



Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu
Nr 5(37)/2013

Józef Michał Soroka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Odpowiedzialność społeczna sektora publicznego w procesie zamówień publicznych

Streszczenie. W artykule przedstawiono krótki przegląd problemów związanych ze społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw (*Corporate Social Responsibility* – CSR), które mają znaczenie dla zrozumienia i wyjaśnienia społecznej odpowiedzialności organizacji publicznych dokonujących zamówień publicznych. Następnie przybliżono istotę, zasady i uczestników zamówień publicznych, a na podstawie analizy unijnego dokumentu ukazano korzyści i sposoby realizacji odpowiedzialności społecznej sektora publicznego w procesie zamówień publicznych.

Słowa kluczowe: społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw, zamówienia publiczne, społeczna odpowiedzialność zamówień publicznych

Wstęp

Idea społecznej odpowiedzialności biznesu jest już w Polsce stosunkowo dobrze znana, ale ciągle wywołuje dyskusje, czy to w publikacjach, czy na konferencjach naukowych. Najczęściej dotyczą one odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, natomiast pomijają w zasadzie sektor publiczny¹. Należy dodać,

¹ D. Teneta-Skwiercz, *Rola administracji rządowej w zakresie rozwoju CSR w Polsce*, w: *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Uwarunkowania, kontrowersje, dobre i złe praktyki*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wyd. UE, Wrocław 2009, s. 106; S. Kamiński, *Odpowiedzialność społeczna administracji publicznej na przykładzie służb statystyki publicznej*, w: *Społeczna odpowiedzialność biznesu...*, s. 83; idem, *Odpowiedzialność społeczna sektora publicznego w społeczeństwie informacyjnym*, w: *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Perspektywa badawcza i wyzwania praktyczne*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wyd. UE, Wrocław 2010, s. 87; J. Reichel, *Spo-*



że dokonywane przez ten sektor zamówienia publiczne, w których również powinien występować aspekt odpowiedzialności społecznej, jest najczęściej pomijany w tych dyskusjach. Zasluguje on jednak na uwagę, zwłaszcza że wiele krajów europejskich ma w tym zakresie już pewne doświadczenia. Trzeba też nadmienić, że w 2011 r. służby Komisji Europejskiej opublikowały odnoszący się do tych problemów dokument roboczy pt. *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, z którym warto się bliżej zapoznać².

Głównym celem niniejszego artykułu jest identyfikacja, przede wszystkim na podstawie owego dokumentu, istoty, zasad, korzyści i sposobów realizacji odpowiedzialności społecznej sektora publicznego w procesie zamówień publicznych.

Wcześniej jednak warto przyjrzeć się społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i sprawdzić, czy i w jaki sposób może ona opisywać i przybliżać zachowania sektora publicznego w tym zakresie.

1. Istota odpowiedzialności społecznej

Idea odpowiedzialności społecznej podlegała i podlega ciągłej ewolucji. Można jednak ogólnie przyjąć, że jest to dążenie organizacji do realizacji własnych celów z uwzględnieniem dobra pracowników, klientów, społeczności lokalnych itd.³ Konkretyzując istotę CSR, warto przytoczyć kilka definicji.

Według Komisji Europejskiej, która zawarła swój pogląd na ten temat w Zielonej Księdze, jest to „dobrowolna strategia organizacji, uwzględniająca interesy społeczne, ochronę środowiska, a także relacje między interesariuszami, która przyczynia się do wzrostu ich konkurencyjności oraz sprzyja wzrostowi społeczno-gospodarczemu na poziomie europejskim i globalnym”⁴. Warto zwrócić uwagę, że definicja ta zawiera trzy elementy składowe: dobrowolność działań, konieczność interakcji z interesariuszami oraz ścisły związek ze strategią organizacji. W 2011 r. Komisja zmodyfikowała jednak swój pogląd na tę kwestię, proponując definicję CSR jako „odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo”⁵.

leczna odpowiedzialność organizacji z różnych sektorów, w: *Spoleczna odpowiedzialność organizacji. Polityczna poprawność czy obywatelska postawa*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wyd. UE, Wrocław 2011, s. 104-105

² *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, Komisja Europejska, Urząd Zamówień Publicznych, Portal BIP-BZP, Przydatne dokumenty, KE (1), pdf [21.02.2012].

³ S. Borkowska, *CSR – wyzwaniem dla zarządzania zasobami ludzkimi. Podejście unijne*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2005, nr 6, s. 9.

⁴ *Ibidem*, s. 12.

⁵ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca*

W wielu definicjach, zwłaszcza z lat 50. i 60. XX w., mocno akcentuje się relację między przedsiębiorstwem a społeczeństwem. Podobnie jest z sektorem publicznym.

Howard R. Bowen postrzega odpowiedzialność społeczną jako obowiązek przedsiębiorcy stosowania takiej polityki i podejmowania takich decyzji, które są korzystne dla społeczeństwa.

Według Williama C. Fredericka społeczeństwo ma wobec przedsiębiorstwa swego rodzaju oczekiwania. Biznesmen, aby spełnić oczekiwania społeczeństwa, powinien przewidzieć działania systemu gospodarczego.

Joseph W. McGuire twierdzi, że przedsiębiorstwo ma nie tylko ekonomiczne i prawne obowiązki, ale również wiele innych zobowiązań wobec społeczeństwa wykraczających poza przypisy prawa bądź reguły gospodarki rynkowej, np. zainteresowanie opieką społeczną czy edukacją⁶.

Lata 70. XX w. przyniosły nowe, bardziej szczegółowe definicje CSR. Wcześniej bowiem tych, którzy wchodzili w relacje z przedsiębiorstwem, określano jako „społeczeństwo”, czyli mało precyzyjnie. Powstał więc problem, kim są ci, wobec których przedsiębiorstwo ma zobowiązania.

Harold Johnson zwrócił uwagę, że przedsiębiorstwo odpowiedzialne społecznie powinno równoważyć różnorakie interesy ludzkie. Znaczące miejsce zajmują tu: pracownicy, dostawcy, sprzedawcy, społeczność lokalna i państwo⁷.

Bardzo ważnym dokumentem dla zdefiniowania, czym jest CSR i do kogo powinna być kierowana, był Manifest z Davos: „Kierownictwo powinno służyć zarówno klientom, współpracownikom, kapitałodawcom, jak i całemu społeczeństwu, a także równoważyć odmienne interesy wymienionych grup. [...] Wobec klientów zadowolić ich potrzeby w możliwie najlepszy sposób; wobec współpracowników dbać o zapewnienie miejsc pracy i przyczyniać się do humanizacji pracy; wobec kapitałodawców zapewniać dywidendy; wobec społeczeństwa wykorzystać wiedzę i środki, jakie mu są powierzone dla dobra społeczeństwa i zapewniać przyszłym generacjom wartość życia środowisko”⁸.

Można więc powiedzieć, że społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa to przede wszystkim jego świadome oddziaływanie na strategiczne grupy interesariuszy, zmierzające do zaspokojenia ich potrzeb i oczekiwań.

Przytoczone definicje nie dotyczą jednak w ogóle kwestii odpowiedzialności społecznej innych podmiotów m.in. dwóch sektorów nierynkowych – publicznego i społecznego (pozarządowego). Fakt, że ze swojej natury, jak podkreśla

społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, Bruksela, 25.10.2011, KOM (2011) 681 wersja ostateczna, s. 7.

⁶ M. Rojek-Nowosielska, *Kształtowanie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, Wyd. AE, Wrocław 2006, s. 37-38.

⁷ Ibidem, s. 38.

⁸ Ibidem, s. 39.

Stanisław Kamiński, działają one na rzecz dobra publicznego i nie stawiają przed sobą celu, jakim jest zysk, nie powoduje, że rodzaj i zakres odpowiedzialności społecznej jest ściśle określony i nie budzi żadnych wątpliwości⁹.

Przenosząc treść powyższych definicji na płaszczyznę relacji sektor publiczny – społeczeństwo – społeczność lokalna – różnorakie grupy ludzkie (np. pracownicy, dostawcy, usługodawcy, klienci), trzeba podkreślić, że sektor publiczny ma obowiązek podejmowania takich decyzji, które są korzystne dla człowieka. Mają one dotyczyć nie tylko kwestii ekonomicznych, ale także innych sfer, np. edukacji, ochrony zdrowia, niepełnosprawności, bezrobocia, ochrony środowiska naturalnego.

2. Wewnętrzny i zewnętrzny wymiar odpowiedzialności społecznej

Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstwa ma dwa wymiary: wewnętrzny i zewnętrzny, które w podobny sposób występują również w sektorze publicznym.

2.1. Wewnętrzny wymiar odpowiedzialności społecznej

Do obszarów odpowiedzialności społecznej wobec pracowników należą:

1) obszar ekonomiczny – pracownicy to jeden z najcenniejszych zasobów organizacji, dlatego odpowiedzialność społeczna w tym obszarze nabiera we współczesnym świecie szczególnego znaczenia. Bez wątpienia do najważniejszych spraw należy zaliczyć potrzeby materialne, w tym przede wszystkim wynagrodzenia. Zadaniem menedżerów, którzy chcą postępować odpowiedzialnie, jest takie wyznaczanie wynagrodzenia, by było ono sprawiedliwe i adekwatne do wykonywanej pracy. Istnieje wiele metod i sposobów wynagradzania. Sprawiedliwe wynagradzanie jest związane z prawami pracowniczymi, które bezpośrednio wynikają z praw człowieka, zawartych m.in. w Europejskiej Karcie Społecznej, w Zasadach prowadzenia działalności z Caux, w Globalnych Zasadach Sullivana czy Kodeksie pracy;

2) obszar zarządzania – współczesne zarządzanie coraz bardziej odbiega od zarządzania taylorowskiego, które było nakierowane przede wszystkim na zysk oraz charakteryzowało się przedmiotowym traktowaniem człowieka. Obecnie coraz częściej bierze się pod uwagę ochronę naturalnego środowiska czy sprawiedliwość społeczną. Nie dąży się za wszelką cenę do celu ekonomicznego, docenia się kulturę organizacji. W organizacjach unika się raczej kierowania pracownikami opartego na przymusie wykonania, a poszukuje się skutecznych sposobów

⁹ S. Kamiński, op. cit., s. 83.

motywowania. Jedną z głównych przyczyn „uetycznienia” zarządzania jest silna konkurencja, która wymusiła nowe podejście do relacji pracodawca – pracownik. Relacja ta, nazywana w literaturze przedmiotu kontraktem społecznym, dużą wagę przywiązuje do zapewnienia satysfakcji z pracy. Od pracowników natomiast oczekuje się pozytywnej postawy, uczciwości oraz dużego zaangażowania w wykonywanie zadań. Zarządzanie zasobami ludzkimi jest jednym z najważniejszych czynników, od którego zależy sukces firmy. Jest wiele modeli zarządzania, które można uznać za etyczne, możliwe do przyjęcia przez organizacje odpowiedzialne społecznie, takie jak: zarządzanie przez wartości czy harwardzki model zarządzania;

3) obszar socjalny – obejmuje m.in. odpowiednie warunki pracy, które szanują zdrowie pracownika i jego godność. Ważne jest też przestrzeganie norm postępowania w sferze zatrudnienia i warunków pracy. Organizacje powinny kłaść nacisk na utrzymanie bezpieczeństwa i higieny pracy swoich pracowników, jak również mieć wiedzę na temat specyfiki danej branży oraz zagrożeń z nią związanych. Ich obowiązkiem jest podejmowanie odpowiednich kroków w celu zapobiegania wypadkom i szkodom na zdrowiu. W organizacji powinny być regularnie przeprowadzane szkolenia BHP. Ważna dla organizacji przestrzegających zasad CSR jest jakość pracy. Pracownicy powinni mieć też możliwość godzenia kariery zawodowej z życiem osobistym. Należy ich traktować jako wartościowych partnerów w biznesie, a także zapewnić im bezpieczne i przyjazne środowisko pracy. W organizacji odpowiedzialnej społecznie pracownicy mają prawo do zrzeszania się i negocjacji zbiorowych. Trzeba też konsultować ważne sprawy dla pracodawców i pracowników. Organizacje powinny ułatwiać dostęp i organizować szkolenia zawodowe, ale też o szerszym charakterze. W organizacjach powinno panować równouprawnienie pracowników bez względu na kolor skóry, płeć, religię, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe czy społeczne. W organizacjach należy zatrudniać niepełnosprawnych i wykazywać dbałość o nich, podobnie jak o bezrobotnych, starając się pomagać w rozwiązywaniu ich problemów¹⁰.

Można domniemywać, że wskazane obszary odpowiedzialności społecznej wobec pracowników przedsiębiorstw będą się pokrywały z odpowiedzialnością wobec pracowników organizacji zamawiających, a także pracowników organizacji realizujących zamówienia publiczne.

¹⁰ Szerzej: M. Rybak, *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004; *Więcej niż zysk, czyli odpowiedzialny biznes*, red. B. Rok, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2001; M. Żemigąła, *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007; B. Pogonowska, *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, PWE, Warszawa 2000; W. Klimaszewska, *Spoleczna odpowiedzialność biznesu a bezpieczeństwo pracy*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2005, nr 12.

2.2. Zewnętrzny wymiar odpowiedzialności społecznej

Do obszarów zewnętrznej odpowiedzialności społecznej należą:

1) odpowiedzialność wobec klientów – nabywcy są najważniejszym elementem otoczenia bezpośredniego organizacji. Klientem jest każdy, kto zapłaci za zakup wyrobu lub usługi firmy¹¹. Korzystne dla firm jest utrzymywanie dobrych relacji z klientami, którzy są obecnie bardzo wymagający. Oczekują oni coraz bardziej zindywidualizowanych usług, domagają się pełnej informacji o produktach, które kupują, żądają od producenta wzięcia odpowiedzialności również po sprzedaży¹². W tej sytuacji menedżerowie starają się dokładnie poznać preferencje swoich klientów. Znacząc ich potrzeby, mogą: zaproponować produkty, na które będzie popyt; przekroczyć oczekiwania klientów, czego skutkiem będzie ich satysfakcja i lojalność wobec firmy; zaoszczędzić, nie tracąc pieniędzy na nieprzemyślany zakup; zapewnić lepsze wsparcie, obsługę i serwisowanie¹³. Odpowiedzialność społeczna wobec klientów to przede wszystkim traktowanie ich jako partnerów, których się nie lekceważy, i budowanie tym samym lojalnej grupy stałych klientów organizacji;

2) odpowiedzialność wobec konkurentów – konkurenci to organizacje rywalizujące między sobą o różnego rodzaju zasoby¹⁴. Konkurencja gospodarcza polega natomiast na rywalizacji wolnych uczestników rynku o możliwość zakupu lub sprzedaży dóbr, które są dobrami rzadkimi i stanowią przedmiot obrotu¹⁵. Należy podkreślić, że konkurencja jest jednym z ważniejszych czynników rozwoju gospodarczego, dlatego ważne jest przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji. Organizacje, którym bliska jest CSR, powinny przestrzegać pięciu zasad, które sformułował L.S. Pain:

- zasada niezależnej inicjatywy – firmy powinny skupiać się na zaspokajaniu potrzeb klienta, a nie na walce między sobą,
- zasada działań konstruktywnych – firma ma obowiązek działania w najlepszy z możliwych sposobów,
- zasada formalnej równości – szanse w konkurencji ekonomicznej powinny być takie same dla wszystkich przedmiotów,
- zasada poszanowania podmiotów zewnętrznych – moralne są tylko takie działania konkurencyjne, które nie naruszają godności klientów i konsumentów oraz ich podstawowych praw,

¹¹ J. Penc, *Sztuka skutecznego zarządzania*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 46.

¹² U. Gołaszewska-Kaczan, *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa wobec niepewności w działalności firmy*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2005, nr 10, s. 37.

¹³ A. Stachowicz-Stanusch, M. Stanusch, *CRM. Przewodnik dla wdrażających*, Placet, Warszawa 2007, s. 18.

¹⁴ J. Penc, op. cit., s. 47.

¹⁵ B. Pogonowska, op. cit., s. 118.

– zasada poszanowania reguł – działania podmiotów powinny być zgodne z panującymi normami moralnymi oraz obowiązującym prawem¹⁶;

3) odpowiedzialność wobec społeczności lokalnej – żadna organizacja nie może istnieć w oderwaniu od społeczności, w której funkcjonuje. Organizacje powinny troszczyć się nie tylko o bezpośrednich interesariuszy, ale także o tych, na których mają pośredni wpływ. Reagowanie na oczekiwania wyrażone przez społeczność lokalną, a także propagowanie własnych rozwiązań, które będą zaspokajać potrzeby tej społeczności, może być korzystne dla obu stron¹⁷. CSR obejmuje różne formy działania wobec społeczności lokalnej o charakterze sponsorskim, filantropijnym, mających na celu poprawę poziomu zdrowia, bezpieczeństwa, edukacji, rozwoju kultury czy wzrost poziomu życia. Działania te można ująć w trzy grupy: przedsięwzięcia komercyjne w środowisku społecznym, inwestycje na rzecz wspólnoty lokalnej oraz działalność charytatywną¹⁸;

4) odpowiedzialność wobec środowiska naturalnego – organizacja odpowiedzialna społecznie oprócz zobowiązań wobec różnych interesariuszy powinna w swoich działaniach brać też pod uwagę ochronę środowiska. Środowisko naturalne spełnia bowiem wobec człowieka wiele ważnych funkcji, m.in.: tworzenie infrastruktury biologicznej i ekologiczno-technicznej, funkcje zasobotwórcze, funkcje bezpośrednio produkcyjne, funkcje kulturotwórcze i cywilizacyjne¹⁹. Niezdolność środowiska naturalnego do pełnienia tych funkcji wskutek degradacji może stanowić poważną barierę rozwoju, a także obniżyć poziom zaspokojenia potrzeb społecznych. Dlatego wielu ekonomistów, działaczy gospodarczych, przedsiębiorców i polityków opowiada się za ideą zrównoważonego rozwoju. Jednym z dokumentów poświęconych tej kwestii jest Karta Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju. Jest ona rezultatem prac Rady Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (obejmującej kadrę zarządzającą 48 największymi korporacjami światowymi). Zawiera ona zasady dotyczące tworzenia systemów zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwach. Zgodnie z nimi organizacje powinny:

- uznać ochronę środowiska i zrównoważony rozwój za jeden z priorytetów firmy,
- uwzględniać problemy środowiskowe na wszystkich szczeblach zarządzania,
- wdrażać programy i podejmować działania na rzecz ochrony środowiska,
- zapewnić takie kształcenie pracowników, które pozwoli efektywnie wypełniać przez nich obowiązki w zakresie ochrony środowiska,
- dla każdej planowanej nowej działalności sporządzać wstępną ocenę oddziaływania na środowisko,

¹⁶ Ibidem, s. 155.

¹⁷ Ibidem, s. 38.

¹⁸ M. Rojek-Nowosielska, op. cit., s. 53.

¹⁹ J. Penc, op. cit., s. 265.

- wytwarzać produkty jak najmniej uciążliwe dla środowiska,
- informować społeczność lokalną, klientów o bezpiecznym użytkowaniu produktów,
- brać pod uwagę efektywne wykorzystanie energii,
- prowadzić i wspierać badania wpływu na środowisko produktów, surowców, zanieczyszczeń związanych z działalnością firmy,
- modernizować procesy produkcyjne w celu zapobiegania nieodwracalnej degradacji środowiska,
- domagać się stosowania takich samych zasad od swoich interesariuszy,
- opracować plan działań w przypadku pojawienia się nadzwyczajnych zagrożeń dla środowiska,
- przyczyniać się do transferu przyjaznych środowisku technologii,
- brać udział w tworzeniu proekologicznej polityki społecznej i gospodarczej,
- być otwartym na dialog ze społeczeństwem na temat potencjalnych zagrożeń dla środowiska,
- przestrzegać wszelkich norm ochrony środowiska²⁰.

Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że zewnętrzna odpowiedzialność przedsiębiorstwa będzie zbliżona do odpowiedzialności zewnętrznej organizacji publicznej zamawiającej i organizacji realizującej zamówienie.

3. Zamówienia publiczne – istota, zasady, uczestnicy

Zamówienia publiczne są ważnym elementem rzeczywistości gospodarczej i społecznej, bowiem ok. 17% PKB w UE pochodzi z zamówień publicznych. Mogą więc one mieć duży wpływ na różne sfery życia, np. na politykę społeczną²¹.

Definicję zamówienia publicznego zawiera art. 2 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej: PZP)²². Zawarta umowa musi być odpłatna, a podmiotami podpisującymi ją są zamawiający i wykonawca, zaś jej przedmiotem muszą być usługi, dostawy lub roboty budowlane.

W rozdziale II PZP zostały sformułowane zasady zamówień publicznych. Mają one duży wpływ na ocenę zachowań uczestników postępowania, a także zapewniają im ochronę prawną. Środki publiczne powinny być zaś wydawane zgodnie z przepisami prawa. Do zasad tych należą:

- zasada uczciwej konkurencji,

²⁰ B. Rok, op. cit., s. 163.

²¹ *Kwestie społeczne w zakupach...*, op. cit.

²² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 z późn. zm.

- zasada równego traktowania wykonawców,
- zasada bezstronności i obiektywizmu,
- zasada udzielania zamówienia wyłącznie wykonawcy wybranemu, zgodnie z przepisami PZP,
- zasada jawności,
- zasada pisemności i używania języka polskiego,
- zasada przetargu nieograniczonego i ograniczonego.

Należy zwrócić uwagę, że z PZP nie wynika wprost społeczna odpowiedzialność sektora publicznego w procesie zamówień publicznych.

W procesie zamówień publicznych ważną rolę odgrywają ich uczestnicy – wykonawca i zamawiający, w tym ich sytuacja prawna i pozycja. Zgodnie z art. 2 pkt 11 PZP wykonawcą jest osoba fizyczna, prawna bądź jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która stara się o udzielenie zamówienia publicznego oraz złożyła ofertę lub zawarła umowę dotyczącą zamówienia publicznego. Definicja zamawiającego zawarta jest w art. 2 pkt 12 PZP. Jest nim osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, ale obowiązana do stosowania ustawy. Jest to więc szeroki krąg wykonawców i zamawiających.

Art. 3 PZP wskazuje na konkretne podmioty mające obowiązek przestrzegania ustawy. Jest kilka kategorii tych podmiotów. Jedną z nich, ale najbardziej znaczącą, są jednostki sektora finansów publicznych.

Katalog jednostek sektora finansów publicznych zawarty jest w ustawie o finansach publicznych (dalej: UFP)²³. Są nimi organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały. Należą do nich również jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty i województwa.

Art. 9 pkt 3 UFP wymienia jednostki budżetowe. Są one zawsze jednostkami samorządu terytorialnego lub skarbu państwa. Tworzone są do realizacji różnorodnych zadań. Art. 12 tejże ustawy stanowi, że tworzenie, łączenie oraz likwidacja podmiotów leży w gestii ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów lub innych organów wskazanych w odrębnych ustawach, a także organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego (gminne, powiatowe bądź wojewódzkie jednostki budżetowe). Cechą charakterystyczną jednostek budżetowych jest to, że wszystkie wydatki są pokrywane z budżetu, natomiast dochody są odprowadzane do jednostki samorządu terytorialnego lub budżetu państwa. Do jednostek budżetowych samorządu terytorialnego zalicza się np. miejskie ośrodki pomocy społecznej oraz gminne ośrodki sportu i rekreacji.

²³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

4. Odpowiedzialność społeczna w zamówieniach publicznych w świetle dokumentu unijnego²⁴

Celem dokumentu pt. *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych* jest „(a) podniesienie poziomu świadomości instytucji zamawiających w kwestii potencjalnych korzyści wynikających z SOZP [społeczna odpowiedzialność zamówień publicznych – J.M.S] oraz (b) praktyczne wyjaśnienie możliwości, jakie istniejące ramy prawne UE oferują organom administracji publicznej w zakresie uwzględniania kwestii społecznych w ich zamówieniach publicznych, co pozwoli tym organom zwracać uwagę nie tylko na cenę, ale także na jak najlepszy wskaźnik wartości do ceny”²⁵.

4.1. Istota społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych²⁶

Autorzy dokumentu definiują pojęcie „społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne” (SOZP). Podkreślają przy tym, że bierze się w nich pod uwagę przynajmniej jedną z wymienionych kwestii społecznych: możliwości zatrudnienia, godną pracę, zgodność z prawami społecznymi i z prawem pracy, integrację społeczną (w tym osób niepełnosprawnych), równość szans, dostępność, projektowanie dla wszystkich, uwzględnianie kryteriów zrównoważonego rozwoju, w tym problemu etycznego handlu²⁷. Dokument uszczegóławia dalej konkretne kwestie społeczne w zamówieniach publicznych:

1) promowanie możliwości zatrudnienia, np. zatrudnienia młodzieży, równości płci, osób długoterminowo bezrobotnych i w starszym wieku, osób z grup będących w niekorzystnej sytuacji (pracowników migrujących, z mniejszości etnicznych i wyznaniowych, słabo wykształconych itd.), osób niepełnosprawnych;

2) promowanie godnej pracy, np. zgodność z podstawowymi standardami zatrudnienia, godna praca, bezpieczeństwo i higiena pracy, dialog społeczny, dostęp do szkoleń, równość płci i niedyskryminacja, dostęp do podstawowej ochrony socjalnej;

²⁴ *Kwestie społeczne w zakupach...*

²⁵ *Ibidem*, s. 5.

²⁶ Więcej na temat zasad CSR, które dobrze komponują z zasadami SOZP, można znaleźć w dwóch dokumentach o zasięgu ponad europejskim: *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej przyjęte podczas obrad Okrągłego Stołu z Caux*, opublikowane w 1994 r. (przekład B. Rok), www.cauxroundtable.org/view [23.02.2013]; *Global Compact. Przewodnik*, www.globalcompact.org.pl [23.02.2013].

²⁷ *Kwestie społeczne w zakupach...*

3) promowanie zgodności z prawami społecznymi i prawem do pracy, np. przestrzeganie przepisów krajowych i układów zbiorowych zgodnych z prawem UE, przestrzeganie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, w tym zasady równego wynagrodzenia za pracę o równej wartości, jak również promowanie równości płci, przestrzeganie przepisów BHP, zwalczanie dyskryminacji innego rodzaju (z powodu wieku, niepełnosprawności, pochodzenia rasowego, wyznania i przekonania, orientacji seksualnej) oraz stwarzanie równych szans;

4) wspieranie „włączenia społecznego” oraz promowanie organizacji zajmujących się ekonomią społeczną, np. równe szanse w ubieganiu się o zamówienia publiczne dla organizacji (spółdzielni, przedsiębiorstw społecznych, organizacji non-profit) będących własnością osób z mniejszości etnicznych, bądź zatrudniających ludzi z tych grup, promowanie wspierających zatrudnienie osób niepełnosprawnych;

5) promowanie dostępności i projektowania dla wszystkich, np. konieczne zapisy w projektach technicznych, aby zapewnić osobom niepełnosprawnym dostęp m.in. do usług publicznych, informacji publicznej oraz produktów i usług ICT. Najważniejszym problemem jest kupowanie towarów i usług dostępnych dla wszystkich;

6) uwzględnianie kwestii etycznego handlu, np. w specyfikacjach przetargowych i warunkach umów;

7) staranie się, by osiągnąć większe poparcie dla idei społecznej odpowiedzialności biznesu poprzez nakłanianie firm, by z własnej woli, wyprzedzając obowiązujące przepisy, wprowadzały w swej bieżącej działalności cele społeczne i dotyczące ochrony środowiska, np. współpraca z firmami w celu zdobywania poparcia dla idei CSR;

8) ochrona przed łamaniem praw człowieka i zachęcanie do ich przestrzegania;

9) promowanie małych i średnich przedsiębiorstw w tym zakresie, w jakim są one powiązane z wymienionymi wyżej problemami, np. decyzje zapewniające MSP szerszy dostęp do zamówień publicznych przez obniżanie kosztów związanych w przetargach na SOZP²⁸.

4.2. Ewentualne korzyści płynące z SOZP w zamówieniach publicznych

SOZP mogą oddziaływać na:

– wzrost zgodności z krajowymi i międzynarodowymi zobowiązaniami do realizacji zadań w zakresie rozwoju społecznego, a także ukazywać, jak kwestie społeczne i ekonomiczne mogą się wzajemnie wzmacniać;

²⁸ Ibidem, s. 7-9.

- rozwój rynku produktów korzystnych społecznie poprzez rozszerzanie istniejących lub tworzenie nowych rynków na towary i usługi, np. poprzez zakup technologii informatycznych dla osób niepełnosprawnych;
- poprawę przestrzegania wartości i lepsze zaspokajanie potrzeb społeczności, której służy, często zróżnicowanej, np. osobom niepełnosprawnym czy o różnym pochodzeniu etnicznym;
- integrowanie się na rynku różnych grup społecznych (np. niepełnosprawni, małe firmy, kobiety, mniejszości), co pozwoli im na udział w najważniejszych działaniach rynkowych;
- promowanie „włączania społecznego”²⁹.

W analizowanym dokumencie podkreśla się, że jedną z najważniejszych korzyści płynących z SOZP jest to, iż organy administracji publicznej mogą ją wykorzystywać do propagowania europejskiego modelu społecznego, to znaczy wizji społeczeństwa łączącego zrównoważony wzrost gospodarczy z lepszymi warunkami życia i pracy. Stopniowo buduje się bowiem standardy społeczne, takie jak: wysoka jakość miejsc pracy, równe szanse, niedyskryminacja, ochrona socjalna dla wszystkich, włączenie społeczne, dialog społeczny, wysokiej jakości stosunki pracy, zaangażowanie ludzi w podejmowanie decyzji, które ich dotyczą³⁰.

4.3. Kwestie społeczne w wybranych sferach zamówień publicznych

W odniesieniu do świadczenia usług socjalnych podkreśla się znaczenie niestandardowych kryteriów kwalifikacyjnych. Natomiast w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw bierze się pod uwagę przede wszystkim problem potencjalnych obciążeń, jakie wiążą się z przyjęciem przez nie SOZP. Instytucje zamawiające muszą być tego świadome, że niektóre MSP będą sobie radziły z nimi lepiej, a inne gorzej ze względu na swój potencjał³¹.

4.4. Strategia uwzględniania kwestii społecznych w zakupach

Organy sektora publicznego, aby realizować cele społeczne dzięki SOZP, muszą opracować strategię jej wdrażania, kładąc nacisk przede wszystkim na swe specyficzne cele. W omawianym dokumencie wskazuje się na przywództwo w ramach wszystkich struktur zarządzania, jako jeden z najważniejszych czynników mających wpływ na sukces każdej strategii SOZP. Podkreśla się również potrzebę mierzenia ryzyka i nadawania priorytetów poszczególnym kategoriom wydat-

²⁹ Ibidem, s. 9-10.

³⁰ Ibidem, s. 10.

³¹ Ibidem, s. 13-14.

ków urzędów i instytucji, aby zapewnić lepsze efekty społeczne. Można więc powiedzieć, że praktyczne wdrożenie SOZP wymaga planowania strategicznego, tj. określenia priorytetów podczas wybierania zamówień szczególnie nadających się na SOZP. W celu zwiększania wiedzy na temat SOZP w dokumencie zaleca się organizowanie warsztatów, seminariów, konferencji itp. Wdrażając zaś strategię, warto powołać specjalny zespół ds. społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych i opracować plan działania. Natomiast mierząc efektywność wdrażania strategii SOZP, trzeba wprowadzić wewnętrzne i zewnętrzne mechanizmy kontroli, które powinny oceniać efekty i porównywać je z wcześniej nakreślonymi celami³².

Analizując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i przyjęcie SOZP, należy zwrócić uwagę, że istnieją co najmniej cztery podejścia. Pierwsze, gdy nabywca decyduje się uwzględnić kryteria społeczne w samym przedmiocie zamówienia i specyfikacjach technicznych, jakie muszą być spełnione przez wybranych wykonawców, aby były uwzględnione kryteria społeczne. W drugim oferentom zabrania się, pod pewnymi warunkami, ubiegania się o zamówienia rządowe, jeśli zostali wcześniej uznani za winnych niewłaściwego postępowania co do określonych standardów zachowań społecznych. Trzecie podejście sprowadza się do tego, że przekonuje się oferentów do przestrzegania pewnych standardów społecznych oraz zakłada, że podczas udzielania zamówienia publicznego uwzględni się osiągnięcia oferentów w tym zakresie. Czwarte podejście dotyczy przede wszystkim etapu po udzieleniu zamówienia publicznego i wymaga od wybranego oferenta, by spełnił ustalone warunki podczas jego realizacji³³.

4.5. Określenie faktycznych potrzeb i planowanie zamówień publicznych

W omawianym dokumencie akcentuje się, że należy:

- określić faktyczne potrzeby instytucji zamawiającej,
- określić przedmiot zamówienia – produkt, usługę lub roboty budowlane, spełniające standardy społeczne,
- poprawić dostęp do możliwości udziału w realizacji zamówień publicznych niektórych oferentów (tego typu ograniczenia mogą mieć niektóre MSP),
- wykorzystywać prawo do zastrzegania udziału w procedurach zamówień publicznych zakładów pracy chronionej, ponieważ tego typu organizacje znacznie przyczyniają się do integracji lub reintegracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy³⁴.

³² Ibidem, s. 15-19.

³³ Ibidem, s. 20-22.

³⁴ Ibidem, s. 23-28.

4.6. Charakterystyka zamówienia publicznego

W części IV omawianego dokumentu pt. „Zamówienie” określone są wymogi co do zamówień publicznych. Dotyczą one różnych aspektów, m.in. formułowania w nich specyfikacji technicznych. Pełnią one trzy funkcje: dzięki nim firmy mogą zdecydować, czy są zainteresowane ofertą, stanowią podstawę oceny ofert, a także odrzucenia ofert niespełniających wymogów. W dokumencie podkreśla się, że specyfikacje techniczne nie mogą ograniczać konkurencji, dlatego powinny być przejrzyste i nie mogą dyskryminować ewentualnych wykonawców spoza państwa członkowskiego, w którym działa instytucja zamawiająca³⁵.

Instytucja zamawiająca może wybrać też podejście oparte na specyfikacjach dotyczących osiągnięć funkcjonalnych. Pozwala jej to na większą kreatywność rynkową oraz zachęca niektórych oferentów do opracowywania nowatorskich rozwiązań technicznych³⁶.

Trzeba podkreślić, że nabywcy, którzy dopuszczają różne warianty ze strony oferentów, mogą porównywać oferty neutralne, standardowe z wariantami odpowiedzianymi społecznie i oceniać propozycje pod kątem dodatkowych korzyści w osiągnięciu standardów społecznych oraz przystępności cenowej³⁷.

Instytucja zamawiająca może chcieć kupić np. towary, które przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju („etyczne towary handlowe”). W tej sytuacji może uwzględniać w specyfikacjach przetargowych pewne aspekty. Nie może jednak wymagać, aby produkty miały odpowiednią etykietę czy certyfikat potwierdzający etyczność handlu, ponieważ ograniczałoby to dostęp do zamówień publicznych tym towarom, które nie mają certyfikatu, ale spełniają standardy zrównoważonego handlu³⁸.

Ważne pod względem skutków społecznych może być to, z czego i jak jest wykonany produkt. Należy to wówczas uwzględnić w specyfikacji technicznej, np. w zamówieniu na usługi gastronomiczne dla szpitala – w celu poprawienia samopoczucia pacjentów, instytucja zamawiająca może zażądać w specyfikacjach technicznych, żeby posiłki były przygotowywane tak, by spełniały wymagania dietetyczne i medyczne określonych pacjentów³⁹.

W specyfikacjach technicznych należy uwzględnić kwestię dostępności robót, produktów lub usług, które są przedmiotem zamówienia. O ile to możliwe, trzeba wziąć pod uwagę kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania dla wszystkich⁴⁰.

³⁵ Ibidem, s. 29.

³⁶ Ibidem, s. 30.

³⁷ Ibidem, s. 31.

³⁸ Ibidem, s. 31-33.

³⁹ Ibidem, s. 33.

⁴⁰ Ibidem.

Oceniając jakość złożonych ofert, zamawiająca instytucja, aby wybrać najkorzystniejszą ofertę, sięga po opublikowane wcześniej kryteria udzielania zamówień. Społeczne kryteria może stosować przy założeniu, że:

- są one powiązane z przedmiotem zamówienia,
- nie dają nieograniczonej swobody wyboru instytucji zamawiającej,
- są wyraźnie zasygnalizowane w ogłoszeniu o zamówieniu i dokumentacji przetargowej,
- odpowiadają podstawowym zasadom prawa UE,
- pomagają w zidentyfikowaniu przez instytucję zamawiającą oferty zapewniającej najlepszy wskaźnik wartości do ceny.

Ponadto trzeba rozważyć, czy oferta nie jest zbyt niska, ponieważ oferent nie dotrzymuje standardów społecznych⁴¹.

W analizowanym dokumencie podkreśla się, że zamówienia publiczne muszą być zawsze realizowane zgodnie ze wszystkimi obowiązującymi zasadami, w tym z przepisami dotyczącymi kwestii społecznych i ochrony zdrowia. Jeśli instytucja zamawiająca chce, aby wykonawca osiągnął dodatkowe cele społeczne, może sięgnąć po klauzule dotyczące wykonania zamówienia. Klauzule określają, jak należy wykonać zamówienie, a także uwzględniać kwestie społeczne, pod warunkiem że: a) są one powiązane z wykonaniem zamówienia, b) zostały opublikowane w ogłoszeniu o zamówieniu, c) odpowiadają prawu unijnemu.

Kwestiami społecznymi, które można uwzględnić w klauzulach, mogą być: obowiązek zatrudnienia osób bezrobotnych, przygotowanie odpowiednich programów szkoleniowych, obowiązek wdrożenia równości płci, równości rasowej, równego dostępu do pracy osobom niepełnosprawnym, przestrzeganie podstawowych praw człowieka itp.⁴²

Podsumowanie

Przegląd i analiza literatury poświęconej społecznej odpowiedzialności dowodzi, że dotyczy ona przede wszystkim przedsiębiorstw, bardzo rzadko zaś sektora publicznego, zwłaszcza w kontekście zamówień publicznych. Należy jednak zwrócić uwagę, że problemy dotyczące społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw są bardzo zbliżone do problemów organizacji sektora publicznego i mogą je w pewnej mierze opisywać i przybliżać.

Nie ulega wątpliwości, że w zamówieniach publicznych winny być uwzględniane aspekty społeczne. Decydenci działający w sektorze publicznym powinni mieć tego świadomość i posiadać na ten temat wiedzę. Przedstawiony w artykule dokument unijny może pełnić taką rolę. Pokazuje bowiem istotę społecznie

⁴¹ Ibidem, s. 42.

⁴² Ibidem, s. 43-45.

odpowiedzialnych zamówień publicznych, korzyści płynące z SOZP, strategię uwzględniania kwestii społecznych w zakupach, charakteryzuje wymogi stawiane zamówieniom publicznym zgodnie z zasadą odpowiedzialności społecznej. Jednym słowem jest dobrym kompendium wiedzy na ten temat.

Literatura

- Borkowska S., *CSR – wyzwaniem dla zarządzania zasobami ludzkimi. Podejście unijne*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2005, nr 6.
- Global Compact. Przewodnik*, www.globalcompact.org.pl [23.02.2013].
- Gołaszewska-Kaczan U., *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa wobec niepewności w działalności firmy*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2005, nr 10.
- Kamiński S., *Odpowiedzialność społeczna administracji na przykładzie służb statystyki publicznej*, w: *Spoleczna odpowiedzialność biznesu. Uwarunkowania, kontrowersje, dobre i złe praktyki*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wyd. UE, Wrocław 2009.
- Kamiński S., *Odpowiedzialność społeczna sektora publicznego w społeczeństwie informacyjnym*, w: *Spoleczna odpowiedzialność organizacji. Perspektywa badawcza i wyzwania praktyczne*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wyd. UE, Wrocław 2010.
- Klimaszewska W., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu a bezpieczeństwo pracy*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2005, nr 12.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, Bruksela, 25.10.2011, KOM (2011) 681 wersja ostateczna.
- Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, Komisja Europejska, Urząd Zamówień Publicznych, Portal BIP-BZP, Przydatne dokumenty, KE (1), pdf.
- Penc J., *Sztuka skutecznego zarządzania*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- Pogonowska B., *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, PWE, Warszawa 2000.
- Reichel J., *Spoleczna odpowiedzialność organizacji z różnych sektorów*, w: *Spoleczna odpowiedzialność organizacji. Polityczna poprawność czy obywatelska postawa*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wyd. UE, Wrocław 2011.
- Rojek-Nowosielska M., *Kształtowanie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, Wyd. AE, Wrocław 2006.
- Rybak M., *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stachowicz-Stanusch A., Stanusch M., *CRM. Przewodnik dla wdrażających*, Placet, Warszawa 2007.
- Teneta-Skwiercz D., *Rola administracji rządowej w zakresie rozwoju CSR w Polsce*, w: *Spoleczna odpowiedzialność biznesu. Uwarunkowania, kontrowersje, dobre i złe praktyki*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wyd. UE, Wrocław 2009.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 z późn. zm.
- Więcej niż zysk, czyli odpowiedzialny biznes*, red. B. Rok, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2001.
- Zasady prowadzenia działalności gospodarczej przyjęte podczas obrad Okrągłego Stołu z Caux* opublikowane w 1994 r. (przekład B. Rok), www.cauxroundtable.org/view [23.02.2013].
- Żemigala M., *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007.

Corporate Social Responsibility of public procurements in the public sector

Summary. The article reviews the problems linked with CSR (Corporate Social Responsibility). These problems are important for understanding and explaining social responsibility of procuring entities. Moreover, the article also concerns the essence, rules and participants of public procurements. On the basis of EU documents the advantages and the ways of realization of social responsibility in the public sector in public procurements are shown.

Key words: Corporate Social Responsibility (CSR), public procurements, social responsibility in public procurements