

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zamówienia publiczne jako instrument tworzenia wartości i godności w pracy w usługach porządkowych i pomocniczych”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2020/C 429/05)

Sprawozdawca: **Diego DUTTO**Współsprawozdawca: **Nicola KONSTANTINOU**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2020
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Organ odpowiedzialny	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez CCMI	2.9.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2020
Sesja plenarna nr	554
Wynik głosowania	192/7/18
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komisja Europejska (KE), Parlament Europejski (PE) i państwa członkowskie muszą opracować niezbędne instrumenty wsparcia w celu promowania wykorzystania strategicznych zamówień publicznych z myślą o systematycznym stosowaniu zrównoważonych, przejrzystych, ambitnych i możliwych do wyegzekwowania kryteriów strategicznych służących zapewnieniu wyższych standardów społecznych i norm jakości w zamówieniach publicznych.

1.2. W celu zadbania o to, aby w usługach porządkowych kładziono nacisk na jakość, a nie na cenę, należy przestrzegać zasady przejrzystości zarówno w odniesieniu do klienta, jak i wykonawcy. Trzeba określić i wyszczególnić specyfikacje umowy, w tym częstotliwość, czas, bezpieczeństwo i higienę pracy (BHP) i koszty finansowe usług porządkowych⁽¹⁾. Ocena realizacji tych kryteriów przez cały okres obowiązywania umowy ma kluczowe znaczenie dla oceny jakości świadczonych usług porządkowych.

1.3. Partnerzy społeczni powinni angażować się w szkolenie i profesjonalizację nabywców publicznych zgodnie z zaleceniem KE z dnia 3 października 2017 r.⁽²⁾.

1.4. Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny podjąć inicjatywę na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej i dalszej poprawy warunków zatrudnienia w sektorze usług porządkowych. Wzmocnione regulacje i silniejsze mechanizmy egzekwowania, takie jak kryteria płacowe i sektorowe negocjacje zbiorowe, mogą przyczynić się do zapewnienia uczciwej konkurencji, wyższych standardów społecznych i jakości zatrudnienia.

1.5. EKES zwraca się do KE, PE, państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych o korzystanie w miarę możliwości z prac porządkowych prowadzonych w ciągu dnia w ramach wszystkich zamówień publicznych.

1.6. Uczciwą konkurencję można zapewnić, koncentrując się na aspektach jakościowych i poszanowaniu orzecznictwa TSUE oraz przepisów krajowych dotyczących możliwości uzależnienia udzielania zamówień publicznych od przestrzegania układów zbiorowych. Państwa członkowskie i partnerzy społeczni, zgodnie z praktykami krajowymi, powinni propagować układy zbiorowe w krajowym sektorze usług porządkowych na poziomie branżowym i zapewnić ich egzekwowanie.

⁽¹⁾ <http://www.europecleaningjournal.com/magazine/articles/latest-news/managing-quality-in-german-contract-cleaning>

⁽²⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>, rozporządzenie Komisji (UE) 2017/1805 (Dz.U. L 259 z 7.10.2017, s. 28).

1.7. Siła robocza w tym sektorze składa się głównie z kobiet i obywateli państw trzecich. Dlatego polityka zakupowa administracji publicznej może mieć na nich bardziej bezpośredni wpływ. W związku z tym EKES uważa, że oprócz układów zbiorowych należy opracować dodatkowe zabezpieczenia w celu przestrzegania zasad niedyskryminacji i równego traktowania pracowników. Komitet sugeruje wprowadzenie dodatkowych punktów w ramach kryteriów udzielania zamówień, które promowałyby różne formy integracji takie jak: specjalne kursy szkoleniowe, wsparcie dla rodzin, na przykład pomoc pozaszkolna dla dzieci, oraz inne formy pomocy socjalnej w przedsiębiorstwach.

1.8. EKES zaleca, by w ramach przeglądu unijnych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z 2014 r. koszty obowiązkowych działań w obszarze bezpieczeństwa i szkoleń zostały ujęte poza zakresem konkurencji cenowej jako stały i sprawdzony element podziału kosztów, które składają się na ofertę.

1.9. EKES apeluje, by w całym łańcuchu podwykonawców i podczas całej realizacji umów przestrzegano warunków dotyczących zrównoważenia, praw pracowniczych i powszechnie obowiązujących układów zbiorowych (nakładając odpowiedzialność za bezpośredniego partnera umownego na instytucję zamawiającą, głównego wykonawcę i podwykonawców).

1.10. EKES wzywa państwa członkowskie, aby, jeśli tego jeszcze nie robią, zwróciły szczególną uwagę i dokładnie kontrolowały, czy wszystkie zobowiązania ustawowe i umowne oraz aspekty BHP dotyczące kwestii socjalnych, środowiskowych i związanych ze zrównoważonym rozwojem są przestrzegane podczas realizacji zamówień publicznych w sektorze usług porządkowych.

1.11. W odniesieniu do obowiązków nałożonych na państwa członkowskie, instytucje zamawiające i KE, ustanowionych na mocy art. 83–85 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE⁽³⁾, EKES zwraca się do wszystkich tych organów publicznych o bezzwłoczne udostępnienie odpowiednich danych, w ramach których należy w szczególności zawrzeć kryteria wyboru i ich względną wagę. Komisja Europejska proszona jest o finansowe wsparcie projektów następczych realizowanych przez sektorowych partnerów społecznych oraz badań naukowych dotyczących zamówień publicznych w zakresie usług porządkowych i pomocniczych.

1.12. Komisja powinna wzmocnić strukturę prawną i zwiększyć zdolności negocjacyjne partnerów społecznych na szczeblu krajowym, w tym poprzez przydzielanie środków na działania na rzecz budowania potencjału zwłaszcza w państwach Europy Południowo-Wschodniej, Środkowej i Wschodniej⁽⁴⁾.

1.13. EKES zaleca, aby dokonując przeglądu europejskich dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z 2014 r., w odniesieniu do usług pracochłonnych takich jak usługi porządkowe wprowadzić w tych unijnych dyrektywach **wymóg lub zobowiązanie** dla państw członkowskich do wykluczenia stosowania kryterium najniższej ceny przy udzielaniu zamówień, do ustanowienia 30-procentowego progu punktów przyznawanych za cenę w porównaniu z punktami przyznawanymi za jakość, a także do zapewnienia – za pomocą specjalnych klauzul społecznych – stabilności zatrudnienia pracowników objętych ofertą, aczkolwiek zgodnie z dyrektywą 2001/23/WE⁽⁵⁾ w sprawie ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw i z wykładnią przyjętą w orzecznictwie UE oraz z zasadami organizacji pracy w przedsiębiorstwie, jak i z poszanowaniem negocjacji zbiorowych.

1.14. EKES wzywa instytucje zamawiające, by stosowały własne kosztorysy usług porządkowych, korzystając ze specjalistycznych narzędzi sektorowych, takich jak przewodnik „Best Value Guide” i inne krajowe narzędzia, w celu dokonania odpowiedniej oceny rynku sektora, a także by wydzieliły część tych usług na zamówienia zastrzeżone zgodnie z art. 20 dyrektywy 2014/24/UE, transponowanej przez państwa członkowskie do ich kodeksów zamówień publicznych.

1.15. KE powinna zachęcać państwa członkowskie do rozpoczęcia procesu akredytacji lub wprowadzenia systemu kwalifikowania dla wykonawców, którzy chcą uczestniczyć w zamówieniach publicznych na usługi porządkowe. Proces ten powinien być nadzorowany przez komisję oceniającą składającą się z wielu różnych zainteresowanych stron, w tym związków zawodowych i osoby reprezentującej wykonawców branżowych.

1.16. Ze względu na utrzymujące się niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19 ryzyko zarażenia koronawirusem lub innymi tego rodzaju chorobami sprawia, że pracownicy i społeczeństwo muszą zostać objęci ochroną. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie opracowały wspólnie z partnerami społecznymi wiążące protokoły dotyczące BHP.

1.17. Ponadto EKES wzywa państwa członkowskie do podjęcia działań i rozpoczęcia z partnerami społecznymi debaty na temat praktycznych tymczasowych rozwiązań umożliwiających szybkie przywrócenie uczciwych i zorientowanych na jakość praktyk w zakresie zamówień publicznych.

⁽³⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65.

⁽⁴⁾ <https://www.eurofound.europa.eu/pl/publications/report/2019/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-industrial-cleaning-sector#tab-01>

⁽⁵⁾ Dyrektywa Rady (Dz.U. L 82 z 22.3.2001, s. 16).

1.18. W świetle kryzysu wywołanego COVID-19 EKES zwraca się do państw członkowskich, aby przeprowadziły dalsze szkolenia i profesjonalizację pracowników służby porządkowej. Konieczne jest udostępnienie środków finansowych, tak aby organy publiczne i wykonawcy mieli możliwość finansowania szkoleń i podnoszenia kwalifikacji. Należy zachęcać pracowników zatrudnionych w sektorze usług porządkowych i sanitarnych do zdobywania kwalifikacji zawodowych, tworząc tym samym podstawy do zwiększania możliwości zatrudnienia osób wymagających szczególnego traktowania.

1.19. EKES postuluje, by instytucje UE, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne przyjęły kompleksowe podejście do kwestii zamówień usług porządkowych. Nie zakłada ono rozwiązania kompromisowego między warunkami środowiskowymi a warunkami pracy, lecz sprzyja spójności społecznej, respektowaniu norm pracy, równouprawnieniu płci i celom środowiskowym zaproponowanym w przedstawionym przez KE Europejskim Zielonym Ładzie.

2. Uwagi ogólne

2.1. Głównym celem niniejszej opinii jest przedstawienie zaleceń dotyczących wykorzystania zamówień publicznych do wzmocnienia dobrej jakości zatrudnienia i godności w usługach porządkowych i pomocniczych.

2.2. Wiele spośród tych zaleceń ma charakter ogólny i można je stosować we wszystkich sektorach gospodarki. Dotyczy to w szczególności sektorów usług pracochłonnych, takich jak usługi w zakresie prywatnej ochrony i cateringu.

3. Tło i kontekst

3.1. „Każdego roku ponad 250 000 organów publicznych w UE wydaje około 14 % PKB (2 bln EUR rocznie) na zakup usług, robót i dostaw”⁽⁶⁾. Usługi takie jak usługi porządkowe stanowią główną część usług nabywanych na podstawie zamówień publicznych. W 2017 r. wartość zamówień na usługi osiągnęła 250 mld EUR⁽⁷⁾.

3.2. Zamówienia publiczne mogą sprzyjać inwestycjom w gospodarkę realną, zapewniać i tworzyć dobrej jakości miejsca pracy oraz promować integrację i lepsze warunki pracy dla osób z niepełnosprawnościami i osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, a także dla pracowników migrujących⁽⁸⁾. Mogą one również stymulować popyt na innowacyjne produkty, realizować cele polityki przemysłowej i promować przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym efektywną pod względem wykorzystania zasobów i energii⁽⁹⁾.

3.3. W odniesieniu do dyrektywy UE w sprawie zamówień publicznych 2014/24/UE stosowanie kryteriów oferty najkorzystniejszej ekonomicznie powinno obejmować wszystkie kryteria strategiczne omówione w punkcie 3.2 powyżej. Ponieważ przepisy pozostają niejasne, w większości przypadków zamówienia publiczne nadal wygrywa najtańsza oferta, a czasem nawet rażąco niska oferta⁽¹⁰⁾.

3.4. Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych nie są jednak w pełni wykorzystywane, a państwa członkowskie stosują je rozbieżnie. W rezultacie organy publiczne muszą same określać swoje priorytety⁽¹¹⁾.

3.5. Jest to przede wszystkim kwestia polityczna, a następnie techniczna. Decyzja o zakupie i o tym, jakie kryteria udzielenia zamówienia o jakiej wadze zastosować, jest częścią politycznego procesu decyzyjnego. Decyzje takie nakreślają ramy i podstawowe parametry procedury udzielania zamówień. Nieuwzględnianie praw pracowników, ochrony środowiska i praw socjalnych stworzyłoby nierówne warunki działania.

4. Kryzys związany z COVID-19, sektor usług porządkowych i zamówienia publiczne

4.1. Pandemia COVID-19 uwydatniła podstawową wartość pracy personelu sprzątającego jako wspólnego dobra publicznego. Wykonawcy muszą spełniać wymogi w zakresie kwalifikacji, efektywności i specjalizacji. We wspólnym oświadczeniu z 22 kwietnia 2020 r. unijni partnerzy społeczni, EFCI i UNI Europa, podkreślają kluczową rolę sektora usług porządkowych i jego pracowników w zapobieganiu rozprzestrzenianiu się wirusa⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_pl

⁽⁷⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU\(2018\)631048_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU(2018)631048_EN.pdf), s. 14.

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement_pl

⁽⁹⁾ Komisja zapewnia szereg narzędzi wsparcia dla nabywców publicznych i to nie tylko w zakresie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. Należy przy tym uwzględnić wszystkie aspekty: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_pl.

⁽¹⁰⁾ Kwestię tę poruszono w art. 69 dyrektywy w sprawie zamówień publicznych z 2014 r.

⁽¹¹⁾ Prassl, J., „The Future of EU Labour Law”.

⁽¹²⁾ Wspólne oświadczenie w sprawie wpływu pandemii COVID-19 na sektor usług porządkowych i pomocniczych w obiektach użyteczności publicznej oraz środków niezbędnych do jego ochrony, <https://www.uni-europa.org/2020/04/22/joint-statement-on-the-covid-19-impact-to-the-industrial-cleaning-and-facility-services-sector-and-the-necessary-measures-to-protect-it/>.

4.2. W 2018 r. na terenie UE pracowało 4,11 mln osób sprzątających w 283 506 przedsiębiorstwach. Od połowy 2010 r. odnotowuje się stały wzrost obrotów. W 2017 r. ich wartość w przeliczeniu na jedno przedsiębiorstwo wyniosła 393 000 EUR. Zgodnie z danymi EFCI „średnio na pracownika przypada blisko 30 000 EUR obrotu”. Obrót w przeliczeniu na pracownika wynosi 27 400 EUR, a pracownicy otrzymują średnie roczne wynagrodzenie w wysokości 12 200 EUR. W europejskiej branży usług porządkowych duża część pracowników jest zatrudniona w niepełnym wymiarze czasu pracy. Ponadto w tym pracochłonnym sektorze marże przedsiębiorstw nie przekraczają 3 %. W związku z pandemią COVID-19 wykonawcy usług ponieśli dodatkowe wydatki mające na celu ochronę interesów zarówno swoich klientów, jak i pracowników. Odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin, kobiet i migrantów jest szczególnie wysoki. Odsetek zatrudnionych kobiet przekracza we wszystkich państwach 50 % (z wyjątkiem Danii), przy czym na Litwie, w Luksemburgu, Portugalii i Zjednoczonym Królestwie wynosi on ponad 80 %⁽¹³⁾. W całej UE 30 % osób świadczących usług porządkowe to imigranci (60 % w Belgii).

4.3. Bariery utrudniające wejście na rynek usług porządkowych i pomocniczych są niewielkie lub nie ma ich wcale. Usługi porządkowe są pracochłonne, przy czym koszty pracy to prawie 80 % przychodów przedsiębiorstw, a marże przedsiębiorstw usług porządkowych są bardzo niskie. W związku z tym decyzja klientów publicznych lub prywatnych o zakupie prowadzi do powstania presji na spadek cen, co podważa standardy socjalne i narusza godność prac porządkowych.

4.4. W czasie kryzysu związanego z COVID-19 oraz w jego następstwie świadczenie usług porządkowych i pomocniczych może zapewniać wartość i wysokie standardy dobrej jakości zatrudnienia tylko wtedy, gdy pracownicy zajmujący się utrzymaniem porządku są właściwie przeszkoleni i dysponują odpowiednim wyposażeniem technicznym, a także gdy prawa i obowiązki pracodawców i pracowników są jasno określone. Sytuacja ta może wymagać od organów publicznych płaconia wyższej ceny za usługi porządkowe. Wskutek zawieszenia działalności w czasie kryzysu związanego z COVID-19 wielu dostawców usług dla przedsiębiorstw doświadczyło poważnych problemów z płynnością finansową i musiało ponosić wyższe koszty w celu wdrożenia środków w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa wymaganych dla ochrony zarówno pracowników, jak i klientów. Te problemy finansowe potęgują się z powodu złych praktyk zawierania umów, jakie stosują nabywcy tak publiczni, jak prywatni. Z myślą o tym, aby wspierać przedsiębiorstwa w dalszym dbaniu o bezpieczeństwo i zdrowie ich pracowników sprzątających oraz w utrzymaniu i podnoszeniu jakości warunków zatrudnienia, EKES wzywa nabywców publicznych i prywatnych do szybkiego powrotu do skutecznych zamówień publicznych, uczciwych praktyk zawierania umów i do lepszego uwzględniania kryteriów jakości⁽¹⁴⁾. Osoby świadczące usługi porządkowe często pracują w niebezpiecznych i szkodliwych warunkach, które mogą zagrażać ich zdrowiu⁽¹⁵⁾. Chociaż niektóre osoby wolą pracować w niepełnym wymiarze godzin, inne pragną pracować w większym lub pełnym wymiarze czasu pracy. Czasami pracodawcy mogą mieć jednak trudności z zaoferowaniem umów o pracę na pełen etat. Ponadto, pomimo zaangażowania partnerów społecznych UE na rzecz realizowania usług porządkowych w ciągu dnia, usługi sprzątkania są często świadczone przez osoby pracujące samotnie w nocy. Wynika to często z wymogów klienta. Takie praktyki zatrudnienia przyczyniają się do tego, że praca osób świadczących usługi porządkowe pozostaje niewidoczna⁽¹⁶⁾, niedoceniana i nieuznawana⁽¹⁷⁾. Niestety w niektórych państwach członkowskich nadal istnieją umowy zerogodzinowe. Organy publiczne ponoszą odpowiedzialność w zakresie, w jakim nadal zarządzają umową, monitorują ją i oceniają jakość jej realizacji. Celem powinno być zwiększenie możliwości pracy w ciągu dnia, na jednej zmianie oraz w ramach umowy o pracę w pełnym wymiarze godzin, tak aby osoby wykonujące te prace mogły cieszyć się lepszą jakością życia.

4.5. Stosowanie najniższej ceny jako jedynego kryterium udzielenia zamówień publicznych podważa jakość świadczonych usług i prowadzi do pogorszenia warunków pracy, przyćmiewania (zaniżania) jakości pracy oraz do uchylania się od pracy (mniejszy wysiłek)⁽¹⁸⁾. Ponieważ sprzątkanie jest zadaniem niejednorodnym i niełatwym do zmierzenia, trudno jest ocenić jakość zarówno w trakcie procesu, jak i po jego zakończeniu. Dlatego ważne jest, aby jakość pracy opierała się na wyniku i całym cyklu życia, a nie na procesie.

4.6. Wyrażenie „najniższa cena” zniknęło z tekstu dyrektywy 2014/24/UE, ale udzielenie zamówienia na podstawie „wyłączenie ceny” jest dozwolone (art. 67 ust. 2 ostatni akapit). Oznacza to, że niektóre instytucje zamawiające nadal udzielają zamówień, kierując się kryterium najniższej oferty, a czasami nawet rażąco niskiej oferty. Państwa pragnące stosować kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie w odniesieniu do usług pracochłonnych będą musiały pójść o krok dalej i ukierunkować organy administracji na skuteczne stosowanie tego kryterium, określając pułap dotyczący wagi

⁽¹³⁾ Eurofund (2019), „Badanie reprezentatywności dla sektora usług porządkowych w obiektach użyteczności publicznej”, s. 19: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19012en.pdf.

⁽¹⁴⁾ http://servicealliance.eu/wp-content/uploads/2020/05/EBSA-Statement_Contracting-recommendations-during-COVID_13-5-2020.pdf

⁽¹⁵⁾ Bergfeld, M. (2020), „The Insanity of Making Sick People Work”, Jacobin Magazine: <https://jacobinmag.com/2020/03/coronavirus-workers-rights-health-care-cleaners-gig-economy>.

⁽¹⁶⁾ Bergfeld, M., Ylitalo J., „Putting Europe's invisible precariat in the spotlight”, Social Europe, 18 kwietnia 2019 r., <https://www.socialeurope.eu/europes-invisible-precariat>.

⁽¹⁷⁾ „When Creativity Meets Value Creation. A Case Study on Daytime Cleaning”, Volume VIII, „Ergonomics and Human Factors in Manufacturing, Agriculture, Building and Construction”, Sustaina.

⁽¹⁸⁾ Evidence from Public Administration Review, t. 79, nr 2, s. 193–202.

ceny i stosując formuły, które nie zwiększają różnic w cenach między ofertami. W tym celu niezbędne są specjalne szkolenia służące zadbaniu o profesjonalizację urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne. W ramach kolejnego przeglądu dyrektyw należy ponadto wprowadzić obowiązkowe zasady dotyczące: a) identyfikacji potencjalnych rażąco niskich ofert poprzez wprowadzenie obowiązku sprawdzenia w przypadku, gdy kolejna najniższa oferta jest wyższa o co najmniej 20 %; b) dokładnej kontroli, czy oferent ma obiektywne i uzasadnione powody złożenia niskiej oferty; oraz c) wykluczenia tego rodzaju ofert, jeżeli oferent nie przedstawił takich powodów.

4.7. Kryzys jest więc szansą dla przedsiębiorstw świadczących usługi porządkowe i dla ich pracowników, aby zwiększyć wartość i zasadnicze znaczenie prac porządkowych w oczach społeczeństwa i bezpośrednich klientów. Przewodnik „Best Value Guide”⁽¹⁹⁾ [Przewodnik po najkorzystniejszych ofertach], opracowany przez partnerów społecznych unijnego sektora usług porządkowych w 2017 r., może wspierać organizacje publiczne i prywatne udzielające zamówień na usługi porządkowe w wyborze ofert reprezentujących najlepszą wartość. Podobne narzędzia zostały opracowane przez niektórych krajowych partnerów społecznych.

4.8. Cyfryzacja stwarza możliwości i wyzwania dla pracowników tego sektora o niskich umiejętnościach, a unijni partnerzy społeczni są przekonani, że technologie mogą być wykorzystywane do zwiększenia uznania dla wartości pracy osób sprzątających i dla znaczenia prac porządkowych ogólnie oraz do tworzenia dodatkowej wartości dla nabywców usług porządkowych⁽²⁰⁾. Projekt EFCI SK-Clean umożliwi odwzorowanie zmieniających się potrzeb w zakresie umiejętności w sektorze i będzie narzędziem wspierającym dalszą profesjonalizację osób świadczących usługi porządkowe⁽²¹⁾.

4.9. Nowy kontekst powstały w wyniku sytuacji nadzwyczajnej związanej z COVID-19 wymaga, aby właściwe organy zapewniły rozpowszechnianie informacji na temat sposobu stosowania środków ochrony indywidualnej, jak również odpowiednie środki ochrony indywidualnej w celu ochrony pracowników i innych osób. Przedsiębiorstwa potrzebują wsparcia finansowego, aby pokryć rosnące dodatkowe koszty działań organizacyjnych, oceny i analizy ryzyka oraz dystrybucji środków ochrony indywidualnej wśród pracowników⁽²²⁾. Tymczasem inwestycje zamawiających mają fundamentalne znaczenie ze względu na możliwość zaoferowania klientom rozwiązań w zakresie usług porządkowych, które są innowacyjne i skuteczniejsze dzięki temu, że opierają się na badaniach chemicznych i biologicznych.

5. Zamówienia publiczne i Zielony Ład

5.1. W ramach Zielonego Ładu sugeruje się, że zamówienia publiczne mogą być wykorzystywane do ograniczania emisji dwutlenku węgla. Konieczne jest jednak kompleksowe podejście.

5.2. Sektor usług porządkowych może przyczynić się do ekologicznej transformacji i przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym dzięki oznakowaniu ekologicznym dla zielonych produktów czyszczących, mydła, papieru toaletowego, ręczników papierowych oraz dzięki dobrej jakości sortowaniu odpadów. Taki jest również cel wprowadzenia oznakowania ekologicznego w odniesieniu do usług porządkowych⁽²³⁾ i produktów czyszczących⁽²⁴⁾, nawet jeśli ich skuteczność w praktyce nie jest oczywista. Jeżeli klient nie akceptuje stosowania ekologicznych produktów i procedur, może to prowadzić do wzrostu kosztów, co wywarłoby większą presję na wszystkie składniki kosztów. Taka sytuacja może prowadzić do pogorszenia warunków socjalnych, warunków pracy i BHP. Wszystkie te czynniki mogą również wpłynąć na ograniczenie dostępu MŚP do zamówień publicznych⁽²⁵⁾. Z tego względu potrzebne jest kompleksowe podejście do kwestii zamówień publicznych.

5.3. Z badań wynika, że kryteria środowiskowe są zbyt słabe, aby faktycznie zachęcić dostawców do wprowadzania zmian⁽²⁶⁾. Prywatni dostawcy usług, którzy są zaangażowani w ochronę środowiska, nie mogą w pełni wykorzystać swojego potencjału, jeżeli instytucje zamawiające nie chcą ponosić dodatkowych kosztów. Niezbędna jest zatem większa profesjonalizacja nabywców.

⁽¹⁹⁾ <http://www.cleaningbestvalue.eu/>

⁽²⁰⁾ Zob. EFCI: <https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/02/Digital-transition-in-cleaning-industry-in-FR.pdf> https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf oraz https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf.

⁽²¹⁾ Projekt SK-Clean.

⁽²²⁾ Oświadczenie UNI-CoeSS: <https://www.uni-europa.org/2020/05/08/private-security-joint-declaration-ensuring-business-continuity-and-protection-of-workers-in-the-covid-19-pandemic/>.

⁽²³⁾ https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Cleaning_Services_Factsheet_Final.pdf oraz <http://www.ecolabelindex.com/ecolabel/cleaning-industry-management-standard-cims>.

⁽²⁴⁾ <http://www.ecolabelindex.com/ecolabels/?st=category,cleaning>

⁽²⁵⁾ Lundberg, S., Marklund, P. (2016), „Influence of Green Public Procurement on Bids and Prices”, <https://www.nhh.no/globalassets/departments/business-and-management-science/seminars/2016-spring/120516.pdf>.

⁽²⁶⁾ Sofia Lundberg & Per-Olov Marklund (2016), „Influence of Green Public Procurement on Bids and Prices”, <https://www.nhh.no/globalassets/departments/business-and-management-science/seminars/2016-spring/120516.pdf>

6. Względy społeczne i kwestie jakości w zamówieniach publicznych

6.1. Zgodnie z art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE państwa członkowskie „podejmują stosowne środki służące zapewnieniu, by przy realizacji zamówień publicznych wykonawcy przestrzegali mających zastosowanie obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy, ustanowionych w przepisach unijnych, krajowych, układach zbiorowych bądź w przepisach międzynarodowego prawa ochrony środowiska, międzynarodowego prawa socjalnego i międzynarodowego prawa pracy wymienionych w załączniku X”.

6.2. W przewodniku KE „Kwestie społeczne w zakupach” z października 2010 r. określono różne aspekty społeczne dla instytucji zamawiających, takie jak zakaz pracy dzieci i pracy przymusowej, wymogi BHP, wymogi ws. minimalnego wynagrodzenia i ubezpieczeń społecznych oraz bardziej ogólnie standardy godnej pracy⁽²⁷⁾. Wszystkie te zobowiązania są zobowiązaniami ustawowymi i trzeba ich przestrzegać niezależnie od tego, czy są wymienione w klauzulach dotyczących wykonania zamówienia czy też nie.

6.3. Zgodnie z motywem 98 dyrektywy 2014/24/UE warunki realizacji zamówienia mogą także mieć na celu sprzyjanie wdrożeniu środków służących promowaniu równouprawnienia płci w pracy oraz godzeniu życia zawodowego i prywatnego.

6.4. Aby uniknąć wykorzystywania kosztów pracy jako głównego elementu konkurencji między oferentami, wszyscy oferenci (w tym podwykonawcy) muszą przestrzegać podstawowych norm prawnych ustanowionych na szczeblu lokalnym lub na mocy wiążących i powszechnie obowiązujących układów zbiorowych dotyczących kosztów pracy i standardowych klauzul umownych w zamówieniach publicznych. Wiążące i ogólnie przyjęte sektorowe układy zbiorowe mogą zapewnić równe warunki działania.

6.5. Chociaż narzędzia takie jak przewodnik „Best Value Guide” [Przewodnik po najkorzystniejszych ofertach] mogą ograniczyć ubóstwo pracujących i przyczynić się do zachowania spójności społecznej w państwach członkowskich, nie powodują one wzmocnienia pozycji partnerów społecznych na szczeblu sektorowym ani nie przyczyniają się do zwiększenia ich zdolności do ustanawiania wiążących sektorowych systemów negocjacji zbiorowych. Państwa członkowskie, które posiadają kompetencje w tej dziedzinie, będą musiały zaostrzyć przepisy dotyczące stosowania negocjacji zbiorowych w zamówieniach publicznych.

6.6. Instytucje publiczne, takie jak przedszkola, szkoły, domy opieki i szpitale, stały się markami i konkurują z innymi instytucjami o klientów. W tej rywalizacji czystość i jakość usług porządkowych uznaje się zatem za czynnik wyróżniający, mający bezpośrednie przełożenie na zadowolenie klientów i większą konkurencyjność.

6.7. Niestosowanie w zamówieniach publicznych kryteriów jakościowych i społecznych wpływa też negatywnie na rotację personelu, co stanowi potrójną stratę dla pracodawców, klientów i pracowników⁽²⁸⁾.

6.8. Promowanie kształcenia i szkolenia w miejscu pracy zapewnia lepszą jakość i prawa pracowników w ramach zamówień publicznych. Kształcenie i szkolenie zawodowe, certyfikacja i urzędowe uznawanie kwalifikacji przyczyniają się do uznania tego sektora. Rozpoznanie ich znaczenia w procesie udzielania zamówień poprawiłoby ich waloryzację i umożliwiło lepsze zrozumienie związanych z nimi kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa, które muszą być odpowiednio odzwierciedlane zarówno w cenie, jak i w wynagrodzeniu. Odpowiedzialność za szkolenie pracowników spoczywa na przedsiębiorstwie świadczącym usługi porządkowe; wybór najniższej oferty stwarza ryzyko, że przedsiębiorstwa nie będą w stanie inwestować w szkolenia i bezpieczeństwo (lub w maszyny, innowacje i powiązane szkolenia) inne niż wymagane prawem minimum.

Bruksela, dnia 18 września 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁷⁾ „Kwestie społeczne w zakupach” (przyp. 43), s. 47.

⁽²⁸⁾ Market Exposure and the Labour Process: The Contradictory Dynamics in Managing Subcontracted Services Work. Źródła.

ZAŁĄCZNIK

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 1.10

Skreślić punkt:

~~EKES wzywa państwa członkowskie, aby, jeśli tego jeszcze nie robią, zwróciły szczególną uwagę i dokładnie kontrolowały, czy wszystkie zobowiązania ustawowe i umowne oraz aspekty BHP dotyczące kwestii socjalnych, środowiskowych i związanych ze zrównoważonym rozwojem są przestrzegane podczas realizacji zamówień publicznych w sektorze usług porządkowych.~~

Wynik głosowania

Za: 61
Przeciw: 105
Wstrzymało się: 9

Punkt 2.1

Zmienić:

Głównym celem niniejszej opinii jest przedstawienie zaleceń dotyczących wykorzystania zamówień publicznych do wzmocnienia dobrej jakości zatrudnienia i ~~godności~~ w usługach porządkowych i pomocniczych.

Wynik głosowania

Za: 61
Przeciw: 107
Wstrzymało się: 9

Punkt 4.3

Zmienić:

Bariery utrudniające wejście na rynek usług porządkowych i pomocniczych są niewielkie lub nie ma ich wcale. Usługi porządkowe są pracochłonne, przy czym koszty pracy to prawie 80 % przychodów przedsiębiorstw, a marże przedsiębiorstw usług porządkowych są bardzo niskie. W związku z tym decyzja klientów publicznych lub prywatnych o zakupie prowadzi do powstania presji na spadek cen, ~~co podważa standardy socjalne i narusza godność prac porządkowych.~~

Wynik głosowania

Za: 61
Przeciw: 108
Wstrzymało się: 8
