

Francesco de Rosa

Tłumaczenie: Jan Popowski

# Zamówienia publiczne a partnerstwo publiczno-prywatne



---

---

---

# Spis treści

1.	Wstęp	4
2.	Zamówienia publiczne w Europie	7
3.	Przedsiębiorstwa społeczne a dyrektywa 2004/18/WE	11
4.	Perspektywy na przyszłość	15
5.	Zamówienia publiczne dla przedsiębiorstw społecznych: doświadczenia włoskie	23
6.	Zamówienia publiczne dla przedsiębiorstw społecznych: doświadczenia Wielkiej Brytanii	30

---

# 1.

## Wstęp

Na posiedzeniach, które w ostatnich latach odbywały się w Goeteborgu, Lizbonie, Sztokholmie i Nicei, Rada UE skupiała się głównie na przygotowaniu strategii UE w zakresie zrównoważonego rozwoju, wyrażając przekonanie, że rozwój gospodarczy, spójność społeczna i ochrona środowiska naturalnego powinny w długiej perspektywie być równoważnymi celami.

Jak to sformułowano w komunikacie Komisji UE COM 2001(264), konieczne jest:

*„aby wzrost gospodarczy wspierał rozwój społeczny i szanował środowisko naturalne, aby polityka społeczna wspierała wyniki gospodarcze i liczyła się z kosztami”.*

Aby osiągnąć te ważne cele, trzeba zmienić sposób przygotowywania i wdrażania polityki gospodarczej, zarówno na szczeblu UE, jak i w państwach członkowskich.

Zrównoważony rozwój powinien stać się głównym celem we wszystkich sektorach i strategiach, wszystkie propozycje należy oceniać ponadto nie tylko według ich skutków gospodarczych, ale również z uwzględnieniem aspektów środowiskowych i społecznych. Wyżej wspomniany komunikat stwierdza w szczególności, że polityka zamówień publicznych może w sposób istotny przyczynić się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju poprzez przyspieszanie upowszechniania nowych i bezpieczniejszych technologii, promowanie przyjaznych dla środowiska usług i produktów oraz zapewnianie równych szans wszystkim obywatelom.

Jest to nowy sposób myślenia, zgodnie z którym zamówienia publiczne stanowią jeden z najważniejszych elementów jednolitego rynku. W obrębie zamówień publicznych osiągnięto już część strategicznych elementów jednolitego rynku, takich jak swobodny przepływ towarów, ludzi i usług.

Polityka w zakresie zamówień publicznych, również w aspekcie jednolitego rynku, ma na celu stworzenie niezbędnych warunków konkurencji, tak aby zamówienia takie rozdzielano w sposób niedyskryminujący, a środki pu-

bliczne były wykorzystywane w sposób racjonalny poprzez wybór najlepszych ofert. Istnieją jasne przepisy określające przedmiot zamówień publicznych, sposób wyboru kandydatów oraz przyznawanie kontraktów na podstawie łatwo sprawdzalnych kryteriów i celów.

Polityka społeczna UE została w ostatnich latach poważnie poszerzona. Traktat Rzymski zawierał ledwie kilka artykułów na ten temat. Jednolity Akt Europejski nadał nową wagę polityce społecznej, zwłaszcza w obszarze ochrony zdrowia, bezpieczeństwa pracy, dialogu pomiędzy pracodawcami a pracownikami oraz spójności gospodarczej i społecznej.

Nie będziemy śledzić tu całego procesu rozwojowego UE w zakresie polityk społecznych, warto jednak zwrócić uwagę na komunikat COM (2000) 379, który jest szczególnie istotny, bowiem stanowi przełożenie na konkretne działania zobowiązania podjętego podczas Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 roku. Celem jest zapewnienie odpowiedniej współpracy i skutecznej koordynacji pomiędzy politykami gospodarczą, zatrudnieniową i społeczną. W ten sposób model społeczny UE ma być aktualizowany przy udziale instytucji UE, państw członkowskich, podmiotów regionalnych i lokalnych, pracodawców i pracowników, społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorstw.

Cele, jakie sobie postawiono, są ambitne. Dotyczą one w szczególności pełnego zatrudnienia i jakości miejsc pracy, rozwoju polityki społecznej (w tym kwestii takich, jak ubezpieczenia społeczne, integracja społeczna, równość szans, ochrona praw podstawowych i walka z dyskryminacją), jakości relacji pracowniczych, poszerzenia UE oraz wspierania współpracy wewnętrznej. Ponadto, w 2001 roku Komisja przyjęła komunikat na temat „*Wspierania zasadniczych standardów pracy i poprawy zarządzania społecznego w kontekście globalizacji*”, w którym starano się określić strategię oraz wskazać pewne możliwe narzędzia udoskonalenia regulacji społecznych na szczeblu zarówno międzynarodowym, jak i europejskim.

Okazuje się zatem, że na szczeblu UE dostrzec można wyraźną tendencję do coraz szerszego uwzględniania aspektów społecznych, etycznych i środowiskowych w polityce gospodarczej i strategiach rynkowych. Oznacza to zmianę w sposobie myślenia zarówno opinii publicznej, jak i podmiotów działających na rynku. Coraz bardziej upowszechniają się na przykład określenia takie, jak „odpowiedzialność społeczna” i „potencjał społeczny” przedsiębiorstw, czy też „równowaga społeczna” i „klauzula społeczna”.

Co naturalne, instytucje UE zareagowały na tę zmianę i w *Zielonej Księdze promującej europejskie ramy dla społecznej odpowiedzialności biznesu* podkreślano znaczenie większej świadomości społecznej przedsiębiorstw, zarówno w wymiarze wewnętrznym (kwestie takie, jak zarządzanie zasobami ludzkimi, bezpieczeństwo i higiena pracy, ochrona środowiska i zasobów naturalnych), jak i w wymiarze zewnętrznym (kwestie takie, jak relacje ze społecznościami lokalnymi, partnerami, dostawcami i konsumentami oraz obrona praw człowieka w krajach – także spoza UE – w których działa dana firma).

Idea odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw jest ściśle powiązana z koncepcją, „ *iż firmy dobrowolnie włączają aspekty społeczne i środowiskowe do swojej działalności biznesowej oraz do relacji ze swoimi interesariuszami*”. Nie należy jednak traktować tego jako substytutu przepisów dotyczących praw socjalnych czy norm ochrony środowiska, lecz jako uzupełnienie takich regulacji, zwłaszcza w krajach, gdzie odpowiednie przepisy jeszcze nie obowiązują.

## 1.1. Klauzule społeczne

Dwie nowe dyrektywy przyjęte przez Parlament Europejski w 2004 roku były wynikiem długich i ważnych prac instytucji UE, rozpoczętych już w 1996 roku poprzez przyjęcie *Zielonej Księgi na temat zamówień publicznych*. Następnie Komisja sprawdzała, jak dyrektywy w sprawie zamówień publicznych zostały przyjęte w państwach członkowskich, wskazując na dwa istotne problemy, jakie pozostały do rozwiązania: z jednej strony – przypadki jedynie częściowego przyjęcia dyrektyw, a z drugiej – niewielkie oddziaływanie gospodarcze w momencie wejścia ich w życie.

W *Zielonej Księdze* z 1996 roku Komisja, mając świadomość, że zamówienia publiczne są ważnym narzędziem oddziaływania w zakresie wielu różnych celów społecznych, zwróciła szczególną uwagę na kwestie takie, jak warunki zatrudnienia i pracy, swoboda przemieszczania się pracowników, równość szans, bezpieczeństwo i zdrowie, środowisko, wspieranie i integracja społeczna grup defaworyzowanych, walka z korupcją i przedsiębiorcami nieuczciwie zdoby-

wającymi zamówienia publiczne. Kwestiami społecznymi i środowiskowymi Komisja zajęła się szczegółowo w dwóch specjalnych komunikatach:

- *Komunikacie interpretacyjnym Komisji w sprawie prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych oraz możliwości uwzględnienia kwestii środowiskowych w zamówieniach publicznych* z 4 lipca 2001 roku (COM 2001/274) oraz
- *Komunikacie interpretacyjnym Komisji w sprawie prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych oraz możliwości uwzględnienia kwestii społecznych w zamówieniach publicznych* z 15 października 2001 roku (COM 2001/566).

Komunikaty te potwierdzają tezy zawarte w *Zielonej Księdze* i podkreślają znaczenie koordynacji przepisów dotyczących zamówień publicznych z innymi politykami UE, społeczną, konsumencką i dotyczącą ochrony środowiska. Oba te komunikaty – z lipca i października 2001 roku – miały na celu koordynację i harmonizację kwestii społecznych i środowiskowych z regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych. Uważano wówczas, że sprawiedliwe przepisy dotyczące zamówień publicznych mogą przyczynić się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, obejmującego wzrost gospodarczy, rozwój społeczny i poszanowanie dla środowiska naturalnego.

*„W niniejszym Komunikacie chcemy wskazać możliwości, jakie istnieją przy obecnie obowiązującym prawie wspólnotowym dotyczącym zamówień publicznych dla jak najlepszego uwzględnienia kwestii społecznych w realizacji zamówień publicznych, rozpatrujemy różne fazy procedury zamówień publicznych i wskazujemy, czy i w jakim zakresie w każdej z nich można brać pod uwagę względy społeczne.”*

Trzeba mieć na uwadze, że wzrost gospodarczy i spójność społeczna, wraz ze znaczącą poprawą jakości środowiska, leżą u podstaw zrównoważonego rozwoju i procesu integracji europejskiej. Zatem jednym z głównych celów Komisji było rozpatrzenie punktów styecznych dla tych wszystkich elementów, a następnie wykorzystanie tej analizy przy opracowywaniu nowych dyrektyw dotyczących zamówień publicznych. W dyrektywach z lat 90. XX wieku w istocie brak było wyraźnych odniesień do kwestii ochrony środowiska oraz konkretnych wskazówek dotyczących realizacji celów polityki społecznej przy przyznawaniu zamówień publicznych. Zatem komunikaty te ukazują, czy i w jakim zakresie elementy te mogą zostać uwzględnione w każdej fazie procesu, którego celem jest wybór kontrahenta.

W procedurze zamówień publicznych pierwsza sposobność do rozważenia kwestii społecznych i środowiskowych pojawia się w momencie wyboru przedmiotu zamówienia publicznego, to znaczy decyzji, co organ zamawiający ma zamiar wybudować bądź zakupić. W ocenie Komisji

już na tym etapie organ zamawiający może ukierunkować swój wybór poprzez podkreślenie elementów dotyczących ochrony społecznej i środowiskowej.

*„Na ogół każdy organ zamawiający, określając towary lub usługi, jakie zamierza zakupić, ma swobodę wyboru towarów, usług lub prac, które odpowiadają jego wymaganiom w zakresie polityki społecznej, również poprzez stosowanie wariantów, pod warunkiem, że taki wybór nie spowoduje ograniczenia dostępu do danego kontraktu ze szkodą dla oferentów z innych państw członkowskich.”*

Kolejny etap, na którym można uwzględnić kwestie społeczne i środowiskowe, to selekcja kandydatów, jak jest w przypadku klauzul wykluczających (dotyczących na przykład skazania za przestępstwo w zakresie etyki zawodowej, to znaczy za dowolne przestępstwo polegające na poważnych uchybieniach profesjonalnych, takich jak niepłacenie składek na ubezpieczenie społeczne). Jednym z powodów wykluczenia może być również nieprzestrzeganie przepisów dotyczących równego traktowania czy bezpieczeństwa i higieny pracy, albo też faworyzujących pewne kategorie osób, czy też przepisów dotyczących zdolności technicznych, ekonomicznych i finansowych kandydatów.

*„Zgodnie z dyrektywami dotyczącymi zamówień publicznych organ zamawiający może stosować specyfikacje techniczne, które bardziej precyzyjnie określają przedmiot zakupu lub usługi, pod warunkiem, że są one zgodne z zasadami wskazanymi w dyrektywach i że nie eliminują ani nie faworyzują jakiegoś oferenta.”*

W fazie przyznawania zamówienia publicznego mamy dwa kryteria oceny ofert: najniższa cena i najlepsza oferta. Korzystność oferty ocenia się według ceny i pewnych kryteriów jakościowych. Komisja dopuszcza zatem stosowanie kryteriów społecznych i środowiskowych, o ile nie naruszają one zasad równego traktowania i przynoszą korzyść ekonomiczną organowi zamawiającemu.

W dyrektywie 2004/18/WE zawarto szereg przepisów stwierdzających, że organ zamawiający może wprowadzać warunki zmierzające do promocji aspektów społecznych, jeżeli tylko warunki takie są zgodne z prawem UE. Dyrektywa mówi, że „warunki realizacji kontraktu są zgodne z niniejszą dyrektywą, jeżeli nie są bezpośrednio lub pośrednio dyskryminujące i zostały podane w zawiadomieniu dotyczącym kontraktu lub w dokumentacji kontraktu. Mogą one w szczególności zmierzać do wspierania szkoleń zawodowych w miejscu pracy, zatrudnienia osób, które napotykają szczególne trudności w integracji, walki z bezrobociem i ochrony środowiska. Na przykład, można między innymi zamieścić wymagania – dotyczące realizacji kontraktu – aby zatrudniono osoby długotrwale bezrobotne albo prowadzono działania szkoleniowe dla bezrobotnych lub

młodzieży, albo też stosowano podstawowe przepisy konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), o ile takie przepisy nie zostały wprowadzone w prawie krajowym i zatrudniono więcej osób niepełnosprawnych, niż wymaga tego prawo krajowe.”

*„Kryteria obejmujące względy społeczne można stosować przy wyborze oferty najlepszej pod względem ekonomicznym, jeżeli przynoszą one korzyść ekonomiczną organowi zamawiającemu związaną z produktem lub usługą, które są przedmiotem kontraktu.”*

Na koniec Komisja uznaje stosowność warunków faworyzujących aspekty społeczne i zatrudnieniowe nie tylko przy realizacji kontraktu, ale także przy wyborze przedsięwzięcia. Można je uwzględnić w warunkach selekcji wykonawców, o ile „są związane z przedmiotem kontraktu i mają na celu wybór oferty najodpowiedniejszej dla administracji publicznej”.

*„Jednym ze sposobów zachęcania do realizacji celów społecznych jest stosowanie klauzul kontraktowych lub warunków realizacji kontraktu, pod warunkiem, że stosuje się je zgodnie z prawem wspólnotowym i, w szczególności, gdy nie prowadzą one do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji oferentów z innych państw członkowskich.”*

Jeśli chodzi o rolę ekonomii społecznej, rosnące znaczenie tego sektora w Europie, poszukiwanie nowych przestrzeni rynkowych i nawiązywanie coraz szerszych relacji pomiędzy różnymi podmiotami regionalnymi i krajowymi związanymi z tym sektorem stwarza warunki do powstawania i rozwoju wielu hybrydowych przedsiębiorstw społecznych i nawiązywania współpracy z administracją publiczną.

W ramach wspólnych działań Dyirekcji Generalnej ds. przedsiębiorstw – monitorującej nie tylko status przedsiębiorstw społecznych w państwach członkowskich, ale również ich stosunek do rozwoju – oraz Dyirekcji Generalnej ds. zatrudnienia – opracowującej projekty pilotażowe w ramach inicjatywy UE EQUAL – Komisja Europejska dostrzega w przedsiębiorstwach społecznych coraz ważniejszy podmiot ekonomii społecznej. Dzieje się tak również dzięki osiągnięciom spółdzielni, stowarzyszeń i fundacji w zakresie pobudzania nowego ducha przedsiębiorczości, tworzenia miejsc pracy i wspierania spójności społecznej. Również niektóre państwa członkowskie, jak na przykład Wielka Brytania, podejmują istotne działania wspierające ten sektor.

Przedsiębiorstwa społeczne w całej Europie sprawdzają się jako podmioty potrafiące kształtować politykę społeczną. Co więcej, rośnie zrozumienie tego procesu oraz znaczenia, jakie dla rozwoju przedsiębiorstw społecznych ma rynek zamówień publicznych.

# 2.

## Zamówienia publiczne w Europie

### 2.1.

#### Wstęp

**Zamówienie publiczne to cały proces zakupu** towarów i usług, a także zlecenia wykonania prac przez władze publiczne, takie jak organy władz centralnych, władze lokalne lub podmioty od nich zależne, **u podmiotów trzecich oferujących towary, usługi i projekty kapitałowe.**

W 2006 roku zamówienia publiczne przekroczyły kwotę 1500 miliardów euro, odpowiadającą około 16% produktu krajowego brutto (PKB) Unii Europejskiej, przy **istotnym zróżnicowaniu pomiędzy państwami członkowskimi w przedziale od 11% do 20% PKB. 78% oferentów wygrywających przetargi regulowane dyrektywami UE stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa.** Zamówienia publiczne mają zatem duże znaczenie ekonomiczne na jednolitym rynku.

Reguły europejskiej polityki w zakresie konkurencji określone w Traktacie Rzymskim opierają się na zasadach równego traktowania, przejrzystości, proporcjonalności i wzajemnego uznania. Aby wdrożyć postanowienia traktatu, przyjęto dyrektywy UE. Na szczycie europejskim Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Traktat WE) wymaga, aby organy realizujące zamówienia publiczne przestrzegały zasad równego traktowania podmiotów gospodarczych, przejrzystości procedur przetargowych, rzeczywistej konkurencyjności przetargów, swobody świadczenia usług i wzajemnego uznawania w całej UE.

### 2.2.

#### Pakiet legislacyjny dyrektyw dotyczących zamówień publicznych

Przed przyjęciem legislacji wspólnotowej (2004 rok) tylko 2% kontraktów publicznych we Wspólnocie przyznawano przedsiębiorstwom działającym w państwach członkowskich innych niż państwo, w którym ogłaszano przetarg. Brak pełnej i skutecznej konkurencji na tym rynku nie tylko stanowił przeszkodę w powstaniu jednolitego rynku, ale również prowadził do wzrostu kosztów ponoszonych przez władze realizujące zamówienia publiczne. Co więcej, brak wewnątrzspółnotowej konkurencji w pewnych kluczowych branżach utrudniał rozwój przedsiębiorstw europejskich, które byłyby konkurencyjne na rynkach światowych.

Aby zaradzić tej sytuacji, Unia Europejska w miejsce czterech dyrektyw europejskich dotyczących procedur przyznawania kontraktów wprowadziła dwie nowe dyrektywy, które weszły w życie w kwietniu 2004 roku (datę transpozycji w państwach członkowskich wyznaczono na 31 stycznia 2006 roku). Jedna z tych dyrektyw dotyczy przyznawania kontraktów na wykonywanie prac i realizację dostaw i usług publicznych, natomiast druga dotyczy zamówień w sektorach wodnym, energetycznym, transportowym i pocztowym:

- Dyrektywa 2004/18/WE dotycząca kontraktów na prace publiczne, kontraktów na dostawy publiczne i kontraktów na usługi publiczne;
- Dyrektywa 2004/17/WE dotycząca sektorów wodnego, energetycznego, transportowego i pocztowego.

**Dyrektywa 2004/18/WE nie obejmuje kontraktów na prace publiczne, kontraktów na dostawy publiczne i kontraktów na usługi publiczne, których szacunkowa**

**wartość bez podatku VAT jest niższa od następujących progów:**

- 137 000 euro w przypadku kontraktów na dostawy i usługi publiczne przyznawanych przez organy władz centralnych (ministerstwa, centralne urzędy publiczne);
- 211 000 euro w przypadku kontraktów na dostawy i usługi publiczne przyznawanych przez władze inne niż organy władz centralnych; obejmujących pewne produkty w dziedzinie obronności i zawieranych przez organy władz centralnych; dotyczących pewnych usług w zakresie prac badawczo-rozwojowych, telekomunikacji, hotelarstwa i katering, transportu kolejowego i wodnego, zaopatrzenia personelu, szkoleń zawodowych, prac dochodzeniowych i bezpieczeństwa, a także pewnych usług prawnych, społecznych i sanitarnych, rekreacyjnych, kulturalnych i sportowych;
- 5 278 000 euro w przypadku kontraktów na wykonanie prac.

Komisja rewiduje te progi co dwa lata. Są one obliczane na podstawie średniej dziennej wartości euro wyrażonej w specjalnych prawach ciągnięcia (SDR) w okresie 24 miesięcy upływającym 31 sierpnia dla rewizji wchodzącej w życie od 1 stycznia.

W celu poprawy jakości informacji na temat zamówień publicznych i ułatwienia ich tłumaczenia, obiegu, odbioru i zrozumienia Komisja zachęca do standaryzacji w tym zakresie na szczeblu europejskim i międzynarodowym w dziedzinach, które są szczególnie istotne dla otwierania procedur zamówień publicznych. Opracowała również standardowe formularze w celu uproszczenia procesu przygotowania i zwiększenia zrozumiałości ogłoszeń, których publikacji wymagają dyrektywy, a także *Wspólny słownik zamówień* (CPV), który odpowiada na specjalne potrzeby procedur zamówień publicznych i jest dostępny we wszystkich językach urzędowych UE.

Zgodnie z dyrektywami kontrakty publiczne, których wartość przekracza progi wspólnotowe, podlegają jednolitym przepisom w zakresie publikacji ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Równocześnie nowe przepisy europejskie upraszczają procedurę przyznawania kontraktów.

Władze publiczne mogą wybrać procedurę przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a także mogą – na warunkach wyraźnie określonych w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych – posłużyć się trybem negocjacji z publikacją lub bez publikacji ogłoszenia albo procedurą dialogu konkurencyjnego.

Kontrakty mogą być przyznawane na podstawie następujących kryteriów:

- albo wyłącznie najniższa cena;

- albo – gdy kontrakt jest przyznawany podmiotowi, który złożył najkorzystniejszą ekonomicznie ofertę – różne kryteria związane z przedmiotem danego kontraktu, takie jak: jakość, cena, wartość techniczna, cechy estetyczne i funkcjonalne, cechy środowiskowe, koszty eksploatacji, efektywność kosztowa, obsługa posprzedażna i pomoc techniczna, data dostawy i data ukończenia. Organ zamawiający powinien określić względną wagę każdego z takich kryteriów.

Gdy chodzi o kontrakty o wartości niższej niż określone progi, muszą one być zgodne z podstawowymi zasadami Traktatu, ale zastosowanie ma prawo krajowe.

Kontrakty publiczne, których wartość przekracza progi podane w dyrektywach, podlegają regulacjom dotyczącym informacji i przejrzystości. Chodzi tu o publikację ogłoszeń zgodnych ze standardowymi formularzami określonymi przez Komisję. Jest kilka typów takich ogłoszeń:

- ogłoszenie o publikacji ogłoszenia informacyjnego (nieobowiązkowe);
- ogłoszenie informacyjne (nieobowiązkowe); po przesłaniu ogłoszenia o publikacji ogłoszenia informacyjnego, organ zamawiający publikuje to ogłoszenie lub przesyła je do Biura publikacji urzędowych Wspólnot Europejskich (Biuro publikacji); ta publikacja jest obowiązkowa, jeżeli organ zamawiający chce skrócić terminy nadsyłania ofert;
- ogłoszenie o kontrakcie lub ogłoszenie o konkursie projektowym (obowiązkowe); organ zamawiający może sam opublikować to ogłoszenie w kraju i powinien je przesłać do Biura publikacji; publikacja przez Biuro publikacji jest bezpłatna; ogłoszenie jest publikowane w całości w języku urzędowym Wspólnoty, zaś jego streszczenie jest tłumaczone na pozostałe języki;
- ogłoszenie o przyznaniu kontraktu i ogłoszenie o wynikach konkursu projektowego (obowiązkowe).

Ogłoszenia przekazywane przez organ zamawiający Komisji można przesyłać drogą tradycyjną lub elektroniczną. Standardowe formularze oraz szczegółowe informacje na temat procedur przesyłania są dostępne w systemie informacyjnym dla zamówień publicznych (SIMAP)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> SIMAP

UE utworzyła specjalną witrynę internetową poświęconą zamówieniom publicznym: System informacyjny na temat zamówień publicznych (System of Information on Public Procurement). Witryna ta, przeznaczona dla osób zajmujących się zamówieniami publicznymi, zawiera informacje na temat kontraktów oferowanych na szczeblu europejskim i międzynarodowym oraz na temat zamawiających z około trzydziestu krajów. SIMAP zapewnia specjalne narzędzia, takie jak obsługa ogłoszeń elektronicznych, prezentuje zasady i procedury obowiązujące na szczeblu europejskim i międzynarodowym. Przedstawia również metody odwoławcze dostępne w państwach członkowskich na wypadek naruszenia wspólnotowych przepisów dotyczących zamówień publicznych.

TED

W celu zapewnienia przestrzegania zasady przejrzystości prawo wspólnotowe nakazuje obowiązkową publikację ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym dla wszystkich kontraktów o wartości przekraczającej pewne progi. Progi te są różne zależnie od charakteru kontraktu. Ogłoszenia są publikowane bezpłatnie dla zamawiających w 20 językach urzędowych Unii w dodatku do Dziennika Urzędowego (patrz baza danych „Dziennik elektroniczny przetargów” ("Tenders Electronic Daily" – TED), która jest dostępna w internecie).

Jeśli chodzi o wymianę informacji, nowa dyrektywa równorzędnie traktuje tradycyjne i elektroniczne środki komunikacji. Zainteresowane podmioty mają swobodę wyboru, jakiego środka komunikacji chcą używać w ramach procedury zamówień publicznych. Jeżeli stosowane są środki elektroniczne, wówczas organ zamawiający może skrócić wymagane terminy.<sup>2</sup>

Podmiot zamawiający może przyznawać kontrakty w drodze licytacji elektronicznej, z wyłączeniem pewnych kontraktów na wykonanie prac i zapewnienie usług takich, jak prace projektowe, które wymagają wkładu intelektualnego. Licytacja elektroniczna może przebiegać z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- albo cena, jeżeli kontrakt jest przyznawany oferentowi, który zaproponuje najniższą cenę,
- albo cena i (lub) punktacja innych elementów oferty, jeżeli kontrakt przyznaje się podmiotowi, którego oferta jest najkorzystniejsza ekonomicznie.

Specyfikacje powinny zawierać następujące elementy:

- wartości wymierne (liczby lub wartości procentowe), które są przedmiotem licytacji elektronicznej, oraz minimalny postęp licytacji;
- procedurę licytacji elektronicznej oraz specyfikacje techniczne połączenia.

Przed przystąpieniem do licytacji elektronicznej organ zamawiający dokonuje wstępnej oceny wszystkich ofert.

Wszyscy oferenci, którzy złożyli dopuszczalne oferty, zostają jednocześnie drogą elektroniczną zaproszeni do udziału w licytacji. Zaproszenie określa datę i czas rozpoczęcia licytacji, a w razie potrzeby również liczbę etapów. Podaje ono również wzór matematyczny, jaki będzie używany do automatycznego szeregowania ofert, w tym wagę wszystkich kryteriów przyznania kontraktu. W każdym etapie uczestnicy muszą znać swoją pozycję w stosunku do innych uczestników, jednak nie znają ich tożsamości.

Licytacja elektroniczna zostaje zakończona albo w ustalonym z góry momencie, albo też po upływie pewnego czasu od otrzymania ostatniej oferty lub gdy zakończone zostaną wszystkie etapy licytacji.

2 Elektroniczna publikacja ogłoszenia informacyjnego pozwala na skrócenie o siedem dni terminu przyjmowania ofert w ramach procedur przetargu nieograniczonego i ograniczonego. To samo dotyczy przyjmowania zgłoszeń w ramach procedur negocjacji i dialogu konkurencyjnego. Oprócz takiego skrócenia, w ramach procedur przetargu nieograniczonego i ograniczonego, można dodatkowo skrócić terminy o kolejne pięć dni, jeżeli dokumentacja kontraktu jest udostępniona w internecie.

## 2.3.

### Procedury zamówień publicznych

**Istnieją różne procedury zamówień publicznych: procedura nieograniczona, procedura ograniczona, procedura negocjacji oraz dialog konkurencyjny.**

W procedurze przetargu nieograniczonego każdy zainteresowany podmiot gospodarczy może złożyć ofertę.<sup>3</sup> W przypadku procedury przetargu ograniczonego każdy podmiot gospodarczy może zwrócić się o dopuszczenie do przetargu, a tylko zaproszeni kandydaci mogą złożyć oferty.<sup>4</sup> W ramach procedury negocjacji organ zamawiający konsultuje się z wybranymi przez siebie podmiotami gospodarczymi i negocjuje z nimi warunki kontraktu. Procedura negocjacji może zostać uruchomiona **po** publikacji ogłoszenia o kontrakcie lub **bez publikacji** takiego ogłoszenia.<sup>5</sup>

**Organ zamawiający może również skorzystać z nowej procedury dialogu konkurencyjnego** w przypadku złożonych (skomplikowanych) kontraktów, gdy nie potrafi sam określić rozwiązań technicznych, które spełniałyby jego wymagania, albo nie potrafi określić ram prawnych i (lub) finansowych projektu. Jak się wydaje, tego rodzaju dialog może być użyteczny w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych lub pewnych projektów społecznych w niektórych słabo rozwiniętych regionach.

- 3 Minimalny termin przyjmowania ofert wynosi 52 dni od daty publikacji ogłoszenia o kontrakcie. Jeżeli opublikowano wcześniej ogłoszenie informacyjne, termin ten można skrócić do 36 dni. W żadnym wypadku termin przyjmowania ofert nie może być krótszy niż 22 dni.
- 4 Termin przyjmowania zgłoszeń do udziału wynosi 37 dni od daty ogłoszenia o kontrakcie. Następnie organ zamawiający, równocześnie i na piśmie, zaprasza wybranych kandydatów do złożenia ofert. Powinno być co najmniej pięciu takich kandydatów. Minimalny termin przyjmowania ofert wynosi 40 dni od daty, w której wysłano zaproszenie. Jeżeli opublikowano wcześniej ogłoszenie informacyjne, termin ten można skrócić do 36 dni. Minimalny termin przyjmowania ofert nie może być krótszy niż 22 dni. W wyjątkowych sytuacjach, gdy wymagany jest pośpiech, organ zamawiający może wyznaczyć minimalny termin wynoszący 15 dni (10 dni, jeżeli ogłoszenie jest przesyłane elektronicznie) na zgłoszenia do udziału i termin 10 dni na przyjmowanie ofert.
- 5 Procedura negocjacji **po wcześniejszej publikacji** ogłoszenia o kontrakcie może wystąpić:
  - po innej procedurze, w której wystąpiły nieprawidłowe oferty, o ile ta nowa procedura nie zmienia istotnie pierwotnych warunków kontraktu;
  - w wyjątkowych sytuacjach, gdy charakter kontraktu lub związane z nim zagrożenia uniemożliwiają określenie z góry ceny;
  - w obszarze usług – dla usług intelektualnych, które nie pozwalają na zastosowanie procedury przetargu nieograniczonego lub ograniczonego;
  - w przypadku prac wykonywanych wyłącznie dla celów badawczych lub testowych.
 Procedura negocjacji **bez wcześniejszej publikacji** ogłoszenia o kontrakcie:
  - dla wszystkich typów kontraktów, gdy w odpowiedzi na procedurę przetargu nieograniczonego lub ograniczonego nie zgłoszono żadnych ofert; gdy z przyczyn technicznych lub artystycznych, albo z przyczyn związanych z ochroną praw wyłączności, kontrakt może zostać zrealizowany tylko przez określony podmiot gospodarczy; w sytuacjach dużego pośpiechu spowodowanego przez nieprzewidywalne zdarzenia;
  - dla kontraktów na dostawy, gdy dane produkty są produkowane wyłącznie dla celów badawczo-rozwojowych; dla dodatkowych dostaw przez maksymalny okres trzech lat, gdy zmiana dostawcy zmuszałaby organ zamawiający do zakupu materiałów o odmiennej charakterystyce technicznej; dla dostaw produktów notowanych i kupowanych na rynku towarowym; dla zakupów dostaw na szczególnie korzystnych warunkach od podmiotu gospodarczego, który ostatecznie likwiduje swoją działalność lub znajduje się w zarządzie przymusowym;
  - dla kontraktów na usługi publiczne, gdy kontrakt zostaje przyznany kandydatowi będącemu zwycięzcą konkursu projektowego;
  - dla kontraktów na wykonanie prac i zapewnienie usług, do 50% kwoty pierwotnego kontraktu, przy zamawianiu dodatkowych prac lub usług nieobjętych pierwotnym projektem, które stały się niezbędne z nieprzewidywalnych przyczyn; dla nowych prac lub usług polegających na powtórzeniu podobnych prac lub usług, powierzanych pierwotnemu podmiotowi gospodarczemu na okres co najwyżej trzech lat.

Organ zamawiający publikuje ogłoszenie o kontrakcie zawierające kryteria jego przyznania. Minimalny termin przyjmowania zgłoszeń o udziale wynosi 37 dni. Następnie organ zamawiający zaprasza wybranych kandydatów (co najmniej trzech) do udziału w takim dialogu (równocześnie i na piśmie). Rozpoczynają się dyskusje, które trwają do momentu określenia rozwiązań technicznych i (lub) ekonomicznych oraz prawnych – mogą one odbywać się etapami. Organ zamawiający musi zapewnić równe traktowanie wszystkich oferentów, a także poufność informacji. Na koniec procedury dialogu kandydaci przedstawiają swoje ostateczne oferty. Oferty te mogą zostać doszczegółowione, ale bez zmiany podstawowych elementów kontraktu. Organ zamawiający przyznaje kontrakt zgodnie z określonymi kryteriami, wybierając najkorzystniejszą ekonomicznie ofertę.

## 2.4.

### Konkursy na projekt usług

Dopuszczenie do konkursów projektowych nie może być ograniczone terytorialnie do danego państwa członkowskiego, nie może go też ograniczać status prawny uczestników. Konkursy projektowe w obszarze usług i konkursy projektowe z nagrodami dla uczestników mogą być organizowane przez centralne organy państwowe (próg 137 000 euro) lub inne organy zamawiające (próg 211 000 euro w przypadku pewnych usług w zakresie prac badawczo-rozwojowych, telekomunikacji, hotelarstwa i cateringu, transportu kolejowego i wodnego, zaopatrzenia personelu, szkoleń zawodowych, prac dochodzeniowych i bezpieczeństwa, a także pewnych usług prawnych, społecznych i sanitarnych, rekreacyjnych, kulturalnych i sportowych).

Organ zamawiający publikuje ogłoszenie o konkursie, sporządzone zgodnie z zasadami procedur zamówień publicznych. Wymiana i przechowywanie informacji gwarantują rzetelność i poufność danych. Organ zamawiający ocenia projekty dopiero po upływie terminu ich składania.

Kryteria wyboru są jasne i niedyskryminacyjne, co gwarantuje uczciwość konkursu. Sąd konkursowy składa się wyłącznie z niezależnych osób fizycznych. Jeżeli od uczestników konkursu wymagane są kwalifikacje zawodowe, przynajmniej jedna trzecia członków sądu konkursowego musi również posiadać takie kwalifikacje. Sąd konkursowy jest niezależny w podejmowaniu decyzji i ocenia projekty na podstawie ustalonych kryteriów wyboru. Do momentu podjęcia przez sąd konkursowy ostatecznej decyzji zachowana musi być anonimowość oferentów.

## 2.5.

### Postanowienia końcowe

Najpóźniej do 31 października każdego roku państwa członkowskie przesyłają Komisji sprawozdanie statystyczne na temat kontraktów na dostawy publiczne, na usługi i wykonanie prac. W sprawozdaniu tym należy w szczególności wskazać liczbę i wartość przyznanych kontraktów oraz kraj pochodzenia wybranego kontrahenta.

## 3.

## Przedsiębiorstwa społeczne a dyrektywa 2004/18/WE

Organom publicznym udaje się połączyć strategię w zakresie zamówień publicznych z misją zapewnienia pożytku publicznego, gdy stosują całościową koncepcję maksymalizacji wartości, która skupia się na oddziaływaniu lub długofalowych skutkach realizacji usług (a nie jedynie na wynikach bieżących). Dzięki temu mogą one zagwarantować kluczowe znaczenie pożytków dla społeczności (poprzez klauzule społeczne i środowiskowe) w ramach celów, które pragną osiągnąć.

Takie podejście do wydatków publicznych umożliwia organom publicznym wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w obszarze złożonych potrzeb społecznych, a także zapewnienie efektywnych kosztowo usług o wyższej jakości.

Wprowadzanie klauzul społecznych do decyzji o zakupach może przynosić wiele korzyści, takich jak:

- Osiąganie wielości celów
  - Klauzule społeczne pozwalają na równoczesne osiągnięcie wielu efektów, np. zakup usługi i rozwiązywanie problemu zatrudnienia. Wykorzystywane w ten sposób zamówienia publiczne stanowią strategiczne narzędzie osiągnięcia szerszej gamy pożądanych skutków.
- Lepszy zwrot z wydatkowanych środków
  - Oprócz korzyści społecznych znaczące mogą być również korzyści ekonomiczne. Niedawne badanie zwrotu społecznego z inwestycji (Social Return on Investment – SROI)<sup>6</sup> wskazuje na znaczące oszczędności na kosztach usług opiekuńczych i zdrowotnych. W dłuższej perspektywie czasowej pieniądze podatników generują wartość dodaną.
- Wzmacnianie podstaw etycznych podejmowanych decyzji
  - Władze publiczne muszą w swoim działaniu opierać się na solidnych podstawach etycznych. Akcentując

kwestie społeczne można wspierać „dobro publiczne” w sposób przejrzysty i niedyskryminacyjny

- Uzyskiwanie lepszych i bardziej innowacyjnych usług
  - Stosowanie klauzul społecznych zwiększa szanse wygrania przetargu przez usługodawców o silnym zaangażowaniu społecznym. Tacy usługodawcy często przywiązują większą wagę do jakości usług i zadowolenia odbiorców. Przedsiębiorstwa społeczne często potrafią łączyć wartości społeczne i rynkowe z innowacyjnym podejściem do planowania i realizacji usług.

Od przedsiębiorstw społecznych można kupować wiele towarów i usług. Z powodzeniem świadczą one różne usługi, takie jak sprzątnięcie nieruchomości i utrzymanie zieleni, przetwarzanie odpadów nadających się do recyklingu, catering, produkcja artykułów żywnościowych i budownictwo, a także tworzenie miejsc pracy dla ludzi niepełnosprawnych. Wiele innych przedsiębiorstw społecznych realizuje swoje cele społeczne poprzez świadczenie wysokiej jakości usług w zakresie opieki społecznej, ponownego wykorzystania towarów i materiałów, usług finansowych w obszarach, gdzie duże instytucje pożyczkowe się nie sprawdzają, cenowo przystępnej opieki nad dziećmi, mieszkalnictwa i transportu lokalnego.

Dyrektywa 2004/18/WE dotycząca kontraktów publicznych na wykonanie prac, kontraktów na dostawy publiczne i na usługi publiczne zdaje się świadczyć o tym, że Unia Europejska dostrzega i promuje znaczenie przedsiębiorstw ekonomii społecznej. W niektórych swoich zapisach dyrektywa ta podkreśla również aspekty społeczne i środowiskowe, zachęcając przedsiębiorstwa społeczne do udziału w przetargach.

(1) „(...)Niniejsza dyrektywa jest oparta na orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności na orzeczeniu dotyczącym kryteriów przyznawania kontraktów, które wyjaśnia możliwość (po stronie organów zamawiających) zaspokajania potrzeb danej społeczności, w tym również w dziedzinie

<sup>6</sup> W badaniu *Zwrot społeczny z inwestycji* mierzy się wartość dodaną organizacji poprzez kalkulację wytwarzanych przez nią korzyści społecznych, środowiskowych i ekonomicznych i poprzez przypisanie im wartości finansowej. Metoda ta opiera się na standardowych zasadach rachunkowości i technikach oceny/wyceny inwestycji.

ochrony środowiska i/lub społecznej, pod warunkiem, że takie kryteria są związane z przedmiotem kontraktu, nie zapewniają organowi zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru, są wyraźnie określone i pozostają w zgodzie z podstawowymi zasadami wskazanymi w wyszczególnieniu 2.”

(18) „Dla celów stosowania przepisów proceduralnych niniejszej dyrektywy i dla celów monitorowania, obszar usług zostaje najlepiej określony poprzez podział na kategorie odpowiadające poszczególnym tytułom wspólnej klasyfikacji i zebranie ich w dwóch załącznikach, II A i II B, stosownie do reżimu, jakiemu podlegają. W przypadku usług wymienionych w załączniku II B odpowiednie postanowienia niniejszej dyrektywy nie mają wpływu na stosowanie przepisów wspólnotowych dotyczących określonych usług.”

(28) „Zatrudnienie i kwalifikacje zawodowe to kluczowe elementy gwarantujące równość szans dla wszystkich i wspomagające integrację społeczną. W tym kontekście zakłady pracy chronionej i programy chronionego zatrudnienia skutecznie przyczyniają się do integracji lub reintegracji na rynku pracy ludzi niepełnosprawnych. Jednak takie zakłady często nie są w stanie pozyskiwać kontraktów w normalnych warunkach konkurencji. W konsekwencji rzeczą właściwą jest zapisanie, aby państwa członkowskie mogły zapewnić takim zakładom prawo udziału w procedurach przyznawania kontraktów publicznych lub zapewnić realizację kontraktów w kontekście programów pracy chronionej.”

Wydaje się, że zgodnie z powyższym uznana została możliwość „zapewnienia” udziału w procedurze zamówień publicznych przedsiębiorstwom non-profit.

(33) „Warunki realizacji kontraktu są zgodne z niniejszą dyrektywą, o ile nie są bezpośrednio lub pośrednio dyskryminujące i zostały podane w ogłoszeniu na temat kontraktu lub w dokumentacji kontraktowej. Mogą one faworyzować zwłaszcza szkolenia zawodowe w miejscu pracy, zatrudnienie ludzi napotyających na szczególne trudności z integracją, walkę z bezrobociem lub ochronę środowiska. Można zamieścić np. wymaganie – dotyczące realizacji kontraktu – aby zatrudniono osoby długotrwale bezrobotne, prowadzono szkolenia dla bezrobotnych lub młodzieży, albo też stosowano podstawowe przepisy konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), o ile takie przepisy nie zostały wprowadzone w prawie krajowym, i zatrudniono więcej osób niepełnosprawnych, niż wymaga tego prawo krajowe.”

W powyższym fragmencie wskazuje się na możliwość wprowadzania wymogów społecznych do kryteriów oceny ofert

w procedurze zamówień publicznych. Wymogi te faworyzują zatrudnienie i szkolenie osób społecznie wykluczonych, przy europejskich zamówieniach publicznych o wartości przekraczającej wskazane progi.

(46) „(...) W celu zagwarantowania równego traktowania kryteria przyznawania kontraktu powinny umożliwiać obiektywne porównanie i ocenę ofert. Jeżeli te warunki są spełnione, kryteria ekonomiczne i jakościowe przyznania kontraktu, takie jak spełnianie wymagań środowiskowych, mogą umożliwić organowi zamawiającemu zaspokojenie potrzeb danej społeczności, jak to określono w specyfikacjach kontraktu. Pod tymi samymi warunkami organ zamawiający może stosować kryteria, których celem jest spełnienie wymagań społecznych, zwłaszcza w zakresie potrzeb – określonych w specyfikacjach kontraktu – osób z grup w najtrudniejszej sytuacji życiowej, do których należą odbiorcy prac, dostaw lub usług będących przedmiotem kontraktu.”

Przechodząc do poszczególnych artykułów dyrektywy, warto niektóre z nich uważnie przeanalizować.

#### Artykuł 1, punkt 4

„Koncesja usługi jest to kontrakt tego samego typu, co kontrakt na usługi publiczne – z tą różnicą, że wynagrodzeniem za świadczenie usługi jest albo wyłącznie prawo eksploatacji danej usługi, albo też takie prawo oraz płatność.<sup>89</sup>”

#### Artykuł 17

„Bez uszczerbku dla stosowania artykułu 3 – niniejsza dyrektywa nie stosuje się do koncesji usług, jak to zdefiniowano w artykule 1(4).”

#### Artykuł 21

„Kontrakty, których przedmiotem są usługi wymienione w załączniku II B, podlegają jedynie zapisom artykułu 23 i artykułu 35(4) <sup>90</sup>.”

#### Artykuł 26

„Organ zamawiający może określić specjalne warunki dotyczące realizacji kontraktu, o ile są one zgodne z prawem wspólnotowym i zostały podane w ogłoszeniu na temat kontraktu lub w specyfikacjach. Warunki dotyczące realizacji kontraktu mogą w szczególności obejmować względy społeczne i środowiskowe.”

7 W załączniku II B wymieniono między innymi usługi hotelarskie i kateringowe, usługi wspomagające i uzupełniające w sektorze transportowym, usługi w zakresie zatrudnienia i rekrutacji personelu, usługi zdrowotne, społeczne, wypoczynkowe, kulturalne i sportowe.

8 Patrz również „Komunikat interpretacyjny Komisji Europejskiej w sprawie koncesji usługowej w prawie europejskim”, 12 kwietnia 2000 roku.

9 Artykuł 23: Specyfikacje techniczne; artykuł 35 punkt 4 „ogłoszenie na temat wyników przyznania kontraktu publicznego lub na temat umowy ramowej”.

## Artykuł 19

„Państwa członkowskie mogą zastrzec prawo udziału w zakładach pracy chronionej w procedurach przyznawania kontraktów publicznych lub wymagać, aby takie kontrakty były realizowane w kontekście programów chronionego zatrudnienia, w których większość pracowników stanowią osoby niepełnosprawne, które ze względu na charakter lub nasilenie niepełnosprawności nie mogą wykonywać pracy w normalnych warunkach.”

Jak się wydaje, w artykule tym uznaje się możliwość, aby zgodnie z dyrektywą wprowadzać procedury zastrzeżone uczestnictwa w zamówieniach publicznych o wartości przekraczające wskazane progi w kontekście programów chronionego zatrudnienia lub zakładów pracy chronionej.

Ważne jest jednak, aby właściwie rozumieć, co oznaczają tu określenia „zakłady pracy chronionej” i „programy chronionego zatrudnienia”, ponieważ zdanie „mogą zastrzec prawo udziału zakładów pracy chronionej w procedurach przyznawania kontraktów publicznych lub wymagać, aby takie kontrakty były realizowane w kontekście programów chronionego zatrudnienia” może nadawać odmienne znaczenie tym dwóm terminom.

Właściwe rozumienie terminologii wspólnotowej ma więc kluczowe znaczenie, gdy mówimy o „chronionym zatrudnieniu”; należy odwołać się do rozporządzenia Komisji (WE) nr 2204/2002 z 12 grudnia 2002 roku, dotyczącego stosowania artykułów 87 i 88 Traktatu WE na temat funduszy państwowych na cele zatrudnienia, gdzie w artykule 2, Definicje, w punkcie h) „chronione zatrudnienie” zostaje zdefiniowane jako zatrudnienie w zakładzie, w którym przynajmniej 50% pracowników to osoby niepełnosprawne, niebędące w stanie pracować na otwartym rynku. W rozporządzeniu tym brak jest natomiast odpowiedniej definicji „zakładów pracy chronionej”, należy zatem doprecyzować to pojęcie.

Kolejna niezbędna definicja dotyczy terminu „niepełnosprawny”.

W rozporządzeniu 2204/2002, (artykuł 2 – Definicje, punkt g) znajduje się definicja „pracownika niepełnosprawnego”, jest to:

- każda osoba uznawana za niepełnosprawną zgodnie z prawem krajowym; lub
- każda osoba, która cierpi na poważne upośledzenie fizyczne, umysłowe lub psychiczne.

Otóż, jeżeli dobrze rozumiemy definicję zakładów pracy chronionej, wydaje się, że zastrzeżony udział w procedurach przyznawania zamówień publicznych o wartości przekraczającej wskazane progi przysługuje jedynie zakładom, któ-

re chcą zatrudnić przynajmniej 50% osób niepełnosprawnych, a nie jedynie znajdujących się w trudnej sytuacji.

Stwarza to ryzyko regresu w stosunku do osiągnięć organizacji ekonomii społecznej w ostatnich latach. Na przykład we Włoszech, gdzie szczególne potraktowanie spółdzielni socjalnych typu B w ustawie 381/91 spowodowało, iż Włochy stały się pionierem na skalę europejską w wykorzystywaniu zamówień publicznych jako narzędzia integracji społecznej i zawodowej. Gdyż wprowadzona zostaje typologia usług dla organizacji non-profit grożąca tym, że będą tworzone jedynie zakłady pracy chronionej zatrudniające „pracowników niepełnosprawnych”, uważanych ogólnie za niezdolnych do „aktywności zawodowej w normalnych warunkach”, zamiast wzmacniania roli organizacji ekonomii społecznej jako instrumentów przedsiębiorczości, które dzięki swoim specyficznym cechom potrafią zapewnić prawo do pracy najsłabszym grupom w „normalnych warunkach” rynkowych.

Trzeba jednak pamiętać, że celem rozróżnienia pomiędzy „niepełnosprawnością” a „trudną sytuacją” w wyżej wspomnianym rozporządzeniu europejskim jest chęć uniknięcia przyznawania pomocy państwowej we wszystkich przypadkach niezwiązanych z obiektywną sytuacją, która uzasadniałaby odstępstwa od zasad Traktatu (w szczególności zasad niedyskryminacji i swobody przemieszczania się).

W tym przypadku, który dotyczy zasadności zastrzeżonych kontraktów i nie obejmuje wyżej wspomnianych zasad, a jedynie zasadę konkurencji, prawdopodobnie konieczne byłoby ustanowienie właściwych procedur w celu przyjęcia pojęcia „niepełnosprawności” szerszego niż to zdefiniowane w rozporządzeniu WE na temat pomocy państwowej, gdy zasadne jest stosowanie pojęć „zakładów pracy chronionej” i „programów chronionego zatrudnienia” (to znaczy Komisja powinna stosować pojęcie „niepełnosprawności” obejmujące przynajmniej najpoważniejsze sytuacje „upośledzenia” społecznego wymienione w rozporządzeniu na temat pomocy państwowej).

### Możliwy model

*Proces logiczny prowadzący do stosowania procedur regulujących relacje pomiędzy administracją publiczną a przedsiębiorstwami społecznymi nie może opierać się wyłącznie na procedurach administracyjnych.*

Trzeba mieć tu na uwadze *wartości godne wsparcia*, potrzeby do zaspokojenia i cele do osiągnięcia.

Aspekt normatywny (administracyjny) konkretnych procedur należy interpretować w szerszym kontekście, odwołując się do zasad działania „dobrej administracji”.

Poszczególne etapy tej koncepcji można tak oto podsumować:

1. WARTOŚĆ – Jaką wartość należy promować? Jaki problem wymaga reakcji? Jaki cel chcemy osiągnąć?
2. KONTEKST – Jaki jest preferowany rodzaj reakcji? Jakie praktyczne działanie urzeczywistnia wyżej wspomnianą wartość? Jakie działanie praktyczne należy podjąć, aby osiągnąć dany cel?
3. PROJEKT OGÓLNY– Pomijając normy obecnie regulujące relacje pomiędzy administracją publiczną a przedsiębiorstwami społecznymi, jaki proces będzie najlepiej wspierał daną wartość i stanowił najlepszą odpowiedź na dany problem? Podmioty, zasoby, kompetencje, kto wykonuje jakie zadania, jak należy je wykonać – należy ustalić wszystkie te elementy.
4. RODZAJE RELACJI PRAWNYCH – GŁÓWNE ASPEKTY
5. PROCEDURA ADMINISTRACYJNA I ZWIĄZANE Z NIĄ PROBLEMY

Różnica pomiędzy etapem czwartym i piątym, to znaczy pomiędzy istotnymi aspektami relacji a problemami proceduralnymi, jest szczególnie złożona, wymaga zatem wyjaśnienia. Różnicę tę można wytłumaczyć w następujący sposób:

Główne aspekty relacji prawnych	Problemy proceduralne
Obejmują praktyczną stronę relacji, to znaczy wzajemne zobowiązania stron.	Obejmują procedurę, która wyłania zwycięski podmiot, jeżeli więcej niż jeden taki podmiot ubiega się (albo ubiegałby się, gdyby został odpowiednio poinformowany i spełniał kryteria) o przyznanie kontraktu.

# 4.

## Perspektywy na przyszłość

### 4.1.

#### Partnerstwo publiczno-społeczne

Również w wielu studiach naukowych i raportach podkreśla się zdolność przedsiębiorstw społecznych do generowania nowych możliwości społecznych. Jedną z najbardziej dostrzegalnych i ważnych ról ekonomii społecznej w Europie jest chyba wspieranie społecznej integracji w kontekście nasilającego się zjawiska wykluczenia społecznego. Rola ta będzie rosła w nadchodzących latach.

Ekonomia społeczna:

- przyczynia się do lokalnego rozwoju gospodarczego i samorządności terytorialnej, a elementy te są coraz bardziej doceniane w kontekście globalizacji i słabnięcia więzi lokalnych;
- przejawia znaczącą zdolność do uzupełniania niedostatków w zakresie opieki społecznej;
- wykazuje istotną zdolność do zwiększania poziomu spójności społecznej w skali lokalnej, dynamizując w ten sposób uczestnictwo społeczne i kulturę demokratyczną oraz równoważąc możliwości różnych grup interesu do negocjowania i wywierania wpływu podczas procesu opracowywania i wdrażania polityk publicznych, zwłaszcza tych przygotowywanych na szczeblu regionalnym i lokalnym;
- dzięki swojemu unikalnemu modelowi operacyjnemu ekonomia społeczna umożliwia dystrybucję i redystrybucję dochodów i zasobów w sposób sprawiedliwszy, niż ma to miejsce w przypadku tradycyjnych firm;
- na koniec, wykazuje zdolność do korygowania rozmaitych sytuacji nierównowagi na rynku pracy.

Od ponad dwóch dekad instytucje europejskie (Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny) dostrzegają zdolność ekonomii społecznej do korygowania sytuacji znaczącej nierównowagi społecznej i ekonomicznej oraz wspierania dążeń do

realizacji różnorodnych celów leżących w interesie ogółu. Ostatnio Parlament Europejski uznał ekonomię społeczną za jeden z podstawowych filarów i kamieni węgielnych europejskiego modelu społecznego. W rezultacie państwa członkowskie i Komisja Europejska muszą w jeszcze szerszym zakresie niż do tej pory podejmować konkretne zobowiązania wspierające ekonomię społeczną jako taką (tj. ruch spółdzielczy, organizacje wzajemnościowe, stowarzyszenia i inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego działające w interesie ogółu), czyniąc z niej autonomiczny cel, nieodzowny dla konsolidacji rozwiniętego społeczeństwa i wartości związanych z europejskim modelem społecznym.

W różnych państwach członkowskich ekonomia społeczna odgrywa różną rolę, zaś polityki wdrażane w celu jej wspierania mają zróżnicowaną naturę. Wartość dodana międzyregionalnej współpracy w całej Europie polega na możliwości porównywania, wymiany doświadczeń i punktów widzenia pomiędzy organami władz publicznych i organizacjami ekonomii społecznej w krajach, gdzie sektor ekonomii społecznej cieszy się powszechnym uznaniem społecznym i ma długie tradycje, jest dynamiczny ekonomicznie i zdolny do prowadzenia dialogu z władzami, oraz w krajach, gdzie dopiero niedawno władze polityczne „odkryły” ten sektor instytucjonalny.

W kontekście wielkich przemian społecznych i gospodarczych ekonomia społeczna przynosi również rozwiązania dla związanych z dostępem do usług i działań nowych form wykluczenia, takich jak wykluczenie finansowe czy wykluczenie konsumenckie.

Partnerstwo pomiędzy organizacjami ekonomii społecznej a władzami państwowymi jest coraz powszechniej uznawane przez rządy europejskie za skuteczną metodę walki z wykluczeniem społecznym. Partnerstwo publiczno-społeczne (PPS) to nowe podejście do świadczenia usług publicznych. Najbardziej udane przykłady PPS opierają się na procesie współplanowania, w którym partnerzy z sektora publicznie-

go i sektora ekonomii społecznej dzielą się zadaniami w zakresie projektowania usługi w celu optymalizacji rezultatów dla odbiorców usług.

Rządy wielu państw członkowskich (takich jak Wielka Brytania, Włochy, Dania, Irlandia, Szwecja) dostrzegają ważną rolę, jaką odgrywają przedsiębiorstwa społeczne i organizacje ekonomii społecznej w świadczeniu usług publicznych. W niektórych przypadkach rządy akcentują, że sprawdzona zdolność sektora ekonomii społecznej do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań oraz jego doświadczenie w pracy z określonymi grupami klientów może stwarzać szansę na osiągnięcie większych korzyści społecznych we współpracy z sektorem publicznym przy świadczeniu usług publicznych. Takie szersze korzyści społeczne stanowią wartość dodaną dla sektora publicznego i mogą przyczyniać się do osiągnięcia najlepszych rezultatów.

Podczas działań prowadzonych w ramach Inicjatywy EQUAL wiele partnerstw na rzecz rozwoju (PR) dawało możliwość zapewnienia finansowania i wsparcia dla pilotażowych PPS. Podejście przyjmowane przez PR było kształtowane przez bieżące prace rozwojowe w PPS oraz doświadczenia w zakresie współplanowania z innymi krajami europejskimi, w szczególności z Włoch.

Już w 2000 roku ministrowie spraw społecznych Danii, Holandii, Wielkiej Brytanii i Irlandii stworzyli nieformalną sieć w celu uruchomienia bieżących dyskusji pomiędzy tymi czterema rządami europejskimi a europejską społecznością przedsiębiorców na temat wspierania partnerstw mających na celu rozwiązywanie problemów społecznych. Zamierzano poszerzać tę sieć na szczeblu zarówno politycznym, jak i organizacyjnym, angażując w ten proces większą liczbę rządów. W deklaracji *Rządy jako partnerzy – Wspieranie partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz integracyjnej Europy* mówi się o „uznaniu potrzeby, aby rządy europejskie rozwijały sprzyjające warunki dla powstawania, rozwoju i wzrostu skutecznego partnerstwa publiczno-prywatnego oraz inicjatywy mające na celu upowszechnianie i przekazywanie doświadczeń w zakresie udanych form partnerstwa w Europie”. W ramach tej inicjatywy holenderski minister zdrowia, opieki społecznej i sportu (Dyrekcja polityki społecznej) zlecił Europejskiemu Ośrodkowi Polityki i Badań w zakresie opieki społecznej przeprowadzenie badania *Budowanie pomostów dla nowego partnerstwa społecznego*.

Również w 2000 roku rząd włoski zatwierdził ustawę 328/00 (reforma usług społecznych), która w artykule 1 stwierdza, że „Programowanie i organizacja systemu, zgodnie z zasadą pomocniczości, należy do lokalnych i krajowych władz publicznych, które muszą wspierać organizacje non-profit. To, wraz ze współpracą publiczno-prywatną, ma przyczyniać się do organizowania i świadczenia usług. Należy wspierać solidarność

społeczną poprzez docenienie wartości inicjatyw osób, rodzin, samopomocy i wzajemności”.

Prawo to wyraźnie stwierdza, że władze publiczne muszą współpracować z organizacjami ekonomii społecznej poprzez lokalne komitety złożone z przedstawicieli władz lokalnych, organizacji ekonomii społecznej i związków zawodowych przy opracowywaniu polityki społecznej na szczeblu dystryktów (współplanowanie); te same podmioty muszą realizować usługi dla klientów.

Jak to często bywa ze słowami-kluczami (zwłaszcza w obszarze ekonomii społecznej), termin *partnerstwo publiczno-społeczne* jest różnie rozumiany w różnych krajach i w różnych kontekstach społecznych, a więc często jest niejasny lub nawet mylący.

Ośrodek Kopenhaski, który odgrywa ważną rolę w promowaniu partnerstwa publiczno-społecznego, definiuje to określenie w następujący sposób:

*„Ludzie i organizacje wywodzący się z różnych środowisk – publicznych, biznesowych i obywatelskich, którzy nawiązują dobrowolne, obustronnie korzystne, innowacyjne relacje w celu realizacji wspólnych celów społecznych poprzez połączenie posiadanych zasobów i kompetencji.”*

PPS ma na celu osiągnięcie korzyści społecznych w drodze wspólnych, dobrowolnych działań sektorów publicznego, biznesowego i non-profit.

Wybrane przykłady:

- Firmy, przedsiębiorstwa społeczne i władze lokalne podejmują wspólne działania w celu reintegracji zawodowej i społecznej osób przez długi czas pozostających bez pracy.
- Przedsiębiorstwa społeczne i organy władz lokalnych łączą siły w celu wypracowania odpowiednich rozwiązań dla zaspokojenia popytu na usługi lokalne.
- Firmy współpracują ze szkołami, aby ułatwiać absolwentom szkół rozpoczynanie pracy zawodowej.
- Władze krajowe zachęcają firmy do wspólnego z organizacjami pozarządowymi i związkami zawodowymi wypracowania wyższych standardów pracy w ramach globalnych systemów dostaw.
- Wolontariusze z firm prywatnych pracują na rzecz wzmocnienia organizacji wspólnotowych, a jednocześnie uczą się od nich nowych doświadczeń.

W wymiarze politycznym musimy rozdzielić dwa blisko ze sobą powiązane terminy.

*Partnerstwo publiczno-prywatne* oznacza relacje kontrahentki pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym, których celem jest świadczenie usług publicznych. Nie muszą one wcale uwzględniać wspólnych celów społecznych.

*Spoleczna odpowiedzialność biznesu*, jako kolejne słowo-klucz blisko związane z podejściem partnerskim *nowego partnerstwa społecznego*, koncentruje się na roli firm. Uważa się ją za wyraz zaangażowania społecznego i uznania własnej roli społecznej przez firmy. Istotne tu kwestie to np. etyczne zachowania firmy, rozwiązania zapewniające równość szans pracownikom, etyczne inwestycje oraz – jako element jeden z wielu – *nowe partnerstwa społeczne*.

W wielu krajach europejskich partnerstwa obejmujące sektor publiczny, społeczność biznesową i społeczeństwo obywatelskie nie są zjawiskiem nowym. Nowym elementem jest nie powstawanie takich form partnerstwa, lecz coraz bardziej wyraźna wola polityczna, aby je aktywnie wspierać.

Rządy przyjmują coraz aktywniejszą postawę w zakresie wspierania *nowych partnerstw społecznych*, ponieważ są przekonane, że problemy społeczne stały się zbyt złożone i wzajemnie powiązane, aby mogły im same sprostać. W coraz większym zakresie za obiecującą metodę walki z wykluczeniem społecznym uznaje się nie działania odgórne – przy których rządy spełniają rolę zarządcy systemu – lecz politykę interaktywną. W ten sposób rządy podążają za trendem w dziedzinie zarządzania publicznego, w którym przyjmuje się, że praca w partnerstwie przynosi dodatkowe korzyści. Poszukują nowych rozwiązań, w kontekście pełnionych ról, zadań, odpowiedzialności i możliwości.

Przyjmując takie założenie, w ostatnich latach niektóre państwa europejskie (Wielka Brytania, Holandia, Dania, Irlandia, Włochy) zaczęły tworzyć struktury rządowe na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, których celem jest wspieranie *partnerstwa publiczno-społecznego*. Skupiają się one na różnych obszarach kształtowania polityki, takich jak zatrudnienie, edukacja, równość szans itp. Inne kraje, takie jak Niemcy czy Hiszpania, również podążają tą drogą, ale skupiają się na jednej kluczowej kwestii, a mianowicie na zwalczaniu długotrwałego bezrobocia.

Bazując na już zdobytych doświadczeniach, kraje te starają się opracowywać bardziej wydajne metody realizacji takiego partnerstwa, na wszystkich szczeblach władz publicznych oraz zagwarantować, aby takie partnerstwa były otwarte, co oznacza zaangażowanie wszystkich odpowiednich podmiotów w danej dziedzinie: wspólnoty lokalnej, biznesu, trzeciego sektora i władz lokalnych.

#### 4.1.1.

#### Przykłady partnerstwa w niektórych kluczowych obszarach

##### a. Tworzenie miejsc pracy

Bez wątpienia tworzenie miejsc pracy znajduje się, jak dotąd, w centrum uwagi inicjatyw partnerskich. Oparte na part-

nerstwie lokalne inicjatywy zatrudnieniowe są kluczowym elementem w europejskiej strategii zatrudnieniowej i coraz większe środki publiczne są kierowane do takich inicjatyw za pośrednictwem programów europejskich.

Oparte na partnerstwie inicjatywy tworzenia miejsc pracy uważa się za sposób na poprawę szans zatrudnienia szczególnie wrażliwych grup, takich jak osoby niepełnosprawne, osoby o niskim poziomie wykształcenia i imigranci. Niedawno opublikowany raport „*Nowe partnerstwa na rzecz zatrudnienia w Europie*” tak oto prezentuje zalety podejścia opartego na lokalnym partnerstwie:

Forma partnerska wykazuje wysoką zdolność do tworzenia relacji pomiędzy sektorami, a w przypadku jednostek, wypracowania skutecznych ścieżek wchodzenia na rynek pracy.

W ramach partnerstwa ludzie, którzy mają wiedzę na temat kapitału ludzkiego w danej społeczności, spotykają się z ludźmi, którzy wiedzą, jak prowadzić biznes, i osobiście obserwują zmiany na lokalnym rynku pracy.

Partnerstwo lokalne umożliwia długotrwałe wykorzystanie zaangażowania i zapału, co nie jest czymś częstym w przypadku inicjatyw partnerskich podejmowanych na dużą skalę.

#### Partnerstwo Lisalmi (Finlandia)

##### Historia, kontekst

Partnerstwo Lisalmi powstało w rolniczej, północnej części wschodniej Finlandii. W regionie tym stopa bezrobocia wynosi 20%, występuje duży odpływ młodych ludzi, a populacja ma niski poziom wykształcenia.

Żałożycielami partnerstwa były trzy gminy, które utworzyły lokalne konsorcjum, aby wspólnie walczyć z bezrobociem i wykluczeniem społecznym.

##### Działania, cele

Partnerstwo to pobudziło różnorodne działania usługowe, takie jak zapewnienie opieki dzieciom w wieku szkolnym, osobom niepełnosprawnym, weteranom wojennym, świadczenie usług domowych, a także organizacja teatru letniego itp. Generalnie rzecz biorąc, wspiera ono tworzenie małych i średnich przedsiębiorstw, w tym inkubator przedsiębiorczości ukierunkowany na technologie informacyjne. W ramach partnerstwa utworzono Warsztat współpracy rozwojowej Kehpaja prowadzony przez organizację Lisalmi Youth Aid, którego celem jest zapewnianie pomocy społecznej, szkolenie i aktywizacja zawodowa młodzieży zagrożonej

przestępczością i innymi problemami psychologiczno-społecznymi.

### Partnerzy uczestniczący w przedsięwzięciu

Lokalne konsorcjum obejmuje 50 kluczowych podmiotów lokalnych z różnych sektorów. Ukształtowało się ono w sposób nieformalny, bowiem osoby zasiadające w komitetach i grupach partnerskich są rekrutowane imiennie, a nie jako przedstawiciele organizacji.

### Wyniki

W ciągu trzech lat partnerstwo zdołało utworzyć ponad 100 stałych i 377 tymczasowych miejsc pracy oraz stworzyło 28 nowych przedsiębiorstw. Jednym z najważniejszych rezultatów partnerstwa jest to, że osoby bezrobotne i wykluczone społecznie, które znalazły się w komitetach kierowniczych i innych komórkach partnerstwa, uzyskały szansę oddziaływania na polityki, programy i działania, które ich dotyczą. Partnerstwo Lisalmi ma znaczący wkład w kształtowanie polityki i strategii lokalnej i regionalnej, zwłaszcza w zakresie ich ewentualnego wpływu na sytuację osób dotkniętych bezrobociem i wykluczeniem społecznym.

## b. Ochrona zdrowia

Warunki pracy i związane z nimi problemy (stres) są w coraz większym zakresie postrzegane jako czynniki, które mogą mieć negatywny wpływ na zdrowie pracowników, w tym na nadużywanie alkoholu i narkotyków. W ostatnich latach firmy coraz bardziej angażują się w promocję zdrowia i programy prewencyjne, których celem jest poprawa stanu zdrowia i dobrostanu pracowników oraz ich rodzin. Promocja zdrowia i programy prewencyjne są coraz częściej realizowane w partnerstwie z firmami, organizacjami lokalnymi i jednostkami publicznej opieki zdrowotnej. Opisany niżej program oparty jest na modelowym programie zapobiegania nadużywaniu alkoholu i narkotyków wśród pracowników i ich rodzin, opracowanym przez MOP, SÖZ i UNSCP.

### Doświadczenia z Sundsvall, Szwecja1

#### Historia

Od 1989 roku w Sundsvall w Szwecji realizowany jest program zapobiegania nadużywaniu alkoholu i narkotyków wśród pracowników i ich rodzin. Uruchomiono go dzięki trosce i społecznemu zaangażowaniu niektórych przedsiębiorców w związku z negatywnymi skutkami nadużywania używek (alkoholu, narkotyków) w lokalnej populacji. Do programu włączyło się osiem dużych firm, tak więc w programie tym – w ten czy inny sposób – wzięła udział niemal połowa osób aktywnych zawodowo w Sundsvall (ponad 15 tysięcy osób).

### Działania, cele

Inicjatywa ta dostosowana do potrzeb konkretnych firm, koncentrowała się na promocji zdrowia wśród osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków. Działa pod hasłem „Zrezygnuj z uzależnienia – nie z pracownika”. Kluczowe elementy programu to między innymi rozszerzenie pełnionych dotychczas przez pracowników ról (brygadzysta nadzoruje nie tylko produkcję, ale także sprawdza samopoczucie pracowników) oraz podnoszenie świadomości u byłych narkomanów. Dodatkowymi elementami programu w Sundsvall stała się promocja działań poza firmami, np. w szkołach, szkolenia pracowników socjalnych, nawiązanie współpracy pomiędzy policją i byłymi narkomanami a także zobowiązanie podwykonawców tychże firm do przestrzegania polityki w zakresie nadużywania narkotyków wymaganej przez firmę.

### Partnerzy uczestniczący w przedsięwzięciu

Siłą napędową programu są menedżerowie kilku dużych firm, zebrani w ramach inicjatywy ARMADA (Association of Resource Managers Against Drug and Alcohol), a wspomagają ich związki zawodowe, służby bezpieczeństwa i higieny pracy oraz eksperci do spraw narkotyków i trenerzy.

## c. Osoby starsze

Problemy społeczne dotyczące osób w starszym wieku to dyskryminacja ze względu na wiek, wcześniejsze lub przymusowe emerytury, bezrobocie osób po pięćdziesiątce, problemy zdrowotne oraz zapewnienie usług opieki społecznej, by wymienić tylko niektóre. Partnerstwo może być bardzo skuteczne w zwalczaniu dyskryminacji ze względu na wiek przy poszukiwaniu pracy czy w pomaganiu starszym pracownikom w radzeniu sobie z przejściem na emeryturę. W ramach podejścia partnerskiego jednym z głównych celów władz jest również zaangażowanie grup docelowych realizowanych przez nie polityk. Funkcjonuje wiele inicjatyw polegających na bezpośredniej pracy z osobami starszymi, głównie na szczeblu lokalnym, których celem jest zaspokajanie potrzeb takich ludzi.

### Program „Lepszy rząd dla osób starszych” / Wielka Brytania

#### Historia

Program „Lepszy rząd dla osób starszych” (*Better Government for Older People Programme – BGOP*) uruchomiono w 1998 roku, przy wsparciu władz lokalnych i centralnych, a także organizacji reprezentujących osoby starsze. Stanowił on element brytyjskiego programu modernizacji rządu i miał na celu poprawę usług publicznych dla osób starszych poprzez lepsze zaspokajanie ich potrzeb, wysłuchiwanie ich

opinii oraz zachęcanie do przedstawiania własnych propozycji i uwzględnianie takich propozycji.

### Partnerzy uczestniczący w inicjatywie

BGOP jest to partnerstwo pomiędzy władzami centralnymi, władzami lokalnymi, organizacjami dobrowolnymi, sektorem prywatnym i grupami obywatelskimi. Utworzono Grupę doradczą osób starszych, aby zapewnić im prawo głosu na każdym etapie programu. Ponadto na szczeblu lokalnym uruchomiono fora i panele dyskusyjne oraz inne formy konsultacji. W sumie w inicjatywę tę zaangażowało się ponad 300 organizacji.

### Działania, wyniki

W latach 1998-2000 28 programów pilotażowych uruchomionych lokalnie w całej Wielkiej Brytanii zajęło się wieloma problemami, takimi jak usługi zdrowotne i społeczne, bezpieczeństwo, kształcenie ustawiczne i wolontariat. Choć każdy z tych projektów był inny, łączyły je wspólne cele:

- zapewnienie osobom starszym lepszej i bardziej dostępnej informacji,
- łatwiejszy dostęp do usług,
- lepsza współpraca pomiędzy usługodawcami,
- większa możliwość określenia przez adresatów działań usług, które są im najbardziej potrzebne.

Program ten pomógł w identyfikacji niedociągnięć i luk w oferowanych usługach, przyczynił się do skierowania środków finansowych tam, gdzie są najbardziej potrzebne, i umożliwił przygotowanie usług zaspokajających wymagania społeczności lokalnych lepiej niż inne programy.

### Projekt alternatywnych zamówień publicznych w Renfrewshire

#### Partner wiodący: RCVS

W Renfrewshire utworzono partnerstwo publiczno-społeczne w celu zapewnienia „usług przyjacielskich” dla osób w podeszłym wieku. Cele projektu to:

- dotarcie do osób samotnych i wyizolowanych,
- zapewnienie im towarzystwa i możliwości nawiązania relacji z innymi ludźmi,
- zapewnienie doradztwa,
- podnoszenie świadomości w kwestiach zdrowotnych.

Dla celów operacyjnych utworzono dwie grupy kierownicze:

- Korporacyjny komitet sterujący: RCVS, Forth Sector, SCVO-Equal, Economic Dev. R.C, W.R.V.S, Volunteer Centre, R.S.E.P, Scottish Enterprise, Communities Scotland, Paisley Partnership Regeneration Co.

- Grupa operacyjna: Social Work Dept R.C, Economic Dev R.C, R.C.V.S, W.R.V.S, RCA Trust, Volunteer Centre, Renfrewshire Carers, Contact the Elderly, RAMH, Paisley University.

Ten program pilotażowy realizuje już szereg działań, takich jak:

- Komunikacja elektroniczna (system wprowadzony dla ułatwienia komunikacji pomiędzy grupami);
- Badania demograficzne, publikowanie prac i innych wspomagających danych na temat potrzeb;
- Spotkania z partnerami i usługobiorcami;
- Badania prowadzone przy współpracy różnych partnerów we władzach lokalnych, dotyczące systemów, praktyk i regulacji w zakresie zamówień publicznych, w tym prawodawstwa i dyrektyw europejskich;
- Formalne uruchomienie projektu z dziedziny ekonomii społecznej w Renfrewshire;
- Opracowanie materiałów marketingowych wspomagających projekt;
- Stałe spotkania w celu dopracowania projektu usług;
- Negocjacje z departamentem pracy społecznej w sprawie rozwiązań w zakresie finansowania;
- Spotkania z potencjalnymi usługodawcami w sprawie standardów i świadczenia konkretnych usług;
- Badania nad możliwością poszerzenia partnerstwa;
- Spotkanie w sprawie ram prawnych w celu określenia możliwości rozwojowych konsorcjum;
- Ukończone opracowanie marki projektu; projekt będzie nosił nazwę ROAR – Reaching Older Adults In Renfrewshire i będzie oznaczony logo z lwem;
- Propozycja projektu usługi rozpatrzona przez departament prac społecznych. Usługi będą w części finansowane przez lokalny departament prac społecznych i przez radę ds. zdrowia – Greater Glasgow & Clyde. Grupa projektowania usługi przekształciła się we wdrożeniową grupę roboczą. Wyznaczono terminy kolejnych etapów uruchamiania działań, poszukuje się dodatkowego finansowania.

#### d. Nowe usługi

### Inicjatywa partnerstwa publiczno-społecznego

#### w zakresie recyklingu

#### Partner wiodący: CRNS

To partnerstwo publiczno-społeczne ma na celu rozwijanie inicjatyw w zakresie lokalnego recyklingu. Program pilotażowy prowadzi Community Recycling Network Scotland.

Pierwszym obszarem wprowadzania programu pilotażowego jest North Lanarkshire, gdzie utworzono partnerstwo publiczno-społeczne w celu uruchomienia trzech usług wskazanych przez departament mieszkalnictwa. Prace wykonują dwie grupy: grupa kierownicza i grupa projektowania usług.

Trzy projekty, których działania dotyczą mebli: RECAP, Beulah Scotland i St Patrick's Furniture Project, pragną zaangażować się w tę inicjatywę, jednak potrzebują wsparcia, aby poszerzyć możliwości swojego działania. Pomogą im w tym CRNS oraz Zespół wsparcia ekonomii społecznej w Business Gateway.

Grupie projektowania usług będzie przewodniczył urzędnik ds. rozwoju z CRNS, a należeć do niej będą również przedstawiciele wyżej wspomnianych trzech „projektów meblowych”.

W ramach tego projektu pilotażowego uruchomiono już szereg działań:

- Przygotowano specyfikacje usługowe dla wszystkich trzech usług, przy uwzględnieniu uwag użytkowników usług „projektów meblowych” i władz North Lanarkshire. Są to usługi różniące się od dotychczasowych, znacznie bardziej wydajne i „przyjazne” dla odbiorców.
- Projekt usług, w tym koszty i specyfikacje, zostały już uzgodnione dla usługi przechowywania mebli oraz awaryjnych opakowań meblowych. W procesie projektowania usług uczestniczyli usługobiorcy, sześć zespołów wspierania lokatorów, trzy projekty meblowe, projekt ACCESS oraz pewna liczba innych projektów meblowych w Wielkiej Brytanii. Projekty finalizują przygotowanie usług dla usługi opakowań stałych. Usługi PPS będą nosiły nazwę HOMEREACH.
- Organizacje uczestniczące otrzymują nadal wsparcie personelu grupy projektowania w zakresie budowania potencjału, zwłaszcza w zakresie przygotowania wniosków o dofinansowanie.
- Odbyły się trzy warsztaty na temat PPS dla delegatów na doroczną konferencję CRNS.
- Przeprowadzono spotkania z sześcioma zespołami wspierania lokatorów z North Lanarkshire w celu omówienia PPS.
- W inauguracji PPS uczestniczyło 40 delegatów.
- Przeprowadzono prezentację PPS dla Forth Valley Waste Strategy.
- W całym North Lanarkshire uruchomiono programy pilotażowe. Obecnie przedsiębiorstwa społeczne są wyłącznymi wykonawcami trzech usług pilotowanych przez PPS.
- Rada zebrała zespół ludzi, którzy zaczną przygotowywać przetarg. Kierownik ds. zamówień publicznych w radzie North Lanarkshire nadzoruje ten proces i korzysta z doradztwa Scottish Executive Procurement Directorate w zakresie wagi, jaką należy przypisać klauzuli „pożytku wspólnotowego”.
- Zorganizowano i przeprowadzono jedno posiedzenie grupy kierowniczej i jedno posiedzenie komitetu projektowego.
- Zorganizowano i przeprowadzono trzy spotkania przedsiębiorstw społecznych zaangażowanych w programy pilotażowe.
- Wzięto udział w wydarzeniu (organizowanym przez inny program EQUAL) na temat angażowania odbiorców usług.

- Pod koniec marca odbyło się spotkanie z radą North Lanarkshire w celu przedyskutowania postępów w realizacji programów pilotażowych.
- Usługobiorcy i inne zespoły, które korzystają z usług, mają bardzo pozytywną opinię na temat dostarczanych usług.
- Rozważą się rozwój ewentualnego PPS w Edynburgu, w ramach których trzy duże przedsiębiorstwa społeczne mają wspólnie pilotować usługi w zakresie wywozu odpadów o dużych gabarytach.
- Przeprowadzono badanie wśród urzędników Strategii ds. bezdomności w Szkocji, aby określić punkt odniesienia (benchmark) przy ocenie powodzenia modelu realizowanego w North Lanarkshire.
- Zapewniono wsparcie dla dwóch przedsiębiorstw społecznych zaangażowanych w przedsięwzięcie i to zarówno w zakresie realizacji programów pilotażowych, jak i rozwoju samych organizacji.

## 4.2.

### „Zielone” zamówienia publiczne

Zielone zamówienia publiczne definiuje się jako „podejście, przy którym władze publiczne dołączają kryteria środowiskowe na wszystkich etapach procesu zamówień publicznych, zachęcając w ten sposób do upowszechniania technologii przyjaznych dla środowiska naturalnego oraz do wprowadzania produktów przyjaznych dla środowiska, poprzez poszukiwanie i wybieranie propozycji i rozwiązań, które mają jak najmniej negatywne oddziaływanie na środowisko naturalne w ich całym cyklu eksploatacji”.

Koncepcja zielonych zamówień publicznych obejmuje zatem sytuacje, w których organ zamawiający pragnie kupić „zielony” produkt (na przykład ustalając środowiskowe kryteria przyznania kontraktu), co jednak nie gwarantuje zawsze „zielonego” rezultatu procedury zamówień publicznych (jeżeli kryterium środowiskowe przyznania kontraktu nie jest wystarczająco istotne, może się zdarzyć, że przetarg wygra oferta „neutralna”).

Komisja Europejska podjęła szereg działań zmierzających do wspierania zielonych zamówień publicznych – począwszy od opracowania **Podręcznika na temat zielonych zamówień publicznych**, po monitorowanie stosowania takiego rodzaju zamówień w państwach członkowskich (raport tymczasowy i raport końcowy z tych działań udostępniono pod adresem <http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/>). Dyrekcja Generalna ds. środowiska przedstawiła na spotkaniu interesariuszy 25 czerwca 2007 roku ewentualne nowe środki i działania w obszarze zielonych zamówień publicznych.

Nowy podręcznik wyjaśnia w sposób jasny i przystępny, w jaki sposób podmioty realizujące zakupy publiczne, takie jak szkoły, szpitale i organy władz krajowych i lokalnych, mogą uwzględnić aspekty środowiskowe przy nabywaniu towarów, usług i zamawianiu wykonania prac.

Jeżeli władze publiczne wybierają przyjazne dla środowiska naturalnego towary, usługi i prace, wówczas pomagają UE w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju. Ekologiczne zakupy zwiększają popyt na ekologiczne towary, wspierają ekologiczną produkcję i pomagają w wejściu na rynek przyjaznych dla środowiska naturalnego technologii. Zagadnienie to obejmuje również wydajne wykorzystywanie energii i zasobów, a także ograniczanie ilości odpadów, co przyczynia się do oszczędzania pieniędzy podatników. Nowy Podręcznik zawiera przykłady najlepszych praktyk w tym zakresie oraz rady przydatne na wszystkich etapach procedury zamówień publicznych.

Studium przygotowane przez UE na temat zielonych zamówień publicznych wskazuje, że w siedmiu krajach – Austrii, Danii, Finlandii, Niemczech, Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii odbywa się więcej niż w innych państwach członkowskich przetargów uwzględniających kryteria ekologiczne. W krajach tej „zielonej siódemki” występują wszystkie lub niektóre z następujących elementów:

- Silne bodźce polityczne, wytyczne i programy krajowe na rzecz zielonych zamówień publicznych;
- Informacja poprzez strony internetowe lub ekologiczne oznakowania;
- Wykorzystanie innowacyjnych narzędzi, takich jak uwzględnianie całego cyklu eksploatacji oraz warianty ekologicznych kontraktów w ramach procedur zamówień publicznych;
- Częste stosowanie systemów zarządzania środowiskowego przez organy zamawiające;
- **Barьеры:** Wyniki dotyczące czterech głównych barier dla zielonych zamówień publicznych:
  - ekologiczne produkty są droższe,
  - brak wiedzy ekologicznej,
  - brak wsparcia menedżerskiego i politycznego,
  - brak narzędzi i informacji,
  - brak przeszkolenia.

Z punktu widzenia organizacji przedsiębiorczych istotny wydaje się fakt, że przy określaniu przedmiotu kontraktu władze zamawiające mają dużą swobodę wyboru, co chcą zamówić. Umożliwia to uwzględnienie – jeżeli jest taka wola – aspektów środowiskowych, pod warunkiem, że dokonuje się to bez zakłócania mechanizmów rynkowych. Oznacza to również, że wszelkie cele w tym zakresie powinny być określone dla publicznych organów zamawiających przez instytucje odpowiedzialne politycznie na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym czy lokalnym.

Inicjatywy wolontarystyczne w zakresie tzw. „zielonych zamówień publicznych” powinny być wspierane w takim stopniu, w jakim „zielony charakter” ma zamawiany produkt lub usługa. Oznacza to, że zdaniem przedsiębiorców ze względu na zapewnienie istnienia konkurencji nie należy przyjmować kryteriów dotyczących ogólnej działalności firmy. Każda firma, która legalnie działa na rynku, powinna mieć prawo do uczestnictwa w przetargu, jeżeli tylko spełnia wymagania określone w specyfikacji przetargowej.

Jeżeli wymagania środowiskowe wykraczają poza konkretny przedmiot przetargu i dotyczą procesu produkcyjnego w ogólności albo oceny cyklu eksploatacji pewnych produktów lub usług, wówczas znacznie wzrasta ryzyko wykluczenia firm, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, z całej procedury zamówień publicznych.

Często jest tak, że małe i średnie przedsiębiorstwa nie posiadają zasobów lub możliwości niezbędnych do tego, aby przeprowadzić złożone i kosztowne kalkulacje cyklu eksploatacji lub dostarczyć kosztowne zaświadczenia, nawet jeśli ich produkty i usługi byłyby mniej szkodliwe dla środowiska aniżeli takie produkty i usługi oferowane przez duże przedsiębiorstwa, które z łatwością mogą sprostać dodatkowym wymaganiom.

Tak więc może pojawić się konflikt pomiędzy dążeniem do wprowadzenia „bardziej zielonych” zamówień publicznych a możliwością uczestnictwa małych i średnich przedsiębiorstw w procedurach zamówień publicznych, zwłaszcza że, aby udowodnić, że produkty lub usługi są „bardziej zielone”, ponieść trzeba znaczące obciążenia biurokratyczne i administracyjne. To ewentualne zagrożenie należy brać pod uwagę w działaniu PPS, zwłaszcza że wciąż trwają dyskusje – zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym – na temat tego, w jaki sposób zwiększyć udział małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych.

Jeśli chodzi o środowiskowe kryteria przyznawania kontraktów, obok (minimalnych) środowiskowych specyfikacji technicznych albo, gdy takie kryteria nie występują, Komisja zaleca organom zamawiającym, aby dokonywały oceny oddziaływania środowiskowego produktów i na tej podstawie formułowały odpowiednie środowiskowe kryteria przyznawania kontraktów. Komisja proponuje, aby dodatkowe punkty przyznawać na przykład ofertom, które są najlepsze pod względem oszczędności energii i minimalizacji zużycia zasobów naturalnych powodują mniej emisji zanieczyszczeń w procesie produkcyjnym i mają najmniej negatywny wpływ na zróżnicowanie biologiczne w przyrodzie.

Praktyczne doświadczenia ze stosowania takich zaawansowanych kryteriów przyznawania kontraktów pokazują, że stwarzają one ryzyko manipulacji. Dlatego też kryteria takie powinny być w miarę możliwości jasne i proste, zaś dokład-

ną wagę każdego kryterium należy określić już w dokumentacji przetargowej. Jednak małym i średnim przedsiębiorstwom często bardzo trudno jest uczestniczyć w tego rodzaju procedurach przetargowych. Zazwyczaj nie mają one wystarczających środków albo możliwości, aby dostarczyć wymagane informacje i opłacić (często kosztowne) zaświadczenia. Trzeba również pamiętać, że takie kryteria wymagają wysokich kwalifikacji po stronie personelu organu zamawiającego, aby możliwe było formułowanie trafnych decyzji i ocen takich kryteriów. Dlatego też, jak to proponuje sama Komisja w dokumentacji uzupełniającej, zaleca się stosowanie specyfikacji technicznych zamiast środowiskowych kryteriów przyznawania kontraktów.

# 5.

## Zamówienia publiczne dla przedsiębiorstw społecznych: doświadczenia włoskie

### 5.1. Wstęp

Kluczowym momentem było wprowadzenie we Włoszech ustawy nr 381/91. Oprócz zdefiniowania i stworzenia podstawy prawnej funkcjonowania spółdzielni socjalnych typu B ustawa ta określiła również wskazania dotyczące procedur administracyjnych, które – jeżeli byłyby stosowane systematycznie w różnych kontekstach lokalnych – mogą odegrać ogromną rolę w upowszechnianiu i rozwoju spółdzielczości socjalnej typu B.

Ustawa ta stanowi doskonałe narzędzie wspierania spółdzielni typu B, ponieważ umożliwia władzom publicznym bezpośrednio (lub w drodze procedury publicznych przesłuchań dotyczącej wyłącznie spółdzielni socjalnych typu B) zlecenie usług, jeżeli ich wartość nie przekracza progów przewidzianych w rozporządzeniu Unii Europejskiej.

Co więcej, warto zauważyć, że w porównaniu z głównymi kategoriami zadań realizowanych przez spółdzielnie socjalne typu B, możliwości zawierania umów w obrębie typologii „poniżej progu”, jak to przewiduje artykuł 5 ustęp 1 włoskiej ustawy nr 381/91, są zdecydowanie szerokie, zwłaszcza w zakresie zlecenia usług przez organy władz publicznych niższego i średniego szczebla.

Biorąc pod uwagę ramy regulacyjne dotyczące usług społecznych oraz najnowsze publikacje prawne i autorytatywne interpretacje przepisów prawa, niewątpliwa złożoność relacji pomiędzy organami publicznymi wpływa również na relacje pomiędzy organami władz publicznych a spółdzielczością socjalną.

Na przykład w kwestii udziału społecznych podmiotów prywatnych w zarządzaniu urzędem publicznym trzeba rozróż-

nić koniecznie dwa poziomy – obydwa związane z koncepcją poziomej pomocniczości – które są od siebie odrębne.

- Pierwszy poziom  
Udział spółdzielni socjalnych w definiowaniu, planowaniu i realizacji jednej lub większej liczby usług (czy projektów) razem z władzami publicznymi.
- Drugi poziom  
Udział spółdzielni socjalnych w procesie planowania systemu interwencji, jako podmiotu takiego planowania, wyrażającego swój własny pogląd na temat potrzeb w zakresie usług wspólnotowych i społecznych.

Przepisy potwierdzają tę rolę spółdzielni socjalnych typu B na obu poziomach, jednak nadal zastrzegając (przynajmniej we włoskiej ustawie nr 328/2000) dla władz publicznych prawo zarządzania „urzędem publicznym”, gdy jest ono postrzegane jako prawo samorządów (pojedynczo lub w grupie) do planowania usług społecznych na szczeblu lokalnym. Należy zatem dołożyć starań, aby doprowadzić do zmiany kulturowej umożliwiającej interesariuszom właściwe zrozumienie możliwości stwarzanych przez instrumenty prawne, które zostały już kilka lat temu wprowadzone przez prawodawcę i które, jak dotąd są stosowane w sposób przynoszący niespójne wyniki w obszarze spółdzielczości socjalnej typu B, i wdrożyć je w praktyce.

Szczególnie ważne są treść i charakter prawny relacji pomiędzy organem władz publicznych a spółdzielniami socjalnymi. Powinny to być, na przykład, relacje polegające na wzajemnych zobowiązaniach odnośnie realizacji kontraktu na świadczenie usług przyznanego w drodze przetargu lub relacje, w ramach których realizacja projektu przygotowanego przez spółdzielnię socjalną (być może po publicznym procesie współplanowania) zapewnia wspomaganie interwencji publicznych, również w formie finansowej.

Niestety, paradoksalnie, w relacjach pomiędzy władzami publicznymi a ekonomią społeczną, a w szczególności spółdzielniami socjalnymi, bardzo często bada się obsesyjnie procedury, nie zastanawiając się nawet nad (prawnym) charakterem relacji, stosownie do logiki procedur, które zostały już „przetestowane” i lepiej lub gorzej „dostosowane” do danej sytuacji. W konsekwencji ustanawiane są niewłaściwe relacje, na czym traci skuteczność i jakość świadczonych usług.

## 5.2. Skonsolidowane formy przyznawania kontraktów na świadczenie usług

W świetle zasady pomocniczości i jej zastosowania w zintegrowanym systemie interwencji i usług społecznych określonym przez włoską ustawę nr 328/2000 należy zauważyć, że zaufanie do podmiotu non-profit stanowi element konieczny i warunek „przyznania usługi”, co można interpretować w dwojaki sposób:

- a. zwykły zakup towarów i usług przez organ władz publicznych;
- b. częściowe przejęcie przez podmiot prywatny zadań publicznych związanych z realizacją wartości społecznych, o które z mocy prawa dbać powinien organ publiczny.

Jeśli chodzi o przypadek opisany w punkcie b, przyjmuje się umowy ukierunkowane na formy wsparcia, partnerstwa lub kredytowania.

Na początek należałoby się skupić na problemach związanych z przyznawaniem kontraktów w drodze przetargów, są po temu cztery powody:

1. Szczególna złożoność poszerzenia relacji pomocniczości względem spółdzielni socjalnych typu B, (prawidłowy sposób rozwoju jest przedstawiony we włoskiej ustawie nr 381/91);
2. Kontrakty na usługi pozostaną instrumentami najczęściej używanymi, dopóki nie zostaną przetestowane i nie zaczną być powszechniej akceptowane inne procedury administracyjne;
3. Nawet w tradycyjnym obszarze kontraktów istnieje możliwość znaczącego udoskonalenia przetargów i procedur, tak aby wykorzystać wszystkie możliwości stwarzane przez obowiązujące przepisy (również na szczeblu europejskim) w celu dostosowania instrumentów do specyfiki konkretnych usług;
4. Badanie merytorycznych i proceduralnych modeli dla konkretnych typów kontraktów na usługi może okazać się pożytecznym punktem odniesienia przy definiowaniu promocji tych rozwiązań.

W tym zakresie system prawny całkiem precyzyjnie określa elementy subiektywne, jakie należy ocenić, aby określić poziom „zaufania” do prywatnego podmiotu aspirującego do roli dostawcy dla organu władz publicznych.

Istnieją „wymagania dotyczące kwalifikacji” wskazane przez obowiązujące regulacje (dekret legislacyjny nr 157/1995 w sprawie przyznawania kontraktów na usługi oraz dekret legislacyjny nr 358/1992 w sprawie dostaw towarów) jako warunki udziału w przetargach. Są to elementy „subiektywne”, dotyczące swoistych cech podmiotu; z oczywistych względów przepisy wymieniają tylko niektóre ich przykłady, każdy organ władz publicznych może zatem wskazać kryteria oceny najlepiej dostosowane do konkretnej sytuacji, takie jak na przykład:

- charakter podmiotów,
- rodzaj usług,
- inne istotne okoliczności.

Wydaje się to szczególnie ważne w przypadku usług, których realizacja przewiduje integrację zawodową osób wykluczonych. Specyfika sytuacji wymaga rozpatrzenia kwestii kwalifikacji tych osób, punkt ten w innym wypadku nie byłby tak istotny.

Identyfikacja wskaźników potrzebnych do zdefiniowania procedur związanych z przyznaniem kontraktu na usługi obejmujące integrację zawodową osób niepełnosprawnych powinna być prowadzona szczególnie starannie w oparciu o specyficzne instrumenty.

Według dyrektywy 2004/18/WE do postępowania należy wprowadzić kwestię klauzul społecznych, ponieważ ma ona wpływ na kwalifikowanie konkurentów do przyznania kontraktów przekraczających progi europejskie i nie dotyczy usług obejmujących integrację zawodową osób w trudnej sytuacji życiowej, niepełnosprawnych. W tym sensie przez klauzule społeczne należy rozumieć to, co zawiera wyszczególnienie 33 dyrektywy 2004/18/WE.

Jeśli chodzi o **obiektywne aspekty oceny**, podobnie jak w przypadku elementów subiektywnych, ustawa pozwala organom władz na ich swobodne określanie. A zatem władze mogą wybierać i „wazyć” elementy oceny w sposób najbardziej odpowiedni w danej sytuacji. Wiadomo powszechnie, że przy udzielaniu zamówień na usługi społeczne nie wolno oceniać ofert wyłącznie na podstawie ceny, trzeba również dokonać oceny elementów jakościowych, zarówno wówczas, gdy oferent uczestniczy w projektowaniu usługi, jak i wtedy, gdy projekt jest z góry gotowy.

Taką interpretację można prawdopodobnie rozszerzyć na usługi, które nie mają specyficznie społecznego charakteru, a które obejmują integrację zawodową osób w trudnej sytuacji życiowej.

Władze publiczne powinny brać pod uwagę również odpowiednią długość kontraktu (przynajmniej 3 do 4 lat, aby stworzyć warunki dla wydajnego i skutecznego realizowania usługi i zagwarantować ciągłość wartości dodanej interwencji (w tym przypadku integracji zawodowej).

Kluczowym elementem wspólnym dla wszystkich form przyznawania kontraktów jest znaczenie czynnika cenowego. Jeśli chodzi o ten aspekt, interesujące może być rozpatrzenie kryterium określonego w rozporządzeniu włoskiego premiera nr 117/1999, które definiuje kryteria przyznawania kontraktów na usługi porządkowe i zgodnie z którym kontrakt zostaje przyznany podmiotowi, który zaproponuje najkorzystniejsze ekonomicznie warunki. Zawarta w tym rozporządzeniu formuła rozpatrywania ceny porównuje wartość oferty, a nie rabaty. Oznacza to jednolitą gradację punktacji przyznanej za cenę i punktacji przyznanej za projekt.

Wzór jest następujący:

$$X = P_i * C / P_o$$

$P_i$  = najniższa cena (cena minus rabat)

$P_o$  = cena proponowana przez konkurenta

$C$  = współczynnik wartości przyznawany cenie (w rozporządzeniu premiera nr 117/1999, znajduje się on w przedziale od 20 do 60 punktów na 100)

W przypadku wyraźnie zaniżonych ofert można odwołać się do ustępu 3 artykułu 25 dekretu legislacyjnego nr 157/95, zgodnie z którym „wszystkie oferty wykazujące rabat procentowy wyższy niż jedna piąta sumy arytmetycznej rabatów w przyjętych ofertach, przy czym taka suma arytmetyczna jest obliczana bez uwzględnienia ofert wyższych, podlegają weryfikacji”. W tym przypadku istotna jest włoska ustawa nr 327/00 i związane z nią tabele opublikowane w Dzienniku Urzędowym. Wartości kosztów prac określone we wspomnianych tabelach muszą być przestrzegane i nie mogą być obniżane w procesie przyznawania kontraktu. W takiej sytuacji oferty uważa się za nieprawidłowe nawet wówczas, gdy wartość procentowa obniżki jest niższa niż wcześniej wspomniana jedna piąta, i podlegają one weryfikacji, której ewentualny negatywny wynik powoduje ich wykluczenie.

### 5.3.

#### Użyteczne narzędzie promowania ekonomii społecznej i integracji zawodowej osób w trudnej sytuacji życiowej: bezpośrednie przyznawanie kontraktów spółdzielniom socjalnym

*„Władze publiczne mogą, nawet odstępując od normalnych regulacji dotyczących kontraktów udzielanych przez administrację publiczną, podpisywać umowy ze spółdzielniami socjalnymi prowadzącymi działalność określoną w artykule 1, ustęp 1, punkt b) dotyczące dostaw towarów i usług innych niż usługi społeczne, zdrowotne i edukacyjne, aby stwarzać możliwości zatrudnienia osobom w trudnej sytuacji życiowej opisanym w artykule 4, ustęp 1”.*

Przytoczony wyżej artykuł 5 włoskiej ustawy nr 381/91 stanowi niezwykle interesujący instrument dla spółdzielni socjalnych typu B, ponieważ przewiduje sytuację, gdy władze publiczne w sposób bezpośredni i (lub) oficjalny przyznają kontrakty na świadczenie usług takim spółdzielniom, o ile wartość tych kontraktów jest niższa od progów określonych w prawie europejskim.

Należy tu wyjaśnić, że nie proponuje się powszechnego stosowania bezpośredniego przyznawania kontraktów we wszystkich sytuacjach, lecz praktyka taka powinna odgrywać rolę dodatkowego instrumentu procedur opisanych w poprzednich punktach.

**Bezpośrednie umowy (przewidziane w artykule 5 ustawy nr 381/91) to „procedura preferowana”, najbardziej zaawansowany „politycznie” wybór, jakiego dokonać mogą władze publiczne.**

Taki uprawniony i przewidziany prawem wybór obejmuje wspólną realizację projektu przez władze lokalne i spółdzielnie socjalne typu B w celu realizacji zadań w zakresie integracji zawodowej osób w, którym w innym razie trudno byłoby znaleźć pracę.

W wielu regionach są to skonsolidowane procedury. Zapewniają one szerszą integrację z lokalnymi projektami i programami usług społecznych i są geograficznie powiązane z obszarem i usługami społecznymi realizowanymi przez lokalne organy władz (samorządy, ich konsorcja i lokalne jednostki ochrony zdrowia).

Spółdzielnie socjalne typu B biorą udział w programach integracji społecznej lub programach lokalnych jako aktywne podmioty realizujące inicjatywy tworzenia miejsc pracy i uczestniczące w lokalnych inicjatywach promocji zatrudnienia, zwłaszcza dla osób w trudnej sytuacji życiowej.

Należy również zauważyć, że stosowanie ustępu 1 artykułu 5 włoskiej ustawy nr 381/91 nie wyklucza możliwości, że zamawiający organ władz publicznych odmówi przyznania kontraktu spółdzielni socjalnej w drodze procedury przesłuchań publicznych (dotyczy to wyłącznie spółdzielni socjalnych typu B).

## 5.4. Przetargi o wartości przekraczającej progi europejskie

Należy przeprowadzić analizę sytuacji, gdy wartość zamówienia przekracza progi europejskie, bowiem wówczas **nie można zastosować bezpośredniego przyznawania kontraktów ani specjalnych procedur przetargowych skierowanych do spółdzielni socjalnych typu B.**

W tym zakresie, badając pewne doświadczenia istotne szczególnie na szczeblu krajowym można stwierdzić, że niektóre procedury przyznawania kontraktów na usługi, takie jak tak zwana zasada „najkorzystniejszej ekonomicznie oferty”, zawierają klauzule preferujące w punktacji aspekty „społeczne”.

Zazwyczaj są to przetargi ogłaszane zgodnie z dekretem legislacyjnym nr 157/95.

Taka „otwartość” władz publicznych opiera się, być może, na wytycznych europejskich (zachęca do tego również dyrektywa 18/2004/WE czy *Komunikat interpretacyjny Komisji w sprawie prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych oraz możliwości uwzględniania aspektów społecznych w procedurach zamówień publicznych*

Badano bardzo różnorodne przykłady.

**Niektóre ogłoszenia o kontraktach przewidują możliwość przyznawania pewnej części punktacji dla interwencji społecznych**, które można określić jako „społeczna odpowiedzialność biznesu”, wskazując na ogół zatrudnienie osób z grup defaworyzowanych jako punktowany element.

**Istnieje ryzyko**, że (jak to się już zdarzało) spółdzielnie socjalne będą wykorzystywane ze względu na ich „wartość społeczną”, zwłaszcza w przypadku tych kontraktów, które dopuszczają składanie ofert przez grupy przedsiębiorstw. W takich sytuacjach spółdzielnie socjalne mogą być wykorzystywane tylko do zdobycia dodatkowych punktów pozwalających wygrać przetarg.

Występuje tu jednak jeszcze inny problem, a mianowicie: kto kontroluje wypełnianie przyjętych zobowiązań? Na przykład zobowiązanie zatrudnienia pewnej liczby lub od-

setka osób niepełnosprawnych. Dlatego też warto przyznawać kontrakty spółdzielniom socjalnym typu B, które potrafią dowieść, że już zatrudniają odpowiedni odsetek osób niepełnosprawnych. Ponadto należy brać pod uwagę nie tylko liczbę osób zatrudnionych, ale również sposób ich zatrudnienia.

W przeszłości spółdzielnie socjalne typu B zawsze podkreślały, że nie mają prawa wyłączności do interwencji w zakresie integracji zawodowej, a wręcz przeciwnie, uznawały za kluczowe i istotne, aby cały rynek pracy uczestniczył w integracji zawodowej osób w trudnej sytuacji życiowej.

Kluczowym elementem w przypadku klauzul społecznych jest ocena projektów integracyjnych, a nawet wskaźniki oceny procesu integracji i jego rezultatów.

W tym zakresie pomocnym przykładem może być metoda przyjęta przez samorząd Turynu (rezolucja 50 z 31.03.05), która przewiduje stałe monitorowanie zatrudnionych osób, wymagając wskazania w dokumentacji kontraktowej obok innych kategorii opisanych w artykule 4 ustawy nr 381/91 osób korzystających ze specjalnych interwencji w celu:

- a. zagwarantowania, że w okresach rocznych we wszystkich typach przedsiębiorstw osiągnięta będzie zrównoważona integracja różnych kategorii osób w trudnej sytuacji życiowej i osób niepełnosprawnych;
- b. zapewnienia odpowiednich reakcji na specyficzne sytuacje bezrobocia;
- c. zagwarantowania, we współpracy ze służbami społecznymi pomagającymi danej osobie, dopasowania realizowanych zadań do potrzeb tych osób.

## 5.5. Możliwy model procesu administracyjnego regulującego relacje pomiędzy władzami publicznymi a przedsiębiorstwami społecznymi integracji zawodowej (WISE)

W świetle powyższych uwag – wydaje nam się, że możliwe jest zaproponowanie następującego syntetycznego modelu procesu administracyjnego dla regulacji relacji pomiędzy władzami publicznymi a spółdzielniami socjalnymi typu B.

Wspólna władzom publicznym i spółdzielczości socjalnej typu B wartość (integracja zawodowa osób niepełnosprawnych, defaworyzowanych) powinna być realizowana poprzez decyzje podejmowane przez władze publiczne z uwzględnieniem istotnej współpracy spółdzielni socjal-

nych typu B, zgodnie z ustawą nr 381/1991 oraz innymi regionalnymi uregulowaniami prawnymi.

Władze publiczne powinny zatem wyznaczyć dla wyżej wspomnianych decyzji wartość docelową wynoszącą przynajmniej  $x^{10}\%$  łącznej wartości zamawianych towarów i usług, która zostanie rozdzielona w drodze następujących typów procedur administracyjnych.

1. *Kontrakty na dostawy towarów i usług uwzględniające cel integracji zawodowej;*
2. *Kontrakty na dostawy towarów i usług (o wartości niższej niż progi określone w dyrektywach WE dotyczących zamówień publicznych) przyznawane spółdzielniom socjalnym zgodnie z art. 5, ustęp 1 ustawy nr 381/1991;*
3. *Umowy zawierane zgodnie z art. 5 ustęp 4 (zastąpionym art. 20 ustawy nr 52/96) ustawy nr 381/1991.*

Proces realizacji wartości wspólnej dla władz publicznych i spółdzielni socjalnych typu B odbywa się w praktyce poprzez wdrożenie postanowień ustawy nr 381/1991 oraz uznanie potrzeby wprowadzenia klauzul społecznych w przypadku kontraktów przekraczających wskazane progi.

Ponadto należałoby rozważyć włączenie do grupy beneficjentów integracji zawodowej osób wskazanych w artykule 2 punkt k) dekretu legislacyjnego nr 276 z 10 września 2003 roku, a w szczególności:

- a. osób wskazanych w artykule 4 ustawy nr 381/1991;
- b. osób wskazanych w artykule 2 punkty f) i g) rozporządzenia Komisji Europejskiej (WE) nr 2204/2002 z 5 grudnia 2002 roku. Identyfikacja osób objętych integracją powinna przebiegać na podstawie wykazów przygotowanych przez służby opieki społecznej, agendy ds. zatrudnienia oraz lokalne władze ochrony zdrowia.

### 5.5.1. Typologia 1 KONTRAKTY NA DOSTAWY TOWARÓW I USŁUG UWZGLĘDNIAJĄCE CELE W ZAKRESIE INTEGRACJI ZAWODOWEJ

Kontrakty na dostawy towarów i usług uwzględniające cele w zakresie integracji zawodowej są przyznawane w drodze przetargu publicznego, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa europejskiego i krajowego, które wymagają wyboru najkorzystniejszej ekonomicznie oferty.

Przedsiębiorstwa przystępujące do przetargu muszą zaświadczyć w formie deklaracji, którą następnie można zweryfikować, że przestrzegają ogólnych przepisów w zakresie zatrudnienia.

Dokumentacja przetargowa zawiera – zgodnie z projektem socjalnym – określenie odsetka osób defaworyzowanych, które mają być zatrudnione; odsetek ten nie może być niższy niż 30% łącznej liczby pracowników zatrudnionych przy świadczeniu usługi (ta wartość procentowa dotyczy danego kontraktu w przypadku zamówienia na świadczenie usług, natomiast przy kontraktach na dostawy towarów odnosi się ona do pracowników całego przedsiębiorstwa). Dokumentacja przetargowa określa również konkretną typologię osób, jakie mają być zatrudnione.

Gdy chodzi o kontrakty na dostawy towarów i usług, które zostały wcześniej przyznane spółdzielni socjalnej zgodnie z artykułem 5 ustęp 1 ustawy nr 381/1991, odsetek osób niepełnosprawnych nie może być niższy niż 30% łącznej liczby pracowników. W tym przypadku, kontrahent jest zobowiązany do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, które wcześniej zatrudniała spółdzielnia socjalna, aby zagwarantować ciągłość realizacji projektów integracji zawodowej i utrzymanie jak najkorzystniejszych warunków kontraktu.

Kontrakt zostaje przyznany przedsiębiorstwu, które przedstawiło najlepszą ofertę z punktu widzenia techniczno-ekonomicznego, przy uwzględnieniu następujących elementów, które muszą zostać wskazane w ogłoszeniu na temat kontraktu:

1. gdy nie jest wymagana prezentacja projektu technicznego:
  - projekt społeczny;
  - potencjał w zakresie integracji społecznej, jaki ma przedsiębiorstwo;
  - cena;
2. gdy wymagana jest prezentacja projektu technicznego:
  - projekt techniczny;
  - projekt społeczny;
  - potencjał w zakresie integracji społecznej, jaki ma przedsiębiorstwo;
  - cena.

Ocena projektu społecznego może zostać przeprowadzona na podstawie następujących elementów:

- a. wartość zatrudnienia dla osób z grup defaworyzowanych;
- b. projekt integracji zawodowej;
- c. system organizacji pracy i zarządzania zasobami ludzkimi.

Ocena potencjału przedsiębiorstwa w zakresie integracji społecznej może zostać przeprowadzona na podstawie następujących elementów:

- a. wcześniejsze doświadczenia w obszarze integracji zawodowej potwierdzone zaświadczeniami od służb opieki społecznej lub innych organów odpowiedzialnych za takich ludzi;
- b. możliwości integracji społecznej oferowane zatrudnianym osobom.

10 Ta wartość procentowa jest określana stosownie do zakresu terytorialnego organu zamawiającego oraz ogólnego zakresu prac do wykonania.

Gdy chodzi o cenę, najwyższą punktację przyznaje się ofercie o najniższej cenie, która stanowi parametr oceny pozostałych ofert zgodnie z następującym wzorem:

*Punkcja = (punkcja ceny)\*A/B, gdzie A = najkorzystniejsza ekonomicznie oferta; B = rozpatrywana oferta.*

Organ publiczny zlecający kontrakt musi zapewnić stałe monitorowanie osób zatrudnionych i weryfikuje realizację zobowiązań dotyczących integracji zawodowej, również za pomocą rozmów w miejscu pracy z danymi osobami.

Naruszenie zobowiązań w zakresie zatrudnienia ustalonego odsetka osób niepełnosprawnych lub osób należących do grup o trudnej sytuacji na rynku pracy powoduje rozwiązanie kontraktu.

Klasa kontraktu i wynagrodzenie, określone z zastosowaniem krajowego zbiorowego porozumienia pracy dla spółdzielni socjalnych albo też kategorii referencyjnej, uzgodnione z najbardziej reprezentatywnymi związkami zawodowymi na szczeblu krajowym, muszą zostać zagwarantowane dla pracowników w trudnej sytuacji życiowej i niepełnosprawnych, niezależnie od tego, czy są członkami związku zawodowego.

Ponadto ta typologia wydaje się zgodna z zapisami wytycznej 33 dyrektywy 2004/18/WE.

### 5.5.2. Typologia 2 UMOWY ZE SPÓŁDZIELNIAMI SOCJALNYMI STOSOWNIE DO ARTYKUŁU 5 USTĘP 1 USTAWY NR 381/1991

Władze publiczne przyjmują, rejestrują i oceniają propozycje przekazane przez spółdzielnie socjalne, wskazując zakres, w jakim możliwe jest zawieranie takich umów, konsultując je ze służbami i departamentami centralnymi oraz z odpowiednimi okręgami. Kontrakty na dostawy towarów można przyznawać spółdzielniom socjalnym w odniesieniu do wszelkich rodzajów towarów.

Kontrakty na świadczenie usług można przyznawać spółdzielniom socjalnym w odniesieniu do usług, które wykazują jedną z następujących cech:

- a. potencjał wspierania zatrudnienia;
- b. zadania i (lub) rodzaje prac odpowiednie dla pewnych grup osób defaworyzowanych, nawet w zakresie doskonalenia kwalifikacji zawodowych;
- c. zaangażowanie w rozwój i utrzymanie na rynku spółdzielni socjalnej starającej się o kontrakt.

Kontrakty na dostawy towarów i usług, które były wcześniej przyznawane zgodnie z regulaminem przyznawania kontraktów danego organu władz, można przyznać spół-

dzielniom socjalnym tylko wówczas, gdy zawarcie umów przewidzianych w artykule 5 ustęp 1 ustawy nr 381/1991 nie powoduje spadku poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwach, które wcześniej realizowały kontrakt.

Zgodnie z zapisami artykułu 5 ustawy nr 381/1991 władze publiczne mogą zwrócić się do jednej spółdzielni socjalnej w sytuacji, gdy dostawca usługi lub sama usługa wykazuje warunki lub unikalne aspekty, zwłaszcza w zakresie integracji zawodowej osób niepełnosprawnych. Na podstawie przeszłych i bieżących doświadczeń, do takich „wymagań” zaliczyć można obszar terytorialny działania spółdzielni, aktualnie realizowane przez nią projekty integracyjne i samorządowe służby społeczne (oraz specjalistyczne służby terytorialne, w tym S.I.L. – tj. Służby integracji zawodowej), aspekty ciągłości całościowego projektu integracyjnego, udział jednej spółdzielni (lub konsorcjum spółdzielni) w *Piani di Zona* (planach strefowych) w zakresie opracowania aktywnych strategii w dziedzinie zatrudnienia i ponownego zatrudnienia osób defaworyzowanych.

Alternatywnym rozwiązaniem wobec wyżej przedstawionego jest rozesłanie przez władze publiczne zaproszeń do przetargu, jeżeli jest to możliwe, do przynajmniej trzech spółdzielni socjalnych spełniających następujące warunki:

- a. wpisanie do rejestru regionalnego i (lub) innych rejestrów spółdzielni socjalnych;
- b. posiadanie doświadczenia w zakresie świadczenia usług przewidzianych w danej umowie;
- c. posiadanie doświadczenia w dziedzinie integracji zawodowej osób w trudnej sytuacji życiowej zgodnie z artykułem 4 ustawy nr 381/91;
- d. posiadanie siedziby operacyjnej w jednostce samorządowej ogłaszającej przetarg lub w jednostkach sąsiadujących, wyraźnie wskazanych w zaproszeniu do udziału w przetargu.

Zgodnie z projektem społecznym oferty powinny zawierać elementy określone w poprzedniej typologii.

W celu dokonania oceny projektu społecznego i potencjału operacyjnego spółdzielni socjalnej władze publiczne zlecające kontrakt korzystają z pomocy eksperta w zakresie integracji zawodowej.

Gdy chodzi o status osób zatrudnianych, spółdzielnia socjalna może ich zatrudniać jako partnerów pracujących, jak to zaleca ustawa nr 381/91, pod warunkiem, że jej statut lub regulamin zapewnia im wynagrodzenie i ochronę socjalną nie gorsze niż to przewidziano w krajowym porozumieniu obejmującym takich pracowników (a w każdym razie pensje i warunki ubezpieczenia społecznego nie mogą być gorsze niż te przewidziane w krajowym porozumieniu dla spółdzielni socjalnych); osoby otrzymujące zasiłki integracji zawodowej, osoby szkolone i stażyści, osoby odpracowują-

ce służbę wojskową, wolontariusze lub osoby pracujące dla spółdzielni lub instytucji za darmo należy uważać za personel wspomagający, a nie za osoby zastępujące zatrudnionych pracowników.

### 5.5.3. Typologia 3

#### UMOWY ZAWIERANE ZGODNIE Z ARTYKUŁEM 5 USTĘP 4 USTAWY NR 381/1991, ZE ZMIANAMI WPROWADZONYMI ARTYKUŁEM 20 USTAWY NR 52/1996

W przypadku kontraktów na dostawy towarów i usług, których szacunkowa wartość bez VAT jest równa lub wyższa od kwot określonych w dyrektywach WE dotyczących zamówień publicznych, władze publiczne mogą umieścić w ogłoszeniu na temat kontraktu i w dokumentacji przetargowej, oprócz innych warunków realizacyjnych, wymóg wobec oferenta, aby realizował kontrakt zatrudniając osoby defaworyzowane.

Konkretna dokumentacja przetargowa określa odsetek tych osób, które powinny uczestniczyć w realizacji kontraktu, który nie może być niższy niż x%<sup>11</sup> (a w każdym razie taki odsetek musi być wyższy niż wartość procentowa podana w ustawie nr 68/99) łącznej liczby pracowników zatrudnionych przy realizacji kontraktu. W przypadku kontraktów na dostawy towarów i usług, które wcześniej przyznano spółdzielni socjalnej zgodnie z artykułem 5 ustęp 1 ustawy nr 381/1991, odsetek osób defaworyzowanych, jaki należy zatrudnić, nie może być niższy niż 30% łącznej liczby pracowników.

Przedsiębiorstwo, które uzyska kontrakt, przedstawia projekt społeczny opisany w typologiach 1 i 2.

W zakresie monitorowania zatrudnienia zastosowanie mają zasady opisane w typologii 1.

Na podstawie konkretnych zaleceń zawartych w dokumentacji przetargowej powyższe wskaźniki mogą być również stosowane w odniesieniu do realizacji prac o dowolnej wartości.

## 5.6.

### Podstawa partnerstwa publiczno-społecznego we Włoszech: Piano di Zona (Plan strefowy)

Ogólnie rzecz ujmując, po wprowadzeniu ustawy nr 328/00 ekonomia społeczna uzyskała rolę, która znacznie wykracza poza projektowanie usług i zarządzanie usługami, stając się w ten sposób pełnoprawnym uczestnikiem procesu planowania, projektowania i realizacji zintegrowanego systemu usług.

Warto również podkreślić, że rozporządzenie premiera z 30.03.2001 – *Akt nadrzędny i koordynujący dotyczący systemów przyznawania kontraktów na realizację usług społecznych* – zaleca procedury przetargu ograniczonego i negocjacji.

Bardzo ważnym elementem wprowadzonym przez ustawę nr 328/00 jest tak zwane „**współplanowanie**”. Pomysł ten, którego skuteczność zostanie zweryfikowana w przyszłości, już teraz stanowi interesującą procedurę. W rzeczywistości ta metoda zlecania usług w zakresie opieki społecznej stwarza spółdzielniom socjalnym możliwość realizacji planów dotyczących danego terenu, zaprojektowanych z uwzględnieniem synergii z działaniami lokalnych służb.

Pojedyncza spółdzielnia może w ten sposób stać się partnerem uczestniczącym w zarządzaniu zaprojektowanymi usługami. Nie chodzi tu o pomijanie innych, ewentualnych ofert, ale o podjęcie pewnych działań eksperymentalnych. W rzeczywistości jest to kluczowa metoda, która może przynajmniej częściowo powiązać projektowanie usług i zarządzanie nimi z wymaganiami faktycznie dotyczącymi danego terenu oraz z potrzebami, skupiając się na tych podmiotach, które prowadzą działania w zakresie planowania, projektowania i zarządzania usługami na tym terenie.

Poprzez specjalne uwzględnienie cech spółdzielni socjalnych typu B sygnatariusze Piano di Zona, mogą przyczynić się do przyjęcia modelu przypominającego ten opisany w poprzednim punkcie.

<sup>11</sup> W rezolucji rady miejskiej nr 50 z 31.03.05 samorząd Turynu określa odsetek takich osób jako nie niższy niż 20% łącznej liczby pracowników.

# 6.

## Zamówienia publiczne dla przedsiębiorstw społecznych: doświadczenia Wielkiej Brytanii

### 6.1.

#### Ramy legislacyjne i realizacyjne w Wielkiej Brytanii

System prawny i praktyka dotycząca dostawców towarów i usług w Wielkiej Brytanii są ukierunkowane na wspieranie równego traktowania podmiotów.

Przepisy brytyjskie wdrażające zasady europejskiej polityki w zakresie konkurencji określone w Traktacie Rzymskim – takie jak zasady równości traktowania, przejrzystości, proporcjonalności i wzajemnego uznania – mają zastosowanie do niektórych kontraktów przyznawanych przez instytucje publiczne.

Zastosowanie mają również obowiązki wynikające z Traktatu UE, niezależnie od charakteru zamówienia publicznego. Obejmują one między innymi wymóg, aby kontrahenci nie byli dyskryminowani bez podstaw prawnych; wyklucza to „pozytywną dyskryminację” i działania afirmatywne w całej UE, w tym w Wielkiej Brytanii.

Chociaż „działania afirmatywne” są nielegalne w UE, dyskryminacja i wykluczenie społeczne budzą rosnące zaniepokojenie zarówno Komisji Europejskiej, jak i rządu brytyjskiego, zaś europejskie prawodawstwo dotyczące zamówień publicznych poddaje się rewizji w celu poszerzenia jego zakresu, tak aby skuteczniej można było wdrażać równość szans organizacji w procesie zamówień publicznych.

Po uchwaleniu Aktu Szkockiego w 1998 roku odpowiedzialność za przygotowanie i stosowanie polityki w zakresie zamówień publicznych w Szkocji spoczywa na szkockich organach wykonawczych, podobnie jak zadania w zakresie ochrony zdrowia, edukacji i rozwoju gospodarczego. Szkockie organy wykonawcze muszą przestrzegać europejskiego prawodawstwa w zakresie zamówień publicznych, jednak

uzyskały szansę na wypracowanie innowacyjnych i dostosowanych do warunków lokalnych rozwiązań w zakresie zamówień publicznych i różnicowania dostawców, innych niż te stosowane w Anglii i Walii.

### 6.2.

#### Ramy wykonawcze dla zamówień publicznych

Zgodnie z obowiązującymi w Wielkiej Brytanii wytycznymi w zakresie zamówień publicznych organ publiczny może swobodnie wybrać przedmiot zakupu, w przeciwieństwie do sposobu jego realizacji, pod warunkiem, że:

- cel mieści się w jego statutowych uprawnieniach, jego umocowaniu prawnym i jego uzgodnionych ramach działania, na przykład w strategii lokalnej;
- zamówienie jest potrzebne, oszczędne i dostępne cenowo.

Rządowa polityka w zakresie zamówień publicznych definiuje wartość pieniężną jako:

**„optymalną kombinację kosztów i jakości dla całego cyklu eksploatacyjnego (lub dopasowanie do celu) dla zaspokojenia wymagań użytkownika”.**

W wielu publikacjach rządowych powszechnie wyrażany jest pogląd, że należy szeroko traktować zakres celów, jakie można osiągnąć w ramach zamówień publicznych poprzez wdrażanie skutecznej konkurencji, co gwarantuje uzyskiwanie najlepszej gamy ofert. Określając wymagania, departamenty mają znaczący zakres swobody w ustalaniu sposobów przygotowania specyfikacji i uwzględnianiu w zamówieniach własnych lub rządowych celów polityki społecznej.

Od 2005 roku władze lokalne muszą zamieszczać w zaproszeniach do przetargu lub do negocjacji projektów partnerskich warunków, aby przedstawiać opcjonalne, wycenione

propozycje „dostarczania konkretnych pożytków dla społeczności, które mają związek z kontraktem i wnoszą dodatkową wartość do planu lokalnego”.

### 6.2.1.

#### Narodowa strategia zamówień publicznych

Narodowa strategia zamówień publicznych dla władz lokalnych (ODPM) wskazuje jako potencjalnych usługodawców obok małych firm, firm prowadzonych przez przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz organizacji wolontariackich i wspólnotowych przedsiębiorstwa społeczne. Potwierdza w ten sposób, iż poszerzając lokalny rynek dostawców przynoszą one pożytek dla procesu zamówień publicznych:

*„Naszym celem jest, aby do 2006 roku wszystkie samorządy [...] realizowały „mieszana gospodarkę zapewniania usług”, z otwartym dostępem do zróżnicowanej, konkurencyjnej gamy dostawców świadczących wysokiej jakości usługi, obejmującej małe firmy, przedsiębiorstwa społeczne, firmy mniejszości etnicznych oraz grupy z sektora dobrowolnego i wspólnotowego.”*

Strategia narodowa wymaga również od władz lokalnych, aby przyjmowały własne strategie w zakresie zamówień publicznych, wyrażając w nich swoje indywidualne podejście do zamówień publicznych.

### 6.2.2.

#### Sektor dobrowolny i wspólnotowy

Rząd Wielkiej Brytanii pragnie również ułatwiać dostęp do kontraktów organizacjom wolontariackim i wspólnotowym. Realizując kontrakty i zwiększając swoje dochody wiele z nich może przekształcić się w przedsiębiorstwa społeczne lub utworzyć podmioty zależne będące przedsiębiorstwami społecznymi:

*„Rząd uważa sektor wolontariacki i wspólnotowy za kluczowych partnerów w poszukiwaniu wysokiego poziomu realizacji usług publicznych [...] posiadają one specjalne uzdolnienia w docieraniu do grup w trudnej sytuacji życiowej i zdobywaniu ich zaufania.”*

Wytyczne wskazują szereg korzyści, które takie rozwiązania mogą przynieść w obszarze świadczenia usług:

- silne więzi ze społecznościami lokalnymi;
- specjalistyczna wiedza i umiejętności fachowe;
- rozumienie potrzeb specyficznych grup klientów;
- niezależność od presji organizacyjnych;
- innowacyjność;
- wrażliwość;
- ekonomię skali i niszowe rynki.

## 6.3.

### Ramy prawne dla zamówień publicznych

#### 6.3.1.

##### Wstęp

Dwa różne systemy, które obowiązują w Wielkiej Brytanii, powodują pewną złożoność i niejasność interpretacyjną w kwestii zamówień publicznych.

- Regulacje europejskie dotyczące zamówień publicznych mają na celu stworzenie otwartego rynku na zakupy towarów i usług w całej Unii Europejskiej.
- Wytyczne brytyjskie mają na celu zagwarantowanie, że w procesie zamówień publicznych uda się osiągnąć najlepszą wartość, wyrażając przy tym pogląd, że można to osiągnąć dzięki otwartym i dobrze rozwiniętym rynkom.

Aktualne dyrektywy wdrożone w Wielkiej Brytanii poprzez instrumenty prawne wymagają, aby kontrakty objęte dyrektywami były oferowane:

- w całej UE poprzez zamieszczanie ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej; oraz
- zgodnie z procedurą opisaną w dyrektywach.

Wiele zamówień publicznych realizowanych przez władze lokalne mieści się w wyłączeniach przewidzianych w dyrektywie UE, jednak coraz powszechniej władze stosują pełną procedurę przetargową wymaganą przez przepisy UE dotyczące zamówień publicznych nawet w przypadku, gdy nie wymagają tego od nich przepisy.

#### 6.3.2.

##### Wytyczne brytyjskie

Z zasady, aby dokonać jakiegoś zakupu, władze lokalne muszą posiadać specjalne uprawnienia, mieć pewność, że dany zakup jest potrzebny, efektywny kosztowo i że stać je na taki zakup.

Mówiąc wprost, wytyczne kontrolują sposoby realizacji zamówień publicznych, ale nie regulują wyboru przedmiotu zakupu.

Władze muszą przestrzegać ogólnej zasady dążenia do uzyskania najlepszej wartości zakupu, która odnosi się zarówno do zamówień towarów i usług, jak i do ich ogólnego funkcjonowania. Najlepsza wartość to nie jest najniższy koszt, lecz najlepsza osiągalna równowaga pomiędzy jakością a kosztem.

Rządowa polityka w zakresie zamówień publicznych definiuje wartość pieniężną jako:

*„optymalną kombinację kosztów i jakości dla całego cyklu eksploatacyjnego (lub dopasowanie do celu) dla zaspokojenia wymagań użytkownika”.*

Określając wymagania przetargowe władze posiadają znaczącą swobodę decyzji co do sposobu przygotowania specyfikacji i mogą w procesie zamówień publicznych uwzględniać cele swojej polityki społecznej oraz własne lub rządowe cele i strategię.

### 6.3.3. Wewnętrzne regulacje finansowe

Organy publiczne posiadają wewnętrzne regulacje finansowe, które określają zasady dokonywania zakupów. Zazwyczaj regulaminy takie wskazują procedury stosowane w przypadku zamówień publicznych o różnej wartości. W pewnych okolicznościach takie wewnętrzne stałe regulaminy mogą zostać zawieszane decyzją specjalnej rady.

Zgodnie ze stałymi regulaminami większości rad okręgowych, jeżeli inne przepisy nie regulują procesu przetargowego, stosować można jedno z następujących trzech rozwiązań:

- stała lista – zaproszenia do udziału w przetargu są ograniczone do wcześniej sporządzonej listy wybranych kontrahentów;
- przetarg selektywny – nie ma stałej listy, ale dyrektor wykonawczy sporządza listę trzech kontrahentów i zaprasza ich do udziału w przetargu;
- przetarg nieograniczony – ogłoszenia z zaproszeniem do przetargu zamieszcza się w lokalnych gazetach i odpowiednim piśmie handlowym;
- nie stosuje się żadnych wymagań w stosunku do procedury przetargowej dla:
  - usług opieki społecznej o wartości nieprzekraczającej 30 000 funtów,
  - prac budowlanych o wartości nieprzekraczającej 25 000 funtów,
  - dotacji celowych,
  - wszystkich innych kontraktów o wartości nieprzekraczającej 15 000 funtów.

### 6.3.4. Pożytki dla społeczności lokalnej

Panuje obecnie powszechna zgoda, że władze lokalne mogą uwzględniać pożytki dla społeczności w przygotowywanych specyfikacjach kontraktów. Mogą tak robić nawet wówczas, gdy kontrakt jest zlecany zgodnie z regulacjami europejskimi dotyczącymi zamówień publicznych. Spełnio-

nych musi jednak zostać kilka warunków, w szczególności pożytki dla społeczności muszą:

- stanowić zasadniczą część zamówienia;
- być odpowiednie w stosunku do pozostałej części specyfikacji kontraktu;
- być możliwe do oceny w procesie wyboru kontrahenta;
- być zgodne z zasadą równości szans;
- przyczyniać się do osiągnięcia wartości pieniężnej;
- być niedyskryminujące dla firm innych niż lokalne.

Uwzględnienie pożytków dla społeczności zostaje wsparte odwołaniem do strategii lokalnej lub do ważnego celu strategicznego. Narodowa strategia zamówień publicznych dla władz lokalnych ODPM stwierdza:

*„zgodnie z ustawą o samorządzie lokalnym z 2000 roku rady powinny przygotowywać plany lokalne [...] i posiadają uprawnienia do wspierania dobrostanu ekonomicznego, społecznego i środowiskowego swoich społeczności. Pod warunkiem przestrzegania regulacji europejskich dotyczących zamówień publicznych i zasady najlepszej wartości rady mogą współpracować z dostawcami w celu realizacji tego rodzaju „pożytków dla społeczności” w ramach swojej działalności w dziedzinie zamówień publicznych”.*

Pozyskiwanie pożytków dla społeczności w ramach zamówień publicznych jest istotne dla rozwoju rynku dostaw realizowanych przez przedsiębiorstwa społeczne, a także dla zagwarantowania, że zamówienie przyczynia się do osiągnięcia realnej współpracy oraz nadrzędnych strategii i celów władz lokalnych.

Realizacja celów społecznych to cecha nieodłączna przedsiębiorstwa społecznego. Jeżeli cele społeczne pokrywają się z pożytkami dla społeczności wymaganymi w konkretnym procesie zamówienia publicznego, wówczas przedsiębiorstwo społeczne będzie dobrym kandydatem do realizacji danej usługi.

Jeżeli zamówienie ma na celu realizację celów korporacyjnych, wówczas musi występować związek pomiędzy strategią lokalną, treścią specyfikacji i wyborem kontraktów realizujących te specyfikacje.

### 6.3.5. Wybrane przykłady

Rady lokalne przyjmują różne podejścia.

Rada miejska Sheffield pyta każdego oferenta ubiegającego się o kontrakt na inwestycje mieszkaniowe i sąsiedzkie:

- w jaki sposób przyczyni się on do realizacji ogólnych celów określonych przez radę;
- jak zamierza nawiązywać partnerstwo z lokalnymi przedsiębiorstwami społecznymi;
- jak do jego kanałów dostaw włączyć można przedsiębiorstwa społeczne; oraz

- jak może on wspierać rozwój biznesowy przedsiębiorstw społecznych, z którymi współpracuje.

Rada miejska Nottingham ma już doświadczenie w stosowaniu klauzul społecznych w przygotowywanych kontraktach uznając, że przyczyniają się one do realizacji zasad najlepszej wartości, wynikają z zaangażowania rady w realizację Agendy 21 i odzwierciedlają zaangażowanie rządu we wspieranie zrównoważonego rozwoju. Stosuje ona ogólną zasadę „dobrostanu” społeczności i wprowadza zmiany w niekomercyjnych aspektach specyfikacji w celu uwzględnienia kwestii zatrudnienia podczas opracowywania wykazu zatwierdzonych kontrahentów.

Londyński okręg Tower Hamlets oprócz przyjęcia strategii na rzecz przedsiębiorstw społecznych podejmował aktywne działania zachęcające przedsiębiorstwa społeczne do udziału w procedurach zamówień publicznych dotyczących zlecenia zewnętrznego i rozwijania usług na rzecz młodzieży. W celu wsparcia tego procesu utworzono forum internetowe, na którym organizacje mogą określać możliwości uzupełniania dostaw, negocjować z podwykonawcami i budować partnerstwa w celu wzmocnienia swojego potencjału przy składaniu ofert.

Kolejne rozwiązanie to równoczesne zlecenie dwóch odrębnych kontraktów w ramach dwóch odrębnych procedur zamówień publicznych. Klasycznym przykładem jest porozumienie pomiędzy radą miejską Liverpool a Bulky Bobs. Rada zleciła odrębne kontrakty na zbiórkę dużych elementów wyposażenia wewnątrz oraz na wsparcie zatrudnienia. Korzyści dla rady i dla przedsiębiorstwa społecznego polegają na tym, że wygrało ono przetarg i że realizuje równocześnie obydwa kontrakty.

## 6.4.

### Zwiększanie zaangażowania lokalnych przedsiębiorstw społecznych w sektorze publicznym

Przyjmuje się tu, że relacje pomiędzy przedsiębiorstwem społecznym a sektorem publicznym są złożone i że dobre zamówienie publiczne nie polega wyłącznie na dokonaniu zakupu towarów i usług, lecz stanowi element realizacji strategicznych celów poprzez realizację zakupów i zlecenie kontraktów. W teorii proces zamówień publicznych nie zaczyna się od zamiaru dokonania zakupu, lecz wynika z ogólnych celów i strategii organizacyjnych.

Co więcej, pomiędzy sektorem publicznym a przedsiębiorstwami społecznymi występować mogą bardzo różnorodne relacje. Przedsiębiorstwa społeczne mogą:

- sprzedawać towary lub usługi „wsparcia” (back-office) dla organów publicznych;

- na podstawie kontraktu dostarczać podstawowe usługi w imieniu organu publicznego;
- otrzymać dotację na realizację celu z zakresu polityki publicznej lub pewnego dobra publicznego, z którymi powiązane mogą być wyznaczone docelowe wyniki;
- realizować program lub projekt w imieniu organu publicznego;
- być partnerem organu publicznego przy planowaniu, zlecaniu lub świadczeniu usług.

Pragnienie rządu Wielkiej Brytanii, aby organizacje wolontarystyczne i wspólnotowe korzystały z możliwości stwarzanych przez procedury zamówień publicznych, dodatkowo komplikuje obraz, bowiem organy publiczne realizując takie transakcje często stosują łączoną metodę na wół dotacji, a na wół kontraktu. Doprowadziło to do powstania organizacji wolontarystycznych i wspólnotowych, które nabierają cech przedsiębiorstw społecznych, ale wciąż jeszcze nie w pełni opierają swoją działalność na samodzielnie wypracowanych dochodach.

Dyskusja nad tym procesem musi uwzględniać sześć dróg, jakimi przedsiębiorstwa społeczne mogą uzyskać lub umocnić swoją rolę w sektorze publicznym:

- poprzez przekształcanie lub rozwijanie organizacji wolontarystycznych lub wspólnotowych;
- poprzez przekształcanie lub bezpośrednie zlecenie na zewnątrz usług wewnętrznych;
- poprzez tworzenie lub wspieranie całkowicie nowego przedsiębiorstwa społecznego, które przyjmie rolę wskazaną przez organ publiczny;
- poprzez zaproszenie do partnerstwa;
- poprzez negocjacje (gdy pozwalają na to wytyczne i przepisy);
- poprzez formalne procedury przetargowe.

*Zaprezentowany tekst ma charakter roboczy i będzie jeszcze uzupełniany*



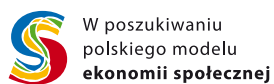
---

---

EKONOMIA SPOŁECZNA TEKSTY jest serią wydawniczą prezentującą teksty ważne z punktu widzenia dyskusji o ekonomii społecznej. Seria powstała w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”.

Autor tekstu współpracuje z siecią DIESIS (European and International Research and Development Service for the Social Economy and the Co-operatives).

Wszystkie materiały publikowane w serii są dostępne na stronach portalu [www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl).



Niniejszy tekst powstał w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, realizowanego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Administratorem projektu jest Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.