

**Dr Marta Andrecka**

Adjunkt, Wydział Prawa, Uniwersytet w Kopenhadze, Dania.

**Beata Faracik**

Ekspertka w zakresie praw człowieka i biznesu, Prezeska Polskiego Instytutu Praw Człowieka i Biznesu.

## Prawa człowieka w zamówieniach publicznych

Zamówienia publiczne rozumiane jako zakupy towarów i usług dokonywane przez sektor publiczny, które są potrzebne do wykonywania jego funkcji stanowią znaczący wkład procentowy w całkowitą gospodarkę: globalnie reprezentują wartość około 1 biliona euro rocznie, podczas gdy w państwach OECD stanowią średnio 12% PKB.<sup>1</sup> Stanowią zatem doskonałe narzędzie oraz ogromną szansę dla rządów chcących wprowadzić zmiany mające na celu przejście do zrównoważonej, tak w wymiarze środowiskowym jak i społecznym, produkcji jak i konsumpcji. Jest to jednak obecnie szansa niewykorzystana, ponieważ rządy, podobnie jak inni konsumenci, aktualnie zamawiają towary i usługi wytworzone w wyniku złożonych łańcuchów dostaw, w których często dochodzi do zanieczyszczenia środowiska czy też poważnych naruszeń praw człowieka.

<sup>1</sup> Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) jest organizacją międzynarodową o profilu ekonomicznym; unikalnym forum, na którym rządy 34 demokratycznych krajów o gospodarce rynkowej współpracują ze sobą w celu promowania wzrostu gospodarczego, dobrobytu i zrównoważonego rozwoju.



ZAMAWIAJĄCY

skupiająca przedstawicieli agencji zamówień rządowych i samorządowych, jak i przedstawicieli innych właściwych organów rządowych takich jak: ministerstwa, związki zawodowe, organizacje regionalne i międzynarodowe, organizacje pozarządowe (NGO), krajowe instytucje praw człowieka (NHRI), naukowców i profesjonalne stowarzyszenia zamówień publicznych. Celem Laboratorium jest zachęcenie i wspieranie rządów i innych zamawiających publicznych do zwiększenia częstotliwości włączania kwestii praw człowieka do zamówień publicznych. Aby osiągnąć ten cel, Laboratorium wspiera następujące strumienie pracy:

- wymianę doświadczeń w zakresie uwzględniania kwestii poszanowania praw człowieka, między innymi w dokumentacji przetargowej,
- generowanie wiedzy na temat prawa zamówień publicznych oraz polityki i praw człowieka,
- opracowywanie i rozpowszechnianie narzędzi i wskazówek wspierających rozwój zdolności do integrowania kwestii praw człowieka wśród specjalistów w zakresie zamówień publicznych, oraz
- promowanie spójności pomiędzy międzynarodowymi i regionalnymi działaniami i dokumentami ramowymi, oraz inicjatywami dotyczącymi zamówień publicznych i praw człowieka.

Jednym z pierwszych owoców działalności Laboratorium jest raport: „Zamówienia publiczne i prawa człowieka: badanie wśród dwudziestu jurysdykcji”.<sup>5</sup> Jego główną konkluzją jest stwierdzenie, że chociaż wytyczne ONZ podkreślają potrzebę podejmowania przez państwa aktywnych działań w celu uniknięcia uwikłania w łamanie praw człowieka w wyniku ich praktyk przetargowych, obecnie rządy centralne i inne organy administracji publicznej nie wywiązują się z tego obowiązku.

<sup>5</sup> Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions, Lipiec 2016. Przedmiotem raportu jest analiza 20 jurysdykcji, w tym 19 krajowych (Australia, Czechy, Dania, Finlandia, Niemcy, Irlandia, Włochy, Holandia, Nowa Zelandia, Północna Irlandia, Norwegia, Polska, Szkocja, Afryka Południowa, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone) i jednej ponad-narodowej (Unia Europejska).

### Podsumowanie wyników przeprowadzonych badań

W poniższych sekcjach zostaną przedstawione wyniki przeprowadzonych przez Międzynarodowe Laboratorium wiedzy o zamówieniach publicznych i prawach człowieka badań, opisanych w raporcie: „Zamówienia publiczne i prawa człowieka: badanie wśród dwudziestu jurysdykcji”.

### Brak jasnych wymogów prawnych i pozaprawnych

Poza wytycznymi ONZ, zarówno z międzynarodowych jak i krajowych przepisów prawa jasno wynika, że władze publiczne oraz firmy prywatne muszą przestrzegać prawa człowieka. Wymagania te mają również zastosowanie do zamówień publicznych. Jednak zarówno istniejące międzynarodowe i regionalne standardy, normy prawne i polityki dotyczące zamówień publicznych, jak i krajowe przepisy w badanych jurysdykcjach krajowych, nie odnoszą się bezpośrednio lub w jakikolwiek inny sposób nie wymagają wypełnienia obowiązku państwa z zakresu ochrony praw człowieka w kontekście zamówień publicznych. Jednakże niektóre nowe polityki z zakresu ochrony praw człowieka, w szczególności Krajowe Plany Działania dotyczące biznesu i praw człowieka (*National Action Plans on Business and Human Rights* - NAPs)<sup>6</sup>, zawierają konkretne wzmianki odwołujące się do zamówień publicznych i wskazujące *explicite* na potrzebę poszanowania praw człowieka w ich kontekście.<sup>7</sup>

Niestety większość opublikowanych dotychczas Krajowych Planów Działania nie zawiera konkretnych i odpowiednich środków do spełnienia owego obowiązku. Stanowi to fiasco państw w zakresie wdrożenia odpo-

<sup>6</sup> Na podstawie wytycznych ONZ państwa zostały zobowiązane do opublikowania Krajowych Planów Działania określających politykę w obszarze biznesu i praw człowieka.

<sup>7</sup> Na przykład, holenderski i angielski Krajowy Plan Działania w obszarze biznesu i praw człowieka zawiera działania mające na celu zapewnienie, że produkty i usługi kupowane w ramach zamówień publicznych, nie są wytwarzane w sposób, który powoduje naruszenie praw człowieka. Więcej: The Government of Netherlands, *National Action Plan on Business and Human Rights*, s. 5; United Kingdom, HM Government, *Good Business: Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, September 2013, s. 9.

wiednich praw i rozwiązań pozaprawnych co do spełnienia ich ogólnego obowiązku zapewnienia ochrony przed łamaniem praw człowieka przez osoby trzecie. Jednocześnie, rządy coraz częściej wzywają prywatnych przedsiębiorców do rozwiązania problemu łamania praw człowieka w ich globalnych łańcuchach dostaw. Taka sprzeczność w stosunku do zamawiających zasadniczo zagraża wiarygodności biznesu i standardów praw człowieka, w tym wytycznych ONZ. Wydaje się także pokazywać bezradność państwa i nieprzystawalność narzędzi jakimi dysponuje na poziomie krajowym do realiów zglobalizowanych cykli produkcyjnych.

### Ograniczony zakres ochrony praw człowieka

Zaledwie w kilku z przebadanych krajów, prawo lub zasady dotyczące zamówień publicznych w sposób bezpośredni odnoszą się do praw człowieka. Nawet tam, gdzie takie odniesienia istnieją, ich zakres jest ograniczony do konkretnych zagadnień z zakresu praw człowieka (takich jak handel ludźmi lub praca dzieci), do poszczególnych instrumentów je regulujących (takich jak podstawowe standardy pracy Międzynarodowej Organizacji Pracy - MOP)<sup>8</sup>, lub konkretnych podmiotów gospodarczych (takich jak dostawcy w ramach jurysdykcji krajowych, główni wykonawcy, lub główni podwykonawcy). Ponadto, w praktyce często rządy nie odnoszą się do całego spektrum rzeczywistych zagrożeń praw człowieka, które mogą mieć związek z towarami i usługami zakupionymi w ramach zamówień publicznych. To fragmentaryczne podejście do ochrony jest niezgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami państw w zakresie praw człowieka wynikającymi z ratyfikowanych przez nie umów międzynarodowych, jak również z wytycznymi ONZ, gdyż podkreślają one swoje zastosowanie do wszystkich międzynarodowo uznanych praw człowieka, w całym łańcuchu dostaw.

### Brak wytycznych i szkoleń

We wszystkich badanych krajach brakuje wytycznych dla zamawiających z sektora publicznego dotyczących technik i narzędzi, które mogą oni zgodnie z prawem wdrożyć w celu uniknięcia lub zmniejszenia często-

<sup>8</sup> Międzynarodowa Organizacja Pracy oraz opracowane w jej ramach konwencje.

tliwości naruszeń praw człowieka w łańcuchach dostaw. W przypadkach, w których można zidentyfikować takie wytyczne<sup>9</sup>, brakuje wystarczających środków i szkoleń pozwalających funkcjonariuszom publicznym wykorzystać owe wytyczne efektywnie. Biorąc pod uwagę ryzyko związane z wszczęciem postępowań podważających proces zamówień przez oferentów, które mogą powodować opóźnienia w realizacji rządowych zamówień, jak również koszty postępowań sądowych, urzędnicy zajmujący się zamówieniami są w praktyce mało zmotywani, aby przy projektowaniu zamówień publicznych wziąć pod uwagę prawa człowieka. W szczególności przy braku jasnych wytycznych odnośnie tego jakie środki są, a jakie nie są dopuszczalne, aby uwzględnić prawa człowieka w zamówieniach publicznych. Podobne wnioski wynikają z badań jakościowych przeprowadzonych w Polsce.<sup>10</sup>

#### **Brak monitorowania wydajności**

W żadnej z badanych jurysdykcji nie zidentyfikowano systematycznego i kompleksowego monitorowania realizacji zamówień publicznych w odniesieniu do poszanowania praw człowieka wśród dostawców rządowych. Wręcz przeciwnie, większość respondentów poinformowała, że albo realizacja zamówień rządowych nie była oceniana pod względem zgodności z prawami człowieka przez lub w imieniu władz udzielających zamówienia, albo że nie ma informacji na ten temat w domenie publicznej. Nawet w małej liczbie przypadków, w których poszczególne instytucje publiczne uwzględniają "klauzule społeczne" w swoich umowach, monitorowanie przestrzegania takich klauzul odnotowano jako rzadkość.

#### **Brak dostępu do środków odwoławczych dla ofiar naruszeń praw człowieka związanych z zamówieniami publicznymi**

W żadnej z badanych jurysdykcji nie zidentyfikowano mechanizmu odwoławczego dla

ofiar łamania praw człowieka w łańcuchach dostaw produktów wytwarzanych w związku z realizacją zamówień publicznych. Jednocześnie ofiarom takich naruszeń zwykle brakuje formalnej legitymacji, aby je zaskarżyć na drodze sądowej lub pozasądowej w państwie zamawiającym. Biorąc pod uwagę, że bezpośrednimi sprawcami nadużyć skutkujących naruszeniami praw człowieka są korporacje międzynarodowe i ich (pod) dostawcy, które jako aktorzy niepaństwowi, nie są na ogół odpowiedzialni za naruszenia praw człowieka przed krajowymi sądami lub międzynarodowymi trybunałami. Owe korporacje również często nie są objęte mandatem krajowych mechanizmów takich jak rzecznicy praw obywatelskich i krajowe instytucje praw człowieka. Konsekwentnie często istnieje fragmentaryczny stan prawny który wskazuje też na obecność luki w odpowiedzialności państw za nadużycia związane z realizacją zamówień publicznych i outsourcingowanych usług publicznych. Taki stan rzeczy jest sprzeczny z prawem do skutecznego środka odwoławczego o którym mowa w trzecim filarze wytycznych ONZ.

#### **Budowanie na dotychczasowych inicjatywach**

Badanie umożliwiło zidentyfikowanie szeregu inicjatyw, sieci i narzędzi, których celem jest promowanie i wspierania stosowania zrównoważonych, tak zielonych, jak i społecznych zamówień publicznych. Choć większość z nich obecnie nie odzwierciedla w pełni standardów w zakresie praw człowieka, to jednak mają one potencjał, aby służyć jako ważne narzędzia i punkt odniesienia dla budowania potencjału, narzędzi i metod dotyczących uwzględniania kwestii praw człowieka w zamówieniach publicznych.

Aby zapewnić wykorzystanie istniejących inicjatyw i zasobów z zakresu zrównoważonych zamówień publicznych wszędzie tam, gdzie to możliwe przy tworzeniu nowych rozwiązań, konieczne jest, aby każdorazowo przy okazji planowania nowych interwencji w zakresie zamówień publicznych, dokonywać starannej analizy sytuacji w dialogu z zainteresowanymi stronami. Takie zintegrowane podejście w większym stopniu umożliwi zamawiającym publicznym osiągnięcie wymiernego efektu w postaci rozwiązania wszelkich zdiagnozowanych różnic pomiędzy obowiązkami dotyczącymi praw

człowieka i realizacją innych polityk, które zamówienia publiczne mają wspierać, takich jak na przykład promowanie dostępności do zamówień publicznych lokalnych, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

#### **Badania dotyczące pozaprawnych aspektów mających wpływ na stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce**

Na tle wyników diagnozy zarysowanej w raporcie Międzynarodowego Laboratorium, warto wspomnieć o badaniu przeprowadzonym przez Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu (PIHRB)<sup>11</sup> na zlecenie Fundacji Kupuj Odpowiedzialnie na temat możliwości i barier jakie ograniczają bardziej powszechne stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych (ZZP), w tym zapisów mających na celu zapewnienie poszanowania praw człowieka.<sup>12</sup> Mimo, iż przedmiotem analizy była jedynie sytuacja w Polsce i niektóre elementy diagnozy odnoszą się do specyficznie polskiego kontekstu (np. aspekty związane z kontrolą zamawiających i prawidłowości przeprowadzanych zamówień przez właściwe w tym zakresie organy), jednak część wyników może sygnalizować występowanie podobnych zjawisk w innych krajach.

Badanie potwierdziło, że sama zmiana przepisów prawnych nie wystarczy, aby zmienić podejście zamawiających i zachęcić ich do regularnego stosowania rozwiązań zapewniających ochronę praw człowieka w związanym z danym zamówieniem łańcuchu dostaw. Stan prawny dawał bowiem znacznie

<sup>11</sup> Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu (PIHRB), [www.pihrb.org](http://www.pihrb.org).

<sup>12</sup> B. Faracik i J. Szymonek, *Zrównoważone Zamówienia Publiczne w Polsce*, *Supra note 2*, s. 39 i nast.; Celem zrealizowanego badania jakościowego była identyfikacja przyczyn znikomego stosowania ZZP i barier stojących na przeszkodzie ich szerszego wykorzystywania, ale również identyfikacja działań, możliwości, potrzeb i ewentualnych strategii mających szansę skutkować wzrostem częstotliwości stosowania ZZP w Polsce. Badanie zostało przeprowadzone metodą wywiadu częściowo ustrukturyzowanego na próbie 16 respondentów, których dobrano w sposób umożliwiający reprezentację wszystkich stron związanych z zamówieniami publicznymi. Wszyscy respondenci posiadali wiedzę i doświadczenie w zakresie działań na rzecz usprawnienia systemu zamówień publicznych w Polsce.

<sup>9</sup> Jednym z przykładów są wytyczne opracowane przez norweską Agencję for Public Management and eGovernment (Difi), które za punkt wyjścia biorą wytyczne ONZ dot. biznesu i praw człowieka. Patrz: Difi, *Walk the talk. Ensuring socially responsible public procurement*, Norwegia, 2012.

<sup>10</sup> B. Faracik i J. Szymonek, *Zrównoważone Zamówienia Publiczne w Polsce*, *Supra note 2*, s. 34 i nast.

większe możliwości stosowania zrównoważonych zamówień publicznych niż miało to miejsce w praktyce. Wyniki badania można rozszerzyć o dodatkową refleksję po niedawnej nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych. Przepisy wprowadzone w dobrej wierze, ale niewystarczająco doprecyzowane, i niemające odpowiedniego wsparcia ze strony odpowiednich instytucji państwowych, mające zapewnić poszanowanie praw człowieka, mogą w praktyce zniechęcać zamawiających do ich stosowania.<sup>13</sup>

Co istotne, na pierwsze miejsce wśród zidentyfikowanych barier wysunęły się kwestie związane z brakiem woli zastosowania odpowiednich zapisów w dokumentacji przetargowej, wynikające z mentalności i wygody zamawiających, którzy nie chcą zmieniać aktualnego *status quo* czy to z powodu braku chęci nabycia wiedzy dotyczącej ZZZ, czy też braku przekonania co do możliwości ich efektywnego wdrożenia. Brak jest także świadomości korzyści wynikających z zastosowania ZZZ, w tym zapisów wspierających poszano-

<sup>13</sup> Taką sytuację można zaobserwować na przykładzie artykułu 29.3a. ustawy Prawo Zamówień Publicznych, zgodnie z którym „zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy”. W aktualnym stanie prawnym, co potwierdził Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, zamawiający nie posiadają uprawnień umożliwiających im wgląd w dokumentację dotyczącą relacji wykonawca – osoba zatrudniona przez wykonawcę, a tym samym mają ograniczoną możliwość weryfikacji spełnienia żądanego przez nich warunku. Jednocześnie posiadająca takie uprawnienia Państwowa Inspekcja Pracy, sądząc po wypowiedziach jej przedstawicieli na różnych forach, nie wydaje się być chętna do podejmowania regularnie działań mających taką weryfikację zapewnić. Ujednolicony tekst ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.) uwzględniający zmiany wprowadzone Ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1020) jest dostępny na stronie: [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/word\\_doc/0018/32760/TEKST-UJEDNOLICONY-USTAWY-PZZ-21.10.16.docx](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/word_doc/0018/32760/TEKST-UJEDNOLICONY-USTAWY-PZZ-21.10.16.docx).

wanie prawa człowieka, szczególnie na poziomie gmin i powiatów, jak również wiedzy i umiejętności jej stosowania w praktyce (np. brak umiejętności tworzenia algorytmów do obliczania wagi kryteriów jakościowych, czy oszacowania wpływu takich dodatkowych kryteriów/klauzul na koszt zlecenia). Nierzadko można zauważyć też brak chęci nabycia takiej wiedzy. Problemem jest także ogólnie niski poziom edukacji i świadomości na temat ZZZ, ale i szeroko rozumianych kwestii globalnych i ich przełożenia/wpływu na sytuację w kraju. Zmianie takiego stanu rzeczy nie sprzyja niewystarczająca ilość i różnorodność materiałów „praktycznych”, dobrych praktyk i modelowych rozwiązań, przydatnych do zastosowania nawet przez osoby o ograniczonej wiedzy na temat zrównoważonych rozwiązań, na co zwrócił uwagę także raport Międzynarodowego Laboratorium.<sup>14</sup>

Badanie potwierdziło także, że kwestie globalne, w tym kwestie poszanowania praw człowieka w łańcuchu dostaw nie są jeszcze powszechnie uwzględniane przez zamawiających, i nie są traktowane jako kwestie priorytetowe. O ile zwraca się uwagę np. na ekonomiczne zużycie pewnych urządzeń, eksploatację przyjazną dla środowiska, to wydaje się, że problematyka związana z tym w jakich warunkach urządzenie te są wytworzone odgrywają mniejszą rolę.<sup>15</sup> Przyczyną jest po części bardzo ograniczona wiedza na temat etykiet czy innych narzędzi, które ułatwiłyby weryfikację warunków w łańcuchu dostaw, ale i przekonanie wśród części respondentów, że w pierwszej kolejności trzeba rozwiązać „problemy w domu”, a więc wysoki poziom bezrobocia, zagrożenie dużej liczby osób wykluczeniem, itd., a dopiero w dalszej kolejności zajmować się kwestią warunków pracy w krajach trzecich. Przekonanie, które zdaje się ignorować fakt, że niski poziom zarobków w krajach trzecich i ich większa konkurencyjność przekłada się na poziom bezrobocia i wynagrodzeń w Polsce.

Wśród aspektów praktycznych warto wskazać na bariery wynikające z braku skutecznej i wiarygodnej metody weryfikacji informacji przedstawianych przez składających oferty, szczególnie gdy te obejmują dokumenty pochodzące z krajów trzecich, spoza UE. Należy

<sup>14</sup> B. Faracik, J. Szymonek, *op.cit.*, s. 39-40

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 45.

bowiem pamiętać, że zamawiający nie może ograniczyć dowodów na spełnienie określonego wymogu wskazanego w dokumentacji przetargowej wyłącznie do dowodu w postaci certyfikatu i musi dopuścić także dowód z innych dokumentów potwierdzających spełnienie takich kryteriów. Zatem w praktyce odpowiedzialne zastosowanie kryterium związanego z odpowiedzialnością w łańcuchu dostaw wiązałoby się w opinii polskich respondentów z koniecznością samodzielnego sprawdzania wiarygodności takiej dokumentacji, co dla urzędników, szczególnie na poziomie samorządu jest *de facto* niewykonalne, chyba że zamawiający zatrudniliby niezależną firmę audytorską. Generowałoby to jednak dodatkowe koszty na które zwykle zamawiający nie mają dodatkowych środków, przy jednoczesnej ograniczonej wiarygodności ustaleń, co pokazała tragedia w Rana Plaza (audyty przeprowadzone w fabrykach zanim do niej doszło nie wykazały szeregu zagrożeń i problemów).

Wyciągnięte na podstawie badań wnioski pozwoliły na zidentyfikowanie działań, których podjęcie ma szansę przyczynić się do zwiększenia zrównoważenia zamówień publicznych, w tym w obszarze dotyczącym praw człowieka. Są to między innymi:

- działania podnoszące świadomość zamawiających w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych, ale i podniesienie wiedzy całego społeczeństwa w tym zakresie (podjęcie działań umożliwiających edukację przez promocję, która trafi do szerokich kręgów społeczeństwa, m.in. dzięki odpowiednim kampaniom informacyjno-społecznym),
- działania skierowane do decydentów, zachęcające ich do wydawania zaleceń dot. stosowania odpowiednich zapisów w dokumentacji przetargowej oraz egzekwowania ich wykorzystywania w praktyce, jako narzędzia wspierającego realizację innych istotnych dla nich polityk i celów,
- poprawa edukacji na wszystkich poziomach i u wszystkich aktorów mających wpływ na poziom zastosowania ZZZ, w tym w zakresie praw człowieka w kontekście zamówień publicznych i łańcuchów dostaw, i związków pomiędzy niektórymi certyfikatami/etykietami a łańcuchem dostaw,
- wprowadzenie na poziomie ustawowym zapisu zobowiązującego zamawiających

co najmniej do rozważenia na etapie opracowywania dokumentacji przetargowej możliwości zastosowania ZZZP,

- wprowadzenie instytucji „rzecznika ZZZP” w każdej z instytucji zamawiających, monitorującego stosowanie ZZZP, ale przede wszystkim wspierającego pozostałych pracowników w stosowaniu odpowiednich zapisów w dokumentacji przetargowej,
- rozbudowanie katalogu dobrych praktyk, modelowych klauzul odnoszących się do kwestii poszanowania praw człowieka i instrukcji ich stosowania,
- większe wykorzystanie otwartości i chęci współpracy wykazywanej przez partnerów społecznych, przedstawicieli zamawiających, organizacje społeczeństwa obywatelskiego przy wypracowywaniu efektywnych i realnych rozwiązań zdiagnozowanych problemów ograniczających stosowanie ZZZP w praktyce,
- rozważenie częstszego stosowania centralnych zakupów przez kilka instytucji, w celu umożliwienia sfinansowania np. audytów łańcucha dostaw.<sup>16</sup>

Jak można zauważyć, niektóre z nich pokrywają się z wnioskami zawartymi w raporcie Międzynarodowego Laboratorium.

### Podsumowanie i wnioski

Obecnie w polityce międzynarodowej można dostrzec przynajmniej trzy inicjatywy, identyfikujące zamówienia publiczne jako kluczowy element o mocy wpływania na warunki w globalnych łańcuchach dostaw w celu wspierania zrównoważonego rozwoju.

Po pierwsze, jak opisano powyżej, wytyczne ONZ dot. biznesu i praw człowieka wyraźnie potwierdzają, że państwa mają obowiązek ochrony praw człowieka przeciw nadużyciom związanym z działalnością gospodarczą, która rozciąga się na zamówienia publiczne poprzez „contracting-out” i prywatyzację.

Po drugie, Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju zawiera cele dotyczące zamówień publicznych, w ramach dążenia do osiągnięcia zrównoważonej produkcji i konsumpcji, godnej pracy i bardziej inkluzywnej gospodarki. Zrównoważony cel rozwojowy

(SDG) 12.7 wzywa wszystkie kraje do wdrożenia zrównoważonej polityki zamówień publicznych i planów działania.<sup>17</sup>

Po trzecie, ostatnie inicjatywy polityczne dotyczące „odpowiedzialnych globalnych łańcuchów wartości” podejmowane przez podmioty takie jak G7 i UE, także potwierdzają „wspólną odpowiedzialność rządów i biznesu za wspieranie zrównoważonych łańcuchów dostaw”, mimo że zazwyczaj podkreślają bardziej ukierunkowane interwencje, takie jak wsparcie dla inicjatyw angażujących wielu interesariuszy w celu rozwiązania sektorowych zagrożeń dotyczących praw człowieka na poziomie krajowym.<sup>18</sup>

Jednak do tej pory nie odnotowano znaczących wysiłków po stronie państw, aby dokonać oceny stopnia, w jakim obowiązujące przepisy zamówień publicznych i ramy polityczne, lub rzeczywiste praktyki dot. zakupów dokonywanych przez administrację publiczną są dostosowane i wspierają wytyczne ONZ, Agendę 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju, lub nowe cele i inicjatywy w zakresie „odpowiedzialnych łańcuchów wartości”. Wręcz przeciwnie, odpowiedzi pozyskane w kwestionariuszach stanowiących podstawę badania zrealizowanego przez Międzynarodowe Laboratorium sugerują, że chociaż kilku zamawiających publicznych stara się być innowacyjnymi w kwestiach włączenia praw człowieka do procesu zakupowego, to jednak przepisy i praktyki zamówień publicznych generalnie wydają się podważać, utrudniać lub ograniczać takie inicjatywy (na przykład poprzez ograniczenie stopnia, w którym udzielanie zamówień publicznych może być związane z zapewnieniem należytej staranności przestrzegania praw człowieka, przejrzystością łańcucha dostaw lub raportowaniem pozafinansowego) zamiast je promować. Ponadto, jak wskazało badanie zrealizowane przez PIHRB w Polsce, dodatkową barierą jest zarówno mentalność i niechęć części zamawiających do wyjścia poza znajome „terytorium”, ale i w wielu wypadkach

brak realnej możliwości samodzielnej weryfikacji spełnienia przez wykonawców wymagań wskazanych w dokumentacji przetargowej, ze względu na ograniczone zasoby finansowe, ludzkie i czasowe, przy jednoczesnym braku działań mających na celu znalezienie rozwiązania tego problemu, czy to poprzez zwiększenie współpracy pomiędzy różnymi podmiotami zamawiającymi, czy też centralne składanie zamówień.

Biorąc pod uwagę skalę wydatków publicznych w obrębie całej gospodarki, wskazana powyżej sytuacja stanowi istotną przeszkodę w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Podważa również odpowiedzialne prowadzenie działalności gospodarczej, zarówno bezpośrednio, za pośrednictwem postanowień umownych dotyczących zamówień publicznych, które zawiodły i nie chronią w wystarczającym stopniu praw człowieka pracowników, użytkowników usług i społeczności, a pośrednio, poprzez odmawianie konkurencyjnej przewagi w stosunku do tych firm, które dążą do działania na społecznie i ekologicznie zrównoważonej podstawie. Wreszcie stanowi to znaczące źródło nieefektywności wydatków publicznych, zarówno w odniesieniu do środków przyznanych przez budżety pomocowe programów obsługujących zrównoważoną produkcję rolną i przemysłową w krajach rozwijających się, ale i w odniesieniu do efektów jakie można by uzyskać na poziomie krajowym, gdyby wykorzystano zamówienia publiczne nie tylko w celu nabycia dóbr lub usług, ale i osiągnięcia celów także innych polityk społecznych.

Aby wyeliminować takie sprzeczności i w sposób świadomy wpłynąć pozytywnie na spójność polityk, potrzebny jest szeroko zakrojony dialog na temat zamówień publicznych i ich roli we wspieraniu poszanowania praw człowieka w odpowiedzialnych łańcuchach wartości i realizacji Agendy 2030, powiązany z zakrojoną na szeroką skalę wymianą doświadczeń i rozwiązań umożliwiających weryfikację realizacji zapisów odnoszących się do kwestii praw człowieka. Dialog, który rządy, odpowiednie organy międzynarodowe i zawodowe, firmy oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny wspierać, i na który – jak wykazały obydwie przywoływane w artykule badania – zarówno strona pozarządowa i partnerzy społeczni są otwarci. ■

<sup>16</sup> Aby zapoznać się z wszystkimi wnioskami z badań, patrz: B. Faracik, J. Szymonek, *op.cit.*, s. 46-47.

<sup>17</sup> UN G.A. Res. 70/1, Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development), dostępne na: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1).

<sup>18</sup> G-7 Leaders' Declaration, Schloss Elmau, Germany, dostępne na: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/06/08/g-7-leaders-declaration>.