



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KAP.410.003.03.2016
P/16/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/004 – Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Tomasz Kwitowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/14/2016 z 1 czerwca 2016 r. 2. Monika Sarnico, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/13/2016 z 1 czerwca 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 00-513 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5 (zwane dalej: MRPiPS)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – od 16 listopada 2015 r. Od 18 listopada 2011 r. do 16 listopada 2015 r. Ministrem Pracy i Polityki Społecznej był Władysław Kosiniak-Kamysz. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>
<i>Zakres kontroli</i>	1. Działania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie promowania, upowszechniania i monitoringu stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. 2. Realizacja przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej obowiązków w zakresie planowania, realizacji i kontroli zamówień uwzględniających klauzule społeczne. 3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2016 r. <u>Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i skrótowce oznaczają:</u> <ul style="list-style-type: none">• NIK – Najwyższa Izba Kontroli• KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów• MPiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej• Ministerstwo – MPiPS lub MRPiPS w zależności od okresu, którego dotyczy badane zagadnienie• UZP – Urząd Zamówień Publicznych• BA – Biuro Administracyjne• DPP – Departament Pożytku Publicznego• DRP – Departament Rynku Pracy• Zamawiający – MPiPS lub MRPiPS• Pzp lub ustawa Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych¹• Zalecenia RM – Zalecenia Rady Ministrów z 28 lipca 2015 r. w sprawie

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.; w brzmieniu obowiązującym do 27 lipca 2016 r.

stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

- zarządzenie nr 9/2013 – zarządzenie Nr 9 Dyrektora Generalnego MPiPS z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie zamówień publicznych obowiązujące od 22 kwietnia 2013 r.
- zarządzenie nr 16/2014 – zarządzenie Nr 16 Dyrektora Generalnego MPiPS z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie zamówień publicznych obowiązujące od 1 stycznia 2015 r.
- SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
- KPRES – Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej²

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W ocenie NIK, w Ministerstwie zapewniono warunki dla stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Działania na rzecz zwiększenia skali ich stosowania polegały w szczególności na wdrożeniu regulacji dotyczących klauzul społecznych w udzielanych zamówieniach publicznych oraz przeszkoleniu części pracowników w powyższym zakresie.

Ministerstwo wdrożyło *Zalecenia RM* w zakresie analizowania możliwości zastosowania klauzul społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Liczba zamówień, w których zastosowano klauzule społeczne systematycznie rosła: z 11% w 2013 r. do 29% w 2015 r.⁴ W efekcie prowadzonych w okresie objętym kontrolą działań zatrudniono siedem osób z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz dziewięć osób mających status osoby bezrobotnej.

W ocenie NIK, w Ministerstwie zapewniony został skuteczny nadzór nad stosowaniem klauzul społecznych w udzielanych zamówieniach. Stwierdzone przypadki braku we wzorach umów stanowiących załączniki do SIWZ, a w konsekwencji także w umowach podpisanych z wykonawcą, postanowień gwarantujących Zamawiającemu uprawnienie do kontroli spełniania przez wykonawców wymagań dotyczących klauzul społecznych przez cały okres obowiązywania umowy, nie miały wpływu na prawidłową realizację klauzul społecznych przez Ministerstwo. Minister RPiPS wywiązał się z obowiązku sprawozdawczego, przekazując wymagane informacje terminowo i zgodnie z przyjętymi zasadami.

Formułując powyższą ocenę, NIK zauważa prawidłowy kierunek działań Ministerstwa, które pomimo fakultatywności stosowania klauzul społecznych, wdraża je w coraz większej liczbie zamówień publicznych.

² Uchwała Nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna, jednakże w niniejszej kontroli, w ocenie ogólnej i ocenach częściowych zastosowano opisową formę oceny kontrolowanej działalności.

⁴ Klauzule społeczne zastosowano w pięciu z 44 postępowań przeprowadzonych w 2013 r. (11%), trzech z 18 przeprowadzonych w 2014 r. (17%), 10 z 35 przeprowadzonych w 2015 r. (29%) i czterech z pięciu postępowań przeprowadzonych do 30 kwietnia 2016 r. (80%).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki oraz działania podejmowane na rzecz zwiększenia skali stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. W związku z wnioskiem Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania o podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia w 2013 r. klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez Ministerstwo, a także zwiększenia udziału zamówień społecznych na koniec 2013 r. do poziomu 5% wartości zamówień udzielonych przez administrację publiczną, Pani Iwona Zamojska, ówczesna Dyrektorka Generalna MPiPS, zobowiązała⁵ wszystkich dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa do uwzględnienia kwestii klauzul społecznych już na etapie planowania zamówień publicznych na rok 2013 i do każdorazowego przeprowadzenia analizy możliwości określenia w sporządzanym przez komórkę organizacyjną opisie przedmiotu zamówienia wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp.

Komórki wnioskujące, składając *Wniosek o udzielenie zamówienia, do którego stosuje się ustawę Pzp* (zwany dalej *Wnioskiem*), zostały zobowiązane do określenia w pozycji „opis przedmiotu zamówienia” wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 4 Pzp lub przedstawienia uzasadnienia przyczyn, dla których zastosowanie klauzul społecznych nie jest w danym przypadku możliwe. Dyrektorka Generalna zaleciła również, aby w miarę możliwości stosować klauzule społeczne również do zamówień publicznych udzielanych bez stosowania przepisów Pzp.

Zarządzeniem nr 9/2013 we wzorze *Wniosku* wprowadzono wymóg oceny możliwości zastosowania klauzul społecznych określonych w art. 29 ust. 4 i art. 22 ust. 2 Pzp. W przypadku niezastosowania klauzuli społecznej, osoba sporządzająca *Wniosek* została zobowiązana do podania uzasadnienia.

W sierpniu 2015 r. pracownikom Ministerstwa oraz jednostkom podległym i nadzorowanym przez Ministra PiPS, przekazano drogą elektroniczną pismo Pana Jacka Cichockiego, Ministra-Członka Rady Ministrów, Szefa KPRM oraz Pani Claudii Torres-Bartyzel, Szefa Służby Cywilnej w sprawie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych oraz *Zalecenia* przyjęte przez Radę Ministrów.

Pani Teresa Tybiszewska, Dyrektorka Generalna MRPiPS poinformowała m.in., że ww. procedury posłużyły upowszechnieniu stosowania klauzul społecznych, bowiem w 2015 r. 31% postępowań przeprowadzono z zastosowaniem klauzul społecznych, a wartość takich zamówień wyniosła 42% wartości wszystkich zamówień publicznych udzielonych w rezultacie przeprowadzonych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 13-19, 56-67)

1.2. W okresie objętym kontrolą w szkoleniach i konferencjach, których program obejmował stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, wzięło udział łącznie 81 pracowników Ministerstwa, w tym m.in. osoby będące członkami komisji przetargowych. I tak: w 2013 r. żaden pracownik Ministerstwa nie uczestniczył w szkoleniach, których zakres dotyczyłby stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, w 2014 r. przeszkolono jedną osobę, w 2015 r. 73 osoby, w 2016 r. (do 30 kwietnia) – siedem osób.

⁵ Pismo z 10 stycznia 2013 r., znak: BA.II.270.1(3)-IW/13.

Pracownicy Ministerstwa w 2015 r. uczestniczyli m.in. w szkoleniu pn. „Stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych”, czy też „Kryteria pozacenowe w praktyce udzielania zamówień publicznych”. Udział w szkoleniach został udokumentowany stosownymi zaświadczeniami.

Ministerstwo, w latach objętych kontrolą, nie zgłaszało do UZP potrzeby przeprowadzania szkoleń lub warsztatów w zakresie stosowania klauzul społecznych.

Dyrektor Generalna poinformowała m.in., że szkolenia nie są jedyną formą podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz nabywania wiedzy z określonej dziedziny. W przypadku rozwiązań wprowadzających nowe podejście do realizacji polityk publicznych, a taka sytuacja dotyczy właśnie klauzul społecznych, optymalnym działaniem w pierwszym etapie jest zapoznanie się z dostępnymi materiałami i wytycznymi przygotowanymi przez stosowne instytucje, takimi jak np. Podręcznik „Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych” wydany w 2014 r. przez UZP, który stanowi wiarygodne i użyteczne źródło wiedzy na temat praktycznego stosowania społecznych zamówień publicznych oraz jest pomocny w procesie kształtowania społecznie odpowiedzialnego wydatkowania środków publicznych. Stąd wynika niewielki udział w latach 2013-2014 form stricte szkoleniowych w procesie pozyskiwania informacji i poszerzania świadomości nt. aspektów społecznych w zamówieniach publicznych. Na tym etapie nie było również potrzeby angażowania UZP w prowadzenie szkoleń z powyższego zakresu. Kolejnym etapem promowania stosowania klauzul społecznych i pogłębiania wiedzy z tego obszaru było systematyczne włączanie od 2015 r. szkoleń z przedmiotowego zakresu do cyklu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników MRPiPS. Przedstawiciele UZP uczestniczyli w szeregu szkoleń indywidualnych obejmujących stosowanie klauzul społecznych, zostało również zorganizowane szkolenie zamknięte poświęcone tej tematyce. Ponadto, były Zastępca Dyrektora BA, będący jednocześnie przewodniczącym stałej komisji przetargowej posiadał wiedzę z zakresu stosowania klauzul społecznych i dzielił się tą wiedzą, tj. wygłaszał m.in. prezentacje z tego zakresu w MRPiPS (dyrektorzy), KPRM oraz na terenie Polski. Mimo braku szkoleń w latach 2013-2014 problematyka ta była analizowana i omawiana zarówno w ramach Wydziału Planowania i Zamówień Publicznych w BA, jak i w ramach wszystkich komisji przetargowych, i tym samym następowało szkolenie pracowników MRPiPS oraz dzielenie się wiedzą.

(dowód: akta kontroli str. 13-19, 68-112, 1108-1112)

1.3. We wrześniu 2014 r. były Zastępca Dyrektora BA podczas konferencji zorganizowanej przez wydawnictwo „Przetargi Publiczne” przedstawił prezentację dotyczącą zastosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert w zamówieniach publicznych na przykładzie udzielonego zamówienia *Ochrona fizyczna osób i mienia w obiektach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*.

Pani Marzenna Kołodziejak, Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, poinformowała m.in., że podobna prezentacja dotycząca innego stanu prawnego, bardziej przyjaznego klauzulom społecznym, została przedstawiona przez Ministerstwo na konferencji w KPRM, która odbyła się 18 czerwca 2015 r. z udziałem dyrektorów generalnych ministerstw oraz przedstawicieli urzędów wojewódzkich i centralnych z całej Polski.

(dowód: akta kontroli str.190-193)

1.4. MRPiPS realizowało działania określone w Krajowym Planie Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013-2016. W wyniku tych działań w latach 2013-2016 m.in.:

- opracowano i wydrukowano 5 tys. egzemplarzy *Podręcznika dot. stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych* (koszt 47 469,12 zł), w tym opracowano sylabus⁶ przedmiotu dot. klauzul społecznych na studiach podyplomowych (koszt 1 000,00 zł)⁷;
- promowano ogólnopolskie portale dedykowane zagadnieniom ekonomii społecznej, w tym portalu Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych promującego podmioty ekonomii społecznej www.ekonomiaspoleczna.pl oraz elektronicznej bazy grupującej przedsiębiorstwa społeczne i ułatwiającej prezentację ich działalności za pomocą filtrów branżowych i społecznych <http://mapa.ekonomiaspoleczna.pl> (koszt 610 843,83 zł);
- zorganizowano seminaria dla pracowników administracji publicznej oraz pracowników podmiotów zobowiązanych do stosowania Pzp, przeszkolono ok. 1300 osób (koszt 146 391,96 zł);
- zorganizowano w dniach 3-4 grudnia 2014 r. konferencję pn. *Przyszłość społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych* (koszt 29 446,87 zł).

(dowód: akta kontroli str. 885-1125)

Powyższe działania były realizowane głównie przez pracowników organizacji będących partnerami w projekcie systemowym pn. *Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej* lub z nimi współpracującymi⁸, a także pracowników DPP w Ministerstwie, będącego departamentem inicjującym ww. projekt oraz sprawującym nadzór merytoryczny nad jego realizacją. Pracownicy DPP wypełniali obowiązki związane z pełnieniem przez Departament funkcji nadzorczej nad realizacją projektu w ramach swoich obowiązków służbowych, nie pobierając z tego tytułu dodatkowego wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 904)

W ramach Działania I.3 *Wspieranie rozwoju usług użyteczności publicznej przez ekonomię społeczną* w Priorytecie I *Ekonomia społeczna na społecznie odpowiedzialnym terytorium* KPRES opracowano standardy współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze spółdzielniami socjalnymi w zakresie realizacji usług społecznych użyteczności publicznej. Standardy zostały opracowane w ramach projektu systemowego pn. *System wzmacniania potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości socjalnej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej*, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach PO KL, nad którym nadzór merytoryczny sprawował DPP. Standardy uzyskały status rekomendacji ówczesnego Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Proces opracowania standardów monitorowano poprzez bieżący udział pracowników DPP w realizacji działań określonych w projekcie. Beneficjentem systemowym, odpowiedzialnym za kwestie rozliczeniowe było Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Zgodnie z informacją wskazaną w dokumentach przedstawiających postęp rzeczowo - finansowy w projekcie, tj. na podstawie wniosku o dofinansowanie oraz końcowego wniosku o płatność, wydatki ponoszone na opracowanie ww. standardu wyniosły łącznie 146,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 904, 1148-1149)

Jak poinformowała Dyrektor Generalna MRPiPS, w zakresie Działania I.3 pkt 3b DPP prowadził prace koncepcyjne mające charakter roboczych, wewnętrznych

⁶ Informator zawierający program nauki danego przedmiotu, wymagania i kryteria egzaminacyjne oraz przykładowe zadania.

⁷ W ramach projektu systemowego *Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej*.

⁸ Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Fundusz Współpracy.

spotkań dotyczących możliwych wariantów wdrażania Działania. Realizację KPRES przewidziano do 2020 r., bez określania sztywnego harmonogramu, w związku z czym wybrane działania realizowane będą w późniejszym okresie. Natomiast w zakresie Działania I.3, pkt 3e Dyrektor Generalna poinformowała, że DPP uczestniczył w pracach nad przygotowaniem do ogłoszenia w 2016 r. konkursów w ramach Działania 2.9 Rozwój Ekonomii Społecznej PO WER⁹. W Rocznym Planie Działania na 2016 r. przewidziano następujące projekty:

- podnoszenie kompetencji kadr Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES), w tym w zakresie standardów usług OWES i w zakresie przygotowania konsultantów OWES do wspierania podmiotów ekonomii społecznej w zakresie ubiegania się o zamówienia publiczne,
- wyposażenie przedsiębiorstw społecznych w wiedzę i umiejętności z zakresu wykorzystania prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1117-1118)

Ponadto, DPP zbiera informacje dotyczące stosowania klauzul społecznych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz administrację centralną w ramach badania pt. „Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym”. Badanie stosowania klauzul społecznych w 2015 r. wykazało, że zaledwie 5,2% jednostek samorządu terytorialnego i urzędów centralnych wykorzystywało klauzule społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 1118-1125)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, podejmowane przez Ministerstwo działania na rzecz zwiększenia skali stosowania w Urzędzie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych były wystarczające. W szczególności podkreślić należy, że już w 2013 r., tj. przed wejściem w życie *Zaleceń RM*, w MPiPS wprowadzono regulacje dotyczące stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez Ministerstwo, w tym obowiązku dokonywania oceny możliwości zastosowania klauzul społecznych na etapie składania wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, a w przypadku niezastosowania klauzuli społecznej podania uzasadnienia.

2. Planowanie i realizacja zamówień uwzględniających klauzule społeczne oraz kontrola zastosowanych klauzul społecznych

Opis stanu
faktycznego

Za realizację poszczególnych działań w zakresie udzielania zamówień publicznych w okresie objętym kontrolą odpowiadał Wydział Planowania i Zamówień Publicznych w BA¹⁰, który został zobowiązany m.in. do:

- sporządzania dla potrzeb kontrolno-koordynacyjnych – w trybie ciągłym – w danym roku kalendarzowym planu udzielenia zamówień publicznych i jego aktualizacji wynikającej z bieżących potrzeb Ministerstwa,
- wykonywania czynności w ramach przygotowania i prowadzenia postępowań oraz w wyniku unieważnienia postępowania lub zawarcia umowy, w związku z udzielaniem zamówień publicznych.

⁹ MRPiPS ogłosiło Konkurs nr POWR.02.09.00-IP.03-00-006/16 w ramach II Osi priorytetowej Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji PO WER - Działanie 2.9 Rozwój ekonomii społecznej (Priorytet inwestycyjny: 9 Wspieranie przedsiębiorczości społecznej zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia).

¹⁰ Regulamin wewnętrzny BA zatwierdzony 5 grudnia 2012 r.

W zarządzeniach w sprawie zamówień publicznych obowiązujących w objętym kontrolą okresie wskazano, że za realizację zamówienia udzielonego na podstawie umowy odpowiada dyrektor komórki organizacyjnej, z zadaniami której jest związane zamówienie (§ 14 ust. 1 zarządzenia 9/2013 i § 16 ust. 1 zarządzenia 16/2014). Został on m.in. zobowiązany do kontroli przez cały okres obowiązywania umowy spełniania przez wykonawcę wymagań określonych dla klauzul społecznych. Dyrektor komórki organizacyjnej posiada również uprawnienie do przekazania do Biura Budżetu i Finansów dyspozycji dotyczącej naliczenia należnej kary umownej, jeżeli zachodzą stosowne okoliczności.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

2.1. Zalecenia RM z dnia 28 lipca 2015 r. wprowadziły obowiązek uwzględniania klauzul społecznych przy sporządzaniu planu zamówień publicznych na każdy rok budżetowy, w tym dokonywania obowiązkowej oceny na etapie planowania, które z zamówień publicznych mogą być udzielone z zastosowaniem klauzul społecznych. Kontrola NIK wykazała, że na etapie planowania zamówień publicznych na 2016 r. dyrektorzy komórek organizacyjnych MRPiPS zostali zobowiązani¹¹ do wskazania zamówień, które zostaną udzielone z zastosowaniem klauzul społecznych, stosownie do pkt II.4 *Zaleceń RM*. Dotyczyło to zarówno zamówień, do których ma zastosowanie ustawa Pzp, jak i zamówień o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro. W latach 2013-2015 ocena możliwości zastosowania klauzul społecznych w planowanym zamówieniu dokonywana była na etapie przygotowywania *Wniosku*.

Ustalono, że pomimo dokonywania w 2016 r. oceny na etapie planowania, które z zamówień publicznych mogą być udzielone z zastosowaniem klauzul społecznych, informacja taka nie została ujęta w dokumencie planistycznym Ministerstwa pn. *Zestawienie planowanych zamówień publicznych w MRPiPS i ich realizacja w 2016 r.*

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że *ponieważ (...) zestawienie obejmujące zamówienia publiczne planowane i realizowane w danym roku kalendarzowym, do których stosuje się ustawę Pzp wykorzystywane jest na potrzeby wewnętrzne i ma jedynie charakter pomocniczy, nie zawiera ono informacji o planowanym zastosowaniu klauzul społecznych. Zastosowanie tych klauzul weryfikowane jest na etapie składania przez komórki organizacyjne MRPiPS Wniosku oraz podczas prac Komisji przetargowej związanych z przygotowaniem postępowania. Faktyczne zastosowanie klauzul odzwierciedla roczne sprawozdanie.*

Z analizy zestawień przedkładanych przez poszczególne komórki Ministerstwa wynika, że w 2016 r. MRPiPS planuje wprowadzić klauzule społeczne w 17 zamówieniach, w stosunku do których stosuje się Pzp oraz w czterech zamówieniach poniżej 30 tys. euro. Ustalono, że 16 postępowań, w których planowane jest zastosowanie klauzul społecznych zostało zaproponowane przez DI. Wśród zamówień podprogowych trzy z nich zostały zastrzeżone do spółdzielni socjalnych na podstawie art. 15a ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych¹².

Dyrektor Generalna poinformowała m.in., że na etapie planowania zamówień każda komórka organizacyjna MRPiPS jest odpowiedzialna za przygotowanie zamówienia pod kątem merytorycznym oraz do przeprowadzenia analizy możliwości zastosowania klauzul społecznych w odniesieniu do konkretnego rodzaju zamawianych usług lub dostaw.

¹¹ Pismo Dyrektora BA z 11 marca 2016 r., znak: BA-II-0320.1.2016.KZ.

¹² Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651, ze zm.

Kontrola 15 *Wniosków* wykazała, że taka analiza była przez poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa prowadzona. Analiza pięciu *Wniosków* dotyczących zamówień, w przypadku których nie zastosowano klauzul społecznych wykazała, że zawierały one uzasadnienie braku możliwości zastosowania klauzuli społecznej. Powodem nieuwzględnienia klauzul społecznych w ww. zamówieniach było m.in. zapotrzebowanie wysoko wyspecjalizowanej kadry trenerów i ekspertów, (12/DPS/PN/2015), krótki czas realizacji zamówienia (3/BA/PN/2016), wymóg posiadania doświadczenia i wiedzy eksperckiej w zakresie prowadzenia ewaluacji (13/DWF/PN/2014).

(dowód: akta kontroli str. 13-41, 68-104, 185-322, 1108-1112, 1126-1157)

2.2. W latach 2013-2016 Ministerstwo stosowało klauzule społeczne określone w art. 29 ust. 4 pkt 1 i 4 Pzp. Klauzule społeczne zastosowano łącznie w 22 postępowaniach przeprowadzonych w Ministerstwie na podstawie Pzp, zakończonych udzieleniem zamówienia, w tym: w pięciu z 44 postępowań przeprowadzonych w 2013 r. (11%), trzech z 18 przeprowadzonych w 2014 r. (17%), 10 z 35 przeprowadzonych w 2015 r. (29%) i czterech z pięciu postępowań przeprowadzonych do 30 kwietnia 2016 r. (80%).

Wartość zamówień (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne w stosunku do łącznej wartości zamówień udzielonych w wyniku postępowań prowadzonych na podstawie Pzp wyniosła: w 2013 r. – 12,6%, w 2014 r. – 49,4%, w 2015 r. – 42,4% i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – 88,8%.¹³ Natomiast wartość zamówień (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne w stosunku do łącznej wartości zamówień udzielonych przez Ministerstwo wyniosła: 9,4% w 2013 r., 12,7% w 2014 r., 33,1% w 2015 r. i 22,7% w 2016 r. (do 30 kwietnia)¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 20-55, 182-184)

W okresie objętym kontrolą zostało unieważnione jedno postępowanie prowadzone w 2013 r., dotyczące przeprowadzenia cyklu szkoleń z zakresu IT dla członków zespołu projektowego Projektu „Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego” o wartości 165,9 tys. zł, w którym zastosowano klauzulę społeczną określoną w art. 29 ust. 4 pkt 1 Pzp. Unieważnienie spowodowane było tym, że nie została złożona żadna oferta niepodlegająca odrzuceniu. W kolejnym postępowaniu (18/DI/PN/2013), którego przedmiot dotyczył przeprowadzenia szkoleń w ww. zakresie nie zastosowano klauzuli społecznej. Jak uzasadniono we wniosku o udzielenie zamówienia „Dla wielu Wykonawców spełnienie klauzul społecznych, o których mowa w art. 29 ust. 4 Pzp może być trudne do spełnienia, ponieważ realizacja zaawansowanych szkoleń IT wiąże się z pracą wielu specjalistów posiadających duże doświadczenie w określonym kanonie wiedzy. Jednocześnie zatrudnienie osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 Pzp wiąże się z przeniesieniem tych kosztów na Zamawiającego. Minimalny koszt, jaki musiałby ponieść Zamawiający przy założeniu zatrudnienia jednej osoby przez Wykonawcę na okres realizacji przedmiotu umowy to 13 522,88 zł”.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 282-302)

W latach 2013-2016 klauzule społeczne nie były stosowane do tzw. zamówień podprogowych. Dyrektor Generalna MRPiPS wyjaśniła, że nie stosowano klauzul

¹³ W wyniku prowadzonych postępowań zawarto: w 2013 r. 44 umowy o wartości 64 497,3 tys. zł, w 2014 r. 18 umów o wartości 9 310 tys. zł, w 2015 r. 35 umów o wartości 110 696,7 tys. zł i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – 5 umów o wartości 3 798,1 tys. zł (brutto). Łączna wartość umów (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio: 8 161,0 tys. zł, 4 595,6 tys. zł, 46 939,7 tys. zł i 3 371,4 tys. zł.

¹⁴ Łączna wartość umów zawartych przez Ministerstwo (brutto) wyniosła: w 2013 r. 86 645,6 tys. zł (1 095 umów), w 2014 r. 36 141,0 tys. zł (1 207 umów), w 2015 r. – 141 734,6 tys. zł (1 344 umowy) i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – 14 843,4 tys. zł (422 umowy).

społecznych w tego rodzaju zamówieniach ze względu na krótki czas ich realizacji, jednorazowe świadczenie oraz charakter zamówienia (dostawa).

Analiza wybranych umów, do których nie zastosowano ustawy Pzp¹⁵ wykazała, że dwie umowy, tj. nr F/3/BA/2015 w zakresie świadczenia usługi pralniczej i nr 14/BA/F/2014 w zakresie utrzymania w stałej sprawności technicznej systemów m.in. sygnalizacji pożaru, dźwiękowego ostrzegania, miały charakter świadczenia usług i zostały zawarte na okres około 3 lat.

Odnosnie niezastosowania klauzul społecznych w przypadku tych zamówień, Dyrektor Generalna poinformowała, że powyższe umowy charakteryzują się przede wszystkim cyklicznym charakterem realizacji usług, np. usługi pralnicze realizowane są raz w miesiącu, jednakże ich zakres uzależniony jest od bieżących potrzeb, natomiast usługi konserwacyjne są wykonywane raz na kwartał. Ponadto zamówienie to może wykonać tylko wyspecjalizowana firma, a osoby wykonujące zadanie muszą mieć szczególne uprawnienia, w tym dopuszczenie do pracy na wysokości. Według rozeznania rynku usług w tym przedmiocie zamówienia, istnieje duże prawdopodobieństwo, że żaden wykonawca nie złożyłby oferty w przypadku konieczności spełnienia klauzul społecznych. Omawiane usługi nie angażują pracowników wykonawcy przez cały okres realizacji na rzecz wykonywania zamówienia publicznego MRPiPS jako zamawiającego. Klauzule społeczne, np. w postaci żądania zatrudnienia na potrzeby realizacji tych usług nowego pracownika czy pracownika na podstawie umowy o pracę nie mogły więc być w tych przypadkach zastosowane.

(dowód: akta kontroli str. 182-184, 323-347, 1108-1125)

2.3. Szczegółowym badaniem NIK objęto 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego¹⁶ przeprowadzonych z uwzględnieniem klauzul społecznych, w wyniku których zawarto umowy o łącznej wartości 17 727,5 tys. zł brutto, w tym:

- osiem postępowań, w przypadku których zastosowano klauzulę określoną w art. 29 ust. 4 pkt 1 Pzp (łączna wartość umów brutto 13 015,5 tys. zł),
- dwa postępowania, w przypadku których uwzględniono klauzulę wynikającą z art. 29 ust. 4 pkt 4 Pzp (łączna wartość umów brutto 4 712,0 tys. zł).

W przypadku wszystkich badanych postępowań, we *Wnioskach* zawarto analizę w zakresie możliwości zastosowania klauzuli społecznej wynikającej z art. 29 ust. 4 Pzp. Przy dokonywaniu szacunku wartości zamówienia Ministerstwo uwzględniało koszty wynikające z proponowanej klauzuli społecznej, w przypadkach, w których zastosowanie klauzuli społecznej mogło wpłynąć na ich wartość¹⁷.

Przykładowo, w zamówieniu w zakresie usługi sprzątnięcia w obiektach Ministerstwa (8/BA/PN/2015), szacując wartość zamówienia podstawowego, w jednym

¹⁵ Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o wykaz umów dysponenta trzeciego stopnia środków budżetu państwa, z którego za pomocą zastosowanego filtra (Excel) wyodrębniono umowy o wartości brutto pomiędzy 100 tys. zł a 140 tys. zł. Umowy te poddano analizie pod kątem okresu obowiązywania i charakteru przedmiotu zamówienia (usługa). Do badania bezpośredniego wytypowano dwie umowy.

¹⁶ Dobór postępowań do badania dokonany został metodą niestatystyczną, na podstawie osądu kontrolera, w szczególności mając na uwadze przedmiot zamówienia. Do badania wybrano postępowania: 1) Integracja i scalenie centralnych systemów statystycznych - modyfikacja systemu SAC oraz jego utrzymanie (21/DI/PN/2013); 2) Wykonanie, wdrożenie, utrzymanie i rozwój Systemu Teleinformatycznego Obsługi Rejestrów PSZ (STOR) oraz zapewnienie wsparcia dla użytkowników końcowych (11/DI/PN/2014/2015); 3) Utrzymanie w sprawności, rozwój systemu teleinformatycznego Centralnej Bazy Ofert Pracy (CBOP) oraz zapewnienie wsparcia dla użytkowników końcowych (9/DI/PN/2015); 4) Administrowanie środowiskiem technologicznym Oracle Exadata, w tym utrzymanie infrastruktury i bazy danych (29/DI/PN/2015); 5) Sprzątnięcie pomieszczeń w obiektach użytkowanych przez MPiPS, zlokalizowanych w Warszawie oraz terenu zewnętrznego (20/BA/PN/2013); 6) Sprzątnięcie pomieszczeń w obiektach użytkowanych przez MPiPS, zlokalizowanych w Warszawie oraz terenu zewnętrznego (8/BA/PN/2015); 7) Ochrona obiektów MPiPS zlokalizowanych w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 i ul. Brackiej 4 (5/BA/PN/2014); 8) Usługi dotyczące Brokera SI PSZ (1/DI/PN/2016); 9) Monitoring i ewaluacja programu pilotażowego „Partnerstwo dla pracy” (28/DRP/PN/2013); 10) Przeprowadzenie badania ewaluacyjnego projektu pilotażowego pn. „Twoja kariera - Twój wybór” (43/DRP/PN/2013).

¹⁷ Sprawy: 21/DI/PN/2013, 11/DI/PN/2013, 9/DI/PN/2015, 8/BA/PN/2015, 5/BA/PN/2015, 1/DI/PN/2016.

z wariantów kalkulacji, wzięto pod uwagę zatrudnienie 18 osób na podstawie umowy o pracę. Prognozowany koszt 17 etatów w okresie czterech lat wyniósł 1 728,3 tys. zł, tj. blisko 70% wartości zamówienia.

Przy ustalaniu wartości szacunkowej badanych zamówień, w których zastosowano klauzule społeczne, nie korzystano z odpłatnej pomocy podmiotów zewnętrznych.

We wszystkich SIWZ dotyczących badanych zamówień Zamawiający określił liczbę osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1 Pzp, opis klauzuli społecznej, sposób jej wykonania, sposób dokumentowania zatrudnienia osób oraz sankcje z tytułu niespełnienia wymagań dotyczących zastosowanej klauzuli społecznej. W przypadku trzech zamówień, we wzorach umów stanowiących załączniki do SIWZ, uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 36 ust. 2 pkt 9 lit. c Pzp w związku z realizacją zamówienia zawierającego klauzule społeczne nie obejmowały pełnego okresu obowiązywania umowy.

Wykonawcy zwrócili się do Zamawiającego o wyjaśnienie treści SIWZ w zakresie zaproponowanej klauzuli społecznej w przypadku pięciu zamówień (28/DRP/PN/2013, 11/DI/PN/2014, 8/BA/PN/2015, 5/BA/PN/2014 i 1/DI/PN/2016). Pytania dotyczyły m.in. kwalifikacji i funkcji w projekcie osób zatrudnionych w związku z realizacją klauzuli określonej w art. 29 ust. 4 pkt 1 Pzp, okresu ich zatrudnienia, waloryzacji wynagrodzenia Wykonawcy, sposobu przyznawania punktacji za osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, zasad zatrudnienia osoby na podstawie umowy o pracę (czy wymagane osoby mogły być już wcześniej zatrudnionymi pracownikami), kar umownych w przypadku niezachowania okresu zatrudnienia osób zatrudnionych w związku z realizacją klauzuli społecznej. Zamawiający udzielał wyjaśnień w terminach określonych w Pzp. W przypadku sprawy 28/DRP/PN/2013 pytanie Zamawiającego skutkowało zmianą SIWZ polegającą na doprecyzowaniu zapisów odnośnie kar umownych w przypadku niedochowania wymogu zatrudnienia trzech osób bezrobotnych przez okres czasu wskazany w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 197-215, 348-797, 1126-1158)

W przypadku siedmiu badanych zamówień (29/DI/PN/2015, 20/BA/PN/2013, 5/BA/PN/2014, 8/BA/PN/2015, 1/DI/PN/2016, 28/DRP/PN/2013 i 43/DRP/PN/2013) Zamawiający zapewnił sobie w umowie uprawnienie do kontroli nad spełnianiem przez wykonawcę obowiązków w związku z realizacją klauzul społecznych na każdym etapie realizacji umowy, m.in. poprzez składanie w każdym okresie rozliczeniowym pisemnego oświadczenia o spełnianiu wymogu dotyczącego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, przedłożenie na żądanie Zamawiającego bieżących dokumentów potwierdzających, że przedmiot umowy jest wykonywany przez osoby, o których mowa w umowie. We wszystkich badanych umowach określono sankcje z tytułu niespełnienia wymagań w zakresie prawidłowego stosowania danej klauzuli społecznej w związku z realizacją zamówienia, tj. prawo do wypowiedzenia umowy (29/DI/PN/2015), karę umowną w zależności od umowy w wysokości od 0,5% do 10% łącznego wynagrodzenia (21/DI/PN/2013, 11/DI/PN/2014/2015, 9/DI/PN/2015, 28/DRP/PN/2013, 43/DRP/PN/2013/2014), karę umowną stanowiącą od 10 do 20% sumy miesięcznego ryczału lub wynagrodzenia za dany okres rozliczeniowy (20/BA/PN/2013, 8/BA/PN/2015, 5/BA/PN/2014, 1/DI/PN/2016), karę umowną w wysokości 0,01% wynagrodzenia za niezachowanie łącznego co najmniej 6 miesięcznego okresu zatrudnienia za każdy dzień niezatrudnienia każdej

z wymaganych osób, nie więcej niż 3% (43/DRP/PN/2013/2014) i 10% wynagrodzenia (28/DRP/PN/2013)¹⁸.

W żadnej z umów nie zawarto natomiast postanowienia uprawniającego Zamawiającego do kontroli w siedzibie wykonawcy lub innym miejscu wykonywania zamówienia.

Kontrola wykazała, że Ministerstwo otrzymywało od Wykonawców wymaganą umowami dokumentację, niezbędną do prowadzenia monitoringu realizacji zamówienia pod kątem zastosowania klauzuli społecznej. Z jej analizy wynika, że wymogi odnośnie zatrudnienia wynikające z realizacji danej klauzuli społecznej zostały przez Wykonawców spełnione.

Zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach nie spowodowało dodatkowych nakładów po stronie Ministerstwa związanych z kontrolą, monitorowaniem i oceną realizacji zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 348-797, 1126-1147)

2.4. Informacja o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w 2015 r. została złożona Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie i zawierała wszystkie wymagane dane, w szczególności dane o liczbie i wartości postępowań, do których stosuje się przepisy Pzp, zakończonych udzieleniem zamówienia oraz informację o zastosowanych klauzulach społecznych.

Kontrole wewnętrzne, zarówno planowe, jak i doraźne, przeprowadzone przez Biuro Kontroli w Ministerstwie w badanym okresie nie obejmowały swoim zakresem zagadnień dotyczących stosowania klauzul społecznych. Natomiast w latach 2013-2016 zostało przeprowadzone jedno zadanie audytowe z zakresu zamówień publicznych pn. „Ocena przestrzegania ustawy Prawo zamówień publicznych”, które obejmowało między innymi ocenę stosowania klauzul społecznych. Wykazało ono m.in., że w dwóch postępowaniach objętych badaniem, w projektach umów stanowiących załącznik do SIWZ nie uwzględniono uprawnień zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań określonych w opisie przedmiotu zamówienia oraz sankcji z tytułu niespełniania tych wymagań. Audytorzy nie sformułowali w tym zakresie zaleceń.

Dyrektor Generalna poinformowała, że Ministerstwo nie odnotowało problemów związanych z realizacją klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 13-19, 114-181)

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku trzech zamówień we wzorach umów stanowiących załączniki do SIWZ, a w konsekwencji także w umowach podpisanych z wykonawcą, nie określono postanowień gwarantujących Zamawiającemu uprawnienie do kontroli spełniania przez wykonawców wymagań dotyczących klauzul społecznych przez cały okres obowiązywania umowy, czym nie wypełniono dyspozycji art. 36 ust. 2 pkt 9 lit. c Pzp.

W przypadku zamówień 21/DI/PN/2013, 11/DI/PN/2014 i 9/DI/PN/2015 Zamawiający określił wymagania dotyczące złożenia dokumentacji potwierdzającej zatrudnienie osób w związku z realizacją klauzuli określonej w art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. a-b Pzp w ciągu dwóch lub pięciu dni od daty zatrudnienia tych osób. W żadnej z umów nie zawarto uprawnień do wglądu w dokumenty poświadczające zatrudnienie wymaganych osób w całym okresie obowiązywania umowy.

Dyrektor DI wyjaśnił m.in., że postępowania te były jednymi z pierwszych, w których formułowane były postanowienia z zakresu stosowania klauzul społecznych wymaganych ustawą Pzp. Pomimo tego, że nie zdefiniowano we wzorach umów

¹⁸ Wysokość kary w % związana była z wysokością wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy.

postanowień, które wprost uprawniałyby zamawiającego w zakresie kontroli spełnienia przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 4 Pzp, we wzorach umów znalazły się postanowienia dotyczące sankcji z tytułu ich niespełnienia. Realizując zadania kontrolne w ramach przedmiotowych umów DI wymagał i otrzymywał od wykonawców dokumenty potwierdzające zatrudnienie osób zgodnie z wymaganiami określonymi w umowach.

NIK zwraca również uwagę, że w zarządzeniach w sprawie zamówień publicznych (§ 14 ust. 4 pkt 2 zarządzenia 9/2013 i § 16 ust. 5 pkt 2 zarządzenia 16/2014), dyrektorzy komórek organizacyjnych Ministerstwa zostali zobowiązani m.in. do kontroli przez cały okres obowiązywania umowy spełniania przez wykonawcę wymagań określonych dla klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 197-215, 348-484, 549-600, 1126-1147)

Ocena częściowa

Ministerstwo, zgodnie z *Zaleceniami RM*, od 2016 r. analizowało możliwość zastosowania klauzul społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W tym celu zobowiązano dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa do sporządzenia informacji o planowanych na 2016 r. zamówieniach publicznych, uwzględniającej zastosowanie klauzul społecznych.

W ocenie NIK, w Ministerstwie zapewniony został skuteczny nadzór nad stosowaniem klauzul społecznych w udzielanych zamówieniach. Należy również podkreślić duże zaangażowanie Departamentu Informatyki, który pomimo zamówień o wysokim stopniu specjalizacji, rekomendował do zastosowania klauzul społecznych znaczną liczbę postępowań.

3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. Kontrola NIK wykazała, że w efekcie zastosowania klauzul społecznych w 22 zamówieniach publicznych udzielonych przez Ministerstwo w okresie objętym kontrolą przy realizacji tych zamówień zatrudniono siedem osób z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz dziewięć osób mających status osoby bezrobotnej. Ponadto wykonawcy zagwarantowali m.in. zatrudnienie pracowników na podstawie umowy o pracę w wymiarze 15,5 etatów w przypadku umowy podpisanej przez Ministerstwo na sprzątanie¹⁹ oraz 25 etatów w przypadku umowy na usługi ochrony²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 8-16, 199-217, 798-884, 1108-1125)

3.2. W ust. 5 pkt 13 Instrukcji sporządzenia *Wniosku* stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 16/2014 podano, że kryteriami oceny ofert mogą być cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w tym m.in. aspekty społeczne.

W czterech z 10 badanych postępowań²¹, oprócz wymogu wynikającego z zastosowanej klauzuli społecznej, określono dodatkowo kryterium społeczne (trzy postępowania) i kryterium jakości (jedno postępowanie) uwzględniające liczbę osób, które wykonawca zatrudni przy realizacji przedmiotu zamówienia na podstawie umowy o pracę. Kryteriom tym przyporządkowano wagi wynoszące od 5% do 40%.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 485-520, 549-675, 1126-1147)

¹⁹ Zgodnie z wykazem przedstawionym przez Wykonawcę, według stanu na 1 sierpnia 2015 r., tj. na dzień rozpoczęcia realizacji umowy, na podstawie umowy o pracę zatrudnionych było 20 osób.

²⁰ Zgodnie z § 5 ust. 1 umowy nr 5/BA/PN/2014 z dnia 3 czerwca 2014 r. Wykonawca został zobowiązany do zatrudnienia 25 pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy, na podstawie umów o pracę.

²¹ Sprawy: 29/DI/PN/2015, 8/BA/PN/2015, 5/BA/PN/2014 i 1/DI/PN/2016.

3.3. Pozytywne strony klauzul społecznych, w opinii Dyrektora Generalnej, to niewątpliwie aspekt społeczny – zmniejszenie skali bezrobocia, wzrost aktywizacji i integracji społecznej grup wykluczonych społecznie. Co więcej, zatrudnienie przez Wykonawcę pracowników na umowy o pracę w przypadku usług sprzątania, spowodowało dużo mniejszą rotację pracowników wykonawcy, a w związku z tym możliwość wyegzekwowania określonych efektów pracy i wyższą jakość świadczonych usług. Natomiast do negatywnych stron klauzul społecznych, zdaniem Dyrektora Generalnej, należą m.in.:

- znaczne ograniczenie potencjalnych wykonawców, w szczególności w odniesieniu do możliwości pozyskania wysoko wykwalifikowanej kadry specjalistów świadczącej niektóre usługi,
- konieczność wzmożonej kontroli poprawności realizowanych zamówień,
- realizacja zamówień o zasięgu ogólnopolskim dla Centralnych Zamawiających wyklucza zastosowanie klauzul społecznych.

Dyrektor Generalna poinformowała również, że w oparciu o doświadczenia ze współpracy z wykonawcami usług wykonania, utrzymania i rozwoju systemów teleinformatycznych z obszaru rynku pracy, zabezpieczenia społecznego i rodziny, a także zakupu i utrzymania infrastruktury teleinformatycznej Centrum Przetwarzania Danych MRPiPS rozważono możliwości spełnienia przez wykonawców wymogów określonych w art. 22 ust. 2 Pzp. W opinii DI wykonawcy specjalizujący się w przedmiotowych zamówieniach nie zatrudniają osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego na poziomie ponad 50% ogółu zatrudnionych. W związku z powyższym, ograniczenie możliwości ubiegania się o zamówienie publiczne tylko dla wykonawców, u których ponad 50% pracowników stanowią osoby niepełnosprawne nie znajduje uzasadnienia i stanowiłoby warunek ograniczający konkurencyjność i dostęp do zamówień publicznych.

Klauzule społeczne nie były stosowane przez Ministerstwo przy zamawianiu wsparcia ze strony producentów w zakresie sprzętu lub oprogramowania, gdyż jak poinformowała Dyrektora Generalna, wykonawca wybierany w postępowaniu świadczy jedynie usługę obsługi zgłoszeń serwisowych, co stanowi znikomą część usługi. W takich przypadkach stosowanie klauzul społecznych wpłynęłoby na zwiększenie wartości zamówienia, a co za tym idzie na zwiększenie wydatkowania środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 8-16, 199-217, 798-884, 1108-1125)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, zastosowanie dodatkowego społecznego kryterium oceny w postępowaniach realizowanych przez Ministerstwo wpłynęło na zwiększenie liczby osób zatrudnionych u wykonawców zamówienia na podstawie umowy o pracę. Takie rozwiązanie gwarantuje też Zamawiającemu dostęp do usług, które są świadczone przez zidentyfikowane jednoznacznie osoby, zaangażowane w pełnym wymiarze czasu pracy w realizację przedmiotu danego zamówienia publicznego, co może przełożyć się na wzrost jakości usług i dostarczanych produktów.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o określanie we wzorach umów stanowiących załączniki do SIWZ, a w konsekwencji w umowach podpisywanych przez Ministerstwo, postanowień gwarantujących uprawnienie do kontroli spełniania przez wykonawców wymagań dotyczących klauzul społecznych przez cały okres obowiązywania umowy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia września 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska

.....
podpis

²² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 677.