³⁶⁾ Tytuł III (art. 74–77) dyrektywy 2014/24/UE, tytuł III (art. 91–94) dyrektywy 2014/25/UE i art. 19 dyrektywy 2014/23/UE.

⁽³⁷⁾ Art. 76 dyrektywy 2014/24/UE i art. 93 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽³⁸⁾ Dobrowolne europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych, SPC/2010/10/8 final.

obowiązującego prawa Unii Europejskiej, prawa krajowego, układów zbiorowych oraz międzynarodowych przepisów prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy⁽³⁹⁾. Choć państwa członkowskie wdrożyły ten przepis w różny sposób, jasne jest, że w zamówieniach nie można pomijać obowiązków społecznych, w szczególności w celu ochrony przed nieuczciwą konkurencją ze strony wykonawców, którzy nie przestrzegają tych przepisów.

Już w deklaracji nr 22 dotyczącej osób niepełnosprawnych w Traktacie z Amsterdamu wskazano, że instytucje Wspólnoty muszą brać pod uwagę potrzeby osób niepełnosprawnych przy opracowywaniu środków mających na celu stopniowe ustanowienie rynku wewnętrznego⁽⁴⁰⁾. W Traktacie z Lizbony zobowiązano Europę do utworzenia „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego” oraz do „zwalczania wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz wspierania sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, solidarności między pokoleniami i ochrony praw dziecka”⁽⁴¹⁾. Skala zamówień publicznych i ich znaczenie dla rynku wewnętrznego sprawiają, że są one użytecznym narzędziem służącym do realizacji tych ambicji. SOZP mogą również przyczynić się do realizacji zobowiązań międzynarodowych, takich jak cele zrównoważonego rozwoju ONZ⁽⁴²⁾. Zrównoważony rozwój wymaga, aby wykonawcy słuchali osób, społeczności i grup społeczeństwa obywatelskiego i uwzględniali ich poglądy i prawa⁽⁴³⁾ – temat ten omówiono szerzej w rozdziałach 2 i 3.

Oprócz obowiązków określonych w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych i innych aktach prawnych stosowanie SOZP pomaga nabywcom publicznym w następujących kwestiach:

Rozpoznawanie ryzyka braku zgodności z prawem socjalnym i prawem pracy

Organizacje, które aktywnie wdrażają SOZP, mają większe szanse na rozpoznanie ryzyka braku zgodności z przepisami, które dotyczą bezpośrednio tych organizacji lub dostawców. Żadna instytucja publiczna nie chce się znaleźć w centrum skandalu z powodu wykrycia nielegalnych lub nieetycznych praktyk pracowniczych w jakiegokolwiek części łańcucha dostaw. Zasady i działania dotyczące SOZP pomagają w rozpoznawaniu ryzyka związanego z łańcuchem dostaw i minimalizowaniu go podczas udzielania zamówienia publicznego i zarządzania umowami.

Pobudzanie powstawania rynków świadomych społecznie

SOZP może stworzyć zapotrzebowanie na bardziej odpowiedzialną i zrównoważoną produkcję oraz zachęty do jej prowadzenia. Nabywcy publiczni mogą pobudzać innowacje i zwiększać konkurencję dzięki wymaganiu od uczestników rynku tworzenia nowych i bardziej zrównoważonych społecznie rozwiązań. Ponadto mogą wspierać rozwój przedsiębiorstw, które poza wynikami ekonomicznymi dążą do wywierania pozytywnego wpływu na ogół społeczeństwa, takich jak przedsiębiorstwa społeczne. Na przykład określanie w specyfikacji produktów ICT dostępnych dla osób niepełnosprawnych może pomóc we wprowadzeniu na rynek lepszych i bardziej przystępnych cenowo produktów.

Demonstrowanie wrażliwości społecznej władz

Można wykorzystać SOZP do upewnienia się, że wartości i potrzeby społeczności nie pozostaną bez odpowiedzi, jak również do zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania ogółu na społecznie odpowiedzialne działania rządów. W ten sposób SOZP mogą przyczynić się do zwiększenia poziomu zaufania publicznego do rządu. SOZP mogą mieć również pozytywny wpływ na pracowników realizujących kontrakt, którzy tworzą dodatkowe korzyści dla swoich społeczności.

Wspieranie integracji i włączenia

SOZP zachęcają do integracji i włączania często marginalizowanych grup społecznych (na przykład osób niepełnosprawnych, osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, mniejszości) w działalność rynkową. SOZP mogą stworzyć możliwości dla przedsiębiorstw, których właścicielami są przedstawiciele takich grup, jak również zapewnić szkolenia i miejsca pracy. SOZP pokazują również, w jaki sposób względy społeczne i gospodarcze mogą się wzajemnie wzmocniać, na przykład przedsiębiorstwa społeczne świadczące usługi publiczne w sposób, który tworzy dodatkową wartość dzięki efektom i skutkom społecznym.

⁽³⁹⁾ Art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE; art. 36 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE; art. 30 ust. 3 dyrektywy 2014/23/UE.

⁽⁴⁰⁾ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, deklaracja nr 22.

⁽⁴¹⁾ Art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

⁽⁴²⁾ <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html> i jak wskazano w dokumencie Komisji otwierającym debatę pt. „W kierunku zrównoważonej Europy 2030”, COM(2019) 22 z dnia 30 stycznia 2019 r.

⁽⁴³⁾ Już w deklaracji nr 22 dotyczącej osób niepełnosprawnych w Traktacie z Amsterdamu wskazano, że „konferencja uzgodniła, że podczas opracowywania środków określonych w art. 100a (obecnie art. 95) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską instytucje Wspólnoty uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych”.

Zapewnienie efektywności wydatków publicznych

Wielkość zamówień publicznych oraz wynikające z restrykcji budżetowych ograniczenia dotyczące bezpośredniej interwencji społecznej mogą uczynić zamówienia publiczne atrakcyjnym obszarem dla propagowania celów społecznych. Strategiczne zamówienia publiczne stwarzają możliwości wykorzystania istniejących, zaplanowanych budżetów na potrzeby rozwiązywania problemów społecznych w sposób pozytywny i innowacyjny.

1.4. Powiązania z unijną i międzynarodową polityką i prawodawstwem

W niniejszym przewodniku skupiono się na wymaganiach i możliwościach SOZP, które wynikają z dyrektyw w sprawie zamówień publicznych. Jednakże wiele innych instrumentów na poziomie unijnym i krajowym ma znaczenie dla SOZP i wpływa na sposób ich wdrażania. W niniejszej sekcji przedstawiono niektóre z najważniejszych aktów prawnych i polityk dotyczących SOZP.

Unijne prawo pracy i prawo o niedyskryminacji opracowano z myślą o ochronie pracowników w całej Europie. Takie przepisy zapewniają pracownikom prawa związane z równym traktowaniem i niedyskryminacją⁽⁴⁴⁾, informowaniem o warunkach pracy, godzeniem życia prywatnego i zawodowego⁽⁴⁵⁾, prawa związane z niestandardowymi umowami o pracę⁽⁴⁶⁾, regulacją czasu pracy, ochroną zdrowia i bezpieczeństwem oraz informowaniem pracowników i konsultowaniem się z nimi⁽⁴⁷⁾.

Przepisy te są wiążące dla wykonawców i podwykonawców w UE, a nabywcy publiczni muszą zapewnić ich wdrożenie we wszystkich miejscach pracy. Bardziej szczegółowe informacje na temat odpowiednich przepisów przedstawiono poniżej oraz w rozdziałach 4 i 5.

Komisja Europejska prowadzi dyskusje i współpracuje z różnymi zainteresowanymi stronami w państwach członkowskich UE w zakresie promowania dobrych praktyk dotyczących jakości pracy i godnej pracy w zamówieniach publicznych. W ostatnich latach europejscy partnerzy społeczni, a mianowicie związki zawodowe i organizacje pracodawców, opracowali, często przy finansowym wsparciu Komisji, szereg podręczników sektorowych dotyczących najkorzystniejszych ekonomicznie zamówień. Przewodniki te dotyczą usług gastronomicznych⁽⁴⁸⁾, prywatnych usług ochroniarskich⁽⁴⁹⁾ oraz usług sprzątania przemysłowego⁽⁵⁰⁾. W podręcznikach tych podkreślono korzyści płynące z zamawiania usług w oparciu o kryteria jakości i najlepszego stosunku jakości do ceny. W podręcznikach podano również konkretne przykłady z dziedziny zamówień na usługi ochroniarskie, sprzątania i gastronomiczne ilustrujące, jak podejście oparte na jakości wymaga zapewnienia pracownikom sprawliwych warunków pracy. Istnieje również podręcznik dotyczący zamówień publicznych w dziedzinie usług inżynierskich, który zawiera wskazówki dotyczące uwzględniania kwestii społecznych⁽⁵¹⁾.

Europejski filar praw socjalnych

W 2017 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja ogłosiły Europejski filar praw socjalnych określający zasady na rzecz bardziej sprawiedliwej i sprzyjającej włączeniu społecznemu Unii Europejskiej, stawiając priorytety społeczne w centrum agendy europejskiej⁽⁵²⁾.

⁽⁴⁴⁾ Jeżeli chodzi o obszary dotyczące zatrudnienia, zob. m.in. dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. L 141 z 27.5.2011, s. 1); dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22); dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16).

⁽⁴⁵⁾ Zob. min. dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią (Dz.U. L 348 z 28.11.1992, s. 1), dyrektywa 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1).

⁽⁴⁶⁾ Zob. m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz.U. L 327 z 5.12.2008, s. 9); dyrektywa Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. L 175 z 10.7.1999, s. 43).

⁽⁴⁷⁾ Przegląd unijnego dorobku socjalnego przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji SWD(2016) 50 final z 8.3.2016. Kolejne inicjatywy opracowane po tej dacie przedstawiono w kolejnych punktach.

⁽⁴⁸⁾ „Choosing best value in contracting food services” [„Wybór najkorzystniejszej oferty przy zamawianiu usług gastronomicznych”], https://contract-catering-guide.org/wp-content/uploads/2019/09/Catering-Services_Best-Value-Guide_EN_Web.pdf.

⁽⁴⁹⁾ „Buying quality private security services” [„Zakup wysokiej jakości prywatnych usług ochroniarskich”], http://www.securebestvalue.org/wp-content/uploads/2014/11/Best-Value-Manual_Final.pdf.

⁽⁵⁰⁾ „Selecting Best Value – A guide for public and private organisations awarding contracts for cleaning services” [„Wybór najkorzystniejszej oferty – podręcznik dla organizacji publicznych i prywatnych udzielających zamówień na usługi sprzątania”], <http://www.cleainingbestvalue.eu/the-guide.html>.

⁽⁵¹⁾ „How to derive MEAT criteria – Introducing quality criteria into public procurement” [„Jak opracować kryteria oferty najkorzystniejszej ekonomicznie – wprowadzenie kryteriów jakości do zamówień publicznych”], https://www.efcanet.org/sites/default/files/2020-01/MEAT%20booklet_final.pdf.

⁽⁵²⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_pl

W styczniu 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat pt. „Silna Europa socjalna na rzecz sprawiedliwej transformacji”⁽³⁾, w którym przedstawiono pierwsze rozważania na temat planu działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych. Wspomniano w nim również o społecznie odpowiedzialnych zamówieniach publicznych jako narzędziu umożliwiającym wykorzystanie istniejących funduszy w sposób, który wspiera włączenie społeczne i możliwości zatrudnienia.

Na szczycie UE przyjęto również konkretne przepisy, które wcielają w życie ambicje dotyczące bardziej sprawiedliwej i sprzyjającej włączeniu społecznemu Unii Europejskiej i mają wpływ na procedury udzielania zamówień publicznych. Dyrektywa (UE) 2019/1152 w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy ma na celu zapewnienie wszystkim pracownikom, w tym pracownikom zatrudnionym w „niestandardowych” formach pracy, dostępu do informacji na temat ich warunków pracy oraz zapewnienie, aby nie podlegali niesprawiedliwym warunkom. W szczególności wymaga ona, aby do 2022 r. wszyscy pracownicy w UE:

- mieli dostęp do przedstawionych na piśmie informacji na temat zasadniczych aspektów ich pracy od momentu rozpoczęcia stosunku pracy;
- nie byli objęci okresem próbnym dłuższym niż sześć miesięcy, chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności;
- mogli poszukiwać dodatkowego zatrudnienia, w warunkach obowiązywania zakazu stosowania klauzul wyłączności i bez narażania się na niekorzystne traktowanie oraz w sytuacji ograniczenia klauzul niezgodności;
- wiedzieli z rozsądnym wyprzedzeniem, kiedy będą pracować;
- otrzymywali pisemne odpowiedzi na wnioski o przeniesienie na inne, bardziej bezpieczne stanowisko pracy; oraz
- bezpłatnie przechodzili obowiązkowe szkolenia, które pracodawca ma obowiązek zapewnić.

Ponadto państwa członkowskie muszą wprowadzić przepisy zapobiegające nadużywaniu umów o pracę na żądanie, takich jak ustalenia, zgodnie z którymi pracownicy nie mają zagwarantowanej pracy ze strony pracodawcy (często określane jako „umowy zerogodzinowe”). W przypadku nieprzestrzegania przepisów przez pracodawcę pracownicy mają również do dyspozycji solidny zestaw przepisów służących do egzekwowania prawa.

Umowy w sprawie zamówień publicznych mogą zawierać postanowienia, które zapewniają przestrzeganie powyższych warunków przez pracodawców (zarówno wykonawców, jak i podwykonawców) oraz przewidują odpowiednie kary w przypadku ich naruszenia.

W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE, którą państwa członkowskie muszą transponować do dnia 2 sierpnia 2022 r., wprowadzono szereg nowych świadczeń podstawowych dotyczących urlopu związanego ze sprawami rodzinnymi oraz elastycznej organizacji pracy, w tym:

- urlop ojcowski: ojcowie/równoważni drudzy rodzice mają możliwość wzięcia co najmniej dziesięciu dni roboczych urlopu ojcowskiego w terminie zbliżonym do narodzin dziecka, za wynagrodzeniem co najmniej na poziomie wynagrodzenia chorobowego;
- wzmocnienie istniejącego prawa do czterech miesięcy urlopu rodzicielskiego poprzez uniemożliwienie przenoszenia dwóch z czterech miesięcy z jednego rodzica na drugiego oraz zapewnienie wynagrodzenia na odpowiednim poziomie. Rodzice mają również prawo wnioskować o wykorzystanie urlopu w sposób elastyczny;
- wprowadzenie urlopu opiekuńczego dla pracowników zapewniających osobistą opiekę lub wsparcie krewnemu lub osobie zamieszkującej z pracownikiem w tym samym gospodarstwie domowym. Pracujący opiekunowie mogą skorzystać z pięciu dni urlopu rocznie;
- rozszerzenie istniejącego prawa do występowania z wnioskiem o elastyczną organizację pracy (skrócony czas pracy, ruchomy czas pracy i elastyczność miejsca pracy) na wszystkich pracujących rodziców dzieci w wieku do co najmniej ośmiu lat oraz wszystkich opiekunów.

Również w tym przypadku umowy w sprawie zamówień publicznych mogą zawierać postanowienia zapewniające przestrzeganie tych warunków przez pracodawców, w tym zarówno wykonawców, jak i podwykonawców.

W najbliższej przyszłości wpływ na sposób realizacji zamówień publicznych mogą mieć również inne nadchodzące inicjatywy Komisji w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i praw pracowniczych (np. wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej⁽⁴⁾).

⁽³⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Silna Europa socjalna na rzecz sprawiedliwej transformacji” z dnia 14 stycznia 2020 r., COM(2020) 14 final.

⁽⁴⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 października 2020 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, COM(2020) 682 final. Ten wniosek ustawodawczy będzie wymagał przyjęcia przez unijnych współpracobawców i transpozycji na szczycie krajowym.

Europejski akt prawny w sprawie dostępności

W dyrektywie (UE) 2019/882 w sprawie wymogów dostępności produktów i usług ⁽⁵⁵⁾ – znanej jako europejski akt prawny w sprawie dostępności – określono wspólne normy i obowiązki w celu zharmonizowania wymogów w zakresie dostępności określonych produktów i usług. W rezultacie zapewni ona dostęp do produktów i usług osobom niepełnosprawnym i starszym dorosłym. Odzwierciedla ona również zobowiązanie wynikające z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, aby ułatwić państwom-stronom spełnienie obowiązków dotyczących dostępności. Pomaga również zapewnić, aby osoby niepełnosprawne miały szansę aktywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych dotyczących polityki i programów, w tym również tych, które ich bezpośrednio dotyczą. Dyrektywa obejmuje następujące produkty i usługi ⁽⁵⁶⁾:

- komputery i systemy operacyjne;
- terminale płatnicze i bankomaty;
- automaty biletowe i urządzenia do odprawy samoobsługowej;
- interaktywne terminale samoobsługowe udzielające informacji;
- smartfony;
- sprzęt telewizyjny związany z usługami telewizji cyfrowej;
- usługi telefoniczne i związane z nimi urządzenia;
- dostęp do audiowizualnych usług medialnych, takich jak przekaz telewizyjny i związane z nim urządzenia konsumencie;
- niektóre usługi związane z lotniczym, autobusowym, kolejowym i wodnym transportem pasażerskim;
- usługi bankowości detalicznej;
- książki elektroniczne;
- handel elektroniczny;
- odbiór zgłoszeń kierowanych pod jednolity europejski numer alarmowy 112.

Obowiązkowe wymogi dostępności dotyczące tych produktów i usług będą miały zastosowanie od 2025 r. ⁽⁵⁷⁾.

Zwiększenie dostępności fontann wodnych w Kraju Basków (Hiszpania)

Wprowadzenie/cel zamówienia

Aby rozwiązać problem odpadów plastikowych i zmniejszyć wydatki na wodę butelkowaną, Mutualia, dostawca usług socjalnych i opieki medycznej prowadzący 17 ośrodków usługowych w Kraju Basków, postanowił zainstalować fontanny wodne podłączone do publicznej sieci wodociągowej, oferując wodę wodociągową zamiast kupowania wody butelkowanej. Celem było zaoferowanie wysokiej jakości wody pitnej o różnej temperaturze.

Podejście

Zamówienia, którego wartość nie przekroczyła progu unijnego, udzielono na podstawie oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, ważonej według kryteriów ceny (50 %) i jakości (50 %). Kryteria jakościowe obejmowały kwestie związane z dostępnością, takie jak wysokość fontann i łatwość użytkowania przez osoby o ograniczonej sprawności ruchowej. Mutualia przyznała więcej punktów przedsiębiorstwu, które zaoferowało urządzenia dostarczające wodę, które były łatwe w obsłudze dla osób z problemami ze wzrokiem lub osób z ograniczoną sprawnością ruchową rąk lub ramion.

Wyniki

W styczniu 2019 r. Mutualia wprowadziła 40 nowych fontann wodnych w swoich 17 ośrodkach usługowych i zaopatrzyła swoich pracowników w butelki na wodę wielokrotnego użytku. Mutualia oszczędza szacunkowo 17 000 EUR rocznie na wodzie dla swoich pacjentów, pracowników i gości. W wyniku uwzględnienia wymogów w zakresie dostępności zwycięzca zaproponował większe przyciski znakujące rodzaj wody. Ponadto pozycja, w której znajdują się szklanki, ułatwia osobom na wózkach inwalidzkich ich pobieranie i napełnianie. Oprócz położenia szklanek Mutualia

⁽⁵⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (Dz.U. L 151 z 7.6.2019, s. 70).

⁽⁵⁶⁾ Art. 2 dyrektywy 2019/882/UE.

⁽⁵⁷⁾ Dyrektywa przewiduje zwolnienie dla przewozów miejskich i podmiejskich oraz przewozów regionalnych, jak również dla usług świadczonych przez mikroprzedsiębiorstwa (przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 osób z rocznym obrotem nieprzekraczającym 2 mln EUR lub bilansem rocznym nieprzekraczającym 2 mln EUR).

wzięła pod uwagę wysokość punktu, w którym napełnia się szklanki, przyznając więcej punktów automatom o niższej położonym otworze.

Doświadczenia i wnioski

Dzięki uwzględnieniu kryteriów dostępności Mutualia była w stanie zapewnić, aby wszyscy pacjenci i goście ośrodka zdrowia mogli korzystać z zakupionych fontann wodnych. Umożliwiając wszystkim dostęp do punktów uzupełniania wody, Mutualia nie tylko pomaga ludziom dbać o nawodnienie i pozostać w zdrowiu, ale także oszczędza koszty szacowane na 17 000 EUR i znacznie zmniejsza ilość odpadów z tworzywa sztucznego.

Źródło:

https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue_91_Case_Study_173_Mutualia.pdf

Zgodnie z art. 42 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE i art. 60 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE wymogi w zakresie dostępności określone w aktach prawnych UE należy uwzględnić w specyfikacjach technicznych, jeżeli zamówienie jest przeznaczone do użytku osób fizycznych, zarówno ogółu społeczeństwa, jak i pracowników nabywcy publicznego. Co więcej, dyrektywy 2014/24/UE i 2014/25/UE wymagają, by w przypadku gdy obowiązkowe wymogi w zakresie dostępności są przyjmowane w formie aktu prawnego Unii, specyfikacje techniczne określano – jeżeli chodzi o kryteria dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowanie dla wszystkich – przez odesłanie do tego aktu. Europejski akt prawny w sprawie dostępności ustanawia takie obowiązkowe wymogi dostępności produktów i usług, które są nim objęte. Obowiązkowe wymogi dostępności gwarantują, że produkty i usługi są projektowane i wytwarzane w taki sposób, aby zmaksymalizować ich przewidywalne wykorzystanie przez osoby niepełnosprawne. W miarę możliwości w produkcji lub na produkcji powinny być również umieszczone dostępne informacje na temat jego działania i jego funkcji dotyczących dostępności. W dokumentach zamówienia można odwoływać się do norm zharmonizowanych lub specyfikacji technicznych dotyczących wymogów w zakresie dostępności produktów lub świadczenia usług, opracowanych przez europejskie organizacje normalizacyjne, na przykład do normy EN 17161:2019 dotyczącej dostępności.

W przypadku produktów i usług nieobjętych zakresem stosowania europejskiego aktu prawnego w sprawie dostępności wymogi w zakresie dostępności zawarte w tym akcie nie są wiążące. Jeżeli jednak wspomniany akt prawny dotyczący dostępności lub inne przepisy UE określają zasady i obowiązki w zakresie dostępności w odniesieniu do produktu lub usługi, których cechy, elementy lub funkcje są zgodne z odpowiednimi wymogami określonymi w europejskim akcie prawnym w sprawie dostępności, można założyć, że są one również zgodne z pozostałymi przepisami, chyba że postanowiono inaczej. Nabywcy publiczni mogą w każdym przypadku podjąć decyzję o zastosowaniu wymogów dostępności, które wykraczają poza wymogi dostępności określone w prawie Unii. Europejski akt prawny w sprawie dostępności zawiera również dobrowolne wymogi dostępności dotyczące środowiska zbudowanego wykorzystywanego przez klientów korzystających z usług objętych tą dyrektywą. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o wprowadzeniu obowiązku przestrzegania tych wymogów ⁽⁵⁸⁾.

Zmieniona dyrektywa o delegowaniu pracowników

Pracownik delegowany oznacza osobę, która przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium państwa członkowskiego UE innego niż państwo, w którym zwyczajowo pracuje ⁽⁵⁹⁾. W UE pracuje około 3 mln pracowników delegowanych ⁽⁶⁰⁾, z czego wielu zajmuje się świadczeniem usług publicznych lub wykonywaniem robót budowlanych. Dyrektywę o pracownikach delegowanych ⁽⁶¹⁾ przyjęto w 1996 r. i znacząco zmieniono w 2018 r. Ma ona na celu zrównoważenie swobody świadczenia usług ponad granicami z ochroną pracowników. W ramach zmiany z 2018 r. wzmocniono zasadę równości między pracownikami delegowanymi a pracownikami w państwie przyjmującym, w tym zasadę jednakowego wynagrodzenia. Zgodnie ze zmienioną dyrektywą o pracownikach delegowanych ⁽⁶²⁾ pracownicy delegowani są objęci wszystkimi obowiązkowymi ⁽⁶³⁾ postanowieniami i warunkami dotyczącymi zatrudnienia w państwie przyjmującym w takich kwestiach, jak:

- a) maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku;
- b) minimalny wymiar płatnego corocznego urlopu wypoczynkowego;

⁽⁵⁸⁾ Motyw 49 i art. 4 ust. 4 dyrektywy (UE) 2019/882 oraz załącznik III do tej dyrektywy.

⁽⁵⁹⁾ Art. 2 dyrektywy 96/71/WE.

⁽⁶⁰⁾ Źródło: Delegowanie pracowników – sprawozdanie na temat dokumentów przenośnych A1 wydanych w 2018 r., Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, listopad 2019 r., dostępne pod adresem: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22302&langId=en>.

⁽⁶¹⁾ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1), zmieniona dyrektywą (UE) 2018/957.

⁽⁶²⁾ Dyrektywa (UE) 2018/957 musi zostać transponowana do prawa krajowego do dnia 30 lipca 2020 r. i nie może być stosowana przed tą datą. W przypadku sektora transportu drogowego przepisy dyrektywy o pracownikach delegowanych z 1996 r. mają nadal zastosowanie do czasu przyjęcia nowej dyrektywy o egzekwowaniu zmieniającej dyrektywę 2006/22/UE. Więcej informacji przedstawiono w opracowanym przez Komisję Europejską Praktycznym poradniku dotyczącym delegowania pracowników (2019): <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21472&langId=en>.

⁽⁶³⁾ Ustanowione przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne lub przez powszechnie lub ogólnie obowiązujące układy zbiorowe i orzeczenia arbitrażowe.

- c) wynagrodzenie wraz ze stawką za nadgodziny; punkt ten nie ma zastosowania do uzupełniających pracowniczych programów emerytalnych;
- d) warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa pracy tymczasowej;
- e) zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy;
- f) środki ochronne dotyczące warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet bezpośrednio po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży;
- g) równe traktowanie kobiet i mężczyzn, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji;
- h) warunki zakwaterowania pracowników, w przypadku gdy jest ono zapewniane przez pracodawcę pracownikom znajdującym się daleko od ich normalnego miejsca pracy;
- i) stawki dodatków lub zwrot wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania dla pracowników znajdujących się daleko od domu z powodów zawodowych.

Po upływie 12 miesięcy – lub, w przypadkach uzasadnionych przez pracodawcę, po upływie 18 miesięcy – do pracownika delegowanego zaczynają mieć zastosowanie wszystkie obowiązkowe postanowienia i warunki dotyczące zatrudnienia wynikające z prawa pracy państwa przyjmującego, z wyjątkiem: a) niektórych postanowień dotyczących zawarcia i rozwiązywania umowy o pracę, w tym klauzul o zakazie konkurencji; oraz b) uzupełniających pracowniczych programów emerytalnych.

Nabywcy publiczni powinni być świadomi tych wymogów podczas oceny ofert i monitorowania zgodności z prawem pracy.

Konwencje MOP

W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych wyraźnie wskazano podstawowe konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) ⁽⁶⁴⁾, a krajowe przepisy i regulacje dotyczące zamówień publicznych również często wymagają zgodności z konwencjami MOP. Osiem podstawowych konwencji dotyczy:

- 1) wolności związkowej i ochrony praw związkowych;
- 2) stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych;
- 3) pracy przymusowej lub obowiązkowej;
- 4) zniesienia pracy przymusowej;
- 5) najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia,
- 6) eliminowania najgorszych form pracy dzieci;
- 7) jednakowego wynagrodzenia;
- 8) dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu.

Utworzenie grupy zadaniowej do monitorowania warunków pracy dostawców w Kopenhadze (Dania)

Cel zamówienia

Kopenhaga podejmuje działania przeciwko dumpingowi socjalnemu poprzez włączanie do umów klauzul dotyczących pracy, aby zapewnić uczciwe warunki pracy wszystkim pracownikom zatrudnionym u dostawców i poddostawców.

Podejście

- 1) Sprawiedliwe wynagrodzenie i warunki pracy
- 2) Uczciwa konkurencja obejmująca wszystkie przedsiębiorstwa
- 3) Więcej miejsc na stażach i praktykach zawodowych dla uczących się osób młodych

Pracownicy dostawców miasta Kopenhaga i ich podwykonawców pracujący w Danii są uprawnieni do minimalnej stawki wynagrodzenia, w tym stawek za nadgodziny, maksymalnych okresów pracy i minimalnych okresów odpoczynku oraz minimalnego płatnego urlopu rocznego zgodnie z klauzulą dotyczącą pracy i dyrektywą.

⁽⁶⁴⁾ Załącznik X do dyrektywy 2014/24/UE, załącznik XIV do dyrektywy 2014/25/UE i załącznik X do dyrektywy 2014/23/UE.

Wyniki

Kopenhaga powołała dziewięciosobową grupę zadaniową, której zadaniem jest monitorowanie przestrzegania klauzul dotyczących pracy przez wszystkich dostawców, w tym podwykonawców. Grupa zadaniowa jest uprawniona do sprawdzania w dowolnym momencie wszystkich rodzajów miejsc pracy w Danii. Ścisłe monitoruje się płace i warunki pracy obowiązujące u dostawców działających w różnych branżach, takich jak budownictwo, sprzętanie i transport. Każdego roku przeprowadza się około 600 kontroli przestrzegania przepisów. Około jedna trzecia z nich to kontrole na miejscu, podczas gdy reszta to dochodzenia dotyczące warunków pracy konkretnych pracowników w oparciu o dokumentację dotyczącą płac, godzin pracy, podatków itp.

Grupa zadaniowa stosuje w swoich inspekcjach podejście oparte na analizie ryzyka, koncentrując swoje działania przede wszystkim na obszarach, w których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest uważane za najwyższe. W przypadku naruszeń rozpoczyna się dialog z pracodawcą. Jeśli nie widać poprawy, pracodawca musi zapłacić karę, a w ostateczności miasto ma prawo rozwiązać umowę.

Doświadczenia i wnioski

Okazało się, że podejście oparte na inspekcjach, realizowane przez własnych pracowników, jest bardziej skuteczne niż zlecenie monitorowania warunków pracy na zewnątrz. Ogólnie rzecz biorąc, główny wykonawca ponosi odpowiedzialność za wszystkie naruszenia w całym łańcuchu dostaw. Większość naruszeń ma miejsce w dalszej części łańcucha dostaw, u podwykonawców i dalszych podwykonawców. Gdy istnieje podejrzenie naruszenia umowy, kluczowe znaczenie ma zebranie informacji na temat tożsamości pracowników zatrudnionych na miejscu oraz ich dokładnych godzin pracy. Niekiedy może to być trudne zadanie. Kopenhaga rozpoczęła projekt pilotażowy, w ramach którego pracownicy muszą się rejestrować za pomocą karty identyfikacyjnej przy wejściu do miejsca pracy i jego opuszczeniu. System ten ułatwia identyfikację umów o podwyższonym ryzyku dumpingu socjalnego, ponieważ dostarcza informacji na temat liczby zatrudnionych pracowników, rodzaju pracy, formy zatrudnienia, godzin pracy itp.

Dyrektywa w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach ⁽⁶⁵⁾

Mniej niż 40 % przedsiębiorstw w UE otrzymuje zapłatę w terminach uzgodnionych w umowach. Skutki opóźnień w płatnościach wykraczają poza konkretne stosunki umowne, ponieważ mają one wpływ na całą gospodarkę. W przypadku opóźnień w płatnościach przedsiębiorstwa zmniejszają zatrudnienie, opóźniają płatności dla dostawców i odkładają na później plany inwestycyjne. Cały łańcuch dostaw staje się narażony na ryzyko i staje się mniej odporny.

Obowiązek terminowego regulowania płatności wynika z dyrektywy w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach ⁽⁶⁶⁾. Obowiązek ten ma zastosowanie zarówno w transakcjach handlowych między organami publicznymi a przedsiębiorstwami, jak i między przedsiębiorstwami. Nabywcy publiczni muszą zapewnić terminowe płatności swoim wykonawcom poprzez dokonywanie płatności w narzuconym przez dyrektywę terminie 30 dni (termin ten może wynosić 60 dni tylko w przypadku publicznych podmiotów krajowej służby zdrowia, gdy ma to zastosowanie) ⁽⁶⁷⁾. Ponadto nabywcy publiczni mogą podjąć pewne działania w trakcie procedury udzielania zamówień publicznych, aby zwiększyć prawdopodobieństwo, że podwykonawcy bezzwłocznie otrzymają zapłatę podczas realizacji zamówienia. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w sekcji 5.5.

ROZDZIAŁ 2

Strategia organizacyjna uwzględniania kwestii społecznych w zakupach**2.1. Włączanie SOZP do programu działań**

SOZP wymaga przywództwa i zaangażowania w ramach całych struktur zarządczych – od poziomu politycznego, poprzez kluczowych decydentów, aż po osoby odpowiedzialne za budżet. W niniejszym rozdziale przeanalizowano, jak można zapewnić takie zaangażowanie, i przedstawiono przykłady strategii organizacyjnych dotyczących SOZP.

Wskazywanie korzyści i możliwości

Zarówno w mniejszych, jak i większych społecznościach, SOZP może pomóc w osiągnięciu wymiernych postępów w realizacji celów społecznych, takich jak ochrona praw człowieka, propagowanie równości oraz tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy i zapewnianie włączenia. Dlatego zasadniczo uzyskanie poparcia na wysokim szczeblu dla wdrożenia SOZP powinno być łatwe.

⁽⁶⁵⁾ Więcej informacji można znaleźć pod adresem https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/late-payment_pl.

⁽⁶⁶⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.U. L 48 z 23.2.2011, s. 1).

⁽⁶⁷⁾ Art. 4 dyrektywy 2011/7/UE.

SOZP może również pomóc w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Na przykład w ramach celu zrównoważonego rozwoju ONZ nr 12 – „Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji” – wezwano rządy do promowania praktyk w zakresie zamówień publicznych pod kątem realizacji agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju (cel 12.7) ⁽⁶⁸⁾.

Odniesienie się do wyzwań i wątpliwości

Przyjęcie strategii SOZP wymaga odniesienia się do możliwych wątpliwości wysuwanych przez przywódców, kadre kierowniczą i osoby odpowiedzialne za budżet, w tym do kwestii zakładanych dodatkowych kosztów i zasobów potrzebnych do uwzględniania kwestii społecznych w zakupach.

Skutecznym sposobem na zademonstrowanie korzyści płynących z SOZP jest zilustrowanie ich działania w praktyce za pomocą przykładów pochodzących z własnej organizacji albo od innych nabywców publicznych. Niniejszy przewodnik zawiera wiele analiz przypadków ilustrujących zamówienia, które są racjonalne pod względem kosztów i społecznie odpowiedzialne.

Ponadto należy zwrócić uwagę na koszty niepodjęcia działań, takie jak ryzyko nadszarpnięcia reputacji, nieprzestrzeganie przepisów, nieosiągnięcie wartości docelowych lub pośrednie koszty problemów społecznych dla sektora publicznego.

Dobra praktyka

- Zapewnienie poparcia dla SOZP na wysokim szczeblu dzięki podkreśleniu związanych z nimi obowiązków i możliwości, jak również ryzyka wynikającego z braku działania. Argumenty należy poprzeć przykładami zamówień społecznych zrealizowanych w praktyce, które już przeprowadzono w swojej organizacji lub w innych podmiotach.

2.2. Określanie celów

Jak omówiono w rozdziale 1, w zamówieniach publicznych można napotkać wiele różnych kwestii społecznych. W określeniu kierunku podczas uwzględniania kwestii społecznych w zakupach pomoc może przygotowanie strategii SOZP.

Wskazanie celów już istniejących

Należy rozważyć oparcie celów dotyczących SOZP na obecnych priorytetach europejskich, krajowych, regionalnych lub lokalnych – takich jak włączenie społeczne lub tworzenie możliwości zatrudnienia dla grup defaworyzowanych. Należy określić te priorytety i rozważyć możliwy wkład, jaki mogłyby wnieść te zamówienia publiczne.

Przyporządkowanie polityk i działań w zakresie zamówień publicznych

Nabywca publiczny może już posiadać politykę zamówień publicznych, np. politykę dotyczącą zielonych lub zrównoważonych zamówień publicznych, lub strategię innowacyjną bądź przemysłowe skierowane do określonych sektorów. Należy przyporządkować istniejące cele i działania związane z zamówieniami publicznymi i wskazać możliwości dostosowania SOZP do tych celów.

Dzięki zidentyfikowaniu istniejących priorytetów i przyporządkowaniu obecnych polityk i działań związanych z zamówieniami publicznymi można wskazać cele społeczne o największym znaczeniu. Umocowanie SOZP w istniejących politykach i priorytetach może pomóc w uzasadnieniu uwzględnienia kwestii społecznych w zakupach oraz zwiększyć uwagę i zasoby dostępne w odniesieniu do SOZP.

Dobra praktyka

- Zrozumienie istniejących celów społecznych swojej organizacji i zastanowienie się, w jaki sposób są one zgodne z obecną polityką i praktyką zamówień publicznych. Identyfikacja potencjalnych synergii, braków lub barier w osiągnięciu celów społecznych za pomocą zamówień publicznych.

2.3. Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Skuteczne SOZP angażuje wiele zainteresowanych stron, a kluczowym krokiem przy opracowywaniu strategii organizacyjnej w zakresie uwzględniania kwestii społecznych w zakupach są konsultacje.

⁽⁶⁸⁾ Zob. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>.

Konsultacje z zainteresowanymi stronami na temat opracowywania strategii SOZP w Biurze ds. zamówień publicznych Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Niemcy

Cel zamówienia

Centrum Kompetencji ds. Zrównoważonych Zamówień Publicznych przy Federalnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (KNB) pracowało wraz z Federalnym Stowarzyszeniem na rzecz Technologii Informacyjnych, Telekomunikacji i Nowych Mediów (Bitkom) nad wspólną strategią dotyczącą zamówień publicznych na zrównoważone produkty i usługi ICT. Głównym celem tej wspólnej inicjatywy jest doprowadzenie do tego, aby nabywcy publiczni i dostawcy współpracowali na rzecz zapewnienia przestrzegania norm społecznych i uczciwych warunków pracy w globalnym łańcuchu dostaw produkcji ICT.

Podejście

Delegacja Bitkom, składająca się z dostawców różnej wielkości i o różnym portfolio produktów z sektora ICT, oraz KNB negocjowały w latach 2017–2019 trzecią wersję deklaracji. Zgodnie z tą deklaracją nabywcy publiczni w administracji federalnej, krajów związkowych i samorządowej będą mogli sprawdzić, czy duże zamówienia są przejrzyste aż do trzeciego etapu łańcucha dostaw, i zweryfikować, czy przy produkcji przedmiotu zamówienia przestrzegano społecznych norm pracy. Deklaracja obejmuje przestrzeganie podstawowych konwencji MOP oraz konwencji nr 1, 102, 131, 155 i 170. Po uzgodnieniu wersji roboczej przeprowadzono konsultacje z zainteresowanymi stronami. Ekspert z Bitkom i KNB zaprosili ponad 20 przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, kościołów i innych nabywców publicznych do złożenia uwag na temat deklaracji i wzięcia udziału w kolejnym spotkaniu. KNB i Bitkom wdrożyły niektóre sugestie bezpośrednio, podczas gdy inne zapisano w celu dalszej oceny lub odrzucono. Po opublikowaniu nowej deklaracji w maju 2019 r. KNB i Bitkom zaprosiły zainteresowane strony na kolejne spotkanie w celu wyjaśnienia decyzji podjętych w odniesieniu do proponowanych uwag i wkładów.

Wyniki

W wyniku konsultacji z zainteresowanymi stronami powstała zaktualizowana wersja deklaracji dotyczącej zobowiązań. Uwzględniono w wiele sugestii zgłoszonych przez zainteresowane strony, co pomogło w wyjaśnieniu niektórych aspektów deklaracji. Proces ten pomógł również KNB i Bitkom powiązać deklarację z działaniami dotyczącymi monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie. Zaktualizowana deklaracja, która nakłada na przedsiębiorstwa bardziej rygorystyczne niż poprzednio wymagania w zakresie weryfikacji, służy jako wzór dla zamawiania produktów i usług ICT przez podmioty sektora publicznego w Niemczech, które mogą wykorzystać deklarację do zagwarantowania, że dostawcy realizują umowy w sposób przejrzysty i zgodny ze społecznymi normami pracy. W przypadku umów o dużej skali przejrzystość może sięgać aż trzeciego etapu łańcucha dostaw.

Doświadczenia i wnioski

Proces angażowania zainteresowanych stron był pracochłonny, w szczególności jeśli chodzi o ocenę zgłoszonych uwag. Był on jednak pod wieloma względami pomocny, w szczególności w przypadku informacji zwrotnych dotyczących zrozumiałości i jasności normy. Dzięki temu procesowi strony mogły zrozumieć poglądy i potrzeby wszystkich zainteresowanych stron.

Konsultacje z zainteresowanymi stronami mogą obejmować ankiety lub wywiady bądź organizację warsztatów, seminariów i konferencji, na których spotykają się odpowiednie wewnętrzne i zewnętrzne zainteresowane strony oraz które zachęcają do stosowania wspólnego podejścia do odpowiedzialności społecznej za pomocą dialogu partycypacyjnego. Konsultacje powinny być dostępne w taki sposób, aby mogły w nich uczestniczyć osoby niepełnosprawne.

Ustalenie stanu wyjściowego w zakresie zamówień społecznych

Konsultacje z zainteresowanymi stronami mogą doprowadzić do ustalenia stanu wyjściowego w zakresie istniejących praktyk dotyczących zamówień społecznych. Na przykład, czy wymagania społeczne już się uwzględnia w niektórych przetargach? Czy rynek jest w stanie spełnić te wymogi? W jakim stopniu bieżące oczekiwania odzwierciedlają najlepsze praktyki na rynku?

Zebranie informacji zwrotnych i uwag ekspertów

Włączenie zainteresowanych stron w proces tworzenia strategii wzbogaca i ulepsza jej treść, a także może budować zaangażowanie w realizację jej celów.

Istnieją następujące rodzaje zainteresowanych stron, z którymi należy przeprowadzić konsultacje:

- nabywcy publiczni – eksperci ds. zakupów, których umiejętności są potrzebne do przygotowania przetargów i oceny ofert;
- użytkownicy – w tym pracownicy i obywatele oraz przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego (np. osoby niepełnosprawne i ich organizacje), którzy kształtują zapotrzebowanie na towary i usługi oraz wpływają na oczekiwania społeczne;
- partnerzy społeczni, a mianowicie organizacje pracodawców i związki zawodowe, którzy mogą pomóc w zapewnieniu najlepszych warunków pracy dla pracowników oraz zgodności z ustawodawstwem krajowym i układami zbiorowymi przed i w trakcie realizacji umów;
- przedsiębiorstwa (w tym organizacje gospodarki społecznej i przedsiębiorstwa społeczne) – potencjalni wykonawcy i podwykonawcy, którzy są źródłem informacji na temat obecnych praktyk, łańcuchów dostaw i możliwości poprawy;
- inne podmioty, które mogą być źródłem informacji na temat kwestii pracowniczych;
- organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), które stanowią źródło pomocnych materiałów i można się z nimi skonsultować celem uzyskania informacji;
- stowarzyszenia handlowe lub branżowe, które mogą mieć możliwość rozpowszechniania informacji i zbierania opinii uczestników rynku; oraz
- inne odpowiednie organizacje zewnętrzne – w tym organizacje pozarządowe i grupy obywatelskie, które odgrywają rolę w działaniu na rzecz odpowiedzialności społecznej, eksperci techniczni (np. ds. dostępności) i organizacje, których zaangażowanie może zwiększyć przejrzystość i rozliczalność strategii SOZP.

Identyfikacja możliwości w zakresie wspierania przedsiębiorstw społecznych w Söderhamn (Szwecja)

Cel zamówienia

Po złożeniu formalnego wniosku przez radę miejską miasto Söderhamn rozpoczęło proces badania możliwości wyznaczenia co najmniej dwóch zamówień w celu uwzględnienia w nich kryteriów społecznych i ukierunkowania ich na wspieranie włączenia społecznego i przedsiębiorstw społecznych.

Podejście

Przeprowadzono ocenę potrzeb i rozpoczęto dialog z przedsiębiorstwami społecznymi, aby skojarzyć potrzeby nabywcy z usługami dostępnymi w przedsiębiorstwach społecznych. Wynikiem oceny potrzeb i dialogu z przedsiębiorstwami społecznymi był przetarg na zakup dostaw koszy ze świeżymi owocami dla pracowników gminy raz lub dwa razy w tygodniu. Jedynie przedsiębiorstwa społeczne miały możliwość uczestniczenia i złożenia ofert dotyczących tego zamówienia, którego wartość nie przekraczała progu stosowania dyrektyw w sprawie zamówień publicznych.

Wyniki

Zwycięska oferta obejmowała dostawy ekologicznych, lokalnie wyprodukowanych koszy z owocami dostarczanych przez przedsiębiorstwo społeczne zajmujące się integracją na rynku pracy. Dostawca uzyskał możliwość zatrudnienia osoby, która była długotrwale bezrobotna, do dostarczania koszy z owocami. Koszt koszy był w pełni porównywalny z kosztem, który zostałby poniesiony w przypadku przedsiębiorstwa komercyjnego dostarczającego owoce w sektorze prywatnym. Ponadto dostawca otrzymywał wcześniej od gminy zasiłek pieniężny w wysokości 60 000 EUR rocznie, który przestał być potrzebny.

W 2016 r. zwycięski dostawca zatrudniał czterech pracowników, a w 2019 r. już dziewięciu. Od czasu wygrania tego pierwszego przetargu przedsiębiorstwo społeczne utworzyło również ośrodek, którego celem jest pomoc gminie we wspieraniu zakładania kolejnych przedsiębiorstw społecznych, przy czym zamówienia publiczne stanowią jedną ze strategii wzrostu. Wraz z dziewięcioma innymi przedsiębiorstwami społecznymi założyło również krajowe stowarzyszenie, którego celem jest zebranie wszystkich szwedzkich przedsiębiorstw społecznych zajmujących się integracją na rynku pracy na jednej stronie internetowej.

Doświadczenia i wnioski

Niewielkie zamówienie publiczne może być bardzo skuteczne. W tym przypadku miało ono pozytywny wpływ zarówno na komercyjny, jak i społeczny sukces dostawcy. Chociaż był to niewielki zakup, wciąż wymaga on czasu i poświęcenia ze strony nabywcy, wsparcia organizacyjnego oraz dostarczenia wskazówek.

Konsultacje z zainteresowanymi stronami bardzo się przydają na wszystkich etapach opracowywania strategii, od wstępnego uzgodnienia celów po wyznaczenie wartości docelowych, wdrożenie i monitorowanie SOZP. Organizacyjne podejście do SOZP ma sens tylko wtedy, gdy zainteresowane strony rozumieją charakter problemu, swoją rolę w jego rozwiązaniu oraz że ich działania mogą mieć pozytywny wpływ.

Dobra praktyka

- Konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, w celu lepszego zrozumienia barier i możliwości związanych z uwzględnieniem kwestii społecznych w zakupach oraz w celu zwiększenia zaangażowania zainteresowanych stron w działania związane ze SOZP.

2.4. Ocena ryzyka, ustalanie priorytetów w zakresie zamówień i wyznaczanie wartości docelowych

Ze względu na ograniczone zasoby większości nabywców publicznych nie jest możliwe jednoczesne zajęcie się wszystkimi kwestiami społecznymi dotyczącymi wszystkich produktów i usług. Ponadto nie wszystkie produkty i usługi charakteryzują się takim samym poziomem wpływu społecznego i ryzyka. Dlatego też racjonalnym rozwiązaniem może być skupienie się na mniejszej grupie produktów i usług, w przypadku których SOZP mogą mieć największy wpływ na zidentyfikowane cele społeczne.

Ocena ryzyka

Ocena ryzyka związanego z zakupami dokonywanymi przez daną organizację może posłużyć do określenia wpływu społecznego związanego z poszczególnymi kategoriami zakupów. Na przykład w niektórych sektorach występuje wyższy odsetek pracowników o słabszej pozycji na rynku lub większe różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn. Niektóre produkty mogą obejmować surowce lub składniki pozyskiwane ze stref konfliktu lub regionów o niskich normach pracy.

W ocenie ryzyka identyfikuje się te zdarzenia lub warunki, które mogą uniemożliwić realizację celów społecznych zamówienia. Ryzyko mierzy się za pomocą dwóch czynników: Jakie jest prawdopodobieństwo wystąpienia tych zdarzeń lub warunków? Jeżeli wystąpią, to w jakim stopniu wpłyną na cele społeczne?

Poniżej przedstawiono kwestie, które należy uwzględnić w ocenie ryzyka produktów i usług.

- Podstawowe warunki pracy – czy istnieje ryzyko, że w danej branży nie przestrzega się konwencji MOP lub odpowiednich norm krajowych bądź unijnych? Czy złe warunki są znanym problemem w procesie produkcji (np. tekstylia, elektronika, kostka brukowa) lub świadczeniu usług (np. dumping socjalny w gastronomii, sprzątnięciu i budownictwie)?
- Siła robocza – jaki rodzaj siły roboczej wykorzystuje się w produkcji lub do świadczenia usług i jakie ryzyko jest z tym związane? Na przykład, czy w danej branży korzysta się zazwyczaj z niestandardowych form pracy, np. umów zerogodzinowych, zatrudnia się pracowników bez dokumentów lub pracowników migrujących, czy też w branży występują różnice w traktowaniu pracowników ze względu na płeć, rasę lub inne czynniki?
- Ciągłość świadczenia usług – czy istnieje ryzyko, że zmiana dostawcy lub warunków istniejącego kontraktu wywrze niekorzystny wpływ na użytkowników usług? Analiza korzyści i ryzyka powinna uwzględniać możliwy wpływ na bezpieczeństwo i dobrobyt osób korzystających z usług oraz ich opiekunów. Jest to szczególnie istotne w przypadku usług społecznych wykorzystywanych do pomagania osobom znajdującym się w trudnej sytuacji, osobom starszym lub niepełnosprawnym.
- Związek z przedmiotem zamówienia – wymagania społeczne muszą być wystarczająco powiązane z *konkretnymi* produktami lub usługami będącymi przedmiotem zakupu (zob. rozdział 4). Powiązanie to może być trudniejsze do ustalenia w przypadku długich i złożonych łańcuchów dostaw, takich jak te w sektorze ICT. Należy rozważyć, na jakim najdalszym etapie łańcucha dostaw można ocenić ryzyko.

Jednym z modeli oceny ryzyka jest sklasyfikowanie – przy użyciu skali numerycznej – prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i jego konsekwencji w przypadku jego wystąpienia. Klasyfikacja ta mogłaby również stanowić część konsultacji z zainteresowanymi stronami. Produkty i usługi ocenione wysoko pod względem prawdopodobieństwa i konsekwencji, w przypadku których można ustalić wyraźny związek z przedmiotem zamówienia, należy potraktować priorytetowo.

Ocena ryzyka jest również istotna w przypadku poszczególnych przetargów. Pomaga ona określić punkty łańcucha dostaw lub świadczenia usług, w których ryzyko jest wysokie, oraz zapewnia przestrzeganie zasady proporcjonalności (co oznacza, że wymagania zawarte w przetargu są odpowiednie do osiągnięcia określonych celów społecznych i nie wykraczają poza to, co jest konieczne).

Długie i złożone globalne łańcuchy dostaw są mało przejrzyste, a nabywcy publiczni mogą mieć utrudniony dostęp do informacji. Wiele organizacji pozarządowych pracuje jednak nad tym, aby informacje te były bardziej dostępne, na przykład Electronics Watch⁽⁶⁹⁾ lub Swedwatch⁽⁷⁰⁾. Chociaż część z tych informacji może być poświęcona przede wszystkim handlowi detalicznemu i spożyciu publicznemu, są one nadal bardzo istotne w odniesieniu do podobnych produktów zamawianych przez sektor publiczny. Mogą one pomóc w identyfikacji ryzyka społecznego, któremu poświęcono istniejące narzędzia i programy weryfikacji, co pozwoli uniknąć nadmiernych ograniczeń konkurencji.

Ocena ryzyka w zamówieniach publicznych w Agencji ds. Zarządzania Publicznego i Administracji Elektronicznej (Difi), Norwegia

Cel zamówienia

Agencja ds. Zarządzania Publicznego i Administracji Elektronicznej (Difi) w Norwegii udostępniła nabywcom publicznym wykaz produktów obarczonych wysokim ryzykiem, aby pomóc im w zwiększaniu wiedzy na temat konieczności dokładania należytej staranności w kwestii przestrzegania praw człowieka. Dzięki temu wykazowi nabywcy publiczni mogą przydzielić odpowiednie zasoby na potrzeby oceny ofert oraz monitorowania kryteriów SOZP na etapie zawierania umowy. Wykaz obejmuje różne sektory, np. materiałów budowlanych, elektroniki i ICT, mebli, materiałów biurowych, tekstyliów i żywności, a także uwzględnia wszystkie poziomy procesu produkcyjnego – od wydobycia surowców do montażu końcowego.

Podjęcie

Difi zbiera dane do oceny ryzyka ze sprawozdań, artykułów, filmów i badań akademickich. Aby lepiej zrozumieć łańcuchy dostaw, przeprowadzono również wywiady z dostawcami oraz, w pewnym stopniu, z przedstawicielami organizacji/inicjatyw branżowych. Do rozpoznania łańcuchów dostaw wykorzystano dane handlowe, ponieważ przejrzystość i identyfikowalność są często ograniczone.

Wyniki

Wykaz Difi dotyczący wysokiego ryzyka jest źródłem użytecznych informacji na temat ryzyka w obrębie grup produktów, jak również szczegółowo w wybranych kategoriach produktów. Może on służyć jako narzędzie pomocnicze na potrzeby uwzględnienia zasady proporcjonalności w odniesieniu do tego, które grupy produktów i konkretne kategorie produktów należy wybrać podczas stosowania instrumentów SOZP w planowaniu działań związanych z zamówieniami publicznymi. Może również pomóc dostawcom produktów obarczonych wysokim ryzykiem w potraktowaniu priorytetowo kwestii dołożenia należytej staranności w kontekście przestrzegania praw człowieka w ich globalnych łańcuchach dostaw. Więcej informacji na temat wykazu dotyczącego wysokiego ryzyka można znaleźć pod adresem: <https://www.anskaffelser.no/public-procurement/socially-responsible-public-procurement/information-about-high-risk-products>

Doświadczenia i wnioski

Uzyskanie dostępu do informacji dotyczących łańcucha dostaw wiąże się z szeregiem nieodłącznych trudności. W większości przypadków brak przejrzystości wynika ze złożonej i dynamicznej sieci dostawców, począwszy od surowców, poprzez produkcję, aż po przybycie do Europy, lub w przypadku usług z faktu, że świadczą je podmioty krajowe i niekrajowe. Wykaz Difi dotyczący wysokiego ryzyka jest dla nabywców publicznych użytecznym narzędziem przy podejmowaniu decyzji dotyczących wyboru produktów w ramach SOZP. Korzystanie z wykazu może zmniejszyć ryzyko, że w łańcuchu dostaw produktów obarczonych wysokim ryzykiem doszło do naruszeń praw człowieka. Wykaz nie jest jednak kompletny. Produkty, które nie znajdują się obecnie w wykazie, nadal mogą być obciążone wysokim ryzykiem i w takich przypadkach nabywcy publiczni powinni zebrać więcej informacji na temat ryzyka związanego z prawami człowieka w odniesieniu do tych produktów i usług.

Ustalanie priorytetów w zakresie zamówień

Nie wszystkie zamówienia dają takie same możliwości realizacji celów społecznych. Ustalenie priorytetów może pomóc w zidentyfikowaniu zamówień o największym potencjalnym wpływie. Aby ustalić priorytety w zakresie zamówień, należy rozważyć następujące pytania:

- Jakie ryzyko społeczne lub potencjalne korzyści społeczne są związane z zamówieniem i jakie jest ich znaczenie?
- Czy wielkość i czas realizacji zamówienia są wystarczające, aby wpłynąć na praktyki dostawców? Jeśli nie, czy można współpracować z innymi organami publicznymi w celu łączenia zapotrzebowania w danej kategorii?

⁽⁶⁹⁾ Electronics Watch jest niezależną organizacją, której celem jest doprowadzenie do współpracy nabywców z sektora publicznego i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionach, w których produkuje się elektronikę, z ekspertami w dziedzinie praw człowieka i globalnych łańcuchów dostaw. Więcej informacji znajduje się pod adresem: <http://electronicswatch.org/en>.

⁽⁷⁰⁾ Swedwatch jest niezależną organizacją zajmującą się głównie naruszeniami praw człowieka i szkodami dla środowiska w różnych sektorach, w tym w sektorze spożywczym, metalurgicznym, pozyskiwania drewna, wydobywczym i tekstylnym. Więcej informacji znajduje się pod adresem: <https://swedwatch.org/en/teman/public-procurement/>.

- Czy rozwiązania alternatywne preferowane ze względów społecznych są dostępne i czy są przystępne cenowo? Czy uwzględnienie kwestii społecznych ograniczyłoby nadmiernie konkurencję?
- Jak długi jest łańcuch dostaw danego produktu? W jaki sposób zamówienia można skutecznie ukierunkować na punkt w łańcuchu dostaw, w którym pojawia się ryzyko lub mogą zostać osiągnięte korzyści?
- Czy cele społeczne można bezpośrednio ukierunkować za pomocą weryfikowalnych kryteriów dotyczących udzielania zamówień? Ewentualnie, czy istnieje skuteczniejszy sposób realizacji polityki przy użyciu innych narzędzi dostępnych dla nabywcy publicznego?
- Jak widoczna będzie akcja społeczna? Czy może ona przyczynić się do zwiększenia świadomości na temat kwestii społecznych w łańcuchach dostaw wśród pracowników, dostawców, a może nawet ogółu społeczeństwa? Czy istnieje ryzyko nadszarpnięcia reputacji w przypadku niepodjęcia działań w tym obszarze?
- Czy istnieje możliwość zastrzeżenia zamówienia dla organizacji społecznych, które bezpośrednio wspierają zatrudnienie osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych?

Innym czynnikiem brany pod uwagę przy ustalaniu priorytetów w zakresie zamówień, w szczególności w przypadku ustanowienia obowiązku stosowania SOZP, jest próg zamówienia, od którego wprowadzone zostaje stosowanie wymogów społecznych. Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych mają zastosowanie wyłącznie do przetargów, których wartość przekracza określone progi w zależności od charakteru zamówienia i podmiotu zakupującego⁽¹⁾. Można również realizować SOZP w zamówieniach poniżej tych progów lub w zamówieniach, które nie są objęte zakresem dyrektyw.

Wyznaczanie wartości docelowych

Wyznaczanie wartości docelowych świadczy o zaangażowaniu w cele społeczne, zwiększa motywację i tworzy ramy mierzenia postępów.

W każdej istotnej kategorii produktów lub usług należy ustalić konkretną wartość docelową związaną z określonym celem społecznym. Wartości docelowe zapewniające skuteczność są mierzalne (mogą być określone ilościowo), osiągalne (ustalone zgodnie z aktualnym poziomem odniesienia) i określają datę osiągnięcia.

Dobre praktyki

- Zrozumienie skutków społecznych swoich zamówień dzięki przeprowadzeniu oceny ryzyka. W stosownych przypadkach skonsultowanie się z ekspertami z innych działów swojej organizacji (np. działu pracy), związkami zawodowymi, dostawcami lub niezależnymi organizacjami pozarządowymi, aby lepiej zrozumieć łańcuchy dostaw i warunki pracy związane z zamawianymi produktami i usługami.
- Przygotowanie strategii SOZP przedstawiającej kategorii zamówień lub konkretne umowy, w przypadku których SOZP jest traktowane priorytetowo. Do każdego priorytetu należy wyznaczyć wymierną i osiągalną wartość docelową, którą należy osiągnąć w określonym terminie.

2.5. Uwzględnienie SOZP w procedurach i politykach udzielania zamówień publicznych

Przy wprowadzaniu SOZP do procedur i polityk udzielania zamówień publicznych należy wziąć pod uwagę takie kwestie, jak:

- ramy prawne i regulacyjne – w tym zgodność SOZP z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych oraz z międzynarodowymi zobowiązaniami UE;
- ramy instytucjonalne – w tym to, czy zamówienia są scentralizowane czy zdecentralizowane, i co to oznacza dla zarządzania i monitorowania SOZP;
- struktura zarządzania – w tym tworzenie nowych struktur w celu kierowania integracją SOZP, takich jak grupa robocza z udziałem kluczowych zainteresowanych stron, lub wyznaczenie orędowników SOZP w odpowiednich działach;
- przydzielanie obowiązków – w tym identyfikowanie liderów, ekspertów i nabywców na odpowiednich stanowiskach, którzy mogą kierować działaniami i zapewnić osiągnięcie wartości docelowych;
- dostęp do wiedzy specjalistycznej – w tym angażowanie ekspertów wewnątrz organizacji w kwestiach związanych z SOZP, współpraca z odpowiednimi działami lub organizacjami wewnętrznymi albo zewnętrznymi oraz docieranie do innych organizacji, które mogą być w stanie doradzać lub kierować wdrażaniem środków SOZP;
- dostępność kwalifikacji zawodowych i zasobów - należy rozważyć, czy konieczne są działania w zakresie budowania zdolności lub zapewnienie jasnych wytycznych i kryteriów.

⁽¹⁾ Aktualne progi są dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_pl.

Wspieranie integracji za pomocą komunikacji

Należy szeroko informować o celach SOZP, aby zintegrować je w ramach organizacji. Należy się upewnić, że w całej organizacji role i obowiązki personelu są jasno określone. Działania w zakresie komunikacji wewnętrznej mogą obejmować seminaria, biuletyny lub umieszczanie informacji w intranecie organizacji.

Niezbędne jest również prowadzenie komunikacji zewnętrznej. Informowanie rynku o celach społecznych z wyprzedzeniem, jeszcze przed publikacją ogłoszenia o zamówieniu, daje dostawcom czas na reakcję. Informowanie opinii publicznej o celach przyczynia się również do zwiększenia rozliczalności i daje przykład, który może zainspirować inne organizacje, jak również może pomóc w zbudowaniu konsensusu wokół praktyk obejmujących wykorzystanie względów społecznych.

Ponadto wymiana wiedzy z innymi nabywcami publicznymi na temat dobrych praktyk (lub możliwych do uniknięcia zagrożeń) może pomóc przyspieszyć proces uczenia się w zakresie SOZP. Taka wymiana wiedzy może odbywać się na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, a nawet międzynarodowym. W szczególności wymiana wiedzy wewnątrz UE może przyczynić się do podniesienia standardów wymaganych przez nabywców publicznych w całej Europie, promując większą odpowiedzialność społeczną jako normę.

Grupa robocza ds. społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w dziedzinie ICT w ramach sieci Procura+

Cel zamówienia

W ramach sieci Procura+ powstała grupa interesu ds. społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, której zadaniem jest promowanie wymiany informacji na temat działań w zakresie zamówień publicznych oraz wspieranie nabywców publicznych w zamawianiu sprzętu z dziedziny technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). W skład grupy wchodzi nabywcy publiczni z całej Europy, w tym Władze Wielkiego Londynu, miasto Sztokholm, rada miasta Barcelona, Advanced Procurement for Universities and Colleges Scotland (APUC) oraz miasto Haarlem.

Podejście

Członkowie grupy interesu komunikują się i wymieniają wiedzę na temat SOZP podczas regularnych spotkań zarówno na miejscu, jak i w internecie. Przy wsparciu Electronics Watch i ICLEI Europe grupa opracowuje kryteria, specyfikacje i klauzule uwzględniające odpowiedzialność społeczną w całym łańcuchu dostaw produktów ICT.

Wyniki

Dzieląc się swoimi doświadczeniami i przykładami najlepszych praktyk, uczestniczący nabywcy publiczni mogą poszerzać swoją wiedzę ogólną i specjalistyczną w zakresie SOZP. Grupa służy również jako platforma do nagłaśniania zbliżających się postępowań o udzielenie zamówienia i ułatwia komunikację między nabywcami publicznymi a potencjalnymi dostawcami i odsprzedawcami w zakresie ich potrzeb i zdolności. W ramach współpracy grupa opracowała specjalny zestaw kryteriów: „Jak dokonywać zamówień publicznych na uczciwie wyprodukowany sprzęt ICT – kryteria ustalone dla społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych”. W dokumencie uwzględniono kryteria kwalifikacji, specyfikację techniczną, kryteria udzielenia zamówienia i klauzule dotyczące realizacji zamówienia. Zestaw kryteriów jest ambitny, ponieważ w swoim zakresie wykracza poza poziom huty i obejmuje również kwestie na etapie wydobycia.

Doświadczenia i wnioski

Współpraca z innymi nabywcami z sektora publicznego i dzielenie się informacjami na temat rynku przynosi rezultaty, ponieważ pozwala nabywcom publicznym określić wspólne potrzeby i opracować strategie kupowania produktów wytwarzanych w sposób społecznie odpowiedzialny, które najlepiej odpowiadają tym potrzebom.

Dobra praktyka

- Włączenie strategii SOZP do działań związanych z zamówieniami publicznymi. Wyznaczenie obowiązków, rozważenie utworzenia grupy zarządzającej i szerokie komunikowanie celów w zakresie zamówień społecznych, tak aby pracownicy i dostawcy byli świadomi oczekiwań, a inni nabywcy publiczni byli zachęceni do podejmowania podobnych działań.

2.6. Monitorowanie i ocena postępów

Gromadzenie danych na temat osiągnięć w zakresie SOZP

Skuteczna realizacja SOZP wymaga ustanowienia systemu monitorowania, w ramach którego mierzy się postępy w kierunku osiągnięcia wyznaczonych wartości docelowych. Systemy monitorowania obejmują zarówno proste bazy danych, w których rejestruje się stosowanie kryteriów społecznych, jak i specjalistyczne systemy zintegrowane z platformami e-zamówień.

Włączenie monitorowania SPP do istniejących systemów sprawozdawczości we Flandrii (Belgia)

Cel zamówienia

Rząd Flandrii prowadzi prace w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych (ang. sustainable public procurement, SPP) od 2008 r., kiedy to w odniesieniu do swoich zamówień publicznych wyznaczył wartość docelową zakładającą osiągnięcie 100 % SPP do 2020 r. W latach 2009–2015 przyjęto dwa plany działania w celu ukierunkowania postępów na osiągnięcie tego poziomu, po czym SPP stały się częścią zintegrowanej strategii w zakresie zamówień publicznych. Ustanowiono w niej minimalne kryteria zrównoważonego rozwoju dla dziewięciu grup produktów oraz wskazówki i sugestie dotyczące kryteriów dla kolejnych 17 grup produktów. Zakupione produkty muszą spełniać te kryteria, aby dane zamówienie mogło być uznawane za zrównoważone we Flandrii.

Podejście

W 2017 r. monitorowanie SPP włączono do systemu zarządzania zamówieniami rządu Flandrii. Wszystkie zamówienia o wartości 30 000 EUR lub większej wymagają rejestracji w systemie zarządzania zamówieniami. Ponadto należy odpowiedzieć na dziewięć następujących obowiązkowych pytań związanych z SPP:

1. stosowanie zasadniczych kryteriów zrównoważonego rozwoju: w całości włączone do dokumentów zamówienia/niewłączone do dokumentów zamówienia lub włączone częściowo/zamówienie nie dotyczy grupy produktów, dla której określono niezbędne kryteria,
2. stosowanie innych kryteriów zrównoważonego rozwoju: w dokumentach zamówienia uwzględniono jedno lub więcej innych kryteriów zrównoważonego rozwoju/w dokumentach zamówienia nie uwzględniono innych kryteriów zrównoważonego rozwoju,
3. wymóg posiadania certyfikatów w zakresie zarządzania środowiskiem: obowiązuje i został włączony do dokumentów zamówienia/obowiązuje, ale nie został włączony do dokumentów zamówienia z określonych powodów/nie obowiązuje;
4. dostęp ograniczony do przedsiębiorstw społecznych: tak/nie;
5. część etapu realizacji zamówienia zarezerwowana jest dla przedsiębiorstw społecznych: tak/nie;
6. stosowanie klauzuli o niedyskryminacji: tak/nie;
7. stosowanie w dokumentach zamówienia klauzuli społecznej dotyczącej zatrudnienia, kształcenia i szkolenia: tak/nie;
8. stosowanie klauzuli etycznego postępowania: obowiązuje i zostało włączone do dokumentów zamówienia/obowiązuje, ale nie zostało włączone do dokumentów zamówienia z określonych powodów/nie obowiązuje – zamówienie nie dotyczy towarów obciążonych wysokim ryzykiem;
9. zamówienia innowacyjne: innowacje znajdują się na przedkomercyjnym etapie badań i rozwoju/innowacje znajdują się zarówno na etapie przedkomercyjnym, jak i komercyjnym/innowacje znajdują się na etapie komercyjnym (zamówienia publiczne na innowacje)/zamówienie nie ma aspektu innowacyjnego.

Doświadczenia i wnioski

Monitorowanie korzystania z narzędzia jest niezbędne, aby zagwarantować skuteczność. Po odnotowaniu spadku zgłaszanego wykorzystania SPP w latach 2015–2016 Flandria była w stanie pokonać istotne bariery na drodze do osiągnięcia swojej wartości docelowej na 2020 r., w tym włączyć klauzule zrównoważoności do wzorów dokumentów przetargowych i zidentyfikować umowy ramowe, w przypadku których konieczne jest podjęcie przyszłych działań.

Źródło:

http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura__case_studies/Procuraplus_case_study_Flanders.pdf
i <https://overheid.vlaanderen.be/monitoring-duurzame-overheidsopdrachten%20>

Największą skuteczność stwierdzono w przypadku powiązania monitorowania SOZP z istniejącymi systemami sprawozdawczości i procedurami audytu. Prawdopodobnie konieczne będzie dostosowanie systemów, w tym poprzez wprowadzenie nowych pól danych do oprogramowania monitorującego. Należy również rozważyć przeprowadzenie zewnętrznej, niezależnej kontroli wyników osiągniętych w zakresie SOZP, w tym analizy porównawczej dotyczącej nabywcy publicznego pod kątem jego wyników osiągniętych w przeszłości lub wyników innych organizacji.

Dokonywanie przeglądów i usprawnianie SOZP

Dokonywanie okresowych przeglądów wyników monitorowania, aby zapewnić postępy w osiąganiu wartości docelowych oraz zagwarantować, że działania przynoszą pożądany wkład w realizację celów.

Komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna wraz z osiągnięciem wartości docelowych założonych przez organizację. Następnie proces konsultacji i wyznaczania wartości docelowych rozpoczyna się od nowa – zapewniając ciągłą poprawę w zakresie celów społecznych.

Systemowe zmiany na rynku nie są możliwe, jeśli dobre wyniki ograniczają się do pojedynczych przypadków. SOZP może pomóc w wykazaniu zdolności rynku do spełnienia wyższych standardów, a informowanie o tym może pomóc w zwiększeniu oczekiwań szerszego grona zainteresowanych stron.

Dobra praktyka

- Monitorowanie realizacji SOZP i dokonywanie okresowych przeglądów wyników w celu zapewnienia postępów i wprowadzenia niezbędnych korekt do strategii lub praktyk dotyczących zamówień publicznych.

ROZDZIAŁ 3

Określanie potrzeb i planowanie zamówień

3.1. Rola oceny potrzeb w SOZP

Ocena potrzeb może być pierwszym krokiem w cyklu postępowania o udzielenie zamówienia w dążeniu do SOZP, poprzedzającym uruchomienie procedury przetargowej. Celem oceny potrzeb jest upewnienie się, że istnieje rzeczywiste zapotrzebowanie na towary, usługi lub roboty budowlane, oraz określenie możliwości zaspokojenia tego zapotrzebowania w sposób najbardziej odpowiedzialny społecznie. Ocena rzeczywistych potrzeb pod względem wyników wyznacza zakres i charakter wymagań, umożliwiając bardziej elastyczną i potencjalnie racjonalną pod względem kosztów reakcję ze strony rynku. W kontekście SOZP ocena potrzeb ma następujące cele:

- zagwarantowanie, że przedmiot zamówienia spełnia wymagania społeczne;
- opracowywanie zamówień publicznych i umów w sposób umożliwiający elastyczność w czasie i zapewniający możliwość udziału wielu rodzajów organizacji, w tym organizacji gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych, podmiotów nienastawionych na zysk lub wolontariuszy; oraz
- zwiększanie skutków i efektów społecznych: sprawdzenie, czy zamówienie stwarza możliwości osiągnięcia odpowiednich efektów społecznych i etycznych.

Przykłady tego, jak ocena potrzeb może wpłynąć na skutki i efekty społeczne w zamówieniach publicznych:

- władze lokalne wybierają bardziej elastyczne i zróżnicowane opcje w zakresie mobilności, aby zapewnić większą swobodę transportu dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami;
- władze lokalne świadczą usługi społeczne i usługi opieki dostosowane do potrzeb poszczególnych osób ze szczególnym uwzględnieniem aspektów związanych z płcią⁽⁷²⁾;
- departament rządowy umieszcza w zamówieniu na roboty budowlane klauzulę dotyczącą możliwości zatrudnienia i szkolenia dla osób bezrobotnych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji;
- szpital zwraca się do dostawcy sprzętu medycznego o zapewnienie przejrzystości w jego łańcuchu dostaw w celu monitorowania i weryfikacji warunków pracy pracowników we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Ocena potrzeb może przynieść oszczędności, jak również społeczne zwroty z inwestycji, co czyni ją istotną częścią przedkomercyjnego etapu zamówień publicznych. Może to wymagać zmiany kultury w organizacji – odejścia od myślenia w kategoriach liczby zakupionych jednostek na rzecz myślenia o tym, jak zaspokoić potrzeby w sposób zrównoważony i z myślą o efektach społecznych.

Konsultacje z użytkownikami

Użytkownicy korzystający z produktu, usługi lub pracy często nie są tymi samymi osobami, które je kupują. Mogą to być inne osoby z tej samej organizacji, pracownicy innego podmiotu publicznego lub obywatele (np. pacjenci szpitala, mieszkańcy, uczniowie, studenci). Konsultacje umożliwiają określenie problemów społecznych i zagwarantowanie, że zamówienie zostanie zaprojektowane w taki sposób, aby jak najlepiej wykorzystać wszelkie możliwości osiągnięcia pozytywnych skutków społecznych. Przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia można wykorzystać następujące techniki w celu przeprowadzania konsultacji z użytkownikami:

- opublikowanie kwestionariusza lub ankiety online, aby określić potrzeby i preferencje użytkowników;
- obserwowanie i analizowanie istniejących wzorców użytkowania;
- zaproszenie wszystkich zainteresowanych stron na spotkanie w celu dokonania przeglądu obecnych praktyk i wspólnego zaplanowania poprawy efektów społecznych w kolejnych zamówieniach; lub
- zaproszenie wszystkich użytkowników do udziału w demonstracjach dostawców, organizowanych w ramach wstępnych konsultacji rynkowych (zob. sekcja 3.2);
- zadbanie o dostępność kwestionariusza dla osób z niepełnosprawnościami.

⁽⁷²⁾ Ocena potrzeb może być również oparta na analizie dotyczącej płci. EIGE definiuje ją jako „krytyczną analizę tego, jak różnice dotyczące ról związanych z płcią, działań, potrzeb, możliwości i praw/uprawnień wpływają na mężczyzn, kobiety, dziewczęta i chłopców w określonych sytuacjach lub kontekstach. Analiza dotycząca płci bada relacje między kobietami i mężczyznami oraz ich dostęp do zasobów i kontrolę nad nimi, a także wzajemne ograniczenia, jakie napotykają”, zob.: EIGE, uwzględnianie aspektu płci, pojęcia i definicje.

Konsultacje z użytkownikami o szczególnych potrzebach w zakresie mobilności w Rotterdamie (Niderlandy)**Cel zamówienia**

W Rotterdamie z usług transportowych korzysta 30 000 obywateli o specjalnych potrzebach. Istnieją różne usługi dostępne dla różnych grup docelowych, co w przeszłości prowadziło do fragmentacji i niekiedy niewystarczalności usług. Rotterdam zdecydował się zintegrować wszystkie usługi w zakresie mobilności, wydajniej zarządzać swoją flotą pojazdów i w rezultacie zapewnić transport, który najlepiej służy potrzebom klientów.

Podejście

Rotterdam przeprowadził kompleksowe badania zorientowane na klienta, aby odkryć niezaspokojone potrzeby i prześledzić trasy podróży klientów, które wymagały multidyscyplinarnych rozwiązań. Miasto zastosowało innowacyjną procedurę zamówień publicznych w oparciu o zobowiązania przyszłościowe (ang. Forward Commitment Procurement), w ramach której zakomunikowało rynkowi swoje potrzeby społeczne i pożądane efekty przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia i zgodziło się na zakup nowo powstałej usługi, jeśli będzie ona zgodna ze specyfikacją. W procesie dialogu rynkowego przedstawiciele grup użytkowników końcowych przekazali bezpośrednie informacje zwrotne.

Wyniki

Zwycięski wykonawca to konsorcjum różnych podmiotów rynkowych, w tym MŚP, które obecnie realizuje usługę transportową zorientowaną na użytkownika, w której uwzględniono mechanizmy ciągłego doskonalenia. W ramach tej usługi istnieje możliwość dostosowania mobilności do indywidualnych potrzeb (w tym indywidualnego budżetu przeznaczanego na mobilność), dzięki czemu Rotterdam może na co dzień uwzględniać osobiste preferencje i cechy użytkowników. Klientom zapewniono również osobiste wsparcie i instruktaż w nauce bardziej samodzielnego podróżowania, aby zwiększyć ich autonomię. Dodatkowo kierowcy są w bezpośrednim kontakcie z organizacjami działającymi na rzecz dobrostanu, aby móc monitorować potrzeby klientów i reagować na nie. Prawie wszystkie zamówione pojazdy są bezemisyjne (z napędem elektrycznym), a roczna kwota społecznego zwrotu z inwestycji przekracza 2 mln EUR.

Doświadczenia i wnioski

Nie należy lekceważyć złożoności i zasobów niezbędnych do prowadzenia konstruktywnego dialogu. Proces ten należy rozpocząć jak najwcześniej, aby uzyskać wszystkie wymagane informacje od użytkowników i dostawców, ocenić prawne aspekty podejścia i upewnić się, że rozwiązanie dostosowane do potrzeb użytkownika pokrywa się z nimi w największym możliwym stopniu.

Utworzenie deklaracji potrzeb

Na podstawie informacji zebranych w ramach konsultacji z użytkownikami powinno być możliwe sformułowanie prostej deklaracji potrzeb, w której opisano powód zakupu i uwzględniono wszelkie alternatywy wobec zakupu.

Deklarację potrzeb można wykorzystać zarówno do opracowania uzasadnienia biznesowego dla zamówienia, jak i do informowania dostawców podczas wstępnych konsultacji rynkowych i składania ofert. Kluczowe zainteresowane strony, takie jak użytkownicy usług, obywatele lub organizacje pozarządowe, mogą zostać poproszone o dokonanie przeglądu, zakwestionowanie i zatwierdzenie deklaracji potrzeb z perspektywy społecznej.

Dobra praktyka

- Uczynienie z oceny potrzeb jednego z pierwszych działań w ramach procesu udzielania zamówień. Konsultacje ze współpracownikami i użytkownikami końcowymi pomagają zagwarantować, że kupowany jest właściwy produkt lub usługa, i odbywa się to w sposób, który może przynieść pozytywne efekty społeczne.

Przykład SOZP w deklaracji potrzeb

Zamówienie nabywcy publicznego na usługi sprzątnia, obejmujące codzienne sprzątnie wszystkich budynków komunalnych, wymaga odnowienia.

W celu wypełnienia swoich zobowiązań dotyczących polityki społecznej, po przeprowadzeniu konsultacji z obecnymi pracownikami i innymi zainteresowanymi stronami, nabywca publiczny wymaga, aby zamówienie zostało zrealizowane z uwzględnieniem następujących kwestii społecznych:

- uczciwe wynagradzanie pracowników, w tym za wszelkie przepracowane nadgodziny;
- system przebiegu i oceny kariery, w tym szkolenia i dostosowane harmonogramy uczestnictwa w kursach;

- godzenie życia zawodowego z rodzinnym, zatrudnienie w oparciu o umowy w pełnym lub niepełnym wymiarze godzin uwzględniające przyjazne dla rodziny harmonogramy i zmiany;
- ochrona zdrowia w miejscu pracy dzięki stosowaniu nieszkodliwych środków czyszczących.

3.2. Dialog rynkowy

Przed ogłoszeniem zamówienia konsultacje rynkowe zazwyczaj przeprowadza się w celu określenia potencjalnych dostawców oraz odpowiednich produktów i usług. Dostawcy są powiadamiani o czasie, jaki mają na przygotowanie się do składania ofert; na przykład przedsiębiorstwa działające na rzecz uwzględniania aspektu płci i przedsiębiorstwa społeczne mogą tworzyć partnerstwa w celu wzmocnienia efektów społecznych.

Niektóre procedury – w szczególności dialog konkurencyjny lub procedury konkurencyjne z negocjacjami – mogą również stwarzać większe możliwości w zakresie dialogu z oferentami w trakcie procesu składania ofert. Po zakończeniu przetargu oferentom należy zapewnić możliwość omówienia wyników oraz przekazać wskazówki dotyczące tego, w jaki sposób mogą poprawić swoją ofertę społeczną w kolejnych przetargach.

Dzięki dialogowi rynkowemu w kwestii SOZP można:

- określić potencjalnych oferentów i rozwiązania o pozytywnych skutkach społecznych;
- budować zdolność rynku w zakresie zaspokajania potrzeb i wymagań społecznych;
- wpływać na opracowywanie zamówień publicznych i umów, tak aby kryteria społeczne były adekwatne, związane z przedmiotem zamówienia, osiągalne i niedyskryminujące;
- pomagać dostawcom w składaniu ofert, w których silnie zaakcentowano kwestie społeczne; oraz
- udzielać dostawcom informacji zwrotnych po zakończeniu procedury.

Korzyści płynące z dialogu rynkowego obejmują lepsze planowanie i zarządzanie SOZP, zwłaszcza gdy jest on prowadzony w ramach procesu oceny potrzeb. Działania te przyczyniają się również do lepszego zrozumienia przez nabywców publicznych zdolności potencjalnych oferentów w zakresie realizacji celów i ambicji społecznych. Dialog może zwiększyć zaufanie do zamawiającego i jego wiarygodność wśród dostawców, a wielu z nich z zadowoleniem przyjmuje możliwość reagowania na wymagania społeczne jeszcze przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia. Podsumowując, dialog rynkowy może pomóc w stworzeniu warunków niezbędnych do realizacji celów w zakresie SOZP zarówno wewnątrz przez nabywcę publicznego, jak i na rynku.

3.2.1. Wstępne konsultacje rynkowe

Przepisy UE wyraźnie zezwalają na wstępne konsultacje rynkowe z dostawcami, stanowiąc, że ⁽⁷³⁾: „Przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia instytucje zamawiające mogą przeprowadzić konsultacje rynkowe z zamiarem przygotowania zamówienia i poinformowania wykonawców o swoich planach i wymaganiach dotyczących zamówienia”. Stanowią one również, że w ramach konsultacji rynkowych można szukać doradztwa niezależnych ekspertów, władz lub uczestników rynku, pod warunkiem że nie powoduje ono zakłócenia konkurencji ani naruszenia zasad niedyskryminacji i przejrzystości.

W praktyce kluczowe znaczenie ma zapewnienie, aby wstępne konsultacje rynkowe ogłaszano w sposób przejrzysty i z dużym wyprzedzeniem. Ponadto wszelkie informacje przekazywane uczestnikom podczas konsultacji rynkowych są również udostępniane innym wykonawcom, którzy nie mogą wziąć udziału w konsultacjach rynkowych, a także zapewnia się im odpowiedni czas na składanie ofert. Nabywcy publiczni są odpowiedzialni za zapewnienie równego traktowania wszystkich oferentów w postępowaniach o udzielenie zamówienia, tak więc konsultacje rynkowe nie powinny skutkować niesprawiedliwą przewagą ani stawiać oferenta w niekorzystnej sytuacji ⁽⁷⁴⁾.

3.2.2. Przygotowanie do wstępnych konsultacji rynkowych

Pierwszym krokiem w ramach każdej procedury wstępnych konsultacji rynkowych jest rozważenie, jakie powinny być efekty zamówienia – w tym efekty społeczne. Ważnym działaniem przygotowawczym jest również wybranie odpowiedniego zespołu, który dokona rozeznania rynku. Należy zaangażować pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi, pracowników technicznych i kierowników oraz, w stosownych przypadkach, użytkowników końcowych, a także ekspertów wewnętrznych lub zewnętrznych posiadających specjalistyczną wiedzę na temat społecznych aspektów zamówienia.

⁽⁷³⁾ Art. 40 dyrektywy 2014/24/UE. Podobny przepis dotyczący zamówień w sektorach użyteczności publicznej zapisano w art. 58 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽⁷⁴⁾ W niektórych przypadkach konsultacje rynkowe przeprowadzone przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia – mimo że nadal będą korzystne dla przygotowania zamówienia – mogą prowadzić do nieuniknionych zakłóceń konkurencji. Może to mieć miejsce na przykład wtedy, gdy prowadzi do tego, że jeden lub kilku z konkurentów ma pewną przewagę nad potencjalnymi oferentami, którzy nie uczestniczyli w konsultacjach. W takich okolicznościach, jeżeli nie można podjąć innych, mniej inwazyjnych działań w celu zapewnienia konkurencji na równych zasadach (takich jak udostępnienie określonych informacji wszystkim oferentom lub odpowiednie sformułowanie warunków zamówienia), konieczne może być wykluczenie kandydatów lub oferentów, którzy brali udział w przygotowaniu zamówienia, aby zaradzić takim zakłóceniom.

Następnie należy dokonać analizy rynku, aby zastanowić się, w jaki sposób dostawcy mogliby zaspokoić potrzeby społeczne w zakresie planowanych produktów, usług lub robót budowlanych. Należy wziąć pod uwagę następujące kwestie:

- Czy rynek jest wystarczająco dojrzały, aby spełnić wymagania społeczne? Czy obecnie działający dostawcy są w stanie zaspokoić potrzeby społeczne, czy też na rynek wchodzi nowi dostawcy, którzy proponują innowacje społeczne?
- Czy rynek będzie technicznie zdolny do spełnienia wymagań społecznych? Na przykład, czy dostawcy mogą reagować na żądania informacji o warunkach pracy w łańcuchu dostaw lub na klauzule dotyczące korzyści społecznych związanych z tworzeniem miejsc pracy? W jaki sposób takie zobowiązania będą weryfikowane i egzekwowane?
- Ilu dostawców jest w stanie spełnić wymagania? Czy zdolność rynku oznacza, że o udzielenie zamówienia będzie konkurować wiele podmiotów, czy też wymagania społeczne będą potencjalnie ograniczać oferty?
- Czy wymagania społeczne mogą połączyć dostawców stosujących różne modele biznesowe, takich jak organizacje gospodarki społecznej i przedsiębiorstwa społeczne, w innowacyjny społecznie sposób? Jak ten proces będzie działać i w jaki sposób można uwzględnić promowanie go na etapie projektowania zamówienia?
- Czy dostawcy działają w inny sposób lub dostarczają inne towary lub usługi na różnych obszarach geograficznych i jak wpłynęłoby to na społeczne aspekty oferty?

Zintegrowane badania i analiza danego rynku mogą ujawnić już dostępne społecznie odpowiedzialne rozwiązania lub też dostawcy mogą pracować nad nowymi produktami i podejściami, które mogą zaspokoić potrzeby społeczne.

Oprócz tego przed bezpośrednim skonsultowaniem się z rynkiem należy porozmawiać ze znajomymi osobami pracującymi u innych nabywców publicznych, aby dowiedzieć się, co kupują w celu rozwiązania problemów społecznych oraz jakie wyciągnęli wnioski. Zrozumienie, co się sprawdza (lub nie sprawdza) u innego nabywcy publicznego może również skłonić decydentów i mniej chętnie do podejmowania ryzyka znajome osoby do przyjęcia nowego społecznego podejścia do zamówień publicznych.

3.2.3. *Jak zaangażować rynek*

Istnieje kilka strategii i metod angażowania rynku. Wiele zależy od dostępnych zasobów i czasu oraz od poziomu wymaganych innowacji społecznych.

Kwestionariusze dotyczące dostawców i rynku

Kwestionariusze są użyteczną i stosunkowo szybką metodą pozyskiwania informacji oraz oceny poziomu zainteresowania i zdolności dostawców do dostarczania rozwiązań społecznych. Kwestionariusze należy ogłaszać jak najszerszej z myślą o uzyskaniu jak największego udziału dostawców.

Analiza otrzymanych odpowiedzi powinna pomóc w opracowaniu zakresu i kolejnych kroków strategii zamówień publicznych oraz procedury udzielania zamówień. Należy uważać, aby dane nie zostały wykorzystane do zapewnienia bezpośredniej lub pośredniej przewagi dowolnemu potencjalnemu dostawcy, nawet jeżeli ma to miejsce nieumyślnie. Celem wspomnianego podejścia powinno być przejrzyste unikanie takiej przewagi.

Wstępne ogłoszenie informacyjne

Wstępne ogłoszenie informacyjne jest typową metodą wczesnego powiadamiania rynku o zamiarze udzielenia zamówienia/zawarcia umowy ramowej i może być wykorzystane do rozpoczęcia konsultacji rynkowych. Wstępne ogłoszenie informacyjne publikuje się na stronie internetowej Tenders Electronic Daily (TED), docierając w ten sposób do wykonawców spoza danego regionu, którzy mogą mieć różne podejście do aspektów społecznych.

Wstępne ogłoszenie informacyjne nie stwarza obowiązku wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia i zawarcia umowy w jego sprawie, ale tam, gdzie to możliwe, powinno ono zawierać szczegółowe informacje i harmonogramy planowanych zamówień, ponieważ pomaga to skupić uwagę uczestników. Należy pamiętać, aby w ogłoszeniu określić, jakiej formy odpowiedzi oczekuje się od rynku – czy chodzi o wypełnienie kwestionariusza, odpowiedzi indywidualne czy udział w wydarzeniu konsultacyjnym dla rynku.

Perspektywiczny plan udzielania zamówień

Perspektywiczny plan udzielania zamówień daje możliwość wcześniejszego powiadomienia dostawców o nadchodzących możliwościach związanych z zamówieniami, co daje im czas na zaplanowanie i przygotowanie się do przedłożenia dobrej jakości odpowiedzi. Plany mogą zawierać deklarację potrzeb, aby zapewnić dostawcom bardziej szczegółowe informacje na temat potrzeb i wymagań społecznych danego przedsiębiorstwa.

Spotkania z nabywcami/spotkania z dostawcami

Wydarzenia, podczas których potencjalni nabywcy spotykają się z potencjalnymi dostawcami, stanowią forum, na którym:

Miasto Haarlem (Niderlandy) konsultuje się z rynkiem w sprawie społecznie odpowiedzialnych rozwiązań ICT

Cele zamówienia

W 2019 r. w Haarlem odbyło się spotkanie z nabywcą dla dostawców i odsprzedawców produktów i usług ICT. Celem tych wstępnych konsultacji rynkowych był przegląd aktualnej reakcji rynku i ocena jego gotowości do uwzględnienia społecznie odpowiedzialnych kryteriów udzielenia zamówienia i klauzul umownych w nadchodzącym przetargu na sprzęt ICT.

Podejście

Przed wspomnianym wydarzeniem miasto Haarlem poprosiło wszystkich dostawców, którzy chcieli wziąć udział w spotkaniu z nabywcą, o wcześniejsze przygotowanie odpowiedzi na konkretne pytania. Obejmowały one następujące pytania do dostawców:

1. Czego wymagają od nabywcy publicznego w dokumentacji przetargowej, aby dysponować kompletem informacji na potrzeby proponowanych przez siebie rozwiązań w zakresie poprawy odpowiedzialności w łańcuchu dostaw?
2. Jakich standardów związanych z odpowiedzialnością społeczną powinien oczekiwać nabywca publiczny jako akceptowalnego minimum od dostawcy zdolnego do realizacji danego przetargu?
3. Czy będą skłonni i zdolni do ujawnienia nabywcom publicznym na żądanie informacji związanych ze swoim programem odpowiedzialności dostawców?
4. Czy w decyzjach dotyczących zaopatrzenia wykorzystuje się dane na temat przestrzegania praw pracowniczych i praw człowieka? Jak można to zweryfikować?
5. Czy ich przedsiębiorstwo lub łańcuch dostaw podejmuje kroki w celu rozwiązania kwestii związanych z wpływem na prawa pracownicze i prawa człowieka w fazie wydobywczej produkcji? Jak można to zweryfikować w tym przypadku?
6. Czy dysponują łańcuchem dostaw, który może a) spełnić wszystkie wymagania i b) zostać zmobilizowany stosunkowo szybko po udzieleniu zamówienia?

Format wydarzenia dawał dostawcom możliwość przedstawienia tzw. „pitch slams”, czyli krótkich prezentacji służących poinformowaniu nabywców publicznych o aktualnej sytuacji oraz o tym, co może być możliwe w odpowiedzi na zbliżający się przetarg. Kluczowym elementem wydarzenia była sesja w konwencji „World Café”, dająca nabywcom publicznym i dostawcom możliwość bezpośredniej, dogłębnej dyskusji na tematy poruszone w ciągu dnia. W tym przypadku do udziału w spotkaniu zaproszono innych nabywców publicznych, którzy zorganizowali panel wymiany poglądów z dostawcami, co zwielaokrotniło efekt zaangażowania.

Wyniki

Dzięki udostępnieniu informacji na temat zbliżającego się przetargu w Haarlem i związanych z nim kluczowych pytań przed spotkaniem z nabywcą dostawcy i odsprzedawcy mogli przygotować się z wyprzedzeniem. Jest to szczególnie ważne w przypadku sektorów o złożonych łańcuchach dostaw oraz nowoczesnych kryteriach, ponieważ nie można oczekiwać, że jeden przedstawiciel dostawcy będzie znał pełen obraz operacji. Sesja w konwencji „World Café” zaowocowała nowymi spostrzeżeniami dla Haarlemu w odniesieniu do nadchodzącego przetargu, nie tylko zachęcając do stosowania nowych kryteriów odpowiedzialności społecznej, ale także połączenia ich z modelem zamówień publicznych wspomagających zamknięcie obiegu w gospodarce.

Doświadczenia i wnioski

Spotkania z nabywcami są najbardziej udane, gdy nabywca ma jasny cel lub zidentyfikowaną potrzebę do omówienia z rynkiem. Należy to zakomunikować z wyprzedzeniem, aby umożliwić dostawcom rozważenie ich stanowiska. Należy dążyć do równowagi między dostarczaniem informacji, które mogą posłużyć do pokierowania dyskusją w danym dniu, a uniknięciem przytłoczenia dostawców zbyt dużą ilością informacji. Aby uzyskać najistotniejsze spostrzeżenia, należy przewidzieć przestrzeń przeznaczoną do bezpośredniej wymiany poglądów, a nie tylko sesje plenarne.

- nabywcy mogą omówić swoje potrzeby, w tym wymagania społeczne;
- dostawcy mogą przedstawić informacje o swoich produktach i usługach oraz o tym, jak mogą realizować zamówienia w sposób społecznie odpowiedzialny; oraz
- inne odpowiednie zainteresowane strony, takie jak partnerzy społeczni lub organizacje pozarządowe, mogą wnieść wkład ekspercki.

Wielu nabywców publicznych organizuje spotkania z dostawcami, podczas których dostawców zaprasza się do udziału w dniu otwartym i spotkaniach z osobami odpowiedzialnymi za zakup konkretnych towarów i usług. Dostawcy mogą dowiedzieć się więcej o możliwościach związanych z zamówieniami i lepiej zrozumieć polityki zamówień publicznych oraz procedury ich udzielania. W niektórych przypadkach dostawcy mogą zostać również poproszeni o zaprezentowanie swoich rozwiązań i podejść.

3.2.4. *Dialog w trakcie i po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia*

Dialog z dostawcami w trakcie przetargu

Chociaż w trakcie formalnej procedury udzielania zamówienia należy zachować ostrożność w komunikacji z oferentami, nadal możliwe jest prowadzenie z nimi dialogu na temat społecznych aspektów ich ofert. Dotyczy to w szczególności niektórych procedur, takich jak dialog konkurencyjny, procedura konkurencyjna z negocjacjami lub postępowania w trybie uproszczonym (zob. sekcje 3.4 i 4.1.1). W tych procedurach może być możliwa poprawa aspektów społecznych wstępnych ofert oferentów poprzez przekazywanie informacji zwrotnych na podstawie kryteriów udzielenia zamówienia.

Zaangażowanie rynku na rzecz społecznie odpowiedzialnej odzieży roboczej w Gandawie (Belgia)

Cel zamówienia

W 2014 r. miasto Gandawa zaktualizowało swoją politykę zamówień publicznych, aby uwzględnić cele społeczne, takie jak zachęcanie do zatrudniania grup defaworyzowanych, wspieranie lokalnego wzrostu gospodarczego oraz integrowanie norm międzynarodowych i zasad sprawiedliwego handlu. W 2016 r. Gandawa, wraz ze Stowarzyszeniem Flamandzkich Miast i Gmin (VVSG), rozpoczęła zamawianie odzieży roboczej wyprodukowanej w sprawiedliwszy sposób. Głównymi celami było zintegrowanie gwarancji odnoszących się do międzynarodowych konwencji dotyczących pracy oraz zwiększenie przejrzystości w całym łańcuchu dostaw materiałów włókienniczych.

Podejście

Gandawa realizowała proces udzielania zamówienia w trzech etapach: po pierwsze przeprowadzono analizę wcześniejszych procedur przetargowych pod kątem najlepszych praktyk w regionie Flandrii, jeżeli chodzi o uwzględnienie zrównoważonego rozwoju w specyfikacjach odzieży roboczej. Po drugie Gandawa i VVSG przeprowadziły szeroko zakrojone badanie rynku, w ramach którego oceniono gotowość rynku, przejrzystość łańcuchów dostaw i potencjał etykiet w tym sektorze, a także zebrano opinie dostawców na temat zrównoważonego popytu i stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Gandawa zdała sobie sprawę, że rynek nie jest gotowy na zapewnienie wymaganego poziomu efektywności środowiskowej i społecznej, dlatego na trzecim etapie stworzyła dla dostawców zestaw narzędzi dotyczący odzieży roboczej zgodnej z zasadami odpowiedzialności społecznej, zawierający wskazówki, jak doskonalić się w trakcie realizacji zamówień. Miasto podzieliło umowę ramową na pięć części, które wymagały różnych poziomów efektywności środowiskowej i społecznej, a każdy poziom zdefiniowano w zestawie narzędzi, podobnie jak dowody, jakie musieli przedstawić oferenci. Zestaw narzędzi zawiera również szczegółowe informacje na temat działań na rzecz bardziej odpowiedzialnej odzieży roboczej, do których zobowiązują się dostawcy poprzez klauzule umowne.

Wyniki

Tam, gdzie to możliwe, zamawiana odzież robocza jest obecnie wykonana z bawełny organicznej i pochodzącej ze sprawiedliwego handlu oraz poliestru pochodzącego z recyklingu. Poziom zaangażowania kwestii społecznych różni się w zależności od kategorii odzieży i sformułowano różne ambicje. Od dostawców wymagano przejrzystości w łańcuchu dostaw, ale w jednej kategorii przejrzystość ta była większa niż w innych. Ogólnie rzecz biorąc, celem było skłonienie wykonawcy do udziału w procesie stałej poprawy warunków społecznych w trakcie obowiązywania umowy ramowej. Wyniki dostawcy są weryfikowane przez strony trzecie, które współpracują z Gandawą w celu wprowadzania udoskonaleń.

Doświadczenia i wnioski

Rynek jest chętny do współpracy w celu stałej poprawy warunków pracy w łańcuchu dostaw, jednak dostawcy muszą być zaangażowani, stymulowani i wspierani, aby to robić. Klauzule umowne są tylko częścią rozwiązania; aby odnieść sukces, niezbędny jest dialog i partnerstwo z dostawcami, które powinny rozpocząć się przed ogłoszeniem przetargu i być kontynuowane w trakcie realizacji umowy.

Spotkanie podsumowujące z dostawcą po przetargu

Spotkanie podsumowujące z odrzuconymi oferentami po przetargu w celu poinformowania ich o powodach, dla których ich propozycja okazała się niewystarczająca, i wyjaśnienia, jak wypadła w kontekście kryteriów społecznych. Spotkanie podsumowujące może rozwiązać wątpliwości oferentów, służyć zebraniu informacji zwrotnych na temat procedury udzielania zamówień (w tym kryteriów społecznych) i zachęcić dostawców do poprawy ich oferty społecznej przy okazji następnego zamówienia. Oprócz tego przegląd „po wygranej” z wybranym dostawcą może obejmować dyskusję na temat mocnych i słabych stron społecznych elementów oferty, a także wdrożenie i monitorowanie w trakcie obowiązywania umowy.

3.2.5. Zarządzanie ryzykiem w dialogu rynkowym

Dialog rynkowy należy prowadzić ostrożnie i w taki sposób, aby nie zakłócać konkurencji. Potencjalne ryzyko obejmuje:

- niesprawiedliwe uprzywilejowanie jednego dostawcy, np. poprzez kształtowanie specyfikacji na korzyść jednego potencjalnego dostawcy lub rozwiązania;
- działanie w sposób, który stawia w niekorzystnej sytuacji co najmniej jednego dostawcę; lub
- niezabezpieczenie praw własności intelektualnej lub szczególnie chronionych informacji handlowych dostawcy.

W zarządzaniu ryzykiem związanym z dialogiem rynkowym pomagają następujące działania:

- zaplanowanie, jak i kiedy zaangażować się w dialog rynkowy;
- wyjaśnienie procedury wszystkim dostawcom i sprostanie oczekiwaniom;
- traktowanie wszystkich dostawców jednakowo – brak dyskryminacji;
- dzielenie się tymi samymi informacjami z wszystkimi dostawcami;
- sporządzenie protokołów ze spotkań;
- zapewnienie, aby w ramach dokumentów zamówienia udostępniano te same informacje; oraz
- zapewnienie wystarczającej ilości czasu na składanie ofert – również przez tych, którzy nie brali udziału w konsultacjach rynkowych.

Perspektywa konsultacji rynkowych może wydawać się przytłaczająca, ale korzyści społeczne mogą być znaczące, jeżeli proces ten może służyć przejrzystemu kształtowaniu rynku w celu dostarczenia nowych rozwiązań, które rzeczywiście spełniają potrzeby użytkowników.

Dobre praktyki

- Należy upewnić się, że nawiązanie kontaktu z dostawcami zostało poprzedzone zbadaniem rynku. Im większa wiedza na temat innowacji społecznych i możliwości poprawy, tym bardziej realistycznie wygląda deklaracja potrzeb, co prowadzi do produktywnego i istotnego dialogu.
- Skuteczny dialog rynkowy może wymagać czasu i zasobów, ale dostępne są różne opcje. Należy rozważyć metodę, która jest proporcjonalna do posiadanych środków, wielkości i wartości zamówienia oraz związanego z nim ryzyka społecznego.

3.3. Jaki rodzaj zamówienia?

Projekt zamówienia może odegrać kluczową rolę w określeniu jego wpływu społecznego.

Wielkość i czas trwania zamówienia

Należy upewnić się, że wielkość zamówienia nie stanowi przeszkody dla udziału organizacji, które mogą zaoferować wartość społeczną, w tym MŚP, organizacji gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych. Mniejsze zamówienia, w tym podział zamówień na części, mogą ułatwić dostęp organizacjom, które są już aktywne w zakresie zapewniania korzyści społecznych, ponieważ ich wielkość może być bardziej dostosowana do ich zdolności produkcyjnych. Zbyt małe zamówienia mogą jednak ograniczać pole konkurencji i zakres inwestycji w efekty społeczne. Należy mieć świadomość, że zabronione jest dzielenie zamówienia w celu obejścia obowiązków wynikających z przepisów UE, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione ⁽⁷⁵⁾.

⁽⁷⁵⁾ Art. 5 ust. 3 dyrektywy 2014/24/UE, art. 16 ust. 3 dyrektywy 2014/25/UE, art. 8 ust. 4 dyrektywy 2014/23/UE.

3.4. Wybór procedury

W dyrektywach 2014/24/UE i 2014/25/UE przewidziano możliwość wyboru spośród pięciu poniższych procedur udzielania zamówień publicznych ⁽⁷⁸⁾:

- procedura otwarta – ofertę może złożyć dowolny wykonawca;
- procedura ograniczona – do złożenia ofert wybiera się co najmniej pięciu oferentów na podstawie obiektywnych kryteriów;
- procedura konkurencyjna z negocjacjami – do złożenia ofert wybiera się co najmniej trzech oferentów na podstawie obiektywnych kryteriów; oferty podlegają negocjacjom;
- dialog konkurencyjny – do dostarczenia rozwiązań na podstawie opisu wymagań nabywcy publicznego wybiera się co najmniej trzech kandydatów; oraz
- partnerstwo innowacyjne – do opracowania i dostarczenia towarów lub usług, które nie istnieją jeszcze na rynku, wybiera się co najmniej trzech kandydatów z wykorzystaniem etapowej struktury zamówienia.

Należy zauważyć, że zgodnie z dyrektywą 2014/24/UE procedurę konkurencyjną z negocjacjami i dialog konkurencyjny można stosować tylko w określonych sytuacjach ⁽⁷⁹⁾ i w każdym przypadku należy zaprosić taką liczbę kandydatów, która zapewni rzeczywistą konkurencję. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne są możliwe w każdej z tych procedur, ale dokładne podejście może się różnić w zależności od wybranej procedury.

W procedurze otwartej każdy dostawca może złożyć ofertę, ale oceny zdolności technicznej i zawodowej (w tym wcześniejszego doświadczenia) można dokonać na zasadzie wyniku pozytywnego/negatywnego przed oceną ofert albo po takiej ocenie. Procedury wieloetapowe (tj. wszystkie z wyjątkiem procedury otwartej) oferują możliwość wcześniejszego wyboru oferentów na podstawie kryteriów, które mogą obejmować zdolność do realizacji społecznych aspektów zamówienia. Rozdział 4 zawiera dalsze informacje na temat oceny zdolności technicznej i zawodowej w SOZP.

Wykorzystanie dialogu z oferentami: przetarg na opiekę dzienną nad osobami dorosłymi o złożonych potrzebach

Cele zamówienia

Rada regionu Scottish Borders chciała rozwinąć swoje usługi opieki dziennej nad osobami dorosłymi o złożonych potrzebach. Rada dokonała przeglądu usług, w tym przeprowadziła konsultacje z użytkownikami, i dążyła do poprawy personalizacji i elastyczności usług opieki w celu dostosowania ich do indywidualnych potrzeb. Wyzwaniem dla rady było przyciągnięcie wielu potencjalnych dostawców, w tym organizacji takich jak przedsiębiorstwa społeczne, do udziału w przetargu na ten nowy rodzaj elastycznego zamówienia, biorąc pod uwagę ograniczoną pulę potencjalnych dostawców.

Podejście

Rada najpierw zastosowała standardową procedurę udzielania zamówienia, ale żadna z ofert nie spełniała wymagań elastycznego świadczenia odpowiednich usług. Opracowała więc podejście, które obejmowało sesje dialogowe z kilkoma dostawcami z trzeciego sektora. Zespół ds. zamówień publicznych przygotował pakiet informacyjny zawierający wyjaśnienie procesu i stanowiący podstawę dla wielu sesji dialogowych z każdym dostawcą, które prowadzono przez miesiąc. Dostawcy mieli możliwość przedstawienia swoich planów użytkownikom usług i ich opiekunom. Dialog ten umożliwił zainteresowanym stronom nawiązanie kontaktu z potencjalnymi dostawcami w celu zrozumienia i wniesienia wkładu do ostatecznej specyfikacji przetargowej. Ostateczny, wspólnie opracowany model przedyskutowano ze wszystkimi zaangażowanymi stronami, a następnie przedstawiono w ostatniej części procedury udzielania zamówienia. Oceniono otrzymane oferty, a następnie udzielono zamówienia.

Wyniki

Wspólnie opracowany model zaowocował większą liczbą ofert o wyższej jakości i lepszym odzewem, niż się początkowo spodziewano. Przetarg skutkował zmniejszeniem liczby osób podróżujących poza swój obszar w celu uzyskania dostępu do usług opieki oraz przyrostem wydajności o 200 000 GBP w ciągu pięciu lat, osiągniętym dzięki modelowi zamówienia publicznego. Ponadto w umowie określono również obowiązek wykonawców do świadczenia usług w sposób, który dotyczy wszystkich użytkowników końcowych, zapewniając spełnienie indywidualnych potrzeb, jak również wymagań rady.

⁽⁷⁸⁾ Zob. rozdział I dyrektywy 2014/24/UE (w szczególności art. 26–31), rozdział I dyrektywy 2014/25/UE (w szczególności art. 44–49).

⁽⁷⁹⁾ Art. 26 ust. 4 dyrektywy 2014/24/UE. Zgodnie z dyrektywą 2014/25/UE dialog konkurencyjny oraz procedurę negocjacyjną z uprzednią publikacją można stosować bez szczególnego uzasadnienia.

Doświadczenia i wnioski

Wspólne zaangażowanie dostawców, zainteresowanych stron i rady przyniosło korzyści, które przekroczyły oczekiwania. W szczególności osoby z niepełnosprawnością intelektualną i ich opiekunowie zostali zaangażowani w cały proces oraz udało się stworzyć poczucie odpowiedzialności za nową usługę. Elastyczny proces wspólnego tworzenia zapewnił dostawcy z trzeciego sektora znaczące możliwości nawiązania kontaktu z osobami korzystającymi z usługi i pomógł w przygotowaniu oferty przetargowej. Jak ujął to dostawca: „Możliwość spotkania z rodzinami i członkami komisji na wczesnym etapie pozwoliła nam lepiej zaspokoić konkretne potrzeby zidentyfikowanej grupy klientów”.

Na wybór procedury może mieć również wpływ wielkość rynku właściwego oferującego społecznie odpowiedzialne rozwiązania, konkretny przedmiot i zakres planowanego zamówienia, a także jego złożoność. Jeżeli jest to stosunkowo proste i standardowe zamówienie, a produkt/usługę może dostarczyć jedynie niewielka liczba dostawców, wówczas skuteczna może być procedura otwarta. Z kolei procedura ograniczona może być bardziej dogodna w przypadku, gdy produkt/usługa wymaga znacznych zdolności finansowych i technicznych oraz może dostarczyć go/ją duża liczba dostawców, ponieważ można wówczas ustalić maksymalną liczbę kandydatów, którzy zostaną zaproszeni do udziału⁽⁸⁰⁾. Jeżeli szczegółowy zakres zamówienia jest bardziej złożony, nie można określić specyfikacji technicznych w sposób wystarczająco precyzyjny lub potrzebne są innowacyjne rozwiązania, można skorzystać z procedury konkurencyjnej z negocjacjami lub dialogu konkurencyjnego, o ile spełnione są warunki dostępu do nich. Minimalne terminy dla każdej procedury określono w dyrektywach. Podlegają one ogólnemu wymogowi zapewnienia odpowiedniego czasu w zależności od złożoności zamówienia⁽⁸¹⁾. Przy ustalaniu terminów należy wziąć pod uwagę jakość i złożoność oczekiwanych odpowiedzi – krótki czas na składanie ofert może czasami przynieść efekt przeciwny do zamierzonego, jeżeli oznacza konieczność poświęcenia większej ilości czasu na wyjaśnianie złożonych ofert.

Niektórzy nabywcy publiczni mogą obawiać się, że SOZP utrudnią oferentom odpowiadanie na kryteria zaproszenia do składania ofert, i martwić się, że nie otrzymają ważnych ofert. Jednym ze sposobów na rozwianie tej obawy są konsultacje rynkowe, które omówiono powyżej. Niektóre procedury pozwalają na większą interakcję z oferentami, co może być również wykorzystane do zapewnienia dobrej odpowiedzi na kryteria społeczne. Na przykład w procedurze konkurencyjnej z negocjacjami możliwe jest negocjowanie aspektów efektywności społecznej (powyżej wszelkich ustalonych wymagań minimalnych) oraz ustaleń dotyczących sprawozdawczości, które będą miały zastosowanie. Procedury dialogu konkurencyjnego i partnerstwa innowacyjnego mogą pomóc w rozwiązywaniu złożonych problemów społecznych poprzez umożliwienie oferentom opracowania i udoskonalenia nowych rozwiązań.

Zgodnie z dyrektywą 2014/24/UE dialog konkurencyjny lub procedurę konkurencyjną z negocjacjami można stosować, gdy rynek nie jest w stanie zaspokoić potrzeb nabywcy publicznego bez dostosowania łatwo dostępnych rozwiązań lub gdy wymagane są dodatkowe rozwiązania projektowe lub innowacyjne⁽⁸²⁾. Możliwe jest również stosowanie tych procedur w przypadku zamówień objętych trybem uproszczonym, co może pozwolić na większą elastyczność proceduralną (zob. sekcja 4.2).

Procedury te mogą skutkować innowacjami społecznymi i lepszym zrozumieniem możliwości zwiększenia wartości społecznej, ale wymagają zaangażowania zasobów i wiedzy fachowej na potrzeby zarządzania. Prostszym rozwiązaniem może być przeprowadzenie wstępnych konsultacji rynkowych przed procedurą otwartą lub ograniczoną.

Ponadto przydatne może być przedkomercyjne zamówienie publiczne⁽⁸³⁾ – w przypadkach, gdy trzeba opracować innowacyjne rozwiązania w celu zaspokojenia potrzeb, w tym gdy w grę wchodzi cel społeczny⁽⁸⁴⁾. Przedkomercyjne zamówienie publiczne umożliwia nabywcom publicznym porównanie alternatywnych podejść do potencjalnych rozwiązań i wybranie tego, które najlepiej nadaje się do zaspokojenia określonej potrzeby publicznej. Organy publiczne mogą korzystać z niego w celu równoległego zakupu prac badawczo-rozwojowych od kilku konkurujących ze sobą dostawców, aby porównać alternatywne podejścia do rozwiązań i zidentyfikować rozwiązania o najlepszym stosunku wartości do ceny.

⁽⁸⁰⁾ Art. 65 dyrektywy 2014/24/UE, art. 46 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽⁸¹⁾ Art. 47 dyrektywy 2014/24/UE, art. 66 dyrektywy 2014/25/UE, art. 39 dyrektywy 2014/23/UE.

⁽⁸²⁾ Art. 26 ust. 4 dyrektywy 2014/24/UE. Zgodnie z dyrektywą sektorową dialog konkurencyjny oraz procedurę negocjacyjną z uprzednią publikacją można stosować bez szczególnego uzasadnienia.

⁽⁸³⁾ Przedkomercyjne zamówienie publiczne jest wyłączone z zakresu stosowania dyrektyw w sprawie zamówień publicznych (zob. art. 14 dyrektywy 2014/24/UE i art. 32 dyrektywy 2014/25/UE). Przedkomercyjne zamówienie publiczne nie obejmuje wdrożenia produkcji na szeroką skalę komercyjnych ilości produktów końcowych, co wchodzi w zakres dyrektyw w sprawie zamówień publicznych. Więcej informacji na temat przedkomercyjnego zamówienia publicznego, jego zalet i ograniczeń można znaleźć pod adresem: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/pre-commercial-procurement>.

⁽⁸⁴⁾ Konkretny przykład wykorzystania przedkomercyjnego zamówienia publicznego do świadczenia usług opieki dla większej liczby użytkowników można znaleźć pod adresem: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/bioservo-technologies-gives-humans-robotic-super-strength-cyborgs>.

Dobre praktyki

- Przy podejmowaniu decyzji o wyborze procedury należy wziąć pod uwagę czynniki SOZP, w tym obecną zdolność rynku do spełnienia wymagań społecznych oraz oczekiwaną jakość i ilość ofert.
- Elastyczne procedury mogą pomóc w zapewnieniu dobrej odpowiedzi na kryteria społeczne poprzez umożliwienie większego stopnia interakcji z oferentami.

3.5. Definiowanie i kwestionowanie specyfikacji

Ponieważ specyfikacje mogą zawierać wytyczne dotyczące zakresu SOZP w danym zamówieniu, jak również wpływać na pole konkurencji, kluczowe jest to, aby były one właściwe. Jednym ze sposobów na osiągnięcie tego celu jest umożliwienie zainteresowanym stronom zgłaszania uwag do projektu specyfikacji w ramach konsultacji rynkowych. Przydatny może być również wewnętrzny proces kwestionowania specyfikacji.

W sekcji 4.4 przeanalizowano zastosowanie specyfikacji ukierunkowanych na efektywność lub wyniki dla SOZP. Wyjście poza wąską specyfikację techniczną produktu lub usługi i wyrażenie wymagań w sposób funkcjonalny może zaowocować innowacjami społecznymi i nowymi pomysłami ze strony rynku. Na przykład sprecyzowanie:

- w pełni dostępnego transportu dla wszystkich osób, w tym osób niepełnosprawnych, zamiast autobusów z dostępem dla wózków inwalidzkich;
- dostępnej architektury uwzględniającej potrzeby osób niepełnosprawnych, zamiast skupiania się tylko na jednym rodzaju, np. oznakowaniu budynków z wykorzystaniem alfabetu Braille'a lub systemach audio; lub
- przejrzystości łańcuchów dostaw i procesu monitorowania praw pracowniczych w odniesieniu do oferowanego produktu, zamiast wymagania jedynie zgodności z MOP.

Wczesne skoncentrowanie się na opracowaniu specyfikacji może poprawić efekty społeczne zamówienia. Opisane powyżej procesy oceny potrzeb, konsultacji rynkowych oraz wyboru formy i procedury zamówienia zapewniają osiągnięcie bardziej adekwatnych i realistycznych efektów społecznych.

Dobra praktyka

- Planowanie społecznie odpowiedzialnych zamówień jest równie ważne jak wybór specyfikacji istotnych warunków zamówienia i kryteriów przetargu. Gdy jest to możliwe i właściwe, należy skonsultować się z personelem i użytkownikami końcowymi w sprawie potrzeb społecznych, nawiązać kontakt z rynkiem w celu przedstawienia swoich celów i uzyskania informacji zwrotnych od dostawców, a następnie należy wybrać takie podejście do zamówienia publicznego, które może przynieść najbardziej pozytywne efekty społeczne.

3.6. Wykorzystanie pól opcjonalnych w standardowych formularzach

Od 25 października 2023 r. nabywcy publiczni będą musieli wypełniać nowe i zaktualizowane standardowe formularze ⁽⁸⁵⁾ (e-formularze), które umożliwią im udzielanie informacji na temat wykorzystania kwestii społecznych i kryteriów dostępności w ich zamówieniach (aspekty dostępności, w tym w standardowych formularzach, omówiono w sekcji 4.4.1). Zaktualizowane standardowe formularze będą zawierały pole opcjonalne, w którym można wskazać, że w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego realizuje się cel społeczny. Korzystanie z tej opcji oznacza przyczynianie się do dokładniejszego gromadzenia danych i analizy wykorzystania SOZP w danym państwie i w całej UE.

Prawidłowe wdrożenie e-formularzy stanowi inwestycję. Należy przeznaczyć na nią wystarczającą ilość czasu i zasobów, jednak w znacznej mierze zwróci się ona w formie zaoszczędzonego czasu wszystkich wdrażających i użytkowników. W szczególności, w przeciwieństwie do wcześniejszych standardowych formularzy, e-formularze mają być w dużej mierze wypełniane automatycznie w ramach systemów e-zamówień, a nie przez użytkowników, co w znacznym stopniu redukuje obciążenie administracyjne. E-formularze można dostosować do potrzeb krajowych. Aby lepiej zrozumieć proces i opcje, należy zapoznać się z podręcznikiem realizacji polityki dotyczącej e-formularzy ⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁵⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1780 z dnia 23 września 2019 r. ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/1986 („e-formularze”) (Dz.U. L 272 z 25.10.2019, s. 7).

⁽⁸⁶⁾ Zob. https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/eforms_pl.

ROZDZIAŁ 4

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego

W tym rozdziale przyjrano się bliżej, w jaki sposób można wdrożyć SOZP podczas procedury udzielania zamówień. Skoncentrowano się w nim na możliwościach wynikających z dyrektyw w sprawie zamówień publicznych i prześledzono etapy przetargu od zdefiniowania przedmiotu do wyłonienia zwycięskiej oferty. Na podstawie oceny potrzeb i planowania omówionego w rozdziale 3 organizacja może wybrać, które z przedstawionych tu podejść jest odpowiednie dla danego zamówienia. Wybór ten często wiąże się z wykorzystaniem więcej niż jednego środka SOZP, na przykład poprzez połączenie kryteriów wykluczenia i kryteriów udzielenia zamówienia.

Każda sekcja zawiera przykłady pochodzące od rzeczywistych nabywców publicznych oraz zalecenia dotyczące działań, jakie należy podjąć.

4.1. Definiowanie przedmiotu i określenie właściwych przepisów

Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych nie nakazują stosowania jednego uniwersalnego podejścia do zamówień publicznych. Nabywcy publiczni mogą wybierać spośród szeregu procedur i technik, a niektóre umowy lub uzgodnienia finansowe nie są w ogóle objęte przepisami dotyczącymi zamówień publicznych – na przykład umowy o pracę lub usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym⁽⁸⁷⁾. W przypadku zamówień podlegających dyrektywom w sprawie zamówień publicznych podstawowe znaczenie ma określenie przedmiotu zamówienia.

Związek z przedmiotem zamówienia

W art. 67 ust. 3 dyrektywy 2014/24/UE i art. 82 ust. 3 dyrektywy 2014/25/UE wyjaśniono, co należy rozumieć przez „powiązanie z przedmiotem zamówienia”. Uznaje się, że kryteria są powiązane z przedmiotem, jeżeli dotyczą robót budowlanych, dostaw lub usług, które mają być zrealizowane w ramach tego zamówienia, w każdym zakresie oraz na wszystkich etapach ich cyklu życia, co obejmuje czynniki związane z:

- a) określonym procesem produkcji, dostarczania lub wprowadzania tych robót budowlanych, dostaw lub usług na rynek; lub
- b) określonym procesem dotyczącym innego etapu ich cyklu życia,

nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem.

Można to rozumieć w ten sposób, że kupując jedynie jabłka, nie można wymagać od oferentów, aby produkowali również pomarańcze. Można jednak zapytać o warunki, w jakich produkują jabłka, w tym o czynniki, które mogą nie być oczywiste, gdy patrzy się na produkt końcowy (np. warunki pracy).

Dalsze przykłady w tym rozdziale ilustrują, w jaki sposób związek z przedmiotem zamówienia ma zastosowanie do kryteriów SOZP na każdym etapie przetargu oraz jakie podejścia nie spełniają tego wymagania.

Przedmiot zwykle przybiera formę krótkiego opisu towarów, usług lub robót budowlanych, które zamierza się nabyć. W przypadku procedur powyżej progów unijnych opis ten pojawia się w ogłoszeniu o zamówieniu wraz z odpowiednimi kodami ze Wspólnego Słownika Zamówień (CPV). Dzięki temu rynek wie dokładnie, czego ma dotyczyć zakup, a zainteresowani operatorzy mogą dowiedzieć się o przetargu. Kody CPV są także ważne, ponieważ określają, który tryb określony w dyrektywach ma zastosowanie do zamówienia. W przypadku usług społecznych i innych szczególnych usług nabywanych w formie zamówienia publicznego dyrektywy w sprawie zamówień publicznych przewidują „tryb uproszczony”, który pozwala na większą elastyczność w procedurze udzielania zamówień⁽⁸⁸⁾. CPV służy określeniu, czy zamówienie objęte jest trybem uproszczonym i czy może być ono zastrzeżone dla organizacji realizujących misję w zakresie służby publicznej (zob. sekcja 4.3).

Podjęcie decyzji w kwestii przedmiotu zamówienia jest również kluczowe dla zidentyfikowania odpowiednich możliwości zastosowania kryteriów społecznych w ramach procedury udzielania zamówień publicznych. W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych wyraźnie wskazano, że nabywcy publiczni mogą stosować kryteria społeczne w całej procedurze udzielania zamówień, o ile kryteria te są powiązane z przedmiotem zamówienia (więcej informacji na ten temat znajduje się w ramce powyżej). Poniższa tabela zawiera kilka przykładów różnych rodzajów zamówień, obowiązujących przepisów i potencjalnych podejść SOZP.

⁽⁸⁷⁾ Usługi świadczone przez służby, takie jak policja, wymiar sprawiedliwości i ustawowe systemy zabezpieczenia społecznego, nie podlegają szczególnemu prawodawstwu europejskiemu ani regułom rynku wewnętrznego i konkurencji.

⁽⁸⁸⁾ Tytuł III (art. 74–77) dyrektywy 2014/24/UE, art. 91–94 dyrektywy 2014/25/UE i art. 19 dyrektywy 2014/23/UE. Zob. sekcja 4.2 poniżej.

Tabela 4.1

Przykłady podejść SOZP powiązanych z przedmiotem zamówienia

Przedmiot	Obowiązujące przepisy	Przykład podejścia SOZP
Dostawa uniformów szpitalnych (szacowana wartość: 300 000 EUR)	Dyrektywa 2014/24/UE (w pełnym zakresie)	<ul style="list-style-type: none"> — Kryteria wykluczenia i kwalifikacji w celu zapewnienia etycznych praktyk pracy w całym łańcuchu dostaw — Kryteria udzielenia zamówienia zawierają odniesienie do etykiet stron trzecich poświadczających etyczną produkcję — Klauzule umowne wzmacniają zobowiązania i umożliwiają monitorowanie łańcucha dostaw — Specyfikacje techniczne wymagają dostępności i integracji osób niepełnosprawnych
Usługi opieki nad osobami młodymi narażonymi na zagrożenia (szacowana wartość 1 mln EUR)	Dyrektywa 2014/24/UE (tryb uproszczony)	<ul style="list-style-type: none"> — Wstępne konsultacje rynkowe w celu podjęcia decyzji o najskuteczniejszym sposobie świadczenia usługi — Konsultacje z użytkownikami i ekspertami w celu określenia potrzeb użytkowników, w tym w zakresie dostępności — Zamówienie może być zastrzeżone dla organizacji realizujących misję w zakresie służby publicznej (zamówienia zastrzeżone na usługi społeczne) — Kryteria udzielenia zamówienia ukierunkowane na jakość i włączenie społeczne (np. priorytetowe traktowanie cech uwzględniających niepełnosprawność i elementów dostępności) — Klauzule umowne mogą łączyć płatność z wynikami, np. określone pozytywne rezultaty dla osób młodych
Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) na rzecz rozwoju obszaru miejskiego obejmującego mieszkalnictwo socjalne i usługi wspólnotowe (szacowana wartość: 25 mln EUR)	Dyrektywa 2014/23/UE (dyrektywa w sprawie koncesji)	<ul style="list-style-type: none"> — Kryteria kwalifikacji obejmują doświadczenie w realizacji wcześniejszych projektów w sposób sprzyjający włączeniu społecznemu — Specyfikacje techniczne muszą zawierać kryteria dostępności dla wszystkich budynków, obszarów publicznych i obiektów użyteczności publicznej — Klauzule umowne obejmują rekrutację i szkolenie określonej liczby pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji

Chociaż w powyższej tabeli przedstawiono zaledwie kilka rodzajów zamówień, w których kwestie społeczne mogą być na pierwszym planie, pokazuje to zakres podejść dostępnych zgodnie z prawem Unii. Wszystkie podejścia SOZP przedstawione powyżej są powiązane z przedmiotem zamówienia. Niektóre przykłady podejść, które nie byłyby powiązane z przedmiotem, to:

- wymaganie, aby oferenci posiadali etykiety/certyfikaty stron trzecich dla wszystkich swoich produktów (w tym tych, które nie są nabywane) lub zatrudniali pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji w ramach całej swojej działalności (a nie tylko na potrzeby danego zamówienia);
- przyznawanie dodatkowych punktów oferentom, którzy zgadzają się przekazać darowiznę na cele charytatywne lub wspierać projekt niezwiązany z udzielanym zamówieniem;
- wymaganie, aby oferenci posiadali ogólną politykę społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa, zamiast szczegółowych wymagań dotyczących sposobu realizacji zamówienia.

Trzeci przykład potwierdzają motyw 97 dyrektywy 2014/24/UE i motyw 102 dyrektywy 2014/25/UE. Zamiast wymagać polityki obejmującej całe przedsiębiorstwo, należy skupić się na konkretnych aspektach odpowiedzialności społecznej, które chce ono uwzględnić w zamówieniu. W niektórych przypadkach polityka społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa może służyć jako (częściowy) dowód w odniesieniu do konkretnego wymagania. Przykładowo, jeżeli zamówienie obejmuje warunki dotyczące ochrony sygnalistów w łańcuchu dostaw, oferenci mogą wskazać na swoją ogólną politykę sygnalizowania nieprawidłowości, jak również na wszelkie konkretne środki, które zostaną wprowadzone na potrzeby zamówienia.

4.2. Tryb uproszczony

Podczas przeprowadzonej w 2014 r. reformy dyrektyw w sprawie zamówień publicznych uznano, że w przypadku niektórych usług – zwłaszcza usług związanych z działalnością społeczną, zdrowotną, edukacyjną i wspólnotową – należy stosować odrębne przepisy. Ze względu na swój charakter usługi te mają zasadniczo ograniczone znaczenie transgraniczne, a ponadto są zorganizowane w różny sposób w całej UE, co odzwierciedla różne tradycje kulturowe. Z tych powodów ustanowiono odrębny „tryb uproszczony”, który stwarza wyjątkowe możliwości dla SOZP.

Europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych

W 2010 r. przyjęto dobrowolne europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych. W ramach tych określono zasady jakości dotyczące usług społecznych oraz kryteria operacyjne pomagające w ich wdrażaniu i monitorowaniu. Są one skierowane zarówno do nabywców publicznych odpowiedzialnych za usługi społeczne, jak i do dostawców usług i ich pracowników.

Nadrzędne zasady jakości stanowią, że usługi społeczne powinny być obecne, dostępne, przystępne cenowo, dostosowane do indywidualnych potrzeb, kompleksowe, ciągłe i zorientowane na wyniki. Dalsze wyjaśnienie każdej z tych zasad można znaleźć w przedmiotowych ramach.

Wspomniane zasady i kryteria są szczególnie istotne dla usług objętych trybem uproszczonym. Mogą one na przykład pomóc w zorganizowaniu konsultacji z użytkownikami i zaangażowaniu ich w planowanie i udzielenie zamówienia na usługi. Pełne ramy można znaleźć tutaj.

W trybie uproszczonym dotyczącym usług społecznych oraz innych szczególnych usług ⁽⁸⁹⁾ określono wyższy próg stosowania unijnych przepisów wobec takich usług i zezwolono państwom członkowskim na wprowadzenie przepisów krajowych dotyczących udzielania na nie zamówień. Ze względu na szeroki margines swobody pozostawiony państwom członkowskim w tej dziedzinie przepisy proceduralne mające zastosowanie do usług społecznych oraz innych szczególnych usług mogą się znacząco różnić w całej UE. Zgodnie z prawem Unii nadal obowiązują jedynie podstawowe, określone w Traktacie zasady dotyczące przejrzystości i równego traktowania, jak również wymaganie opublikowania ogłoszenia o zamówieniu i ogłoszenia o jego udzieleniu.

W ramach tych podstawowych zasad możliwe jest stosowanie procedur udzielania zamówień w przypadku zamówień objętych trybem uproszczonym, które są bardziej elastyczne niż te stosowane w przypadku zamówień objętych pełnym zakresem. Na przykład użytkownicy i potencjalni dostawcy usług mogą być bardziej zaangażowani w projektowanie usługi, a negocjacje mogą dotyczyć różnych aspektów, takich jak jakość, zasięg i ustalenia dotyczące personelu. Możliwe jest również zastosowanie procedur na podstawie tych, które określono w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych, ale z konkretnymi dostosowaniami, czyniącymi je bardziej odpowiednimi w odniesieniu do nabywanych usług ⁽⁹⁰⁾. Przykładowo można zorganizować spotkania dialogowe z oferentami przed opublikowaniem zaproszenia do składania ofert/dokumentu opisowego albo dostosować terminy lub liczbę oferentów, którzy mają być zaproszeni do składania ofert.

Dalsze przykłady stosowania trybu uproszczonego w praktyce krajowej znajdują się w ramach zamieszczonych w tej sekcji.

Przykłady przepisów krajowych/wytycznych dotyczących trybu uproszczonego: Francja i Szkocja

W 2019 r. trzy francuskie ministerstwa opublikowały wspólnie zaktualizowane wytyczne dotyczące aspektów społecznych zamówień publicznych. Odzwierciedlają one dyrektywy w sprawie zamówień publicznych wdrożone do prawa francuskiego na podstawie dekretu 2016-360 z dnia 25 marca 2016 r.

Wśród wielu innych tematów w wytycznych tych omówiono stosowanie „dostosowanej procedury”, która może być stosowana w przypadku usług społecznych oraz innych szczególnych usług zgodnie z art. 27 i 28 dekretu. Zaproponowano w nich sposoby wykorzystania tej procedury do osiągnięcia celów społecznych, takich jak wprowadzenie na rynek pracy osób bezrobotnych. Przykładowo oferenci mogą proponować różne sposoby osiągnięcia celów społecznych.

W wytycznych podkreślono również, że dostosowana procedura nie pozwala na zarezerwowanie zamówień dla jednego konkretnego przedsiębiorstwa, ale że w stosownych przypadkach można stosować zastrzeżenia.

⁽⁸⁹⁾ Tytuł III (art. 74–77) dyrektywy 2014/24/UE i art. 91–94 dyrektywy 2014/25/UE. Art. 19 dyrektywy 2014/23/UE stanowi, że koncepcje na usługi społeczne oraz inne szczególne usługi podlegają wyłącznie zasadom dotyczącym publikacji wstępnego ogłoszenia informacyjnego, ogłoszenia o udzieleniu oraz zasadom dotyczącym środków odwoławczych.

⁽⁹⁰⁾ Ważne jest, aby w ogłoszeniu o zamówieniu wskazać, czy stosuje się jedną ze zwykłych procedur, czy też została ona dostosowana do celów udzielenia zamówienia w trybie uproszczonym.

Francuska Direction des Affaires Juridiques również opublikowała wytyczne dotyczące stosowania dostosowanej procedury i podkreśliła, że powinna ona umożliwić większy udział MŚP i innych „nietradycyjnych” oferentów.

W Szkocji przygotowano szczegółowe wytyczne dotyczące zamówień na usługi opieki i wsparcia w ramach trybu uproszczonego. Przedstawiono w nich najlepsze praktyki w zakresie angażowania użytkowników usług i świadczeniodawców, planowania zamówień, w tym, w stosownych przypadkach, wymagań dotyczących korzyści społecznych oraz zarządzania zleceniami po ich przyznaniu. Podano przykłady, w jaki sposób można chronić ciągłość i jakość usług na każdym etapie procedury udzielania zamówień.

Znaczna liczba usług regulowanych w ramach trybu uproszczonego to usługi na rzecz osób. Z tego względu mają one istotny wpływ na dobrobyt osób, które z nich korzystają, i wymagają wykonywania pracochłonnych czynności. W przepisach UE dotyczących zamówień publicznych uznaje się znaczenie kwestii uwzględnienia szeregu aspektów i względów jakościowych przy zamawianiu tych usług. Dlatego też przepisy krajowe dotyczące zamówień w trybie uproszczonym muszą zapewniać nabywcom publicznym możliwość uwzględnienia: jakości; ciągłości; dostępności; przystępności cenowej; obecności i kompleksowości usług; szczególnych potrzeb różnych kategorii użytkowników, w tym grup defaworyzowanych i szczególnie wrażliwych; zaangażowania i wzmocnienia pozycji użytkowników; oraz innowacji. Przepisy krajowe mogą również określać, że kryteria udzielania takich zamówień obejmują jakość i zrównoważoność usług.

Warto przypomnieć, że mogą istnieć różne sposoby organizowania świadczenia usług, w tym usług społecznych. Niektórych z nich w ogóle nie objęto przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. Na przykład:

- dotację można przyznać jednej organizacji społecznej lub większej liczbie takich organizacji ⁽⁹¹⁾;
- dana organizacja może zdecydować się na świadczenie usługi przy użyciu zasobów własnych; lub
- dana organizacja może korzystać z usług wewnętrznego dostawcy lub współpracować z innymi nabywcami publicznymi w celu świadczenia usługi ⁽⁹²⁾.

Jeżeli istnieje ryzyko przysporzenia selektywnej korzyści jakiegokolwiek przedsiębiorstwu, należy rozważyć zasady pomocy państwa określone w art. 107 i 108 Traktatu ⁽⁹³⁾.

Pełny wykaz usług objętych trybem uproszczonym określono w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych ⁽⁹⁴⁾; zestawienie tych najbardziej istotnych dla SOZP przedstawiono na następnej stronie. Te, które podano pogrubioną czcionką, mogą być zastrzeżone dla organizacji realizujących misję w zakresie służby publicznej (zob. sekcja 4.3).

Dobre praktyki

- Określając przedmiot zamówienia, należy zastanowić się, w jaki sposób wpłynie on na to, które normy prawne mają zastosowanie, np. czy jest on objęty trybem uproszczonym.
- Przedmiot zamówienia, wraz z odpowiednimi kodami CPV, wyznacza również zakres kryteriów SOZP, które można zastosować, dlatego należy upewnić się, że uwzględnia się wszystkie istotne aspekty (np. rozwój obszaru miejskiego, w tym mieszkalnictwa socjalnego i usług wspólnotowych).
- Jeżeli zastosowanie ma tryb uproszczony, należy zapoznać się z krajowymi przepisami i wytycznymi, a także rozważyć, jak zorganizować procedurę, aby zmaksymalizować wartość społeczną, na przykład poprzez zaangażowanie użytkowników w postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

Przykłady zamówień udzielonych w ramach „trybu uproszczonego”

Ogłoszenia opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* pokazują niektóre ze sposobów wykorzystania trybu uproszczonego do osiągnięcia celów społecznych. Na przykład w przypadku zamówienia na „wspólnotowe usługi profilaktyki i usługi w zakresie wellness” nabywca publiczny zdecydował się na zastosowanie procedury konkurencyjnej z negocjacjami. Celem było zaangażowanie się we wspólne projektowanie, a następnie realizację sieci usług.

⁽⁹¹⁾ Jak przewidziano w motywie 4 dyrektywy 2014/24/UE: „[...] samo finansowanie działalności – zwłaszcza za pomocą dotacji – często związane z obowiązkiem zwrotu otrzymanych kwot, o ile nie zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem – nie podlega zwykle przepisom dotyczącym zamówień publicznych”. Zob. również motyw 114 dyrektywy 2014/24/UE i motyw 120 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽⁹²⁾ W tym przypadku zastosowanie mają przepisy dotyczące zamówień publicznych i koncesji między podmiotami sektora publicznego, określone w art. 12 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 17 dyrektywy 2014/23/UE. W art. 28–30 dyrektywy 2014/25/UE określono przepisy mające zastosowanie do stosunków szczególnych w zakresie zamówień dotyczących usług użyteczności publicznej.

⁽⁹³⁾ Więcej informacji można znaleźć pod adresem: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html.

⁽⁹⁴⁾ Załącznik XIV do dyrektywy 2014/24/UE, załącznik XVII do dyrektywy 2014/25/UE i załącznik IV do dyrektywy 2014/23/UE.

W ogłoszeniu określono oczekiwane wyniki zamówienia, w tym:

- poprawę jakości życia jednostek i społeczności;
- poprawę ogólnego stanu zdrowia i dobrego samopoczucia ludzi od urodzenia przez całe życie oraz wsparcie ludzi w utrzymaniu ich niezależności;
- ludzie mają wybór i kontrolę odnośnie do usług i wsparcia, do których mają dostęp.

W kryteriach udzielenia zamówienia położono nacisk na wartość społeczną i inne jakościowe aspekty usługi.

Innym przykładem jest umowa ramowa na świadczenie usług socjalnych dla osób starszych. Również tę umowę zawarto na podstawie procedury konkurencyjnej z negocjacjami. Zainteresowanych dostawców usług poproszono o przedstawienie koncepcji wsparcia dla osób słabszych mieszkających w domu, w tym zapewnienia sprzętu do zdalnej pomocy.

W kryteriach udzielenia zamówienia położono nacisk przede wszystkim na jakość świadczonych usług, w tym na wiedzę fachową i zaangażowane zasoby, oraz na metody stosowane w celu umożliwienia odbiorcom pozostania w domu. Wpłynęły w sumie cztery oferty, a zwycięskim oferentem było MŚP.

Tabela 4.2

Fragment z załącznika XIV do dyrektywy 2014/24/UE – wybrane usługi podlegające trybowi uproszczonemu – oraz zastrzeżenie z art. 77 dyrektywy 2014/24/UE lub art. 94 dyrektywy 2014/25/UE (pogrubione)

Opis	Kod CPV
Usługi zdrowotne, społeczne i pokrewne	75200000-8; 75231200-6; 75231240-8; 79611000-0; 79622000-0 [Usługi w zakresie pozyskiwania pracowników świadczących pomoc domową]; 79624000-4 [Usługi w zakresie pozyskiwania personelu pielęgniarstwa] i 79625000-1 [Usługi w zakresie pozyskiwania personelu medycznego], od 85000000-9 do 85323000-9 [Usługi w zakresie zdrowia i opieki społecznej]; 98133100-5, 98133000-4 [Usługi świadczone przez organizacje społeczne]; 98200000-5; 98500000-8 [Zatrudnianie pracowników do prowadzenia gospodarstwa domowego] i 98513000-2 do 98514000-9 [Usługi siły roboczej dla gospodarstw domowych, usługi personelu agencji dla gospodarstw domowych, usługi urzędnicze dla gospodarstw domowych, usługi pracowników tymczasowych dla gospodarstw domowych, usługi pracowników pomagających w prowadzeniu gospodarstwa domowego, usługi w gospodarstwie domowym]
Usługi administracyjne, edukacyjne, w zakresie opieki zdrowotnej i kultury	85321000-5 i 85322000-2, 75000000-6 [Usługi administracji publicznej, obrony i zabezpieczenia socjalnego], 75121000-0 [Usługi administracyjne w zakresie edukacji], 75122000-7 [Usługi administracyjne w zakresie opieki zdrowotnej], 75124000-1; od 79995000-5 do 79995200-7; od 80000000-4 Usługi edukacyjne i szkoleniowe do 80660000-8, w tym 80110000-8 [Usługi szkolnictwa przedszkolnego], 80300000-7 [Usługi szkolnictwa wyższego], 80420000-4 [Usługi e-learning], 80430000-7 [Usługi edukacji osób dorosłych na poziomie akademickim], 80511000-9 [Usługi szkolenia personelu], 80520000-5 [Placówki szkoleniowe], i 80590000-6 [Usługi seminaryjne]; od 92000000-1 do 92700000-8, w tym 92500000-6 [Usługi świadczone przez biblioteki, archiwa, muzea i inne usługi kulturalne], 92600000-7 [Usługi sportowe] 79950000-8 [Usługi w zakresie organizowania wystaw, targów i kongresów], 79951000-5 [Usługi w zakresie organizowania seminariów], 79952000-2 [Usługi w zakresie organizacji imprez], 79952100-3 [Usługi w zakresie organizacji imprez kulturalnych], 79953000-9 [Usługi w zakresie organizacji festiwali], 79954000-6 [Usługi w zakresie organizacji przyjęć], 79955000-3 [Usługi w zakresie organizacji pokazów mody], 79956000-0 [Usługi w zakresie organizacji targów i wystaw]
Usługi w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia społecznego ⁽¹⁾	75300000-9
Świadczenia społeczne	75310000-2, 75311000-9, 75312000-6, 75313000-3, 75313100-4, 75314000-0, 75320000-5, 75330000-8, 75340000-1

Opis	Kod CPV
Inne usługi komunalne, socjalne i osobiste, w tym usługi świadczone przez związki zawodowe, organizacje polityczne, stowarzyszenia młodzieżowe i inne usługi świadczone przez organizacje członkowskie	98000000-3; 98120000-0; 98132000-7; 98133110-8 [Usługi świadczone przez stowarzyszenia młodzieżowe] i 98130000-3
Usługi religijne	98131000-0
Inne usługi administracyjne i usługi dla władz publicznych	75100000-7 do 75120000-3; 75123000-4 [Administrowanie osiedlami mieszkalnymi] ; 75125000-8 do 75131000-3
Ogólne usługi personelu dla władz publicznych	75200000-8 do 75231000-4
Usługi w zakresie więziennictwa, bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa, o ile nie są wyłączone na mocy art. 10 lit. h)	75231210-9 do 75231230-5; 75240000-0 do 75252000-7; 794300000-7; 98113100-9
Usługi międzynarodowe	98900000-2 [Usługi świadczone przez zagraniczne organizacje i organy] i 98910000-5 [Usługi specjalne dla międzynarodowych organizacji i organów]

(¹) Usługi te nie są objęte zakresem dyrektywy, jeżeli zorganizowane są jako usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym. Państwa członkowskie mogą organizować świadczenie obowiązkowych usług społecznych lub innych usług jako usług świadczonych w interesie ogólnym lub jako usług o charakterze nieekonomicznym świadczonych w interesie ogólnym.

4.3. Zastrzeżenia

W wielu państwach członkowskich UE zakłady pracy chronionej i programy zatrudnienia odgrywają ważną rolę we wspieraniu włączenia osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych do siły roboczej. Zakłady te często świadczą usługi potrzebne nabywcom publicznym, np. w zakresie konserwacji i napraw, magazynowania lub produkcji i montażu. Ponadto programy zatrudnienia chronionego istnieją w przedsiębiorstwach zaangażowanych w różne rodzaje działalności, np. turystykę lub usługi informatyczne. Wspomniane zakłady i programy oferują zatrudnienie osobom niepełnosprawnym, a także mogą zatrudniać innych pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

Zgodnie z dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (⁹⁵) państwa członkowskie mogą zastrzec prawo udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego dla zakładów pracy chronionej oraz wykonawców, których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych lub osób defaworyzowanych. Można również przewidzieć możliwość realizacji takich zamówień w ramach ustrukturyzowanych i stabilnych programów zatrudnienia chronionego. Aby skorzystać z tego zastrzeżenia, co najmniej 30 % osób zatrudnionych przez te zakłady, przez tych wykonawców lub programy zatrudnienia chronionego muszą stanowić pracownicy niepełnosprawni lub pracownicy defaworyzowani. Możliwe jest również zastrzeżenie tylko niektórych części zamówienia

Co należy rozumieć pod pojęciem osoby niepełnosprawnej lub osoby defaworyzowanej? Chociaż dokładna definicja będzie zależała od państwa członkowskiego (lub państw członkowskich), które zdecydowało (lub zdecydowały) się działać na podstawie przepisów UE dotyczących zamówień zastrzeżonych, a zatem znajdzie odzwierciedlenie w prawie krajowym, w ramce poniżej przedstawiono typowe kategorie osób, które można uwzględnić w tych kategoriach (⁹⁶). Należy zauważyć, że kategorie osób niepełnosprawnych i pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji nie wykluczają się wzajemnie.

Kim są osoby niepełnosprawne i osoby defaworyzowane?

Zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych do **osób niepełnosprawnych** zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami.

Czasami osoba niepełnosprawna zostaje oficjalnie uznana, gdy:

- a) jest uznana za osobę niepełnosprawną zgodnie z krajowymi ramami prawnymi; lub

(⁹⁵) Art. 20 dyrektywy 2014/24/UE, art. 38 dyrektywy 2014/25/UE i art. 24 dyrektywy 2014/23/UE.

(⁹⁶) Poniższe wykazy mają charakter orientacyjny i są inspirowane, odpowiednio, art. 1 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz (z pewnymi uzupełnieniami) art. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych).

b) posiada unijną kartę osoby niepełnosprawnej.

Osoby defaworyzowane mogą obejmować dowolną osobę, która należy do co najmniej jednej z następujących kategorii:

- a) długotrwale bezrobotni (okres ten może być różny, np. osoby, które nie mają stałego zatrudnienia za wynagrodzeniem w okresie ostatnich 6 do 24 miesięcy);
- b) młodzież (np. w wieku od 15 do 24 lat);
- c) nie posiada wykształcenia ponadgimnazjalnego ani zawodowego (Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia 3) lub nie minęły więcej niż dwa lata od momentu ukończenia przez nią edukacji w pełnym wymiarze i która nie znalazła do tej pory pierwszego stałego zatrudnienia za wynagrodzeniem;
- d) jest w wieku ponad 50 lat;
- e) jest osobą dorosłą mieszkającą samotnie, mającą na utrzymaniu co najmniej jedną osobę;
- f) pracuje w sektorze lub zawodzie w państwie członkowskim, w którym dysproporcja kobiet i mężczyzn jest większa niż średnia dysproporcja we wszystkich sektorach gospodarki w tym państwie członkowskim (np. 25 %) i należy do grupy stanowiącej mniejszość;
- g) członkowie mniejszości etnicznej w państwie członkowskim, który w celu zwiększenia szans na uzyskanie dostępu do stałego zatrudnienia musi poprawić znajomość języka, uzupełnić szkolenia zawodowe lub zwiększyć doświadczenie zawodowe;
- h) może być uznana za zagrożoną ubóstwem lub najbardziej potrzebującą (np. osoby w sytuacji deprivacji materialnej, osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy, bezdomni itp.); lub
- i) doświadcza innych warunków powodujących trudną sytuację (np. przemoc w rodzinie, osoby zmagające się z uzależnieniami itp.).

Oprócz ogólnego przepisu dotyczącego zastrzeżeń, wyjaśnionego powyżej, państwa członkowskie mogą zgłaszać odrębne zastrzeżenia w odniesieniu do niektórych usług objętych trybem uproszczonym⁽⁹⁷⁾. Dotyczy to organizacji realizujących misję w zakresie służby publicznej związaną z udzielaniem zamówieniem, np. fundacji nienastawionej na zysk, która promuje umiejętność czytania i pisania i która chce wziąć udział w przetargu na prowadzenie zajęć z umiejętności czytania i pisania dla dorosłych. Udział w przetargu może być zastrzeżony dla takich organizacji, jeżeli spełniają one szereg warunków odnoszących się ich celów, reinwestycji zysków oraz akcjonariatu pracowniczego lub partycypacyjnego zarządzania⁽⁹⁸⁾. Organizacje objęte tym zastrzeżeniem mogą obejmować przedsiębiorstwa społeczne, kierowane przez pracowników fundusze wspólnego inwestowania i organizacje charytatywne.

Wykaz usług, do których można stosować to zastrzeżenie, jest wyczerpujący, co oznacza, że nie można go stosować do innych usług. Ponadto organizacja, której udzielono zamówienia na podstawie tego zastrzeżenia, nie mogła w ciągu poprzednich trzech lat otrzymać zamówienia na te same usługi od tego samego nabywcy publicznego na podstawie tego zastrzeżenia. Jeżeli w ciągu tych trzech lat ten sam nabywca publiczny udzielił organizacji zamówienia na dane usługi w ramach zamówienia bez zastrzeżenia, nie będzie ona podlegała temu ograniczeniu. Co więcej, maksymalny czas trwania zamówień udzielanych w ramach zastrzeżenia wynosi trzy lata.

Zasady te mają na celu zagwarantowanie, aby zastrzeżenie nie zakłóciło nadmiernie konkurencji. Należy pamiętać, że stosowanie zastrzeżeń jest opcjonalne. To, że daną usługę wymieniono wśród tych, dla których zastrzeżenie jest dostępne, nie uniemożliwia udzielenia zamówienia na tę usługę w ramach procedury bez zastrzeżenia, zgodnie z zasadami trybu uproszczonego.

Zastrzeżone zamówienie na przetwórstwo spożywcze w Wandei (Francja)

Cel zamówienia

W 2011 r. departament Wandea udzielił zamówienia przedsiębiorstwu społecznemu pracującemu z osobami niepełnosprawnymi na prowadzenie centrum konsolidacji ekologicznych produktów rolnych. Centrum wspiera przechowywanie, przetwarzanie, pakowanie i dostarczanie posiłków do szkół średnich. Celem było nabycie zrównoważonych produktów wysokiej jakości po niższych kosztach i ułatwienie dostępu do lokalnych producentów.

⁽⁹⁷⁾ Art. 77 dyrektywy 2014/24/UE i art. 94 dyrektywy 2014/25/UE. Odpowiednie usługi wyróżniono pogrubioną czcionką w tabeli 4.2.

⁽⁹⁸⁾ Warunki te określono w art. 77 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE i art. 94 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE.

Podejście

Zamówienie przewidziano jako zastrzeżone postępowanie przetargowe. Zwycięskim oferentem została organizacja ADAPEI-ARIA 85. To przedsiębiorstwo społeczne zatrudnia osoby niepełnosprawne i oferuje im nie tylko miejsce pracy, ale także wsparcie medyczne i socjalne. W sumie organizacja zatrudnia ponad 1 400 osób. Utworzono grupę kupujących do wspólnego zamawiania żywności, zachęcając do korzystania z centrum konsolidacji. W 2015 r. odnowiono zamówienie na prowadzenie centrum konsolidacji.

Wyniki

Przyznając zamówienie zastrzeżone przedsiębiorstwu społecznemu pracującemu z osobami niepełnosprawnymi, departament zapewnił pozytywne skutki społeczne, jak również korzystanie z produkowanej lokalnie żywności ekologicznej. Do 31 szkół średnich dostarczanych jest ponad 1 800 000 posiłków rocznie.

Doświadczenia i wnioski

Był to udany model ustanowienia wspólnego, globalnego podejścia do zakupów w sektorze żywności i cateringu, obejmującego trzy filary zrównoważonego rozwoju – środowiskowy, społeczny i gospodarczy. W ramach tego podejścia skutecznie połączono potrzeby dostawców usług rolno-spożywczych z potrzebami zaopatrzeniowymi różnych nabywców poprzez udzielenie zamówienia zastrzeżonego przedsiębiorstwu społecznemu. Departament rozważa obecnie rozszerzenie programu na innych nabywców (domy spokojnej starości, szkoły, gminy) i potencjalnie przyjęcie podobnego podejścia do ryb, przy czym aktualnie trwają działania związane z zaangażowaniem rynku.

Dobre praktyki

- Zastrzeżenie zamówienia na potrzeby konkurencji ze strony organizacji lub programów o celu społecznym może być skutecznym sposobem zapewnienia wartości społecznej poprzez zamówienia.
- Konsultacje rynkowe mogą pomóc w zidentyfikowaniu odpowiednich organizacji, które spełniają kryteria określone w przepisach dotyczących zamówień zastrzeżonych, oraz ich zdolności do realizacji zamówień (zob. sekcja 2.3 – Konsultacje z zainteresowanymi stronami).
- Jeżeli przedsiębiorstwa społeczne nie mają zdolności do samodzielnego ubiegania się o zamówienia zastrzeżone, należy rozważyć podział zamówienia na części lub możliwość utworzenia partnerstw lub konsorcjów w celu spełnienia wymagań. Należy pamiętać, że możliwe jest zastrzeżenie określonych części zamówienia w ramach większego zamówienia na realizację przez przedsiębiorstwa społeczne.

4.4. Specyfikacje techniczne

Po podjęciu decyzji o przedmiocie zamówienia należy go rozwinąć, określając bardziej szczegółowe wymagania. Specyfikacje techniczne sygnalizują rynkowi, co dokładnie chce się nabyć, i mogą obejmować aspekty społeczne, jeżeli stanowi to istotną część tego, co ma być dostarczone. Oferty, które nie są zgodne ze specyfikacjami technicznymi, muszą zostać odrzucone⁽⁹⁹⁾, dlatego ważne jest, aby uwzględnić w nich tylko istotne wymagania⁽¹⁰⁰⁾. Preferencje powinny być odzwierciedlone w kryteriach udzielenia zamówienia, jak omówiono w sekcji 4.7.

Związek z przedmiotem zamówienia i specyfikacje techniczne

Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych stanowią, że specyfikacje techniczne mogą odnosić się do konkretnego procesu lub metody produkcji lub realizacji wymaganych robót budowlanych, dostaw lub usług albo do konkretnego procesu na innym etapie cyklu życia. Dotyczy to również sytuacji, gdy elementy te nie należą do istoty zamówienia, o ile są one związane z przedmiotem zamówienia i proporcjonalne do jego wartości i celów.

Oznacza to, że nie jest konieczne, aby wszystkie specyfikacje odnosiły się do czynników, które są widoczne lub dostrzegalne w produkcie końcowym lub usłudze. Na przykład tekstylia produkowane przy użyciu toksycznych barwników (które stanowią poważne zagrożenie dla zdrowia pracowników) mogą być identyczne z tymi, które produkuje się w bardziej bezpieczny sposób.

⁽⁹⁹⁾ TSUE podkreślił obowiązek odrzucania ofert niezgodnych ze specyfikacjami w sprawie C-243/89, Komisja przeciwko Królestwu Danii (Storebaelt) oraz w sprawie C-561/12, Nordecon AS i Ramboll Eesti AS przeciwko Rahandusministeerium (Nordecon).

⁽¹⁰⁰⁾ W razie potrzeby w celu zapewnienia większej elastyczności specyfikacji można stosować oferty wariantowe. Przepisy dotyczące ofert wariantowych określono w art. 45 dyrektywy 2014/24/UE i art. 64 dyrektywy 2014/25/UE.

W specyfikacjach technicznych można wymagać stosowania nietoksycznych barwników w konkretnych nabywanych produktach. Bardziej ogólne wymagania dotyczące bezpieczeństwa pracowników mogą stanowić część kryteriów kwalifikacji lub klauzul dotyczących realizacji zamówienia.

Specyfikacje istotnych warunków zamówienia można formułować na różne sposoby: poprzez zastosowanie uznanych norm europejskich, międzynarodowych lub krajowych, wymagań dotyczących realizacji lub wymagań w zakresie funkcjonalności, bądź też kombinacji tych podejść. Specyfikacje wydajnościowe mogą być odpowiednie zwłaszcza w zamówieniach dotyczących usług, w tym tych, które zawierają aspekt społeczny. Na przykład, jeżeli przedmiotem zakupu są usługi zdrowotne w domu pacjenta dla osób starszych, w specyfikacjach można zawrzeć wymóg określonych efektów dotyczących niezależności i dobrostanu odbiorców usługi. Specyfikacje te należy formułować w sposób obiektywny i przejrzysty, tak aby były zrozumiałe dla wszystkich oferentów. Należy również rozważyć sposób oceny zgodności, na przykład w formie oświadczenia oferentów dotyczącego ich podejścia do wizyt domowych, szkolenia personelu i kontroli jakości.

Nadrzędnym wymogiem dotyczącym specyfikacji technicznych jest zapewnienie równego dostępu dla wszystkich oferentów, dlatego należy rozważyć, w jaki sposób wymogi wpływają na zdolność do konkurowania różnych wykonawców (w tym np. organizacji gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych). Jednym ze sposobów jest przygotowanie wstępnej wersji specyfikacji na etapie poprzedzającym udzielenie zamówienia i zwrócenie się o informację zwrotną do wszystkich zainteresowanych podmiotów w ramach konsultacji rynkowych. Może to pomóc w upewnieniu się, że nie zawierają one żadnych elementów, które mogłyby stanowić barierę dla uczestnictwa lub które działają w sposób nieuzasadniony na korzyść lub niekorzyść jakiegokolwiek wykonawcy.

Konsultacje z użytkownikami mogą również pomóc w zagwarantowaniu, że specyfikacje odzwierciedlają rzeczywiste potrzeby oraz nie zawierają żadnych zbędnych elementów. Na przykład użytkownicy biblioteki mogą być w stanie doradzić w sprawie różnorodności i formatu materiałów, które mają być dostarczone, jak również pożądaných urządzeń i usług. W rozdziale 3 szczegółowo omówiono rolę oceny potrzeb i konsultacji z użytkownikami w ramach SOZP.

4.4.1. Wymogi w zakresie dostępności w specyfikacjach technicznych

Art. 42 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE i art. 60 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE stanowią, co następuje:

„W przypadku wszystkich zamówień, które przeznaczone są do użytku osób fizycznych – zarówno ogółu społeczeństwa, jak i pracowników instytucji zamawiającej – przedmiotowe specyfikacje techniczne sporządza się, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków, w taki sposób, aby uwzględnić kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowanie z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników”⁽¹⁰¹⁾.

Oznacza to, że dostarczanie towarów, świadczenie usług i realizacja robót budowlanych, które są dostępne dla wszystkich użytkowników, przez nabywców publicznych (lub podmioty sektora użyteczności publicznej) nie ma charakteru fakultatywnego – jest to zobowiązanie prawne. W zaktualizowanych standardowych formularzach możliwe będzie wykorzystanie specjalnych opcjonalnych pól, aby wskazać, czy do zamówienia wprowadzane są kryteria dostępności, i podać uzasadnienie w przypadku ich braku (w celu uzyskania dalszych informacji na temat nowych standardowych formularzy zob. sekcja 3.6).

W przypadku gdy obowiązkowe wymogi w zakresie dostępności są określone w prawie Unii, należy się do nich odnieść w specyfikacjach technicznych.

Tak jest w przypadku dyrektywy (UE) 2019/882 w sprawie wymogów w sprawie dostępności produktów i usług – znanej jako europejski akt prawny w sprawie dostępności, która określa wspólne wymogi dostępności w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym i osobom starszym dostępu do produktów i usług na równi z innymi. Odzwierciedla ona również zobowiązanie wynikające z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, aby państwa-strony zapewniły dostępne produkty, usługi i infrastrukturę.

Chociaż wymogi dostępności określone w europejskim akcie prawnym w sprawie dostępności mają zastosowanie dopiero od 2025 r.⁽¹⁰²⁾, biorąc pod uwagę obowiązek mający zastosowanie na podstawie dyrektywy 2014/24/UE i dyrektywy 2014/25/UE, istnieją mocne argumenty przemawiające za odwoływaniem się do nich w dokumentach zamówienia opublikowanych przed tą datą. Może to pomóc w zapewnieniu zgodności z przepisami unijnymi dotyczącymi specyfikacji technicznych i zapewnić przygotowanie rynku do zapewnienia pełnej dostępności od 2025 r.

Europejski akt prawny w sprawie dostępności obejmuje następujące produkty i usługi:

- komputery i systemy operacyjne;
- terminale płatnicze i bankomaty;

⁽¹⁰¹⁾ Nie istnieje analogiczny przepis mający zastosowanie do koncesji regulowanych na podstawie dyrektywy 2014/23/UE.

⁽¹⁰²⁾ Dyrektywa przewiduje zwolnienie dla przewozów miejskich i podmiejskich oraz przewozów regionalnych, jak również dla usług świadczonych przez mikroprzedsiębiorstwa (przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 osób z rocznym obrotem nieprzekraczającym 2 mln EUR lub bilansem rocznym nieprzekraczającym 2 mln EUR).

- automaty biletowe i urządzenia do odprawy samoobsługowej;
- interaktywne terminale samoobsługowe udzielające informacji;
- smartfony;
- sprzęt telewizyjny związany z usługami telewizji cyfrowej;
- usługi telefoniczne i związane z nimi urządzenia;
- dostęp do audiowizualnych usług medialnych, takich jak przekaz telewizyjny i związane z nim urządzenia konsumencie;
- niektóre usługi związane z lotnictwem, autobusowym, kolejowym i wodnym transportem pasażerskim;
- usługi bankowości detalicznej;
- książki elektroniczne;
- handel elektroniczny;
- jednolity europejski numer alarmowy 112.

Wymogi w zakresie dostępności internetowych usług doradczych w Espoo w Finlandii

Cel zamówienia

Miasto Espoo zawarło wymóg w zakresie dostępności w specyfikacjach technicznych zaproszeń do składania ofert dotyczących internetowych usług doradczych w celu udostępnienia treści osobom niepełnosprawnym lub z upośledzeniami.

Podejście

Oferowana usługa musi być dostępna i zgodna z poziomami A i AA Wytycznych dotyczących dostępności treści internetowych WCAG 2.0. Należą do nich na przykład wytyczne dotyczące: ślepoty i dysfunkcji wzroku, głuchoty i niedosłuchu, trudności w uczeniu się, deficytów poznawczych, ograniczonej możliwości poruszania się, zaburzeń mowy, nadwrażliwości na światło oraz połączeń powyższych trudności. Kryteria powodzenia w WCAG 2.0 są zdefiniowane jako stwierdzenia możliwe do testowania i dlatego nie są zależne od poszczególnych technologii.

Wyniki

Powstała w ten sposób strona internetowa poprawiła dostępność internetowych usług doradczych miasta, pomagając Espoo lepiej wspierać mieszkańców niepełnosprawnych lub z upośledzeniami.

Doświadczenia i wnioski

Uwzględnienie wymogów w zakresie dostępności w zaproszeniach do składania ofert zwiększa użyteczność świadczonych usług i umożliwia mieszkańcom optymalne korzystanie z usług publicznych.

Źródło: Ministerstwo Gospodarki i Zatrudnienia Finlandii, Guide to Socially Responsible Public Procurement (2017).

Wprowadzanie obowiązkowych wymogów w zakresie dostępności gwarantuje, że produkty i usługi są projektowane i wytwarzane w taki sposób, aby zmaksymalizować ich przewidywalne użytkowanie przez osoby niepełnosprawne, oraz że w miarę możliwości w produkcie lub na produkcie umieszczone są dostępne informacje na temat **cech** jego funkcjonowania i dostępności. **Ponadto załącznik III do europejskiego aktu prawnego w sprawie dostępności określa wymogi dostępności dotyczące środowiska zbudowanego**, które mogą być stosowane przez państwa członkowskie. Z uwagi na fakt, że obowiązek uwzględniania wymogów w zakresie dostępności w specyfikacji technicznej dotyczy również zamówień na roboty budowlane, załącznik ten może stanowić użyteczny punkt wyjścia dla umów o projekt i usługę budowlaną.

Normy zharmonizowane lub specyfikacje techniczne dotyczące wymogów w zakresie dostępności produktów lub usług opracowane przez europejskie organizacje normalizacyjne, w tym normy lub specyfikacje opracowane na podstawie europejskiego aktu prawnego w sprawie dostępności, mogą być przywoływane bezpośrednio w dokumentach zamówienia. Na przykład norma EN 301 549 ⁽¹⁰³⁾ zawiera wymogi w zakresie dostępności produktów i usług ICT, a norma EN 17210 ⁽¹⁰⁴⁾ zawiera wymogi w zakresie dostępności dotyczące szerokiej gamy budynków i infrastruktury.

⁽¹⁰³⁾ Zob. https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/03.01.01_60/en_301549v030101p.pdf.

⁽¹⁰⁴⁾ Zob. <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/mandates/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=392> oraz https://standards.cen.eu/dyn/www/?p=204:110:0:::FSP_PROJECT,FSP_LANG_ID:65077,25&cs=1B1F504D7DCF7711690E22BAE7CED456A.

Odrębne przepisy UE mogą również określać wymogi w zakresie dostępności produktów lub usług, a zgodność z europejskim aktem prawnym w sprawie dostępności może pomóc w ustaleniu zgodności z tymi przepisami.

Dobre praktyki

- Specyfikacje techniczne powinny być starannie opracowane, tak aby uwzględniały wszelkie istotne aspekty społeczne bez wprowadzania niepotrzebnych ograniczeń konkurencji.
- Specyfikacje funkcjonalne lub wydajnościowe mogą być szczególnie odpowiednie w przypadku zamówień publicznych na usługi, które obejmują aspekty społeczne, np. w celu określenia pożądanych efektów usługi.
- Specyfikacje techniczne mogą odnosić się do procesu produkcji, który niekoniecznie będzie widoczny w produkcie końcowym. Muszą one jednak być związane z przedmiotem zamówienia i proporcjonalne do jego wartości i celów.
- Obowiązkowe jest uwzględnienie wymogów w zakresie dostępności w specyfikacjach technicznych wszystkich zamówień, z których będą korzystała obywatele. W europejskim akcie prawnym w sprawie dostępności zdefiniowano niektóre z tych wymogów w odniesieniu do szeregu powszechnie kupowanych produktów i usług.
- Gdy tylko wymogi te staną się dostępne, należy wykorzystać specjalne opcjonalne pola w nowych standardowych formularzach, aby wyjaśnić, czy zastosowano kryteria dostępności, i – w należycie uzasadnionych przypadkach – wyjaśnić, dlaczego nie było to możliwe.

4.5. Zgodność z przepisami prawa socjalnego i prawa pracy oraz z układami zbiorowymi

Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych zawierają klauzulę społeczną i środowiskową⁽¹⁰⁵⁾ stanowiącą, że państwa członkowskie muszą wprowadzić stosowne środki, aby zagwarantować, że przy realizacji zamówień publicznych wykonawcy przestrzegają „mających zastosowanie obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy, ustanowionych w przepisach unijnych, krajowych, układach zbiorowych bądź w przepisach międzynarodowego prawa ochrony środowiska, międzynarodowego prawa socjalnego i międzynarodowego prawa pracy”.

Umowy międzynarodowe, o których mowa w tym przepisie, są wymienione w załączniku⁽¹⁰⁶⁾ i obejmują osiem podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP):

- Konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych;
- Konwencja nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych;
- Konwencja nr 29 dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej;
- Konwencja nr 105 dotycząca zniesienia pracy przymusowej;
- Konwencja nr 138 dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia;
- Konwencja nr 111 dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu;
- Konwencja nr 100 dotycząca jednakowego wynagrodzenia dla pracujących mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości;
- Konwencja nr 182 dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci.

Oprócz ogólnego zobowiązania państw członkowskich do zapewnienia poszanowania tych przepisów przy realizacji zamówień publicznych klauzula społeczna i środowiskowa ma szereg bardziej szczegółowych zastosowań. Dowody świadczące o tym, że oferent nie przestrzegał obowiązującego prawa socjalnego lub prawa pracy lub układów zbiorowych, mogą mieć poważne skutki, takie jak:

- odrzucenie oferty najkorzystniejszej ekonomicznie⁽¹⁰⁷⁾;
- wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia⁽¹⁰⁸⁾;
- odrzucenie rażąco niskiej oferty⁽¹⁰⁹⁾; lub
- solidarna odpowiedzialność podwykonawców i głównych wykonawców za wszelkie naruszenie odpowiednich obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy⁽¹¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ Art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE, art. 36 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE i art. 30 ust. 3 dyrektywy 2014/23/UE.

⁽¹⁰⁶⁾ Załącznik X do dyrektywy 2014/24/UE, załącznik XIV do dyrektywy 2014/25/UE i załącznik X do dyrektywy 2014/23/UE.

⁽¹⁰⁷⁾ Art. 56 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE i art. 76 ust. 6 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽¹⁰⁸⁾ Art. 57 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2014/24/UE, art. 80 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE i art. 38 ust. 7 lit. a) dyrektywy 2014/23/UE.

⁽¹⁰⁹⁾ Art. 69 ust. 3 dyrektywy 2014/24/UE i art. 84 ust. 3 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽¹¹⁰⁾ Art. 71 ust. 6 dyrektywy 2014/24/UE, art. 88 ust. 6 dyrektywy 2014/25/UE i art. 42 ust. 4 dyrektywy 2014/23/UE.

Klauzula społeczna i środowiskowa jest mocnym instrumentem wspierającym SOZP. Organy krajowe mogą dysponować określonymi środkami zapewniającymi zgodność z wymogami, o których mowa w klauzuli społecznej i środowiskowej, lub mogą polegać na nabywcach publicznych w celu sprawdzenia zgodności w poszczególnych przypadkach. Jednym ze sposobów zapewnienia jej skuteczności jest odniesienie się w dokumentach zamówienia do konkretnych obowiązków wynikających z prawa socjalnego i prawa pracy oraz układów zbiorowych, które mają zastosowanie do zamówienia, oraz zwrócenie się do oferentów o potwierdzenie spełniania tych wymogów. W tym celu nabywcy publiczni mogą żądać od oferentów dowodów zgodności lub oświadczeń własnych. Proces ten powinien zostać następnie potwierdzony przez warunki umowy wymagające przestrzegania odpowiednich obowiązków w trakcie realizacji umowy i uzupełniony o skuteczne środki monitorowania (zob. sekcje 5.2 i 5.4).

Krajowe obowiązki w obszarze prawa socjalnego i prawa pracy muszą być zawsze stosowane spójnie z prawem Unii oraz z zasadami przejrzystości, niedyskryminacji i równego traktowania. Dlatego też wszelkie wymogi nałożone na oferentów na podstawie krajowego prawa socjalnego i prawa pracy lub układów zbiorowych nie powinny prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji oferentów lub pracowników z innych państw członkowskich.

Podobnie wymogi dotyczące ofert opracowane na podstawie krajowego prawa socjalnego i prawa pracy lub układów zbiorowych nie powinny prowadzić do dyskryminacji robót budowlanych, dostaw, usług i wykonawców z państw GPA lub państw, które zawarły z UE umowę dwustronną zawierającą rozdział dotyczący zamówień publicznych, w zakresie, w jakim są one objęte tymi umowami.

Na przykład nie jest możliwe zastosowanie warunków pracy obowiązujących w danym państwie, jeżeli zamówienie jest realizowane na odległość w innym państwie członkowskim, w państwach GPA lub w państwach, które zawarły z UE umowę dwustronną zawierającą rozdział dotyczący zamówień publicznych.

Sekcja 5.2 zawiera dalsze informacje na temat stosowania przepisów prawa socjalnego i prawa pracy oraz układów zbiorowych w zamówieniach publicznych.

Wykorzystanie zamówień publicznych w Katalonii (Hiszpania) do wzmocnienia praw pracowników w łańcuchach dostaw elektroniki

Cel zamówienia

Katalońskie stowarzyszenie gmin (L'Associació Catalana de Municipis – ACM) reprezentuje ponad 1 000 społeczności lokalnych, czyli 95 % gmin w regionie. Jedną z jego funkcji jest działanie jako centralny zamawiający, łączący potrzeby i zapewniający oszczędności w obszarze administracji dla swoich członków. W 2018 r. ACM został partnerem Electronics Watch, którego klauzule społeczne są obecnie dodawane do procedur przetargowych, w tym niedawnego zamówienia ramowego na drukarki, w którym uczestniczy 80 gmin.

Podejście

Klauzule Electronics Watch wymagają od kontrahentów zachowania należytej staranności w celu osiągnięcia przejrzystości łańcucha dostaw, współpracy z niezależnymi obserwatorami oraz usuwania naruszeń praw pracowniczych i norm bezpieczeństwa. Są one zgodne z dyrektywą 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych i odzwierciedlają Wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka oraz Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych. Klauzule te zawierają kodeks norm pracy odnoszący się do prawa krajowego, a także podstawowe konwencje MOP.

Wyniki

Wstępny wniosek o ujawnienie informacji spotkał się z pozytywną reakcją wykonawców. Wykonawcy przedstawili szczegółowe informacje dotyczące łańcucha dostaw w odniesieniu do określonych modeli produktów i miejsc produkcji wykorzystywanych w ramach umowy. W oparciu o istniejące wyniki monitoringu dla tych modeli i lokalizacji Electronics Watch był w stanie przygotować ocenę ryzyka dla ACM. Ujawnione szczegółowe informacje przekazane przez jednego z dostawców wzmocniły trwający proces zaangażowania w fabryce drukarek w Azji Południowej. W oparciu o szczegóły dotyczące miejsca produkcji zostanie wdrożony plan monitoringu, wykorzystujący wiedzę fachową z lokalnych źródeł do monitorowania praw pracowniczych. ACM planuje już włączenie warunków kontraktu Electronics Watch do dwóch kolejnych umów ramowych – na IT i relacjonowanie wideo obrad plenarnych.

Doświadczenia i wnioski

Istnieje potrzeba, aby branża – zarówno odsprzedawcy, jak również marki oraz ich dostawcy – dalej pracowała nad przejrzystością łańcucha dostaw. Obecnie ujawnianie informacji na poziomie komponentów nadal stanowi wyzwanie dla branży, ale ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia przejrzystości łańcucha dostaw, który jest powiązany z przedmiotem zamówienia, zgodnie z wymogami dyrektyw w sprawie zamówień publicznych. Jeśli więcej nabywców publicznych zwróci się o ujawnienie miejsc produkcji, pomoże to w ustanowieniu tego jako standardowej praktyki w branży.

4.6. Podstawy wykluczenia i kryteria kwalifikacji

4.6.1. Podstawy wykluczenia

W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych uznano, że niektórzy wykonawcy nie powinni kwalifikować się do uzyskania zamówień publicznych ze względu na poważne praktyki przestępcze lub nieetyczne. Ponadto uznano, że udokumentowane przypadki naruszenia zasad społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw lub słabe wyniki realizacji w przeszłości mogą stanowić podstawę wykluczenia. Podstawy wykluczenia dzielą się na dwie kategorie: obowiązkowe (które muszą być stosowane we wszystkich procedurach przetargowych) i fakultatywne (na których stosowanie nabywcy publiczni mogą się zdecydować lub które mogą stać się obowiązkowe na mocy prawa krajowego). W poniższej tabeli przedstawiono obowiązkowe i fakultatywne podstawy wykluczenia, które są najbardziej istotne z punktu widzenia SOZP – dodatkowe podstawy określono w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych ⁽¹¹⁾.

Tabela 4.3

Podstawy wykluczenia związane z SOZP

Obowiązkowe podstawy wykluczenia ⁽¹⁾	Fakultatywne podstawy wykluczenia ⁽²⁾
Skazanie wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie za pracę dzieci lub inne formy handlu ludźmi.	Naruszenie obowiązków dotyczących płatności podatków lub opłacania składek na ubezpieczenia społeczne – wykazane za pomocą wszelkich odpowiednich środków.
	Naruszenie mających zastosowanie obowiązków w ramach klauzuli społecznej i środowiskowej, tj. obowiązków środowiskowych, społecznych i prawa pracy określonych w prawie UE, prawie krajowym, układach zbiorowych lub podstawowych konwencjach MOP.
Naruszenie obowiązków związanych z płaceniem podatków lub opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne – stwierdzone orzeczeniem sądowym lub decyzją administracyjną o skutku ostatecznym i wiążącym.	Poważne wykroczenie zawodowe poddające w wątpliwość uczciwość wykonawcy.
	Znaczące lub uporczywe niedociągnięcia w spełnieniu istotnego wymogu w ramach wcześniejszej umowy.
	Poważne wprowadzenie w błąd lub niemożność przedłożenia dokumentów potwierdzających.

⁽¹⁾ Art. 57 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/24/UE. Zob. również art. 80 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE i art. 38 ust. 4 i 5 w przypadku koncesji regulowanych dyrektywą 2014/23/UE.

⁽²⁾ Art. 57 ust. 2 i art. 57 ust. 4 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 38 ust. 7 dyrektywy 2014/23/UE. W przypadku zamówień na usługi użyteczności publicznej zastosowanie fakultatywnych podstaw wykluczenia może różnić się w zależności od przepisów krajowych (zob. art. 80 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE).

Wszystkich oferentów należy poprosić o potwierdzenie, że nie dotyczą ich żadna z obowiązkowych podstaw wykluczenia oraz żadna z fakultatywnych podstaw wykluczenia mających zastosowanie w danej procedurze. Wstępny dowód zgodności jest przedstawiany za pośrednictwem jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia (ESPD) lub może być przedstawiony w innej formie oświadczenia własnego w zależności od określonego zamówienia, którego dotyczy; w dowolnym momencie można jednak wymagać przedstawienia dokumentów potwierdzających, jeśli jest to konieczne do prawidłowego przeprowadzenia procedury ⁽¹²⁾.

W przypadku obowiązkowych podstaw wykluczenia maksymalny okres wykluczenia wynosi pięć lat od daty wydania prawomocnego wyroku skazującego, chyba że w wyroku określono dłuższy okres. W przypadku fakultatywnych podstaw wykluczenia maksymalny okres wykluczenia wynosi trzy lata od odpowiedniego zdarzenia ⁽¹³⁾. W obu przypadkach oferenci mogą dążyć do wykazania swojej wiarygodności pomimo istnienia co najmniej jednej podstawy wykluczenia (tzw. „samooczyszczenie” – odstąpienie od przestrzegania wymogu wykluczenia oferentów skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za korupcję). W tym celu oferenci muszą przedstawić dowody, że zastosowali konkretne środki w celu zaradzenia dalszym przestępstwom i naruszeniom przepisów oraz zapobiegania im, takie jak: rekompensata wszelkich szkód spowodowanych przestępstwem, aktywna współpraca z organami śledczymi oraz konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe ⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Art. 57 dyrektywy 2014/24/UE, art. 80 dyrektywy 2014/25/UE i art. 38 dyrektywy 2014/23/UE.

⁽¹²⁾ Art. 59 ust. 4 dyrektywy 2014/24/UE. Możliwe jest również rozwiązanie umowy, jeżeli wykonawca znajdował się w jednej z sytuacji obowiązkowego wykluczenia (art. 73 lit. b) dyrektywy 2014/24/UE, art. 90 lit. b) dyrektywy 2014/25/UE, art. 44 lit. b) dyrektywy 2014/23/UE).

⁽¹³⁾ Art. 57 ust. 7 dyrektywy 2014/24/UE, który może mieć również zastosowanie do usług użyteczności publicznej (zob. art. 80 dyrektywy 2014/25/UE), i art. 38 ust. 10 dyrektywy 2014/23/UE. Krótsze okresy wykluczenia mogą być również określone w prawie krajowym.

⁽¹⁴⁾ Art. 57 ust. 6 dyrektywy 2014/24/UE, art. 80 dyrektywy 2014/25/UE i art. 38 ust. 9 dyrektywy 2014/23/UE.

Do nabywcy publicznego należy ocena tych środków i podjęcie decyzji, czy są one wystarczające do dopuszczenia oferenta do udziału w postępowaniu. Jeżeli oferent nie zostanie dopuszczony, należy podać mu uzasadnienie tej decyzji.

Zwalczanie pracy dzieci w łańcuchach dostaw - przepisy francuskie i niderlandzkie

Wykluczenie z procedur udzielania zamówień publicznych przedsiębiorstw skazanych za przestępstwa związane z pracą dzieci lub handlem ludźmi jest obowiązkowe. Ponieważ do takich naruszeń dochodzi często w ramach złożonych łańcuchów dostaw, uzyskanie wiarygodnych informacji na ich temat może być trudne. Zarówno Francja, jak i Niderlandy przyjęły przepisy dotyczące należytej staranności, które nakładają na przedsiębiorstwa obowiązek ustalenia, czy w ich łańcuchach dostaw istnieje ryzyko pracy dzieci, podjęcia działań przeciwko temu zjawisku oraz publicznego informowania o tych działaniach.

Gdy przepisy takie mają zastosowanie do oferentów ubiegających się o zamówienie, niedopełnienie obowiązków dotyczących należytej staranności może stać się podstawą wykluczenia na podstawie art. 57 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2014/24/UE (naruszenie mających zastosowanie obowiązków w ramach klauzuli społecznej i środowiskowej). Sytuacja taka nie miałaby miejsca, gdyby przepisy dotyczące należytej staranności nie miały zastosowania do oferenta – np. ze względu na lokalizację jego siedziby głównej lub na liczbę zatrudnianych przez niego pracowników.

4.6.2. Kryteria kwalifikacji ⁽¹¹⁵⁾

Podczas gdy kryteria wykluczenia skupiają się na negatywnych czynnikach mogących uniemożliwić udzielenie oferentowi zamówienia, kryteria kwalifikacji mogą być pomocne w ustaleniu, którzy oferenci posiadają najlepsze warunki, aby zrealizować społeczne aspekty zamówienia. W szczególności określenie stosownych kryteriów kwalifikacji w oparciu o sytuację ekonomiczną i finansową, zasoby techniczne i ludzkie oraz doświadczenie może być pomocne w realizacji SOZP, pozwalając jednocześnie zapewnić, aby szerokie grono organizacji mogło składać oferty na dane zamówienie.

Niektóre przykłady kryteriów kwalifikacji mogących przyczynić się do udzielania SOZP obejmują:

- wymogi w zakresie sytuacji finansowej (np. obrót, rentowność), które ograniczają się do kwestii niezbędnych do zapewnienia, aby oferent był w stanie zrealizować zamówienie, i nie ograniczają uczestnictwa organizacji gospodarki społecznej, przedsiębiorstw społecznych, organizacji nienastawionych na zysk i organizacji społecznych;
- kryteria określające wymóg posiadania przez organizację lub jej zespoły szczególnego doświadczenia i szczegółowej wiedzy fachowej w radzeniu sobie z kwestiami społecznymi istotnymi w odniesieniu do danego zamówienia, np. dostępnością, równouprawnieniem płci i niedyskryminacją, którymi może się ona wykazać;
- zdolność techniczną umożliwiającą monitorowanie praktyk związanych z pracą w całym łańcuchu dostaw ⁽¹¹⁶⁾, w tym systemy zarządzania i partnerstwa z innymi organizacjami; lub
- dowód udanej realizacji wcześniejszych zamówień obejmujących podobne wymagania społeczne, jak np. rekrutacja i zapewnienie możliwości podnoszenia kwalifikacji praktykantów lub pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

Związek z przedmiotem zamówienia i proporcjonalność w kryteriach kwalifikacji

Wszystkie kryteria kwalifikacji muszą być związane z przedmiotem zamówienia oraz do niego proporcjonalne. Oznacza to, że nie należy przyjmować ogólnego podejścia do wyznaczania kryteriów kwalifikacji, lecz upewnić się, że są one odpowiednie, aby osiągnąć założone cele (w tym cele dotyczące SOZP), i nie wykraczają poza to, co jest niezbędne.

Jeżeli np. wymóg dotyczy przedstawienia dowodów na to, że oferent dysponuje środkami do zarządzania łańcuchem dostaw, nie można wymagać, aby dowody te wykraczały poza zakres nabywanych towarów i usług (jak np. uwzględnienie wszystkich operacji przedsiębiorstwa). Należy również unikać określania wymogów dotyczących wcześniejszego doświadczenia, które są zbyt rozległe albo zbyt restrykcyjne – należy mieć na uwadze, że niektórzy oferenci mogą posiadać odpowiednie doświadczenie zdobyte w innych sektorach lub obszarach działalności. Takie podejście do kryteriów kwalifikacji pomoże również w zapewnieniu, aby organizacje gospodarki społecznej, przedsiębiorstwa społeczne i podmioty nienastawione na zysk mogły ubiegać się o dane zamówienie.

⁽¹¹⁵⁾ Art. 58 dyrektywy 2014/24/UE, art. 80 dyrektywy 2014/25/UE i art. 38 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/23/UE.

⁽¹¹⁶⁾ Jak określono w części II lit. d) załącznika XII do dyrektywy 2014/24/UE.

Dowody związane z kryteriami kwalifikacji pochodzą w pierwszej kolejności z jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia lub w niektórych przypadkach mogą pochodzić z innej formy oświadczenia własnego. Podobnie jak w przypadku kryteriów wykluczenia okazania dokumentów potwierdzających można żądać na każdym etapie postępowania. W odróżnieniu od kryteriów wykluczenia kryteria kwalifikacji powinny być konkretnie dostosowane do każdego zamówienia, aby zapewnić ich proporcjonalność i związek z przedmiotem zamówienia.

Jeżeli chodzi o kwestię dostępności, w normie EN 17161:2019 dotyczącej projektowania dla wszystkich⁽¹¹⁷⁾ określono podejście dotyczące projektowania uwzględniającego dostępność produktów, towarów i usług z myślą o rozszerzeniu zakresu użytkowników. Do normy tej można odnieść się w kryteriach kwalifikacji, włączając ją do wymogów w zakresie zdolności technicznej, aby ustalić, czy oferenci posiadają odpowiednie procedury umożliwiające wytwarzanie dostępnych produktów i świadczenie dostępnych usług. W takim przypadku należy również uwzględnić dowód zgodności z równoważnymi normami.

Dobre praktyki

- Należy stosować obowiązkowe i fakultatywne kryteria wykluczenia w celu zapewnienia, aby oferenci nie naruszali mających zastosowanie przepisów społecznych i prawa pracy ani postanowień układów zbiorowych.
- Należy opracowywać takie kryteria kwalifikacji, które są konkretnie dostosowane do danego zamówienia i ukierunkowane na istotne aspekty społeczne powiązane z zasobami technicznymi i ludzkimi oraz wcześniejszym doświadczeniem. Należy unikać kryteriów finansowych lub innych kryteriów, które mogą uniemożliwić uczestnictwo organizacjom gospodarki społecznej i przedsiębiorstwom społecznym.
- Należy z wyprzedzeniem rozważyć, jaki rodzaj dowodów będą musieli przedstawić oferenci przed udzieleniem zamówienia oraz w jaki sposób informacje te będą aktualizowane w trakcie realizacji zamówienia.
- W przypadku otrzymania ofert z innych państw członkowskich UE można skorzystać z informacji zawartych w systemie e-Certis⁽¹¹⁸⁾, co pomoże zrozumieć, jakie dowody przedstawia druga strona.

Zastosowanie konwencji MOP w zamówieniach publicznych na wyroby włókiennicze czeskiego ministerstwa

Cel zamówienia

W 2015 r. Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych Republiki Czeskiej opracowało własną strategię społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, którą wykorzystuje w wytycznych dotyczących procedur przetargowych. Strategię tę zastosowano w przetargu na odzież, którą organizacje charytatywne miały przekazać osobom potrzebującym. Zakup ten był współfinansowany z funduszy europejskich.

Podejście

Aby zapobiec naruszaniu praw pracowniczych i socjalnych w procesie produkcji wyrobów włókienniczych, Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych wymagało, aby oferenci dysponowali systemem gwarantującym, że proces produkcji nabywanych towarów nie wiąże się z łamaniem praw pracowniczych chronionych w konwencjach MOP (praca dzieci, praca przymusowa itp.). Wymóg ten stanowił kryterium kwalifikacji. Na tym etapie Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych skupiło się wyłącznie na warunkach w samym procesie produkcji wyrobów włókienniczych, nie zaś na produkcji surowców. Oferenci mogli wykażać zachowanie zgodności z tym wymogiem poprzez członkostwo w organizacji Fair Wear Foundation lub złożyć oświadczenie własne. W drugim przypadku oferenci musieli wskazać producenta każdego typu produktu, markę i miejsce produkcji. W ten sposób nabywca zyskuje pewien stopień kontroli nad warunkami pracy w ramach łańcucha dostaw.

Wyniki

Zmniejszono ryzyko naruszania norm pracowniczych i społecznych podczas produkcji wyrobów włókienniczych, stosując wymagania społeczne na etapie kwalifikacji, dzięki czemu łańcuchy dostaw oferentów stały się bardziej przejrzyste. Zgodnie z informacjami przedłożonymi przez zwycięskiego oferenta znaczna część produkcji odbywa się na obszarze UE. Ponadto częścią produkcji zajmują się osoby pozbawione wolności, które w ramach tego procesu rozwijają swoje umiejętności zawodowe i budują referencje, co posłuży im jako wsparcie w ponownej integracji społecznej po opuszczeniu zakładu karnego.

⁽¹¹⁷⁾ Zob. https://standards.cen.eu/dyn/www/?p=204:110:0:::FSP_PROJECT:62323&cs=13275480BC8D2104048D1E2104EAD11A2.

⁽¹¹⁸⁾ e-Certis to system informacyjny pomagający użytkownikom rozróżnić się w różnego rodzaju certyfikatach stosowanych w procedurach udzielania zamówień publicznych w różnych państwach UE. Wyszukiwanie można przeprowadzić w dowolnym języku UE. Dostęp do systemu można uzyskać pod adresem: <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/search>.

Doświadczenia i wnioski

Prosty wymóg dotyczący przejrzystości łańcucha dostaw może prowadzić do nieoczekiwanych korzyści wykraczających poza wymogi zamówienia. Dzięki temu postępowaniu ustanowiono możliwość stosowania kryterium przejrzystości łańcucha dostaw jako warunku uczestnictwa. Wyzwaniem wciąż pozostaje monitorowanie warunków podczas realizacji zamówienia.

Ochrona praw człowieka poprzez udzielanie zamówień publicznych w gminie Stavanger (Norwegia)**Cel zamówienia**

Norweska gmina Stavanger jest prekursorem w stosowaniu kryteriów etycznych w swoich zamówieniach publicznych, w tym w stosowaniu ukierunkowanych kryteriów kwalifikacji. Od 2010 r. wymaga ona od oferentów, aby dokumentowali swoje łańcuchy dostaw, kładąc szczególny nacisk na zamówienia, w ramach których występuje największe ryzyko naruszania praw człowieka.

Podejście

Każdego roku w odniesieniu do wszystkich nadchodzących zamówień prowadzi się ocenę ryzyka. W przypadku zamówień wysokiego ryzyka, takich jak wyroby włókiennicze, sprzęt ICT i sprzęt medyczny, stosuje się kompleksowe kryteria kwalifikacji związane z etycznym handlem. Obejmują one wymóg, aby dostawcy stosowali systemy identyfikowalności w ramach łańcucha dostaw, proces oceny ryzyka i kodeks postępowania dostawców. Kodeks postępowania musi być zgodny z warunkami etycznych zamówień gminy Stavanger (które opierają się na najważniejszych konwencjach ONZ i MOP oraz przepisach krajowych w miejscu produkcji). Organizuje się seminaria dla dostawców, aby odpowiednio przygotować rynek. Na etapie realizacji zamówienia wykorzystuje się informacje z systemów osób trzecich, takich jak Ethical Trading Initiative, a także uzyskane podczas spotkań z poszczególnymi dostawcami i z wypełnionych przez nich kwestionariuszy.

Wyniki

Wykorzystywanie kryteriów etycznych i wysiłki na rzecz zabezpieczenia zgodności z warunkami określonymi w danych zamówieniach wywierają powolny, choć pewny wpływ. Uznano, że stały nacisk na kwestie praw człowieka, zrównoważoność i odpowiedzialność społeczną w zamówieniach publicznych sprawił, iż stały się one istotne dla dostawców, a także dla innych podmiotów sektora publicznego i prywatnego. Wykorzystując dialog z dostawcami i różne sieci, zdalne analizy dokumentów, inspekcje fabryk itp., Stavanger zwiększa swoją wewnętrzną wiedzę fachową w tym obszarze. Gmina ma nadzieję, że wkrótce będzie gotowa do wypróbowania jeszcze bardziej wnikliwych metod, takich jak uzupełnianie kryteriów kwalifikacji nowymi kryteriami udzielenia zamówienia w celu zapewnienia przestrzegania praw człowieka i zrównoważoności w procesie udzielania zamówień. Obecnie stosowane kryteria są powiązane z procesem kwalifikacji. Wykorzystanie kryteriów udzielenia zamówienia jest zatem oczywistym następnym krokiem.

Doświadczenia i wnioski

Aby zapewnić zgodność z etycznymi warunkami zamówienia, potrzeba większego usprawnienia procedur. Gmina uczestniczy zatem w Komitecie ekspertów wraz z innymi gminami, agencjami rządowymi i uczelniami wyższymi w Norwegii. Stavanger przewodniczy zespołowi skupiającemu się na przemyśle tekstylnym, jak również jest częścią zespołu skupiającego się na materiałach budowlanych. Ponadto Stavanger jest członkiem grupy interesu ds. społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych Procura + w zakresie ICT. Dzięki tym sieciom gmina zyskuje odpowiednie sprawy i informacje do pracy nad dokumentami zamówienia i zgodnością.

4.7. Kryteria udzielenia zamówienia

Zamówień wchodzących w zakres dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych udziela się w oparciu o kryterium „oferty najkorzystniejszej ekonomicznie”, w ramach którego nabywcy publiczni są w stanie zastosować szeroki zakres kryteriów jakościowych i związanych z kosztami. W dyrektywach konkretnie wskazuje się aspekty społeczne jako jeden z czynników, który można włączyć do kryteriów udzielenia zamówienia, wraz z dostępnością, projektowaniem dla wszystkich użytkowników oraz handlem i jego warunkami⁽¹⁹⁾. Społeczne kryteria udzielenia zamówienia mogą stanowić istotny przekaz dla rynku dotyczący znaczenia tych aspektów zamówienia. Poniżej przedstawiono kilka przykładów społecznych kryteriów udzielenia.

⁽¹⁹⁾ Art. 67 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2014/24/UE, art. 82 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2014/25/UE i art. 41 ust. 2 dyrektywy 2014/23/UE. „Handel i jego warunki” może obejmować kwestie związane z uczciwym handlem, jak określono w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-368/10 (zob. ramka).

- Metodyka zapewnienia, aby kwestia włączenia społecznego została uwzględniona w realizacji usługi. Oferenci muszą przedłożyć szczegółowy plan, aby uwzględnić każdą z grup docelowych określonych w dokumentach zamówienia.
- Liczba i jakość możliwości przygotowania zawodowego/szkolenia utworzonych w ramach realizacji zamówienia. Oferenci muszą szczegółowo opisać swoją postawę względem rekrutacji i szkolenia, dostarczyć próbną specyfikację stanowiska pracy dotyczącą przygotowania zawodowego i opisać strukturę wsparcia, która ma zostać wdrożona.
- Certyfikacja przez osoby trzecie w zakresie etycznych źródeł produktów dostarczanych w ramach umowy. Punkty przyznaje się na podstawie odsetka produktów certyfikowanych znakiem Fairtrade lub posiadających równoważną certyfikację. W przypadku braku certyfikatów wydanych przez osoby trzecie należy wskazać powody takiej sytuacji i opisać wszystkie wewnętrzne środki stosowane w celu zapewnienia etycznego pozyskiwania produktów ⁽¹²⁰⁾.
- Środki na rzecz zapewnienia równouprawnienia płci. Punkty przyznaje się na podstawie konkretnych środków wymienionych w zwalczanie dyskryminacji i wspieranie równouprawnienia płci (np. szkolenia personelu, równowaga między życiem prywatnym i zawodowym, elastyczny system pracy itp.).
- Dodatkowe wymogi w zakresie dostępności. Punkty przyznaje się na podstawie konkretnych środków zmierzających do zwiększenia dostępności wykraczającej poza wymogi ujęte w specyfikacji technicznej ⁽¹²¹⁾.

Związek z przedmiotem zamówienia i kryteria udzielenia zamówienia

Kryteria udzielenia zamówienia muszą dotyczyć konkretnych nabywanych towarów, usług lub robót budowlanych. Oznacza to, że nie należy przyznawać (lub odejmować) punktów wyłącznie z uwagi na obecność (lub jej brak) polityki społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Polityka taka może jednak służyć jako dowód konkretnego zobowiązania oferentów w odpowiedzi na kryteria udzielenia zamówienia.

Na przykład jeżeli kryterium udzielenia zamówienia koncentruje się na sposobie zwiększenia w ramach zamówienia dobrostanu osób starszych, oferenci mogą oprzeć się częściowo na polityce definiującej ich podejście do relacji z użytkownikami i szkolenia personelu. Nieodpowiednie byłoby jednak przyznanie punktów na podstawie działań, które oferenci prowadzą w ramach innych zamówień.

Aby skutecznie stosować społeczne kryteria udzielenia zamówienia, należy rozważyć sposób ich formułowania, ich wagę oraz sposób ich oceny.

W odniesieniu do formułowania społecznych kryteriów udzielenia zamówienia zastosowanie mają te same wymogi przejrzystości co w przypadku innych kryteriów udzielenia zamówienia. Należy je wskazać w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia, podając również ich wagę i wszelkie kryteria cząstkowe. Muszą być one wystarczająco jasne, tak aby mógł je zrozumieć każdy oferent, który jest „rozsądnie poinformowany i wykazuje zwykłą staranność” ⁽¹²²⁾. Muszą zapewniać możliwość efektywnej konkurencji i umożliwiać weryfikację przedłożonych przez oferentów informacji ⁽¹²³⁾. Ponadto, jak wyjaśniono w ramce, muszą one być związane z przedmiotem zamówienia.

Jeśli chodzi o znaczenie poszczególnych kryteriów, nie istnieje maksymalny ani minimalny odsetek punktów, które można przypisać społecznym kryteriom udzielenia zamówienia. W przypadku zamówień, w których występuje wysokie ryzyko społeczne (np. naruszenia praw człowieka) albo wysoki potencjał dotyczący korzyści społecznych (np. mierzalnej poprawy dobrostanu grupy szczególnie wrażliwej lub uczestnictwo osób z niepełnosprawnościami), rozsądne może być przypisanie społecznym kryteriom udzielenia zamówienia dużej wagi. Zależy to również od tego, czy aspekty społeczne uwzględniono w specyfikacji technicznej lub w dokumentach przetargowych.

Przykłady łączenia społecznych kryteriów udzielenia zamówienia z innymi kryteriami

Przykład 1

Tworzenie możliwości zatrudnienia dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji

Kryteria kwalifikacji: oferenci muszą przedstawić dowody świadczące o ich zdolności rekrutacji, wyszkolenia i utrzymania pracowników z co najmniej jednej określonej grupy defaworyzowanej. Doświadczenie to może być związane z wcześniejszymi zamówieniami realizowanymi w jakimkolwiek innym sektorze. Należy wykazać, że oferenci lub ich podwykonawcy mają zdolność rekrutacji, szkolenia i utrzymania takich pracowników przez okres zbliżony do okresu objętego zamówieniem.

⁽¹²⁰⁾ W sekcji 4.8 omówiono kwestię wymogów związanych z etykietami/certyfikacją udzielaną przez osoby trzecie.

⁽¹²¹⁾ Na przykład gdy w specyfikacji technicznej ujęto wymóg, aby treść strony internetowej była zgodna z Wytocznymi dotyczącymi dostępności treści internetowych (WCAG) 2.1 na poziomie zgodności AA, przyznano by dodatkowe punkty każdej ofercie o poziomie zgodności AAA.

⁽¹²²⁾ Sprawa C-19/00, SIAC Construction Ltd przeciwko County Council of the County of Mayo, pkt 42.

⁽¹²³⁾ Art. 67 ust. 4 dyrektywy 2014/24/UE, art. 82 ust. 4 dyrektywy 2014/25/UE i art. 41 ust. 2 dyrektywy 2014/23/UE.

Kryteria wyboru: oferenci uzyskają do 15 % dostępnych punktów na podstawie ilości i jakości możliwości zatrudnienia, które będą dostępne dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Przyznawanie punktów będzie się odbywało na podstawie składanych szczegółowych planów dotyczących rekrutacji, szkolenia i utrzymania pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

Przykład 2

Produkty spożywcze certyfikowane jako spełniające warunki sprawiedliwego handlu

Kryteria wyboru: oferenci uzyskają do 10 % dostępnych punktów za włączenie do oferty co najmniej jednego produktu certyfikowanego znakiem Fairtrade International lub oznaczonego równoważną etykietą. Do celów porównania ofert uwzględniane będą wartość i wolumen produktu lub produktów objętych daną certyfikacją, które mają być dostarczane w ramach zamówienia. Jeżeli oferenci nie posiadają certyfikatu sprawiedliwego handlu z przyczyn od nich niezależnych, należy przedstawić w ofercie odpowiednie wyjaśnienie.

Warunki realizacji zamówienia: w okresie obowiązywania umowy dotyczącej zamówienia dostawca będzie dążył do włączenia do swojej oferty dodatkowych produktów posiadających certyfikację Fairtrade lub równoważną. Część ceny zamówienia rezerwuje się, aby móc spełnić ten warunek, na płatności równe dodatkowym kosztom hurtowym związanym z dostarczaniem produktów objętych sprawiedliwym handlem, aby móc je udostępnić po włączeniu tych produktów do oferty.

Ponadto podejście do oceny decyduje o tym, jak skuteczne mogą być społeczne kryteria udzielenia zamówienia. Nawet jeżeli społecznemu kryterium udzielenia zamówienia nie nadano szczególnie wysokiej wagi, można ustalić próg (np. 60 % dostępnych w ramach tego kryterium punktów), który oferent musi osiągnąć, aby jego oferta kwalifikowała się do dalszej oceny⁽¹²⁴⁾. Istotne jest również stosowanie pełnego zakresu punktów dostępnych w przypadku danego kryterium, aby dokonać odpowiedniego rozróżnienia pomiędzy efektywnością społeczną każdej z ofert.

Sprawa C-368/10 Komisja/Królestwo Niderlandów

Sprawa ta dotyczyła udzielenia zamówienia na herbatę i kawę przez niderlandzkiego nabywcę publicznego, które obejmowało liczne kryteria w zakresie ochrony środowiska i odpowiedzialności społecznej. Trybunał Sprawiedliwości dokonał szczegółowego przeglądu tych kryteriów i stwierdził, że niektórym z nich brakowało niezbędnej przejrzystości (np. wymogowi, aby oferenci spełniali kryterium „trwałości zakupów i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw”, bez podania dokładniejszych szczegółów).

Stwierdził jednak również, że etykiety dotyczące względów sprawiedliwego handlu można uznać za związane z przedmiotem zamówienia. Zasady sformułowane w tym wyroku skodyfikowano i wyjaśniono w art. 43 dyrektywy 2014/24/UE i art. 61 dyrektywy 2014/25/UE. Więcej informacji na temat stosowania etykiet można znaleźć w sekcji 4.8.

Kryteria udzielenia zamówienia mogą działać najskuteczniej, gdy połączy się je z innymi środkami SOZP w kryteriach kwalifikacji, specyfikacji technicznej i warunkach realizacji zamówienia, jak zilustrowano na poniższych przykładach.

Dobre praktyki

- Społeczne kryteria udzielenia zamówienia mogą pobudzić rynek, aby przynosił społecznie odpowiedzialne efekty, i wymagają starannego formułowania i wazenia, aby zmaksymalizować ich wpływ.
- Należy rozważyć sposób oceny i weryfikacji twierdzeń przedstawianych przez oferentów w odpowiedzi na kryteria udzielenia zamówienia, w tym, w stosownych przypadkach, stosowania certyfikacji i etykiet osób trzecich.
- Należy łączyć kryteria udzielenia zamówienia ze specyfikacją techniczną, kryteriami kwalifikacji i klauzulami dotyczącymi realizacji zamówienia, aby niwelować ryzyko społeczne i poprawić efekty społeczne.

⁽¹²⁴⁾ TSUE zatwierdził takie podejście w sprawie C-546/16, Montte SL przeciwko Musikene.

Opracowywanie społecznych kryteriów udzielenia zamówienia dotyczących zamówienia publicznego na sprzęt komputerowy i usługi informatyczne w Niemczech

Cel zamówienia

Dataport zamawia sprzęt komputerowy i usługi informatyczne na potrzeby nabywców publicznych w niemieckich krajach związkowych Szlezwik-Holsztyn, Hamburg i Brema, a także usługi informatyczne na potrzeby administracji podatkowej krajów federalnych w krajach federalnych Meklemburgia-Pomorze Przednie i Dolna Saksonia. Zamówienie obejmuje dostawę sprzętu komputerowego (komputerów stacjonarnych i laptopów, monitorów, klawiatur, myszy komputerowych i części) do 60 000 miejsc pracy i usług informatycznych w 30 000 miejscach pracy. Celem był zakup wyłącznie sprzętu komputerowego i usług informatycznych produkowanych i realizowanych zgodnie z normami ustanowionymi przez Międzynarodową Organizację Pracy.

Podejście

Zamówienia udzielono w 2013 r. Od oferentów wymagano dostarczenia koncepcji kryteriów społecznych, w tym środków służących zagwarantowaniu, że ich dostawcy i poddostawcy działają zgodnie z ośmioma podstawowymi konwencjami MOP. W celu uwzględnienia konkretnych kwestii społecznych w globalnej produkcji informatycznej w kryteriach udzielenia zamówienia odniesiono się również do dodatkowych konwencji MOP nr 1, 30, 102, 115, 131, 135, 155, 158, 169, 170. Punkty przyznano na podstawie trzech aspektów danej koncepcji:

- zakresu uwzględnionych norm pracy i norm społecznych;
- wiarygodności, że koncepcja jest zgodna z normami społecznymi;
- przedstawionej weryfikacji.

Ponieważ przedstawiony przez oferentów zakres wyboru był szeroki, podjęto dwa kroki w celu zapewnienia jakości mechanizmu kontroli. Po pierwsze, w dokumentacji przetargowej określono jeden możliwy system weryfikacji, zestaw przykładowych działań, które mogą podjąć oferenci, i możliwe pytania, na które należy udzielić odpowiedzi w sprawozdaniu. Po drugie, w kryteriach udzielenia zamówienia przyznano bardzo wysoki priorytet wiarygodności koncepcji (50 % możliwych punktów) i oferowanej weryfikacji (40 % punktów). Oferenci musieli wyrazić zgodę na prowadzenie regularnego przeglądu przedstawionych w ich koncepcji środków podczas okresu realizacji zamówienia. Koncepcja i zawarte w niej zobowiązania stały się częścią nowej umowy ramowej.

Wyniki

Wszyscy oferenci przedstawili koncepcję sposobu zapewnienia sprawiedliwych warunków pracy w swoim łańcuchu dostaw. Miało to na celu rozbudzenie w sektorze informatycznym świadomości na temat sprawiedliwych warunków pracy w łańcuchu dostaw (w tym przy wydobyciu surowców). Wyznaczony specjalista dokonał oceny koncepcji społecznie odpowiedzialnych zamówień w oparciu o zakres, w jakim oferenci mogli wykazać, w jaki sposób ich procedury uwzględniają w szerokim zakresie wspomniane powyżej konwencje MOP, a także fakt, że jakość ich metody odpowiada wymogom. Kryteria koncepcji społecznej miały wpływ na kwestię udzielenia zamówienia, gdyż stanowiły one 10 % punktów przydzielonych za jakość. Zwycięski oferent opracował kodeks postępowania dla dostawców i zgodził się na przedkładanie dwa razy w roku sprawozdania grupie roboczej ds. zgodności z konwencjami MOP.

Doświadczenia i wnioski

Mimo trudnej sytuacji na rynku i złożonych globalnych łańcuchów dostaw reakcja ze strony oferentów była pozytywna. Kryteria zrównoważoności stają się dla oferentów coraz ważniejsze w przetargach konkurencyjnych ze względu na podobne ceny i właściwości ich produktów. Wzrasta przejrzystość warunków pracy w całym łańcuchu dostaw, audytów prowadzonych w zakładach produkcyjnych, wykrytych niedociągnięć i podejmowanych działań naprawczych. Do tej pory nie ma takiego informatycznego narzędzia, które w całości produkowano by z zachowaniem warunków sprawiedliwego handlu. Dataport skupia się na dialogu między klientami, usługodawcami i producentami w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia i po nim. Wymaga to intensywnego zaangażowania w tym temacie.

4.8. Ocena ofert i weryfikacja zobowiązań

Podejście przyjęte w celu oceny i weryfikacji zobowiązań w ramach SOZP jest równie ważne jak wybrane kryteria. Należy starannie przemyśleć sposób oceny przedstawianych przez oferentów twierdzeń oraz sposób oceny ofert. W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych nie przewidziano żadnej konkretnej metody oceny, konieczne jest jednak stosowanie zasad przejrzystości i równego traktowania. W przypadku zamówień niosących ze sobą szczególne ryzyko społeczne lub planowane korzyści społeczne rozsądne może być przyjęcie innego podejścia do oceny niż w przypadku bardziej

„standardowych” zamówień. Można na przykład włączyć do panelu oceniającego partnerów społecznych, przedstawicieli użytkowników lub innych ekspertów (pod warunkiem, że nie istnieje konflikt interesów).

Cork (Irlandia) zapewnia mieszkania socjalne po przystępnej cenie w ramach dialogu konkurencyjnego

Cel zamówienia

Aby zwiększyć podaż mieszkań socjalnych w przystępnej cenie, rada miasta Cork (Irlandia) zastosowała procedurę dialogu konkurencyjnego, która rozbudziła innowacje i rozszerzyła możliwości rady dotyczące lokalizacji i projektowania mieszkań.

Podejście

Procedura dialogu konkurencyjnego obejmowała kilka etapów. Po pierwsze, poproszono deweloperów mieszkaniowych o przedłożenie wniosków projektów, które oceniano według np. lokalizacji, dostępu do obiektów użyteczności publicznej, transportu publicznego, struktury obowiązujących tytułów własności i prawdopodobieństwa otrzymania pozwolenia na budowę. Cork zastosowało dialog konkurencyjny, aby usprawnić i współtworzyć rozwiązania, które najlepiej odpowiadają potrzebom mieszkalnictwa socjalnego miasta. Po kilku turach coraz bardziej szczegółowych rozmów zakończono dialog i zaproszono autorów wstępnie wybranych projektów do przedłożenia ofert do oceny.

Wyniki

Skutkiem przeprowadzenia procedury dialogu konkurencyjnego była realizacja zamówień na 11 projektów w zakresie mieszkalnictwa socjalnego o różnej gęstości zabudowy i różnych tytułach własności, dzięki którym powstało 215 nowych domów. Poprzez odblokowanie terenów zdegradowanych nowe projekty przyczyniły się do rewitalizacji obszarów miejskich, a rodziny i osoby fizyczne znajdujące się na listach osób oczekujących na lokal otrzymały odpowiednie mieszkania.

Doświadczenia i wnioski

Chociaż wspólne podejście oparte na dialogu konkurencyjnym wymaga większych zasobów płatnych z góry, dzięki niemu deweloperzy mieli dokładniejsze informacje na temat potrzeb miasta, rozwiązania charakteryzowały się większą pewnością, uniknięto sporów i powstały możliwości osiągnięcia lepszego stosunku wartości do ceny i podziału ryzyka.

Zastosowanie procedur umożliwiających bardziej bezpośrednią interakcję z oferentami, gdy spełnione są warunki pozwalające na ich zastosowanie ⁽¹²⁵⁾, może również pomóc w osiągnięciu SOZP. Dialog konkurencyjny umożliwia na przykład spotkanie z oferentami i stopniowe udoskonalanie rozwiązań, służąc potencjalnej poprawie społecznych treści ofert. W przypadku zamówień, których celem jest dostarczenie całkowicie nowych produktów lub usług, stosowne może być partnerstwo innowacyjne. Należy mieć na uwadze, że procedury te wymagają czasu i zasobów na zarządzanie nimi oraz uczestnictwa oferentów. Jeżeli rezultatem będzie zamówienie przynoszące wymierne korzyści społeczne, będzie to dobrze wykorzystany czas.

W przypadku wszystkich procedur, do których włączono kryteria społeczne, należy pomyśleć o sposobie weryfikacji twierdzeń oferentów. Jednym ze sposobów jest odniesienie się do certyfikacji lub etykiet osób trzecich. Zgodnie z dyrektywami 2014/24/UE i 2014/25/UE można się do nich odnieść w specyfikacji technicznej, kryteriach udzielenia zamówienia i klauzulach dotyczących realizacji zamówienia ⁽¹²⁶⁾. Przykłady etykiet wydawanych przez osoby trzecie, dotyczących kwestii społecznych, to:

- certyfikacja Fairtrade International;
- TCO Certified;
- SA 8000;
- Fair for Life;
- Światowa Organizacja Sprawiedliwego Handlu;
- etykieta poziomu zgodności AAA wytycznych dla dostępności treści internetowych WAI WCAG 2.1 lub etykiety innych organizacji zajmujących się niepełnosprawnością;
- wymogi w zakresie dostępności DALCO dotyczące normy UNE 170001-1:2007 w sprawie środowiska zbudowanego.

Aby można było wymagać konkretnych etykiet w dokumentach zamówienia, muszą one spełniać kilka warunków, których celem jest zagwarantowanie, że są one obiektywne i dostępne dla wszystkich zainteresowanych wykonawców. Etykiety muszą:

⁽¹²⁵⁾ Zob. sekcja 3.4.

⁽¹²⁶⁾ Art. 43 i 44 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 61 i 62 dyrektywy 2014/25/UE.

- 1) dotyczyć wyłącznie kryteriów, które są związane z przedmiotem zamówienia;
- 2) opierać się na kryteriach obiektywnie możliwych do sprawdzenia i niedyskryminacyjnych;
- 3) być przyjęte w drodze otwartej i przejrzystej procedury, w której mogą uczestniczyć wszystkie odpowiednie podmioty, w tym instytucje rządowe, konsumenci, partnerzy społeczni, producenci, dystrybutorzy oraz organizacje pozarządowe;
- 4) być dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron oraz
- 5) być określone przez podmiot trzeci, na który wykonawca ubiegający się o etykietę nie może wywierać decydującego wpływu ⁽¹²⁷⁾.

Jeżeli wszystkie kryteria etykiety są zgodne z tymi wymogami i w zamówieniu ma się pojawić odniesienie do całej etykiety, dokumenty zamówienia powinny zawierać dokładne i jednoznaczne odniesienie do niej (np. poprzez odniesienie do odpowiedniego aktu przyjmującego tę etykietę lub do powiązanej dokumentacji), aby zagwarantować pełną przejrzystość. Nawet w przypadku odniesienia się do etykiety, która spełnia wszystkie te wymogi, należy wciąż uwzględniać etykiety spełniające równoważne kryteria. Oceny równoważności należy dokonywać osobno dla poszczególnych przypadków, lecz co do zasady można uznać wymogi za równoważne, jeżeli są co najmniej tak ambitne jak wymogi, o których mowa w dokumentach zamówienia. W przypadkach, gdy oferenci nie mogą uzyskać etykiety w stosownym terminie z przyczyn, których nie można im przypisać, należy uwzględnić inne odpowiednie formy dowodów (tj. dokumentację techniczną).

W przypadku etykiet, które nie spełniają jednego z powyższych wymogów lub większej ich liczby, można odnieść się do poszczególnych kryteriów etykiety, które są powiązane z przedmiotem zamówienia, nie zaś wymagać danej etykiety jako takiej. Jeżeli etykieta zawiera pewne wymagania, które mają znaczenie dla danego zamówienia, lecz również inne wymogi niezwiązane z przedmiotem zamówienia, np. odnoszące się do ogólnych praktyk zarządzania, wówczas można odnieść się wyłącznie do konkretnych kryteriów etykiety powiązanych z przedmiotem zamówienia, nie zaś wymagać etykiety jako takiej ⁽¹²⁸⁾. Wyraźne wskazanie istotnych kryteriów etykiety w dokumentach zamówienia (np. poprzez skopiowanie ich) pomoże potencjalnym oferentom oraz ułatwi zrozumienie i zwiększy przejrzystość wymogów dotyczących zamówienia.

Żywność pochodząca ze sprawiedliwego handlu dla szkół w Monachium (Niemcy)

Cel zamówienia

W 2017 r. Monachium rozpoczęło postępowanie o udzielenie zamówienia na umowę ramową w sprawie dostarczania posiłków do ponad 300 szkół. Monachium ma długą tradycję pracy nad społecznie odpowiedzialnymi zamówieniami. Już w 2002 r. miasto zdecydowało się nie kupować żadnych produktów, których wytwarzanie wiąże się z pracą dzieci (lub narusza postanowienia Konwencji nr 182 Międzynarodowej Organizacji Pracy – MOP), i od tamtej pory miasto podejmuje działania zmierzające do promowania sprawiedliwego handlu w swoich zamówieniach na wyroby włókiennicze i produkty spożywcze.

Podejście

Zamówienie podzielono na cztery części i zawierało ono wymogi dotyczące odsetka dostarczanej żywności ekologicznej i wymogów szkoleniowych dotyczących personelu kuchennego. Ponadto 5 % kryteriów udzielenia zamówienia zarezerwowano na dodatkowe aspekty społeczne i środowiskowe, takie jak obecność surowców certyfikowanych w ramach Fairtrade International, World Fairtrade Organisation lub równoważnego systemu certyfikacji.

Wyniki

W ramach każdej części otrzymano trzy oferty – wszystkie od MŚP. Zamówień udzielono łącznie trzem dostawcom w ramach czterech części. Łącznie zamówienia te objęły ponad 300 placówek i posłużą zapewnieniu posiłków dla ponad 490 000 uczniów i uczennic.

Doświadczenia i wnioski

Ważne, aby zabezpieczyć wkład wszystkich zaangażowanych stron (czyli kierownictwa, pracowników, rodziców, dzieci itd.) w celu promowania poczucia własności, zapewniając tym samym sukces projektu, jak również zgromadzenie dobrych pomysłów.

Dobre praktyki

- Należy rozważyć sposób oceny twierdzeń oferentów dotyczących SOZP poprzez włączenie do panelu oceniającego odpowiednich ekspertów i wymóg etykiet lub certyfikacji osób trzecich.

⁽¹²⁷⁾ Art. 43 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE; art. 61 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽¹²⁸⁾ Art. 43 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE; art. 61 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE.

- Jeżeli istnieją warunki dotyczące rozpoczęcia postępowania, procedury umożliwiające bezpośrednią interakcję z oferentami, takie jak dialog konkurencyjny, mogą być pomocne w opracowaniu i udoskonaleniu skutecznego podejścia do celów społecznych.
- Należy dokonać przeglądu kryteriów i wymogów leżących u podstaw każdej etykiety, do której chciałoby się odnieść w dokumentach zamówienia, aby upewnić się, że jest ona związana z przedmiotem zamówienia, ma charakter obiektywny i niedyskryminacyjny.
- Należy zaakceptować równoważne etykiety lub certyfikaty, które dotyczą tych samych kryteriów, a w przypadkach, gdy oferenci nie mogą uzyskać etykiety lub certyfikacji w stosownym terminie z przyczyn, których nie można im przypisać, należy zaakceptować inne odpowiednie formy dowodów.

4.9. Rażąco niskie oferty

W niektórych przypadkach cena oferty budzi obawy co do możliwości spełnienia przez oferenta wymagań społecznych, np. zapewnienia zgodności z mającymi zastosowanie przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa w miejscu pracy. Sytuacje takie regulują przepisy dotyczące rażąco niskich ofert⁽¹²⁹⁾. Wymaga to od instytucji zamawiającej zbadania każdej oferty, która wydaje się rażąco niska, i zwrócenie się do oferenta o wyjaśnienia dotyczące przedstawionej przez niego ceny. Niektóre przykłady czynników mogących wskazywać na konieczność zbadania oferty obejmują:

- cenę, która nie wydaje się pokrywać podstawowych kosztów koniecznych do spełnienia wymogów określonych w przetargu;
- cenę, która jest znacznie niższa od średnich kosztów innych oferentów; lub
- cenę, która jest znacznie niższa od ceny kolejnej najniższej oferty.

Przedstawione przez oferenta wyjaśnienia mogą dotyczyć jego szczególnego procesu produkcji lub świadczenia usługi lub dostępu do korzystnych warunków – w którym to przypadku nie należy odrzucać oferty, jeżeli spełnia wszystkie wymogi prawne. Należy jednak poprosić również oferenta o potwierdzenie zgodności z mającym zastosowanie prawem socjalnym i prawem pracy oraz układami zbiorowymi określonymi w „klauzuli społecznej i środowiskowej”⁽¹³⁰⁾. W przypadku braku zgodności ofertę taką należy odrzucić⁽¹³¹⁾. W przypadku ustalenia, że oferta jest rażąco niska, ponieważ oferent otrzymał pomoc państwa, można odrzucić ofertę wyłącznie na tej podstawie. Można tego dokonać wyłącznie po konsultacji z oferentem, jeżeli nie jest on w stanie w wystarczającym terminie udowodnić, że przedmiotowa pomoc była zgodna z rynkiem wewnętrznym⁽¹³²⁾.

Rażąco niskie ceny mogą się pojawiać również w postępowaniach o udzielenie zamówienia, w których oferty napływają z państw spoza UE. Ma tu zastosowanie podstawowa zasada dotycząca równego traktowania. Oferenci z państw trzecich mogą być w stanie zgodnie z prawem zaoferować niższe ceny, istotne jest jednak, aby zweryfikować zgodność ze wszystkimi mającymi zastosowanie przepisami prawa socjalnego i prawa pracy (zob. sekcje 4.5 i 5.2, aby uzyskać dalsze informacje na temat stosowania przepisów prawa socjalnego i prawa pracy oraz układów zbiorowych w zamówieniach publicznych). Dalsze informacje na temat oceny ofert z państw trzecich, w tym możliwości uzyskania rażąco niskich ofert, są dostępne w specjalnych wytycznych opublikowanych przez Komisję Europejską⁽¹³³⁾.

Przy badaniu rażąco niskich ofert konieczne jest zachowanie ostrożności – jest niezmiernie istotne, aby stosować spójne i obiektywne podejście oraz aby dać oferentom prawo odpowiedzi. Do nabywcy publicznego należy jednak decyzja w kwestii tego, czy przedstawione wyjaśnienia są wystarczające, aby stwierdzić, że oferta jest godna zaufania lub że należy ją odrzucić. Należy mieć na uwadze, że w przypadku dopuszczenia rażąco niskiej oferty bez jej przeanalizowania inni oferenci, którzy spełniają wymagania społeczne, mogą się znaleźć w niekorzystnej sytuacji.

⁽¹²⁹⁾ Art. 69 dyrektywy 2014/24/UE; art. 84 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽¹³⁰⁾ Art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE, art. 36 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE i art. 30 ust. 3 dyrektywy 2014/23/UE. Więcej informacji można znaleźć w sekcji 4.5.

⁽¹³¹⁾ Art. 69 ust. 3 dyrektywy 2014/24/UE; art. 84 ust. 3 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽¹³²⁾ Art. 69 ust. 4 dyrektywy 2014/24/UE i art. 84 ust. 4 dyrektywy 2014/25/UE. Dodatkowe informacje dotyczące stosowania zasad pomocy państwa są dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html.

⁽¹³³⁾ Komisja Europejska (2019), *Wytyczne dotyczące udziału oferentów z państw trzecich w unijnym rynku zamówień publicznych oraz wprowadzania na ten rynek towarów z państw trzecich*, C(2019) 5494 z 24.7.2019 dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_pl.

Analiza rażąco niskich ofert w Walonii

W ramach swojego Planu działania w sprawie odpowiedzialnych zamówień Komisja ds. zamówień publicznych Walonii stworzyła grupę roboczą, aby przyjrzała się kwestii rażąco niskich ofert. Grupa robocza zrzesza przedstawicieli specjalizujących się w zamówieniach publicznych z administracji regionalnej, władz lokalnych, walońskiej federacji przedsiębiorstw budowlanych, związków zawodowych, a także zewnętrznych organów audytowych, takich jak Trybunał Obrachunkowy i inspektor finansowy.

Po przeprowadzeniu analizy stosownego ustawodawstwa i orzecznictwa grupa robocza zaproponowała metodę badania rażąco niskich ofert. Metoda ta obejmuje pięć kroków:

- 1) korektę błędów arytmetycznych;
- 2) zbadanie i weryfikację cen;
- 3) zwrócenie się o wyjaśnienia w kwestii pozornie niskiej ceny;
- 4) podjęcie decyzji w sprawie prawidłowości cen;
- 5) przedstawienie informacji oferentowi.

Aby zidentyfikować rażąco niskie oferty, należy uwzględnić takie informacje jak: szacunkowe koszty własne nabywcy publicznego, ceny płacone w innych działach lub agencjach, statystyczne informacje z rynku, różnica w jakości ofert i przedstawione przez oferenta wyjaśnienia. W odniesieniu do zamówień na roboty budowlane i usługi podatne na oszustwa w wytycznych określono bardziej szczegółową metodę opierającą się na odchyleniach od dostosowanej średniej ceny pozostałych ofert.

Dobre praktyki

- Wykrywanie i badanie rażąco niskich ofert stanowi niezmiernie istotną część SOZP. Pomocna może być znajomość wynagrodzeń, obciążeń socjalnych i innych kosztów stosowanych w sektorze.
- Należy umożliwić oferentom wyjaśnienie każdej pozornie rażąco niskiej ceny – nie można odrzucać ofert w sposób automatyczny.
- Jeżeli rażąco niska cena wynika z braku zgodności z mającymi zastosowanie przepisami prawa socjalnego, prawa pracy lub układów zbiorowych, odrzucenie oferty jest obowiązkowe.

ROZDZIAŁ 5

Ustanowienie warunków zamówienia i ich egzekwowanie

Prawdziwy test zobowiązań w zakresie SOZP ma miejsce podczas realizacji zamówienia. Bez odpowiednich warunków zamówienia – oraz środków służących ich monitorowaniu i egzekwowaniu – SOZP nie będą skuteczne. W niniejszym rozdziale szczegółowo przedstawiono sposoby opracowywania i realizacji zamówień umożliwiające maksymalizację wartości społecznej. Oprócz wyjaśnienia stosownych przepisów dyrektyw w sprawie zamówień publicznych omówiono również szereg innych podejść stosowanych przez nabywców publicznych w Europie.

5.1. Wprowadzenie zobowiązań w zakresie SOZP w życie

W przypadku SOZP należy zwrócić szczególną uwagę na warunki zamówienia, gdyż zazwyczaj wymagają one od stron działania poza standardowym scenariuszem postępowania. Z tego powodu istotne jest, aby zwrócić uwagę oferentów na warunki społeczne uwzględnione w zamówieniu, a także na monitorowanie, któremu będą podlegać, i konsekwencje braku zgodności. Rzadko odpowiednie w ramach SOZP jest stosowanie standardowych warunków bez dodania specjalnej klauzuli społecznej. Traktowanie warunków zamówienia jak refleksji może utrudnić realizację SOZP, która wymaga uwzględnienia warunków zamówienia od samego początku planowanego postępowania.

Podczas postępowania o udzielenie zamówienia można włączyć proponowane warunki zamówienia do dokumentów zamówienia. Można nadać im formę projektu i zaprosić oferentów do zgłaszania uwag lub korygowania warunków. W każdym razie zamówienie powinno obejmować istotne aspekty skutecznej oferty, takie jak cena i wszelkie zobowiązania złożone w odpowiedzi na kryteria udzielenia zamówienia – w tym zobowiązania związane z SOZP. Jeżeli zobowiązania złożone w ofercie wykraczają poza podstawowe warunki określone w zamówieniu, konieczne będzie dostosowanie postanowień zamówienia. Na przykład jeżeli w projekcie zamówienia przewidziano, że w pierwszym roku realizacji zamówienia należy stworzyć co najmniej pięć stanowisk przygotowania zawodowego, a zwięźsi oferent proponuje stworzenie ośmiu takich stanowisk, należy włączyć tę proponowaną liczbę do umowy.

W przeciwieństwie do specyfikacji technicznej, kryteriów kwalifikacji i kryteriów udzielenia zamówienia zgodność z warunkami zamówienia nie podlega zazwyczaj wyraźnej ocenie podczas postępowania o udzielenie zamówienia. Chociaż praktyka różni się w poszczególnych państwach i organizacjach, powszechnym rozwiązaniem jest zaznaczanie przez oferentów swojej zgody na warunki zamówienia albo wskazywanie wszelkich szczegółowych zastrzeżeń, jakie mają, które mogą stanowić przedmiot negocjacji (w zależności od procedury). Ponownie SOZP może wymagać innego podejścia, aby mieć pewność, że oferenci są w stanie zrealizować każdy z konkretnych aspektów społecznych zamówienia oraz że warunki te w stosownych przypadkach dotyczą również podwykonawców. Na przykład jeżeli do projektu zamówienia włączono zobowiązanie do zapewnienia przestrzegania podstawowych konwencji MOP w całym łańcuchu dostaw, należy wiedzieć, że zwięźsi oferent dysponuje odpowiednimi systemami służącymi do monitorowania podwykonawców. Aby w pełni ocenić zdolność i zobowiązania oferentów w tym obszarze i zapewnić przejrzystość i równe traktowanie, kwestie te należy odpowiednio odzwierciedlić w kryteriach kwalifikacji albo w kryteriach udzielenia zamówienia, jak również w warunkach zamówienia. Jeżeli oferent proponuje konkretną metodę monitorowania swoich podwykonawców, należy zapewnić, aby włączyć ją do zamówienia. Można również określić, że klauzula wymagająca zgodności z konwencjami MOP stanowi część każdej umowy o podwykonawstwo, utrzymując jednocześnie odpowiedzialność głównego wykonawcy w kwestii zapewnienia zgodności w całym łańcuchu dostaw.

Ostatnim krokiem wprowadzania zobowiązań SOZP w życie jest upewnienie się, że podmioty bezpośrednio zaangażowane w realizację zamówienia – z obu stron – mają świadomość klauzul społecznych. W danej organizacji zamówieniem może zarządzać osoba, która nie jest bezpośrednio zaangażowana w postępowanie o udzielenie zamówienia. Jest niezmiernie istotne, aby osoba taka miała czas, informacje i motywację do prowadzenia skutecznego nadzoru zgodności z klauzulami społecznymi. Ewentualnie dobrym rozwiązaniem może być ustanowienie komisji zrzeszającej przedstawicieli danej organizacji i wszelkich osób trzecich mających bezpośredni interes w egzekwowaniu społecznych zobowiązań, np. związków, organizacji zajmujących się prawami osób z niepełnosprawnościami, ekspertów ds. dostępności, organizacji pozarządowych lub obywateli/użytkowników. Ze strony wykonawcy można wymagać wyznaczenia osoby fizycznej ponoszącej bezpośrednią odpowiedzialność za zagwarantowanie realizacji zobowiązań społecznych oraz zapewnić, aby osoba ta brała udział w spotkaniach dotyczących przeglądu zamówienia.

Dobre praktyki

- Należy włączać warunki społeczne do projektu warunków zamówienia i publikować je na początku postępowania o udzielenie zamówienia oraz zwracać na nie uwagę oferentów.
- Standardowe umowy mogą nie być odpowiednie na potrzeby SOZP, i należy dokonać starannego przeglądu wszystkich warunków w celu zapewnienia, aby nie stały one w sprzeczności z wymogami przetargu.
- Można zaprosić oferentów do zgłaszania uwag lub korygowania projektów umowy w ramach części postępowania. Ostateczna wersja powinna odzwierciedlać wszystkie szczegółowe zobowiązania zwięźskiej oferty.
- Należy zapewnić, aby osoba odpowiedzialna lub osoby odpowiedzialne za zarządzanie zamówieniem po obu stronach miały świadomość postanowień w ramach SOZP i były w stanie zapewnić ich stosowanie.
- Należy zapewnić dostęp do umów i dokumentacji w dostępnym formacie.

5.2. Warunki realizacji zamówienia

Warunki realizacji zamówienia opisują sposób, w jaki zamówienie ma być realizowane. W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych określono, że warunki zamówienia mogą obejmować aspekty gospodarcze, związane z innowacyjnością, środowiskowe, społeczne lub związane z zatrudnieniem⁽¹³⁴⁾. Podobnie jak w przypadku kryteriów kwalifikacji i kryteriów udzielenia zamówienia istnieje wymóg, aby warunki te były związane z przedmiotem zamówienia i włączone do ogłoszenia lub dokumentów zamówienia. Znaczenie wymogu zapewnienia związku z przedmiotem zamówienia wyjaśniono w ramce (po prawej stronie). Klauzule dotyczące realizacji zamówienia muszą być zgodne z prawem Unii, w tym z przepisami filaru praw socjalnych, o których mowa w rozdziale 1.

⁽¹³⁴⁾ Art. 70 dyrektywy 2014/24/UE i art. 87 dyrektywy 2014/25/UE, zob. również motywy 64–66 dyrektywy 2014/23/UE.

Aby warunki realizacji zamówienia były skuteczne, powinny być:

- jasno sformułowane – należy unikać niepotrzebnego żargonu prawniczego;
- odpowiednio szczegółowe – powinny obejmować zdefiniowane ramy czasowe i wyniki;
- przypisane do konkretnej strony lub osoby fizycznej;
- powinny im towarzyszyć odpowiednie środki odwoławcze na wypadek niezrealizowania, takie jak kary pieniężne czy działania naprawcze.

Warunki zamówienia i wymóg zapewnienia związku z przedmiotem zamówienia

Uznaje się, że warunki zamówienia są powiązane z przedmiotem zamówienia, jeżeli dotyczą robót budowlanych, dostaw lub usług, które mają być zrealizowane w ramach tego zamówienia, w każdym zakresie oraz na wszystkich etapach ich cyklu życia, co obejmuje czynniki związane z:

- a) określonym procesem produkcji, dostarczania lub wprowadzania tych robót budowlanych, dostaw lub usług na rynek; lub
- b) określonym procesem dotyczącym innego etapu ich cyklu życia,

nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem (art. 67 ust. 3). Oznacza to, że można włączyć takie warunki, jak przestrzeganie praw człowieka w całym łańcuchu dostaw, sprawiedliwy handel czy konkretne efekty społeczne zamówienia. Nie można włączyć ogólnych wymogów społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, chyba że stanowią one zobowiązania prawne mające zastosowanie do wykonawcy. Przykładem warunku zamówienia, który nie byłby powiązany z jego przedmiotem, jest wymóg, aby przedsiębiorstwo przeznaczało każdego roku określony odsetek swoich przychodów na organizację charytatywną.

W sekcji 5.6 dokładniej przeanalizowano rolę kar umownych i zachęt w realizacji SOZP. Przykłady warunków społecznych spełniających powyższe kryteria i odnoszące się do różnych aspektów SOZP przedstawiono w tabeli 5.1. Warunki te nie są same w sobie kompletne; wymagałyby definicji oraz klauzul dotyczących monitorowania i egzekwowania, aby mogły być skuteczne.

Tabela 5.1

Przykłady klauzul SOZP

Temat	Przykład projektu warunku zamówienia ⁽¹⁾
Dostępność (w zamówieniu na sprzęt ICT do biura)	Wykonawca ma obowiązek przedstawić określony dostępny sprzęt skonfigurowany do użytkowania przez osoby z niepełnosprawnościami. Sesje szkoleniowe dla użytkowników z niepełnosprawnościami będą dostępne w dniach uzgodnionych z nabywcą publicznym, a przez czas trwania zamówienia zapewniona będzie dalsza pomoc za pośrednictwem specjalnego punktu informacyjnego.
Włączenie społecznie (w zamówieniu na reklamę usług państwowych)	Wykonawca odpowiada za dotarcie do każdej z grup docelowych określonych w specyfikacji i za wdrożenie środków szczególnych zawartych w jego ofercie, aby dotrzeć do starszych użytkowników, osób cierpiących na izolację społeczną i nieposiadających dostępu do internetu. Po trzech miesiącach przeprowadzony zostanie przegląd skuteczności tych środków, a wykonawca będzie zobowiązany do wdrożenia wszelkich środków naprawczych określonych przez nabywcę publicznego.
Zatrudnienie (w zamówieniu na roboty budowlane)	Wykonawca odpowiada za rekrutację, szkolenie i zapewnienie zatrudnienia w trakcie realizacji niniejszego zamówienia co najmniej X [liczba określona w ofercie] osób, które pasują do co najmniej jednej określonej kategorii pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Warunki tego zatrudnienia są określone w załączniku do zamówienia. Należy przedkładać miesięczne sprawozdania, w których wyszczególniona będzie liczba zatrudnionych pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, przeprowadzonych szkoleń i otrzymanych wynagrodzeń.

Temat	Przykład projektu warunku zamówienia ⁽¹⁾
Równouprawnienie płci	Wykonawca zapewni, aby wszyscy bezpośredni przełożeni personelu realizującego zamówienie ukończyli szkolenie z aspektów równouprawnienia płci w rekrutacji i zatrudnieniu, w tym na temat ciąży i macierzyństwa; menopauzy; molestowania seksualnego; urlopów związanych z rodziną, takich jak urlop rodzicielski, oraz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym itp.
Minimalna stawka płacy	Wykonawca i wszyscy podwykonawcy działający w ramach jurysdykcji, w której zamówienie jest realizowane, zachowają zgodność z określonymi minimalnymi stawkami płacy [odpowiednie prawo lub układ zbiorowy] i będą przechowywać dokumentację dotyczącą przepracowanych godzin i wypłaconych wynagrodzeń. Nabywca publiczny może w każdej chwili zażądać dostępu do tych dokumentów i do dowodów płatności wynagrodzeń.
Prawa człowieka i prawo pracy (w zamówieniu na mundury)	Wykonawca zapewni, aby podczas realizacji zamówienia nie dochodziło do naruszania praw człowieka ani ośmiu podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy. Nazwy i miejsca prowadzenia działalności wszystkich podwykonawców i dalszych podwykonawców przedmiotowego zamówienia określono w załączniku do umowy, a wykonawca potwierdza, że wprowadził odpowiedni system podlegający kontroli niezależnej osoby trzeciej w celu zapewnienia dostępności dokładnych informacji na temat warunków pracy wszystkich osób zaangażowanych w realizację zamówienia przez cały czas jego trwania.
Etyczny handel (w zamówieniu na catering)	Dostarczana żywność i napoje o wartości równej co najmniej 5 % rocznej ceny zamówienia będą posiadały certyfikację Fairtrade lub równorzędną. W ramach kwartalnego cyklu planowania menu wykonawca określi, które produkty sprawiedliwego handlu proponuje włączyć do menu, i określi ich szacunkową wartość. Na koniec każdego roku obowiązywania umowy nastąpi przegląd produktów ze sprawiedliwego handlu i dodatkowych certyfikowanych produktów na następny rok obowiązywania umowy.

⁽¹⁾ Przedstawione projekty warunku zamówienia są czysto orientacyjne i wymagałyby uwzględnienia konkretnych okoliczności i dostosowania do nich.

Nieprzerwane przestrzeganie warunków podstaw wykluczenia

Rolę niektórych obowiązkowych i fakultatywnych podstaw wykluczenia (takich jak podstawy dotyczące pracy dzieci/handlu ludźmi i zgodności z prawem socjalnym i prawem pracy) w SOZP wyjaśniono w sekcji 4.6. Przestrzeganie tych podstawowych zobowiązań nie powinno ograniczać się do krótkiego momentu podczas postępowania o udzielenie zamówienia.

W warunkach zamówienia należy zawrzeć wymóg bieżącego przestrzegania w trakcie realizacji zamówienia wszystkich obowiązkowych podstaw wykluczenia oraz wszelkich podstaw fakultatywnych, które mają zastosowanie w zamówieniu, przy regularnej aktualizacji deklaracji ze strony odpowiedzialnych za to wykonawcy i podwykonawców. Jak omówiono w sekcji 5.6, musi istnieć możliwość rozwiązania umowy, jeżeli pojawią się nowe informacje dotyczące zgodności z obowiązkowymi podstawami wykluczenia.

Warunki realizacji zamówienia mogą podlegać przeglądowi w trakcie obowiązywania umowy i obejmuje to możliwość podniesienia z czasem poziomu ambicji ⁽¹³⁵⁾. W miarę zdobywania przez wykonawcę doświadczenia i pewności w spełnianiu warunków społecznych powinna wzrastać również jego zdolność realizacji. Należy rozważyć, w jaki sposób najlepiej zachęcić wykonawcę do dostarczenia jeszcze większej wartości społecznej – czy łącząc to z dodatkowymi płatnościami w ramach zamówienia ⁽¹³⁶⁾, zgadzając się na upublicznienie pozytywnych wyników lub łącząc efekty społeczne z odnowieniem lub przedłużeniem zamówienia, jak określono w przetargu.

⁽¹³⁵⁾ Wszelka modyfikacja zamówień po ich udzieleniu musi być zgodna z przepisami dotyczącymi modyfikacji umów (art. 72 dyrektywy 2014/24/UE, art. 89 dyrektywy 2014/25/UE i art. 43 dyrektywy 2014/23/UE).

⁽¹³⁶⁾ Możliwość tę należy oczywiście ująć już we wstępnych dokumentach zamówienia; w innym wypadku każda podobna zmiana w zamówieniu musiałaby być zgodna z warunkami określonymi w przepisach dotyczących modyfikacji umów (zob. przypis 144).

Dobre praktyki

- Należy włączyć warunki realizacji zamówienia ukierunkowane na aspekty społeczne i związane z zatrudnieniem, które wiążą się z przedmiotem zamówienia.
- W projekcie klauzul zamówienia należy starać się unikać niepotrzebnego żargonu, określić ramy czasowe i wyniki, przypisać odpowiedzialność i uwzględnić odpowiednie środki naprawcze na wypadek niezrealizowania zamówienia.
- Należy rozważyć, czy poziom ambicji dotyczący zobowiązań społecznych powinien wzrastać z wraz z realizacją zamówienia, oraz w jaki sposób zachęcać wykonawcę do zwiększania ambicji.

Region Walonii: zastosowanie klauzul zamówienia dotyczących zawodowej integracji**Cele zamówienia**

Region Walonii ma na celu osiągnięcie 100 % odpowiedzialnych zamówień publicznych do 2020 r. Aby tego dokonać, musi zrealizować szereg działań związanych z zamówieniami, opracowanych w taki sposób, aby zwiększyć integrację zawodową, unikać dumpingu socjalnego, wspierać MŚP, usprawnić efektywne gospodarowanie zasobami i ograniczyć wpływ na środowisko.

Podejście

Aby wspierać integrację zawodową, Walonia opracowała standardowe klauzule społeczne, które należy włączać do ofert i które zobowiązują przedsiębiorstwa do wspierania możliwości szkoleniowych na rzecz osób bezrobotnych przy prowadzeniu publicznych robót budowlanych. Klauzulę opracowano w taki sposób, aby była elastyczna, co oznacza, że przedsiębiorstwo może zdecydować, czy woli zapewnić stanowiska dla osób szkolących się bezpośrednio w ramach własnej siły roboczej, czy zamiast tego zlecić w ramach podwykonawstwa konkretne roboty budowlane (takie jak stolarka, malowanie, wyburzenie itp.) przedsiębiorstwom społecznym zatrudniającym minimum 50 % pracowników zaklasyfikowanych jako osoby z niepełnosprawnościami lub znajdujące się w szczególnie niekorzystnej sytuacji (np. długotrwale bezrobotne). W rezultacie powstaje partnerskie podejście do integracji zawodowej między nabywcą publicznym, firmami, przedsiębiorstwami społecznymi i organizacjami szkoleniowymi. Walonia utworzyła również punkt informacyjny mający służyć nabywcom publicznym pomocą we włączaniu klauzul do ofert, a przedsiębiorcom w ich realizowaniu. Kilka dokumentów i narzędzi jest również dostępnych online.

Wyniki

Do grudnia 2018 r. klauzule społeczne włączono do 442 zamówień (na łączną kwotę opiewającą na niemal 400 mln EUR). W rezultacie utworzono 410 stanowisk szkoleniowych, a także podpisano 70 umów z podwykonawcami będącymi przedsiębiorstwami społecznymi. Spośród 129 zamówień zawierających klauzule społeczne 78 % zrealizowano w całości, 9 % zrealizowano częściowo, a 13 % nie wykonano. Spośród utworzonych stanowisk szkoleniowych 83 % dotyczyło zawodów, w których występuje niedobór wykwalifikowanej siły roboczej (w tym elektrotechnika, stolarstwo i budownictwo). Po szkoleniu 60 % osób, które ukończyły szkolenie długoterminowe, otrzymało umowę o pracę na czas nieokreślony lub określony (odpowiednio 29 % i 31 %). Ponadto 30 podwykonawców będących przedsiębiorstwami społecznymi otrzymało ponad 3,5 mln EUR za usługi zlecone w ramach podwykonawstwa.

Doświadczenia i wnioski

Pięć lat po opublikowaniu pierwszych zamówień zawierających klauzule społeczne wyniki są pozytywne: zamówienia publiczne okazały się skutecznym narzędziem promowania szkolenia zawodowego i budowania partnerstwa między przedsiębiorstwami a przedsiębiorstwami społecznymi. Kluczowym aspektem powodzenia było silne zaangażowanie polityczne i uczestnictwo w projekcie wszystkich istotnych zainteresowanych stron. W przyszłości Walonia podejmie działania w celu uproszczenia procedur, aby zmniejszyć obciążenie administracyjne związane z wdrażaniem i monitorowaniem klauzul społecznych.

5.3. Udzielanie zamówień uwzględniających efekty społeczne

W przypadku tradycyjnych zamówień płatność opiera się na tym, że wykonawca realizuje określone działanie. Niezależnie od tego, czy działanie polega na dostarczeniu materiałów biurowych, zbudowaniu drogi czy świadczeniu usług w zakresie opieki społecznej, wykonawca otrzymuje płatność w oparciu o ukończenie określonego działania. W przypadku wielu rodzajów zamówień publicznych nabywca publiczny jest jednak bardziej zainteresowany efektem działania niż samym działaniem. Może to w szczególności dotyczyć zamówień posiadających wymiar społeczny. Na przykład w przypadku organizowania przetargu dla usługodawców mających pracować z byłymi przestępcami można być zainteresowanym ograniczeniem wskaźników ponownego popełniania przestępstwa. W zamówieniu uwzględniającym efekty społeczne możliwe byłoby zdefiniowanie docelowego wskaźnika ponownego popełniania przestępstw (niższego niż wskaźnik podstawowy) i zarezerwowanie części płatności w ramach zamówienia na skuteczną realizację tego celu.

W zamówieniach publicznych w całej Europie i na świecie można spotkać różne formy „płatności uzależnionych od wyników”, które zmieniają się w odpowiedzi na potrzebę większej skuteczności świadczenia usług i wykazania korzyści ekonomicznych. Spotykają się one czasem z krytyką za narażenie usługodawców na nadmierne ryzyko, szczególnie gdy usługi świadczą małe przedsiębiorstwa, organizacje charytatywne lub przedsiębiorstwa społeczne, które mają ograniczone zdolności do podejmowania ryzyka finansowego. Z tego względu opracowano kilka modeli zamówień uwzględniających efekty społeczne, które ograniczają ryzyko usługodawców. Jeden model polega na dodatkowym płaceniu usługodawcom za efekty społeczne wykraczające poza podstawowe oczekiwania nabywcy publicznego – np. gdy zatrudnienie znajduje większa liczba osób bezrobotnych, niż się spodziewano. Takie rodzaje zamówień wymagają starannej pracy w zdefiniowaniu pożądanych efektów, poziomu podstawowego i poziomów dodatkowych płatności, lecz mogą stanowić skuteczny sposób zachęcania do osiągania wyników. Skuteczne zamówienia uwzględniające efekty społeczne często obejmują partnerstwo z przedsiębiorstwami społecznymi i wspólne opracowywanie usług⁽¹³⁷⁾.

Innym modelem są obligacje społeczne, których wariant stosowany jest również w kontekście krajów rozwijających się. W obligacje społeczne zaangażowane są co najmniej trzy strony: nabywca publiczny (czasem znany jako „płacący za wyniki”), usługodawca i inwestor prywatny (przyjmujący ryzyko). Nabywca publiczny określa obszar odpowiedni do wykorzystania obligacji społecznych (przykłady obejmują kampanie zdrowia publicznego, szkolenia, działania aktywizujące na rynku pracy) i definiuje efekty, jakie chciałby osiągnąć (na przykład liczbę zatrudnionych osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub z niepełnosprawnościami, wyniki zdrowotne, kontynuowanie kształcenia). Inwestor prywatny zapewnia kapitał finansowy, aby zapłacić usługodawcy, i otrzymuje zwrot kosztów od nabywcy publicznego tylko w przypadku osiągnięcia zdefiniowanych efektów. Usługodawca świadczy usługę i na podstawie efektów może otrzymać dodatkowe płatności. Kluczową kwestią w przypadku obligacji społecznych jest sposób oceny efektów i czasami ocenę taką prowadzi niezależna osoba trzecia. W zależności od struktury zamówień i procesu wyboru usługodawcy obligacje społeczne mogą podlegać bądź mogą nie podlegać przepisom dyrektyw w sprawie zamówień publicznych.

Stosowanie obligacji społecznych do poprawy efektów uczenia się w Lizbonie

Cel zamówienia

W 2015 r. gmina Lizbona ustanowiła obligacje społeczne Junior Code Academy, które miały na celu ograniczenie liczby dzieci powtarzających rok szkolny lub wcześniej opuszczających szkołę. Miały również na celu uzyskanie informacji na temat wpływu programowania komputerowego na umiejętności poznawcze, w tym wyniki szkolne i zdolności do rozwiązywania problemów, aby można było z nich korzystać przy opracowywaniu polityki publicznej.

Podejście

Obligacje społeczne skupiały się na trzech szkołach publicznych w Lizbonie. W każdej ze szkół wybrano jedną klasę, w której przez rok prowadzono co tydzień dwugodzinne zajęcia z programowania. Dodatkowo w każdej ze szkół ustanowiono grupę kontrolną, z którą porównywano wyniki dzieci z klas korzystających z zajęć z programowania, porównując poprawę w wynikach osiągniętych z języka portugalskiego, matematyki, myślenia logicznego i rozwiązywania problemów. Aby ograniczyć ryzyko w ramach tego projektu pilotażowego, Lizbona skorzystała z obligacji społecznych wraz z fundacją Calouste Gulbenkian, która zapewniła płatność z góry w wysokości 120 000 EUR, które miasto ma zwrócić, jeżeli i gdy projekt przyniesie uzgodnione rezultaty (według oceny niezależnego oceniającego).

⁽¹³⁷⁾ Aby uzyskać dodatkowe informacje na temat udzielania zamówień uwzględniających efekty społeczne i obligacji społecznych, zob. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics>.

Wyniki

Na koniec projektu pilotażowego stwierdzono, że u uczniów i uczennic, którzy uczestniczyli w zajęciach z programowania, poprawiły się umiejętności matematyczne i umiejętności logicznego rozumowania. Nie osiągnięto jednak wszystkich mierników uzgodnionych w ramach obligacji społecznych, w związku z czym Lizbona zwróciła fundacji Calouste Gulbenkian około 25 % jej wstępnych inwestycji.

Doświadczenia i wnioski

Obligacje społeczne można stosować w celu zmniejszenia ryzyka związanego z finansowaniem innowacyjnych projektów pilotażowych. Zgromadzenie wyników może jednak zająć trochę czasu, a projekty pilotażowe powinny być wystarczająco długie, aby umożliwić inwestorom osiągnięcie zamierzonego wpływu. W tym przypadku dzięki monitorowaniu wskazano, że z czasem wyniki uczniów poprawiały się, co sugeruje, że przy dłuższym okresie można było osiągnąć wymagane rezultaty.

Źródła: <http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf> i <https://maze-impact.com/report-sib-junior-code-academy/>

Wciąż opracowuje się innowacyjne podejścia do udzielania zamówień na usługi publiczne i ich finansowania i warto rozważyć wynikające z nich korzyści i ich negatywne strony na etapie planowania. Przedstawione powyżej modele mogą pomóc w zachęcaniu do osiąganiu efektów społecznych, stymulowaniu większej współpracy w ramach sektora publicznego i między sektorem publicznym a zainteresowanymi stronami, w tym przedsiębiorstwami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, oraz w odblokowaniu nowych zasobów poprzez finansowanie prywatne. Wiąza się z nimi jednak pewne koszty i zagrożenia. Skonsultowanie się z innymi nabywcami publicznymi, którzy korzystali z tych modeli, może pomóc w zdecydowaniu, czy są one odpowiednie do danych potrzeb.

Dobre praktyki

- Należy rozważyć, czy dane zamówienie powinno obejmować płatności związane ze zdefiniowanymi efektami społecznymi, i pracować z usługodawcami, aby określić odpowiednie wartości docelowe, pomiary i warunki płatności wspierających.
- Należy się upewnić, czy plan został tak opracowany, aby w proporcjonalny sposób dotrzeć do wszystkich grup docelowych. Należy unikać sytuacji, w których działanie na rzecz beneficjentów, których problemy społeczne są łatwiejsze do rozwiązania, mogłoby zdominować finansowo działanie na rzecz grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji.
- Jeżeli ryzyko i brak większego kapitału ograniczają zdolności do osiągnięcia oddziaływania społecznego, można rozważyć wykorzystanie obligacji społecznych jako środka wprowadzenia inwestycji prywatnych.
- Należy ostrożnie ważyć korzyści i negatywne strony takich podejść i w miarę możliwości przed podjęciem działania porozmawiać z innymi nabywcami publicznymi, którzy wdrażali podobne modele. Należy rozważyć możliwe pozytywne i negatywne efekty, np. uwzględniając potencjalnie wysoki koszt wkładu potrzebnego na rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia uwzględniającego efekty społeczne i obligacji społecznych oraz ich opłacalność.

5.4. Monitorowanie zgodności

Wdrażanie klauzuli społecznych może stanowić dla wykonawcy wyzwanie, szczególnie gdy są to nowe klauzule. Można spodziewać się, że obie strony będą potrzebowały dodatkowego czasu i dodatkowych zasobów, aby zarządzać zamówieniem; dobrym pomysłem jest utrzymanie otwartej komunikacji między stronami, aby pomóc im zidentyfikować i rozwiązać wszelkie problemy. Zamówienie powinno również zawierać bardziej formalne mechanizmy monitorowania zgodności. Odpowiednia forma monitorowania będzie zależała od kilku czynników:

- charakteru klauzul społecznych, np. czy odnoszą się do łańcucha dostaw lub użytkowników końcowych;
- doświadczenia obu stron w stosowaniu tych klauzul;
- stopnia zaufania i komunikacji między stronami;
- zasobów i zdolności, by skutecznie monitorować rezultaty oraz
- dostępności odpowiednich osób trzecich pomocnych w monitorowaniu.

Ogólnie rzecz biorąc, istnieją cztery formy monitorowania zamówienia: wykonywane przez klienta, wykonawcę, wspólnie lub przez osobę trzecią. W poniższej tabeli podsumowano najważniejsze cechy każdego z czterech podejść.

Rodzaj monitorowania	Najważniejsze cechy
Klient	Nabywca publiczny odpowiada za monitorowanie zgodności z klauzulami społecznymi i może zastosować sankcje w przypadku braku zgodności.
Wykonawca	Wykonawca odpowiada za gromadzenie informacji dotyczących własnej zgodności z klauzulami społecznymi i za sprawozdawczość w tym zakresie (sprawozdawczość własna).
Wspólne	Wykonawca odpowiada za gromadzenie informacji i sprawozdawczość, a nabywca publiczny dokonuje przeglądu lub weryfikacji tych informacji. Ewentualnie wykonawca może odpowiadać za monitorowanie niektórych aspektów, a nabywca publiczny za monitorowanie innych aspektów.
Osoba trzecia	Osoba trzecia, np. audytor lub instytucja certyfikująca, odpowiada za monitorowanie zgodności z klauzulami społecznymi i składa sprawozdania.

Niezależnie od wybranego modelu ważne w odniesieniu do zamówienia jest przypisanie odpowiedzialności za monitorowanie, zdefiniowanie działań (np. kwestionariusze, spotkania, inspekcje, sprawozdania, audyty), które należy przeprowadzić, i ich częstotliwości, oraz określenie procedury eskalacji i środków mediacji, które będą stosowane w przypadku zaistnienia problemów. Podczas ustanawiania mechanizmów monitorowania, które wymagają od oferenta przekazywania informacji, należy wziąć pod uwagę charakter, poziom szczegółowości i rodzaj dowodów, które będą niezbędne do właściwego monitorowania realizacji zamówienia. Należy rozważyć, które informacje są naprawdę istotne z punktu widzenia charakteru zamówienia i związanego z nim ryzyka oraz do nich proporcjonalne, a także wziąć pod uwagę zdolność organizacji do oceny i weryfikacji tych informacji. Identyfikacja profili osób monitorujących poprzez zażądanie, aby przedstawiły one odpowiednie certyfikaty potwierdzające ich wiedzę ekspercką, byłaby pomocna na przykład podczas monitorowania dostępności usługi. W sekcji 5.6 omówiono środki odwoławcze, które mogą być dostępne w przypadku naruszenia klauzul społecznych. Prowadzenie dokładnej dokumentacji wszystkich działań monitorujących ma szczególnie znaczenie w kontekście wspierania stosowania środków odwoławczych.

Dobre praktyki

- Przewidywanie konieczności zapewnienia dodatkowego czasu i zasobów na monitorowanie zgodności z klauzulami społecznymi.
- Połączenie nieformalnej, otwartej komunikacji z bardziej formalnym monitoringiem może okazać się wysoce skuteczne.
- W oparciu o charakter klauzul społecznych i inne czynniki należy rozważyć, czy w danym zamówieniu najodpowiedniejsze jest monitorowanie przez klienta, wykonawcę, wspólne czy przez osobę trzecią.
- W zamówieniu należy wyraźnie przypisać odpowiedzialność za monitorowanie i określić działania, częstotliwości, procedury eskalacji i środki mediacyjne, które będą miały zastosowanie.

5.5. Podwykonawstwo

Podwykonawstwo jest częścią wielu zamówień publicznych i kwestię tę należy wziąć pod uwagę przy opracowywaniu i egzekwowaniu postanowień SOZP. Na podstawie dyrektyw w sprawie zamówień publicznych od oferentów można zażądać, aby wskazali w swoich ofertach ewentualną część zamówienia, której wykonanie zamierzają zlecić w ramach podwykonawstwa, a także aby podali ewentualnych proponowanych podwykonawców⁽¹³⁸⁾. Ponadto istnieje możliwość – samodzielnego lub wynikającego z obowiązku określonego w przepisach krajowych – sprawdzenia, czy istnieją podstawy wykluczenia któregośkolwiek ze znanych podwykonawców⁽¹³⁹⁾. W takim przypadku konieczne może być zobowiązanie oferentów do zastąpienia podwykonawców.

⁽¹³⁸⁾ Art. 71 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE, art. 88 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE i art. 42 ust. 2 dyrektywy 2014/23/UE.

⁽¹³⁹⁾ Art. 71 ust. 5 dyrektywy 2014/24/UE, art. 88 ust. 5 dyrektywy 2014/25/UE i art. 42 ust. 3 dyrektywy 2014/23/UE.

Po udzieleniu zamówienia należy zwrócić się do wykonawcy, aby wskazał nazwy/imiona i nazwiska, dane kontaktowe i przedstawicieli prawnych swoich podwykonawców, o ile dane te są w tym momencie znane. W umowie należy zobowiązać wykonawcę, aby powiadamiał o wszelkich zmianach w odniesieniu do tych informacji lub w przypadku wyznaczenia ewentualnego nowego podwykonawcy. Na mocy dyrektyw w sprawie zamówień publicznych wspomniane wymogi informacyjne są obowiązkowe w odniesieniu do zamówień na roboty budowlane i usług wykonywanych na obiekcie pod bezpośrednim nadzorem nabywcy publicznego⁽¹⁴⁰⁾. Są one dobrowolne w przypadku innych zamówień, takich jak np. zamówienia na dostawy⁽¹⁴¹⁾, choć zdecydowanie zaleca się ich stosowanie do celów SOZP. Bez podstawowych informacji dotyczących tożsamości i lokalizacji podwykonawców egzekwowanie klauzul społecznych może być bardzo trudne. Wspomniane wymogi informacyjne należy rozszerzyć również na dalszych podwykonawców i inne podmioty w łańcuchu dostaw.

Oprócz posiadania informacji na temat tożsamości podwykonawców w zamówieniu należy również zapewnić, aby miały do nich zastosowanie również podstawowe obowiązki społeczne określone w dyrektywach. Obejmuje to obowiązkowe i fakultatywne podstawy wykluczenia (w tym zakazy dotyczące pracy dzieci i handlu ludźmi; wymogi dotyczące płacenia podatków i opłacania składek na zabezpieczenie społeczne itp.) oraz obowiązek przestrzegania obowiązującego prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy przy realizacji zamówienia, zgodnie z „klauzulą społeczną i środowiskową”⁽¹⁴²⁾ (zob. sekcja 4.5). Jak omówiono w sekcji 5.2, w warunkach zamówienia należy zawrzeć wymóg bieżącego przestrzegania wszystkich obowiązkowych podstaw wykluczenia oraz wszelkich podstaw fakultatywnych, które mają zastosowanie. Należy wymagać od wszystkich podwykonawców, aby złożyli oświadczenie o zgodności z warunkami oraz aby regularnie aktualizowali to oświadczenie.

Wykonawca i podwykonawcy mogą ponosić wspólną (lub solidarną) odpowiedzialność za naruszenie klauzuli społecznej i środowiskowej, jeżeli tak przewidziano w prawie krajowym. W głównym zamówieniu można również określić, że klauzule społeczne mają być włączone do wszystkich umów o podwykonawstwo, przy czym ogólną odpowiedzialność za zapewnienie zgodności w całym procesie produkcji lub świadczenia usługi ponosi główny wykonawca. Należy pamiętać, że „mające zastosowanie” przepisy i układy zbiorowe określone w klauzuli społecznej i środowiskowej będą się różnić w zależności od lokalizacji podwykonawcy. W oparciu o posiadane informacje na temat lokalizacji wszystkich podwykonawców warto ustalić, które prawa mają zastosowanie.

Terminowe dokonywanie płatności na rzecz podwykonawców przez głównego wykonawcę jest aspektem podwykonawstwa, który pociąga za sobą również konsekwencje gospodarcze i społeczne. Opóźnienia w płatnościach na rzecz podwykonawców mogą wywołać niebezpieczne skutki kaskadowe, które zagrażają odporności całego łańcucha dostaw, ponieważ takie opóźnienia będą przechodziły z jednego dostawcy na drugiego. Można przyczynić się do zapobiegania tym skutkom i wspierać płatności natychmiastowe. Na przykład można wykorzystać klauzule umowne, aby zobowiązać głównego wykonawcę do zgłaszania terminowych płatności na rzecz podwykonawców, zwłaszcza jeżeli są to MŚP. W przypadku opóźnienia płatności główny wykonawca powinien wykazać, że zapłacił ustawowe odsetki. W dyrektywach 2014/24/UE i 2014/25/UE przewidziano również możliwość dokonywania na rzecz podwykonawcy płatności bezpośrednich na jego żądanie⁽¹⁴³⁾. Należy pamiętać, że ustalenia dotyczące tego sposobu płatności muszą być określone w dokumentach zamówienia.

Dobre praktyki

- Należy prowadzić rejestr wszystkich podwykonawców i dalszych podwykonawców w ramach umowy; główny wykonawca powinien być odpowiedzialny za aktualizację tego rejestru w przypadku wystąpienia jakichkolwiek zmian.
- Należy zobowiązać głównego wykonawcę, aby uwzględniał podstawowe obowiązki społeczne we wszystkich umowach o podwykonawstwo, w tym obowiązkowe i fakultatywne podstawy wykluczenia, oraz przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa określonych w klauzuli społecznej i środowiskowej.
- W przypadku naruszenia przez podwykonawcę obowiązków społecznych główny wykonawca musi go zastąpić.
- Należy rozważyć, w jaki sposób najlepiej zastosować odpowiedzialność solidarną za naruszenie obowiązków społecznych wynikających z umowy, przy jednoczesnym poszanowaniu wymogów zawartych w prawie krajowym.

⁽¹⁴⁰⁾ Art. 71 ust. 5 dyrektywy 2014/24/UE, art. 88 ust. 5 dyrektywy 2014/25/UE i art. 42 ust. 3 dyrektywy 2014/23/UE.

⁽¹⁴¹⁾ O ile prawo krajowe nie nakłada takiego obowiązku, jak przewidziano w art. 71 ust. 5 dyrektywy 2014/24/UE i art. 88 ust. 5 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽¹⁴²⁾ Art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE, art. 36 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE i art. 30 ust. 3 dyrektywy 2014/23/UE.

⁽¹⁴³⁾ Art. 71 ust. 3 dyrektywy 2014/24/UE i art. 88 ust. 3 dyrektywy 2014/25/UE.

Zamówienia publiczne a prawa człowieka – zachowanie należytej staranności wobec podwykonawców w Szwecji

Cel zamówienia

Region Sztokholm (formalnie okręg Sztokholm) jest pionierem w zakresie uwzględniania kryteriów środowiskowych i społecznych w technologiach informacyjno-komunikacyjnych od września 2010 r., kiedy to po raz pierwszy zawarł umowę z firmą Dell dotyczącą dostawy komputerów stacjonarnych i podręcznych dla swoich pracowników publicznych. We wrześniu 2014 r. region podpisał nową czteroletnią umowę ramową dotyczącą komputerów o wartości 156 mln SEK (17 mln EUR) z odsprzedawcą, firmą Atea, który dostarcza również komputery Dell. Dell był podwykonawcą w ramach realizacji zamówienia.

Podejście

W listopadzie 2013 r. duńska organizacja pozarządowa DanWatch opublikowała sprawozdanie na temat naruszeń praw pracowniczych i bezpieczeństwa w czterech zakładach produkujących elektronikę w Chinach, które zaopatrują szereg marek elektronicznych, w tym Dell. W sprawozdaniu przedstawiono dowody na poważne naruszenia praw pracowniczych i bezpieczeństwa pracy, w tym: nadmierny czas pracy (do 74 godzin tygodniowo); przymusowa praca w godzinach nadliczbowych i wynagrodzenie poniżej płacy minimalnej obowiązującej w danym kraju; oraz nieodpowiednie warunki dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy. Kiedy na początku 2014 r. szwedzka sieć okręgów zajmująca się społecznie odpowiedzialnymi zamówieniami publicznymi dowiedziała się o sprawozdaniu, skontaktowała się z firmą Dell i rozpoczęła proces długoterminowego zaangażowania w celu zagwarantowania, że firma wykorzysta w pełni swój wpływ i możliwości, aby zaradzić naruszeniom praw pracowniczych i zapobiec ich ponownemu wystąpieniu.

Wyniki

Aby wzmocnić należytą staranność firmy Atea i podwykonawcy Dell pod kątem zapewnienia zgodności z kodeksem norm pracy okręgu w łańcuchu dostaw związanym z zamówieniem, Sztokholm dodał następujące cztery warunki zgodności. Wymagały one od wykonawcy, firmy Atea: poprawy w zakresie identyfikacji i ograniczania ryzyka; zwiększenia przejrzystości łańcucha dostaw; poprawy jakości audytu społecznego oraz opracowania krótko- i długoterminowego planu zapewnienia zgodności. Szwedzkie okręgi wniosły znaczący wkład w należytą staranność w zakresie przestrzegania praw człowieka w globalnych łańcuchach dostaw i przyczyniły się do zwiększenia zdolności zarówno głównego wykonawcy, odsprzedawcy IT, jak i globalnej marki komputerowej do odpowiedzialnego zarządzania swoimi łańcuchami dostaw.

Doświadczenia i wnioski

Prawnie wiążące klauzule dotyczące realizacji zamówienia są niezbędne do pociągnięcia wykonawców i podwykonawców do odpowiedzialności za niedochowanie skutecznej należytej staranności w zakresie przestrzegania praw człowieka. Skuteczność klauzul można zwiększyć poprzez długoterminowe zaangażowanie wykonawców i podwykonawców oraz poprzez współpracę z innymi nabywcami publicznymi w celu zwiększenia ich wpływu. Doświadczenia Sztokholmu pokazują, że odsprzedawcy i dystrybutorzy są w stanie skutecznie dochować należytej staranności, a nabywcy publiczni powinni budować wewnętrzną zdolność, aby móc pociągać wykonawców do odpowiedzialności. Przejrzystość jest niezbędnym krokiem do poprawy należytej staranności w zakresie przestrzegania praw człowieka, a nabywcy publiczni powinni dążyć do niezależnej weryfikacji przestrzegania praw człowieka i praw pracowniczych, na przykład poprzez dialog z pracownikami (w tym przypadku jest to ułatwione przy pomocy partnera z organizacji pozarządowej).

Źródło: „Public Procurement and Human Rights Due Diligence to Achieve Respect for Labour Rights Standards in Electronics Factories: A Case Study of the Swedish County Councils and the Dell Computer Corporation.” [„Zamówienia publiczne i należyta staranność w zakresie przestrzegania praw człowieka w celu osiągnięcia poszanowania norm pracy w zakładach produkcyjnych elektroniki: analiza przykładów szwedzkich okręgów i Dell Computer Corporation”].

5.6. Rozwiązywanie problemów

Na etapie realizacji nawet w najlepiej zarządzanym zamówieniu mogą czasem wystąpić problemy. W przypadku gdy dotyczą one klauzul SOZP, zaleca się posiadanie pewnych narzędzi w celu rozwiązania problemu. Chociaż dokładne zasady dotyczące kar umownych i środków odwoławczych różnią się w zależności od jurysdykcji, zastosowanie mają podobne podstawowe zasady. Przede wszystkim należy umożliwić zgłaszanie problemów wykonawcy i zapewnić mu możliwość udzielenia odpowiedzi w określonym czasie. Okres ten może się różnić w zależności od wagi problemu – na przykład zgłoszenie nielegalnego zatrudnienia przy realizacji zamówienia może wymagać udzielenia odpowiedzi w ciągu jednego lub dwóch dni, natomiast odniesienie się do problemów dotyczących internetowej bazy danych zawierającej lokalizację podwykonawców może trwać dłużej. Mimo że przewidzenie wszystkich ewentualnych problemów nie jest możliwe, należy rozważyć główne potencjalne scenariusze i opracować odpowiednie klauzule.

Jeżeli problem nie zostanie rozwiązany w określonym czasie, należy go przekierować do wyższego szczebla zarządzania, rady zarządzającej zamówieniem albo obiektywnej osoby trzeciej, jak np. mediator. Nierozwiązanie problemów na tym poziomie może prowadzić do nałożenia konkretnych sankcji, takich jak kary finansowe, skrócenie umowy lub nawet jej wypowiedzenie. W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych zawarto wymóg zapewnienia nabywcom publicznym możliwości rozwiązania umowy w sprawie zamówienia publicznego w przypadku stwierdzenia, że jedna z obowiązkowych podstaw wykluczenia miała zastosowanie do wykonawcy w momencie udzielenia zamówienia⁽¹⁴⁴⁾. Zasadę tę można rozszerzyć na naruszenia innych klauzul społecznych oraz zezwolić na cesję zamówienia publicznego na innego zakwalifikowanego oferenta lub na umożliwienie nabywcy publicznemu bezpośredniego zarządzania umowami o podwykonawstwo⁽¹⁴⁵⁾. Takie klauzule nie powinny uniemożliwiać nabywcy dostępu do innych środków odwoławczych, które mogą być dostępne na mocy prawa krajowego.

Dobre praktyki

- Zamówienia powinny zawierać szereg narzędzi i procedur w celu rozwiązywania problemów związanych z wdrażaniem klauzul społecznych.
- Należy zawrzeć klauzulę umożliwiającą rozwiązanie umowy w sprawie zamówienia publicznego w przypadku, gdy wykonawca w czasie udzielenia zamówienia podlegał jednej z obowiązkowych podstaw wykluczenia.

Rozporządzenie Rady Miasta Oslo przeciwko pracy dzieci (Norwegia)

Cel zamówienia

Rozporządzenie Rady Miasta Oslo przeciwko pracy dzieci jest stosowane w odniesieniu do ograniczonej liczby zamówień od 1996 r., a w 2005 r. rozszerzono je na wszystkie standardowe zamówienia. Polityka ta została opracowana przez Radę Miasta Oslo we współpracy z departamentem zamówień korporacyjnych. Od tego czasu Rada Miasta przyjęła nowe wytyczne i klauzule umowne dotyczące SOZP w odniesieniu do praw człowieka, a w szczególności pracy dzieci, znane jako Model z Oslo.

Podejście

Dostawcy muszą zagwarantować, że wszystkie dostarczane produkty są wytwarzane zgodnie z Konwencją ONZ o prawach dziecka oraz Konwencją Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 138 dotyczącą najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia, a także z innymi podstawowymi konwencjami MOP.

Wyniki

Organy krajowe i władze lokalne w krajach produkujących zachęca się do podejmowania aktywnych działań na rzecz zwalczania pracy dzieci poprzez wdrażanie rozporządzenia Rady Miejskiej przeciwko pracy dzieci. Naruszenie przepisów przeciwdziałających pracy dzieci, które uwidoczni się w okresie obowiązywania umowy, zostanie uznane jako poważne naruszenie umowy i może prowadzić do jej rozwiązania.

Doświadczenia i wnioski

Zgodnie z poprzednimi klauzulami umownymi władze miasta dwukrotnie wydały ostrzeżenie dotyczące rozwiązania umowy. W pierwszym przypadku ostrzeżenie wydano po przeprowadzeniu zewnętrznego audytu w zakładzie produkcyjnym odzieży roboczej w Chinach. W drugim przypadku ostrzeżenie wydano po przeprowadzeniu zewnętrznego audytu w głównej siedzibie byłego dostawcy sprzętu medycznego w Norwegii. W obu przypadkach dostawcy zastosowali jednak środki naprawcze, które zostały należycie udokumentowane i zatwierdzone przez administrację. W związku z tym w żadnym przypadku nie trzeba było rozwiązywać umowy wyłącznie z powodu naruszenia umownych klauzul społecznych związanych z globalnymi łańcuchami dostaw. Umowne klauzule społeczne umożliwiają władzom miasta rozwiązanie umowy w sprawie zamówienia publicznego z powodu naruszenia przepisów dotyczących pracy dzieci lub innych podstawowych praw pracowniczych i praw człowieka, nawet jeśli dostawcy stosują środki naprawcze.

5.7. Wyciąganie wniosków w odniesieniu do przyszłych zamówień

Aby z powodzeniem wdrożyć SOZP, nabywcy publiczni muszą wyciągnąć wnioski z własnych doświadczeń i tych zdobytych przez innych. Można to osiągnąć wyłącznie wówczas, gdy wyniki SOZP – uwzględniając sytuacje, w których wystąpiły problemy – są udokumentowane i zakomunikowane. W niniejszym przewodniku przedstawiono wiele przykładów, a w każdym z nich zawarto wnioski wyciągnięte przez nabywcę publicznego. Wewnątrz organizacji należy zastanowić się, w jaki sposób gromadzić informacje dotyczące wdrażania środków SOZP i jak można się nimi dzielić. Jako przykłady możliwych działań można wymienić organizowanie wydarzeń dla innych nabywców i dostawców, uczestnictwo w krajowych lub euro-

⁽¹⁴⁴⁾ Art. 73 lit. b) dyrektywy 2014/24/UE, art. 90 lit. b) dyrektywy 2014/25/UE i art. 44 lit. b) dyrektywy 2014/23/UE.

⁽¹⁴⁵⁾ Cesja umowy na innego zakwalifikowanego oferenta lub przejęcie przez nabywcę publicznego bezpośredniego zarządzania umowami podwykonawczymi stanowią zmiany umowne, które muszą być zgodne z warunkami określonymi w przepisach dotyczących modyfikacji umów (art. 72 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2014/24/UE, art. 89 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2014/25/UE i art. 43 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2014/23/UE).

pejskich sieciach i projektach lub publikowanie sprawozdań lub analiz przykładów. Można również zwrócić się o udzielenie informacji zwrotnych do użytkowników i ich stowarzyszeń, aby dowiedzieć się więcej na temat tego, w jaki sposób zamówienie spełniło ich potrzeby i czy działania podjęte w tym celu były wystarczające. Oprócz udzielania pomocy innym działaniom te wewnętrznie promują wyniki starań i przyczyniają się do lepszego zrozumienia, które aspekty funkcjonują prawidłowo, a które nie. O ile jest to możliwe, należy aktywnie włączyć wykonawcę w te działania, aby docenić jego rolę w realizacji SOZP.

Audyty dostawców usług sprzątania pod kątem przestrzegania kryteriów społecznych w Katalonii (Hiszpania)

Cele zamówienia

W 2018 r. rząd regionalny Katalonii udzielił zamówienia na umowę ramową o wartości 75 mln EUR dotyczącą usług sprzątania wszystkich budynków, pomieszczeń i obiektów. W ofercie zawarto kryteria i klauzule społeczne i środowiskowe. Aby zwiększyć dostęp MŚP i przedsiębiorstw społecznych do oferty, regionalny rząd Katalonii podzielił zamówienie na dziewięć części, przy czym jedna z nich była zastrzeżona dla specjalnych ośrodków zatrudnienia i przedsiębiorstw zajmujących się reintegracją, które mogły również składać oferty w pozostałych częściach.

Podejście

Po szeroko zakrojonym procesie zaangażowania rynkowego rząd regionalny Katalonii określił w ofercie szereg społecznych kryteriów udzielania zamówień, w tym aspekty związane z bezpieczeństwem i higieną pracy, środki w zakresie równouprawnienia płci, środki służące pogodzeniu obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym, procedury do opanowania incydentów oraz ograniczenia dotyczące substancji niebezpiecznych w tekstyliach, z których szyte są uniformy. Oferenci zostali poproszeni o przedstawienie planu monitorowania, aby zagwarantować, że są w stanie spełnić wymogi w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Wyniki

Audytem pod kątem zgodności z kryteriami społecznymi objęto 16 przedsiębiorstw (tj. wszystkie przedsiębiorstwa z realizowanymi obecnie umowami) spośród 39 przedsiębiorstw dopuszczonych do umowy ramowej. Zespół audytowy, w skład którego wchodził specjalista z Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Pracy i Jakości Pracy (Ministerstwo Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny), przeanalizował poglądy i opinie pracowników, listy płac, umowy o pracę i rejestry czasu pracy w celu zweryfikowania zgodności z kryteriami. Wykryto pewne przypadki nieprzestrzegania przepisów, a rząd regionalny Katalonii mógł pracować wraz z dostawcami nad usprawnieniem społecznego świadczenia usług. Wyniki tego audytu oraz nowa runda konsultacji rynkowych zostały wykorzystane do opracowania kolejnych ram, które będą obowiązywać od stycznia 2018 r. do stycznia 2020 r.

Doświadczenia i wnioski

Priorytetem powinno być przeprowadzenie kompleksowego badania rynku i wcześniejszych konsultacji rynkowych. W przypadku uwzględnienia klauzul społecznych i środowiskowych konieczne jest wcześniejsze powiadomienie wykonawców, aby upewnić się, że są one wykonalne, a także opracowanie planu monitorowania we współpracy z personelem i wyznaczenie środków finansowych do jego realizacji. Ponadto w umowie należy zawrzeć postanowienia dotyczące odpowiednich kar za niezgodność z warunkami zamówienia.

Ocena SOZP, przeprowadzona w sposób formalny czy nieformalny, tworzy punkt odniesienia dla przyszłych zamówień. Z czasem zaistnieje możliwość zwiększenia poziomu ambicji i ujrzenia inspirujących rezultatów.

Dobre praktyki

- Dokumentowanie wyników SOZP i wykorzystanie tych informacji do stworzenia punktu odniesienia, aby stopniowo zwiększać poziom ambicji w organizacji.
- Wyniki SOZP mogą być cennym źródłem informacji dla innych organizacji, nawet jeżeli nie udało się osiągnąć wszystkich założonych celów. Dzielenie się swoim podejściem i wynikami poprzez tworzenie wydarzeń, analiz przypadków i media społecznościowe pomagają w zapewnieniu uznania, zrozumienia i wykorzystania SOZP.s

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)