

## RAPORT KOŃCOWY

z badania pn.

# **Analiza możliwości realizacji przez przedsiębiorstwa społeczne zamówień publicznych gmin i powiatów województwa podlaskiego**

Zamawiający: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku

Wykonawca: Konsorcjum AD REM Pracownia badawcza Elżbieta Stosio-Sielach i Piotr Fuchs

Białystok, listopad 2019

## Spis treści

Spis skrótów .....	4
1. Wstęp.....	5
2. Szczegółowy opis metodologii badań .....	6
2.1. Przedmiot zamówienia .....	6
2.2. Cele badania .....	6
2.3. Pytania badawcze .....	6
2.4. Zakres podmiotowy badania.....	7
2.5. Zakres czasowy badania .....	8
2.6. Zakres terytorialny badania .....	8
2.7. Zastosowane metody badawcze .....	8
2.7.1. Analiza danych zastanych ( <i>desk research</i> ).....	8
2.7.2. Badanie ilościowe z przedstawicielami JST z województwa podlaskiego .....	9
2.7.3. Badanie ilościowe z przedstawicielami przedsiębiorstw społecznych z województwa podlaskiego.....	10
2.7.4. Badanie jakościowe – studium przypadku JST .....	11
3. Opis wyników badania .....	12
3.1. Opis wyników analizy danych zastanych.....	12
3.1.1. Definicja kluczowych pojęć badawczych .....	12
3.1.2. Katalog instrumentów w zakresie odpowiedzialnych społecznie zamówień publicznych, którymi posługiwać mogą się Zamawiający .....	12
3.1.3. Podstawy prawne stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym klauzul społecznych .....	14
3.1.4. Funkcje społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych .....	15
3.1.5. Syntetyczne podsumowanie instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych .....	18
3.1.6. Przyczyny niewielkiej skali stosowania przez JST społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych i proponowane sposoby rozwiązania problemu.....	25
3.2. Opis wyników badania ilościowego w jednostkach samorządu terytorialnego .....	27
3.2.1. Struktura próby badawczej.....	27
3.2.2. Skala stosowania klauzul społecznych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych wśród gmin i powiatów z terenu województwa podlaskiego w 2018 roku .....	27
3.2.3. Rodzaje klauzul społecznych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych zastosowane przez gminy i powiaty z terenu województwa podlaskiego w 2018 r.....	27

3.2.4. Rodzaje usług, dostaw, robót budowlanych, w których zastosowano społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne, które były zlecane w 2018 r. przez gminy i powiaty z terenu województwa podlaskiego. ....	27
3.2.5. Skala realizacji przez przedsiębiorstwa społeczne zamówień gmin i powiatów z terenu województwa podlaskiego w 2018 r. ....	28
3.2.6. Przyczyny niestosowania klauzul społecznych oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.....	28
3.2.7. Korzyści ze stosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. ....	31
3.2.8. Aspekty społeczne, które mogłyby zwiększyć szanse na realizację usług przez przedsiębiorstwa społeczne. ....	31
3.2.9. Formy wsparcia w zakresie stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych preferowane przez jednostki samorządu terytorialnego.....	32
3.3. Opis wyników badania ilościowego w przedsiębiorstwach społecznych.....	33
3.3.1. Udział przedsiębiorstw społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych .....	33
3.3.2. Typ zamówień publicznych, o jakie ubiegały się PS w 2018 roku. ....	34
3.3.3. Przyczyny nie ubiegania się przez PS o zamówienia publiczne w 2018 roku. ....	34
3.3.4. Formy wsparcia w zakresie w zakresie ubiegania się o zamówienia publiczne preferowane przez przedsiębiorstwa społeczne. ....	35
3.4. Opis wyników badania jakościowego – studia przypadku wybranych JST .....	36
3.4.1. Urząd Miejski w Białymstoku.....	37
3.4.2. Urząd Gminy Filipów.....	38
3.4.3. Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach .....	41
4. Wnioski i rekomendacje.....	43
5. Zakończenie.....	48
6. Spis wykresów i tabel.....	51
7. Aneksy - narzędzia badawcze zastosowane w badaniu.....	51
7.1.1. Kwestionariusz do badania ilościowego JST .....	52
7.1.2. Kwestionariusz do badania ilościowego PS .....	54
7.1.3. Dyspozycje do wywiadów pogłębionych w JST, które realizowały społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne.....	55
7.1.4. Dyspozycje do wywiadów pogłębionych z przedstawicielami JST, w których nie były realizowane społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne.....	57

## Spis skrótów

CATI - (ang. *Computer Assisted Telephone Interview*) - wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny, metoda zbierania informacji w ilościowych badaniach społecznych, badaniach rynku i opinii społecznej

CAWI – (ang. *Computer Assisted Web Interviews*) – wywiad prowadzony za pomocą kwestionariuszy pomocą ankiet wypełnianych *on - line*, metoda zbierania informacji w ilościowych badaniach społecznych, badaniach rynku i opinii

CPV - Wspólny Słownik Zamówień - jednolity system klasyfikacji zamówień publicznych

GUS – Główny Urząd Statystyczny

KPRS - Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej

JST – jednostka samorządu terytorialnego

OPS – Ośrodek Pomocy Społecznej

OWES – Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej

PES – podmiot ekonomii społecznej

PS – przedsiębiorstwo społeczne

PZP – Prawo Zamówień Publicznych

ROPS – Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej

UZP – Urząd Zamówień Publicznych

WTZ – warsztat terapii zajęciowej

## 1. Wstęp

W niniejszym opracowaniu zaprezentowane zostały wyniki badania pt. „Analiza możliwości realizacji przez przedsiębiorstwa społeczne zamówień publicznych gmin i powiatów województwa podlaskiego”. Zostało ono przeprowadzone na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku przez Konsorcjum firm AD REM Pracownia badawcza Elżbieta Stosio-Sielach i Piotr Fuchs w okresie wrzesień – listopad 2019 r. Badanie zostało wykonane w ramach realizowanego przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku projektu pn. „Koordynacja i monitorowanie rozwoju ekonomii społecznej w regionie” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014 – 2020, Oś Priorytetowa VII Poprawa Spójności Społecznej, Działanie 7.3 Wzmocnienie roli ekonomii społecznej w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa podlaskiego. Realizacja badania, w perspektywie długofalowej, przyczynić powinna się do zbudowania w województwie podlaskim dogodnych warunków rozwoju obszaru ekonomii społecznej poprzez zaproponowanie rozwiązań mających na celu ułatwienie przedsiębiorstwom społecznym dostępu do rynku zamówień publicznych.

W ramach badania przede wszystkim określono skalę stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego z województwa podlaskiego oraz stopień zainteresowania przedsiębiorstw społecznych funkcjonujących na terenie województwa podlaskiego ubieganiem się o zamówienia publiczne. W pewnym zakresie podjęto również próbę wyjaśnienia przyczyn dlaczego do współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i podmiotami ekonomii społecznej na polu realizacji zamówień publicznych dochodzi w obecnym momencie w województwie podlaskim sporadycznie (podobnie zresztą, jak ma to miejsce również na terenie całego kraju). Przeprowadzono badania ilościowe, w których wzięło udział 43 JST i 30 PS oraz uzupełniające badania jakościowe, w ramach których przeprowadzono wywiady pogłębiające wyniki badań ilościowych. Następnie, na podstawie wyników zaproponowane zostały rekomendacje - rozwiązania, które przyczynić powinny się do zwiększenia skali stosowania przez podlaskie JST poszczególnych instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym w szczególności tych instrumentów, które ukierunkowane są bezpośrednio na wsparcie przedsiębiorstw społecznych oraz zwiększenia aktywności PS w obszarze ubiegania się o zamówienia publiczne.

Rozdział 2 zawiera szczegółowy opis metodologii badań. W rozdziale 3 zaprezentowano wyniki badania, w tym wnioski z analizy danych zastanych oraz wyniki badania terenowego wśród przedstawicieli podlaskich jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw społecznych. W ramach analizy danych zastanych zdefiniowano kluczowe dla niniejszego badania pojęcia badawcze takie jak „społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne” oraz „klauzule społeczne”, wskazano podstawy prawne stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym klauzul społecznych, funkcje stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, a także rozeznano wstępnie przyczyny niewielkiej

skali stosowania przez JST społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych oraz proponowane metody rozwiązania tego problemu. W rozdziale 4 opisane zostały wnioski z realizacji badania i sformułowane na ich podstawie rekomendacje. Rozdział 5 stanowi zakończenie, w którym zaproponowano między innymi sposób podejścia do wdrażania rekomendacji.

## 2. Szczegółowy opis metodologii badań

### 2.1. Przedmiot zamówienia

Przedmiotem zamówienia było przeprowadzenie badania „Analiza możliwości realizacji przez przedsiębiorstwa społeczne zamówień publicznych gmin i powiatów województwa podlaskiego”, w ramach realizowanego przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku projektu pn. „Koordynacja i monitorowanie rozwoju ekonomii społecznej w regionie” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014 – 2020, Oś Priorytetowa VII Poprawa Spójności Społecznej, Działanie 7.3 Wzmocnienie roli ekonomii społecznej w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa podlaskiego.

### 2.2. Cele badania

Głównym celem badania było **określenie mechanizmów mających na celu zwiększenie udziału przedsiębiorstw społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez gminy i powiaty z terenu województwa podlaskiego.**

Cel główny badania został osiągnięty poprzez określenie skali stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych przez JST z województwa podlaskiego, przyczyn nie stosowania lub rzadkiego stosowania tego typu zamówień. Na tej podstawie zaproponowane zostały rekomendacje - rozwiązania, które przyczynią się do zwiększenia skali stosowania poszczególnych instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym w szczególności tych instrumentów, które ukierunkowane są bezpośrednio na wsparcie przedsiębiorstw społecznych.

### 2.3. Pytania badawcze

Badanie pozwoliło odpowiedzieć na następujące pytania badawcze:

Pytania badawcze odnoszące się do Zamawiających – JST z województwa podlaskiego:

1. Jaka była skala stosowania klauzul społecznych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych wśród gmin i powiatów z terenu województwa podlaskiego w 2018 roku?
2. Jaką część ogólnej liczby zamówień gmin i powiatów z terenu województwa podlaskiego zrealizowały przedsiębiorstwa społeczne w 2018 r.?



3. Jakiego rodzaju usługi, dostawy, roboty budowlane, w których zastosowano społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne były zlecane w 2018 r. przez gminy i powiaty z terenu województwa podlaskiego?
4. Jakiego rodzaju usługi, dostawy, roboty budowlane realizowały w 2018 r. przedsiębiorstwa społeczne na rzecz gmin i powiatów z terenu województwa podlaskiego?
5. Jakiego rodzaju klauzule społeczne i społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne i w jakich procedurach (trybach postępowania) stosowały gminy i powiaty z terenu województwa podlaskiego w 2018 r.?
6. Jakie preferencje dla przedsiębiorstw społecznych, w kryteriach oceny ofert, stosowały w 2018 r. gminy i powiaty z terenu województwa podlaskiego?
7. Dlaczego warto stosować klauzule społeczne i społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne? Jakie są korzyści ze stosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych?
8. Jakie są przyczyny niestosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w zamówieniach publicznych?
9. Jakie aspekty społeczne mogłyby zwiększyć szanse na realizację usług przez PS?
10. Co przyczyniłoby się do powszechnego stosowania przez samorzady klauzul społecznych oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych?
11. Jakie działania należy podejmować na rzecz upowszechniania stosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych oraz zwiększenia skali ich stosowania?

Pytania badawcze odnoszące się do potencjalnych Wykonawców zamówień publicznych – PS z województwa podlaskiego:

12. Jaka jest liczba PS biorących udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w ogólnej liczbie PS biorących udział w badaniu?
13. O jakie zamówienia publiczne ubiegają się PS?
14. Jakie są główne bariery w realizacji zamówień publicznych po stronie PS?
15. Jakie rozwiązania ułatwiłyby dostęp do realizacji zamówień przez PS?

#### 2.4. Zakres podmiotowy badania

Badaniem objęte zostały następujące podmioty:

- Powiaty (14) i gminy (118) z terenu województwa podlaskiego,
- Przedsiębiorstwa społeczne województwa podlaskiego, znajdujące się w wykazie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej dostępnym pod adresem internetowym: <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Lista.przedsiębiorstw,społecznych,4069.html>

W okresie realizacji badania we wspomnianym wykazie znajdowało się 85 przedsiębiorstw społecznych z województwa podlaskiego.

## 2.5. Zakres czasowy badania

Badanie dotyczyło wyłącznie roku 2018 – analizowana była aktywność JST w zakresie realizacji społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych oraz aktywność PS w ubieganiu się o nie w 2018 r. Strona | 8

## 2.6. Zakres terytorialny badania

Badanie przeprowadzone zostało na terenie województwa podlaskiego.

## 2.7. Zastosowane metody badawcze

Badanie zostało zrealizowane na podstawie metod badawczych opisanych w podpunktach 2.7.1 – 2.7.3.

### 2.7.1. Analiza danych zastanych (*desk research*)

Analiza danych zastanych przeprowadzona została już na etapie przygotowywania raportu metodologicznego zawierającego szczegółową i spójną koncepcję i metodologię badania oraz narzędzia badawcze. Celem analizy było przede wszystkim:

- zdefiniowanie kluczowych dla niniejszego badania pojęć badawczych takich jak „społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne” oraz „klauzule społeczne”,
- wskazanie podstaw prawnych stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym klauzul społecznych,
- wskazanie funkcji zastosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym wyjaśnienie, w jaki sposób stanowią one mogą instrument wsparcia przedsiębiorstw społecznych,
- wstępne rozeznanie przyczyn niewielkiej skali stosowania przez JST społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym klauzul społecznych oraz proponowanych metod rozwiązania tego problemu.

W ramach analizy danych zastanych wykorzystano następujące źródła:

- Akty prawne:
  - Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177),
  - Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 nr 94 poz. 651),



- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. nr 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE.
- Dokumenty strategiczne i programy:
  - Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014-2020, Warszawa 2014,
  - Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej, Warszawa 2019,
  - Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Warszawa 2017.
- Publikacje dotyczące społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym klauzul społecznych:
  - Rekomendacje Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczące stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, Warszawa 2019<sup>1</sup>,
  - Stowarzyszenie na rzecz Spółdzielni socjalnych, Zamówienia społecznie odpowiedzialne, katalog dobrych praktyk, Poznań 2019<sup>2</sup>,
  - Stowarzyszenie na rzecz Spółdzielni socjalnych, Stosowanie klauzul społecznych oraz społecznych kryteriów ocen, podręcznik, Poznań 2018<sup>3</sup>,
  - Marcin Drzewiecki, Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne. Artykuł promocyjny dostarczony przez firmę Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, 16 marca 2017 r.<sup>4</sup>,
  - Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną, Warszawa 2017<sup>5</sup>,
  - Ekspertyza w zakresie ekonomii społecznej w obszarze społecznym, gospodarczym i instytucjonalnym, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku.

### 2.7.2. Badanie ilościowe z przedstawicielami JST z województwa podlaskiego

Badanie ilościowe z przedstawicielami JST z województwa podlaskiego przyczyniło się do uzyskania odpowiedzi na wszystkie pytania badawcze odnoszące się do JST (pytania nr 1 – 11

<sup>1</sup> <http://www.spoldzielnie.org/uploaded/file/Rekomendacje%20internet.pdf> [dostęp 19.09.2019 r.]

<sup>2</sup> [http://www.spoldzielnie.org/uploaded/file/Katalog%20dobrych%20praktyk\\_Spoecznie.pdf](http://www.spoldzielnie.org/uploaded/file/Katalog%20dobrych%20praktyk_Spoecznie.pdf) [dostęp 19.09.2019 r.]

<sup>3</sup> <http://www.spoldzielnie.org/uploaded/file/Produkt%20Spo%20calosc.pdf> [dostęp 19.09.2019 r.]

<sup>4</sup> <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoeczenstwo/spoecznie-odpowiedzialne-zamowienia-publiczne,91107.html> [dostęp 19.09.2019 r.]

<sup>5</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13176,vp,15591.pdf> [dostęp 19.09.2019 r.]

wskazane na stronach 6 - 7 niniejszego Raportu), w tym w szczególności na pytania dotyczące skali stosowania poszczególnych instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, przyczyn braku ich stosowania oraz zapotrzebowania JST na wsparcie w zakresie szerszego stosowania tych instrumentów.

Badanie ilościowe przeprowadzone zostało przy zastosowaniu podejścia *mixed-mode*, co oznacza, że przy jego realizacji wykorzystane zostały różne techniki badań ankietowych. W pierwszej kolejności zastosowana została ankieta internetowa (CAWI). Umożliwia ona wcześniejsze zapoznanie się respondentów z treścią pytań kwestionariuszowych, co jest szczególnie istotne w sytuacji konieczności zebrania przez respondentów danych (w tym wypadku: danych o zamówieniach publicznych w urzędzie gminy/starostwie powiatowym). Kontakt telefoniczny z respondentami miał charakter monitu w stosunku do tych z nich, którzy nie odpowiedzieli na zaproszenie do wypełnienia ankiety wysłanej drogą internetową oraz rozmowy wyjaśniającej wszelkie pytania i wątpliwości zgłoszone przez badanych. Ostatecznie – po realizacji serii monitów telefonicznych - założona w ramach badania liczba JST odesłała wypełnione kwestionariusze ankiet i nie było potrzeby przeprowadzenia wywiadów telefonicznych techniką CATI.

Strona | 10

Jednostkę badaną stanowił urząd gminy/urząd miasta/starostwo powiatowe (w zależności od typu JST). Kwestionariusz odnosił się do wszystkich zamówień publicznych zrealizowanych w 2018 r. przez urząd, w którym zatrudniony jest respondent (urząd gminy/urząd miasta/starostwo powiatowe).

Zastosowany został pełny dobór próby – zaproszenie do wypełnienia ankiety zostało wysłane do wszystkich urzędów gminnych, urzędów miejskich i starostw powiatowych w województwie podlaskim (do wszystkich 132 JST w województwie podlaskim). Z wszystkimi urzędami Wykonawca skontaktował się następnie telefonicznie. Wykonawca dążył do uzyskania jak najwyższego poziomu realizacji próby badawczej. Ostatecznie wypełniony kwestionariusz ankiety uzyskano od przedstawicieli 43 urzędów gminnych, urzędów miejskich i starostw powiatowych w województwie podlaskim. Tym samym osiągnięto minimalną wartość wskaźnika realizacji założonej próby badawczej, który wynosił 30% czyli 40 JST. Respondentami byli urzędnicy odpowiedzialni za zamówienia publiczne w urzędach.

Badanie ilościowe z udziałem JST zostało przeprowadzone w terminie 03.10.2019 r. - 31.10.2019 r.

### 2.7.3. Badanie ilościowe z przedstawicielami przedsiębiorstw społecznych z województwa podlaskiego

Badanie ilościowe z przedstawicielami PS z województwa podlaskiego przyczyniło się do uzyskania odpowiedzi na wszystkie pytania badawcze odnoszące się do PS (pytania nr 12 – 15 wskazane na stronie 7 niniejszego Raportu), w tym w szczególności na pytania dotyczące skali ubiegania się tych podmiotów o zamówienia publiczne, przyczyn braku aktywności na rynku

zamówień publicznych oraz zapotrzebowania PS na wsparcie w zakresie ubiegania się o zamówienia publiczne.

Podobnie, jak w przypadku badania ilościowego JST, zastosowano podejście *mixed-mode*. W pierwszej kolejności zastosowana została ankieta internetowa (CAWI). W odpowiedzi na zaproszenie do udziału w badaniu przesłane drogą elektroniczną przedstawiciele 10 PS wypełnili kwestionariusz ankiety. Z pozostałymi podmiotami, które ostatecznie wzięły udział w badaniu ilościowym, Wykonawca przeprowadził wywiady telefoniczne CATI (nie wykonywano monitów telefonicznych, z uwagi na krótki czas potrzebny do udzielenia odpowiedzi na pytania kwestionariuszowe, czas, jaki należałoby przeznaczyć na wykonanie monitu telefonicznego był taki sam, jak czas realizacji wywiadu telefonicznego, w związku z tym zdecydowano się na wykorzystanie tej drugiej opcji, jako bardziej efektywnego sposobu pozyskania odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu ankiety).

Strona | 11

Jednostkę badaną stanowiły przedsiębiorstwa społeczne.

Podobnie, jak w przypadku badania ilościowego JST, zastosowany został dobór pełny próby – zaproszenie do wypełnienia ankiety zostało wysłane do wszystkich PS w województwie podlaskim (do wszystkich PS znajdujących się w wykazie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, których w okresie realizacji badania było 85). Wykonawca dążył do uzyskania jak najwyższego poziomu realizacji próby badawczej. Ostatecznie odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu ankiety CAWI i kwestionariuszu ankiety CATI (były one tożsame) udzielili przedstawiciele 30 przedsiębiorstw społecznych funkcjonujących w województwie podlaskim. Tym samym osiągnięto minimalną wartość wskaźnika realizacji założonej próby badawczej, który wynosił 35% czyli 30 PS.

Badanie ilościowe z udziałem PS zostało przeprowadzone w terminie 04.10.2019 r. - 07.11.2019 r.

#### 2.7.4. Badanie jakościowe – studium przypadku JST

Badanie jakościowe stanowiło uzupełnienie badań ilościowych. Jego realizacja pozwoliła pogłębić odpowiedzi na pytania badawcze, w tym w szczególności te odnoszące się do JST.

Badanie jakościowe przeprowadzone zostało po fazie badań ilościowych, co pozwoliło podczas realizacji studium przypadku zwrócić badaczom szczególną uwagę na kwestie problemowe ujawnione w toku badań ilościowych. Wyniki badań ilościowych pozwoliły również na celowy dobór JST do badania jakościowego. Zrealizowane zostały trzy studia przypadków: dwa z JST, które nie stosowały w 2018 r. społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych i jedno studium przypadku z JST, która społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne w 2018 roku stosowała. Oprócz tego w doborze próby do *case study* zastosowano kryterium typu JST – każde ze studium przypadku zrealizowano w JST odmiennego typu: mieście na prawach powiatu, powiecie ziemskim oraz gminie wiejskiej.

Każde studium przypadku obejmowało:

a) zebranie i analizę danych zastanych dotyczących zamówień publicznych udzielonych w 2018 roku (wykorzystane zostały dane z badania ilościowego JST oraz przeprowadzona została dodatkowa analiza danych zastanych),

b) jeden wywiad telefoniczny z osobą odpowiedzialną i/lub nadzorującą udzielanie zamówień publicznych w urzędzie gminy/miasta/starostwie powiatowym,

c) jeden wywiad z przedstawicielem ośrodka pomocy społecznej (gmina wiejska, miasto na prawach powiatu) lub powiatowego centrum pomocy rodzinie (powiat ziemski).

Studia przypadku zostały zrealizowane w okresie 05.11.2019 r. - 07.11.2019 r.

### 3. Opis wyników badania

#### 3.1. Opis wyników analizy danych zastanych

##### 3.1.1. Definicja kluczowych pojęć badawczych

**Spółecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne** to zamówienia publiczne z zastosowaniem przy kontraktowaniu usług, dostaw lub robót budowlanych wszelkiego rodzaju instrumentów, które mają na celu, oprócz efektywnego wyboru najkorzystniejszych ofert, także wykreowanie u przedsiębiorców ubiegających się o zamówienia publiczne zachowań pożądanych społecznie (leżących w interesie publicznym), odnoszących się w szczególności do ich (potencjalnych) pracowników (np. zatrudnienie do wykonywania zamówienia publicznego osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub zatrudnienie pracowników na podstawie umowy o pracę) lub **ułatwienie dostępu do zamówień publicznych Wykonawcom, którzy – obok funkcji gospodarczej/zarobkowej – pełnią także funkcję integracyjną (w zakresie integracji zawodowej) wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym** [definicja autorska Wykonawcy].

**Klauzule społeczne** są jednym z instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych (choć niejedynym).

##### 3.1.2. Katalog instrumentów w zakresie odpowiedzialnych społecznie zamówień publicznych, którymi posługiwać mogą się Zamawiający

Poniżej przedstawiono katalog instrumentów w zakresie odpowiedzialnych społecznie zamówień publicznych, którymi posługiwać mogą się Zamawiający realizujący społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne<sup>6</sup>:

1. **Klauzule społeczne**<sup>7</sup> przewidziane w ustawie Prawo zamówień publicznych, takie jak:

<sup>6</sup> Na podstawie Rekomendacji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczących stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, Warszawa 2019 oraz SOPZ.

<sup>7</sup> W sensie prawnym klauzulę społeczną zdefiniować można jako wyjątek w ogólnych regułach zamówień publicznych, który umożliwia Zamawiającemu przy zlecaniu zamówienia wziąć pod uwagę istotne kryteria



- a) **tzw. klauzula zastrzeżona**, określona w art. 22 ust. 2 i 2a Pzp dotycząca zastrzeżenia zamówienia dla zakładów pracy chronionej oraz innych wykonawców, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, a wskaźnik zatrudnienia osób z tych grup wynosi minimum 30%;
  - b) **tzw. klauzula pracownicza**, określona w art. 29 ust. 3a Pzp dotycząca zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia w postępowaniu na usługi lub roboty budowlane, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 Kodeksu pracy;
  - c) **tzw. klauzula zatrudnieniowa**, określona w art. 29 ust. 4 Pzp dotycząca w szczególności zatrudniania do realizacji zamówienia osób bezrobotnych, młodocianych, z niepełnosprawnością oraz innych osób, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym;
  - d) **tzw. klauzula usługowa**, określona w art. 138p Pzp, dotycząca zastrzeżenia zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi wyłącznie dla wykonawców spełniających warunki związane z niedziałaniem w celu osiągnięcia zysku, strukturą zarządzania oraz działalnością związaną ze społeczną i zawodową integracją osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
2. **Kryterium społeczne**, rozumiane jako kryterium wyboru ofert odnoszące się do aspektu społecznego, w szczególności w zakresie integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, dostępności dla osób z niepełnosprawnością lub uwzględniania potrzeb użytkowników, określone w art. 91 ust. 2 pkt 2 Pzp;
  3. **Inne instrumenty w zakresie zlecania usług**, możliwe do zastosowania w ramach udzielania zamówień publicznych poniżej progu stosowania ustawy Pzp (przy zachowaniu zasad udzielania zamówień publicznych oraz norm wynikających z innych aktów prawnych). Do instrumentów tego typu zaliczyć można art. 15a ustawy o spółdzielniach socjalnych, który przewiduje możliwość zastrzeżenia zamówień poniżej progu 30 000 euro wyłącznie dla spółdzielni socjalnych,
  4. **Procedura *in-house***, w przypadku spółdzielni socjalnych współtworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. W odniesieniu do spółdzielni socjalnych ustawowo wymagane jest, aby ich działalność nakierowana była na reintegrację zawodową i społeczną członków i pracowników. Stosowanie w odniesieniu do tej formy prawnej procedur *in-house* zapewnia więc realizację celów społecznych w ramach udzielanych zamówień publicznych. Podstawą prawną stosowania procedury *in-house* jest art. 67 ust. 1 pkt 12 Pzp.
  5. **Zwolnienie z Pzp w zakresie rewitalizacji** na podstawie art. 4d, ust. 1, pkt 5 Pzp umożliwiający udzielenia zamówienia poza Pzp podmiotom takim jak spółdzielnie socjalne

---

społeczne (zob. Stowarzyszenie na rzecz Spółdzielni socjalnych, Zamówienia społecznie odpowiedzialne, katalog dobrych praktyk, Poznań 2019).

i organizacje pozarządowe jeżeli zamówienia te realizowane są w ramach gminnego programu rewitalizacji, a przedmiot zamówienia pokrywa się ze statutowym zakresem działania podmiotów je wykonujących lub też zamówienia te realizowane są w celu aktywizacji osób zamieszkujących obszar rewitalizacji.

Warto wspomnieć, iż pojęcie „społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne” było interpretowane znacznie szerzej, niż zaprezentowano to powyżej. W tym ujęciu do instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych zaliczyć można – oprócz rozwiązań wskazanych powyżej – także wszelkie rozwiązania stosowane przez Zamawiającego na etapie wyboru Wykonawcy zamówienia publicznego, które eliminują w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego Wykonawców, którzy nienależycie wypełniają obowiązki wynikające z przepisów prawa pracy oraz przepisów związanych z zabezpieczeniem społecznym i zdrowotnym zatrudnionych pracowników. Przepisy takie znaleźć możemy w art. 24 ust. 1 i 5 (podstawy wykluczenia Wykonawcy z postępowania), art. 29 ust. 5 i 6 (opis przedmiotu zamówienia), art. 30a (wymóg dotyczący oznakowania), art. 36aa (podział zamówienia na części), art. 90 (wyjaśnienia dla Zamawiającego), art. 91 (kryteria oceny ofert), art. 142 ust. 5 (zmiana wysokości wynagrodzenia zawartej umowy).

W badaniu zastosowana została węższa definicja społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

### 3.1.3. Podstawy prawne stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym klauzul społecznych

Podstawą prawną stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w Polsce jest przede wszystkim ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. **Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843)** znowelizowana 28 lipca 2016 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020) przenosząca na grunt polskiego systemu prawnego przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. nr 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE.

Wspomniana nowelizacja Pzp wprowadziła niektóre z analizowanych w niniejszym badaniu instrumentów, inne zaś funkcjonowały już wcześniej<sup>8</sup>.

Oprócz tego podstawę stosowania jednego z instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych jest **Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1205, z 2019 r. poz. 2020)**.

Podstawy prawne stosowania poszczególnych instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, wraz z fragmentami aktów prawnych znajdują się w tabeli nr 1 podsumowującej wyniki analizy danych zastanych.

<sup>8</sup> M. Drzewiecki, Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne. Artykuł promocyjny dostarczony przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, 16 marca 2017 r.



### 3.1.4. Funkcje społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych

Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne traktować należy jako jeden z **instrumentów kreowania polityk publicznych opartych o zasadę zrównoważonego rozwoju**<sup>9</sup>, co wskazano m.in. w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) oraz w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014-2020 i w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej (w skrócie KPRES).

Strona | 15

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wskazano, iż **zamówienia publiczne powinny być wykorzystywane przez państwo jako instrument kreujący pożądane zachowania ze strony przedsiębiorców** (s. 221), zaś wśród kierunków interwencji wyznaczonych w Strategii wskazano m.in. *Zwiększenie sprawności funkcjonowania instytucji państwa, w tym administracji*, do którego przypisano m.in. działanie takie jak *Poprawa standardów działania administracji publicznej w zakresie zamówień publicznych – wdrażanie inteligentnych i zrównoważonych zamówień publicznych, klauzule społeczne w zamówieniach publicznych, mechanizmy kontroli rażąco niskiej ceny i zatrudnienia pracowników*. (s. 233).

Z kolei w KPRES (zarówno w wersji obowiązującej w latach 2014-2019, jak i w wersji obowiązującej od lutego 2019 r.) społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne traktowane są przede wszystkim jako **instrument ułatwiający dostęp podmiotom ekonomii społecznej do rynku, a w konsekwencji przyczyniający się do rozwoju tego sektora** (co w KPRES uznawane jest za wartość samą w sobie). W KPRES na lata 2014-2020 wyznaczono m.in. Działanie I.3. Wspieranie rozwoju usług użyteczności publicznej poprzez ekonomię społeczną, w ramach którego podejmowane miały być zadania/działania o charakterze prawno-educacyjnym, m.in.:

*b) przygotowanie i wdrożenie w lokalnych dokumentach planistycznych i rozwoju, w ramach prawa miejscowego, zapisów dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych (określonych w ustawie – Prawo zamówień publicznych) przy zakupie usług społecznych użyteczności publicznej w trybie zamówień publicznych.*  
(...)

*d) organizowanie regionalnych działań edukacyjnych na rzecz zmiany sposobu realizacji zadań użyteczności publicznej poprzez włączenie sektora ekonomii społecznej,*

*e) organizowanie regionalnych działań edukacyjnych i szkoleniowych na rzecz wdrożenia w gminach, powiatach i województwach klauzul społecznych w zamówieniach publicznych jako trwałego elementu realizacji usług użyteczności publicznej.*

<sup>9</sup> Rekomendacje Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczące stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, Warszawa 2019 r.

Ponadto, w KPRES na lata 2014-2020 wyznaczono Działanie II.2. Określenie zasad zamówień publicznych i pomocy publicznej wspierających rozwój ekonomii społecznej, a przewidziane w ramach niego zadania/działania miały mieć charakter zmian legislacyjnych ułatwiających dostęp do zamówień publicznych przedsiębiorstwom społecznym.

W KPRES na lata 2014-2023 obowiązującym od lutego 2019 r. w ramach Działania I.1.1. Opracowanie rozwiązań zapewniających pierwszeństwo podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej oraz realizacji zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego, społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne również traktowane są jako instrument ułatwiający PES dostęp do rynku usług publicznych (usług społecznych użyteczności publicznej), równoważny wobec innych procedur przydzielania PES środków na realizację tych zadań (np. dotacji). Kontynuowane mają być także działania o charakterze promocyjnym/edukacyjnym/szkoleniowym ukierunkowane na przedstawicieli instytucji publicznych. W ramach Działania IV.2.2. Popularyzacja ekonomii społecznej i solidarnej wśród przedstawicieli organów administracji publicznej przewidziano realizację działań wśród władz publicznych oraz urzędników dodatkowo ukierunkowanych na wskazanie korzyści, które mogą być osiągnięte dzięki zleceniu usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego PES-om, a także korzystania ze społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

Każdy z analizowanych dokumentów kładzie zatem nacisk na inną funkcję społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych: kreowanie społecznie pożądanego zachowań przedsiębiorców (zarówno komercyjnych, jak i społecznych) oraz ułatwienie dostępu do zamówień publicznych przedsiębiorstwom społecznym (kosztem przedsiębiorców komercyjnych), wychodząc z założenia, iż przedsiębiorstwa społeczne w większym stopniu niż przedsiębiorstwa komercyjne realizują funkcje integracyjne wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (a więc ich wspieranie jest zasadne). Obydwa te podejścia uwzględnione zostały w autorskiej definicji społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych zaprezentowanej na początku tego rozdziału.

### **Cele społeczne (interes publiczny), do których dąży się stosując społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne to:**

- zwiększenie zatrudnienia lub utrzymanie zatrudnienia przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, mające utrudniony dostęp do rynku pracy (przez zwiększenie ich szans na zatrudnienie u Wykonawcy wykonującego zamówienie publiczne),
- integracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (poprzez zwiększenie ich szans na zatrudnienie u Wykonawcy wykonującego zamówienie publiczne),
- stabilizacja zatrudnienia i sytuacji socjalnej pracowników (poprzez stosowanie rozwiązań ograniczających dostęp do zamówień publicznych przedsiębiorców zatrudniających pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych, nie gwarantujących stabilności zatrudnienia w takim stopniu, jak umowa o pracę),

- ułatwienie dostępu do zamówień publicznych przedsiębiorstwom społecznym (które zatrudniają osoby zagrożone wykluczeniem społecznym w większym stopniu niż przedsiębiorstwa komercyjne),
- ułatwienie dostępu do przestrzeni publicznej i usług osobom niepełnosprawnym (poprzez stosowanie społecznych kryteriów wyboru ofert)<sup>10</sup>.

Na poziomie makrospołecznym osiągnięcie tych celów ma umożliwić trwały, zaawansowany i zrównoważony rozwój, a przy tym osiągnięcie aspektów i celów społecznych Unii Europejskiej<sup>11</sup>.

Warto zaznaczyć, że cele te są osiąganymi niejako przy okazji realizacji zamówienia publicznego. Oprócz zrealizowania zamówienia (np. robót budowlanych) osiągnięty jest także dodatkowy cel w postaci ograniczenia problemów społecznych/poprawy życia mieszkańców (osób zatrudnionych u przedsiębiorcy realizującego zamówienie publiczne).

### **Korzyści wynikające ze stosowania prospołecznych instrumentów w zamówieniach publicznych wskazywane w publikacjach poświęconych temu zagadnieniu to głównie:**

- wzrost zatrudnienia wśród osób bezrobotnych trwale korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, w tym w szczególności w społeczności lokalnej, gdzie realizowane jest zamówienie publiczne,
- zmniejszenie świadczeń pomocy społecznej,
- poprawa funkcjonowania grup defaworyzowanych na rynku pracy,
- promocja przedsiębiorców, którzy zajmują się społeczną i zawodową integracją osób społecznie marginalizowanych,
- zwiększenie stabilności funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Rekomendacje... (Dz. cyt.)

<sup>11</sup> M. Drzewiecki, Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne... (Dz. cyt.)

<sup>12</sup> Zob. Stowarzyszenie na rzecz Spółdzielni socjalnych, Zamówienia społecznie odpowiedzialne, katalog dobrych praktyk, Poznań 2019.

### 3.1.5. Syntetyczne podsumowanie instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych

W tabeli 1 zamieszczonej poniżej przedstawiono w sposób syntetyczny najważniejsze instrumenty społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

Tabela 1. Instrumenty społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych

Instrument SOZP wraz z podstawą prawną jego stosowania	Treść fragmentu aktu prawnego odnoszącego się do instrumentu SOZP	Kto jest beneficjentem zastosowania tego instrumentu?	Charakter instrumentu	Instrument bezpośrednio wspierający PS?
<p><b>tzw. klauzula zastrzeżona</b>, określona w art. 22 ust. 2 i 2a Pzp</p>	<p>2. Zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność, lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w szczególności:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) osób niepełnosprawnych (...);</li> <li>2) bezrobotnych (...);</li> <li>3) osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych (...);</li> <li>4) osób z zaburzeniami psychicznymi (...);</li> <li>5) osób bezdomnych (...);</li> <li>6) osób, które uzyskały w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę Uzupelniającą (...);</li> <li>7) osób do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadających status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia;</li> </ol>	<p>Beneficjentami są Wykonawcy statutowo pełniący – obok funkcji gospodarczej – także funkcję integracyjną wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym np. zakłady pracy chronionej, podmioty prowadzące zakłady aktywności zawodowej, przedsiębiorstwa społeczne zatrudniające osoby zagrożone wykluczeniem społecznym.</p>	<p>Fakultatywny.</p>	<p>Tak. Instrument bezpośrednio wspiera przedsiębiorstwa społeczne poprzez eliminację w procesie ubiegania się o zamówienia publiczne konkurencji w postaci przedsiębiorstw komercyjnych nie realizujących funkcji integracyjnej wobec znacznej grupy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.</p>

Instrument SOZP wraz z podstawą prawną jego stosowania	Treść fragmentu aktu prawnego odnoszącego się do instrumentu SOZP	Kto jest beneficjentem zastosowania tego instrumentu?	Charakter instrumentu	Instrument bezpośrednio wspierający PS?
	<p>8) osób będących członkami mniejszości znajdującej się w niekorzystnej sytuacji, w szczególności będących członkami mniejszości narodowych i etnicznych (...)</p> <p>2a. Zamawiający określa minimalny procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej kategorii, o których mowa w ust. 2, nie mniejszy niż 30%, osób zatrudnionych przez zakłady pracy chronionej lub wykonawców albo ich jednostki, o których mowa w ust. 2.</p>			
<p><b>tzw. klauzula pracownicza</b>, określona w art. 29 ust. 3a Pzp</p>	<p>3a. Zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, 1000, 1076, 1608 i 1629).</p>	<p>Beneficjentami są Wykonawcy zatrudniający pracowników na podstawie umowy o pracę lub MSP, w tym w szczególności mikroprzedsiębiorstwa, w których czynności wskazane przez Zamawiającego wykonywane są przez samego przedsiębiorcę (właściciela firmy).</p>	<p>Obowiązkowy.</p>	<p>Nie.</p>
<p><b>tzw. klauzula zatrudnieniowa</b>, określona w art. 29 ust. 4 Pzp</p>	<p>4. Zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, które mogą obejmować aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, związane z innowacyjnością lub zatrudnieniem, w szczególności dotyczące zatrudnienia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) bezrobotnych (...);</li> <li>2) młodocianych (...);</li> </ol>	<p>Beneficjentami są Wykonawcy zatrudniający osoby zagrożone wykluczeniem społecznym.</p>	<p>Fakultatywny.</p>	<p>Częściowo. PS mogą być beneficjentem tego instrumentu, gdyż zatrudniają osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Zastosowanie tego instrumentu nie ogranicza jednak dostępu do zamówienia publicznego przedsiębiorstwom</p>



Instrument SOZP wraz z podstawą prawną jego stosowania	Treść fragmentu aktu prawnego odnoszącego się do instrumentu SOZP	Kto jest beneficjentem zastosowania tego instrumentu?	Charakter instrumentu	Instrument bezpośrednio wspierający PS?
	3) osób niepełnosprawnych (...); 4) innych osób niż określone w pkt 1, 2 lub 3, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (...) lub we właściwych przepisach państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.			komercyjnym, o ile zatrudniają lub zatrudnią one do jego realizacji osoby zagrożone wykluczeniem społecznym.
tzw. klauzula usługowa, określona w art. 138p Pzp.	1. Zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne objęte kodami CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, od 85000000-9 do 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8, określonymi we Wspólnym Słowniku Zamówień, mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, którzy spełniają łącznie następujące warunki: 1) celem ich działalności jest realizacja zadań w zakresie użyteczności publicznej związanej ze świadczeniem tych usług oraz społeczna i zawodowa integracja osób (...); 2) nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich	Beneficjentami są Wykonawcy – przedsiębiorstwa społeczne.	Fakultatywny.	Tak. Instrument bezpośrednio wspiera przedsiębiorstwa społeczne poprzez eliminację w procesie ubiegania się o zamówienia publiczne konkurencji w postaci przedsiębiorstw komercyjnych.





Instrument SOZP wraz z podstawą prawną jego stosowania	Treść fragmentu aktu prawnego odnoszącego się do instrumentu SOZP	Kto jest beneficjentem zastosowania tego instrumentu?	Charakter instrumentu	Instrument bezpośrednio wspierający PS?
	<p>udziałowców, akcjonariuszy i pracowników; 3) struktura zarządzania nimi lub ich struktura własnościowa opiera się na współzarządzaniu w przypadku spółdzielni, akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co wykonawca określa w swoim statucie; 4) w ciągu ostatnich 3 lat poprzedzających dzień wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na usługi społeczne nie udzielono im zamówienia na podstawie tego przepisu przez tego samego zamawiającego. (...)</p>			
<p><b>Kryterium społeczne</b>, rozumiane jako kryterium wyboru ofert odnoszące się do aspektu społecznego, w szczególności w zakresie integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, dostępności dla osób niepełnosprawnych lub uwzględniania potrzeb użytkowników, określone w art. 91 ust. 2 pkt 2 Pzp.</p>	<p>2. Kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: (...) 2) aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna osób, o których mowa w art. 22 ust. 2, dostępność dla osób niepełnosprawnych lub uwzględnianie potrzeb użytkowników;</p>	<p>Beneficjentami są Wykonawcy, którzy zdecydują się na zatrudnienie na okres realizacji zamówienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.</p>	<p>Fakultatywny.</p>	<p>Nie.</p>
<p><b>Inne instrumenty w zakresie zlecenia usług</b>, możliwe do zastosowania w ramach udzielania zamówień publicznych poniżej progu stosowania ustawy Pzp (przy zachowaniu zasad udzielania</p>	<p>Art. 15a. 1. Jednostka sektora finansów publicznych udzielając zamówienia, które nie podlega ze względu na jego wartość ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 i 2018), może</p>	<p>Beneficjentami są Wykonawcy – spółdzielnie socjalne (typ przedsiębiorstwa społecznego).</p>	<p>Fakultatywny.</p>	<p>Tak. Instrument bezpośrednio wspiera spółdzielnie socjalne poprzez eliminację w procesie ubiegania się o zamówienia publiczne konkurencji</p>



Instrument SOZP wraz z podstawą prawną jego stosowania	Treść fragmentu aktu prawnego odnoszącego się do instrumentu SOZP	Kto jest beneficjentem zastosowania tego instrumentu?	Charakter instrumentu	Instrument bezpośrednio wspierający PS?
zamówień publicznych oraz norm wynikających z innych aktów prawnych). Do instrumentów tego typu zaliczyć można art. 15a ustawy o spółdzielniach socjalnych.	zastrzec, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie spółdzielnie socjalne, działające na podstawie ustawy lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, z uwzględnieniem przepisów art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. 2. Informacja o zastrzeżeniu, o którym mowa w ust. 1, musi znaleźć się we wniosku o uruchomienie procedury udzielenia zamówienia publicznego oraz w odpowiednich dokumentach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.			w postaci przedsiębiorstw komercyjnych.
<b>Procedura <i>in-house</i></b> , w przypadku spółdzielni socjalnych współtworzonych przez JST. Podstawą prawną stosowania procedury <i>in-house</i> jest art. 67 ust. 1 pkt 12 Pzp.	1. Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: (...) 12) zamówienie udzielane jest przez zamawiającego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a, osobie prawnej, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki: a) zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jest również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje	Beneficjentami są Wykonawcy – podmioty kontrolowane przez Zamawiającego.	Fakultatywny.	Częściowo. Beneficjentem procedury <i>in-house</i> mogą być zarówno przedsiębiorstwa społeczne, w których udziałowcem jest JST udzielający zamówienia publicznego, jak i innego typu podmioty np. spółki z o.o. nie będące przedsiębiorstwami społecznymi kontrolowane przez Zamawiającego.



Instrument SOZP wraz z podstawą prawną jego stosowania	Treść fragmentu aktu prawnego odnoszącego się do instrumentu SOZP	Kto jest beneficjentem zastosowania tego instrumentu?	Charakter instrumentu	Instrument bezpośrednio wspierający PS?
	<p>inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób, b) ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w lit. a, c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.</p>			
<p><b>zwolnienie z Pzp w zakresie rewitalizacji</b> na podstawie art. 4d, ust. 1 pkt 5 Pzp</p>	<p>1. Ustawy nie stosuje się do zamówień o wartości mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8: (...) 5) których przedmiotem są usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o których mowa odpowiednio w rozdziałach 4 i 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1398), jeżeli zamówienia te udzielane są: a) przez gminę lub gminne jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym, a przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy lub</p>	<p>Beneficjentami są Wykonawcy – spółdzielnie socjalne lub organizacje pozarządowe (typy przedsiębiorstwa społecznego).</p>	<p>Fakultatywny.</p>	<p>Tak. Instrument bezpośrednio wspiera spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe poprzez eliminację w procesie ubiegania się o zamówienia publicznej konkurencji w postaci przedsiębiorstw komercyjnych.</p>

<b>Instrument SOZP wraz z podstawą prawną jego stosowania</b>	<b>Treść fragmentu aktu prawnego odnoszącego się do instrumentu SOZP</b>	<b>Kto jest beneficjentem zastosowania tego instrumentu?</b>	<b>Charakter instrumentu</b>	<b>Instrument bezpośrednio wspierający PS?</b>
	b) w celu aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji;			

Źródło: opracowanie własne.



### 3.1.6. Przyczyny niewielkiej skali stosowania przez JST społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych i proponowane sposoby rozwiązania problemu

Zgodnie z wnioskami pokontrolnymi Najwyższej Izby Kontroli<sup>13</sup> (dotyczącymi wszak okresu sprzed nowelizacji Pzp wprowadzającej niektóre z instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych do polskiego porządku prawnego) oraz wnioskami płynącymi z najbardziej aktualnych badań dotyczących społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych<sup>14</sup>, **skala ich zastosowania jest w Polsce bardzo niska**. Zgodnie z przytaczanymi w tym ostatnim opracowaniu danymi Urzędu Zamówień Publicznych, w 2017 r. społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne stanowiły 17% spośród wszystkich, zaś ich wartość wyniosła 26% wszystkich zamówień publicznych udzielonych w Polsce przeprowadzonych w trybie przewidzianym w Pzp. Co gorsza, na wynik 17% wpłynęły jednak w przeważającej mierze zamówienia z klauzulą pracowniczą (zwaną również klauzulą płacową), stanowiące najślabszy instrument integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym spośród analizowanych oraz taki, który nie wpływa bezpośrednio na rozwój przedsiębiorczości społecznej. **Liczba zamówień, w których w 2017 r. wykorzystane zostały inne kryteria społeczne (z wyjątkiem wspomnianego instrumentu opisanego w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp) to zaledwie 4,5%**<sup>15</sup>.

Autorzy przywoływanego już opracowania „Zamówienia społecznie odpowiedzialne, katalog dobrych praktyk” na podstawie doświadczeń z realizacji projektu „Społecznie przede wszystkim! Usługi społeczne w rękach podmiotów ekonomii społecznej - efektywne mechanizmy zlecania na bazie doświadczeń zagranicznych jednostek samorządu terytorialnego” przedstawiają **wnioski na temat problemów utrudniających szersze stosowanie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w Polsce. Są wśród nich m.in.:**

- *przyzwyczajenie pracowników JST zaangażowanych w proces udzielania zamówień publicznych do istniejących procedur,*
- *obawy związane z brakiem możliwości skutecznej weryfikacji spełniania przez wykonawców prospołecznych warunków udziału w postępowaniu,*
- *tendencję do wyboru mniej czasochłonnych rozwiązań,*
- *obawy związane z sytuacją rynkową, która charakteryzuje się małą liczbą wykonawców zdolnych do realizacji zamówienia publicznego skłonnych do złożenia oferty,*

<sup>13</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną, Warszawa 2017 r.

<sup>14</sup> Stowarzyszenie na rzecz Spółdzielni socjalnych, Zamówienia... (Dz. cyt.)

<sup>15</sup> Tamże.

- *brak wiedzy dotyczącej osób zagrożonych lub dotkniętych wykluczeniem społecznym, które mogłyby być zaangażowane w realizację przedmiotu zamówienia publicznego,*
- *brak praktycznych umiejętności związanych ze stosowaniem przepisów odnoszących się do społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych,*
- *brak jednostki odpowiedzialnej za koordynowanie wdrażania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w strukturze organizacyjnej JST.*

*Jednocześnie dało się zauważyć, że po stronie potencjalnych wykonawców społecznie odpowiedzialnych zamówień istnieje problem związany z brakiem zainteresowania ubieganiem się o zamówienia publiczne, co można powiązać z nieznaną przepisów prawa zamówień publicznych oraz obawami przed udziałem w czasochłonnej i skomplikowanej procedurze przetargowej. Ta niechęć do zamówień wśród potencjalnych wykonawców zamówień społecznie odpowiedzialnych również potęguje obawy po stronie zamawiających<sup>16</sup>.*

Równocześnie autorzy opracowania **wypracowali szereg rekomendacji, których wdrożenie pozwoliłoby na zwiększenie skali stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych wśród JST. Są to m.in.:**

- powołanie stowarzyszenia wspierającego JST i wykonawców zamówień społecznych,
- opracowanie opinii, opracowań i wzorów dobrych praktyk oraz ich publikowanie przez Urząd Zamówień Publicznych,
- organizacja wsparcia dla Zamawiających ze strony regionalnych izb obrachunkowych,
- opracowanie przez Zamawiających wewnętrznych uregulowań zasad udzielania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych,
- szersze stosowanie rozwiązań prospołecznych przy udzielaniu zamówień niepodlegających Pzp,
- sporządzanie przez Zamawiających planów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych,
- powołanie u Zamawiających koordynatorów do spraw społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych,
- prowadzenie i upowszechnianie rejestru przedsiębiorstw społecznych (potencjalnych beneficjentów niektórych instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych),
- realizacja szkoleń i doradztwa dla wykonawców społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

---

<sup>16</sup> Tamże.



## 3.2. Opis wyników badania ilościowego w jednostkach samorządu terytorialnego

### 3.2.1. Struktura próby badawczej

Informacje dotyczące typów JST, które wzięły udział w badaniu ilościowym przedstawiono w tabeli 2 zamieszczonej poniżej.

Tabela 2. Struktura uczestników badania ilościowego w JST

Typ JST	Liczba w próbie
Jednostka gminna	36
Miasto na prawach powiatu	1
Jednostka powiatowa	6
Suma	43

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

### 3.2.2. Skala stosowania klauzul społecznych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych wśród gmin i powiatów z terenu województwa podlaskiego w 2018 roku

Spośród gmin i powiatów z terenu województwa podlaskiego, które wzięły udział w badaniu, **tylko jedna jednostka – Urząd Miejski w Białymstoku – przeprowadziła w 2018 roku społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne.**

### 3.2.3. Rodzaje klauzul społecznych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych zastosowane przez gminy i powiaty z terenu województwa podlaskiego w 2018 r.

Urząd Miejski w Białymstoku w 2018 roku **trzykrotnie zastosował tzw. klauzulę zatrudnieniową (zgodnie z art. 29. ust.4 ustawy PZP)**. Zamówienia, w których zastosowano wspomnianą procedurę, zostały udzielone w ramach postępowań przetargowych przeprowadzonych w oparciu o Prawo Zamówień Publicznych.

### 3.2.4. Rodzaje usług, dostaw, robót budowlanych, w których zastosowano społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne, które były zlecane w 2018 r. przez gminy i powiaty z terenu województwa podlaskiego.

Urząd Miejski w Białymstoku zlecił w ramach postępowań, w których zastosował społecznie odpowiedzialne zamówienia, realizację następujących zadań:

- bieżące utrzymanie osadnika piasku (kody CPV główne: 90641000-2 - usługi oczyszczania kanałów ściekowych, 90511000-2 - usługi wywozu odpadów),

- utrzymanie i konserwację Miejskich Kanałów Technologicznych (kody CPV główne: 50332000-1 - usługi w zakresie konserwacji infrastruktury telekomunikacyjnej, 45231000-5 - roboty budowlane w zakresie budowy rurociągów, ciągów komunikacyjnych i linii energetycznych),
- druk i dostawę publikacji: śpiewnika (kod CPV: 22900000-9 - Różne druki).

Nie zostały one jednak ostatecznie zlecone do realizacji przedsiębiorstwom społecznym.

### 3.2.5. Skala realizacji przez przedsiębiorstwa społeczne zamówień gmin i powiatów z terenu województwa podlaskiego w 2018 r.

**Żadne zamówienie spośród zrealizowanych w 2018 roku przez gminy i powiaty z terenu województwa podlaskiego, które wzięły udział w badaniu, nie zostało udzielone przedsiębiorstwu społecznemu.** Tym samym, w 2018 r. przedsiębiorstwa społeczne nie realizowały na rzecz gmin i powiatów z terenu województwa podlaskiego, które wzięły udział w badaniu, żadnego rodzaju usług, dostaw czy robót budowlanych.

Ogółem w gminach i powiatach z terenu województwa podlaskiego, które wzięły udział w badaniu, w 2018 roku przeprowadzono 637 postępowań przetargowych w oparciu o ustawę PZP, zrealizowano 11 usług społecznych w oparciu o art. 138o ustawy PZP oraz zlecono ponad 4806 zamówień poniżej progu zgodnie z art.4 pkt 8 ustawy PZP (do 30 tys. euro)<sup>17</sup>.

**Gminy i powiaty z terenu województwa podlaskiego, które wzięły udział w badaniu, nie stosowały w 2018 roku w kryteriach oceny ofert żadnego typu preferencji dla przedsiębiorstw społecznych.**

### 3.2.6. Przyczyny niestosowania klauzul społecznych oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych

**Spośród przyczyn niestosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w zamówieniach publicznych gminy i powiaty z województwa podlaskiego, które wzięły udział w badaniu, wskazywały najczęściej brak precyzyjnych regulacji prawnych dotyczących społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych (20,3%) oraz brak wykonawców, którzy mogliby skorzystać ze społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych (20,3%).** Nieco rzadziej wskazywano takie powody, jak brak wiedzy, w jaki sposób stosować instrumenty społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych (15,9%), ryzyko niskiej jakości usług, robót budowlanych lub produktów dostarczonych przez podmiot ekonomii społecznej (15,9%) oraz to, że wykorzystanie instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych ogranicza wolną konkurencję (15,9%).

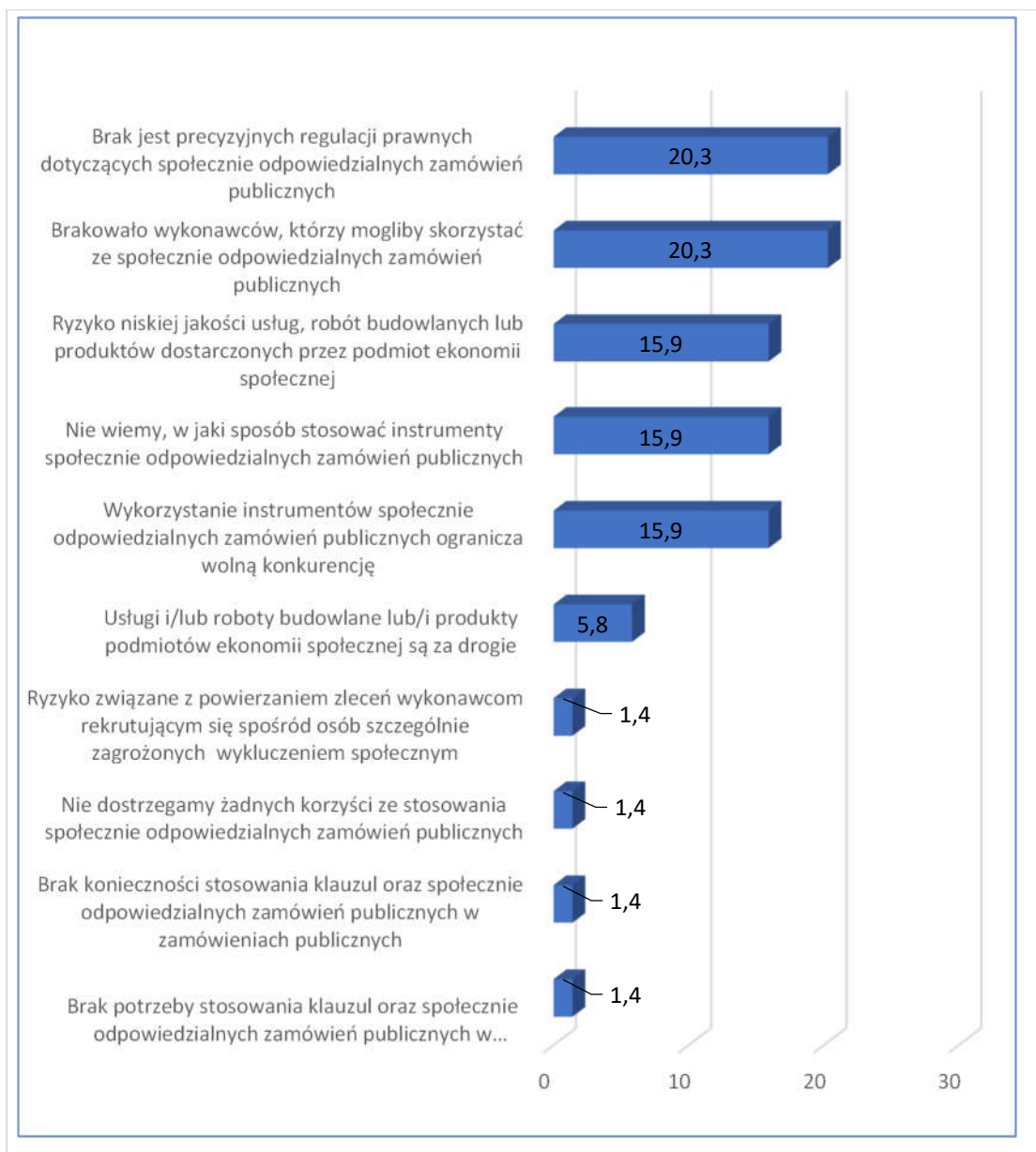
<sup>17</sup> Dziewięć jednostek nie podało liczby zamówień poniżej progu zgodnie z art.4 pkt 8 ustawy PZP (do 30 tys. euro).

W czterech przypadkach, jako przyczynę niestosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w zamówieniach publicznych, wskazano to, że usługi i/lub roboty budowlane lub/i produkty podmiotów ekonomii społecznej są za drogie (5,8%). W pojedynczych przypadkach wskazano na następujące powody: brak potrzeby stosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w zamówieniach publicznych (1,4%), brak konieczności stosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w zamówieniach publicznych (1,4%), nie dostrzeganie żadnych korzyści ze stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych (1,4%) oraz ryzyko związane z powierzaniem zleceń wykonawcom rekrutującym się spośród osób szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym – związane z zakładanym większym prawdopodobieństwem nie wywiązywaniem się przez nich z powierzonych im zadań niż w przypadku pracowników, którzy nie rekrutują się z tej grupy (1,4%). Szczegółowy rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn niestosowania klauzul społecznych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych zaprezentowano na wykresie 1 zamieszczonym na kolejnej stronie.

Strona | 29

Warto zauważyć, że żaden przedstawiciel JST, które wzięły udział w badaniu, nie wskazał jako przyczyny niestosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w zamówieniach publicznych, braku wiedzy o możliwości ich stosowania. Wyniki uzyskane w tym obszarze zostały zobrazowane na wykresie 1 zamieszczonym na kolejnej stronie.

Wykres 1. Przyczyny niestosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w zamówieniach publicznych zrealizowanych przez JST w 2018 roku (N=43, dane w %, dane nie sumują się do 100, gdyż respondenci mogli wybrać więcej niż 1 odpowiedź).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania.

### 3.2.7. Korzyści ze stosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

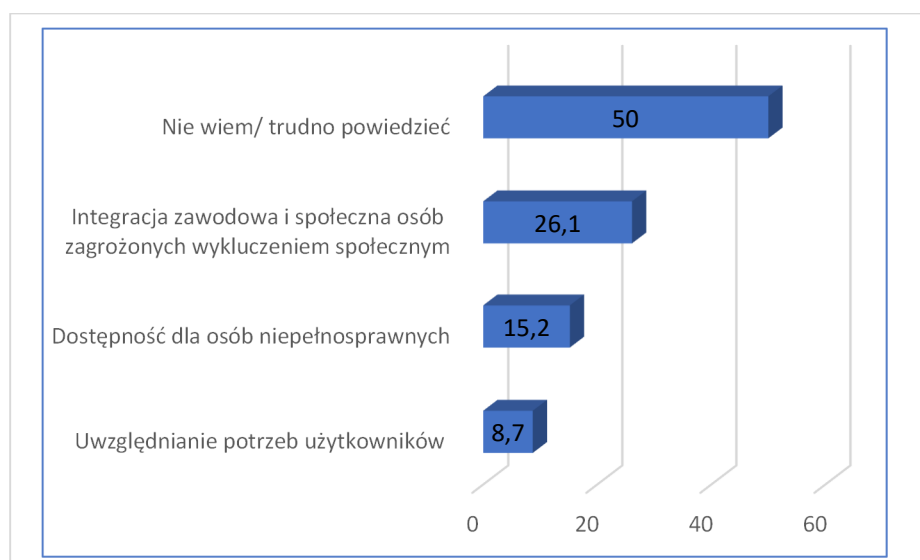
Jedyną jednostką samorządu terytorialnego, która w 2018 roku zrealizowała społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne - Urząd Miejski w Białymstoku – zadeklarowała dostrzeżenie następujących korzyści ze stosowania instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych:

- stabilizację zatrudnienia i sytuacji socjalnej pracowników,
- zmniejszenie świadczeń pomocy społecznej.

### 3.2.8. Aspekty społeczne, które mogłyby zwiększyć szanse na realizację usług przez przedsiębiorstwa społeczne.

**Najczęściej wskazywanym aspektem społecznym, który mógłby zwiększyć szanse na realizację usług przez PS wskazywanym przez przedstawicieli JST była integracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (26,1%).** Rzadziej wskazywano dostępność dla osób niepełnosprawnych (15,2%) oraz uwzględnianie potrzeb użytkowników (8,7%). Należy podkreślić, że w aż połowie przypadków wskazano odpowiedź nie wiem/trudno powiedzieć (50%). Szczegółowy rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące aspektów społecznych, które mogłyby zwiększyć szanse na realizację usług przez przedsiębiorstwa społeczne zaprezentowano na wykresie 2 zamieszczonym poniżej.

Wykres 2. Aspekty społeczne, które mogłyby zwiększyć szanse na realizację usług przez przedsiębiorstwa społeczne (N=43, dane w %, Dane nie sumują się do 100, gdyż respondenci mogli wybrać więcej niż 1 odpowiedź).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania.



### 3.2.9. Formy wsparcia w zakresie stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych preferowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

**Spośród form wsparcia w zakresie stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych przedstawiciele gmin i powiatów z województwa podlaskiego, które wzięły udział w badaniu, wskazywali najczęściej na konieczność opracowania opinii, opracowań i wzorów dobrych praktyk oraz ich publikowanie przez Urząd Zamówień Publicznych (38,6%).** Rzadziej jako preferowaną formę wsparcia wskazywano organizację wsparcia (doradczego i szkoleniowego) dla JST ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej (18,2%). W dalszej kolejności wskazywano na zapotrzebowanie na takie formy wsparcia, jak: prowadzenie i upowszechnianie rejestru przedsiębiorstw społecznych (9,1%), wsparcie dla JST w zakresie opracowania wewnętrznych uregulowań zasad udzielania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych (8%), organizacja wsparcia (doradczego i szkoleniowego) dla JST ze strony Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej (6,8%) oraz powołanie stowarzyszenia wspierającego JST i wykonawców społecznie odpowiedzialnych zamówień społecznych (6,8%), a także wsparcie dla JST w zakresie szerszego stosowania rozwiązań prospołecznych przy udzielaniu zamówień niepodlegających PZP (3,4%).

Przedstawiciel jednej z JST wskazał na potrzebę wprowadzenia rozwiązań systemowych, w tym ulg podatkowych dla wykonawców zatrudniających pracowników szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym, dzięki którym będą mogli zaoferować realizację zamówień publicznych w znacznie korzystniejszych cenach niż wykonawcy nie zatrudniający pracowników zagrożonych wykluczeniem (1,1%). W 7 przypadkach, przedstawiciele JST na pytanie o preferowane formy wsparcia wskazali odpowiedź nie wiem/trudno powiedzieć (8%).

Szczegółowy rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące form wsparcia w zakresie stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych zaprezentowano na wykresie 3 zamieszczonym na kolejnej stronie.

Wykres 3. Formy wsparcia w zakresie stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych preferowane przez JST (N = 43, dane w %, dane nie sumują się do 100, gdyż respondenci mogli wybrać więcej niż 1 odpowiedź).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania.

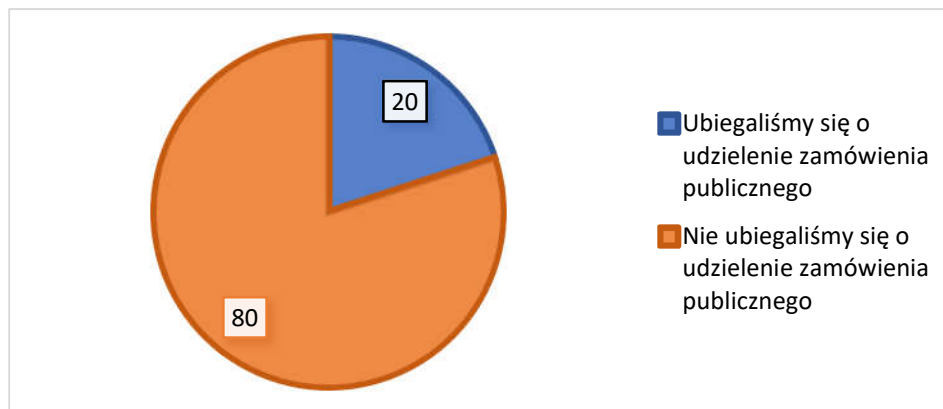
### 3.3. Opis wyników badania ilościowego w przedsiębiorstwach społecznych

#### 3.3.1. Udział przedsiębiorstw społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych

O udzielenie zamówienia publicznego nie ubiegała się w 2018 roku zdecydowana większość przedsiębiorstw społecznych, które wzięły udział w badaniu (80%). **O udzielenie zamówienia**

publicznego ubiegało się w sumie 6 przedsiębiorstw społecznych (20%). Rozkład odpowiedzi na pytanie o udział przedsiębiorstw społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ogólnej liczbie PS biorących udział w badaniu zaprezentowano na wykresie 4 zamieszczonym poniżej.

Wykres 4. Odsetek PS, które w 2018 roku brały udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (N=30, dane w %). Strona | 34



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania.

### 3.3.2. Typ zamówień publicznych, o jakie ubiegały się PS w 2018 roku.

Sześć przedsiębiorstw społecznych, które starały się o realizację zamówienia publicznego w 2018 roku, ubiegało się o zamówienia w zakresie: dostawy produktów (1 PS), robót budowlanych (1 PS), usług cateringowych/restauracyjnych (1 PS), usług transportowych (1 PS). Przedstawiciele dwóch PS nie pamiętali, o jaki typ zamówienia publicznego się ubiegali i wskazali odpowiedź nie wiem/ trudno powiedzieć.

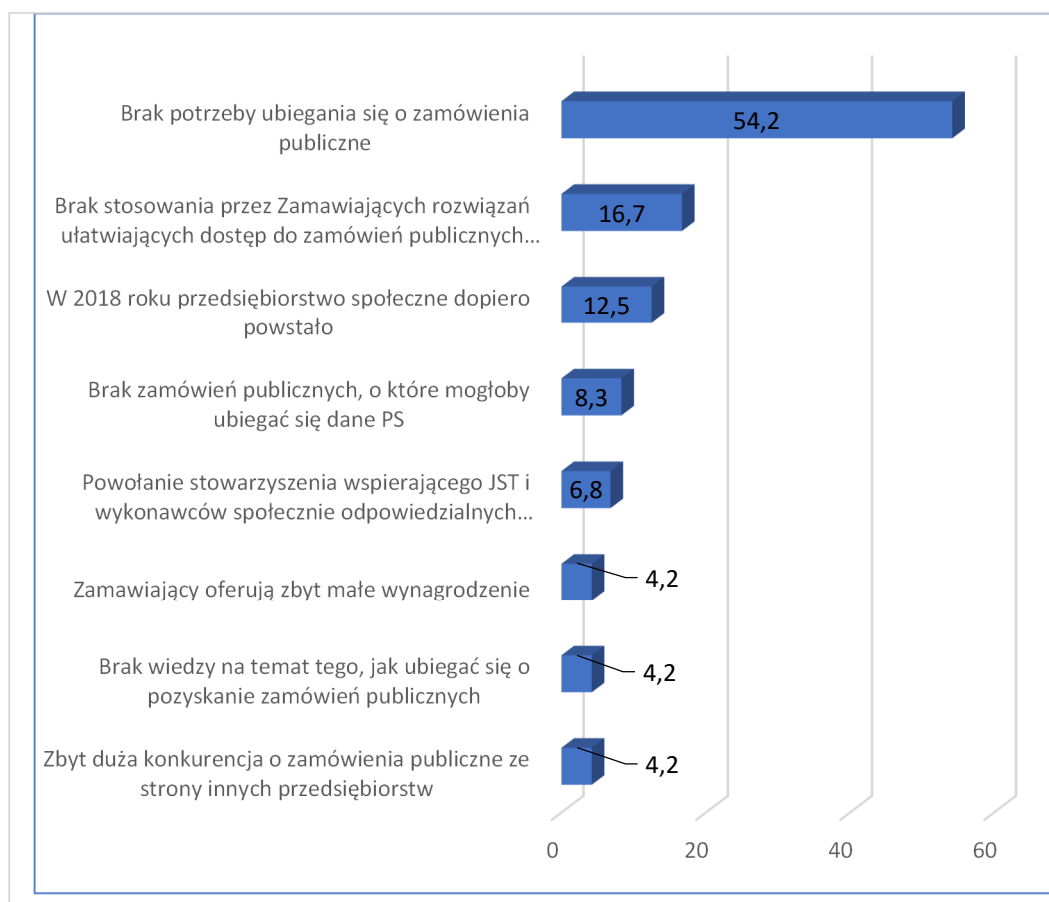
### 3.3.3. Przyczyny nie ubiegania się przez PS o zamówienia publiczne w 2018 roku.

Większość spośród przedstawicieli dwudziestu czterech przedsiębiorstw społecznych, które wzięły udział w badaniu i nie ubiegały się w 2018 roku o udzielenie zamówienia publicznego (13 przedstawicieli PS) zadeklarowała, że nie widzieli potrzeby, by ubiegać się o zamówienia publiczne (w tym, jako przyczynę podawano, że działają w sektorze prywatnym, są zbyt małym podmiotem lub nie podano przyczyny). W czterech przypadkach jako przyczynę nie ubiegania się przez PS o zamówienia publiczne wskazano brak stosowania przez Zamawiających rozwiązań ułatwiających dostęp do zamówień publicznych przedsiębiorstwom społecznym. W dwóch przypadkach, jako przyczyną nie ubiegania się o zamówienia publiczne wskazano brak zamówień publicznych, o które mogłoby ubiegać się dane PS. Również w dwóch przypadkach przedstawiciele PS zadeklarowali, że procedury pozyskiwania zamówień publicznych są zbyt skomplikowane dla danego przedsiębiorstwa społecznego.

W pojedynczych przypadkach, jako przyczynę nie ubiegania się o zamówienia publiczne wskazano: zbyt dużą konkurencję o zamówienia publiczne ze strony innych przedsiębiorstw, brak wiedzy na temat tego, jak ubiegać się o pozyskanie zamówień publicznych, to, że Zamawiający oferują zbyt małe wynagrodzenie oraz brak czasu na staranie się o pozyskanie zamówień publicznych. W przypadku trzech PS wskazano, że w 2018 roku przedsiębiorstwo dopiero powstało i z tego powodu nie ubiegało się o realizację zamówień publicznych. Uzyskane wyniki przedstawione zostały na wykresie 5 zamieszczonym poniżej.

Strona | 35

Wykres 5. Przyczyny nie ubiegania się PS o zamówienia publiczne w 2018 roku (n = 24, dane w %, dane nie sumują się do 100, gdyż respondenci mogli wybrać więcej niż 1 odpowiedź).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania.

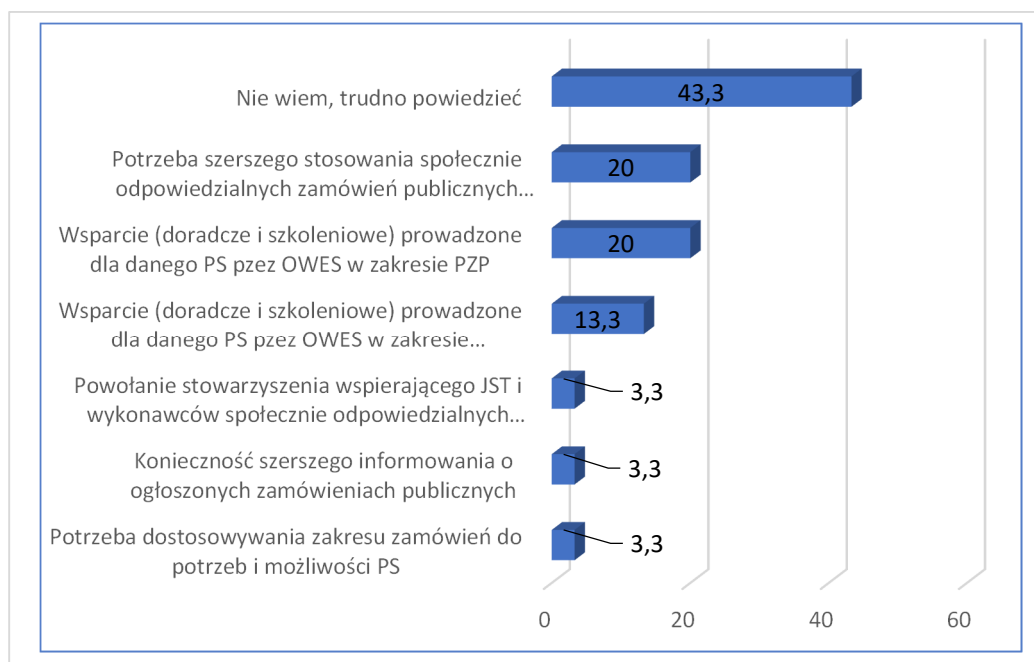
### 3.3.4. Formy wsparcia w zakresie ubiegania się o zamówienia publiczne preferowane przez przedsiębiorstwa społeczne.

Spośród form wsparcia w zakresie ubiegania się o zamówienia publiczne preferowane było wsparcie (doradcze i szkoleniowe) prowadzone dla danego przedsiębiorstwa społecznego przez Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w zakresie: prawa zamówień publicznych (6 wskazań) lub w zakresie przygotowywania ofert przetargowych (4 wskazania). Ponadto przedstawiciele przedsiębiorstw społecznych zadeklarowali potrzebę

szerszego stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych ułatwiających dostęp do nich przedsiębiorstwom społecznym (6 wskazań). Należy równocześnie podkreślić, że blisko połowa przedstawicieli PS, którzy wzięli udział w badaniu, **nie potrafiła wskazać formy wsparcia, dzięki której mogliby zwiększyć swoją aktywność w obszarze ubiegania się o zamówienia publiczne i wskazali odpowiedź nie wiem/ trudno powiedzieć (13 przedstawicieli PS).**

W pojedynczych przypadkach przedstawiciele przedsiębiorstw społecznych, którzy wzięli udział w badaniu, wskazywali na potrzebę dostosowywania zakresu zamówień do potrzeb i możliwości przedsiębiorstw społecznych, konieczność szerszego informowania o zamówieniach publicznych oraz potrzebę powołania stowarzyszenia wspierającego JST i wykonawców społecznie odpowiedzialnych zamówień społecznych. Uzyskane wyniki przedstawione zostały na wykresie 6 zamieszczonym poniżej.

Wykres 6. Formy wsparcia w zakresie ubiegania się o zamówienia publiczne preferowane przez PS (N = 30, dane w %, dane nie sumują się do 100, gdyż respondenci mogli wybrać więcej niż 1 odpowiedź).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania.

### 3.4. Opis wyników badania jakościowego – studia przypadku wybranych JST

Na podstawie wyników badania, do analizy studiów przypadku wybrano:

- Urząd Gminy w Filipowie,
- Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach,
- Urząd Miejski w Białymstoku.

W ramach analizy studiów przypadku uwzględniono jedną (i jedyną) jednostkę samorządu terytorialnego, która w 2018 roku realizowała odpowiedzialne społecznie zamówienia



publiczne – Urząd Miejski w Białymstoku - oraz dwie jednostki, które tego typu zamówień nie prowadziły. Biorąc pod uwagę, że nawet w tej JST, która w 2018 roku przeprowadziła społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne, ich liczba była po pierwsze bardzo niewielka, a po drugie Zamawiający zdecydował się na zastosowanie tylko jednego instrumentu społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, jakim była tzw. klauzula zatrudnieniowa), wszystkie przeprowadzone studia przypadku przyczyniły się *de facto* do pogłębienia diagnozy przyczyn braku stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych przez JST.

### 3.4.1. Urząd Miejski w Białymstoku

Białystok jest stolicą województwa podlaskiego i siedzibą władz ziemskiego powiatu białostockiego. Liczba ludności miasta według stanu na dzień 30.06.2019 r. wynosiła 297,4 tys. osób, co stanowiło 25,2% ogółu mieszkańców województwa podlaskiego. Stopa bezrobocia w mieście wynosiła we wrześniu 2019 roku 5,5% i była niższa od stopy bezrobocia notowanego ogółem w województwie podlaskim (6,9%). We wrześniu 2019 roku w rejestrze REGON było zarejestrowanych 37,3 tys. podmiotów gospodarki narodowej z siedzibą w Białymstoku, co stanowiło 35% podmiotów zarejestrowanych w REGON ogółem w województwie podlaskim<sup>18</sup>.

W 2018 roku Urząd Miejski w Białymstoku przeprowadził 186 postępowań przetargowych w oparciu o ustawę PZP oraz udzielił 9 usług społecznych w oparciu o art. 138o ustawy PZP i 374 zamówień poniżej progu zgodnie z art.4 pkt 8 ustawy PZP. W trzech zamówieniach przeprowadzonych w 2018 zastosowano tzw. klauzulę zatrudnieniową (zgodnie z art. 29. ust.4 ustawy PZP).

**Na podstawie analizy przypadku można wskazać następujące przyczyny niewielkiej aktywności JST i podmiotów ekonomii społecznej w zakresie realizacji zamówień publicznych ogłaszanych przez podlaskie JST:**

- bardzo mała liczba przedsiębiorstw społecznych zainteresowanych realizacją zamówień publicznych prowadzonych przez JST (nawet mimo zastosowania preferencyjnych warunków!),
- bardzo mała liczba osób, które z jednej strony znajdują się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, zwłaszcza osób bezrobotnych, a z drugiej strony byłyby zainteresowane podjęciem zatrudnienia,
- mała aktywność podmiotów ekonomii społecznej na rynku zamówień publicznych,
- specyfika zamówień publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i jednostki im podległe – zamówienia dotyczą najczęściej robót drogowych, budowlanych, zadań związanych z oczyszczaniem miasta, które niejako ze

<sup>18</sup> Opracowano na podstawie danych udostępnianych przez Urząd Statystyczny w Białymstoku.

swej natury wymagają sprawności fizycznej od osób je wykonujących - w ich przypadku istnieje bardzo ograniczona możliwość wykonywania tych prac przez osoby z niepełnosprawnością.

Przedstawiciele samorządu terytorialnego w Białymstoku biorący udział w badaniu byli otwarci na stosowanie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. Przedstawicielka Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Białymstoku pozytywnie oceniła rezultaty, jakie przynosi stosowanie tzw. klauzuli pracowniczej w zamówieniach na roboty budowlane (jej stosowanie jest obligatoryjne). W jej opinii wprowadzenie tej klauzuli przyczyniło się do większej stabilizacji sytuacji pracowników zatrudnianych przy wykonywaniu robót budowlanych, w tym do zwiększenia otrzymywanych przez nich wynagrodzeń. Równocześnie uzyskano opinię, że zasadność zastosowania zamówień społecznie odpowiedzialnych powinna być każdorazowo rozpatrywana pod kątem rodzaju/ przedmiotu zamówienia. Jednostki samorządu w Białymstoku, przede wszystkim Ośrodek Pomocy Społecznej, podejmują niekiedy współpracę z organizacjami pozarządowymi, głównie w ramach realizacji projektów nakierowanych na aktywizację zawodową osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Zadeklarowano w tym kontekście narastający problem z dotarciem do osób chcących przejść proces aktywizacji. Wskazano jednocześnie na brak orientacji w zakresie tego, jakie podmioty ekonomii społecznej działają na lokalnym rynku, jaka jest ich specyfika i potencjał w zakresie realizacji zamówień publicznych.

W opinii przedstawicieli JST podmioty ekonomii społecznej zainteresowane realizacją zadań, które są przedmiotem zamówień publicznych powinny wykazywać się większą inicjatywą i aktywnością na polu ubiegania się o zamówienia publiczne, w tym nie tylko oczekiwać na to, że Zamawiający określi jakieś preferencyjne dla nich warunki udziału w postępowaniu, ale też korzystać z przysługującego każdemu podmiotowi prawa wglądu do specyfikacji ogłoszonych zamówień czy wnoszenia uwag do specyfikacji, przez które podmioty te mogą wpływać na zmianę warunków specyfikacji i tym samym niejako „oddolnie” wpływały na zmianę podejścia Zamawiających do stosowania klauzul społecznych. Istotne jest, by podmioty ekonomii społecznej zainteresowane włączeniem się w realizację zamówień publicznych informowały Zamawiających o swoim istnieniu, pokazywały swój potencjał, możliwości i chęć włączenia się w proces realizacji zamówień publicznych.

Na podstawie studium przypadku rekomendowane jest prowadzenie działań nakierowanych na podnoszenie świadomości zarówno wśród przedstawicieli JST, jak i samych podmiotów ekonomii społecznej, odnośnie możliwości stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych i możliwości ubiegania się o nie, w tym między innymi organizacja szkoleń dedykowanych przedstawicielom JST (specjalistom ds. zamówień publicznych) i przedstawicielom podmiotów ekonomii społecznej.

#### 3.4.2. Urząd Gminy Filipów

Gmina Filipów to gmina wiejska położona w województwie podlaskim, w powiecie suwalskim. Liczba mieszkańców gminy na dzień 31.12.2018 r. wynosiła 4386 osób. Liczba

podmiotów gospodarczych zarejestrowanych, których głównym miejscem wykonywania działalności gospodarczej była gmina Filipów wynosiła w 2018 r. 127. Według stanu na koniec 2018 r., w gminie zarejestrowanych było 99 osób bezrobotnych, w tym osób trwale bezrobotnych było 48. Należy zauważyć, że w powiecie suwalskim, w którym położona jest gmina Filipów, notuje się najniższy w województwie podlaskim poziom bezrobocia - 4,1% (stopa bezrobocia rejestrowanego ogółem w Podlaskiem wynosiła w końcu grudnia 2018 r. 7,8% wobec 5,8% w skali Polski)<sup>19</sup>.

W gminie funkcjonuje Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Filipowie, Ośrodek Zdrowia, Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Filipowie, Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Filipowie, biblioteka publiczna.

W 2018 roku Urząd Gminy w Filipowie przeprowadził 7 postępowań przetargowych w oparciu o ustawę PZP, głównie były to postępowania dotyczące robót budowlanych<sup>20</sup>. W gminie Filipów nie były prowadzone w 2018 roku odpowiedzialne społecznie postępowania publiczne (nie były one także prowadzone w poprzednich latach, ani w roku 2019).

**Na podstawie wyników badania ilościowego oraz wywiadów przeprowadzonych w ramach studium przypadku wskazać należy następujące przyczyny niestosowania przez JST społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych:**

- sytuacja na lokalnym rynku charakteryzująca się niewielką podażą wykonawców zdolnych do realizacji zamówień publicznych i skłonnych do składania ofert - jakiegokolwiek zawężanie kryteriów wyboru wykonawcy dodatkowo ograniczyłoby liczbę podmiotów potencjalnie zainteresowanych realizacją zamówienia publicznego, co mogłoby w rezultacie utrudnić, a nawet uniemożliwić wyłonienie wykonawcy i realizację zamówienia,
- typ zamówień publicznych prowadzonych przez JST - w większości dotyczą one robót drogowych czy budowlanych, co nie sprzyja zatrudnianiu do ich wykonywania osób z niepełnosprawnością. Do wykonywania stosunkowo prostych zadań obejmujących na przykład sprzątanie pomieszczeń są angażowane osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (zwłaszcza osoby z niepełnosprawnością), są one jednak zatrudniane przez JST w ramach umowy o pracę. Wykonanie wspomnianych czynności nie jest zlecane podmiotom zewnętrznym, co wynika m.in. ze skali zadań - do ich

---

<sup>19</sup> Dane dotyczące stopy bezrobocia pochodzą z opracowania Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku pt. „Diagnoza sytuacji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy w woj. podlaskim w 2018 roku”, Białystok, marzec 2019 r. Pozostałe informacje opracowano na podstawie danych udostępnianych przez Urząd Statystyczny w Białymstoku.

<sup>20</sup> W odpowiedzi na ankietę nie wskazano liczby przeprowadzonych zamówień poniżej progu zgodnie z art.4 pkt 8 ustawy PZP. Nie zostały udzielone żadne usługi społeczne w oparciu o art. 138o ustawy PZP.

wykonania nie ma potrzeby angażowania większej liczby osób. Taki sposób realizacji wspomnianych potrzeb jest uznawany przez JST jako odpowiedni, optymalny,

- mała liczba (czy nawet brak) osób bezrobotnych zainteresowanych aktywizacją zawodową/ podjęciem zatrudnienia, którym dostęp do rynku pracy mogłoby ułatwić prowadzenie odpowiedzialnych społecznie zamówień publicznych. Ośrodek Polityki Społecznej w Filipowie angażował się w realizację projektów ukierunkowanych na aktywizację osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy i natrafił na trudności w zakresie pozyskania do udziału w projekcie osób zainteresowanych aktywizacją zawodową (osób zainteresowanych zmianą swojej sytuacji zawodowej czy społecznej).

W opinii uczestników wywiadów zasadność prowadzenia społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych powinna być każdorazowo rozpatrywana pod kątem konkretnego zadania, usługi – czy może ono zostać wykonane przez podmioty zatrudniające osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Biorąc pod uwagę charakter zamówień realizowanych obecnie w gminie, angażowanie do ich wykonania przedsiębiorstw społecznych, byłoby bardzo trudne.

Ośrodek Pomocy Społecznej w Filipowie angażuje się we współpracę z organizacjami pozarządowymi, m.in. z Polskim Stowarzyszeniem na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną, Kołem w Suwałkach z siedzibą w Brodzie Nowym w zakresie prowadzenia mieszkania wspomaganego dla osób z niepełnosprawnością oraz w partnerstwo z Fundacją Okno na Wschód z Białegostoku w zakresie aktywizacji osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (w latach wcześniejszych). Przedstawiciel Ośrodka dostrzegał potrzebę podejmowania współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, organizacjami pozarządowymi czy organizacjami pożytku publicznego, między innymi w kontekście wyzwania, jakim jest dla OPS konieczność zorganizowania usług opiekuńczych i asystenckich dla mieszkańców gminy niesamodzielnych z uwagi na wiek lub niepełnosprawność (istnieje zapotrzebowanie na świadczenie usług asystenta osoby niepełnosprawnej a także prowadzenie centrum opiekuńczo – mieszkalnego dla osób z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym). Wspomniane potrzeby będą mogły być zaspokojone pod warunkiem uzyskania przez Ośrodek środków finansowych. Zadania te mogłyby być efektywnie realizowane w partnerstwie z podmiotami ekonomii społecznej, jeśli posiadać będą one potencjał do współpracy w tym obszarze. Jakkolwiek realizacja zadań w partnerstwie lub zlecanie zadań podmiotom zewnętrznym wiąże się z koniecznością kontrolowania prawidłowości realizacji zadania w celu zminimalizowania ryzyka, że będzie ono świadczone w nieodpowiedni sposób, zewnętrzny podmiot wyspecjalizowany w świadczeniu określonego typu usług (np. usług asystenckich dla osób z niepełnosprawnością) może równie sprawnie niż ośrodek pomocy społecznej organizować ich świadczenie (równocześnie podmiotowi zewnętrznemu może być łatwiej rekrutować osoby, które będą świadczyły tego typu usługi, może mieć m.in. większą możliwość zapewnienia asystentom osób niepełnosprawnym zatrudnienia w wymiarze całego etatu, co pracę na tym stanowisku może uczynić bardziej atrakcyjną dla osób potencjalnie nią zainteresowanych,



w takiej sytuacji zaś prawdopodobnie mniejsza będzie skala rotacji osób zatrudnionych na stanowisku asystenta, co w rezultacie może pozytywnie wpłynąć na proces świadczenia wsparcia).

Działaniem rekomendowanym na podstawie analizy studium przypadku jest identyfikowanie i upowszechnianie dobrych praktyk pokazujących, że różnego typu zadania czy usługi, które realizowane powinny być na terenie gmin (w tym np. usługi asystenckie czy opiekuńcze) mogą być efektywnie organizowane w partnerstwie z podmiotami ekonomii społecznej/ mogą być zlecane podmiotom ekonomii społecznej. Uświadomienie różnym podmiotom istnienia i możliwość „pokazania” takich dobrych praktyk mogłaby przyczynić się ukonstytuowania się na terenie gmin podmiotów zdolnych podjąć się realizacji zadań, których wykonywanie jest z jednej strony zasadne i potrzebne (co więcej stanowi istotną, „żywną”, potrzebę w gminie), a z drugiej strony byłoby możliwe do realizacji przez PES. Identyfikowanie i upowszechnianie tego typu dobrych praktyk mogłoby również służyć popularyzowaniu współpracy między PES a JST wśród wszystkich przedstawicieli administracji lokalnej, w tym wójtów, starostów, prezydentów miast.

### 3.4.3. Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach

Powiat siemiatycki położony jest na południu województwa podlaskiego. Siedzibą powiatu jest miasto Siemiatycze. W gospodarce powiatu dominuje przemysł przetwórstwa rolno-spożywczego (mleczarstwo, przetwórstwo owocowo-warzywne). Stopień uprzemysłowienia powiatu jest bardzo niski. Liczba ludności powiatu wynosiła w 2017 r. 45 191 osób. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła w 2018 roku w powiecie 7,1% i rokrocznie wykazuje tendencję spadkową<sup>21</sup>.

W 2018 roku Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach przeprowadziło 8 postępowań przetargowych w oparciu o ustawę PZP oraz udzielił 1 usługi społecznej w oparciu o art. 138o ustawy PZP i 15 zamówień poniżej progu zgodnie z art.4 pkt 8 ustawy PZP. W Starostwie nie były prowadzone w 2018 roku odpowiedzialne społecznie postępowania publiczne (nie były one także prowadzone w poprzednich latach, ani w roku 2019).

Na podstawie analizy studium przypadku wskazać można następujące główne przyczyny braku aktywności jednostek samorządu powiatowego na polu realizacji społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych:

- niepodejmowanie w 2018 roku działań, które Starostwo Powiatowe czy Powiatowe Centrum Pomocy Społecznej w Siemiatyczach mogłyby zlecać podmiotom ekonomii społecznej czy organizacjom pozarządowym (poza prowadzeniem WTZ - tów). PCPR w Siemiatyczach nie realizowało w 2018 roku usług asystenckich czy opiekuńczych, zadania ustawowe były realizowane przez jednostki organizacyjne samorządu powiatowego,

<sup>21</sup> Opracowano na podstawie danych GUS.



- zbyt mała liczba podmiotów ekonomii społecznej/ organizacji pozarządowych działających na terenie powiatu, które posiadałyby zaplecze do działania na tyle rozbudowane, by mogły podejmować się realizacji zadań zleczanych przez jednostki samorządu powiatowego (mowa o posiadaniu zaplecza lokalowego, kadrowego czy też doświadczenia we wspieraniu określonych grup osób, np. osób z niepełnosprawnością intelektualną).

Przedstawiciele jednostek z powiatu siemiatyckiego zadeklarowali otwartość wobec stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w przyszłości, zwłaszcza w zakresie podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi. W ich opinii jednak jednostki samorządu powiatowego będą chętne do współpracy z podmiotami ekonomii społecznej jedynie w takiej sytuacji, gdy podmioty te będą profesjonalnymi i rzetelnymi partnerami do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych. Istotne jest między innymi, by organizacje pozarządowe miały pełną świadomość, że podejmując się współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego zobowiązane będą do ścisłego przestrzegania określonych zasad, związanych zwłaszcza z wydatkowaniem środków publicznych. Najbardziej pożądanymi partnerami dla JST będą też organizacje, które będą w stanie wnieść do współpracy odpowiedni wkład własny, w tym na przykład zasoby, którymi w danym momencie nie dysponuje jednostka samorządu powiatowego (np. doświadczenie w zakresie wspierania danej grupy osób czy lokal, który mógłby zostać wykorzystany w celu prowadzenia potrzebnej formy wsparcia dla mieszkańców powiatu). Zniechęcająca do podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi może być sytuacja, w której jednostka powiatowa musi wziąć na siebie większość wysiłku związanego z zaplanowaniem sposobu świadczenia, organizacją danej formy wsparcia, konieczność przekazania lokalu i środków finansowych na świadczenie danej usługi, zaś organizacja pozarządowa włącza się do działania jedynie na ostatnim etapie podejmując się realizacji powierzonego zadania (do którego wykonywania niemal wszystkie potrzebne instrumenty i środki otrzymuje od jednostki powiatowej). Podkreślano również, że stosowanie zamówień publicznych społecznie może być zasadne i przynosić pożytek lokalnej społeczności, sięgnięcie po nie musi być jednak zawsze uzależnione od przedmiotu zamówienia.

Współpracę z organizacjami pozarządowymi czy innymi organizacjami nie będącymi jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, podejmowało Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Siemiatyczach, które nadzoruje działalność warsztatów terapii zajęciowych (WTZ-ty na terenie powiatu prowadzi organizacja pozarządowa oraz organizacja kościelna<sup>22</sup>).

<sup>22</sup> Działalność WTZ oparta jest o rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 roku w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz.U. z 2004 roku Nr 63, poz.587) a finansowana ze środków PFRON - 90% i przez samorząd powiatowy ze środków własnych - 10%. W powiecie siemiatyckim funkcjonują dwa warsztaty terapii zajęciowej, prowadzone przez Stowarzyszenie Pomocy SZANSA, Warsztat Terapii Zajęciowej w Dołubowie 35, gmina Dziadkowice oraz przez Dom Zakonny Zgromadzenia Sióstr Karmelitanek Dzieciątka Jezus, Warsztat Terapii Zajęciowej w Siemiatyczach, ul. B. Głowackiego 2.

Jeśli chodzi o działania, jakie powinny być podejmowane w celu stymulowania współpracy jednostek samorządu powiatowego i organizacji pozarządowych czy podmiotów ekonomii społecznej na polu realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, na podstawie analizy przypadku rekomendowane jest przede wszystkim prowadzenie działań nakierowanych na wzmocnienie lokalnego sektora ekonomii społecznej, w tym – w zależności od potrzeb i możliwości osób tworzących wspomniany sektor – konstituowania nowych podmiotów ekonomii społecznej, wzrostu potencjału już funkcjonujących podmiotów, np. poprzez prowadzenie szkoleń i doradztwa dla zarządów i pracowników PES czy organizacji pozarządowych.

Warto dodać, że przedstawiciele jednostek samorządu w powiecie siemiatyckim (jak również przedstawiciele innych JST) podnosili również w dyskusji na temat zamówień publicznych odpowiedzialnych społecznie wątek, że zlecenie przez przedstawicieli samorządu realizacji jakiegoś zadania czy usługi podmiotowi zewnętrznemu niesie ze sobą zawsze spore ryzyko, niepewność czy zadanie to zostanie wykonane prawidłowo, zgodnie z odpowiednimi przepisami prawnymi, a dodatkowo nakłada na podmiot zlecający dodatkowe obowiązki związane choćby z kontrolą prawidłowości wykonywania zadania, dokonywania rozliczeń finansowych itd. Z tego względu prowadzenie tego typu zamówień można uznać za trudniejsze.

#### 4. Wnioski i rekomendacje

W tabeli 3 zamieszczonej na kolejnej stronie przedstawiono wnioski z badania i oparte na nich rekomendacje działań, których podjęcie powinno przyczynić się do zwiększenia skali stosowania instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym w szczególności tych instrumentów, które ukierunkowane są bezpośrednio na wsparcie przedsiębiorstw społecznych (wnioski i rekomendacje zaprezentowano oddzielnie dla JST i PS).

Tabela 3. Wnioski z badania i rekomendacje

Lp.	Wniosek	Rekomendacja
<b>JST</b>		
	Należy promować stosowanie instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych wśród przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w województwie podlaskim. Aktualnie skala stosowania wspomnianych instrumentów przez JST jest zdecydowanie zbyt mała i stanowi jedną	1. Przedstawiciele JST funkcjonujących na terenie województwa podlaskiego powinni mieć możliwość skorzystania ze szkoleń obejmujących taką tematykę, jak: <ul style="list-style-type: none"> <li>• potencjalne korzyści, które mogą płynąć ze stosowania instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym</li> </ul>

z przyczyn nie ubiegania się podlaskich przedsiębiorstw społecznych o zamówienia publiczne. Jedną z najważniejszych przyczyn nie stosowania przez JST instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych jest według deklaracji przedstawicieli JST nie zamawianie dostaw lub usług, które mogłyby zostać zrealizowane przez PES – rodzi to potrzebę wypracowania katalogu usług/typów dostaw, które mogłyby być realizowane przez PS.

prospołeczny wymiar ich wykorzystywania,

- aspekty prawne związane ze stosowaniem instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych,
- przykłady dostaw/ usług, które mogą realizować przedsiębiorstwa społeczne, w tym dobre praktyki – przykłady zamówień publicznych, o które z powodzeniem ubiegały się PS (zidentyfikowane wcześniej przypadki pomyślnej współpracy PS z JST, które miały miejsce na terenie województwa podlaskiego lub na obszarze innych województw<sup>23</sup>),
- wskazanie źródeł, skąd uczestnicy szkoleń czerpać mogą dodatkowe informacje dotyczące sposobu stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, przede wszystkim strony Urzędu Zamówień Publicznych<sup>24</sup>, na której dostępnych jest szereg publikacji dotyczących tego typu zamówień.

2. Rekomenduje się opracowanie i przesłanie do podlaskich JST publikacji prezentującej najważniejsze aspekty związane ze stosowaniem poszczególnych instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień

<sup>23</sup> Konkretnie przykłady dobrych praktyk zidentyfikowane na obszarze całego kraju, z których można z powodzeniem czerpać w procesie upowszechniania zamówień odpowiedzialnych społecznie na terenie województwa podlaskiego, zawarte zostały m.in. w publikacjach: „Zamówienia odpowiedzialne społecznie. Katalog dobrych praktyk”, Stowarzyszenie na Rzecz Spółdzielni Socjalnych, Poznań, 2019 r., [http://www.spoldzielnie.org/uploaded/file/Katalog%20dobrych%20praktyk\\_Spoecznie.pdf](http://www.spoldzielnie.org/uploaded/file/Katalog%20dobrych%20praktyk_Spoecznie.pdf),

„Dobre praktyki w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych”, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, listopad 2017 r.,

[https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0031/35977/Dobre-praktyki-w-zakresie-zrownowazonych-zamowien-publicznych.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0031/35977/Dobre-praktyki-w-zakresie-zrownowazonych-zamowien-publicznych.pdf)

<sup>24</sup> <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/spoleczne-zamowienia>

	<p>publicznych (zakres merytoryczny publikacji powinien być analogiczny, jak w przypadku szkoleń skierowanych do przedstawicieli JST, należy założyć, że nie wszyscy przedstawiciele JST będą mogli uczestniczyć w szkoleniu, mogą zaś znaleźć czas na zapoznanie się z publikacją).</p> <p>3. Przedstawiciele podlaskich JST powinni mieć zapewnioną możliwość skorzystania z indywidualnego doradztwa mającego na celu wsparcie konkretnej jednostki w zakresie opracowania wewnętrznych uregulowań zasad udzielania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, wyjaśnienie wątpliwości dotyczących stosowania tego typu zamówień.</p>
<p>Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w województwie podlaskim powinni mieć dostęp do konkretnych i aktualnych informacji na temat podmiotów ekonomii społecznej funkcjonujących w ich otoczeniu, w tym zwłaszcza na temat podmiotów zainteresowanych ubieganiem się o zamówienia publiczne.</p>	<p>4. Rekomenduje się prowadzenie bazy PES funkcjonujących w województwie podlaskim zawierającej również krótki, ale konkretny opis dotyczący potencjału kadrowego, jakim dysponuje PES, charakteru działalności, jaki prowadzi. Baza powinna być aktualizowana z częstotliwością co najmniej 1 raz na pół roku, przy PES znajdujących się w stanie likwidacji zamieszczana powinna być odpowiednia adnotacja.</p> <p>5. Rekomendowane jest podjęcie próby zidentyfikowania PES, które funkcjonują na terenie województwa podlaskiego i które mogłyby stanowić pozytywne przykłady współpracy między JST i PS na polu realizacji zamówień publicznych. Podejmowane przez nich działania powinny być upowszechniane w formie opisu dobrych praktyk.</p>

	<p>6. Rekomendowane jest organizowanie na terenie poszczególnych powiatów i gmin województwa podlaskiego wydarzeń mających na celu prezentowanie potencjału przedsiębiorstw społecznych w zakresie realizacji usług/ dostaw produktów, z naciskiem na takie usługi i produkty, którymi najbardziej zainteresowani mogą być odbiorcy publiczni (w tym JST). Wydarzenia mogą mieć formę targów ekonomii społecznej, którym towarzyszyć powinny spotkania grup dyskusyjnych/kreatywnych. Do udziału w spotkaniach tego typu grup zapraszani powinni być przedstawiciele władz gminnych i powiatowych, OPS-ów, PCPR-u oraz przedstawiciele PS funkcjonujących na obszarze danego powiatu lub gminy. Dyskusje w ramach tego typu spotkań powinny być moderowane przez osoby posiadające wiedzę na temat aspektów prawnych i społecznych stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych i dotyczyć potencjalnych korzyści, jakie mogą płynąć dla gminy, JST i PS z nawiązanej współpracy.</p>
<p><b>PES</b></p>	
<p>Należy stymulować zainteresowanie przedsiębiorstw społecznych funkcjonujących w województwie podlaskim ubieganiem się o zamówienia publiczne, które to zainteresowanie, jak wynika z przeprowadzonego badania, jest aktualnie zbyt małe.</p>	<p>7. Wszystkie podmioty ekonomii społecznej funkcjonujące w województwie podlaskim powinny mieć możliwość skorzystania ze wsparcia w postaci:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• szkoleń obejmujących aspekty prawne ubiegania się o zamówienia publiczne, w tym dot. Prawa zamówień publicznych (mogą być to szkolenia grupowe), praktyczne omówienie zasad ubiegania się o zamówienia publiczne, opis struktury JST ze wskazaniem komórek/ wydziałów</li> </ul>



	<p>odpowiedzialnych za prowadzenie zamówień publicznych, przekazanie informacji na temat źródeł informacji na temat aktualnie ogłoszonych zamówień publicznych itd.,</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• praktycznych warsztatów w zakresie przygotowywania ofert przetargowych i odpowiedzi na zapytania ofertowe,</li><li>• indywidualnego doradztwa, którego jednym z celów powinno być wypracowanie we współpracy z PS oferty produktów/ usług skierowanych do podmiotów publicznych.</li></ul> <p>8. Rekomenduje się prowadzenie specjalistycznego doradztwa dla podlaskich PES mającego na celu wsparcie ich w tworzeniu różnorodnej oferty adresowanej do różnych grup klientów, w tym (o ile pozwalają na to zasoby podmiotu, w tym przede wszystkim kadrowe) oferty produktów/ usług skierowanych do podmiotów publicznych (których zamawianie mogłoby być przedmiotem zamówień społecznie odpowiedzialnych). Proces tworzenia tego typu oferty zakładać powinien przeprowadzenie szczegółowej diagnozy i analizy, na jaką potrzebę przyszłego kontrahenta publicznego przedsiębiorstwo jest w stanie skutecznie odpowiedzieć.</p>
--	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wniosków z badania.

Rekomendowane działania powinny być realizowane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej i/lub Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku.

## 5. Zakończenie

Zrealizowane badanie pokazało, że aktywność jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących na obszarze województwa podlaskiego jest znikoma, a podlaskie przedsiębiorstwa społeczne są w niewielkim stopniu zainteresowane ubieganiem się o zamówienia publiczne. Nie jest to wynik zaskakujący, gdyż ogółem w polskich JST społecznie odpowiedzialnych zamówień społecznych przeprowadzanych jest bardzo niewiele, co nie znaczy, że nie są zauważalne zwiastuny zmiany w podejściu do prowadzenia zamówień publicznych. Coraz więcej jednostek samorządowych oraz przedsiębiorstw dostrzega rozliczne korzyści płynące z uwzględniania aspektu społecznego w procesie przeprowadzania zamówień publicznych. Ich działania pełnią rolę dobrych praktyk – przykładów, do których z powodzeniem odwoływać się mogą instytucje publiczne, które zechcą zainteresować się bliżej odpowiedzialnymi społecznie zamówieniami publicznymi i przedsiębiorstwa społeczne chcące włączyć się w nurt pozyskiwania zamówień publicznych.

Strona | 48

Przeprowadzone badanie poza niską aktywnością na polu prowadzenia odpowiedzialnych społecznie zamówień publicznych przez JST pokazało również dość wyraźnie problem braku zainteresowania wielu podmiotów (zarówno JST, jak i PS) wzajemną współpracą na polu realizacji zamówień publicznych, który powinien zostać uwzględniony w momencie projektowania form wsparcia dla JST i PS funkcjonujących w województwie. Należy przyjąć, że zwłaszcza po stronie JST, najważniejszą barierą, która powstrzymuje te jednostki przez zaangażowaniem się w społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne nie jest brak wiedzy, jak omawiane zamówienia stosować. Pracują w nich zazwyczaj doświadczeni specjaliści ds. zamówień publicznych, którzy w sytuacji, gdyby jednostka postanowiła się zaangażować w realizację zamówień odpowiedzialnych społecznie, poradziliby sobie z zaimplementowaniem odpowiednich zasad i przepisów odnośnie tego typu zapisów. W tej sytuacji skupienie się wyłącznie na organizacji szkoleń czy indywidualnego doradztwa dla JST w zakresie prowadzenia odpowiedzialnych społecznie zamówień publicznych czy promowanie zidentyfikowanych dobrych praktyk, może nie przynieść zamierzonego rezultatu. Równie ważne jest okazało się bowiem prowadzenie działań mających na celu wzbudzenie zainteresowania prowadzeniem tego typu zamówień, uświadomienie przedstawicielom JST (w tym również przedstawicielom władz gminy/ powiatu) korzyści płynących z uwzględniania aspektów społecznych w procesie realizowania zamówień publicznych.

Promując społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne warto wypracować i często odwoływać się do pewnego katalogu korzyści, jakie instytucje publiczne i przedsiębiorstwa społeczne mogą czerpać w wyniku podjęcia wzajemnej współpracy. Warto się do nich odwołać również w tym miejscu. W przypadku przedsiębiorstw społecznych, za takie podstawowe korzyści uznaje się:

- uzyskanie dostępu do zleceń udzielanych przez wiarygodnego Zleceniodawcę,

- dywersyfikację źródeł przychodów (można założyć, że im więcej jest tych źródeł w przypadku przedsiębiorstwa społecznego, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej),
- profesjonalizację przedsiębiorstwa społecznego rozumianą, jako optymalizację produkcji czy świadczenia usług, elastyczność w podejściu do Zleceniodawcy, staranie o jak najwyższą jakość usług, szukanie oszczędności czy zdobywanie nowych kompetencji.

Wśród podstawowych korzyści, jakie jednostki samorządu terytorialnego mogą wynieść ze współpracy z przedsiębiorstwami społecznymi (a patrząc szerzej, ze stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych), wskazuje się na:

- możliwość zaspokojenie potrzeby, tj. realizacji określonego zadania, jakie JST chce zlecić wykonawcy zewnętrznemu,
- działanie na rzecz społeczności lokalnej, gdyż przedsiębiorstwa społeczne z reguły działają na niewielkim terytorium i posiadają silne związki ze społecznością mieszkańców, z tej społeczności rekrutowani są również często pracownicy znajdujący się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy,
- budowanie wizerunku instytucji publicznej odpowiedzialnej społecznie - dzięki współpracy z przedsiębiorstwem społecznym czy też w ogóle dzięki stosowaniu społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, instytucja publiczna, np. jednostka samorządu terytorialnego, może budować swój wizerunek, jako instytucji odpowiedzialnej społecznie, w oparciu o fakt wspierania aktywności zawodowej osób, które z różnych powodów znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy;
- obniżenie kosztów funkcjonowania instytucji - dzięki zleceniu niektórych zadań podwykonawcy, może pojawić się oszczędność w postaci braku konieczności zatrudniania pracowników niezwiązanych z kluczową działalnością instytucji, co może skutkować np. ograniczeniem kosztów pracy, ale też powodować odciążenie pracowników instytucji od nadmiaru obowiązków<sup>25</sup>,
- rozwiązanie przez podmiot ekonomii społecznej problemu społecznego – np. zatrudnienie osób, które wcześniej były klientami pomocy społecznej, co od razu przekłada się na niższe koszty samorządu,
- stymulowanie rozwoju lokalnych przedsiębiorstw, co w dłuższej perspektywie zwiększy wpływy do budżetu samorządu,
- budowanie wizerunku samorządu jako odpowiedzialnego konsumenta, dbającego o lokalną społeczność, co może przełożyć się na wynik wyborczy,

<sup>25</sup> Opr. częściowo na podstawie wniosków zawartych w Ekspertyzie w zakresie ekonomii społecznej w obszarze społecznym, gospodarczym i instytucjonalnym opracowanej na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Białymstoku.

- zyski środowiskowe wynikające z ograniczenia ilości odpadów (jeśli kupujemy towary z recyklingu, nadające się do recyklingu czy biodegradowalne)<sup>26</sup>.

Bez uświadomienia JST korzyści płynących ze stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, szkolenia czy popularyzowanie dobrych praktyk (w formie publikacji czy wizyt studyjnych), mogą trafiać w próżnię braku zainteresowania i chęci wdrożenia zmian w praktykę funkcjonowania JST. Z tego względu również bardzo istotne w odniesieniu do JST jest tworzenie jak najczęściej warunków do bezpośredniego spotkania się z przedstawicielami podmiotów ekonomii społecznej funkcjonującymi w regionie, organizowanie spotkań w poszczególnych powiatach czy większych gminach, prezentowanie oferty i potencjału podmiotów ekonomii społecznej.

Bezpośrednie doradztwo i wsparcie ukierunkowane na podnoszenie wiedzy na temat prawa zamówień publicznych, zasad ubiegania się o zamówienia publiczne czy sposobu konstruowania ofert przetargowych może okazać się bardziej kluczowe w procesie wspierania przedsiębiorstw społecznych, gdyż dla przedstawicieli wielu z tych podmiotów może być to obszar nieznany, do tego rządzący się swoimi dość skomplikowanymi prawami. Równocześnie biorąc pod uwagę deklarowany przez duży odsetek PS brak zainteresowania ubieganiem się o zamówienia publiczne, również w odniesieniu do tych podmiotów, podobnie, jak w przypadku JST, bardzo istotne będzie prowadzenie działań ukierunkowanych na „wykreowanie potrzeby” podejmowania współpracy z JST, podjęcia trudu ubiegania się o zamówienia publiczne, dostrzeżenia korzyści, jakie mogą z tego płynąć dla PS.

Na zakończenie warto również podkreślić, że współpraca między JST i podmiotami ekonomii społecznej nie musi i nie powinna przybierać wyłącznie postaci JST, klient – PS, dostawca towarów czy usług. Zakres niniejszego badania nie uprawnia do wyciągania wniosków dotyczących kondycji przedsiębiorstw społecznych funkcjonujących w województwie podlaskim i nie pozwala oszacować, w jakim stopniu są to podmioty, które z uwagi na charakter swojej działalności czy wielkość zasobów kadrowych mogłyby w rzeczywistości skutecznie ubiegać się o realizację odpowiedzialnych społecznie zamówień publicznych w sytuacji, gdyby takowe były prowadzone przez podlaskie JST. Można jednak przypuszczać, że wiele z tych podmiotów zanim ukonstytuują się one jako wykonawcy zamówień publicznych, wymagać może wsparcia ze strony JST. Warto w kontekście prowadzonych rozważań przypomnieć, że jednostki gminne, samorządowe, posiadają dość szeroki wachlarz możliwości, aby w sposób finansowy i pozafinansowy wspierać podmioty ekonomii społeczne funkcjonujące na ich terenie. Sprzyjałoby to wzmocnieniu pozycji PES na rynku, mogłoby przynieść korzyści również JST. Nie ma przeszkód natury prawnej, by przedstawiciele PES byli zapraszani do współuczestniczenia w procesie kształtowania polityki gminy, choćby poprzez konsultowanie gminnych dokumentów strategicznych. Stwarzałoby to obu stronom doskonałą okazję do bliższego poznania się, przedstawicielom PES umożliwiłoby artykułowanie swoich postulatów (w tym również tych odnoszących się do kwestii zamówień publicznych),

<sup>26</sup> Źródło: <https://publicystyka.ngo.pl/wspolpraca-samorzadu-z-ekonomia-spoleczna-jak-to-robic> [dostęp 30.10.2019]

zaś przedstawicielom JST umożliwiało czerpanie z wiedzy i doświadczeń osób tworzących trzeci sektor w regionie. Sytuacja w gminach się zmienia, w tym spada liczba osób bezrobotnych i/lub osób zainteresowanych podjęciem zatrudnienia. Z drugiej strony przed samorządem lokalnym stają duże wyzwania związane m.in. ze starzeniem się społeczeństwa i równoczesną zmianą modelu funkcjonowania rodzin, których członkowie coraz rzadziej żyją w bliskiej odległości geograficznej i mogą udzielać codziennego wsparcia niesamodzielnym członkom. Warto pamiętać, że usługi opiekuńcze czy asystenckie mogą być jednym z obszarów zaangażowania podmiotów ekonomii społecznej, a coraz pilniejsza konieczność ich zorganizowania w gminach może być mocnym impulsem do nawiązania współpracy między JST i PES, czemu służyć może i powinno również stosowanie na znacznie szerszą skalę niż dzieje się to obecnie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

## 6. Spis wykresów i tabel

Wykres 1. Przyczyny niestosowania klauzul oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w zamówieniach publicznych zrealizowanych przez JST w 2018 roku .....	30
Wykres 2. Aspekty społeczne, które mogłyby zwiększyć szanse na realizację usług przez przedsiębiorstwa społeczne. ....	31
Wykres 3. Formy wsparcia w zakresie stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych preferowane przez JST.....	33
Wykres 4. Odsetek PS biorących udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego....	34
Wykres 5. Przyczyny nie ubiegania się PS o zamówienia publiczne.....	35
Wykres 6. Formy wsparcia w zakresie ubiegania się o zamówienia publiczne preferowane przez PS.	36
Tabela 1. Instrumenty społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.....	18
Tabela 2. Struktura uczestników badania ilościowego w JST.....	27
Tabela 3. Wnioski z badania i rekomendacje.....	43

## 7. Aneksy - narzędzia badawcze zastosowane w badaniu



### 7.1.1. Kwestionariusz do badania ilościowego JST

## 1. Informacje dotyczące zastosowania instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w urzędzie gminy/urzędzie miasta/starostwie powiatowym w 2018 r.

L P.	Przedmiot zamówienia		Rodzaj zastosowanych instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych <i>Proszę wpisać X w odpowiedniej kolumnie/kolumnach</i>							Rodzaj procedury, w wyniku której udzielono zamówienia <i>Proszę wpisać X w odpowiedniej kolumnie</i>				
	Kod CPV główny (klasa)	Krótki opis przedmiotu zamówienia	Klauzula zastrzeżenia (art. 22 ust. 2 ustawy PZP)	Klauzula zatrudnienia (art. 29.ust.4 ustawy PZP)	Klauzula usługi (art. 138 p ustawy PZP)	Zwolnienie z PZP w zakresie rewitalizacji (art. 4d, ust. 1 pkt 5 PZP)	Preferencje dla przedsiębiorstw społecznych w kryteriach oceny ofert	Art. 15a ustawy o spółdzielniach socjalnych <sup>27</sup>	Procedura in-house (udzielenie zamówienia spółdzielni socjalnej osób prawnych współtworzonej przez JST (art. 67 ust. 1 pkt 12 ustawy PZP)	Postępowanie przetargowe w oparciu o ustawę PZP <sup>28</sup>	Usługi społeczne w oparciu o art. 138o ustawy PZP	Zamówienie poniżej progu zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy PZP (pon. 30.000 euro)	Zamówienie z wolnej ręki (w przypadku procedury in-house)	Zamówienie udzielono przedsiębiorstwu społecznemu  <i>Proszę wpisać tak lub nie</i>
1														
2														
...														

*W przypadku braku stosowania instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, proszę nie wypełniać tabeli.*

*W razie potrzeby, proszę dodać wiersze w tabeli.*

## 2. Liczba przeprowadzonych w urzędzie gminy/urzędzie miasta/starostwie powiatowym postępowań ogółem w 2018 r.:

- 1) Postępowanie przetargowe w oparciu o ustawę PZP: .....
- 2) Usługi społeczne w oparciu o art. 138o ustawy PZP: .....
- 3) Zamówienie poniżej progu zgodnie z art.4 pkt 8 ustawy PZP (do 30 tys euro): .....

<sup>27</sup> art. 15a Ustawy o spółdzielniach socjalnych stanowi, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie spółdzielnie socjalne.

<sup>28</sup> Proszę wpisać odpowiedni skrót: **PN** – przetarg nieograniczony, **PO** – przetarg ograniczony, **NzO** – negocjacje z ogłoszeniem, **NbO** – negocjacje bez ogłoszenia, **DK** – dialog konkurencyjny, **ZWR** – zamówienie z wolnej ręki z wyłączeniem art. 67 ust 1, pkt 12,13,14 ustawy prawo zamówień publicznych, **ZOC** – zapytanie o cenę, **PI** – partnerstwo innowacyjne, **LE** – licytacja elektroniczna

**3. Jeżeli Państwa urząd realizował społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne w 2018r.: Jakie korzyści dostrzegają Państwo ze stosowania instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych?**

*Proszę zaznaczyć maksymalnie 2 najistotniejsze korzyści.*

- Zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym
- Stabilizacja zatrudnienia i sytuacji socjalnej pracowników
- Zmniejszenie świadczeń pomocy społecznej
- Promocja przedsiębiorców, którzy zajmują się społeczną i zawodową integracją osób społecznie marginalizowanych
- Rozwój sektora ekonomii społecznej, w tym zwiększenie stabilności funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej
- Ułatwienie dostępu do przestrzeni publicznej i usług osobom niepełnosprawnym
- Inne korzyści - proszę napisać jakie .....
- Nie dostrzegamy żadnych korzyści ze stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych

Strona | 53

**4. Jeżeli Państwa urząd nie realizował społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w 2018r.: Z jakich powodów społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne nie były realizowane w urzędzie w 2018 r.?**

*Proszę zaznaczyć maksymalnie 2 najistotniejsze powody.*

- Nie wiedzieliśmy o możliwości ich zastosowania
- Nie wiemy, w jaki sposób stosować instrumenty społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych
- Brak jest precyzyjnych regulacji prawnych dotyczących społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych
- Wykorzystanie instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych ogranicza wolną konkurencję
- Ryzyko niskiej jakości usług, robót budowlanych lub produktów dostarczonych przez podmiot ekonomii społecznej
- Brakowało wykonawców, którzy mogliby skorzystać ze społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych
- Usługi i/lub roboty budowlane lub/i produkty podmiotów ekonomii społecznej są za drogie
- Inne, jakie? .....

**5. Jakie aspekty społeczne w stosowanych przez Państwa urząd zamówieniach publicznych na usługi mogłyby zwiększyć szanse na ich pozyskanie przez przedsiębiorstwa społeczne?**

*Proszę zaznaczyć maksymalnie 2 najistotniejsze aspekty społeczne.*

- Integracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym
- Dostępność dla osób niepełnosprawnych
- Uwzględnianie potrzeb użytkowników
- Inne aspekty społeczne – proszę napisać jakie .....
- Nie wiem/trudno powiedzieć

## 6. Jakiego typu wsparcie w zakresie stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, świadczone nieodpłatnie, byłoby najlepsze dla Państwa urzędu?

Proszę zaznaczyć maksymalnie 3 typy wsparcia, którymi byłoby Państwo zainteresowani w największym stopniu.

- Powołanie stowarzyszenia wspierającego JST i wykonawców społecznie odpowiedzialnych zamówień społecznych
- Opracowanie opinii, opracowań i wzorów dobrych praktyk oraz ich publikowanie przez Urząd Zamówień Publicznych
- Organizacja wsparcia (doradczego i szkoleniowego) dla Państwa JST ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej
- Organizacja wsparcia (doradczego i szkoleniowego) dla Państwa JST ze strony Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej
- Wsparcie dla Państwa JST w zakresie opracowania wewnętrznych uregulowań zasad udzielania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych
- Wsparcie dla Państwa JST w zakresie szerszego stosowania rozwiązań prospołecznych przy udzielaniu zamówień niepodlegających PZP
- Wsparcie dla Państwa JST w zakresie sporządzania planów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych
- Wsparcie w zakresie powołania w Państwa JST koordynatora do spraw społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych
- Prowadzenie i upowszechnianie rejestru przedsiębiorstw społecznych
- Innego typu wsparcie – proszę napisać jakie.....
- Żadne z powyższych
- Nie wiem/trudno powiedzieć

### 7.1.2. Kwestionariusz do badania ilościowego PS

#### 1. Czy Państwa przedsiębiorstwo społeczne w 2018 r. choć jednokrotnie ubiegało się o udzielenie zamówienia publicznego?

- Tak
- Nie

#### 2. [jeżeli w pyt. 1 odpowiedź „tak”] O udzielenie jakich zamówień publicznych ubiegało się Państwo przedsiębiorstwo społeczne w 2018 r.?

Proszę zaznaczyć wszystkie typy zamówień publicznych, o które ubiegało się Państwo przedsiębiorstwo społeczne.

- Dostawy produktów
- Roboty budowlane
- Usługi naprawcze i konserwacyjne
- Usługi hotelarskie
- Usługi cateringowe/restauracyjne
- Usługi transportowe
- Usługi pocztowe/kurierskie
- Usługi ochroniarskie

- Usługi ogrodnicze/pielęgnacja terenów zielonych
- Usługi w zakresie sprzątanania
- Usługi poligraficzne
- Usługi opiekuńcze
- Usługi rekreacyjne, kulturalne i sportowe
- Inne - proszę napisać jakie.....

### 3. [jeżeli w pyt. 1 odpowiedź „nie”] Dlaczego Państwa przedsiębiorstwo społeczne nie ubiegało się o zamówienia publiczne w 2018 r.?

*Proszę zaznaczyć maksymalnie 2 najistotniejsze powody.*

- Brak zamówień publicznych, o które mogłoby ubiegać się nasze przedsiębiorstwo społeczne
- Zbyt duża konkurencja o zamówienia publiczne ze strony innych przedsiębiorstw
- Brak stosowania przez Zamawiających rozwiązań ułatwiających dostęp do zamówień publicznych przedsiębiorstwom społecznym
- Procedury pozyskiwania zamówień publicznych są zbyt skomplikowane dla naszego przedsiębiorstwa społecznego
- Zamawiający oferują zbyt małe wynagrodzenie
- Nie wiemy, jak ubiegać się o pozyskanie zamówień publicznych
- Inne powody – proszę napisać jakie.....
- Nie wiem/trudno powiedzieć

### 4. Jakiego typu wsparcie w zakresie ubiegania się o zamówienia publiczne, świadczone nieodpłatnie, byłoby najlepsze dla Państwa przedsiębiorstwa społecznego?

*Proszę zaznaczyć maksymalnie 2 typy wsparcia, którymi byłoby Państwo zainteresowani w największym stopniu.*

- Powołanie stowarzyszenia wspierającego JST i wykonawców społecznie odpowiedzialnych zamówień społecznych
- Organizacja wsparcia (doradczego i szkoleniowego) w zakresie prawa zamówień publicznych dla Państwa przedsiębiorstwa społecznego przez Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej
- Organizacja wsparcia (doradczego i szkoleniowego) w zakresie przygotowywania ofert przetargowych dla Państwa przedsiębiorstwa społecznego przez Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej
- Szersze stosowanie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych ułatwiających dostęp do nich przedsiębiorstwom społecznym
- Innego typu wsparcie – proszę napisać jakie.....
- Żadne z powyższych
- Nie wiem/trudno powiedzieć

#### 7.1.3. Dyspozycje do wywiadów pogłębionych w JST, które realizowały społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne

1. Proszę krótko przedstawić JST, którą P. reprezentuje (typ, liczba ludności, charakterystyka JST, typ i skala najistotniejszych problemów społecznych).

2. Od jak dawna Państwa urząd realizuje społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne?
3. Dlaczego zdecydowali się Państwo na realizację społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych?
4. Jaka jest skala stosowania przez Państwa społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych? (moderator przywołuje dane za 2018 r., pyta o to, czy w poprzednich latach było ich mniej/więcej/tyle samo).
5. W jakiego typu zamówieniach publicznych najczęściej stosujecie Państwo instrumenty społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych? (typy usług, dostaw, robót budowlanych)
6. Czy korzystali bądź korzystali Państwo ze wsparcia w zakresie realizacji społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych? Jakiego? Jak ocenia P. to wsparcie?
7. Jak ogólnie ocenia P. dostępne Zamawiającym instrumenty społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych?
  - Czy ich stosowanie jest trudne dla Zamawiającego? Jeżeli tak – dlaczego?
  - Czy dostępne instrumenty pozwalają osiągnąć cele założone przez Zamawiającego?
  - W jakim stopniu społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne ułatwiają rozwój sektora przedsiębiorstw społecznych w Państwa JST?
  - Które spośród dostępnych instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych są P. zdaniem najlepsze dla JST takiej jak Państwa? Dlaczego?
  - Jakie niebezpieczeństwa wiążą się z faktem stosowania przez JST społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych?
8. Jak ocenia P. efekty w zakresie stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych?
  - Jakie korzyści przynosi dla Państwa gminy/powiatu to, że stosujecie Państwo społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne? (dopytać w szczególności o efekty w postaci zmniejszenia skali zagrożenia wykluczeniem społecznym i rozwój przedsiębiorczości społecznej)
  - Czy fakt stosowania instrumentów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych rzeczywiście sprawia, iż są one realizowane przez przedsiębiorstwa społeczne?
  - Stosowanie jakich aspektów społecznych (jako kryteriów wyboru ofert) w największym stopniu pozwala zwiększyć szanse na realizację usług przez przedsiębiorstwa społeczne? (odwołać się do doświadczeń JST)?



- A czy są jakieś negatywne konsekwencje stosowania przez Państwa społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych? Jakie?
9. A jak P. myśli, dlaczego wiele innych JST nie realizuje społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych?
  10. Jakiego typu wsparcie dla JST, które jeszcze nie stosują społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych byłoby P. zdaniem najlepsze?
  11. A czy Państwo jako JST już stosująca społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne, potrzebujecie jakiegoś wsparcia w zakresie ich szerszego stosowania? Jakiego?

#### 7.1.4. Dyspozycje do wywiadów pogłębionych z przedstawicielami JST, w których nie były realizowane społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne

1. Proszę krótko przedstawić JST, którą P. reprezentuje (typ, liczba ludności, charakterystyka JST, typ i skala najistotniejszych problemów społecznych).
2. Dlaczego w Państwa urzędzie nie realizuje się społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych? (należy położyć szczególny nacisk na pogłębienie odpowiedzi respondenta)
3. Czy P. zdaniem stosowanie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w przyszłości pozwoliłoby na zmniejszenie skali problemów społecznych w gminie/powiecie?
4. Jakiego typu wsparcie w zakresie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych pozwoliłoby Państwu na ich wdrożenie w JST?
5. Jakie są Państwa oczekiwania wobec takiego wsparcia?