



OUTSOURCING USŁUG OCHRONY ORAZ UTRZYMANIA CZYSTOŚCI W INSTYTUCJACH PUBLICZNYCH

WPŁYW PUBLICZNEGO DYKTATU NAJNIŻSZEJ CENY USŁUG
NA WARUNKI ZATRUDNIANIA PRACOWNIKÓW
PRZEZ PODMIOTY PRYWATNE

© Katarzyna Duda

Absolwentka prawa, doktorantka nauk o polityce Uniwersytetu Opolskiego

Zespół projektu:

Michał Syska

Rajmund Niwiński

Katarzyna Duda

Konsultacje merytoryczne:

Dr Borys Cymbrowski

Instytut Socjologii Uniwersytetu Opolskiego



Projekt realizowany w ramach programu Obywatele dla Demokracji,
finansowanego z Funduszy EOG

ISBN: 978-83-63901-08-0

Materiał przeznaczony do dystrybucji nieodpłatnej



Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a

biuro@lassalle.org.pl

lassalle.org.pl

KATARZYNA DUDA

**OUTSOURCING USŁUG OCHRONY
ORAZ UTRZYMANIA CZYSTOŚCI
W INSTYTUCJACH PUBLICZNYCH**

**WPŁYW PUBLICZNEGO DYKTATU NAJNIŻSZEJ CENY USŁUG
NA WARUNKI ZATRUDNIANIA PRACOWNIKÓW
PRZEZ PODMIOTY PRYWATNE**

**OŚRODEK MYŚLI SPOŁECZNEJ IM. FERDYNANDA LASSALLE'A
WROCŁAW 2016**

Spis treści

Przedmowa 3

Wstęp 4

Słownik podstawowych pojęć 10

1. INSTYTUCJE PUBLICZNE W SPOŁECZNEJ GOSPODARCE RYNKOWEJ 11
 - 1.1. Zamówienia publiczne w społecznej gospodarce rynkowej 11
 - 1.2. Koncepcja nowego zarządzania publicznego oraz „szczupłego zarządzania” 14
 - 1.3. Wpływ polityki „taniego państwa” na sektor zamówień publicznych 17
 - 1.4. Transformacja tożsamości instytucji publicznych 21
2. PROPRACOWNICZA KLAUZULA SPOŁECZNA 25
 - 2.1. Przejście od zarządzania tradycyjnego do nowego zarządzania publicznego – przyczyny, przebieg, konsekwencje 25
 - 2.2. Skala zastosowania regulacji przez urzędy wojewódzkie, urzędy marszałkowskie, sądy okręgowe oraz uczelnie wyższe 32
 - 2.3. Analiza treści przepisu oraz barier w zastosowaniu 36
3. PREKARIAT W INSTYTUCJACH PUBLICZNYCH 41
 - 3.1. Pracujący ubodzy 41
 - 3.2. Hierarchie i podziały 45
 - 3.2.1. Mity dotyczące pracowników technicznych 47
4. PRZYSZŁOŚĆ ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE 51
 - 4.1. Partnerstwo publiczno-prywatne oraz społeczna gospodarka rynkowa: ocena realizacji założeń koncepcji na przykładzie zamówień publicznych 51
 - 4.2. Rekomendacje 53
 - 4.2.1. Dla ustawodawcy 53
 - 4.2.2. Dla zamawiających 54

Zakończenie 56

Bibliografia 57

PRZEDMOWA

Minęło przeszło ćwierć wieku od zainicjowania w Polsce przemian ustrojowych. U podstaw nowego systemu legła zasada społecznej gospodarki rynkowej. Idea „gospodarki rynkowej” została wprowadzona w życie we wczesnych latach 90. XX wieku: w jej myśl zadania publiczne są realizowane we współpracy z partnerem prywatnym, wyłonionym za pomocą mechanizmów rynkowych. W praktyce więc zamawiający w sposób administracyjny określają swoje zapotrzebowanie na określone dobro lub usługę, a wykonawcy w odpowiedzi na bodźce popytowe, zgłaszają podaż na ustalonych uprzednio warunkach¹. Klauzule społeczne, wprowadzone do ustawy w 2009 roku, jawią się jako późne urzeczywistnienie idei „społecznej gospodarki” w zamówieniach publicznych. Realizacja wartości społecznych i rynkowych przebiegała w nowej rzeczywistości asymetrycznie. Wywarło to wpływ na zasady kontraktowania usług technicznych (m.in. ochrony i utrzymania czystości) w instytucjach publicznych i wpłynęło niekorzystnie na warunki zatrudniania pracowników przez dostawców usług.

Dwa lata temu do opinii publicznej dotarły informacje o niewypłacaniu wynagrodzeń pracownikom sprzątającym w dwóch instytucjach publicznych w Poznaniu. Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a postanowił sprawdzić, czy zdarzenia te były tylko lokalnymi incydentami, czy czymś więcej – sygnałem o problemie, który istnieje powszechnie, lecz nie jest powszechnie nagłaśniany. Wymagającą wyjaśnienia pozostawała kwestia, na ile odpowiedzialnością za zaistniałą sytuację można obarczyć obowiązujące reguły i procedury dotyczące wyłaniania wykonawców, a na ile ciężar winy spada na instytucje dokonujące takich wyborów.

Publikacja ta adresowana jest do trzech grup Czytelników: ustawodawców, praktyków zamówień publicznych oraz zwykłych obywateli, w których interesie administracja sprawuje swoje funkcje. W definicji Michała Wieluńskiego interes publiczny to stan pożądany przez większość lub znaczną część abstrakcyjnie pojmowanej grupy ludzi, dotyczący tej grupy i stanowiący pochodną systemu wartości dominującego w tym zbiorze osób. Refleksja nad tym, czy opisana rzeczywistość jest sytuacją pożądaną, niech towarzyszy Państwu podczas lektury oraz stanie się inspiracją do wyrażenia własnego krytycznego sądu na ów temat.

¹ M. Kępa, *Kształtowanie się instytucji zamówień publicznych w Polsce: centralne planowanie versus konkurencyjne rynki*, w: B. Borkowska (red.), *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 352*, Wrocław 2014, s. 103.

WSTĘP

Dnia 10 czerwca 1994 roku Sejm uchwalił pierwszą w III RP ustawę o zamówieniach publicznych, czym zainicjował w Polsce budowę systemu zamówień publicznych. Regulacja ta wpisała się w nowy, oparty na mechanizmach rynkowych model wywiązywania się przez administrację z zadań publicznych. Od tej pory zadania te miały być realizowane we współpracy z partnerem prywatnym. Państwu zaś przypadła wiodąca rola w organizowaniu procesu, czuwaniu nad prawidłowością jego przebiegu oraz kontrolowaniu wywiązywania się z powierzonych zadań.

W 2014 roku zamiast świętowania doniosłej w skutkach inicjatywy ustawodawczej doszło do debaty społecznej nad mankamentami obowiązujących regulacji. Po dwóch dekadach obowiązywania w Polsce przepisów o zamówieniach publicznych miały miejsca dwa znaczące wydarzenia, które przyczyniły się do krytyki, stosowanych w myśl przepisów ustawy, kryteriów wyboru partnera do realizacji zadań publicznych, a nawet samej zasady mechanizmu rynkowego jako modelu wywiązywania się administracji ze swoich obowiązków.

Po upływie dwóch miesięcy od momentu zlecenia przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (UAM) świadczenia usług utrzymania czystości w jego budynkach doszło do zerwania przez tę instytucję umowy z partnerem prywatnym „z powodu nagminnego naruszania warunków umowy i niewywiązywania się z zakresu obowiązków”². Wkrótce podobnie postąpił Sąd Okręgowy w Poznaniu. W lutym 2014 roku do opinii publicznej dotarły informacje o zaleganiu z wynagrodzeniami dla osób utrzymujących czystość w budynkach uniwersytetu, a w czerwcu informowano o wystąpieniu identycznej sytuacji w sądzie. Za świadczenie usług w przypadku obu instytucji odpowiadała ta sama firma, która notabene sprzątała również obiekty należące do prokuratur, urzędów skarbowych oraz biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jak udało się ustalić pracownice zatrudnione przy sprzątaniu uniwersytetu nie otrzymały wynagrodzeń za styczeń, a sądu za maj oraz czerwiec. I mimo iż minęły już dwa lata od momentu owych wydarzeń, część z protestujących do dziś nie wyegzekwowała wypłat.

Dla wielu obywateli zapewne był to problem nowy, lecz nie dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Informacje o niepokojącej sytuacji pracowników firm zewnętrznych

² Oświadczenie Kanclerza Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Stanisława Wachowiaka z dnia 26 lutego 2014 r. w związku ze współpracą z firmą FMD Marcin Działowski, s. 1.

Ministerstwo posiadało już wcześniej. Ewentualne wątpliwości, co do tego rozwiewa treść listu, który w kwietniu 2013 roku, a więc na rok przed sprawą poznańską, trafił do Ministerstwa. Wojewoda Podkarpacka Małgorzata Chomycz-Śmigieliska podjęła wówczas próbę zainteresowania Ministra Pracy i Polityki Społecznej zagadnieniem, pisząc:

„Uprzejmie proszę Pana Ministra o zwrócenie uwagi na szczególnie trudną sytuację osób zatrudnianych przez jednostki świadczące usługi ochrony osób i mienia oraz sprzątnia, w tym również w jednostkach administracji publicznej. Wyłoniłone w drodze przetargu firmy, kalkulując koszty składanych ofert, wykorzystują obowiązujący stan prawny, proponując zawieranie umów cywilnoprawnych (o dzieło lub zlecenia) z mocno zaniżonymi stawkami”³.

W świetle przedstawionych faktów zaproponowała rozwiązanie, jakim była zmiana ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez upoważnienie zamawiającego do zawierania klauzuli o konieczności zawierania z pracownikami umów o pracę⁴. Tym samym dała wyraz, iż myśli perspektywicznie, nie ograniczając się ponadto do troski o budżet własnej instytucji. Nie bez znaczenia pozostawał aspekt gospodarczy stwierdzonego przez nią negatywnego zjawiska, a dotyczący kosztów ubezpieczenia społecznego i przyszłego zaopatrzenia emerytalnego tej kategorii pracowników. Słusznie zauważyła ona, że te osoby kiedyś wrócą na „garbuszek państwa” i wszyscy obywatele będą ponosić tego konsekwencje poprzez obowiązek zabezpieczenia im bytu, np. w utrzymywanych z pieniędzy publicznych ośrodkach pomocy społecznej.

Po tych alarmujących doniesieniach i upływie sześciu miesięcy uniwersytet i firma FMD Marcin Działowski podpisały umowę o współpracy. Wniosek jest przykry – tych wydarzeń można było uniknąć, gdyby ustawodawca zareagował odpowiednio wcześniej i sprawnie. Błędów wynikających z zaniechań i przemilczeń było znacznie więcej. Zanim wynagrodzenia nie zostały wypłacone, przez trzy miesiące, tj. od kwietnia do czerwca, sprzątaczkę w sądzie pracowały „na czarno” – bez podpisanych umów.

Oszukane pracownice do dziś czują żal do państwa, który nie byłby może tak dojmujący, gdyby całe zdarzenie miało miejsce gdzie indziej: poza stolicą województwa, sferą publiczną i pod obcym zwierzchnictwem np. w podpoznańskim centrum logistycznym zagranicznej korporacji. Tam można by się łudzić, że władze państwowe o niczym nie wiedziały.

Tymczasem jak zauważa Rafał Woś, *„krzywda od lat kwitnie nie tylko w ekonomicznym półświatku, lecz również w samym centrum organizmu państwowego”⁵*. Praca jest świadczona w instytucjach publicznych, pod zarządem polskim, na rzecz najwyższych w państwie władz, wojewodów, marszałków, prezesów sądów i rektorów uczelni, którzy cieszą się wysokim zaufaniem społecznym. Jak się okazuje cały proceder odbywa się za ich wiedzą. W oświadczeniu z dnia 26 lutego 2014 roku Kanclerz Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu napisał o tym wprost:

³ Pismo Wojewody Podkarpackiej Małgorzaty Chomycz-Śmigieliskiej do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza z dnia 11 kwietnia 2013 r., s. 1.

⁴ Tamże, s. 2.

⁵ R. Woś, *Zbyt tanie państwo*, „Polityka”, nr 49/2015, s. 41.

„Pragnę wyrazić głębokie oburzenie praktykami firmy FMD. Niestety jest to zjawisko powszechne w naszym kraju, zasługujące na szczególne potępienie społeczne oraz na potrzebę wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w zakresie zmiany przepisów w Polsce”⁶.

PRZEDMIOT I METODOLOGIA BADAŃ

Od czasu opublikowania oświadczenia do momentu rozpoczęcia badań w myśl oczekiwań wojewody Małgorzaty Chomycz-Śmigielskiej oraz kanclerza UAM Stanisława Wachowiaka nowelizowano przepisy prawa zamówień publicznych i wprowadzono możliwość wymagania od wykonawców zatrudniania na podstawie umowy o pracę osób świadczących usługi na rzecz zamawiających. W niniejszej publikacji zostanie oceniona powszechność jej stosowania.

Przedmiotem zainteresowania zespołu badawczego Ośrodka Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a stała się skala odpowiedzialności instytucji publicznych, w tych przypadkach, gdy nie ma wątpliwości, że prawna możliwość regulowania kwestii zatrudniania pracowników wykonawcy istnieje. Zagadnieniem, które starano się w ten sposób zgłębić, jest zatem instytucjonalna odpowiedzialność za pracowników.

Te wydarzenia, jak i przytoczona wypowiedź kanclerza, przyczyniły się ponadto do rozpoczęcia przez Ośrodek badań nad skalą nieuczciwych praktyk firm.

Problemem badawczym jest zagadnienie dotyczące tego, czy instytucje publiczne, udzielając zamówień publicznych na usługi sprzątania oraz ochrony, zabezpieczają pracowników świadczących zamawiane usługi oraz jak brak owych zabezpieczeń wpływa na ich warunki zatrudniania.

Hipotezą badawczą jest założenie, że odsetek liczby instytucji publicznych, które poczuwają się do odpowiedzialności za pracowników wykonawców jest niski, co wpływa negatywnie na ich warunki pracy.

Pytania badawcze, wspierające uzyskanie odpowiedzi na powyższe pytania, to:

1. Czy prawodawstwo państwowe wspiera zatrudnianie na podstawie umowy o pracę w zamówieniach publicznych, gdy jest to prawnie uzasadnione?
2. Czy instytucje publiczne wykorzystują instrumenty dające im możliwość wymagania od wykonawców zatrudniania na podstawie umowy o pracę?
3. Jak brak umów o pracę wpływa na sytuację pracowników?

W celu uzyskania odpowiedzi na powyższe pytania podjęto następujące działania:

1. Przyjęta w pracy metodologia polega na analizie przepisów ustaw, co pozwoli uzyskać obraz polityki zatrudnienia państwa. Głównym aktem prawnym w polskim systemie

⁶ Oświadczenie Kanclerza Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu..., s. 1.

prawa dotyczącym zamówień publicznych jest Ustawa PZP. Aby jednak osiągnąć założone cele konieczne jest wzięcie pod uwagę również innych aktów prawnych – głównie Ustawy o finansach publicznych oraz aktów prawa europejskiego.

2. W celu uzyskania informacji o skali stosowania instrumentów zabezpieczających pracowników dokonano analizy dokumentacji postępowań. Zbadano ogłoszenia o postępowaniach oraz specyfikacje istotnych warunków zatrudnienia. Do istotnych zmian w ustawie doszło dzięki nowelizacji art. 29 ust. 4 pkt 4 z dnia 29 sierpnia 2014 roku, która weszła w życie 19 października 2014 roku. Przeanalizowano postępowania prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. W 2012 roku ponad 84,43 proc. wszystkich zamówień udzielono właśnie w ten sposób⁷ i od wielu lat jest to niezmiennie najpopularniejszy tryb udzielania zamówień. Badanie dotyczyło postępowań ogłoszonych między 19 października 2014 roku, a 1 czerwca 2015 roku. Korzystano z dokumentacji dostępnej na stronach Biuletynu Informacji Publicznej instytucji bądź otrzymanej na wniosek o udostępnienie dokumentacji postępowań. Przeprowadzone zostały ponadto wywiady pogłębione z pracownikami instytucji w celu zdiagnozowania barier w stosowaniu klauzuli propracowniczej. Poddano analizie zamówienia dotyczące usług ochrony i sprzątnia w sądach okręgowych, uczelniach wyższych, urzędach marszałkowskich i wojewódzkich. Są to bowiem instytucje, które z najwyższą dbałością i starannością powinny realizować politykę wspierającą godziwe warunki zatrudniania. Sprawdzono 64 instytucji pod kątem przeprowadzenia postępowań na usługi ochrony lub sprzątnia, 30 z nich w badanym okresie zorganizowało postępowania i dokumentację tych instytucji przeanalizowano.
3. W celu uzyskania obrazu warunków zatrudniania przeprowadzono wywiady z pracownikami usług ochrony oraz sprzątnia.

Na decyzję o wyborze usług sprzątnia wpłynęły informacje niechlubnych zdarzeniach w Poznaniu. Dodatkowo postanowiono przeanalizować się warunkom pracy ochroniarzy, ze względu na dane świadczące o tym, że jest to jedno z najmniej płatnych zawodów.

Obie te kategorie usług nie dotyczą głównego nurtu działalności instytucji, wspierające instytucje w pełnieniu przez nich statutowej działalności. Ponadto są to prace fizyczne mniej cenione niż umysłowe, a zatem chociażby z tych dwóch względów narażone na marginalizację. O ile ponadto podejmuje się prace badawcze nad prywatyzacją usług publicznych, głównych dla danej instytucji, o tyle lukę badawczą stanowią usługi pomocnicze, co zauważył w 2014 roku Dawid Sześciło, badacz zjawiska urynkowienia usług publicznych:

„Jest jeszcze jeden obszar, na którym pełzająca prywatyzacja postępuje. Ale prawie nikt o tym nie mówi. Nikt go nawet nie bada. Tą dziedziną są różnego rodzaju usługi świadczone przez robotników niskowyzkwalifikowanych. A więc techniczne,

⁷ P. Nowicki, *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, Warszawa 2013, s. 24.

sanitarne albo gastronomiczne. One zostały sprywatyzowane już nawet nie w sposób pełzający, ale wręcz galopujący. Większość urzędów czy instytucji publicznych już dawno zdecydowała się na outsourcing tego typu usług. Sprzątaczkę zatrudnioną przez firmę zewnętrzną, jedzenie dostarcza do przedszkola firma zewnętrzna, podobnie z pracami konserwacyjnymi czy ochroniarskimi. To wyjątkowo okrutna metoda cięcia kosztów w administracji publicznej. Bo uderzająca w najłabszą i najgorzej zorganizowaną część pracowników, których nie bronią indywidualne umiejętności. Mało się też nimi interesują związki zawodowe i łatwo wypychać ich na niestaje formy zatrudnienia”⁸.

Wywiady pogłębione przeprowadzono w 16 instytucjach⁹. Badanie w tych jednostkach umożliwiło ocenę nie tylko skali zastosowania instrumentów zabezpieczania pracowników w teorii, ale weryfikację faktycznej skuteczności owych zapisów i ewentualnych problemów z tym związanych. Badaniem objęto 33 urzędników oraz 27 sprzątarek i 24 ochroniarzy.

STRUKTURA PRACY

W rozdziale pierwszym podjęto refleksję nad zasadniczym powołaniem państwa, jakim jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych, do czego służą m.in. takie narzędzia jak zamówienia publiczne. Dla zamówień publicznych podstawowe znaczenie ma fakt, że dochody publiczne obciążają obywateli w formie podatków i opłat publicznych. Obciążenie szerokiej grupy podmiotów ciężarami publicznymi powoduje w konsekwencji konieczność przeznaczania w ten sposób zebranych środków na cele publiczne i na zasadach przez społeczeństwo akceptowanych. Zasady, którymi rządzi się wydatkowanie środków publicznych w celu zaspokojenia wspólnych potrzeb, stanowią szczególny przedmiot zainteresowania niniejszej pracy. Zaprezentowano także koncepcję nowego zarządzania publicznego wywodzącą się z sektora prywatnego. Następnie opisano genezę historyczną badanych zagadnień, czyli podano zarys koncepcji mających wpływ na kształt zasad, którymi kierują się instytucje publiczne w zamówieniach publicznych. Omówiono również koncepcję „taniego państwa” i kwestie tożsamości instytucji publicznych w ustroju społecznej gospodarki rynkowej.

Przedmiotem rozważań **rozdziału drugiego** jest opis narzędzia, umożliwiającego zamawiającym zagwarantowanie pracownikom wykonawcy pracy godnej, regulowanej przepisami prawa pracy. Skoncentrowano się na propracowniczej klauzuli społecznej, z uwagi na fakt, że jest to instrument o największych możliwościach oddziaływania na warunki pracy. Dokonana zostanie ocena narzędzia po półrocznym jego obowiązywaniu.

⁸ D. Sześciło (w rozmowie z R. Wosiem), *Pełzająca prywatyzacja, państwo zwija się tam, gdzie nikt tego nie kontroluje*, <http://forsal.pl/artykuly/829351,pelezajaca-prywatyzacja-panstwo-zwija-sie-tam-gdzie-nikt-tego-nie-kontroluje.html> (dostęp: 20.11.2015).

⁹ 1. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki 2. Podkarpacki Urząd Wojewódzki 3. Łódzki Urząd Wojewódzki 4. Lubelski Urząd Wojewódzki 5. Lubuski Urząd Wojewódzki 6. Dolnośląski Urząd Wojewódzki 7. Wielkopolski Urząd Wojewódzki 8. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki 9. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 10. Uniwersytet Szczeciński 11. Uniwersytet im. Marie Curie-Skłodowskiej w Lublinie 12. Uniwersytet Opolski 13. Sąd Okręgowy w Olsztynie 14. Sąd Okręgowy w Krakowie 15. Sąd Okręgowy w Poznaniu 16. Wielkopolski Urząd Marszałkowski.

W rozdziale trzecim wskazano zagrożenia dla pracowników, wynikające z niezastosowania klauzuli przez instytucje. Przestrzeń zamówień publicznych skupia w sobie ważniejsze problemy dotyczące całego rynku pracy.

W rozdziale czwartym rozważana jest alternatywa dla obecnego kontraktowania opartego na mechanizmach rynkowych – powrót do zarządzania tradycyjnego. Przedstawione są ponadto rekomendacje dla ustawodawcy oraz dla zamawiających.

Dotychczas ukazały się liczne opracowania monitorujące skalę stosowania klauzul społecznych oraz katalogi dobrych praktyk. Ich przykłady znaleźć można w raporcie Fundacji „Kupuj Odpowiedzialnie” pt. *Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce. Możliwości. Bariery. Strategie*¹⁰, jak i w publikacji Fundacji CentrumCSR.PL pt. *Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce. Raport z I etapu monitoringu*¹¹. Potrzebę działania wspierającego w tym zakresie zauważa również Urząd Zamówień Publicznych (UZP), prowadzący monitoring uwzględniania aspektów społecznych, zamieszczany na jego stronie w zakładce „Społeczne zamówienia publiczne” i „Dobre praktyki”¹². Urząd promuje również dobre praktyki w podręcznikach oraz podczas corocznych konferencji poświęconych klauzulom społecznym. Dotychczas przygotował dwa podręczniki pt. *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych*¹³ – w roku 2014 oraz 2015. Inną pozycją przedmiotową traktującą o społecznych zamówieniach publicznych jest *Podręcznik stosowania klauzul społecznych* autorstwa Tomasa Schimanka oraz Barbary Kunysz-Syrytczyk¹⁴. Katalog dobrych praktyk przygotowała również Konfederacja Pracodawców „Lewiatan”. Zawarte w niniejszym raporcie przykłady zastosowania klauzuli propracowniczej nie zostały jeszcze wskazane w żadnej z wymienionych publikacji, stanowią więc wkład w dorobek wymienionych instytucji.

¹⁰ B. Faracik, J. Szymonek, *Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce. Możliwości. Bariery. Strategie*, Fundacja Kupuj Odpowiedzialnie, Warszawa 2015.

¹¹ T. Joniewicz, A. Jawor-Joniewicz, *Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce. Raport z I etapu monitoringu*, Fundacja Centrum CSR.PL, Warszawa 2014.

¹² www.uzp.gov.pl/ (dostęp: 10.12.2015).

¹³ K. Żołdak-Bułańska, *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2014 oraz K. Żołdak-Bułańska, *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2015.

¹⁴ T. Schimaneck, B. Kunysz-Syrytczyk, *Podręcznik stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

SŁOWNIK PODSTAWOWYCH POJĘĆ

Zamawiający

Podmiot, który organizuje postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, np. jednostka samorządowa lub rządowa.

Wykonawca

Podmiot, który ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożył ofertę lub zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego, np. firma, spółdzielnia socjalna.

Nowe podejście do zamówień publicznych

Ukierunkowanie systemu zamówień publicznych na realizację dodatkowych celów w zakresie polityki gospodarczej, ochrony środowiska, innowacji i polityki społecznej, wtórnych wobec podstawowego celu zamówień publicznych, jakim jest nabycie dóbr, realizacja robót budowlanych czy wykonanie usług.

Spółecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne

Jedną z idei, które instytucje publiczne mogą wspierać poprzez zamówienia publiczne w duchu nowego podejścia do zamówień publicznych, jest wpieranie polityki społecznej. Wsparcie może dotyczyć wpływu na zmniejszenie bezrobocia, czy włączeniu zawodowemu grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Klauzule społeczne

Możliwość wymagania zatrudnienia osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, m.in. bezrobotnych i niepełnosprawnych.

Kryteria oceny ofert

Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Kryteriami oceny ofert są cena, albo cena i inne kryteria, odnoszące się do przedmiotu zamówienia, a w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, serwis, koszty eksploatacji, termin wykonania zamówienia.

1. INSTYTUCJE PUBLICZNE W SPOŁECZNEJ GOSPODARCE RYNKOWEJ

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest recepcja nowego podejścia do zarządzania w administracji, znanego jako nowe zarządzanie publiczne (tzw. *New Public Management*), w Polsce. Przybliżona zostanie tu jedna z metod doskonalenia prowadzenia przedsiębiorstwa, określana mianem „zarządzania szczupłego” (*Lean Management*). Obowiązywała ona początkowo wyłącznie w zakładach produkcyjnych, z czasem wdrożono ją również przy zarządzaniu całymi państwami (*Lean Government*). W Niemczech zaowocowała koncepcją *schlanker Staat* (dosłownie „szczupłego państwa”), a w Polsce polityką „taniego państwa”.

Następnie wskazane zostaną elementy programu „taniego państwa”, które noszą cechy zarządzania „odchudzającego”, a także zasady gospodarowania środkami publicznymi, opracowane w duchu tej koncepcji. Omówiono ich wpływ na kryteria wyłaniania wykonawców oraz warunki zatrudniania pracowników technicznych (m.in. wykonujących usługi sprzątania oraz ochrony) w instytucjach publicznych.

W oparciu o te rozważania oraz rozmowy z kadrami zarządzającymi w instytucjach publicznych sformułowano następnie wnioski dotyczące transformacji tożsamości instytucji publicznych.

1.1. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W SPOŁECZNEJ GOSPODARCE RYNKOWEJ

ZASADA SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

Zanim zostaną podjęte szczegółowe rozważania dotyczące problematyki prospołecznych zamówień publicznych, należy przyrzeć się szerszemu kontekstowi ustrojowemu, w którym funkcjonują. W tym celu omówiono podstawę polskiego ustroju gospodarczego, wskazującą kierunek działań gospodarczych, czyli zasadę społeczną gospodarki rynkowej.

W Polsce w latach 90. XX w. podczas dyskusji na temat pożądanego kierunku zmian systemowych ścierały się dwie wizje państwa. Z jednej strony akcentowano konieczność odrzucenia centralnego planowania i oparcia życia gospodarczego na mechanizmach rynkowych, a z drugiej, eksponowano potrzebę zachowania elementów państwa opiekuńczego. Prowadzone spory odcisnęły swoje piętno na kształcie ustanowionej zasady ustroju gospodarczego i w efekcie prowadzonych dyskusji przyjęto wtedy zapis kompromisowy, stanowiący obietnicę realizacji „kapitalizmu z ludzką twarzą”.

Jak określono w artykule 20. Konstytucji RP z 1997 roku:

„Podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej jest model społecznej gospodarki rynkowej oparty na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”¹⁵.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Pojęcie społecznej gospodarki rynkowej zostało wprowadzono do polskiej ustawy zasadniczej, korzystając z dorobku prawnego rozwiniętych państw demokratycznych, a zwłaszcza Niemiec. Leszek Balcerowicz był sceptycznie nastawiony do tego pojęcia. Uważał, że zostało po raz pierwszy zastosowane w warunkach specyficznego powojennego klimatu politycznego w Niemczech ze względów ostrożnościowych. Panowało tam bowiem przekonanie, że kapitalizm się nie sprawdzi. W tych warunkach ekonomiści musieli iść pod prąd i „dla ratowania w praktyce wolnorynkowego kapitalizmu zdecydowali się na pojęciową manipulację, która w świadomości społecznej stworzyła sztuczny dystans między proponowanym przez nich ustrojem, a owym kapitalizmem”¹⁶. Dzięki tej zbitce po zakończeniu wojny udało się przekonać Niemców do budowy kapitalizmu. Wprowadzono go ze względu na nośność polityczną pojęcia i rzecz by można – modę. Leszek Balcerowicz uznał je za zbędne nie dlatego, że był przeciwny realizacji przez gospodarkę rynkową celów społecznych, lecz dlatego, że z niekorzyścią dla rynku antagonizuje go ze społeczeństwem. Uważał bowiem, że rynek ze swej natury realizuje cele społeczne. Przystał na nie w Polsce, lecz ironizując z niego i uznając za masło maślane. Pojęcie społeczne rozumiał na swój sposób (podobnie jak współcześnie praktycy zamówień publicznych), przytaczając przy tym poglądy liberalnych ekonomistów, którzy odpowiadali za rozpowszechnienie pojęcia w Niemczech Zachodnich¹⁷.

Koncepcja „społecznej” gospodarki rynkowej nie była zdaniem ekonomisty zaprzeczeniem wolnorynkowego kapitalizmu, wprost przeciwnie – oznaczała w gruncie rzeczy wolnorynkowy kapitalizm. Akceptowane działania państwa, zasługujące na miano rozumnego interwencjonizmu, miały łagodzić tylko niektóre jego skutki uboczne, np. negatywnego wpływu na środowisko. Nie oznaczały one jednak rozbudowanego państwa opiekuńczego.

Jeśli chodzi o adaptację pojęcia na gruncie polskim trudno dziś stwierdzić, na ile wprowadzony termin stanowił zasłonę dymną dla planowanych działań czysto wolnorynkowych, a na ile szczerze były intencje realizacji również elementów państwa opiekuńczego. W niniejszej pracy zostanie to uczynione na podstawie analizy regulacji z zakresu zamówień publicznych.

HISTORIA SPOŁECZNYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

W 2014 roku upłynęło dwadzieścia lat od momentu uchwalenia przez Sejm ustawy o zamówieniach publicznych, co zapoczątkowało budowę systemu zamówień publicznych w Polsce. Proces przeobrażania tego prawa oraz osadzania go w realiach ustrojowych wciąż trwa. W ciągu dwudziestu lat nastąpiły w nim istotne zmiany, wielokrotnie inspirowane prawodawstwem europejskim. *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* zastąpiła obowiązującą od 1 stycznia 1995 roku *Ustawę z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*. Uchwalona w styczniu 2004 roku ustawa regulująca procedurę udzielania

¹⁶ L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1995, s. 297.

¹⁷ Dla Waltera Euckena „społeczność” gospodarki polegała na przeciwdziałaniu powstawaniu pozycji monopolistycznych lub zwalczaniu ich. Z kolei zdaniem Ludwika Erharda gospodarka tym bardziej społeczna, im większa panowała wolność gospodarza. Pisał on, że konieczne jest, aby indywidualna odpowiedzialność za samego siebie miała pierwszeństwo w możliwie maksymalnym stopniu. (L. Balcerowicz, *Wolność...*, s. 295-296)

zamówień publicznych nosi nazwę „Prawo zamówień publicznych” przez co ustawodawca podkreślił znaczenie tej regulacji oraz jej autonomiczność. W ten sposób zaczęła rodzić się nowa dziedzina prawa „zamówienia publiczne”, która wyodrębniła się z trzech innych: finansów publicznych, prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Zaczęła rządzić się swoimi prawami, lecz nie sposób rozpatrywać jej bez uwzględniania pozostałych¹⁸. Ustawa PZP oraz przepisy rozporządzeń wykonawczych do Ustawy¹⁹ stanowią podstawowe akty prawne systemu zamówień publicznych, lecz – stosując ich przepisy – należy respektować zasady wydatkowania środków przez jednostki sektora finansów publicznych²⁰.

Zasadą jest, że zamówienia publiczne realizuje się na podstawie zawieranych między zamawiającymi a wykonawcami umów-zleceń, do których stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Cywilno-administracyjny kontekst, w jakim państwo zawiera umowy z wykonawcami, wpływa na warunki, na jakich wykonawcy zlecają pracownikom świadczenie usług. Zamawiający zwracają uwagę, że „dobrodziejstwo” zawartych z wykonawcami umów-zleceń polega na możliwości nakładanie na nich wysokich kar umownych. W sytuacji wymagania od nich zatrudniania pracowników na podstawie umowy o pracę mogliby mieć trudność z wyegzekwowaniem kar, gdyż wynagrodzenie z tytułu umowy o pracę podlega silniejszej ochronie prawnej.

Zamówienia publiczne na rynku europejskim regulowane są przede wszystkim za pomocą dyrektyw. Przedmiotowe akty prawne kierowane do krajów członkowskich zobowiązują je do harmonizacji, tj. dostosowania w określonym czasie krajowych przepisów w zakresie zamówień publicznych do standardów unijnych. Decyzja w sprawie formy oraz metody implementacji założeń dyrektywy pozostawiona jest władzom członkowskim. Prekursorym dokumentem unijnym wskazującym możliwość włączania kwestii społecznych do zamówień publicznych był komunikat interpretacyjny Komisji Europejskiej z 2001 roku²¹. Stanowił on pierwszy znaczący krok w kierunku połączenia procesu udzielania zamówienia publicznego z osiągnięciem celów społecznych.

Kolejnymi dokumentami, które wywarły wpływ na kształt polskiego prawa zamówień publicznych były dwie dyrektywy z 2004 roku²². Oba dokumenty implementowano na grunt prawa polskiego w 2009 roku. Wprowadzono wówczas do Ustawy PZP klauzule społeczne – elementy społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, pozwalające na wymaganie od wykonawców zatrudnienia osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, m.in. bezrobotnych, niepełnosprawnych, bezdomnych.

¹⁸ G. Herc, *Zamówienia publiczne w Polsce. Studium prawne*, Warszawa 2005, s. 33.

¹⁹ W szczególności Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane, a także Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych.

²⁰ P. Granecki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 3.

²¹ Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie możliwości uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych KOM (2001) 566 z 2001 r.

²² Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi oraz Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

Wsparcie innych polityk poprzez zamówienia publiczne stało się celem strategicznym Unii Europejskiej. W unijnej strategii „Europa 2020” podkreślono potrzebę nowego podejścia do zamówień publicznych, ukierunkowania systemu zamówień publicznych na realizację dodatkowych celów w zakresie polityki gospodarczej, ochrony środowiska, innowacji i polityki społecznej, wtórnych wobec podstawowego celu zamówień publicznych, jakim jest nabycie dóbr, realizacja robót budowlanych czy wykonanie usług²³. W 2014 roku uchwalono nowe dyrektywy²⁴, które zastąpiły te obowiązujące z 2004 roku. W celu dostosowania dyrektyw do prawa polskiego wprowadzono obowiązek stosowania innych niż cena kryteriów oceny ofert. Miało to zakończyć „dyktat najniższej ceny” w zamówieniach publicznych. W dalszej części rozdziału podjęto rozważania nad skutecznością powodzenia tego zamierzenia.

Tak w ogólnym zarysie kształtowała się w Polsce koncepcja wykorzystania zamówień publicznych, jako politycznego instrumentu realizacji celów prospołecznych. Możliwość uwzględniania czynników społecznych została wprowadzona do polskiego porządku prawnego stosunkowo późno – piętnaście lat od uchwalenia pierwszej ustawy o zamówieniach publicznych i dwanaście lat od ustanowienia zasady społecznej gospodarki rynkowej. Fakt ten ma niebagatelne znaczenie dla wyjaśnienia dystansu zamawiających wobec aspektów społecznych w zamówieniach publicznych.

1.2. KONCEPCJA NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO ORAZ „SZCZUPŁEGO ZARZĄDZANIA”

NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE, CZYLI NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

W klasycznych modelach zarządzania przyjmuje się, że organizacja dla swojego działania powinna zapewnić bezpośrednie świadczenie usług, własność zasobów niezbędnych do ich wykonania oraz kontrolę wywiązywania się z nich. Według tej koncepcji instytucja jest tradycyjnym pracodawcą dla wszystkich pracowników – począwszy od prezesa, przez administrację, po personel techniczny (m.in. ochrony oraz sprzątnia). Kwestionowanie tych głównych założeń i wartości modelu tradycyjnej biurokracji, przez architektów administracji publicznej w nowej rzeczywistości, spowodowało wyłonienie się nowego podejścia w tej dziedzinie, czyli „nowego zarządzania publicznego”, zwanego „urynkowaniem”, „marketyzacją” bądź „menedżeryzacją” sektora publicznego²⁵.

²³ Na poziomie krajowym w 2008 r. został przygotowany dokument rządowy *Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca Dyrektywę 2004/18/WE oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylające Dyrektywę 2004/17/WE.

²⁵ Nowy sposób zarządzania w sektorze publicznym rozwinął się najpierw w Australii, Nowej Zelandii oraz Wielkiej Brytanii, a następnie w Stanach Zjednoczonych, Irlandii i Francji. Politykami słynącymi ze wdrażania tego systemu zarządzania byli: prezydent Stanów Zjednoczonych Ronald Reagan oraz premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher.

M. Piątek, *Zamówienia a odpowiedzialność*, „Przetargi Publiczne”, nr 12/2015, s. 60-61.

We współczesnych modelach zarządzania kładzie się nacisk na racjonalizację wydatków publicznych oraz celowościowy charakter zakupów. W związku z tym coraz częściej wykorzystuje się koncepcję outsourcingu (obsługi zewnętrznej), która sprowadza się do zawężenia zakresu zadań realizowanych przez wewnętrzne służby organizacji i powierzenia ich do realizacji wyspecjalizowanemu dostawcy zewnętrznemu²⁶. Towarzyszy temu często transfer własnych środków produkcji, pracowników, urządzeń, innych zasobów (przebieg procesu transferu pracowników zostanie omówiony w rozdziale drugim).

Koncepcja obsługi zewnętrznej charakteryzuje się następującymi cechami:

- wydzieleniem określonego obszaru działalności oraz zleceniem na rzecz zewnętrznego, wyspecjalizowanego podmiotu,
- koncentracją systemu gospodarowania organizacji wokół wybranej kluczowej działalności.

W efekcie ma to przynosić dwie podstawowe korzyści:

- redukcję kosztów wykonywanych działań – zakłada się bowiem, że wykonawca zewnętrzny wykona usługi taniej niż sama instytucja,
- podniesienie jakości świadczonych usług wskutek rozwoju własnych umiejętności, kwalifikacji i technologii. Poprzez ułatwienie procesu zarządzania i koncentrację na zadaniach, które uważa za strategiczne dla powodzenia biznesu możliwe staje się wzmocnienie przewagi konkurencyjnej organizacji i sukcesu rynkowego²⁷.

W Polsce rozległe reformy, oparte na założeniach NPM wynikały z ogólnego kierunku przemian ustrojowych, politycznych, gospodarczych i społecznych, do których NPM idealnie pasowało²⁸. Pierwsze kroki w kierunku wdrażania tych idei w administracji publicznej rozpoczęły się w latach 90. Jak przeczytać można w *Strategii Rozwoju Kraju do 2020 roku* jednym z celów stało się wprowadzenie menedżerskiego systemu zarządzania w administracji publicznej²⁹. Sam fakt zastosowania w instytucjach publicznych znanego z sektora prywatnego outsourcingu stanowi świadectwo transferowania rynkowej filozofii działania do administracji publicznej oraz procesu upodabniania się podmiotów publicznych do prywatnych.

SZCZUPŁE ZARZĄDZANIE

Istnieje wiele metod i technik służących doskonaleniu zarządzania przedsiębiorstwem w duchu koncepcji nowego zarządzania publicznego. Jedną z nich jest tzw. wyszczuplanie organizacji (*Lean Management*) – jednocześnie i nieustannie obniżane kosztów oraz podwyższanie

²⁶ I. Matejun, M. Matejun, *Zakres wykorzystania outsourcingu w sektorze administracji publicznej na przykładzie Izby Skarbowej w Łodzi*, [w:] Brdulak H., Duliniec E., Gołębiowski T. (red.), *Partnerstwo przedsiębiorstw jako czynnik ograniczania ryzyka działalności gospodarczej*, Warszawa 2009, s. 431-440.

²⁷ M. Dadel, *Model kontraktowania usług społecznych. Jak zlecać zadania organizacjom pozarządowym. Poradnik*, Słupsk 2013, s. 24.

²⁸ D. Sześciło, *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014, s. 38.

²⁹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Warszawa 2012, s. 42.

jakości. Idea ta narodziła się w Japonii i stała się nowym paradygmatem produkcyjnym, który wywiera obecnie ogromny wpływ na teorię z tego zakresu.

Istotą szczupłego zarządzania jest „odchudzanie” przedsiębiorstwa poprzez wprowadzenie znaczących zmian w strukturze majątku firmy, sposobie organizacji, zarządzania personelem, jak też w propagowanych wzorach zachowań i postaw pracowników. Zasadniczym przesłaniem tej koncepcji jest unikanie wszelkiego rodzaju zbędnych kosztów poprzez ciągły proces racjonalizacji, który polega na redukowaniu zakresu wewnętrznych funkcji przedsiębiorstwa do działań absolutnie niezbędnych, wyrażających się w dążeniu do eliminacji marnotrawstwa, co jest następstwem uznania, że główną bolączką organizacji jest ich przerost³⁰. Marnotrawstwem, według filozofii Lean Management, jest każda działalność, która absorbuje zasoby, pochłania czas, a nie dodaje wartości produktom i nie przynosi zysku. Wedle tej koncepcji identyfikacja i eliminacja marnotrawstwa pozwala nie tylko na podniesienie jakości i zwiększenie zakresu usług publicznych, ale również na uzyskanie znacznych oszczędności – czyli „zrobienie więcej, za mniej”.

Koncepcja ta spotkała się z zainteresowaniem polskich środowisk prawodawczych. Dnia 4 lutego 2011 roku na stronie Biura Analiz Sejmowych Sejmu RP opublikowano analizę pod tytułem „Lean Government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej”³¹. Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego ww. biura, przybliżył w niej najważniejsze założenia tej koncepcji oraz jej pochodzenie.

Choć wyróżnić można tylko jeden dokument wyraźnie wskazujący na podjęte próby zainteresowania administracji publicznej koncepcją szczupłego zarządzania, to jednak wiele wypowiedzi i metod działań polityków z lat 2005-2015 świadczy o tym, że zarządzanie państwem odbywało się właśnie w jej duchu. Dowodem jest sam dyskurs prawnourzędniczy, w którym posługiwano się słownictwem zapożyczonym z tej filozofii i w którym zapowiedzi „odchudzania administracji” poprzez likwidację „marnotrawstwa” występowały nader często. Podczas gdy jednak za granicą głównym celem podejmowanych reform w duchu nowego zarządzania publicznego, w tym szczupłego zarządzania było podniesienie jakości usług, to w polskiej administracji publicznej ten cel nie spotkał się ze zrozumieniem.

Cechy szczupłego zarządzania można odnaleźć w zarządzaniu usługami ochrony oraz sprzątnięcia. Przy organizacji tych prac nieustannie dąży się do tego, aby ograniczyć liczbę personelu przy tych samych powierzchniach pracy oraz wyeliminować te koszty utrzymania pracownika, które nie przynoszą pracodawcy zysku i traktowane są jako zbędny balast – głównie koszty wynagrodzenia chorobowego oraz wypoczynkowego.

³⁰ J. K. Liker, J. K. Franz, *Droga Toyoty do ciągłego doskonalenia. Jak osiągać znakomite wyniki dzięki strategii i operacyjnej doskonałości*, Warszawa 2011, s. 43.

³¹ [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/74C86809Fo6F1A8AC12578B1004385C3/\\$file/Analiza_%20BAS_2011_47%20%282%29.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/74C86809Fo6F1A8AC12578B1004385C3/$file/Analiza_%20BAS_2011_47%20%282%29.pdf) (dostęp: 04.01.2016).

1.3. WPŁYW POLITYKI „TANIEGO PAŃSTWA” NA SEKTOR ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Uważa się, że hasło „tanie państwo” przyniosło Prawu i Sprawiedliwości zwycięstwo w wyborach parlamentarnych w 2005 roku. Wkrótce po zwycięskich wyborach prawicowy rząd powołał międzyresortowy zespół, który do końca roku miał opracować listę jednostek administracji publicznej, przeznaczonych do likwidacji lub połączenia.

Warto też wspomnieć o znalezionym przez władzę PiS-u polu oszczędności, mianowicie o rządowych ośrodkach wypoczynkowych. W wyniku ich wyzbywania się dochodziło do istotnych działań „odchudzających”. Dnia 7 lutego 2006 roku w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podjęto m.in. działania zmierzające do wygaszania zarządu na nieruchomościach w Małej Wsi i Rybakach.

Przypadek Małej Wsi jest tu symboliczny. Janusz Różycki, starosta powiatu grójeckiego, powiedział wówczas, że przejęcie tamtejszego ośrodka to spory problem dla samorządu powiatu, gdyż nie stać go na taki wydatek. Dodał, że po wizji lokalnej w obiekcie ocenił jego stan jako zły, a obiekt jako wymagający modernizacji³². O zwrot pałacu, wybudowanego pod koniec XVIII wieku, starali się ponadto potomkowie Morawskich – ostatnich właścicieli obiektu, których pozbawiono tego majątku w 1945 roku w ramach reformy rolnej i od tamtej pory jako zespół pałacowo-parkowy w Małej Wsi należał on do Skarbu Państwa. Na skutek zarządzania odchudzającego w 2008 roku obiekt zwrócono potomkom rodziny, której został odebrany³³.

Choć miejsce dziedziców w pałacu w Małej Wsi zajęli w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dygnitarze – korzystali z niego np. Jerzy Urban i Jerzy Buzek – to jednak z ośrodków wypoczynkowych innych urzędów mogli korzystać zwykli pracownicy. Można więc rzecz, że wyzbywając się tych miejsc, wyzbyto się jednocześnie odpowiedzialności za zapewnienie tym pracownikom wypoczynku.

LIKwidACJA GOSPODARSTW POMOCNICZYCH

Koncepcja „taniego państwa” zakładała również oszczędności z tytułu likwidacji zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, które zajmowały się zatrudnieniem osób utrzymujących czystość w administracji publicznej. Idea ich likwidacji oraz przekazania świadczenia usług firmom zewnętrznym była jednym ze sztandarowych haseł reformy finansów publicznych rządów PiS, LPR i Samoobrony. Minister Finansów Zyta Gilowska zapowiadała wtedy, że przeniesienie większości wykonywanych przez administrację zadań do wybranych w przetargach firm prywatnych przyniesie znaczącą ulgę budżetowi. Z likwidacji gospodarstw pomocniczych uczyniła nawet swoją misją.

³² <http://www.echodnia.eu/radomskie/wiadomosci/grojec/art/8322184,komu-sie-dostanie-palac-w-malej-wsi,id,t.html>, (dostęp: 02.01.2016).

³³ <http://www.echodnia.eu/radomskie/wiadomosci/grojec/art/8489414,palac-w-malej-wsi-wrocil-w-rece-wlascieli,id,t.html>, (dostęp: 02.01.2016).

W przedstawionym przez rząd PiS-u projekcie ustawy o finansach publicznych wyraźnie podkreślono, że likwidacja gospodarstw pomocniczych ma przynieść państwu oszczędności³⁴. Zdanie to podtrzymywano konsekwentnie. Mariusz Błaszczak w odpowiedzi na interpelację posła Jarosława Wałęsy w sprawie sposobu realizacji programu „tanie państwo” napisał, że oszczędności wygenerują m.in. restrukturyzacja gospodarstw pomocniczych przy 70 urzędach administracji rządowej. Co do praktycznej realizacji wyjaśniał, że znaczącą część usług świadczonych przez GP stanowią tzw. usługi „zbywalne”, których świadczenie mogą zapewnić podmioty zewnętrzne. Dodawał ponadto, że opracowany zostanie katalog usług „niezbywalnych”, wynikających ze specyfiki danego urzędu:

„Ten rodzaj usług byłby wykonywany w ramach urzędów, co pozwoliłoby na likwidację Gospodarstw Pomocniczych, a tym samym uzyskanie dodatkowych oszczędności (oprócz niższych kosztów wykonywania usług „na zewnątrz”) wynikających z ograniczenia zatrudnienia. Szacunkowa kwota oszczędności: ok. 50-80 mln zł rocznie (od 2007 r.)”³⁵.

Zagadnienie dalszych losów pracowników, których w wyniku tych procesów zwolniono bądź przekazano firmom zewnętrznym, stanowi poważną lukę badawczą. Namiastki wiedzy na temat tych procesów reorganizacji dostarcza opisany w drugim rozdziale przykład przejścia od zarządzania tradycyjnego do outsourcingu w Przedsiębiorstwie Usług Komunalnych i Mieszkaniowych w Strzelcach Opolskich, który miał miejsce w ubiegłym roku. Warto tu przytoczyć przykład Politechniki Opolskiej, aby zdać sobie sprawę ze skali nadużyć, do których mogło dochodzić.

Politechnika przekazała firmie zewnętrznej 29 pracowników, pod warunkiem objęcia ich umową o pracę na okres dwóch lat. W ciągu pół roku zwolniło się 26 z nich – w wyniku konieczności pracy w zasadniczo zmienionych na gorsze warunkach.

Po objęciu władzy przez Platformę Obywatelską w 2007 roku kontynuowano politykę poprzedników, przy czym to nowo zwycięskie ugrupowanie już wcześniej dopominało się o spełnienie hasła „taniego państwa”. W 2007 roku podczas debaty przedwyborczej między Donaldem Tuskiem a Jarosławem Kaczyńskim licytowano się w obietnicach sprawniejszej jego realizacji.

Do końca 2010 roku instytucje miały zlikwidować gospodarstwa pomocnicze oraz część zakładów budżetowych. Pozostały jednak po nich zadania, które po 1 stycznia 2011 roku nadal musiały być realizowane³⁶. Jak zauważyła prof. Wiesława Miemiec w wywiadzie z dziennikarzami „Gazety Prawnej”, nadzieje Ministerstwa Finansów na oszczędności wynikały z wyeliminowania ważnej pozycji w kosztach: wynagrodzeń pracowników. W przypadku

³⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych http://www.nettax.pl/serwis/nawosci/Projekty/o80929_01uz.pdf, (dostęp: 02.01.2016).

³⁵ Odpowiedź szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów - z upoważnienia prezesa Rady Ministrów - na interpelację nr 1542 w sprawie realizowania programu „Tanie państwo” w związku z zwiększeniem liczby etatów w administracji państwowej, Warszawa, 4 kwietnia 2006 r. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/26986712> (dostęp: 02.01.2016).

³⁶ http://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/429554,Zbliza-sie-termin-likwidacji-gospodarstw-pomocniczych-i-czesci-zakladow-budzetowych.html (dostęp: 02.01.2016).

zakupu usług na rynku koszty związane z obsługą osobową jednostki poniosą firmy, które wygrają przetarg lub będą realizowały zamówienie na podstawie zleceń³⁷.

W przytoczonym we wprowadzeniu do niniejszej pracy piśmie z 2013 roku do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Wojewoda Podkarpacka Małgorzata Chomycz-Śmigielka dokonuje rekonstrukcji historycznej zdarzeń, które doprowadziły do trudnej sytuacji pracy ochroniarzy oraz sprzątaczek w urzędzie, pisząc:

„Nasilenie zjawisk nastąpiło w 2010 roku na skutek likwidacji, stosownie do ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych”³⁸.

Wielu pracowników instytucji przyznaje, że koncepcja taniego, oszczędnego państwa wymogła na nich myślenie w kategoriach ekonomicznych, co prawda dotąd w instytucjach obecne, lecz niedetrminujące wybory.

Następnie, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt. 1 uchwalonej za rządów Platformy Obywatelskiej Ustawy o finansach publicznych, uznano, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, co wpłynęło na legalizację „dyktatu najniższej ceny usług publicznych”, panującej niepodzielnie do dziś w zamówieniach publicznych.

NOWELIZACJA PRZEPISÓW PRAWA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH Z 2014 ROKU – PRÓBA ZŁAMANIA DYKTATU NAJNIŻSZEJ CENY

Gdy zaczęto ograniczać wydatki w administracji, źródłem oszczędności okazał się system zamówień publicznych. Wyłączne stosowanie przez zamawiających kryterium najniższej ceny urosło do rangi niechlubnego proceduru, który doczekał się najbardziej pejoratywnych określeń, takich jak – „zmora”, „patologia”, czy „choroba”. Najbardziej eufemistyczne z nich to „dysfunkcja”. Jak zauważają badacze Fundacji CentrumCSR:

„Kryterium najniższej ceny stało się „wytrychem” określającym patologie polskiego systemu zamówień publicznych, w którym wygrywają wykonawcy oferujący produkt najniższej jakości za najniższą cenę, często poniżej wartości ich realizacji. Jest to niewątpliwie najwygodniejszy sposób wyboru, bo zdaniem urzędników oddala wszelkie zarzuty o stronniczość”³⁹.

Trudno usprawiedliwić, lecz w pewnym sensie łatwo zrozumieć strategię pewnych firm, które zaczęły specjalizować się w optymalizacji kosztów, aby tylko otrzymać przetarg i nie wypaść z branży. W związku z „dyktatem najniższej ceny” pojawił się problem z ofertami tak niskimi, że podważały wiarygodność wykonawcy i niosły ryzyko niewykonania zamówienia. Niestety taka praktyka miała swoje ciemne strony: wiele firm oferując najniższą cenę zbankrutowało, źle kalkulując koszty. Uznano wtedy, że należy stworzyć mechanizmy umożliwiające ograniczenie ryzyka nienależytego wykonania lub niewykonania zamówienia.

³⁷ http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/364671.gospodarstwa_pomocnicze_zosatna_zlikwidowane.html (dostęp: 02.01.2016).

³⁸ Pismo Wojewody Podkarpackiej Małgorzaty Chomycz-Śmigielkiej..., s. 1.

³⁹ T. Joniewicz, A. Jawor-Joniewicz, *Stosowanie...*, s. 40.

Jak zauważa Magdalena Michałowska „*rażąco niska cena stała się jednym z najistotniejszych problemów systemu zamówień publicznych*”⁴⁰. Z jednej strony w interesie zamawiającego jest uzyskanie jak najniższej ceny, a z drugiej musi on unikać sytuacji, w której zamówienie nie zostanie zrealizowane. Niestety taka praktyka miała swoje ciemne strony: wiele firm oferując najniższą cenę zbankrutowało, źle kalkulując koszty.

Problem ten dostrzegł ustawodawca europejski i w dyrektywach z 2014 roku zaproponował rozwiązanie⁴¹. W ramach procedury badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający zobowiązani są dokonać szeregu czynności, przy czym jedną z nich jest badanie, czy złożone oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny. Ciężar obalenia tego domniemania spoczywa na wykonawcy. Formalną podstawę takiego badania stanowi art. 90 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Podjęto próbę zastosowania obiektywnego sposobu określania dolnej granicy ceny, która nie powinna budzić wątpliwości. Ustawodawca z matematyczną precyzją wskazał tu dwa punkty odniesienia: spełnienie przesłanek wzbudzających obawy nastąpi wówczas, gdy oferowana cena będzie o 30 proc. niższa od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen złożonych ofert. Stanowi to niewątpliwie precyzyjną metodę, jednak przepis nadal nie eliminuje problemów wynikających z obowiązujących reguł zamówień publicznych⁴².

Poza nowelizacją przepisu o rażąco niskiej cenie, znając skutki wynikające z konkurencji przez wykonawców oferowaniem niskich kosztów usług, i chcąc wymusić na zamawiających kierowanie się przy postępowaniach przetargowych również kryteriami pozacenowymi, do polskiego systemu zamówień publicznych ustawodawca wprowadził w 2014 roku obowiązek stosowania innych kryteriów oceny ofert niż cena przy niektórych usługach. Dotychczas okazywało się bowiem, że oferta najtańsza rzadko kiedy jest najlepsza. Urzędnicy rozstrzygający przetargi trzymali się jednak tej praktyki m.in. z obawy o to, że jeżeli wybiorą inną ofertę, może to zostać odebrane jako zachowanie korupcyjne, tak więc stosując tylko kryterium cenowe, chcieli oddalić od siebie wszelkie podejrzenia.

Oczekiwana więc była nowelizacja Prawa zamówień publicznych i, jak się uważa, poszła ona w dobrym kierunku. Przykładowo Adam Szejnfeld skomentował nowelizację, pisząc, że zmiany tworzą pakiet, którego wielu specjalistów nie waha się określić mianem programu naprawczego rynku zamówień publicznych w Polsce .

W myśl nowelizacji sytuacją preferowaną przez ustawodawcę jest wybór co najmniej dwóch kryteriów oceny ofert, aby rozstrzygnięcie przetargu nie było podyktowane jedynie ceną, ale również innymi aspektami, których przykłady zostały wskazane w art. 91 ust. 2 PZP⁴³.

⁴⁰ M. Michałowska, *Rażąco niska cena*, „Przetargi publiczne”, nr 11 /2015, s. 25.

⁴¹ W preambułach do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, że oferty, które wydają się rażąco tanie mogą się opierać na błędnych – pod względem technicznym, ekonomicznym lub prawnym – założeniach lub praktykach. Gdy składający ofertę nie jest w stanie przedstawić wystarczającego wyjaśnienia zamawiającemu powinno przysługiwać prawo do odrzucenia oferty.

⁴² A. Majgier, *Rażąco niska cena na nowo*, „Przetargi publiczne”, nr 7/2015, s. 44.

⁴³ M. Łysakowski, *Stosowanie dodatkowych kryteriów*, „Przetargi publiczne”, nr 1/2015, s. 8.

Zgodnie z nowo dodanym art. 91 ust. 2a PZP kryterium ceny może być zastosowane jako jedyne kryterium oceny ofert tylko wtedy, gdy przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny i ma ustalone standardy jakości. Analiza danych prezentowanych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, wskazuje na to, że cel ustawodawcy – przynajmniej na poziomie statystyki ilościowej – został osiągnięty. O ile w 2014 roku kryteria pozacenowe zastosowano w 7 proc. postępowań ogłaszanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, o tyle po wejściu w życie nowych przepisów wskaźnik ten wzrósł do 67 proc. Z analiz UZP wynika też, że najczęściej stosowano kryterium terminu realizacji oraz gwarancji kryteriów rękojmi. W wielu przypadkach przeprowadzonych postępowań okazało się to być jedynie formalnym spełnieniem⁴⁴, co widać na przykładzie przetargów na usługi ochrony oraz sprzątnia.

Od momentu wejścia w życie nowelizacji z 2014 roku przy zamówieniach na usługi ochrony należy stosować drugie, poza cenowym, kryterium, a przy zamówieniach na usługi sprzątnia – można. Jak pokazuje praktyka, nowelizacja mniej zmieniła w branży utrzymania czystości. W odniesieniu do usług sprzątnia nadal w większości stosuje się wyłącznie kryterium najniższej ceny, gdyż inne kryteria nie są obligatoryjne. Sławomir Wagner, prezes Polskiej Izby Ochrony Osób i Mienia, zauważa, że w postępowaniach na usługi ochrony sytuacja wygląda lepiej, gdyż drugie kryterium, stosuje się często prowizorycznie:

„Pomimo znowelizowania prawa zamówień publicznych, że nie tylko cena powinna stanowić kryterium oceny ofert, niewiele zmieniło się w tym zakresie. Zamawiający przy aprobacie administracji państwa stosują głównie kryterium ceny kierując się oszczędnościami, inne kryteria są pozorne, nieznaczące”.

Podobnie zauważa Tomasz Schimanek, ekspert Instytutu Spraw Publicznych, mówiąc, że *„to są często zabiegi czysto formalne. Wszystkiego nakazami się nie da załatwić, istnieje bardziej konieczność zmiany świadomości, niż prawa”.*

Jawne obejście tego przepisu stanowi postępowanie przeprowadzone przez Sąd Okręgowy w Katowicach, ogłoszone dnia 18 kwietnia 2015 roku, w którym kryterium ceny nadano wagę 99 pkt., a doświadczenia – 1 pkt.

1.4. TRANSFORMACJA TOŻSAMOŚCI INSTYTUCJI PUBLICZNYCH

Celem wprowadzenia do tematu tożsamości instytucji publicznych, która kształtowała się w znacznej mierze w wyniku nacisków wynikających z zasad gospodarowania środkami publicznymi, warto przywołać fragment ogólnouczelnianego listu Rektora UAM, z dnia 27 lutego 2014 roku, skierowanego do społeczności akademickiej, w którym wskazuje stojące przed instytucją wyzwania:

„Nadszedł czas na zwiększenie efektywności działania naszej Almae Matris, czas na położenie nacisku na zwiększanie dochodów, racjonalizację wydatków i ograniczanie zbędnych kosztów we wszystkich jej jednostkach organizacyjnych”⁴⁵.

⁴⁴ Informator Urzędu Zamówień Publicznych, nr 6/2014, s. 3.

⁴⁵ https://amu.edu.pl/content/list-rektora-do-spoeczności-akademickiej?SQ_PAINT_LAYOUT_NAME=blad (dostęp: 14.11.2015).

Tylko w jednym zdaniu użyto aż czterech określeń charakterystycznych dla opisu sposobu zarządzania przedsiębiorstwami prywatnymi, tj. zwiększanie efektywności, zwiększanie dochodów, racjonalizacja wydatków oraz ograniczanie zbędnych kosztów. Nie bez przyczyny zatem autorzy listu do rektora UAM w sprawie warunków zatrudniania sprzętaczek przez firmę współpracującą z Uniwersytetem zauważają, że język rektora przypomina wypowiedź prezesa korporacji. W celu „ograniczenia zbędnych kosztów” powierzono świadczenie usług sprzątnięcia personelowi zewnętrznemu, a wiele innych działań ograniczających wydatki uniwersytet przeprowadza na co dzień, karnie realizując założenia ustawy o szkolnictwie wyższym, podporządkowującej instytucję logice kapitału⁴⁶.

Nie tylko uniwersytety naśladują sposoby zarządzania w sektorze prywatnym, zjawisko to dostrzeżono we wszystkich badanych instytucjach, w urzędach marszałkowskich i wojewódzkich oraz sądach okręgowych. Jerzy Hausner już w 2003 roku zauważył, że do sektora publicznego przenikają wzorce i rozwiązania wypracowane w biznesie (sektorze prywatnym) i tam poddawane są adaptacji. Myślenie menedżerskie, uwzględniające rachunek ekonomiczny i wymogi efektywności, wprowadzane jest w działalność nie tylko korporacji, ale także rządowych oraz samorządowych agend.

„W procesie kształcenia kadr urzędniczych, staje się niezbędnym elementem kształcenie kadry menedżerskiej. Ten swoisty wymóg czasu jest zrozumiały i konieczny, jeśli zważy się na rolę sektora publicznego we współczesnej gospodarce rynkowej”⁴⁷.

Powyższe tendencje zdradzał język, którym posługiwali się urzędnicy podczas rozmów na temat usług ochrony oraz sprzątnięcia. Ponieważ miejscem dokonywania operacji kupna usług jest rynek, to czują, że jest usprawiedliwione, a nawet wskazane, przejawianie przez nich zachowań rynkowych. Zamawiając usługi ochrony oraz sprzątnięcia określali się mianem „klientów”, „inwestorów”, „firm”, a nawet „biznesu”, których celem jest „racjonalizacja” kosztów, „zwiększenie efektywności wydatkowania środków”, likwidacja „marnotrawstwa” i koronne – „odchudzenie administracji”.

Powyższe działania uzasadniano często wymogami nowoczesności – specjalizacja w zakresie swoich podstawowych zadań i oszczędności na usługach pomocniczych, takich jak ochrona i utrzymanie czystości, postrzegane jest jako konieczność dziejowa bądź cywilizacyjna. Widoczne jest też w tym silne dążenie do specjalizacji – typowe dla zarządzania w duchu szczupłego zarządzania, a wyrażone poprzez przekonanie, że instytucja powinna koncentrować się na własnych, nielicznych zadaniach. Od realizacji polityki społecznej są, zdaniem praktyków zamówień publicznych, specjalnie do tego powołane instytucje – regionalne ośrodki pomocy społecznej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki, Inspekcje Pracy oraz organizacje trzeciego sektora – fundacje oraz stowarzyszenia. W przypadku uczelni z kolei występuje silna potrzeba koncentracji na badaniach i nauczaniu, na co zwraca uwagę Rektor UW w liście do Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej:

⁴⁶ <http://www.praktykateoretyczna.pl/list-otwarty-w-sprawie-sposobu-zatrudniania-na-uam/> (dostęp: 14.11.2015).

⁴⁷ J. Hausner, *Wstęp*, [w.] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003, s. 7.

„Rozwiązanie, któremu postanowili się Państwo przyjrzeć, a więc outsourcing, jest stosowane przez instytucje w tych obszarach, które nie dotyczą głównego nurtu ich działalności. Uniwersytet Warszawski nie korzysta obecnie i nie planuje korzystać w przyszłości z outsourcingu przy realizowaniu zadań, które wpisują się w misję uczelni, a więc w zakresie kształcenia i prowadzenia badań naukowych. (...) Jak każda instytucja publiczna musi z wyjątkową rozwagą dysponować powierzonymi mu przez społeczeństwo zasobami. Każdą sprawę musimy rozważyć w szerszym kontekście, pamiętając o naszych priorytetach”⁴⁸.

Jak zauważa Ryszard Krawczyk, obowiązek stosowania efektywnych, transparentnych i konkurencyjnych procedur wydatkowania środków publicznych w sposób trwały wpisany jest w świadomość osób zarządzających instytucjami⁴⁹. Według Leszka Balcerowicza gospodarka rynkowa realizuje cele społeczne właśnie wtedy, gdy umożliwia konkurencję. Podobnie definiują społeczną odpowiedzialność praktycy zamówień publicznych – jako spełnienie następujących elementów:

- czuwanie nad uczciwą konkurencją,
- zapewnienie równego dostępu firm do możliwości uzyskania zamówienia, gdyż środki, którymi dysponują instytucje zostały wypracowane przez te firmy,
- poczuwanie się do odpowiedzialności za finanse instytucji, za racjonalizację wydatkowania środków publicznych i oszczędne gospodarowanie.

Zarysowane podejście instytucji publicznych to z pewnością konsekwencja wdrażania zasad ustanowionych Ustawą o finansach publicznych z 2009 roku.

Dla lepszego zobrazowania tego, jak definiują się instytucje publiczne w warunkach funkcjonowania tych zasad, warto przytoczyć kilka znamienych wypowiedzi:

„Wykonawcy muszą zarobić, ale nie mogą nas zdzierać jeśli traktujemy się poważnie jak biznesy. Bo w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w pewnym sensie spotykają się dwa biznesy”.

pracownik urzędu wojewódzkiego

„W kapitalizmie nie patrzy się na to, kto ile zarobi, a za ile nam to zrobią. Tak patrzy inwestor, w zamówieniach publicznych my jesteśmy inwestorem”.

pracownik uniwersytetu

„Na rynku zamówień publicznych występujemy jako klient”.

pracownik urzędu wojewódzkiego

„Przeszliśmy na outsourcing, gdyż wszystkie firmy już dziś tak działają, nasza też powinna”.

pracownik uniwersytetu (profesor ekonomii)

⁴⁸ Odpowiedź Rektora Uniwersytetu Warszawskiego dr. hab. Marcina Pałysa, prof. UW, z dnia 10 grudnia 2014 roku na Oświadczenie Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej ws. spotkania z JM Rektorem UW Marcinem Pałysiem ws. stosowania praktyki outsourcingu w UW z dnia 27 listopada 2014 roku, s. 1-4.

⁴⁹ R. Krawczyk (w rozmowie z M. Janikiem), „Zamówienia publiczne. Doradca”, nr 2/2014”, s. 8.

Choć zastrzeżono, że urząd jest ośrodkiem biznesu tylko „w pewnym sensie”, to jednak samo posłużenie się taką analogią jest znaczące. U wszystkich rozmówców uderza silne przekonanie, że w gospodarce rynkowej reguły obowiązujące podmioty prywatne dotyczą również instytucji publicznych. Współpraca z instytucjami publicznymi realizowana jest w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, ale wedle niektórych chodzi raczej o partnerstwo prywatno-prywatne.

Na podstawie przeprowadzonych rozmów z osobami odpowiedzialnymi za zamówienia publiczne w instytucjach wyszczególniono dwa częste kanały transferu wiedzy o instrumentach zarządzania z sektora prywatnego do instytucji publicznych:

1) wiedza ta pochodzi ze świata akademickiego, który – jak zauważa Alain Bihr – „rozвива coraz bardziej wyrafinowane paradygmaty neoliberalizmu”⁵⁰,

2) źródłem są również pracownicy odpowiedzialni za procesy zamówień publicznych, którzy przed zatrudnieniem w instytucji publicznej pracowali w sektorze prywatnym lub są z nim nadal związane. Zauważa się nawet, że obecnie bardziej niż uprzednio cenione są w administracji publicznej doświadczenia uzyskane poza sektorem publicznym⁵¹.

Przy poszukiwaniu przyczyny, dlaczego w danej instytucji zdecydowano się w konkretnym czasie na outsourcing, okazywało się, że związane to było z objęciem stanowisk decyzyjnych w tym zakresie przez osoby właśnie z tych dwóch grup.

Jak wynika z powyższych rozważań sektor zamówień publicznych naśladuje metody i techniki zarządzania rozwinięte w sektorze prywatnym i ewoluuje w kierunku przedsiębiorstw prywatnych, zwłaszcza od ubiegłej dekady, kiedy zaczęto głosić hasło „taniego państwa”.

Dostrzegalne jest też zjawisko, które można określić jako kryzys tożsamości instytucji publicznych, wynikające z nakładania na te instytucje sprzecznych ich zdaniem oczekiwań: z jednej strony państwo przez długi czas wymagało od tych jednostek gospodarowania oszczędnego i celowego, optymalizacji, racjonalizacji i zmniejszenia kosztów, a co za tym idzie nieogłądania się na dobro ogólnospołeczne. Z drugiej zaś strony od 2014 roku zachęca się je do wymuszania na wykonawcach zatrudniania na podstawie umowy o pracę. Transformacja tożsamości instytucji publicznych napotkała na pewne trudności z uwagi na pojawienie się aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, choć na szerszą skalę nie zdołały one zatrzymać zachodzących procesów.

⁵⁰ A. Bihr, *Nowomowa neoliberalna*, Warszawa 2008, s. 11.

⁵¹ D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, [w.] J. Hausner, *Administracja publiczna* (red.), Warszawa 2003, s. 255.

2. PROPRACOWNICZA KLAUZULA SPOŁECZNA

Na wstępie należy postawić pytanie, dlaczego instytucje publiczne decydują się na korzystanie z obsługi zewnętrznej w odniesieniu do usług, które nie stanowią rdzenia ich działalności. Odpowiedź na to pytanie pozwoli wyjaśnić, dlaczego w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych rzadko wymaga się od wykonawców zatrudniania pracowników na podstawie przepisów Kodeksu pracy.

W rozdziale pierwszym przedstawiono okoliczności prawno-gospodarcze prowadzące do sytuacji, w której państwo wymusza na instytucjach rezygnację z zatrudniania własnych pracowników, poprzez odgórny nakaz likwidacji gospodarstw pomocniczych i jednostek budżetowych. Wymóg ten dotyczył głównie urzędów wojewódzkich i usług sprzątania, natomiast w innych instytucjach oraz w odniesieniu do pozostałych usług rezygnacja z zatrudniania własnych pracowników była wymuszana przez państwo pośrednio – poprzez wywieranie presji na ograniczanie wydatków i „marnotrawstwo”, podparte ustawą o finansach publicznych z 2009 roku. Ta sama presja powodowała następnie, że instytucje kontraktujące usługi ignorowały przepisy umożliwiające im zagwarantowanie pracownikom wykonawcy zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

Następnie zostaną przedstawione wyniki badań pokazujące, jak państwo wywiązuje się z roli pracodawcy, którą pełni kontraktując usługi na rzecz prywatnych podmiotów. Omówiona zostanie skala zastosowania przez poszczególne instytucje publiczne przepisu, dzięki któremu mogą one wpływać na politykę zatrudniania stosowaną przez wykonawców. Na końcu zostaną wskazane bariery (inne niż ekonomiczne), które utrudniają stosowanie przez zamawiających propracowniczego przepisu, mające związek z procesami transformacji tożsamości instytucji publicznych.

2.1. PRZEJŚCIE OD ZARZĄDZANIA TRADYCYJNEGO DO NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO – PRZYCZYNY, PRZEBIEG, KONSEKWENCJE

Decyzja o odejściu od tradycyjnego modelu zarządzania, czego przejawami są rezygnacja z zatrudniania własnych pracowników do obsługi (m.in. ochrony oraz sprzątania) oraz nawiązanie współpracy z podmiotami zewnętrznymi, podejmowana jest zazwyczaj w wąskim gronie zarządczym. Nie prowadzi się konsultacji z tymi, których te zmiany dotyczą, m.in. administratorami budynków czy też samymi pracownikami, a jedynie powiadamia się ich o podjętych na wyższych szczeblach decyzjach. Najbardziej skutki tych zmian odczuwają zarządcy budynków, którzy dotychczas czuwali nad wykonywaniem usług przez własnych pracowników. To oni muszą przejść przez żmudny proces „docierania się” firmy z instytucją.

Dla zobrazowania tych problemów warto opisać dwie sytuacje. W pierwszym przypadku pewna firma, zgodnie z postanowieniami umowy z instytucją, miała rozpocząć świadczenie usług. Pierwszego dnia tej współpracy w jednym z budynków zarządca, zamiast pracowników wykonujących pracę, zastał kandydatów na pracowników. Okazało się, że przetarg

wygrała firma z siedzibą w innym mieście i, bez pytania o zgodę czy choćby poinformowania o swych zamiarach, na schodach instytucji rozpoczęła rekrutację do pracy. W drugim przypadku, który też miał miejsce na uniwersytecie, firma nie wywiązywała się ze zobowiązań i instytucja rozwiązała z nią umowę, a na zarządcach budynków spoczął obowiązek szukania nowych pracowników tymczasowych, do momentu wyłonienia w przetargu kolejnego wykonawcy. Jak widać, sporym mankamentem tej współpracy jest brak komunikacji między władzami a osobami, które na co dzień ponoszą konsekwencje ich decyzji, zarówno przed ich podjęciem, jak i po zapadnięciu.

Większość administratorów budynków żywiła wiele obaw w związku z nawiązaniem współpracy z podmiotami zewnętrznymi, które po latach znalazły swoje uzasadnienie. Ich sugestie rzadko są jednak uwzględniane, m.in. te dotyczące długości zawieranych z wykonawcami umów. Szczególnie krytykowanym standardem jest zawieranie takich umów na okresy roczne, gdyż z powodu corocznego organizowania postępowań zarządcy przechodzą proces „docierania się” z wyłonioną firmą od nowa, o ile nowy wykonawca nie przejmie od poprzedniego pracowników, dotychczas świadczących w instytucji usługi. Takie przejście uchodzi za dobrą praktykę, korzystną dla instytucji i pracowników, lecz jak się okazuje może skutkować przykrymi konsekwencjami dla pracownika ze strony dotychczasowego pracodawcy (zostanie to wyjaśnione w rozdziale trzecim). Warto dodać, że, jak oceniają zarządcy, zapoznanie nowej firmy ze specyfiką obiektów instytucji trwa od miesiąca do pół roku. Wielu z nich ma przy tym irytujące poczucie, że gdy roczny okres świadczenia przez firmę usług dobiega końca, dopiero wtedy jest ona odpowiednio przygotowana do ich wykonywania.

W związku z corocznymi zmianami firm świadczących usługi na rzecz instytucji czymś naturalnym jest rotacja kadr, na co nakłada się zwykle spora rotacja w obrębie firmy świadczącej usługi. Liczba pracowników, którzy zmieniają się w instytucjach, jest różna – od kilku nawet do kilkunastu. Rekordowa rotacja dotyczy liczby dwudziestu pięciu pracowników, którzy zmienili się w jednym budynku w ciągu roku, podczas gdy dawniej przez wiele lat pracowało tam czterech pracowników własnych instytucji. Do minusów takich zmian kadrowych należą konieczność ponownego zapoznawania ze specyfiką budynków kolejnych nowych osób, jak i mniejsze zaangażowanie w wykonywanie zadań, które jest naturalną reakcją pracowników na niepewność, co do pozostania w danej instytucji przez dłuższy okres.

Kierownicy odpowiednich wydziałów jednak argumentują, że za zawieraniem umów na krótsze okresy przemawiają względy ostrożnościowe. Aspekt ten jest ściśle związany z kwestią finansowania instytucji, gdzie trudno przewidzieć wysokość dochodów na okresy dłuższe niż roczne. Nie chcą oni ryzykować zaciągnięciem zobowiązań, z których nie będą się w stanie wywiązać, jeśli za rok środki otrzymane z budżetu państwa okażą się niższe. Obawa ta jest szczególnie widoczna na uniwersytetach, gdzie wysokość dofinansowania stoi bardziej pod znakiem zapytania niż w urzędach wojewódzkich, marszałkowskich oraz sądach, jako że zależy m.in. od liczby studentów. Niepewność instytucji w tej sferze rzutuje na niepewność wykonawcy, który uzyskuje zamówienia na okres roczny. Na samym końcu tego systemu, którego wszystkie ogniwa żyją w niepewności, znajduje się pracownik, z którym podpisuje się umowę cywilnoprawną na okres jednego roku.

Drugim argumentem, jakim posługują się kierownicy wydziałów, by uzasadnić krótkie okresy trwania umów, jest potrzeba sprawdzenia wykonawcy. Gdyby bowiem nie wywiązywał się sumiennie ze zobowiązań, nie będzie z tym większego problemu, gdyż współpraca i tak szybko wygaśnie, podczas gdy przy umowie zawartej na dłuższy okres konieczne byłoby nakładanie ustawicznie kar bądź zerwanie umowy. Uwagę zwraca błędne koło, które powstaje wskutek takiego myślenia, mianowicie – im krótsze okresy zawieranych umów w obawie o jakość pracy, tym ta jakość jest gorsza, a to z powodu braku zaangażowania pracowników w wykonywaną pracę; z kolei im gorsza jakość usług, tym krótsze okresy, na które instytucje zawierają umowy.

Choć zarządców budynków często się w tych procesach pomija, to przynajmniej nie są oni ofiarami wymuszeń ze strony instytucji czy firm, nagminnie stosowanych wobec pracowników technicznych w momentach przejścia pod skrzydła firmy zewnętrznej. Na podstawie analizy zebranych przypadków można wysnuć wniosek, że naciski na pracowników są wpisane w proces przekazania pracowników firmie zewnętrznej, bo zawsze oznacza to dla nich pogorszenie warunków pracy. Stąd żeby go przeprowadzić, należy najpierw zmierzyć się z ich oporem.

Rezygnacja z zatrudnienia własnego personelu dokonuje się w instytucjach na trzy najczęściej praktykowane sposoby. Pierwszym i najłagodniejszym z nich jest wyczekiwanie, aż pracownicy osiągną wiek uprawniający ich do skorzystania ze świadczenia emerytalnego. Znany jest przypadek, gdy w jednej instytucji do planowanych zwolnień nie doszło, głównie ze względu na zapowiedziane przez pracowników protesty oraz groźbę medialnego rozdmuchania sprawy. Postanowiono więc poczekać, aż sami naturalnie odejdą z zakładu pracy na emeryturę, po czym nawiązać współpracę z firmą zewnętrzną. Często jednak wymusza się na pracownikach, uprawnionych do skorzystania ze świadczenia przedemerytalnego, rezygnację z pracy, czyniąc z nich tym samym przedwczesnych emerytów.

Drugą częstą praktyką jest przekazywanie własnych pracowników firmie zewnętrznej na podstawie art. 23 Kodeksu pracy. Przy przenoszeniu ich do firmy zewnętrznej, często na okres jednego roku, gwarantuje się im świadczenie pracy na tych samych warunkach, co dotychczas. Gwarancja ta nazywana jest tzw. okresem ochronnym. W praktyce celem tego jest raczej ochrona interesów instytucji, a troska o pracowników ma charakter pozorny. Przypomina to zabieg usypiający czujność pracowników, aby bez protestów przeszli do firmy zewnętrznej. Instytucje chętnie zrzucają później główną winę na firmę, która po zakończeniu tzw. okresu ochronnego decyduje się na zmianę dotychczasowych warunków zatrudniania.

Trzecim, najbardziej radykalnym sposobem jest wypowiedzenie umów o pracę z przyczyn likwidacji stanowiska pracy.

Sygnaly, co do planowanej rezygnacji z własnej obsługi były podobne w różnych instytucjach. Zaczynało się od pogorszenia warunków pracy własnych pracowników – tj. zwiększenia zakresu zadań na tym samym stanowisku bądź łączenia funkcji bez jednoczesnego zwiększenia wynagrodzenia, zmniejszenia wymiaru etatu, redukcji zatrudnienia lub zmiany umowy na cywilnoprawną. Sprawdzano w ten sposób granicę wytrzymałości własnych pracowników. Nie obywało się przy tym bez gróźb i szantażu – pogorszenie warunków pracy

było przedstawiane jako mniejsze zło, dla którego alternatywą było zwolnienie bądź przeniesienie do firmy zewnętrznej. Jeśli pracownicy zgadzali się na daleko idące pogorszenie warunków pracy w ramach zakładu, nie trzeba było rezygnować z ich zatrudnienia, jako że instytucjom zależy głównie na oszczędnościach. Procesom takim towarzyszy przede wszystkim poczucie strachu i niepewności, a pracownicy żyją w ustawicznym stresie.

Outsourcing traktowany jest jako sposób na zaradzenie problemom finansowym instytucji i często stosowany pod hasłem działań naprawczych. Naprawa ta odbywa się kosztem warunków zatrudnienia pracowników, położonych najniżej w hierarchii instytucjonalnej i stanowiących najsłabsze ogniwo w łańcuchu siły roboczej – sprzątaczek, ochroniarzy, portierów i szatniarzy. Instytucje niechętnie mówią o powodach podjęcia współpracy z firmą zewnętrzną, uznając to za zajmowanie się „kwestią najmniej istotną”, podczas gdy tym istotnym tematem są plany rozwojowe, np. otwarcie nowego kierunku studiów na uniwersytecie. Do kategorii „zbędnych kosztów”, na których można zaoszczędzić, kwalifikuje się w instytucjach koszty zabezpieczenia socjalnego pracowników, wynikające z umów o pracę, przy czym szczególnie uciążliwe okazały się koszty wynagrodzenia wypoczynkowego oraz chorobowego, a także dodatki stażowe do pensji.

Bezpośrednio cięte koszty mają też inne źródła. W jednej instytucji za zbędny koszt uznano ubezpieczenie oraz eksploatację środka transportu posiadanego przez instytucję (ok. 100 000 zł rocznie). Korzystano z niego często, jednak po wyzbyciu się go koszty z tytułu dojazdów pracowników zmalały, między innymi dlatego, że zaczęli oni korzystać z własnych samochodów, otrzymując zwrot wyłącznie za paliwo. Na tym przykładzie widać, jak koszty amortyzacji przenoszone są z instytucji na pracowników. Podobne wyliczenia wskazuje się przy pracowniku, porównując ubezpieczenia społeczne do ubezpieczenia OC. W innej instytucji odnosząc się do analiz poprzedzających wprowadzenie outsourcingu w pozycji kosztów wymieniono w jednym szeregu zastępstwa na wypadek urlopu chorobowego oraz koszty naprawy maszyn, niejako zrównując tym samym ich status.

Poza uwalnianiem się od ciężaru finansowego z tytułu wypłat wynagrodzeń w trakcie urlopów wypoczynkowych lub zwolnień chorobowych, oszczędności są czynione dzięki działaniom „odchudzającym”, tj. powierzaniem zakresu zadań, które dawniej świadczyła większa liczba osób, mniejszej grupie, zredukowanej często o połowę. Jak przyznała Justyna Kardaszewska z Ministerstwa Gospodarki w 2012 roku, odnosząc się do problemu likwidacji przepisów o likwidacji gospodarstw pomocniczych oraz jednostek budżetowych:

„Outsourcing pozwala zmniejszyć liczbę osób zatrudnionych przy prostych, powtarzalnych czynnościach (np. sprzątnięcie) lub zadaniach wymagających wykorzystania specjalistycznego sprzętu (np. naprawa samochodów)”⁵².

Pracownicy zarządzający usługami technicznymi w instytucjach podczas rozmów częstokroć przyznawali, że „odchudzanie” zespołów świadczących usługi to duża zaleta firm

⁵² http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/590674,administracja_nadal_za_malo_oszczedza.html (dostęp: 10.12.2015).

zewnątrznych. Jedna z pań kanclerzy stwierdza z satysfakcją, że przy zastosowaniu outsourcingu: *„nagle okazuje się, że usługi, które świadczyły cztery osoby, mogą świadczyć dwie”*.

Jak było wspomniane, jedną z głównych metod obniżania kosztów świadczenia usług są formy zatrudnienia inne niż stosunek pracy. Pracownicy instytucji, pytani o wysokość oszczędności czynionych w wyniku przekazania własnych pracowników podmiotom zewnętrznym z pominięciem klauzuli z wymogiem zatrudniania na podstawie umowy o pracę, wskazują, że przy zawarciu klauzuli koszty są o 30–50 proc. wyższe. Mogą być nawet trzykrotnie wyższe, jak podał pewien pracownik sądu, mówiąc, że pamięta czasy, gdy usługa kosztowała instytucję 3 mln., a obecnie tylko 1 mln.

Na podstawie rozmów z pracownikami instytucji wyłania się zatem ponury obraz sytuacji zawodowej pracownika technicznego: uprzedmiotowionego oraz zmarginalizowanego, mniej liczącego się niż jakość artykułów higienicznych. W postępowaniu na usługi utrzymania czystości, ogłoszonym przez jeden z urzędów wojewódzkich, przyjęto następujące kryteria oceny ofert: cena: max. 80 pkt., jakość papieru toaletowego: max. 10 pkt. (w tym kolor biały – 10 pkt, kolor szary – 0 pkt.), jakość ręczników papierowych: max. 10 pkt (z tego kolor biały – 10 pkt., kolor zielony – 0 pkt.). Mimo wyraźnej możliwości nie zastosowano wymogu zatrudniania na podstawie umowy o pracę, uznając tym samym warunki zatrudnienia za mniej istotne niż kolor papieru toaletowego, czy ręczników papierowych.

Jedna z decyzyjnych pracownic urzędu wojewódzkiego przyznała, że podczas przejścia na outsourcing priorytetem było obniżenie kosztów. Zdecydowano się tam na przeprowadzenie przetargu, ze świadomością, że nowo wyłoniona firma zatrudni pracowników na umowach cywilnoprawnych. Co ciekawe, uznała ona, że gdyby wiedziała, że za parę lat państwo znacznie wywierać na instytucje presję na zatrudnianie pracowników na umowach o pracę, nie przeprowadziłaby outsourcingu, gdyż byłby nieuzasadniony. Wolałyby zatrudnić własne pracownice.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań nad podjętymi w tej pracy zagadnieniami będzie m.in. przypadek Wojskowego Szpitala Klinicznego z Polikliniką we Wrocławiu, gdzie w czerwcu 2015 roku zmieniono salowym warunki pracy, by przekształcić je w sprzątaczkę. Zmiana była wymuszana, a osoby, które na nią nie przystały, zostały zwolnione. Na 172 pracownic przedmiotową umowę podpisano ze 125. Jak wynika z relacji komisji zakładowej:

„Panie były zastraszane, grożono, że zostaną zwolnione z pracy, jeśli nie podpiszą umowy cywilnoprawnej ze szpitalem, albo będą oddane innemu zewnętrznemu podmiotowi”⁵³.

Wydarzenie to ukazuje pewne niebezpieczeństwo związane z outsourcingiem, który ujawnia się jako środek dyscyplinujący, by skłonić do przyjęcia gorszych warunków zatrudnienia. Szantaż ten był po części formą manipulacji, gdyż zmianę warunków pracy usprawiedliwiano koniecznością realizacji programu naprawczego, składającego się z trzydziestu

⁵³ Pismo Komisji Zakładowej NSZZ Solidarność’80 Region Dolny Śląsk do Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu, Wrocław 2015, s. 2.

zaleceń, z czego jednym było przekształcenie salowych w sprzątaczkę. Tym samym stawiano pracownice w sytuacji wyboru między uratowaniem szpitala, a swoim dobrem.

Szpital we Wrocławiu nie był jedynym, w którym za problemy finansowe instytucji mieli odpowiadać pracownicy z sekcji sprzątającej. Poza konfliktem we Wrocławiu szerokim echem odbił się strajk sprzątarek w szpitalu w Bełchatowie⁵⁴ oraz podczas restrukturyzacji Szpitala Uniwersyteckiego im. A. Jurasza przy ul. Marie Curie-Skłodowskiej w Bydgoszczy⁵⁵, którego władze w ramach planowanego oddłużenia przewidywały masowe zwolnienia sprzątarek. W związku z tym dyrekcja zdecydowała o przekazaniu firmie zewnętrznej trzystu osób.

Jak widać, ważnym tematem badań są warunki pracy ochroniarzy i osób sprzątających w szpitalach. Instytucje te pełnią szczególną rolę związaną ze zdrowiem, a więc muszą wykazywać wielką dbałość o utrzymanie czystości, by prawidłowo pełnić swoje funkcje. Tymczasem, z powodu działań oszczędnościowych, polegających na łączeniu funkcji salowych oraz sprzątarek, zdrowie pacjentów może być zagrożone. W szpitalu w Bydgoszczy, jak wynikało z relacji jednej kobiety: *„posiłki, z powodu braku salowych, roznoszą także sprzątaczkę, bez ważnych badań i przeszkolenia. A przecież roznoszenie posiłków w szpitalu nie jest zadaniem banalnym. Tu nawet podanie herbaty z cukrem niewłaściwej osobie może zagrozić jej zdrowiu”*⁵⁶. Praktyki te mogą więc zagrażać zdrowiu beneficjentów instytucji i samych pracowników. Podobnie pracownik ochrony jednego z urzędów wojewódzkich zrelacjonował, że gdy pracował w szpitalu, bywał zmuszany do pomocy w znoszeniu zwłok, bez odpowiedniego przygotowania, chociażby odzieży ochronnej, jaką dysponują pracownicy szpitala.

Innym interesującym w tym kontekście przypadkiem jest dokonanie outsourcingu przez przedsiębiorstwo, którego statutowym zadaniem jest sprzątanie. Los Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych i Mieszkaniowych (PUKiM) w Strzelcach Opolskich od lat stoi pod znakiem zapytania, wielokrotnie też rozważano jego likwidację. W 2015 roku prezes PUKiM stwierdził, że receptą na zaradzenie problemom finansowym spółki jest outsourcing, co przedstawiane było sprzątaczkom jako ostatnia deska ratunku przed upadkiem instytucji. Postawiono je więc w niekomfortowej sytuacji, i dokonano oszczędności na pięciu osobach sprzątających, które rzekomo „zarabiają za dużo”, mimo iż nie wystarcza to na zaspokojenie nawet podstawowych potrzeb tych osób. Jedna ze zwolnionych spłaca trzy pożyczki – wzięte na niezbędne remonty, zakup butów i książek dla dzieci oraz węgla. Inna spłaca „tylko” jedną pożyczkę.

Łatwo też ustalić, że decyzja została podjęta po objęciu kierowniczego stanowiska przez osobę wcześniej związaną z firmą prywatną świadczącą usługi utrzymania czystości, która przeniosła do instytucji publicznej swoje doświadczenia. Przebieg samej procedury też zwraca uwagę. Podczas zebrań z pracownicami, w dniach 8 i 11 grudnia, nakłaniano je do

⁵⁴ <http://www.dzienniklodzki.pl/arttykul/3632340,protest-w-szpitalu-w-belchatowie-odwolano-wszystkie-z-abiegi-i-operacje,2,id,t,sa.html> (dostęp: 20.12.2015).

⁵⁵ <http://bydgoszcz.tvp.pl/18423746/w-juraszu-setki-sprzataczek-i-salowych-drza-o-prace> (dostęp: 20.12.2015).

⁵⁶ <http://bydgoszcz.wyborcza.pl/bydgoszcz/1,48722,18319285,w-szpitalu-jurasza-urlopy-odwolane-za-malo-ludzi-do-pracy.html> (dostęp: 10.01.2016).

wypowiedzenia umowy o pracę i przejścia na gorsze warunki do firmy zewnętrznej. Dwukrotnie panie odmówiły, a podczas drugiego spotkania, demonstrując sprzeciw, solidarnie opuściły salę. Kolejne spotkania zaaranżowano 16 grudnia – wzywano każdą z nich pojedynczo do gabinetu, gdzie czekały cztery osoby. W tej atmosferze osaczenia znów namawiano każdą, aby wypowiedziała umowę, ale bezskutecznie. Wszystkie zostały więc zwolnione z przyczyny likwidacji stanowiska pracy (choć na ich miejsce firma zewnętrzna zaczęła szukać nowych osób). Jedna z pań poprosiła o kilka dni do namysłu, w odpowiedzi usłyszała jednak odmowę, gdyż rzekomo musiała słyszeć pogłoski wcześniej – na mieście.

Przejście do firmy zewnętrznej oznaczałoby dla sprzątaczek radykalne pogorszenie sytuacji – oferowane pensje były niższe od dotychczasowych prawie o połowę. Miało temu towarzyszyć pogorszenie warunków pracy – m.in. nowy wymóg mycia klatek i okien zimną wodą, przez najbliższe trzy miesiące, a więc w zimie. Na uwagę pań, że może im to sprawić trudność, odpowiadano im uspokajająco, że otrzymają specjalne płyny, dzięki którym ciepła woda nie będzie potrzebna. Znów spotkały się z niezrozumieniem – chodziło im bowiem o marznięcie rąk, przed czym gumowe rękawice nie chronią.

W rozmowach z pracownikami, decydującymi w instytucjach publicznych o przejściu na outsourcing, uderza konieczność tłumaczenia im najbanalniejszych prawd – takich jak ta, że choroba to nie kaprys i widzimisię pracownika, a rzecz naturalna, a w przypadku usług sprzątkania czy ochrony terenów zewnętrznych budynków wynikająca z warunków pracy. Z taką nieżyczliwą postawą spotkać się można było na jednym z uniwersytetów, o czym świadczy wypowiedź jej pracownika: *Jak pracownicy chcą sobie chorować, to niech znajdą pracodawcę, któremu nie będzie to przeszkadzać.*

Spór w PUKiM zakończył się podpisaniem z pracownicami porozumienia, w wyniku którego nastąpiło ich przeniesienie do firmy zewnętrznej. Przez rok warunki płacowe, na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, nie ulegną zmianie, co utrudni przeniesienie pracownic na umowy cywilnoprawne. Jednak mimo to ich sytuacja uległa pogorszeniu, bo dotychczas sprzątały 10 klatek, a obecnie 12, dotąd też pracowały w zespole 5-osobowym, a teraz w 4-osobowym. Zostaną więc na nie nałożone dodatkowe obowiązki, bez zwiększenia wynagrodzenia.

Jak wynika z rozmów z władzami PUKiM, zmiany były konieczne, gdyż spółdzielnie wierały na nie presję obniżenia kosztów, jak i sugerowały możliwość rezygnacji ze współpracy z przedsiębiorstwem, jeśli ich roszczenia nie zostaną spełnione. Stawia to pod znakiem zapytania społeczną odpowiedzialność za warunki zatrudniania pracowników instytucjonalnych samego społeczeństwa.

2.2. SKALA ZASTOSOWANIA REGULACJI PRZEZ URZĘDY WOJEWÓDZKIE, URZĘDY MARSZAŁKOWSKIE, SĄDY OKRĘGOWE ORAZ UCZELNIE WYŻSZE

Instytucje publiczne prowadzą konsekwentną politykę wyzbywania się odpowiedzialności za warunki zatrudniania pracowników technicznych

- Konsekwencja ta przejawia się w tym, że podmioty te decydują się na korzystanie z obsługi zewnętrznej instytucji z powodu spodziewanych oszczędności głównie na kosztach zatrudniania pracowników.
- Zatrudnianie własnych pracowników na umowach o pracę generuje wyższe koszty, m.in. ze względu na konieczność organizowania zastępstwa na wypadek choroby bądź urlopu własnego pracownika.
- Naturalną konsekwencją udzielenia zamówień publicznych w celu zyskania oszczędności na pracowniczych wynagrodzeniach wypoczynkowych oraz chorobowych jest brak ukierunkowania instytucji publicznych na zabezpieczanie pracowników umów o pracę w postępowaniach.

Na podstawie analizy postępowań przeprowadzonych w 30 instytucjach, można wyciągnąć wnioski o braku polityki w zakresie dbałości o warunki zatrudniania pracowników technicznych w badanych instytucjach. Żadna z czterech zbadanych grup nie prowadzi kompleksowej polityki zabezpieczania pracowników, sporadycznie w każdej grupie zdarzają się przypadki zastosowania klauzuli wymagającej zatrudniania pracowników na podstawie umów o pracę.

Na 30 instytucji klauzulę wymagającą zatrudniania pracowników na podstawie umów o pracę zawarło 7. Liderem w tym zakresie były urzędy wojewódzkie oraz urzędy marszałkowskie, a następnie sądy, najmniej postępowań z klauzulą przeprowadziły zaś uniwersytety.

Taki wynik nie daje powodu do radości. Co więcej, spośród tych 7 instytucji 5 zastosowało wymóg zatrudniania na podstawie umowy z powodu spodziewanej lepszej jakości usług, nie w wyniku refleksji nad trudną sytuacją ekonomiczną pracownika zatrudnionego na umowie cywilnoprawnej. A zatem **choć klauzulę zawarło 7 instytucji na 30, to tylko 2 z nich zastosowały ją zgodnie z intencją ustawodawcy poprawy bytu pracowników.**

Również wnioski z zastosowania klauzuli nie są optymistyczne. Klauzulę zastosowano w 7 postępowaniach, **lecz aż w 3 przypadkach:** Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim, Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim i Wielkopolskim Urzędzie Marszałkowskim, **zakończyło się to – całkowitym bądź częściowym – niepowodzeniem.**

W jednej z powyższych instytucji firma zatrudnia pracowników na 1/8 etatu na podstawie umowy o pracę, pozostały wymiar czasu pracy świadczą oni na podstawie umowy cywilnoprawnej. Stawka godzinowa wynosi 5,36 zł netto za godzinę. W pierwszych trzech miesiącach od podpisania umowy pracownicy byli zatrudnieni wyłącznie na umowie o pracę.

Po upływie tego terminu wymuszono na nich rozwiązanie dotychczasowej oraz zgodę na podpisanie umowy mieszanej. Każdy pracownik, który sprzeciwił się zmianie warunków umowy, został zwolniony. Z kolei firma świadcząca usługi na rzecz kolejnej instytucji, jak wynika z informacji jej byłego pracownika, zatrudnia 10 pracowników ochrony fikcyjnie, bo umowy podpisano z kadrą zarządzającą. Tylko 15 osób zatrudniono na podstawie umów o pracę. Firma tymczasem zobowiązała się w umowie z urzędem do zatrudniania 25 pracowników. Pracownik został zwolniony ze względu na protesty w związku z nieprawidłowościami, m.in. dotyczącymi niewypłacania części wynagrodzeń. W przypadku Wielkopolskiego Urzędu Marszałkowskiego współpraca z firmą została rozwiązana, mimo zastosowania klauzuli w celu polepszenia jakości usług, bo poprawa nie nastąpiła.

PROPRACOWNICZE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W URZĘDACH WOJEWÓDZKICH

Analiza skali zastosowania klauzuli społecznej pokazuje, że najwięcej przypadków jej zastosowania dotyczy postępowań administracji rządowej. Dostrzec można przy tym tendencję do stosowania przez urzędy wojewódzkie propracowniczych przepisów tylko w odniesieniu do usług ochrony, brak natomiast klauzuli przy choćby jednym postępowaniu na usługi sprzątania.

UZASADNIENIE ZASTOSOWANIA KLAUZULI

Liczba instytucji, w których przeprowadzono postępowania, wyniosła 8. Klauzulę zastosowano w 3 urzędach wojewódzkich: w Olsztynie, Warszawie oraz Rzeszowie. Ze względu na dobro pracowników użyto jej jednak tylko raz. Klauzuli nie zastosowały natomiast Urzędy Wojewódzkie w Poznaniu, Szczecinie, Lublinie, Łodzi oraz w Gorzowie Wielkopolskim.

Urząd Wojewódzki w Olsztynie zastosował klauzulę ze względu na spodziewane polepszenie jakości usług, dotychczasowa nie była satysfakcjonująca, lecz instytucja nie chciała nakładać na firmę kar czy rozwiązać z nią umowy. W związku z tym skonsultowano z prezesami firm możliwe sposoby jej poprawy. Wykazano się zrozumieniem, że wymagania muszą iść w parze z wynagrodzeniem i nie można żądać od pracowników zaangażowania, w sytuacji, gdy ich pensje są rażąco niskie (ok. 3-4 zł za godzinę). Podczas dyskusji uznano, że poprawa jakości będzie możliwa dzięki zagwarantowaniu pracownikom umów o pracę.

Mazowiecki Urząd Wojewódzki z kolei promował zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, stosując przy ocenie ofert kryterium jakości, oprócz ceny, i nadając mu wagę 25 pkt. W tym przypadku również uznano, że jakość pracy osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę będzie lepsza niż zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.

Jedynie Podkarpacki Urząd Wojewódzki zastosował klauzulę kierując się dobrem pracowników. Do władz instytucji docierały bowiem informacje, że stawki wynagrodzeń są rażąco niskie, co przytoczono w liście wojewody Małgorzaty Chomycz-Śmigielskiej do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza. Pracownicy urzędu poproszeni o komentarz do tego postępowania stwierdzili, że jako administracja rządowa w terenie powinni stanowić dobry przykład dla innych instytucji:

„Urząd Wojewódzki jest organem rządu w terenie, źle świadczyłoby o samym rządzie i o nim, gdyby nie promował u siebie godnych warunków zatrudniania”.

OCENA ZASTOSOWANIA

O ile instytucje publiczne powinny być wzorem pracodawcy dla przedsiębiorstw prywatnych, o tyle urzędy wojewódzkie powinny być wzorem dla pozostałych instytucji publicznych. Administracja rządowa w terenie odzwierciedla politykę państwa, ukazuje jego cele, kierunki działania i wartości. Na przykładzie polityki urzędów wojewódzkich dobitnie widać, na czym państwu zależy. Z 4 zbadanych grup to te urzędy najsilniej powinny poczuwać się do odpowiedzialności za pracowników, jak i realizować politykę państwa w zakresie stabilnego zatrudnienia.

PROPRACOWNICZE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W URZĘDACH MARSZAŁKOWSKICH

Drugą grupą instytucji, które w najwyższym stopniu zastosowały klauzulę, stanowią urzędy marszałkowskie.

Zamówień ogłoszonych przez urzędy marszałkowski było najmniej, co wynika z faktu, że instytucje te najrzadziej decydują się na powierzanie świadczenia usług sprzątnięcia i ochrony firmom zewnętrznym. Wynika to między innymi z faktu większej autonomii finansowej i niezależności od finansowania z budżetu państwa, niż pozostałe trzy grupy instytucji. Można przyjąć, że dzięki temu najbardziej zabezpieczają interes pracowników i realizują cel społeczny, jakim jest stabilne zatrudnienie. Ponadto w czterech przypadkach, w których zdecydowano się na zastosowanie klauzuli, jedno dotyczyło sprzątnięcia sezonowego – zimowego odśnieżania (w Urzędzie Marszałkowskim w Olsztynie). W takiej sytuacji bardziej prawdopodobne jest, że uzasadnione będzie zatrudnienie na umowę zlecenie. Klauzuli nie zastosowały Urzędy Marszałkowskie w Krakowie oraz Gdańsku.

UZASADNIENIE ZASTOSOWANIA KLAUZULI

Na trzy instytucje, które przeprowadziły postępowania, jedna zastosowała ją kierując się spodziewaną poprawą jakości pracy, a nie względami pracowniczymi. Był nią Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, który oczekiwał, że większe zaangażowanie, wynikające z podpisania z pracownikami umowy o pracę, przełoży się na lepszą jakość usług. W odniesieniu do 50 proc. pracowników obowiązywał więc wymóg zatrudnienia ich na podstawie umowy o pracę, w odniesieniu do 25 proc. obowiązywały inne niż cena kryteria oceny ofert, w których promowano umowy o pracę, a odnośnie 25 proc. pozostawiono pracodawcy swobodę w zakresie określenia umów.

OCENA SKALI ZASTOSOWANIA

Urzędy marszałkowskie, poza urzędami wojewódzkimi, powinny wykazywać się największą dbałością o pracowników. Choć nie stanowią organów terenowych administracji rządowej, a marszałek województwa nie jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów,

administracja samorządowa powinna wspierać stabilne formy zatrudnienia. Do ich zadań własnych należą przecież kwestie związane z zatrudnieniem, przeciwdziałaniem bezrobociu i aktywizacją lokalnego rynku pracy⁵⁷, a zatem problem jakości zapewnianej pracy nie powinien być marginalizowany.

PROPRACOWNICZE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W SĄDACH OKRĘGOWYCH

Po urzędach wojewódzkich oraz marszałkowskich klauzulę najczęściej stosowały sądy okręgowe.

UZASADNIENIE ZASTOSOWANIA

Liczba instytucji, w których przeprowadzono postępowania, wyniosła 10, a klauzulę zastosowano w 2: w sądach okręgowych w Olsztynie oraz Warszawie. Ze względu na dobro pracowników użyto jej w Sądzie Okręgowym w Olsztynie. Klauzuli nie zastosowały sądy okręgowe w: Katowicach, Krakowie, Lublinie, Opolu, Poznaniu, Wrocławiu, Szczecinie oraz w Kielcach.

Zastosowanie klauzuli w Sądzie Okręgowym w Olsztynie było podyktowane względami dobra pracowników, do instytucji docierały informacje o złych warunkach pracy – m.in. niskich wynagrodzeniach oraz braku urlopu, w związku z czym postanowiono zastosować klauzulę. Uznano również, że więcej można wymagać od pracownika, który jest wypoczęty, co dodatkowo przemówiło za zastosowaniem wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę

OCENA SKALI ZASTOSOWANIA

Skalę zastosowania klauzuli przez wszystkie sądy okręgowe uznać należy za niską. Sądy powołane do sądzenia również spraw z zakresu prawa pracy i powinny baczniej dbać o warunki, na jakich zatrudniani są pracownicy świadczący usługi na ich rzecz. Specjalizacja w zakresie podstawowej funkcji może prowadzić do sytuacji absurdalnych, jak ta w Sądzie Okręgowym w Poznaniu, gdzie pracownicy świadczyli usługi bez umów lub nie otrzymywali wynagrodzeń. W dodatku sąd ten od momentu pamiętnych wydarzeń z 2014 roku przeprowadził dwa postępowania – jedno na usługi ochrony, a drugie sprzątanía, i w żadnym z nich nie zastosował klauzuli.

PROPRACOWNICZE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE NA UCZELNIACH WYŻSZYCH

Najbardziej niekorzystnie na tle wszystkich zbadanych instytucji wypadły uczelnie wyższe (zbadano ich 9). Wszystkie przypadki zastosowania przepisu miały miejsce tylko na jednym uniwersytecie – Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Praktyka stosowania klauzuli jest więc niemalże nieobecna, w związku z czym uczelnie powinny stać się obiektem działań rzeczniczych bardziej niż pozostałe instytucje. Klauzuli nie zastosowano na uniwersytecie: Marie Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wrocławskim,

⁵⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Warmińsko-Mazurskim, im. Jana Kochanowskiego w Kielcach, Opolskim, Podkarpackim, Gdańskim oraz Jagiellońskim.

W przypadku sądów oraz uczelni nie znajduje uzasadnienia argument nieznajomości prawa w tym zakresie i przy odrobinie chęci ze strony instytucji można ten problem łatwo rozwiązać. Fundacja CentrumCSR zwraca uwagę, że uczelnie bardziej niż inne instytucje mają możliwości zapoznania się z obowiązującym prawem:

„Uczelnie wyższe mają wszelkie uwarunkowania sprzyjające wdrażaniu klauzul społecznych. Mają bogate zaplecze prawników, możliwość stosowania rozwiązań bezkosztowych, takich jak wymóg zatrudniania osób defaworyzowanych czy wymóg przedstawiania zaświadczeń o wypłacie wynagrodzenia pracownikom. Pozostaje mieć nadzieję, że zaczną stosować takie rozwiązania, zanim będą się powtarzać skandale związane z fatalnymi warunkami wykonywanej dla nich pracy”⁵⁸.

Procesy outsourcingu na uczelniach wyższych mają swoją specyfikę, która polega na tym, że przebiegają pod większą presją ograniczania wydatków niż w innych instytucjach. Na wymóg oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi, wynikającą z ustawy o finansach publicznych, nałożył się bowiem drugi proces – sukcesywnego wycofywania się państwa z finansowania tych jednostek, co narzuca jak największą samodzielność w pozyskiwaniu środków finansowych. Zagrożony utratą zasobów finansowych uniwersytet zmuszony jest do dostosowania się do reguł rynku. Oba te zjawiska spowodowały całkowity zanik społecznej odpowiedzialności za pracowników. Gdyby nie straty wizerunkowe, które poniósł uniwersytet w Poznaniu w wyniku protestów sprzętaczek, którym nie wypłacono wynagrodzeń, możliwe, że klauzuli w ogóle by nie stosowano, a odpowiedzialność uczelni za pracowników wciąż byłaby nieobecna.

Wizerunek jest ważny dla uczelni, gdyż rzutuje na jej ocenę w różnych rankingach. Nie dziwi więc, że Rektor UW pierwsze, co zrobił w odpowiedzi na zarzuty Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej, to wyraził zatroskanie „atakami na wizerunek Uniwersytetu”⁵⁹. W różnych rankingach szkół wyższych, opartych na kryteriach, takich jak: prestiż wśród kadry akademickiej i pracodawców, potencjał naukowy, efektywność naukowa, publikacje i cytowania, innowacyjność i umiędzynarodowienie, pomija się zwykle warunki zatrudniania kadry nauczycielskiej, administracji czy pracowników technicznych. Rozwój uczelni w tych dziedzinach odbywa się zatem kosztem pracowników najniższych szczebli.

2.3. ANALIZA TREŚCI PRZEPISU ORAZ BARIER W ZASTOSOWANIU

Art. 29 ust. 4 pkt 4 Ustawy PZP jest obecnie najsilniejszym z instrumentów społecznych zamówień publicznych, poprzez które zamawiający może wpłynąć na podstawę zatrudnienia pracowników wykonawcy. Regulację wprowadzono do polskiej Ustawy PZP wskazując,

⁵⁸ T. Joniewicz, A. Jawor-Joniewicz, *Stosowanie...*, s. 26.

⁵⁹ Odpowiedź Rektora Uniwersytetu Warszawskiego dr. hab. Marcina Pałysa..., s. 1.

że jest ona pożądana także przez ustawodawcę europejskiego. Przepis jest zgodny z duchem Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 roku, której termin implementacji na gruncie prawa krajowego upływa 18 kwietnia 2016 roku⁶⁰.

Projekt ustawy nowelizującej prawo zamówień publicznych w tym zakresie był inicjatywą głównie grupy posłów Platformy Obywatelskiej. Wprowadzenie przepisu miało stanowić element działań zmierzających do ograniczenia konkurencji niskimi kosztami usług, głównie kosztami pracy, np. poprzez nielegalne zatrudnianie bądź zatrudnienie na umowie cywilnoprawnej. Dotychczasowy stan prawny sprzyjał przedsiębiorcom, szukającym tańszych rozwiązań. Zatrudnienie w oparciu o umowę o pracę jest przecież znacznie bardziej kosztowne niż na podstawie umów cywilnoprawnych, przez co przedsiębiorcy respektujący prawa zatrudnionych ponoszą większe koszty. Z tego względu system zamówień publicznych, oparty przede wszystkim o kryterium najniższej ceny i niedający zamawiającemu wystarczających środków, umożliwiających uwzględnianie stopnia poszanowania praw pracowników, jest demoralizujący i prowadzi do premiowania nierzetelnych pracodawców.

Podobnie zdaniem autorów nowelizacji wydatki publiczne powinny wspierać praworządnych uczestników rynku i ich pracowników. Stąd w uzasadnionych przypadkach potrzebne jest wyraźne upoważnienie zamawiających, by mogli oni postawić warunek wykonawcy co do angażowania personelu na podstawie umowy o pracę⁶¹. Już w piśmie z 2013 roku wojewoda Małgorzata Chomycz-Śmigieliska zwróciła uwagę na zalety takiej regulacji, która pozwoli kalkulować koszty usług, posługując się takimi samymi kosztami zatrudnienia⁶². Pozytywnie oceniła też tę regulację Fundacja CentrumCSR, zajmująca się oceną społecznej odpowiedzialności instytucji publicznych:

„Upowszechnienie stosowania wymogu zatrudniania na podstawie umowy o pracę pozwoli na odwrócenie negatywnego trendu, jaki rozpowszechnił się w polskiej gospodarce, polegającego na masowym stosowaniu umów cywilno-prawnych, nawet w sytuacjach gdy następuje stosunek pracy. Za to zjawisko odpowiadają między innymi instytucje publiczne, które kierując się wyłącznie dążeniem do ograniczania kosztów spowodowały rywalizację cenową, prowadzącą do licznych patologii, takich jak niewypłacanie pracownikom należnych wynagrodzeń”⁶³.

⁶⁰ Art. 18 ust. 2 uprawnia państwa członkowskie do podejmowania stosowanych środków służących zapewnieniu, by przy realizacji zamówień publicznych wykonawcy przestrzegali mających zastosowanie obowiązków m.in. w dziedzinie prawa socjalnego i prawa pracy, ustanowionych w przepisach unijnych, krajowych, układach zbiorowych bądź w przepisach międzynarodowego prawa ochrony środowiska, międzynarodowego prawa socjalnego i pracy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 roku. 2014/24/UE

⁶¹ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych, druk sejmowy nr 1653, Sejm VII kadencji, s. 23.

⁶² Pismo wojewody Małgorzaty Chomycz-Śmigielskiej..., s. 1.

⁶³ T. Joniewicz, A. Jawor-Joniewicz, *Stosowanie...*, s. 56.

Przepis art. 29 ust. 4 pkt 4 Ustawy PZP, obowiązujący od dnia 19 października 2014 roku, brzmi następująco:⁶⁴

Zamawiający ma możliwość zobowiązania wykonawców lub podwykonawców do zatrudniania na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi, jeżeli jest to uzasadnione przedmiotem lub charakterem czynności⁶⁶.

Przepis ten umożliwia zamawiającemu żądanie od wykonawcy zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w sytuacji, gdy przedmiotem zamówienia są czynności niezbędne do realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi, co uzasadnione jest charakterem czynności. Należy przez to rozumieć, że ich wykonywanie odpowiada warunkom wykonywania pracy. Przesłanki konieczne do zaistnienia stosunku pracy, określone w przepisach Kodeksu pracy, brzmią następująco:

Art. 22. § 1. Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem.

Innymi słowy, przepis ten brzmi następująco:

Zamawiający ma możliwość zobowiązania wykonawców lub podwykonawców do zatrudniania na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi, których wykonywanie odpowiada warunkom wykonywania pracy, określonym w przepisach kodeksu pracy.

Należy zauważyć, że w przypadku, gdy sposób świadczenia i okoliczności świadczenia, realizowanego w ramach zamówienia na roboty budowlane lub usługi, przez osoby występujące z ramienia wykonawcy i/lub podwykonawcy, dowodzą istnienia stosunku pracy, w rozumieniu przepisu art. 22 § 1 Kodeksu pracy, **to niezależnie od innych przepisów, wykonawca i/lub podwykonawca mają obowiązek zawrzeć z osobami zaangażowanymi w wykonywanie czynności niezbędnych do realizacji zamówienia umowę o pracę**, gdyż charakter ich pracy wypełnia kodeksową definicję stosunku pracy. W powyższych okolicznościach niezatrudnienie skutkować będzie, obok odpowiedzialności wynikającej z przepisów prawa pracy, powstaniem odpowiedzialności wykonawcy z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego⁶⁵.

⁶⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

⁶⁵ Opinia prawna Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie możliwości zobowiązania wykonawców lub podwykonawców do zatrudniania na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi (art. 29 ust. 4 pkt 4 Ustawy PZP).

W świetle przedstawionych faktów przytoczony przepis oznacza, że **zamawiający ma możliwość zobowiązania wykonawców lub podwykonawców do przestrzegania prawa. Przepis ten daje jedynie możliwość stawiania wymogu, aby obowiązujące prawo pracy było przestrzegane.**

Uznać należy, że gdyby przepis nakładał na zamawiających obowiązek wymagania od wykonawców zatrudniania na podstawie umowy o pracę, gdy jest to uzasadnione charakterem czynności, nie byłby dużym roszczeniem, a jedynie zobowiązaniem instytucji do wymagania od wykonawców przestrzegania prawa.

Wyraźne wskazanie powyższego uprawnienia ocenić należy jako postępowe w porównaniu do niepewnego stanu prawnego obowiązującego wcześniej, lecz nie w pełni satysfakcjonujące, gdyż mowa tu jedynie o możliwości zastosowania.

Opinie zamawiających na temat powyższego przepisu są w większości krytyczne. Wskazują oni, że fakultatywna konstrukcja przytoczonego przepisu jest niezachęcająca i nieprzekonująca, bo jeśli *coś można*, to oznacza to, że *nie trzeba* i że jest to państwu obojętne, tym bardziej, że ustawodawca nie zakłada sankcji w przypadkach, gdy się fakultatywnego przepisu nie zastosuje. Pewien pracownik urzędu wojewódzkiego skomentował to w dobitny sposób: *Przepis, który stanowi, że „można”, odczytuję jako „nie wolno”*.

BARIERY DLA ZAMAWIAJĄCYCH

W Podręczniku *Prawo zamówień publicznych. 631 pytań i odpowiedzi* profesor Bartłomiej Kardas w dwóch zdaniach zawarł całą istotę obaw, które odczuwają pracownicy wydziałów zamówień publicznych organizujący postępowania:

„Z perspektywy osoby mającej przeprowadzić postępowania o udzielenie zamówienia system zamówień publicznych może być z powodzeniem porównany do pola minowego. Każdy nieostrożny, nieprzemyślany krok może zakończyć się tragicznie, tj. np. wniesieniem odwołania, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych czy też np. koniecznością unieważnienia procedury”⁶⁶.

Obawy te występują w różnym natężeniu w odniesieniu do różnych przepisów, stwierdzono je również w sytuacjach zastosowania omawianej klauzuli propracowniczej.

BARIERA EKONOMICZNA

Żelazny argument przeciwko zastosowaniu klauzuli jest taki, że instytucje poprzez zamówienia publiczne dążą do ograniczenia kosztów, więc zastosowanie innych niż cena kryteriów oceny ofert czy propracowniczych zapisów wydaje się nieracjonalne – spowodowałyby podniesienie cen, absorbowano czas i środki finansowe – więc stało w sprzeczności z celem zamówień. Najpoważniejszą barierą związaną z przepisem jest spodziewany wzrost kosztów usług po jego zastosowaniu, co z kolei może spowodować zarzut niegospodarności ze strony

⁶⁶ B. Kardas, *Prawo zamówień publicznych. 631 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2015, s. 13.

organów kontroli wydatkowania środków publicznych. Jest to związane z realizacją koncepcji taniego państwa, która została już obszernie omówiona wcześniej.

BARIERA ZWIĄZANA Z KONTROLĄ WYWIĄZYWANIA SIĘ Z ZAPISÓW

Według zamawiających przepis ten nie tylko jest trudno zapisać, lecz także wyegzekwować od wykonawcy. Kto ma to kontrolować? Jak karać, gdy stan faktyczny nie zgadza się ze zobowiązaniem? Czy odstąpić wówczas od umowy? To pytania, które zadają sobie zamawiający. Wielu natomiast woli zapomnieć o postępowaniu po podpisaniu umowy.

Jak pokazały analiza postępowań, w których do tej pory zastosowano przepis, nie jest to obawa nieuzasadniona. Bez odpowiednich uprawnień kontrolnych oraz sankcji trudno o spełnianie tego warunku wskutek różnych wybiegów firm.

BARIERA ZWIĄZANA Z BRAKIEM WIEDZY NA TEMAT INNYCH DZIEDZIN PRAWA

Przepisy dające możliwość uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach weszły w życie już na etapie postępującej specjalizacji i są postrzegane jako z nimi sprzeczne. Wymagają przecież podejścia interdyscyplinarnego, specjalistyczna wiedza w zakresie Ustawy PZP okazuje się niewystarczająca. Autorzy podręcznika *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych* zwracają uwagę, że prawidłowe stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczących kwestii społecznych w zamówieniach publicznych w większości wymaga odwoływania się do treści innych polskich aktów prawnych, w szczególności z zakresu promocji zatrudnienia, zatrudnienia socjalnego oraz integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych⁶⁷.

⁶⁷ Urząd Zamówień Publicznych, *Aspekty...*, Warszawa 2015, s. 39.

3. PREKARIAT W INSTYTUCJACH PUBLICZNYCH

W niniejszej części zostanie scharakteryzowana umowa cywilnoprawna, w zestawieniu porównawczym z umową o pracę, ponadto zostaną przedstawione różne przypadki zastosowania umów cywilnoprawnych, by pokazać, co ten proceder oznacza w praktyce dla pracowników usług ochrony oraz sprzątających.

Zauważyć można, że niekorzystna sytuacja, którą kształtują warunki pracy na umowach cywilnoprawnych, oferowane pracownikom usług technicznych w instytucjach publicznych, ulega powolnemu, ale sukcesywnemu pogorszeniu. Wynika to z przyjętej przez instytucje publiczne zasady ciągłego minimalizowania wydatków na usługi pomocnicze, co w praktyce oznacza wymóg nieustannej konkurencji przez firmy niskimi kosztami usług. Pogorszenie sytuacji pracownika usług technicznych zatrudnionego na umowie cywilnoprawnej w instytucjach publicznych dotyczy różnych aspektów jego sytuacji zawodowej, przy czym brak jednego z uprawnień pociąga za sobą zawsze brak innych, co zostanie zilustrowane w dalszej części pracy.

Pracownicy, o których mowa, wypełniają definicję prekariatu w ujęciu Guya Standinga, charakteryzuje ich:

1. brak poczucia związku z wykonywanymi pracami i związanej z pracą tożsamości zawodowej,
2. brak kontroli nad czasem (prace bez określenia wymiaru czasu z pełną gotowością na wezwanie do pracy),
3. traktowanie pracy wyłącznie jako źródła zarobków (alienacja lub wyobcowanie wobec pracy),
4. małe szanse na awans społeczny (niska mobilność społeczna),
5. nadmierne kwalifikacje w stosunku do wykonywanych prac,
6. życie w trudnej do zmierzenia i przewidzenia wielowymiarowej niepewności i brak lub niewystarczające zabezpieczenie w razie niekorzystnych zdarzeń (stąd trudność w objęciu ubezpieczeniem społecznym⁶⁸).

3.1. PRACUJĄCY UBODZY

BRAK MINIMALNEGO WYNAGRODZENIA ZA PRACĘ

Do umów cywilnoprawnych nie stosuje się przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁶⁹. W 2015 roku wynosiło ono 1750 zł brutto, stawka godzinowa stanowiła więc około 8 zł netto. Dominujące kryterium niskiej ceny w przetargach publicznych zmusza wykonawców do konkutowania między sobą cenami usług, co *de facto* oznacza konieczność obniżania przez firmy stawek kosztów pracy, aby uzyskać zlecenie. Najniższa stawka, z którą spotkano się podczas badań, wynosiła 3,40 złotych netto na umowie o dzieło, a następnie 3,70

⁶⁸ R. Szarfenberg, *Prekarność, prekaryjność, prekariat – krótkie wprowadzenie*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/prekariat3.5.pdf> (dostęp: 10.01.2016).

⁶⁹ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

netto na umowie zleceniu. Dotyczyło to zatrudnienia pracowników ochrony, pierwszy przypadek stwierdzono w pewnym urzędzie wojewódzkim, drugi w szpitalu. Średnie zarobki za godzinę pracy wyniosły ok. 4–5 zł, a zatem pracownik ochrony zarabia tam połowę stawki, która przysługiwałaby mu na podstawie umowy o pracę. Zarobki osób sprzątających są wyższe, niemniej jednak równie często oferuje się im umowy cywilnoprawne.

Deficytowi jednego z dóbr, np. zarobków na przyzwoitym poziomie, towarzyszą inne deficyty, np. dni wolnych od pracy, gdyż niższe zarobki oznaczają konieczność pracy w dłuższym wymiarze czasu. Brak ustawowego minimalnego wynagrodzenia za pracę na umowie cywilnoprawnej generuje kolejny problem – mianowicie konieczność pracy na wielu umowach. Częstym modelem jest praca na dwie umowy zlecenia – każda zobowiązująca do pracy po około 240 godzin, co daje nawet po 480 godzin miesięcznie.

Niskie stawki powodują również, że przyjazd do pracy na osiem godzin dziennie (wymiar standardowy przy umowie o pracę) staje się jest nieopłacalny, zwłaszcza dla pracowników spoza miejscowości, gdzie mieści się instytucja, gdyż koszty dojazdów pochłaniają całkowicie wynagrodzenie dzienne.

Co więcej, osoby zatrudnione na podstawie umowy cywilnoprawnej nie podlegają Zakładowemu Funduszowi Świadczeń Socjalnych w instytucji, dla której świadczą usługi. Oznacza to, że przed świętami nie otrzymują dodatków pieniężnych w związku ze zwiększonymi wydatkami w tym czasie. Możliwe są za to przykre niespodzianki – jedna z pracownic świadcząca usługi na rzecz uniwersytetu otrzymała dzień przed wigilią wypowiedzenie z firmy. Powodem zwolnienia była decyzja pracodawcy, który od następnego roku postanowił zminimalizować koszty świadczenia usług poprzez zaangażowanie do pracy osoby skierowanej z urzędu pracy na staż.

BRAK PREMII STAŻOWEJ

W wielu instytucjach wskazywano, że obciążeniem przy zatrudnianiu własnych pracowników była konieczność wypłaty im dodatków pieniężnych z tytułu wysługi lat, tzw. premii stażowej. Obok wypłat za okres przebywania na urlopie wypoczynkowym oraz chorobowym, właśnie przysługujące pracownikom premie stażowe uznano za najuciążliwsze dla budżetu instytucji. Otrzymywanie tego dodatku jest wyrazem swoistego awansu ekonomicznego, co nie dotyczy pracowników zewnętrznych zatrudnionych na umowie cywilnoprawnej.

BRAK WYPOCZYNKU

Brak snu i wypoczynku stanowi jeden z dotkliwszych deficytów ochroniarzy pracujących na rzecz polskich instytucji publicznych. Dla zilustrowania swojej sytuacji pewien ochroniarz przywołał kultową scenę z filmu *Co mi zrobisz, jak mnie złapiesz?* Stanisława Barei, w którym pracownik opowiada o swoim „bardzo dobrym” połączeniu do pracy, widząc analogię między filmowym absurdem a własnym trybem życia, w tym sposobem spędzania wolnego czasu w domu. Często zostaje mu bowiem jedynie parę godzin wolnych, które na dodatek przesypia. Wskazać można trzy główne przyczyny brania przez pracowników długich dyżurów:

1. Przymus ekonomiczny

W większości przypadków pracownik sam decyduje się na pełnienie dyżuru przez kilkadziesiąt godzin z rzędu ze względów ekonomicznych. Wspomnieć można o przypadku przepracowania 60 godzin (ponad 2 dni) w pracy, lecz w różnych instytucjach. Miało to miejsce wówczas, gdy pracownik prosto z 24-godzinnej dyżuru udał się bezpośrednio do innej instytucji, by tam pracować kolejne 24 godziny, po czym od następnego wrócił do pierwszej instytucji i znów pracował tam przez 24 godziny. Jako powód wskazał niewypłacenie na czas wynagrodzenia za pracę przez pierwszą instytucję, więc udał się tam, gdzie pieniądze dostał od ręki. Nawet lekkie opóźnienia w niewypłacaniu wynagrodzeń mają istotne skutki dla pracowników żyjących bez oszczędności, z tygodnia na tydzień.

2. Przymus organizacyjny

Czasem wykonywanie pracy bez wypoczynku to przymus ze strony pracodawcy z powodu braków kadrowych, a niezgoda na to może wiązać się z przykrymi konsekwencjami, takimi jak utrata pracy. Dla przykładu, jeden z pracowników przepracował na dyżurze bez przerwy 165 godzin (tydzień). Miało to miejsce w okresie letnim, gdy firma nie zorganizowała zastępstwa za pracownika, który nieoczekiwanie skorzystał z bezpłatnego urlopu. Podobny przypadek dyżuru 80-godzinnej (3 dni) również miał miejsce w okresie letnim i był konsekwencją niezorganizowania przez pracodawcę zastępstwa. Stwierdzono również przypadek nieprzerwanego dyżuru w wymiarze 105 godzin (4 dni) przez pracownika w początkowym okresie świadczenia usług, gdy często firma nie ma jeszcze skompletowanego zespołu pracującego i obecni zatrudnieni muszą pracować za wielu innych.

3. Konieczność zaoszczędzenia pieniędzy, aby móc wypocząć

Stałą praktyką jest, że pracownicy usług technicznych zatrudnieni na umowie cywilnoprawnej częstokroć pracują na długich dyżurach np. przez dwa dni z rzędu, po czym wracają do domu i mają dwa dni wolne. W ich środowisku powstało nawet specjalne określenie dni wolnych jako „dni wyspanych”. Ponadto jeśli chcą pójść na parodniowy, lecz bezpłatny urlop, muszą najpierw przez wiele dni intensywnie pracować, aby na niego zarobić. Warunkiem dłuższej przerwy w pracy jest bowiem zgromadzenie oszczędności, aby mieć za co kupić jedzenie na następny dzień. Pracownicy często żyją z dnia na dzień i nie stać ich na to, by nie pracować przez kilka dni z rzędu.

BRAK PŁATNEGO URLOPU

W przypadku zatrudnienia na umowę o pracę z biegiem lat pracownikowi przysługuje coraz większy wymiar urlopu wypoczynkowego, zależny od stażu pracy – wynosi on 20 dni, gdy osoba jest zatrudniona poniżej 10 lat, a po 10 latach – 26 dni⁷⁰. Natomiast na umowie cywilnoprawnej, w związku z tym, że stawki są coraz niższe, z biegiem lat trzeba pracować coraz więcej. Dni wolnych od pracy jest za to mniej, bo wolne oznacza zawsze brak zarobku. Dla przykładu, w pewnym sądzie pracownik techniczny wiele godzin w pracy przysypiał.

⁷⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.

Pracował bowiem równolegle w dwóch instytucjach, co było dla niego bardzo męczące. Skończyło się to wnioskiem o jego zwolnienie i wymianę.

Osobom na umowach cywilnoprawnych nie zwiększa się wymiaru dni płatnego urlopu, gdyż nie mają ustawowego prawa nawet do jednego takiego dnia. „W związku z brakiem osób kuchenkowych i salowych, dyrekcja (...) wstrzymuje wszystkie urlopy do odwołania⁷¹,” – taki komunikat zawisał na ścianie informacyjnej w 2015 roku w szpitalu im. A. Jurasza w Bydgoszczy. Nie bez powodu więc pracownicy pracujący od wielu lat na umowach cywilnoprawnych mają wrażenie, że od podpisania pierwszej umowy cywilnoprawnej ich prawo do urlopu uległo zawieszeniu.

BRAK UBEZPIECZENIA CHOROBEWEGO

Gdy pracownicy ochrony i sprzątanania zachorują i chcą pozostać z tego powodu w domu, częstą praktyką jest płacenie swoim znajomym z pracy za zastępstwa, aby pracodawca nie znalazł nikogo innego do pracy zamiast nich. Żywią oni bowiem obawę, że dłuższa absencja z powodu choroby oznaczać będzie, że nie będzie już do czego wracać.

RYZYKO ZWOLNIENIA PRZEZ FIRME

Warto przypomnieć omówioną wcześniej zasadę, że instytucje publiczne podpisują z wykonawcami umowy zlecenia najczęściej na okresy roczne. W rozdziale drugim zostały wstępnie wskazane problemy z tym związane, a dotyczące jakości pracy. Należy dodać, że te coroczne zmiany są również niekorzystne dla pracowników. Po pierwsze dlatego, że istnieje duże prawdopodobieństwo zwolnienia przez firmę, z którą jest się związanym jedną umową. Po drugie natomiast zdarzają się sytuacje, gdy kończy się przetarg na rzecz jednej instytucji i pracownik musi zdecydować, gdzie chce pracować dalej – w dotychczasowej instytucji z innym pracodawcą, czy w innej z tym samym. Wybór pierwszej możliwości utrudnia fakt, że jest się związanym z dotychczasowym pracodawcą świadczeniem usług jeszcze na rzecz innej instytucji, niż ta, w której kończy się przetarg. Wybór pierwszej możliwości może skutkować utratą dodatkowych obiektów, w których pracuje. Do takiej sytuacji doszło w jednym urzędzie wojewódzkim – pracodawca rozstał się z pracownikiem, który pozostał w budynku, w którym dotychczas skończył się przetarg i pozbawił go pracy w innych obiektach. W tych warunkach trudno zyskać odrobinę stabilizacji czy zakorzenie się w danej instytucji. Pracownik musi on ciągle wybierać między więziami, które chce zerwać – pracodawcą a zespołem i instytucją, które już poznał.

NIEPEWNOŚĆ CO DO OTRZYMANIA WYPŁATY I WYMÓG PRACY ZA WIELU

Z kwestią corocznej powtarzalności przetargów wiąże się również obawa ze strony pracownika przed niewypłaceniem wynagrodzenia w ostatnim miesiącu pracy, zwłaszcza, gdy siedziba pracodawcy mieści się w innym mieście. Na jednym z uniwersytetów do

⁷¹ <http://bydgoszcz.wyborcza.pl/bydgoszcz/1,48722,18319285,w-szpitalu-jurasza-urlopy-odwolane-za-malo-ludzi-do-pracy.html> (dostęp: 30.11.2015).

obsługujących go pracowników ochrony dotarła wiadomość, że zatrudniająca ich firma nie będzie się ubiegała o nowy kontrakt na sprzątanie i ochronę, więc nie zapłaci wynagrodzeń. Poszli oni do władz uczelni, ale nawet ich nie przyjęto. Wtedy zagrozili firmie, że nie oddadzą strojów służbowych i dopiero wówczas otrzymali wynagrodzenia. Natomiast w pierwszym okresie zatrudnienia największym źródłem obaw jest wymóg pracy za wielu, z powodu braków kadrowych. W Sądzie Okręgowym w Poznaniu jedna z pracownic pracowała w ten sposób za dwie, za co nie otrzymała wynagrodzenia. Podobnie był do tego zmuszony wspomniany wcześniej pracownik, który przepracował 105 godzin na swoim dyżurze.

NEGATYWNY WPŁYW WARUNKÓW PRACY NA ŻYCIE PRYWATNE

Praca w powyżej zarysowany sposób rujnuje stosunki rodzinne i towarzyskie. Częstym modelem jest para: mąż ochroniarz oraz żona sprzątaczką. W przypadku, gdy jedno z nich pracuje po 400 godzin, a drugie 200 godzin, trudno im o spotkanie w domu. Wyjściem z tej sytuacji są częste telefony do siebie w pracy oraz odwiedziny. Ze względu na to, że często się nie widują, pracownicy porównują swoje wyjście do pracy do wyjazdów zagranicznych. Warto dodać, że z uwagi na konieczność przebywania pracy w tak długim wymiarze czasu, **drastycznie kurczy się sfera ich prywatności.**

3.2. HIERARCHIE I PODZIAŁY

PODZIAŁY NA PRACOWNIKÓW TECHNICZNYCH INSTYTUCJI I ZEWNĘTRZNYCH

Punktem wyjścia do dalszych rozważań nad zagrożeniami, jakie niosą ze sobą procesy outsourcingu dla poczucia wspólnoty pracowników, jest fragment oświadczenia Rektora Uniwersytetu Warszawskiego dr. hab. Marcina Pałysa, wydane w odpowiedzi na oświadczenie Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej ws. stosowania praktyki outsourcingu przez uczelnię⁷²:

„Pracownicy UW odpowiadają za utrzymanie w czystości 82 proc. łącznej powierzchni budynków Uniwersytetu, pracownicy firm zewnętrznych – 18 proc. (...) Bardzo poważnie traktujemy zobowiązania wobec naszych pracowników. Pracownicy obsługi UW, wykonujący m.in. prace sprzątkania, zatrudniani są na umowach o pracę i korzystają z pełnych praw pracowniczych (m.in. trzynastej pensji, dofinansowania wypoczynku etc.)”⁷³.

W przytoczonej wypowiedzi na uwagę zasługują dwie kwestie: podział uniwersytetu na terytoria obsługiwane przez pracowników własnych oraz zewnętrznych i deklarowana przez władze odpowiedzialność tylko za zatrudnianych przez siebie pracowników. Jak widać,

⁷² Oświadczenie Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej ws. spotkania z JM Rektorem UW Marcinem Pałysiem ws. stosowania praktyki outsourcingu w UW z dnia 27 listopada 2014 roku.

⁷³ Odpowiedź Rektora Uniwersytetu Warszawskiego dr. hab. Marcina Pałysa, prof. UW z dnia 10 grudnia 2014 roku na Oświadczenie Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej ws. spotkania z JM Rektorem UW Marcinem Pałysiem ws. stosowania praktyki outsourcingu w UW z dnia 27 listopada 2014 roku, s. 2-3.

zasadniczym podziałem stosowanym przez instytucje jest podział na pracowników technicznych własnych oraz zewnętrznych. Stąd latem na pewnym uniwersytecie zdarzały się niechlubne sytuacje, gdy pracownicy ochrony z firmy zewnętrznej poprosili o wodę do picia, a otrzymali odpowiedź odmowną, gdyż nie są pracownikami instytucji. Z kolei pracownicy zatrudniani przez instytucję nie mieli tego problemu.

Zastanawiające też jest to, dlaczego tylko niektóre budynki bądź ich części są powierzane do świadczenia pracownikom firm zewnętrznych. Odpowiedzi jest wiele. Po pierwsze, taki podział często wynika z faktu, że powstają nowe budynki. W nowo wybudowanych czy nowo wyremontowanych obiektach łatwiej o przeprowadzenie takiego procesu, gdyż nie ma personelu, który należy przenieść. Dla przykładu, na Uniwersytecie Opolskim firmę zewnętrzną wprowadzono do nowego budynku Wydziału Prawa i Administracji. Podobnie było w przypadku personelu technicznego w budynku Katedry Biotechnologii i Biologii Molekularnej, po jego remoncie. Nowo wybudowane bądź wyremontowane obiekty stanowią dla władz instytucji swoiste pole eksperymentalne do zbadania, czy outsourcing się sprawdza.

Drugim możliwym wyjaśnieniem jest to, że instytucje żywią ograniczone zaufanie do firm i jakości usług (rozumianych w myśl takich zasad jak rzetelność, terminowość, solidność i zaufanie). Zauważyć można pewną prawidłowość, która świadczy o tych obawach. Pracownikom zewnętrznym rzadziej powierza się obsługę budynków, czy ich części, istotnych z punktu widzenia instytucji, ponadto częściej pracują po południu i w nocy, częściej też świadczą pracę na paru stanowiskach, tzn. np. jednocześnie portiera i szatniarza.

Dla zobrazowania tej prawidłowości warto posłużyć się przykładami. W budynku Biblioteki Głównej Uniwersytetu Warszawskiego pracownice własne sprzątają gabinety pracowników, natomiast zewnętrzne – ciągi komunikacyjne, np. korytarze i toalety. Podobnie Uniwersytet Medyczny w Poznaniu powierza ciągi komunikacyjne do sprzątania firmom zewnętrznym, a gabinet rektora – własnym pracownikom. Trudno też o bardziej dobitny przykład świadczący o tej nieufności niż Politechnika Opolska, która zleciła na zewnątrz świadczenie usług na wszystkie budynki, poza rektoratem i pionem kanclerza. Na UAM-ie, gdzie doszło do opisanych na wstępie incydentów, budynek rektoratu sprzątanym jest przez własne pracownice, z wyjątkiem... gabinetu rektora. Z kolei Sąd Okręgowy w Poznaniu powierzył świadczenie usług sprzątania firmie zewnętrznej, oddając jej wszystkie piętra poza częścią piętra trzeciego, gdzie urzędują prezes i dyrektor. Podobnie Urząd Wojewódzki w Szczecinie powierzył świadczenie usług sprzątania we wszystkich gabinetach poza tymi, w których urzędują dyrektor generalny oraz wojewoda. Mazowiecki Urząd Wojewódzki jest za dnia sprzątanym przez własne pracownice, natomiast po południu – przez zewnętrzne. Łączenie stanowisk ma miejsce w mniej istotnych budynkach, a w najważniejszych są one często rozdzielone.

Na podział przestrzenny na powierzchnie mniej istotne i bardziej istotne nakłada się inny podział: na pracowników własnych, o których się dba, oraz pracowników zewnętrznych, o których się nikt nie troszczy, czyli na pracowników lepszych i gorszych. Pracownicy firm czują się gorsi podwójnie: dostają do obsługi mniej prestiżowe powierzchnie i pracują na gorszych warunkach. Rozbijanie w ten sposób wspólnoty interesów pracowniczych podkopuje solidarność pracowników własnych, nie zachęca też do zbiorowego występowania

przeciwko zagrożeniom, jakie niosą ze sobą procesy outsourcingu. Mało tego, pracownicy boją się, że takie działania mogłyby im zaszkodzić i być przekazane firmom zewnętrznym. Widmo outsourcingu nie skłania do solidarności, co osłabia siłę przetargową pracowników.

Częstą jest sytuacja, gdy pracownik własny instytucji sprząta pewien fragment przestrzeni, a pracownik firmy – identyczny, tylko na innym piętrze. Ten pierwszy ma jednak umowę o pracę, co rodzi zazdrość u tego drugiego, utrudniającą wzajemne porozumienie. Oddaje to wypowiedź jednej z pracownic zewnętrznych: „Przychodzimy, gdy urzędnicy przestają pracować. 16 osób sprzątających tu pracuje, w tym 2 w serwisie dziennym i 14 osób po południu. My mamy umowy zlecenia, a urzędowe to mają luksus, zarabiają około 1400 zł na rękę. Na dodatek sprzątają gabinet wojewody, wicewojewody i dyrektora generalnego, a my całą resztę. Kiedyś wszystkie byłyśmy równe”.

PODZIAŁ WYNIKAJĄCY Z PRACY NA RZECZ DANEGO TYPU INSTYTUCJI

Kolejnym jest podział pracowników w samych firmach w zależności od tego, czy pracują w firmach prywatnych, czy publicznych. Co do zasady, w obrębie osób zatrudnionych przez jednego pracodawcę nie może się wykształcić solidarność, z uwagi na ich zatrudnienie na różnych warunkach w różnych instytucjach. Prowadzi to do różnicowania statusu pracowników, nad czym ubolewają prezesi firm, widząc, do jakich nierówności to prowadzi.

PODZIAŁ NA PRACOWNIKÓW WŁASNYCH (UMYSŁOWYCH I ETATOWYCH) I ZEWNĘTRZNYCH (TECHNICZNYCH I FIZYCZNYCH)

W czasach, gdy instytucja zarządzała wszystkimi typami usług, mogła swobodnie przesuwac pracowników ochrony i sprzątania na inne stanowiska, np. administracyjne. Stąd odnotować można przypadek sprzątaczk, która została następnie portierką, a później zastąpiła kierownika obiektu, którą to funkcję piastuje do dziś. Był również przypadek, że pracownik sekcji sprzątajacej awansował na pracownika administracyjnego w dziekanacie instytucji. Praca na stanowisku sprzątaczk mogła być wtedy traktowana jako przejściowy epizod zawodowy, bo awans z pracownika fizycznego na umysłowego był możliwy (choć rzadki). I choć nadal wiele zależy od ambicji osoby, bo również w firmie zewnętrznej można awansować, to rzecz wydaje się obecnie o wiele trudniejsza, m.in. ze względu na krótkie okresy związania z firmą. Można przypuszczać, że gdyby obie wspomniane powyżej sprzątaczk pracowały w firmie zewnętrznej, najprawdopodobniej do dziś by sprzątały, gdyż po roku świadczenia usług przejęłaby je inna firma, która zdobyła kontrakt w tej instytucji.

Formą awansu dla pracowników sprzątajacych bywało do tej pory również przeniesienie na portiernię. Tymczasem, z powodu oddania różnym firmom zewnętrznym różnych zadań, nastąpiła blokada tego awansu – usługi portierskie są teraz najczęściej wiązane z ochroną.

3.2.1. Mity dotyczące pracowników technicznych

Minęły już czasy, gdy ochroniarz wykonywał jedynie swoje zadania ochroniarskie. Na skutek szukania oszczędności instytucje zmuszają wykonawców do tworzenia stanowisk

wielofunkcyjnych. Wymagają tego od nich zapisy w dokumentacjach przetargowych. Firmy krytycznie oceniają te nowe wymogi, lecz ulegają im. Tym samym agencje ochroniarskie stają się w praktyce agencjami portiersko-szatniarskimi. Z pewnością praca ochroniarza uległa przez to ogromnej zmianie i pora obalić związane z tym mity.

MIT PRACY LEKKIEJ

Postrzeżenie pracy ochroniarza jako nieuciążliwej w nowych warunkach straciło już swoją rację. Ochroniarze wykonują zadania, które towarzyszą instytucji i są niezbędne do ich prawidłowego funkcjonowania, ale też dodatkowo szereg zadań na zasadzie nieformalnych wymogów. Standardem jest, że ochroniarz pełni równocześnie funkcję portiera i szatniarza, lub pracownika informacji, czy przewodnika po instytucji. Ten model jest najczęściej spotykany. Rzadziej nakładane są na niego obowiązki sprzątanania, odśnieżania czy posypywania ścieżek piaskiem. Zdarza się, że jego dodatkowymi zadaniami są współpraca z elektrykiem i ekipami budowlanymi. Zdarza się im powierzać również prace konserwacyjne, drobne naprawy i koszenie trawy.

Tak więc ochroniarz wykonuje całe spektrum zadań na rzecz instytucji w czasie, w którym powinien pełnić swoje podstawowe zadanie – ochronę osób i mienia. Gdy jest zajęty wydawaniem kluczy czy okryć, traci pełną kontrolę nad otoczeniem. Ponadto w zakres jego obowiązków wchodzi obchody budynków. W nowych warunkach należyte wypełnianie przez niego swoich podstawowych zadań jest mocno utrudnione, a jego praca nawet traci sens. Przyznają to sami ochroniarze oraz właściciele firm, zauważają to również sami decydenci – instytucje. Na dowód tego, że instytucje nie uważają tego za sytuację korzystną, koronne punkty powierza się własnym pracownikom. W najistotniejszych dla instytucji obiektach, na skutek zarysowanych wcześniej podziałów, funkcje są rozdzielone w pożądanym sposobie: różne usługi pełnią różne osoby. Zasadniczo jednak przeciw temu występuje ekonomia, która jest tu argumentem decydującym.

Dodać należy, że nienależyte wypełnianie zadań podstawowych, ze względu na wykonywanie zbyt dużej liczby zadań, może rzutować negatywnie na ocenę pracy ochroniarza, podobnie niewykonanie pracy nieujętej w zakresie formalnych obowiązków.

MIT SENIORÓW, KTÓRZY „DORABIAJĄ”

Bardzo często instytucje wybierają łagodniejsze przejście na współpracę z podmiotem zewnętrznym niż zwolnienia, niemniej jednak i podczas tych procesów dochodzi do pozbawiania pracowników pewnych dóbr, a zwłaszcza seniorów. W badaniach często spotykano się z grupą pracujących emerytów, co jest odbiciem faktu, że już teraz niewydolny system emerytalny nie zabezpiecza godnej starości i wypycha ich na rynek, gdzie zmuszeni są godzić się na proponowane im stawki. Poza kosztami ekonomicznymi tych negatywnych zjawisk ponoszą oni koszty psychologiczne, jako że postrzegani są jako pracownicy „pazerni”, zajmujący miejsca pracy osobom młodym. Przy bliższym zapoznaniu się z zagadnieniem nie jest to wcale prawdą i tworzy krzywdzący mit, który stygmatyzuje ludzi będących i tak w ciężkiej sytuacji. Bo praca to dla nich konieczność.

Jak pokazały badania, system jest szczególnie niełaskawy dla kobiet. Omawiana we wprowadzeniu do niniejszej pracy sprawa uniwersytetu w Poznaniu dotknęła właśnie grupy emerytek. Samo podjęcie przez nie pracy było trudną decyzją, w dodatku nie dało gwarancji, że otrzymają wynagrodzenie za swoją pracę. Doświadczenie to skutecznie zraziło je do pracy zarobkowej, skazując na powrót do domu i życie na dotychczasowym, ubogim poziomie. Warto tu przytoczyć wypowiedzi dwóch pracownic sprzątających:

Muszę pracować, gdyż mam mamę w domu opieki, koszt jej pobytu w nim wynosi 2000 zł. Mama pracowała w zakładach dziewiarskich 30 lat i przechodząc na emeryturę dostała 800 zł, teraz jest to niewiele więcej. Muszę dopłacać do jej pobytu całą swoją emeryturę w wysokości 1300 zł. A żeby sama przeżyć muszę pracować. Gdybym miała 2 tys. zł emerytury, nie pracowałabym.

Jak odchodziłam na emeryturę, dostałam 960 zł. Teraz mam 1300 zł, co nie wystarcza mi na przeżycie, bo mam kredyt, rata spłaty wynosi 420 zł. Jak opłacam rachunki zostaje mi z niej 100 parę złotych. Kredyt był potrzebny, żeby zrobić w domu podstawowe remonty. Aby przeżyć, muszę pracować.

Co więcej, instytucje często decydują się na zwolnienie osób, które mogą pobierać świadczenia przedemerytalne, pozbawiając je jednocześnie prawa do korzystania z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS). Przestają oni być pracownikami zakładu. W myśl ustawy, w okresie pobierania świadczenia przedemerytalnego nie przysługuje im prawo do środków z ZFŚS, jednak pracodawca ma możliwość rozszerzyć krąg osób, którym przysługuje prawo do korzystania z tych środków, i zawrzeć w regulaminie takie rozwiązania. Niestety, nie praktykuje tego. Oznacza to w rzeczywistości pozbawienie zwalnianych osób możliwości skorzystania z opieki socjalnej zakładu i zerwanie więzi między zakładem a pracownikiem. Co więcej, prawo do skorzystania z funduszu dawało wsparcie finansowe, ale i pozamaterialne korzyści, takie jak wspólne spędzanie czasu na wycieczkach zakładowych. Mogłoby mieć to ogromne znaczenie dla poprawy jakości życia osób starszych.

PODSUMOWANIE

W książce *Za grosze pracować i nie przeżyć* Barbara Ehrenreich kreśli obraz życia najbiedniejszych warstw amerykańskiego społeczeństwa. Aby uzyskać jak najwierniejszy obraz środowiska utrzymującego z najgorzej opłacanej pracy, postanowiła się z tym środowiskiem zintegrować. Przez okres dwóch lat podejmowała zajęcia za najniższą stawkę i starała się utrzymać za zarobione pieniądze. Jej konstatacje są pesymistyczne – książka obala mit kapitalizmu, w którym bogactwo jest prawem każdego, kto tylko trochę popracuje.

W opisywanych przez nią sytuacjach, jak i tych obecnych w polskich instytucjach publicznych występuje wspólny element: przeświadczenie, że przyzwyczać się można do wszystkiego. Do życia na kredyt, chronicznego stanu niewyspania, spowodowanego pracą na dwóch albo trzech etatach, minimalizowania potrzeb, monotonii i braku perspektyw na wyrwanie się z tego zaklętego kręgu nisko płatnej pracy. Bo pozostając przy standardowym wymiarze pracy nie można żyć na godnym poziomie, mimo bardzo rzetelnego podejścia do

obowiązków. W takim systemie ciężka praca prowadzi raczej do stopniowego duchowego i fizycznego wyniszczenia niż do poprawy swej sytuacji bytowej.

Instytucje wyspecjalizowały się w swojej podstawowej działalności tak dalece, że pracownicy techniczni nie korzystają z dobrodziejstw instytucji, które obsługują, Nie korzystają z ochrony zdrowotnej szpitali oraz pomocy prawnej sądów, które sprzątają, a także Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który ochraniają. Pracownicy Ci podtrzymują system, lecz nie dla siebie.

4. PRZYSZŁOŚĆ ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE

4.1. PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE ORAZ SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA: OCENA REALIZACJI ZAŁOŻEŃ KONCEPCJI NA PRZYKŁADZIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Koncepcja „taniego państwa” powinna spotkać się z krytyką z uwagi na to, że nie da się zrealizować pewnych zadań publicznych, bez ponoszenia wydatków. Dr Jacek Tomkiewicz, były doradca ministra finansów Grzegorza Kołodki, zabrał głos w dyskusji nad tym hasłem, mówiąc:

„Nie należy myśleć o drogim, albo tanim państwie, ale o tym, czy państwo jest efektywne i za rozsądne nakłady zapewnia najlepsze usługi publiczne. Wcale nie jest tak, że dobre państwo jest tanie, a drogie złe. To tak jak w budownictwie drogowym: drogi zbyt tanie są często bardzo złe. Trzeba pamiętać, że w krajach transformacji ograniczanie obszarów państwa nie daje większej efektywności. Tam, gdzie gwałtownie zredukowano państwo, pozbawiono też obywateli wielu dóbr publicznych”⁷⁴.

Błędy systemu zamówień publicznych w Polsce widać było wyraźnie na przykładach przetargów na budowę autostrad w latach 2008-2012. Wówczas to duże firmy, widząc w tym narzędzie walki z innymi firmami, często zaniżały ceny oferowanych usług, aby tylko wygrać przetarg, po czym nie były w stanie wywiązać się ze zobowiązań. W efekcie umowy na budowę odcinków autostrad nie tylko nie okazywały się żyłą złotą, ale kończyły się wnioskami o ogłoszenie upadłości. W następstwie własnych kłopotów firmy te nie płaciły mniejszym podwykonawcom, co również ściągało je na dno. Stąd, jak zauważył Artur Chmaj:

„Polska jest jedynym krajem w UE, gdzie nawet duże firmy, zatrudniające tysiące ludzi – nie mówiąc o małych – bankrutują na postępowaniach publicznych, podczas gdy w całym cywilizowanym świecie wiadomo, że lepszego płatnika niż budżet czy instytucja finansowana z budżetu nie ma”⁷⁵.

Choć hasło „tanie państwo” okres największej popularności ma już za sobą i w ostatnich latach ucichły nawoływania do jego realizacji, to jednak koncepcja ta jest żywa do dziś w procesach udzielania zamówień publicznych. Słusznie zauważa się, że nie trzeba być ekspertem z zakresu zamówień publicznych, aby wiedzieć, że kierując się wyłącznie kryterium niskiej ceny, trudno jest otrzymać produkty o wysokiej jakości. Można natomiast uruchamiać procesy selekcji negatywnej, promującej złą jakość techniczną, kadrową i organizacyjną. Wymuszana przez zamawiających wyłącznie cenowa rywalizacja promuje swoiste kombinatorstwo, co z kolei uruchamia proces równania w dół, czemu wskutek konieczności wielu

⁷⁴ <http://www.tygodnikprzeklad.pl/co-znaczy-tanie-panstwo/>, (dostęp: 12.12.2015).

⁷⁵ http://www.biznesistyl.pl/biznes/polityka-i-biznes/2288_czy-skonczy-sie-dyktatura-najnizszej-ceny-w-przetargach!.html (dostęp: 15.01.2016).

się poddaje⁷⁶. Jak zauważa Rafał Bakalarczyk „Problemem nie są pojedyncze nadużycia, lecz powstałe reguły, spod jarzma których trudno wyłamać się pojedynczym podmiotom”⁷⁷.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że realizując zadania publiczne w drodze zamówień wypracowano formułę, której nie sposób określać mianem partnerstwa publiczno-prywatnego. Cechą partnerskich relacji jest bowiem równorzędna pozycja podmiotów, przejawiająca się we wspólnym ustalaniu warunków współpracy i zrozumieniu potrzeb. Relacji między organizacjami publicznymi a prywatnymi bliżej jest natomiast do jednostronnego dyktatu publicznego, i to dyktatu złej jakości. Z uwagi na wypaczenie koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest zasadne dyskwalifikowanie podmiotów prywatnych jako partnerów do realizacji zadań publicznych. Z ich oceną warto zaczekać do momentu, gdy reguły wyłaniania wykonawców będą premiowały usługi wysokiej jakości oraz uczciwą konkurencję innymi aspektami, niż niskimi kosztami pracy.

Spory wokół koncepcji „społecznych zamówień publicznych” przypominają dawne kontrowersje wokół pojęcia „społecznej gospodarki rynkowej”. W dyskusjach na temat zamówień publicznych widać, że ta zasada ustrojowa nie spotkała się z należyтым zrozumieniem ze strony odpowiedzialnych za jej wdrażanie. Jeden z urzędników w następujący sposób odniósł się do tego problemu:

„Jeśli poszliśmy w kierunku gospodarki wolnorynkowej to realizujemy konsekwentnie gospodarkę wolnorynkową. A jak chcemy wymagać od wykonawców zatrudniania na podstawie umów o pracę, to wróćmy do totalnego socjalizmu”.

Taka postawa wynika z faktu, że propracowniczą klauzulę społeczną wprowadzono do Ustawy PZP w momencie, gdy instytucje zdążyły już wykształcić w swych ramach tradycję kierowania się innymi priorytetami, niż dobrem ogólnospołecznym, a mianowicie wąskim interesem własnym. Przez lata wypracowywano definicję społecznej odpowiedzialności, która polega na oszczędnym gospodarowaniu środkami publicznymi. Swoiste dystansowanie się zamawiających wobec aspektów społecznych w zamówieniach publicznych tłumaczyć należy faktem, że przez dwadzieścia lat koncentrowano się wyłącznie na aspektach finansowych, powtarzając, że zamówienia publiczne można sprowadzić do kwestii optymalizacji wyboru ekonomicznego. Przepisy z tego zakresu surowo nakazywały gospodarność i oszczędność przy wydatkowaniu środków. Do tego wszystkiego doszła po roku 2005 doszła podejrzliwość organów kontrolnych, a wtedy kierowanie się przez urzędnika innymi kryteriami niż cena mogło wzbudzać podejrzenia o chęć dopasowania warunków udzielenia zamówienia do konkretnego podmiotu. Taki system działania utrwalił się w praktyce zamawiających⁷⁸.

Wskutek napięcia, jakie rodzą te rozbieżne zdaniem urzędników oczekiwania instytucje przeżywają swoisty kryzys tożsamości, łatwiej jednak przychodzi im sprostanie wymogom optymalizacji, racjonalizacji i zmniejszania kosztów. Po pierwsze dlatego, że wymogi te obowiązują dłużej, a po drugie, że są obligatoryjne. Gdy już propracownicze przepisy

⁷⁶ K. Janik, *Dwadzieścia lat później*, „Zamówienia publiczne. Doradca”, nr 12/2014, s. 20.

⁷⁷ R. Bakalarczyk, *Prospołeczne, a nie śmieciowe*, Nowy Obywatel nr 18 (69), s. 74.

⁷⁸ T. Czajkowski, *Klauzule społecznie potrzebne*, „Zamówienia publiczne. Doradca”, nr 9/2015, s. 3.

dotyczące zamówień zagościły w prawie, okazały się być zapisami fakultatywnymi, podczas gdy oszczędność oraz celowość działania mają charakter obowiązkowy. W konfrontacji sprzecznych oczekiwań nakładanych na instytucje publiczne idea gospodarki społecznej przegrywa z ideą gospodarki rynkowej.

4.2. REKOMENDACJE

4.2.1. Dla ustawodawcy

REKOMENDACJA HARMONIZACJI PRZEPISÓW USTAWY PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH ORAZ USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH.

Podjęmowano dotychczas liczne próby zaradzenia problemowi kryterium najniższej ceny w zamówieniach publicznych, lecz nie odnosiły one skutku. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać głównie w fakcie, że były wyrwane z systemowego kontekstu. Przeprowadzono je wbrew rygorystycznym zasadom wydatkowania środków publicznych, których równolegle nie zmieniano. W celu zaradzenia kolejnym niepowodzeniom należy ujednoczyć przepisy tych dwóch ustaw. Bez tego, nawet przy wprowadzeniu do Ustawy PZP obowiązku nadawania cenie maksymalnie wagi 40 pkt., przepisy o zamówieniach publicznych będą postrzegane przez zamawiających jako coraz bardziej sprzeczne z ustawą o finansach publicznych.

REKOMENDACJA WZMOCNIENIA PROPRACOWNICZEJ KLAUZULI SPOŁECZNEJ.

W rozdziale drugim została przeprowadzona szczegółowa analiza treści obecnie obowiązującego przepisu klauzuli pracowniczej. Przepis ten ma docelowo wzmocnić obowiązujące przepisy Kodeksu pracy, jednak czyni to w sposób niekonsekwentny. Wszystkie zapisy nieobligatoryjne powodują bowiem, że urzędnik w pierwszej kolejności myśli o swoim bezpieczeństwie, a później o ewentualnych korzyściach, które może on spowodować. Państwo ma działać w ramach prawa, a urzędnik nie ma kreować polityki, tylko ją realizować. Optymalnym rozwiązaniem byłoby wymaganie od pracownika stosowania prawa, a nie odwoływanie się do jego sumienia. Koniecznym jest wprowadzenie zapisu, na podstawie którego zamawiający są zobowiązani do wymagania od wykonawców zatrudniania na podstawie umowy o pracę, gdy jest to uzasadnione charakterem tych czynności.

REKOMENDACJA WSKAZANIA ZAMAWIAJĄCYM SPOSOBÓW KONTROLOWANIA WYWIĄZYWANIA SIĘ WYKONAWCÓW Z ZATRUDNIANIA NA PODSTAWIE UMOWY O PRACĘ.

Bez podejmowania przez zamawiających odpowiednich działań kontrolnych stosowanie pracowniczego zapisu będzie jedynie pozorne. Na podstawie zgromadzonych informacji o dotychczasowych doświadczeniach widać, że połową sukcesu jest zastosowanie klauzuli. Drugą połową jest skuteczne kontrolowanie wywiązywania się z niego. Aby zawczasu zapobiec sytuacjom niepowodzeń w zastosowaniu klauzuli opisanym w rozdziale drugim, wskazane jest, aby ustawodawca udzielił zamawiającym wskazówek w zakresie sposobu,

jak kontrolować tę kwestię, gdyż niepewność w tej materii stanowi sporą przeszkodę w zastosowaniu przepisu.

4.2.2. Dla zamawiających

REKOMENDACJA PARTNERSTWA PUBLICZNO-SPÓŁDZIELCZEGO

Jak zauważa Ryszard Szarfenberg istnieją liczne alternatywy dla tradycyjnego modelu zarządzania w administracji publicznej, jak i dla kontraktowania usług na rzecz podmiotów prywatnych nastawionych na zysk, wybieranych w trybie konkurencyjnym. Wybór ten może dotyczyć podmiotów, których celem jest realizacja celów społecznych, np. spółdzielni socjalnych⁷⁹.

Aby zminimalizować ryzyko nieuczciwych praktyk ze strony firm należy zasugerować zamawiającym wybór do świadczenia usług podmiotów ekonomii społecznej. Taką współpracę pochwała również Urząd Zamówień Publicznych, który podczas III Konferencji pt. „Społeczne Zamówienia Publiczne” poświęcił wiele uwagi tematyce spółdzielczości socjalnej.

Jak zauważa Cezary Miżejewski, Prezes Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych, tym co ma znaczenie dla zamówień publicznych, jest fakt, że *„Spółdzielnia jest formą gospodarowania, w której istnieje solidarność, zamiast wyczysku, pracownicy są jednocześnie udziałowcami i wspólnie decydują, co robić. Tworzą pewną wspólnotę, w której muszą się nauczyć decydować o swoim losie i wzajemnie o sobie dbać”*⁸⁰. Fakt ten może zminimalizować ryzyko chęci czynienia przez wykonawców wybiegów, aby ominąć wymóg zatrudniania pracowników na podstawie umowy o pracę.

Takie rozwiązanie będzie ponadto wyjściem naprzeciw problemom, które generuje zwycięstwo w przetargach firm, pochodzących spoza miejscowości, w której siedzibę ma zamawiający. Jak zauważa Bożena Bednarek z Federacji Organizacji Pozarządowych Miasta Białystok, która od lat organizuje targi ekonomii społecznej przybliżając ten temat mieszkańcom, sposobem na uniknięcie współpracy z nierzetelnymi wykonawcami jest wspieranie podmiotów ekonomii społecznej: *„Spółdzielnie socjalne są silnie zakorzenione w społeczności lokalnej. To daje większą gwarancję jakości i poczucia odpowiedzialności wykonawcy, gdyż po zakończeniu świadczenia usług nie może on zwinąć żagli, jest bowiem nadal silnie związany ze społecznością. Poczyna się do większej odpowiedzialności, gdyż możemy go spotkać na ulicy, gdzie będzie musiał nam spojrzeć oczy”*.

Tomasz Schimanek wskazuje na praktyczne przepisy, który można zastosować, aby nawiązać współpracę z takim podmiotem.

„Istnieje instrument, który ułatwia dostęp do zamówień publicznych podmiotom ekonomii społecznej. Sejm uchwalił przepis, w którym przy zakupach poniżej 30 000

⁷⁹ R. Szarfenberg, *Alternatywy dla prywatyzacji usług publicznych*, Ekspertyza przygotowana na zamówienie Ośrodka Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a w ramach projektu „Outsourcing usług technicznych przez instytucje publiczne”, s. 6.

⁸⁰ C. Miżejewski, wykład wygłoszony podczas seminarium pt. „Razem możemy więcej”, zorganizowanym przez Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a w dniach 12-16 sierpnia 2015 r., <https://www.youtube.com/watch?v=iQMeDnvENfY> (dostęp: 10.01.2016).

euro, czyli poniżej progu stosowania przepisów prawa zamówień publicznych, można zastrzec wykonanie zamówienia do spółdzielni socjalnych”.

REKOMENDACJA ZAWIERANIA ZAPISÓW W ZAKRESIE KONTROLI WYWIĄZYWANIA SIĘ

Co istotne, Urząd Zamówień Publicznych odniósł się do problemu z dostępem do danych osobowych osób zatrudnianych do realizacji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Autorzy podręcznika wskazują, że argument utrudnionego dostępu do tych danych osobowych nie jest zasadny:

„Wykonawca do realizacji zamówienia powinien zatrudnić osoby, których dane osobowe ma prawo przetwarzać na podstawie odrębnych przepisów oraz które wyrażą zgodę na dostęp przez zamawiającego do ich danych osobowych. Osoby, które takiej zgody nie wyrażają, nie mogą brać udziału w realizacji zamówienia”⁸¹.

⁸¹ Tamże, s. 75.

ZAKOŃCZENIE

Z dziewięciu zbadanych uniwersytetów tylko jeden wykazał się troską o zapewnienie pracownikom wykonawcy stabilnych warunków zatrudnienia – mowa o Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Uczelnia, która wywołała ogólnopolską debatę społeczną na temat warunków zatrudniania pracowników w instytucjach publicznych, stanowi teraz na ich tle wzór odpowiedzialnego pracodawcy.

Warto dodać, że po 1 czerwca 2015 roku Uniwersytet Warszawski również zastosował klauzulę propracowniczą w postępowaniach na usługi sprzątanania. Jest to niewątpliwie zasługą związków zawodowych, społeczności naukowej oraz mediów, które zaangażowały się w piętnowanie naruszeń, zwłaszcza:

- 1. Inicjatywy Pracowniczej oraz związku zawodowego NSZZ Solidarność Uniwersytetu Warszawskiego.**
- 2. Pracowników naukowych UAMu oraz Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej.**
- 3. „Głosu Wielkopolski” oraz „Gazety Wyborczej”.**

Przypadki poznański oraz warszawski dają nadzieję na sens mobilizacji oraz determinacji społecznej na rzecz realizacji swoich postulatów. Jak zauważa Rafał Bakalarczyk: *„do celowo należy walczyć o to, by wymóg przestrzegania standardów pracowniczych w zamówieniach publicznych nie był przedmiotem dumy dla pojedynczych instytucji, które go zastosowały, lecz czymś naturalnym i powszechnym”*⁸².

Mimo zdecydowanych działań i zainteresowania opinii publicznej w całej Polsce nie wywarło to wpływu na prospołeczną praktykę na szerszą skalę, chociażby na instytucje w samym Poznaniu, gdzie klauzuli nie zastosował urząd wojewódzki oraz sąd okręgowy, przyczyniając się tym samym do wzrostu krzyczących nierówności społecznych.

Niskie poczucie odpowiedzialności instytucji publicznych za kwestie społeczne ocenić należy jednoznacznie negatywnie. Wybory ekonomiczne mogą być tam dokonywane w kontekście znacznie szerszym niż dotychczas, aby uniknąć marginalizacji spraw pracowników w dążeniu tychże instytucji do rozwoju. Zadaniem na lata będzie przywrócenie w instytucjach publicznych myślenia kategoriami dobra pracowników i jakości świadczonych przez nich usług, a nie ceny. W skali kraju z klauzuli skorzystało 7 z 30 instytucji, co daje to wskaźnik 23,33 proc. Refleksja, która nasuwa się w związku z tym jest gorzka, ćwierć wieku od zainicjowania w Polsce przemian ustrojowych państwo polskie nie jest nawet ćwierćopiekuncze.

⁸² R. Bakalarczyk, *Prospołeczne...*, s. 79.

BIBLIOGRAFIA

1. OPRAWOWANIA

Balcerowicz L., *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1995.

Bihr A., *Nowomowa neoliberalna*, Warszawa 2008.

Dadel M., *Model kontraktowania usług społecznych. Jak zlecać zadania organizacjom pozarządowym. Poradnik*, Słupsk 2013.

Długosz D., Kadry w administracji publicznej, [w:] J. Hausner, *Administracja publiczna* (red.), Warszawa 2003.

Faracik B., Szymonem J., *Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce. Możliwości. Bariery. Strategie*, Fundacja Kupuj Odpowiedzialnie, Warszawa 2015.

Granecki P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014.

Hausner J., *Wstęp*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003.

Herc G., *Zamówienia publiczne w Polsce. Studium prawne*, Warszawa 2005.

Informator Urzędu Zamówień Publicznych, nr 6/2014.

Joniewicz J., Jawor-Joniewicz A., *Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce. Raport z I etapu monitoringu*, Fundacja Centrum CSR.PL, Warszawa 2014.

Kardas B., *Prawo zamówień publicznych. 631 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2015.

Kępa M., *Kształtowanie się instytucji zamówień publicznych w Polsce: centralne planowanie versus konkurencyjne rynki*, w: B. Borkowska (red.), *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 352*, Wrocław 2014.

Kowalik T., *Systemy gospodarcze. Efekty i defekty reform i zmian ustrojowych*, Warszawa 2005.

Liker J.K., Franz J. K., *Droga Toyoty do ciągłego doskonalenia. Jak osiągać znakomite wyniki dzięki strategii i operacyjnej doskonałości*, Warszawa 2011.

Matejun I., Matejun M., *Zakres wykorzystania outsourcingu w sektorze administracji publicznej na przykładzie Izby Skarbowej w Łodzi*, [w:] Brdulak H., Duliniec E., Gołębiowski T. (red.), *Partnerstwo przedsiębiorstw jako czynnik ograniczania ryzyka działalności gospodarczej*, Warszawa 2009.

Nowicki P., *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, Warszawa 2013.

Schimanek T., Kunysz-Syrytczyk B., *Podręcznik stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

Sześciło D., *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014.

Żoładak-Bułańska K., *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2014

Żoładak-Bułańska K., *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2015.

2. OŚWIADCZENIA

Odpowiedź Rektora Uniwersytetu Warszawskiego dr. Hab. Marcina Pałysa, prof. UW z dnia 10 grudnia 2014 roku na Oświadczenie Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej ws. spotkania z JM Rektorem UW Marcinem Pałyssem ws. stosowania praktyki outsourcingu w UW z dnia 27 listopada 2014 roku.

Odpowiedź szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 1542 w sprawie realizowania programu "Tanie państwo" w związku z zwiększeniem liczby etatów w administracji państwowej, Warszawa, 4 kwietnia 2006 r. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/26986712> (dostęp: 02.01.2016).

Oświadczenie Kanclerza Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Stanisława Wachowiaka z dnia 26 lutego 2014 r. w związku ze współpracą z firmą FMD Marcin Działowski.

Oświadczenie Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej ws. spotkania z JM Rektorem UW Marcinem Pałyssem ws. stosowania praktyki outsourcingu w UW z dnia 27 listopada 2014 roku.

Pismo Komisji Zakładowej NSZZ Solidarność'80 Region Dolny Śląsk do Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu, Wrocław.

Pismo Wojewody Podkarpackiej Małgorzaty Chomycz-Śmigielskiej do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza z dnia 11 kwietnia 2013 r.

3. CZASOPISMA

Bakalarczyk R., *Prospołeczne, a nie śmieciowe*, Nowy Obywatel nr 18 (69).

Czajkowski T., *Klauzule społecznie potrzebne*, „Zamówienia publiczne. Doradca”, nr 9/2015.

Janik K., *Dwadzieścia lat później*, „Zamówienia publiczne. Doradca”, nr 12/2014.

Krawczyk R. (w rozmowie z M. Janikiem), „Zamówienia publiczne. Doradca”, nr 2/2014”.

Łysakowski M., *Stosowanie dodatkowych kryteriów*, „Przetargi publiczne”, nr 1/2015.

Majgier A., *Rażąco niska cena na nowo*, „Przetargi publiczne”, nr 7/2015.

Michałowska M., *Rażąco niska cena*, „Przetargi publiczne”, nr 11 /2015.

Piątek M., *Zamówienia a odpowiedzialność*, „Przetargi Publiczne”, nr 12/2015.

Szejnfeld A., *Państwo a obywatel – kwestia zaufania*, „Zamówienia publiczne. Doradca”, nr 12/2014.

Woś R., *Zbyt tanie państwo*, „Polityka”, nr 49/2015.

4. AKTY PRAWNE

Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi oraz Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004

r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca Dyrektywę 2004/18/WE oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylające Dyrektywę 2004/17/WE.

Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie możliwości uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych KOM (2001) 566 z 2001 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Opinia prawna Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie możliwości zobowiązania wykonawców lub podwykonawców do zatrudniania na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi (art. 29 ust. 4 pkt 4 Ustawy PZP).

Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

5. STRONY INTERNETOWE:

www.uzp.gov.pl/ (dostęp: 10.12.2015).

D. Sześciło (w rozmowie z R. Wosiem), *Pelzająca prywatyzacja, państwo zwija się tam, gdzie nikt tego nie kontroluje*, <http://forsal.pl/artykuly/829351.pelzajaca-prywatyzacja-panstwo-zwija-sie-tam-gdzie-nikt-tego-nie-kontroluje.html> (dostęp: 20.11.2015).

[http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/74C86809Fo6F1A8AC12578B1004385C3/\\$file/Analiza_%20BAS_2011_47%20%282%29.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/74C86809Fo6F1A8AC12578B1004385C3/$file/Analiza_%20BAS_2011_47%20%282%29.pdf) (dostęp: 04.01.2016).

<http://www.echodnia.eu/radomskie/wiadomosci/grojec/art/8322184,komu-sie-dostanie-palac-w-malej-wsi,id,t.html>, (dostęp: 02.01.2016).

<http://www.echodnia.eu/radomskie/wiadomosci/grojec/art/8489414,palac-w-malej-wsi-wrocil-w-rece-wlascicieli,id,t.html>, (dostęp: 02.01.2016).

Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych http://www.nettax.pl/serwis/nawosci/Projekty/080929_01uz.pdf, (dostęp: 02.01.2016).

http://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/429554,Zbliza-sie-termin-likwidacji-gospodarstw-pomocniczych-i-czesci-zakladow-budzetowych.html (dostęp: 02.01.2016).

http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/364671,gospodarstwa_pomocnicze_zosatna_zlikwidowane.html (dostęp: 02.01.2016).

https://amu.edu.pl/content/list-rektora-do-spoeczności-akademickiej?SQ_PAINT_LAYOUT_NAME=blad (dostęp: 14.11.2015).

<http://www.praktykateoretyczna.pl/list-otwarty-w-sprawie-sposobu-zatrudniania-na-uam/> (dostęp: 14.11.2015).

http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/590674,administracja_nadal_za_malo_oszczedza.html (dostęp: 10.12.2015).

<http://www.dzienniklodzki.pl/artykul/3632340,protest-w-szpitalu-w-belchatowie-odwolano-wszystkie-zabiegi-i-operacje,2,id,t,sa.html> (dostęp: 20.12.2015).

<http://bydgoszcz.tvp.pl/18423746/w-juraszu-setki-sprzataczek-i-salowych-drza-o-prace> (dostęp: 20.12.2015).

<http://bydgoszcz.wyborcza.pl/bydgoszcz/1,48722,18319285,w-szpitalu-jurasza-urlopy-odwolane-za-malo-ludzi-do-pracy.html> (dostęp: 10.01.2016).

<http://bydgoszcz.wyborcza.pl/bydgoszcz/1,48722,18319285,w-szpitalu-jurasza-urlopy-odwolane-za-malo-ludzi-do-pracy.html> (dostęp: 30.11.2015).

http://www.biznesistyl.pl/biznes/polityka-i-biznes/2288_czy-skonczy-sie-dyktatura-najnizszej-ceny-w-przetargach!.html (dostęp: 15.01.2016).

<http://www.tygodnikprzeglad.pl/co-znaczy-tanie-panstwo/>, (dostęp: 12.12.2015).

Miżejewski C., wykład wygłoszony podczas seminarium pt. „Razem możemy więcej”, zorganizowanym przez Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a w dniach 12-16 sierpnia 2015 r., <https://www.youtube.com/watch?v=iQMeDnvENfY> (dostęp: 10.01.2016)



Ośrodek Myśli Społecznej im. F. Lassalle'a

jeden z najaktywniejszych think tanków w Polsce:

- 10 lat działalności na rzecz sprawiedliwości społecznej, zrównoważonego rozwoju, praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego;
 - 14 publikacji książkowych;
- opracowania eksperckie, analizy, raporty i artykuły prasowe;
 - kilkadziesiąt konferencji, seminariów i warsztatów;
- sieć współpracowników w całym kraju: naukowców, publicystów, aktywistów;
- współpraca z instytucjami publicznymi, związkami zawodowymi, organizacjami pozarządowymi i partiami politycznymi;
- uczestnictwo w europejskich inicjatywach na rzecz rozwoju idei postępowych;
 - znaczący głos w polskiej debacie publicznej.

www.lassalle.org.pl

Dwa lata temu do opinii publicznej dotarły informacje o niewypłacaniu wynagrodzeń pracownikom sprzątającym w dwóch instytucjach publicznych w Poznaniu. Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a postanowił sprawdzić, czy zdarzenia te były tylko lokalnymi incydentami, czy czymś więcej – sygnałem o problemie, który istnieje powszechnie, lecz nie jest powszechnie nagłaśniany. Niniejszy raport jest rezultatem największego jak do tej pory w Polsce badania skali, form i społecznych skutków outsourcingu usług technicznych przez instytucje publiczne. Publikacja ta adresowana jest do ustawodawców, praktyków zamówień publicznych oraz zwykłych obywateli, w których interesie administracja sprawuje swoje funkcje.



Projekt realizowany w ramach programu Obywatele dla Demokracji,
finansowanego z Funduszy EOG.



ISBN 978-83-63901-08-0