

# Kupujte socialno

## Priročnik za upoštevanje socialnih vidikov pri javnem naročanju



Socialna Evropa



Evropska komisija

Ta publikacija je naročena v okviru programa Evropske unije za zaposlovanje in socialno solidarnost (2007–2013). Ta program upravlja Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti pri Evropski komisiji. Ustanovljen je bil, da finančno podpre uresničevanje ciljev Evropske unije na področju zaposlovanja in socialnih zadev, kot so določeni v socialni agendi, in s tem prispeva k doseganju ciljev strategije EVROPA 2020 na teh področjih.

Sedemletni program je namenjen vsem zainteresiranim stranem, ki lahko pomagajo zasnovati razvoj ustrezne in učinkovite zakonodaje in politik na področju zaposlovanja in sociale, v EU-27, državah Efte-EGP ter državah kandidatkah in potencialnih državah kandidatkah za članstvo v EU.

Cilj programa PROGRESS je povečati prispevek EU podpori zavezam in prizadevanjem držav članic za ustvarjanje novih in boljših delovnih mest ter oblikovanje tesneje povezane družbe. V ta namen bo program PROGRESS ključen pri:

- zagotavljanju analiz in strateškega svetovanja na področju politik PROGRESS;
- spremljanju in poročanju o izvajanju zakonodaje in politik EU na področju politik PROGRESS;
- spodbujanju prenosa politik, znanja in podpore med državami članicami glede ciljev in prednostnih nalog EU ter

Več informacij je na voljo na spletni strani:

<http://ec.europa.eu/progress>

# **Kupujte socialno**

## **Priročnik za upoštevanje socialnih vidikov pri javnem naročanju**

**Evropska komisija**

Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti

Enota D.2

Generalni direktorat za notranji trg in storitve

Enota C.3

Rokopis je bil dokončan oktobra 2010

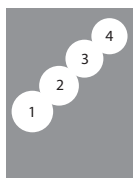
Dokument je pripravljen na podlagi SEC(2010) 1258 konč. Niti Evropska komisija niti osebe, ki delujejo v njenem imenu, niso odgovorne za uporabo podatkov iz te publikacije.

#### **Pomembno obvestilo**

Čeprav so bile informacije iz tega priročnika skrbno pregledane, Evropska komisija ne prevzema nobene odgovornosti v zvezi s posameznimi primeri, navedenimi v njem.

Ta priročnik je usmerjevalni delovni dokument služb Komisije in za Komisijo nikakor ni zavezujoč. Poleg tega se priročnik prilagaja razvoju prakse Komisije in sodne prakse Sodišča Evropske unije.

© Fotografij:



- 1: 123RF
- 2: Getty Images
- 3: 123RF
- 4: 123RF

Za uporabo ali reprodukcijo fotografij, za katere Evropske unije nimata avtorskih pravic, je treba za dovoljenje zaprositi neposredno imetnika ali imetnike avtorskih pravic.

Europe Direct je služba za pomoč pri  
iskanju odgovorov na vprašanja  
v zvezi z Evropsko unijo

Brezplačna telefonska številka (\*):  
**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*): Nekateri operaterji mobilne telefonije ne dovoljujejo  
vzpostavitve zveze s števkami 00 800  
ali pa te klice zaračunavajo.

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu. Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Kataloški podatki in povzetek so navedeni na koncu te publikacije.

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2011

ISBN 978-92-79-18402-4

doi:10.2767/18621

© Evropska unija, 2011

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira

*Printed in Belgium*

TISKANO NA BELEM PAPIRJU, KI NE VSEBUJE ELEMENTARNEGA KLORA (ECF)

# Kazalo

Uvod .....	5
<b>I. Kupujte socialno: ključna vprašanja.....</b>	<b>7</b>
1. Socialno odgovorno javno naročanje (SOJN): opredelitev .....	7
2. Mogoče koristi SOJN .....	9
2.1. Podpora skladnosti s socialnim in delovnim pravom, vključno s povezanimi nacionalnimi in mednarodnimi zavezami politike/agendami.....	9
2.2. Spodbujanje socialno ozaveščenih trgov.....	10
2.3. Primer socialno odgovornega upravljanja .....	10
2.4. Spodbujanje vključevanja.....	10
2.5. Zagotavljanje učinkovitejših javnih izdatkov .....	10
3. SOJN in socialni model EU .....	10
4. Pravni in politični pristop k SOJN v EU .....	11
4.1. Razvoj socialne razsežnosti politik in zakonodaje EU .....	11
4.2. Pravni in politični pristop k SOJN v EU .....	12
4.3. Socialne storitve splošnega gospodarskega interesa.....	12
4.4. Mala in srednje velika podjetja (MSP) .....	13
<b>II. Organizacijska strategija za socialno kupovanje.....</b>	<b>15</b>
1. Določanje ciljev socialno odgovornega javnega naročanja.....	15
2. Zagotavljanje politične zavezanosti na visoki ravni in vodenja za SOJN.....	15
3. Merjenje tveganj in prednostno razvrščanje kategorij porabe pri organizaciji za izboljšanje socialnih rezultatov .....	16
4. Ozaveščanje o SOJN in vključevanje ključnih zainteresiranih strani .....	18
5. Izvajanje strategije SOJN .....	19
6. Ocenjevanje učinkovitega izvajanja.....	19
7. Pregled postopka javnega naročanja .....	20
7.1. Pomembnost pravnega svetovanja.....	20
7.2. Priprava postopka javnega naročanja .....	20
8. Faze postopka naročanja in pristopi k SOJN .....	20
<b>III. Opredelitev potreb in načrtovanje javnih naročil.....</b>	<b>23</b>
1. Pomembnost ocenitve dejanskih potreb.....	23
2. Določitev predmeta naročila .....	23
3. Povečanje dostopa do možnosti sodelovanja pri javnih naročilih .....	25
3.1. Izboljšanje dostopa do možnosti sodelovanja pri javnih naročilih.....	25
3.2. Pridržana naročila za podjetja za zaposlovanje invalidov .....	27

IV. Naročilo .....	29
A. Določanje zahtev naročila.....	29
1. Priprava tehničnih specifikacij.....	29
2. Uporaba izvedbenih ali funkcionalnih specifikacij .....	30
3. Uporaba variant .....	30
4. Socialne oznake in vpliv na etično trgovino .....	31
5. Upoštevanje socialnih vidikov v metodah proizvodnje in predelave.....	33
6. Invalidnost in tehnične specifikacije .....	33
B. Izbira dobaviteljev, ponudnikov storitev in izvajalcev .....	35
1. Merila za izključitev.....	35
2. Tehnična zmogljivost.....	35
C. Oddaja naročila.....	37
1. Splošna pravila za pripravo meril za ocenjevanje in oddajo naročil.....	37
1.1. Pogoji, ki veljajo za merila za ocenjevanje ponudb .....	38
1.2. „Dodatno merilo“ .....	40
2. Obravnavanje „neobičajno nizkih ponudb“ .....	41
3. Obveščanje neizbranih ponudnikov .....	42
D. Izvajanje naročila.....	43
1. Pravila, ki urejajo določila o izvajanju naročila .....	43
2. Primeri socialnih vidikov, ki se lahko vključijo v določila o izvajanju naročila .....	44
3. Skladnost z nacionalnim pravnim okvirom za zaposlovanje .....	46
4. Upravljanje dobavne verige .....	47
5. Upravljanje naročil in spremljanje skladnosti .....	48

Namen socialno odgovornega javnega naročanja (SOJN) je dajanje zglada in vplivanje na trg. Javni organi lahko s podpiranjem SOJN dejansko spodbudijo podjetja k razvoju socialno odgovornega upravljanja. Z razumnim kupovanjem lahko javni organi spodbujajo zaposlitvene možnosti, dostojno delo, socialno vključenost, dostopnost, načrtovanje za vse in etično trgovino ter si prizadevajo za doseganje večje skladnosti s socialnimi standardi. Pri nekaterih izdelkih, gradbenih delih in storitvah je lahko vpliv posebej velik, saj javni naročniki obvladujejo velik delež trga (npr. področje gradbeništva, poslovnih storitev, informacijske tehnologije itd.). Na splošno so javni organi največji potrošniki v Evropi, saj porabijo približno 17 % bruto domačega proizvoda EU (kar je znesek, enakovreden polovici BDP Nemčije). Zato lahko, če svojo kupno moč uporabijo za nakup blaga in storitev, s katerimi se zagotovijo tudi dobri socialni rezultati, veliko prispevajo k trajnostnemu razvoju.

Pravno podlago za javno naročanje v Evropski uniji zagotavlja Direktiva 2004/17/ES<sup>1</sup> in Direktiva 2004/18/ES<sup>2</sup> (v nadaljnjem besedilu: direktivi o javnem naročanju)<sup>3</sup>, ki določata področje uporabe za upoštevanje socialnih vidikov, zlasti če so povezani s predmetom naročila<sup>4</sup> in so sorazmerni z njegovimi zahtevami ter če se upoštevata načeli najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo ter enakopravnega dostopa za vse dobavitelje EU.

To področje se je z leti razvijalo na podlagi sodne prakse Sodišča Evropske unije (**Sodišče**), sporočila Evropske komisije iz leta 2001<sup>5</sup> ter študije o raznolikosti in enakopravnosti pri javnem naročanju, ki jo je Komisija objavila leta 2003 ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/public/arc\\_en.htm#Leaflets](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/arc_en.htm#Leaflets)).

Namen tega priročnika je (a) povečanje ozaveščenosti naročnikov o mogočih koristih SOJN in (b) praktična pojasnitev, kako lahko javni organi na podlagi veljavnega pravnega okvira EU pri javnem naročanju upoštevajo socialne vidike, tj., da ne upoštevajo le cene, ampak tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo. Pri pripravi tega priročnika se je Komisija dobro posvetovala z javnimi organi v državah članicah ter veliko drugimi zainteresiranimi stranmi in interesnimi skupinami.

Priročnik je namenjen predvsem javnim organom, hkrati pa je njegov namen tudi vplivanje na naročnike iz zasebnega sektorja.

Ta priročnik je iz praktičnih razlogov pripravljen v skladu s posameznimi koraki postopka javnega naročanja.

<sup>1</sup> Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve (v nadaljnjem besedilu: **Direktiva 2004/17/ES**).

<sup>2</sup> Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (v nadaljnjem besedilu: **Direktiva 2004/18/ES**).

<sup>3</sup> Direktivi o javnem naročanju upoštevata načela Pogodbe ter „zlasti načelo prostega pretoka blaga, načelo svobode ustanavljanja in načelo svobode opravljanja storitev ter načela, ki iz teh izhajajo, kot so načelo enakopravnosti, načelo nediskriminacije, načelo vzajemnega priznavanja, načelo sorazmernosti in načelo transparentnosti“. Določbe direktiv o javnem naročanju je treba razlagati v skladu z navedenimi pravili in načeli ter drugimi pravili iz Pogodbe (glej uvodno izjavo 2 Direktive 2004/18/ES in uvodno izjavo 9 Direktive 2004/17/ES).

<sup>4</sup> Ali če so povezani z izvajanjem naročila, kadar so socialni vidiki vključeni v določila o izvajanju naročila.

<sup>5</sup> COM(2001) 566 o pravu Skupnosti, ki se uporablja za javna naročila, in o možnosti vključitve socialnih vidikov v ta naročila.





# I. Kupujte socialno: ključna vprašanja

## 1. Socialno odgovorno javno naročanje (SOJN): opredelitev

- 1.1 „SOJN“ pomeni javno naročanje, pri katerem se upošteva eden ali več naslednjih socialnih vidikov: zaposlitvene možnosti, dostojno delo, skladnost s socialnimi pravicami in pravicami delavcev, socialna vključenost (vključevanje invalidov), enake možnosti, dostopnost, načrtovanje za vse, upoštevanje trajnostnih meril, vključno z vprašanji etične trgovine<sup>6</sup>, ter splošnejše prostovoljno upoštevanje socialne odgovornosti gospodarskih družb ob upoštevanju načel iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in direktiv o javnem naročanju. SOJN je lahko pomembno orodje za izboljšanje trajnostnega razvoja in uresničevanje socialnih ciljev EU (in držav članic). SOJN vključuje veliko različnih socialnih vidikov, ki jih lahko naročniki upoštevajo v ustrezni fazi postopka javnega naročanja. Socialni vidiki se lahko z zelenimi vidiki združijo v celostni pristop k trajnostnemu javnemu naročanju<sup>7</sup>.
- 1.2 V podporo svoji socialni politiki lahko naročniki pri javnem naročanju socialne vidike upoštevajo na več načinov. **V nadaljevanju je naveden okvirni seznam primerov** socialnih vidikov, ki se lahko upoštevajo pri javnem naročanju, **skladnim z direktivama o javnem naročanju in temeljnimi načeli PDEU. Vendar je mogoče veliko socialnih vidikov zaradi njihove narave vključiti le v posamezne faze postopka javnega naročanja<sup>8</sup>. Poleg tega se morajo naročniki pri vsakem primeru**

**posebej odločiti, kateri socialni vidiki se lahko upoštevajo pri javnem naročilu, in sicer glede na predmet naročila in zastavljene cilje.** Za javna naročila so lahko pomembni naslednji socialni vidiki:

- spodbujanje „zaposlitvenih možnosti“, na primer:
  - spodbujanje zaposlovanja mladih;
  - spodbujanje uravnotežene zastopanosti spolov<sup>9</sup> (npr. usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, boj proti sektorski in poklicni segregaciji itd.);
  - spodbujanje zaposlitvenih možnosti za dolgotrajno brezposelne ali starejše delavce;
  - politika raznolikosti in zaposlitvene možnosti za osebe iz prikrajšanih skupin (npr. delavce migrante, pripadnike etničnih ali verskih manjšin, osebe z nižjo stopnjo izobrazbe itd.);
  - spodbujanje zaposlitvenih možnosti za invalide, vključno z vključujočim in dostopnim delovnim okoljem.
- spodbujanje „dostojnega dela“<sup>10</sup>:

Ta splošno uveljavljen koncept temelji na prepričanju, da imajo ljudje pravico do produktivne zaposlitve v pogojih svobode, enakopravnosti, varnosti in človekovega dostojanstva. Agenda za dostojno delo temelji na štirih enako pomembnih in neodvisnih elementih: pravici do produktivnega in svobodno izbranega dela, temeljnih načelih in pravicah pri delu, zaposlitvi, ki zagotavlja dostojno plačilo, ter socialni zaščiti in socialnem dialogu. Enakost spolov in nediskriminacija se v zvezi z agendo za

<sup>6</sup> Podrobnosti so navedene v oddelku 4 poglavja IV („Socialne oznake in vpliv na etično trgovino“).

<sup>7</sup> V zvezi z zelenimi vidiki pri javnem naročanju glej Sporočilo Komisije COM(2008) 400/2 „Javna naročila za boljše okolje“ ([http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/com\\_2008\\_400.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/com_2008_400.pdf)) in dokument služb Komisije „Kupujte zeleno! Priročnik o ekološkem – okolju prijaznem – javnem naročanju“ ([http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_sl.htm)). Ker je bil Priročnik o ekološkem – okolju prijaznem – javnem naročanju objavljen leta 2004, ne upošteva poznejšega razvoja zakonodaje EU.

<sup>8</sup> Za socialne vidike v zvezi z delovnimi pogoji je na primer običajno bolj primerno, da se vključijo v pogodbeno določila o izvajanju naročila, ker običajno ne vključujejo tehničnih specifikacij ali meril za izbor v smislu direktiv o javnem naročanju. Na drugi strani je običajno bolj primerno, da se vidiki dostopnosti vključijo v tehnične specifikacije.

<sup>9</sup> Koncept uravnotežene zastopanosti spolov ne zajema le nezadostne zastopanosti žensk v nekaterih sektorjih, ampak tudi nezadostno zastopanost moških v „feminiziranih“ sektorjih, kot sta otroško varstvo in osnovnošolsko izobraževanje.

<sup>10</sup> Evropska komisija, COM(2006) 249 z dne 24. maja 2006, str. 2: „Taka združitev gospodarske konkurenčnosti in socialne pravičnosti je v ospredju modela evropskega razvoja. Dejavno prispevati k spodbujanju dostojnega dela je sestavni del Evropske socialne agende in prizadevanj EU za širjenje svojih vrednot in izkušenj ter svojega modela celostnega gospodarskega in socialnega razvoja.“ Glej tudi prenovljeno zavezo k agendi za dostojno delo v delovnem dokumentu služb Komisije „Poročilo o prispevku EU k spodbujanju dostojnega dela po svetu“, SEC(2008) 2184, ki temelji na COM(2008) 412 konč.



dostojno delo obravnavata kot medsektorski vprašanji. V okviru SOJN imajo lahko pomembno vlogo številna vprašanja, kot so:

- skladnost s ključnimi delovnimi standardi<sup>11</sup>;
  - dostojno plačilo;
  - zdravje in varnost pri delu;
  - socialni dialog;
  - dostop do usposabljanja;
  - enakost spolov in nediskriminacija;
  - dostop do osnovne socialne zaščite;
- spodbujanje skladnosti s „socialnimi pravicami in pravicami delavcev“, na primer:
    - skladnost z nacionalnimi zakonodajami in kolektivnimi pogodbami, ki so skladne s pravom EU;
    - skladnost z načelom enakega obravnavanja žensk in moških, vključno z načelom enakega plačila za enako delo, ter spodbujanje enakosti spolov;
- skladnost z zakonodajo o zdravju in varnosti pri delu;
  - boj proti diskriminaciji na podlagi drugih razlogov (starosti, invalidnosti, rase, vere in prepričanja, spolne usmerjenosti itd.) ter zagotavljanje enakih možnosti;
- podpiranje „socialne vključenosti“ in spodbujanje organizacij socialne ekonomije, na primer:
    - enak dostop do sodelovanja pri javnih naročilih za družbe, katerih lastniki so pripadniki etničnih skupin ali manjšin ali ki zaposlujejo pripadnike teh skupin – na primer zadruga, invalidska podjetja in neprofitne organizacije;
    - spodbujanje podpornega zaposlovanja za invalide, vključno z odprtim trgom dela;

<sup>11</sup> Temeljni delovni standardi Mednarodne organizacije dela (MOD) preprečujejo prisilno delo (konvenciji št. 29 in št. 105) in delo otrok (konvenciji št. 138 in št. 182) ter določajo pravico do svobode združevanja in kolektivnega pogajanja (konvenciji št. 87 in št. 98) ter do nediskriminacije pri zaposlovanju in delu (konvenciji št. 100 in št. 111). Pravna podlaga za temeljne delovne standarde je osem navedenih temeljnih konvencij MOD, ki jih je ratificiralo vseh 27 držav članic EU.

- spodbujanje „dostopnosti in načrtovanja za vse“<sup>12</sup>, na primer:
  - obvezne določbe pri tehničnih specifikacijah, ki zagotavljajo dostop za invalide, na primer do javnih služb, javnih zgradb, javnega prevoza, javnih informacij ter blaga in storitev IKT, vključno s spletnimi aplikacijami. Ključno vprašanje je kupovanje blaga in storitev, ki so dostopni vsem;
- upoštevanje vprašanj „etične trgovine“<sup>13</sup>, na primer:
  - možnost, da se pri razpisnih pogojih in specifikacijah pod posebnimi pogoji<sup>14</sup> upoštevajo vprašanja etične trgovine;
- prizadevanje za doseganje splošnejše prostovoljne zaveze k „socialni odgovornosti gospodarskih družb“, tj. prostovoljno delovanje družb in presejanje zakonodaje v prizadevanju za izpolnjevanje okoljskih in socialnih ciljev pri vsakodnevem poslovanju, na primer:
  - sodelovanje z izvajalci za okrepitev zaveze k vrednotam socialne odgovornosti gospodarskih družb;
- zagotavljanje zaščite pred kršenjem človekovih pravic in spodbujanje spoštovanja človekovih pravic;
- spodbujanje „malih in srednje velikih podjetij (MSP)“, če se lahko povežejo z zgoraj navedenimi vidiki:
  - določbe, ki zagotavljajo boljši dostop MSP do javnih naročil z zmanjšanjem stroškov in/ali obremenitve zaradi sodelovanja pri možnostih SOJN.

To se lahko na primer doseže, kjer je to mogoče, z zagotavljanjem, da obseg naročila ne pomeni ovire za sodelovanje MSP, omogočanjem dovolj časa za pripravo ponudb, zagotavljanjem pravočasnega plačila, določanjem sorazmernih kvalifikacijskih in gospodarskih zahtev itd.;

- enake možnosti z večjo prepoznavnostjo priložnosti za sklepanje pogodb s podizvajalci.

Ti cilji socialne politike imajo v zakonodaji EU in posameznih državah članicah zelo različen status. V nekaterih sektorjih se na primer uporabljajo obvezne določbe v zvezi z dostopnostjo, ki v nekaterih državah članicah presegajo zahteve zakonodaje EU, v drugih pa ne.

## 2. Mogoče koristi SOJN

### 2.1. Podpora skladnosti s socialnim in delovnim pravom, vključno s povezanimi nacionalnimi in mednarodnimi zavezami politike/agendami

SOJN lahko prispeva h krepitvi skladnosti z nacionalnimi ali mednarodnimi zavezami v zvezi s cilji socialnega razvoja, saj se v številnih državah povečuje zaskrbljenost, da tradicionalni mehanizmi za spodbujanje socialne pravičnosti in socialne kohezije niso primerni. SOJN se lahko uporabi kot primer za vzajemno krepitev socialnih in gospodarskih vidikov.

<sup>12</sup> Konvencija ZN o pravicah invalidov priznava dostopnost kot eno od splošnih načel iz člena 3 („Konvencija“). Poleg tega Konvencija v členu 9 določa obveznost držav pogodbenic, da zagotovijo dostop do fizičnega okolja, prevoza, informacij in komunikacij, vključno z informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami in sistemi, ter do drugih objektov, naprav in storitev, ki so namenjene javnosti ali se zanjo opravljajo v mestu in na podeželju. Poleg tega Konvencija poziva tudi, da se sprejmejo ukrepi za izvajanje „univerzalnega oblikovanja“. V Evropi je ta koncept znan kot „načrtovanje za vse“.

Konvencijo je podpisalo veliko članic ZN (vključno z Evropsko skupnostjo in vsemi državami članicami), pri čemer je zdaj v postopku ratifikacije v državah podpisnicah. Komisija je avgusta 2008 predložila dva predloga za sklepe Sveta o sklenitvi konvencije ZN in njenega izbirnega protokola. Svet je 26. novembra 2009 sprejel sklep o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov s strani Evropske skupnosti: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/09/st15/st15540.sl09.pdf>.

<sup>13</sup> Upoštevanje vidikov etične trgovine pri javnem naročanju je bilo obravnavano v Sporočilu COM(2009) 215 z dne 5. maja 2009: „Prispevek k trajnostnemu razvoju: vloga pravične trgovine in nevladnih sistemov zagotavljanja trajnosti, povezanih s trgovino“.

<sup>14</sup> Za te pogoje glej poglavje IV(A) „Določanje zahtev naročila“, zlasti oddelek 4 („Socialne oznake in vpliv na etično trgovino“).

## 2.2. Spodbujanje socialno ozaveščenih trgov

SOJN lahko prispeva k razvoju trga s socialno koristnimi izdelki z razširitvijo obstoječih trgov ali ustvarjanjem novih trgov za blago in storitve, ki podpirajo doseganje socialnih ciljev in se uporabljajo kot model za druge potrošnike, tako da jim zagotavljajo standarde in informacije. Dejansko lahko socialno javno naročanje pomaga ustvariti enake konkurenčne pogoje in ekonomijo obsega v Evropi. Inovacije na trgu in konkurenca na Evropski ravni se lahko spodbujajo na primer s kupovanjem informacijskih tehnologij, ki so dostopne invalidom, s čimer se bodo zagotovili boljši in dostopnejši izdelki takšne vrste na trgu.

## 2.3. Primer socialno odgovornega upravljanja

SOJN lahko prispeva k večji skladnosti z vrednotami in potrebami skupnosti, ker se odziva na vse večjo zahtevo javnosti, da morajo biti vlade pri svojem delovanju socialno odgovorne. Če naročnik na primer zagotovi, da se pri naročilu v zvezi s socialnimi storitvami upoštevajo potrebe vseh uporabnikov (kot je vključitev invalidov ali oseb različnih etničnih pripadnosti), lahko tako izpolni potrebe raznolike skupnosti, za katero dela.

## 2.4. Spodbujanje vključevanja

Javna intervencija je včasih zaželeno za spodbujanje vključevanja pomembnih skupin v družbi (na primer invalidov, malih podjetij, žensk ali manjšin) v ključne tržne dejavnosti, da se lahko razvije učinkovit trg.

## 2.5. Zagotavljanje učinkovitejših javnih izdatkov

Zaradi obsega javnega naročanja in omejitev, ki jih ima neposredna socialna intervencija zaradi strogih proračunskih zahtev, bi lahko bilo javno naročanje privlačna možnost za spodbujanje socialne vključenosti.

## 3. SOJN in socialni model EU

3.1 Kakor je že bilo navedeno, je ena od glavnih koristi SOJN to dejstvo, da ga lahko javni organi uporabijo kot podporo evropskemu socialnemu modelu. Evropski socialni model je vizija družbe, ki združuje trajnostno gospodarsko rast z boljšimi življenjskimi razmerami in delovnimi pogoji. To vključuje razvoj uspešnega gospodarstva, v katerem se postopno doseže določen sklop socialnih standardov: kakovostna delovna mesta, enake možnosti, nediskriminacija, socialna zaščita za vse, socialna vključenost, socialni dialog, visokokakovostni odnosi med delodajalci in delojemalci ter sodelovanje posameznikov pri odločanju, ki vpliva nanje. Ti standardi niso pomembni le kot taki, ampak so tudi ključni dejavniki pri spodbujanju najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo ter pri spodbujanju inovacij.

3.2 Socialni standardi so dobili ključno vlogo pri krepi tvu gospodarske moči Evrope z razvojem modela, ki ga institucije EU opisujejo kot „edinstven socialni model“<sup>15</sup>. Gospodarski napredek in socialna kohezija se zdaj obravnavata kot dopolnilna stebra trajnostnega razvoja ter sta ključna pri procesu evropskega povezovanja.

<sup>15</sup> Glej na primer predgovor k Sporočilu o agendi o socialni politiki.

3.3. V EU se vedno bolj poudarjajo socialne pravice in enakost, zlasti na delovnem mestu. Ker je trajnostni razvoj presejal okoljska vprašanja in postal del socialnih vprašanj, so socialni standardi vedno pogosteje opredeljeni kot eden od dejavnikov pri vse večjem prizadevanju za socialno odgovornost gospodarskih družb. Načelo enakosti spolov na primer postaja vse bolj „uveljavljeno“ na evropski in nacionalni ravni, kar pomeni, da se vidik spola postopno vključuje v vse faze institucionalnih politik, postopkov in praks, od oblikovanja do izvajanja, spremljanja ali ocenjevanja.



## 4. Pravni in politični pristop k SOJN v EU

### 4.1. Razvoj socialne razsežnosti politik in zakonodaje EU

EU je v zadnjih dvajsetih letih močno razvila svojo socialno razsežnost, ki je bila leta 2008 obravnavana v prenovljeni socialni agendi<sup>16</sup>. Pri tem razvoju je pomembno, da se lahko s SOJN zdaj vse bolj spodbuja politika na ravni EU, vključno z njeno povezanostjo z mednarodno politiko. EU je na nekaterih področjih sprejela ustrezno zakonodajo, in sicer zakonodajo o enakosti spolov in nediskriminaciji na podlagi rase, starosti, spolne usmerjenosti, invalidnosti ter verskih in drugih prepričanj ter zakonodajo o zdravju in varnosti pri delu, delovnem času, delovnih pogojih ter obveščanju in posvetovanju. Na podlagi več določb PDEU je zdaj enako obravnavanje vključeno v obsežen del zakonodaje EU, poleg tega pa se na ravni Skupnosti spodbuja zagotavljanje dobrih delovnih pogojev. EU razen z zakonodajo razvija socialno razsežnost tudi na druge načine, na primer s spodbujanjem socialnega dialoga, z odprto metodo usklajevanja

za zaposlovanje ter s politiko socialne zaščite in socialne vključenosti, pri čemer je zagotovljena finančna podpora iz Evropskega socialnega sklada. Dodatno zvišanje socialnih standardov je ključen cilj EU z več vidikov, zlasti kadar so socialni standardi tudi temeljne pravice.

Poleg tega so v različnih obdobjih v zadnjih nekaj letih nekatere organizacije socialnih partnerjev pripravile priročnike o oddajanju naročil v posameznih sektorjih (gostinstvo, čiščenje, zasebno varovanje in tekstilni izdelki), ki so namenjeni organizacijam in javnim organom ter temeljijo na pravnem okviru, veljavnem v času priprave<sup>17</sup>. Ti sektorski priročniki so rezultat neodvisnega dela socialnih partnerjev v okviru procesa evropskega socialnega dialoga in poudarjajo pomen tehničnih navodil za uporabo SOJN v teh posebnih sektorjih. Medtem se je pravni okvir EU razvijal naprej, zato so zdaj potrebna obsežnejša in posodobljena navodila, da se zagotovi popolna skladnost prakse javnega naročanja z veljavno zakonodajo EU o javnem naročanju. To je tudi cilj tega priročnika.

<sup>16</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Prenovljena socialna agenda: Priložnosti, dostopnost in solidarnost v Evropi 21. stoletja“ COM(2008) 412 konč. z dne 2. julija 2008.

<sup>17</sup> Gostinstvo: „Priročnik za ekonomsko najugodnejše ponudbe pri naročilu gostinskih storitev“ (2006); Čiščenje: „Izbira najboljših cen – Priročnik za organizacije, ki oddajajo naročila za storitve čiščenja“ (2004); Zasebno varovanje: „Izbira najboljših cen – Priročnik za organizacije, ki oddajajo naročila za storitve zasebnega varovanja“ (1999); Tekstilni izdelki: „Priročnik za oddajo javnih naročil za oblačilno-tekstilni sektor“ (2005).

## 4.2. Pravni in politični pristop k SOJN v EU

Evropska komisija je razvila strategijo za obrazložitev področja uporabe SOJN. Evropska komisija je v obrazložitvenem sporočilu z dne 15. oktobra 2001 opredelila možnosti, ki jih zagotavlja zakonodaja Skupnosti v zvezi z vključitvijo socialnih vidikov v postopke javnega naročanja.<sup>18</sup> Cilj tega sporočila je „pojasniti različne možnosti za vključevanje socialnih vidikov v javno naročanje v skladu z veljavnim zakonodajnim okvirom Skupnosti. Njegov namen je zlasti zagotovitev dinamične in pozitivne povezave med gospodarsko, socialno in zaposlitveno politiko, ki se medsebojno krepijo.“ Sodišče je pred objavo sporočila in po njej dodatno pojasnilo te možnosti v več pomembnih zadevah<sup>19</sup>.

Z direktivama o javnem naročanju, sprejetima 31. marca 2004, se je konsolidiral pravni okvir. V direktivah so izrecno navedeni načini za vključevanje socialnih vidikov v tehnične specifikacije, merila za izbor, merila za ocenjevanje in določila o izvajanju naročila. Poleg tega direktivi uvajata novo določbo v zvezi z invalidskimi podjetji.

Direktivi o javnem naročanju se ne uporabljata za vsa javna naročila. Nekateri naročniki so sprejeli politike SOJN, ki se posebej uporabljajo za naročila, ki jih ne zajemata direktivi o javnem naročanju (kot so naročila pod mejnim zneskom za uporabo direktiv) ali jih le delno zajemata (kot so naročila za storitve, ki presegajo mejne zneske za uporabo direktiv o javnem naročanju iz Priloge II B k Direktivi 2004/18/ES in Priloge XVII B k Direktivi 2004/17/ES).

Ta priročnik se osredotoča na upoštevanje socialnih vidikov pri javnih naročilih, ki jih direktivi o javnem naročanju v celoti zajemata. Pravila PDEU, ki se uporabljajo za vključitev socialnih vidikov v naročila, ki jih direktivi

o javnem naročanju ne zajemata ali jih le delno zajemata (kot so naročila iz prejšnjega odstavka), niso obravnavana v priročniku.

Vendar je treba dodati, da lahko naročniki pri takih naročilih (brez poseganja v nacionalno zakonodajo na tem področju) upoštevajo socialne vidike (ali ne) v svojih postopkih javnega naročanja, če pri tem ravnajo skladno s splošnimi pravili in načeli PDEU. Dejansko je sodna praksa Sodišča potrdila, da se pravila o notranjem trgu iz **PDEU uporabljajo tudi za naročila, ki ne spadajo na področje uporabe direktiv o javnem naročanju**<sup>20</sup>. Sodišče je odločilo, da se načela PDEU o enakem obravnavanju in preglednosti, prostem pretoku blaga, svobodi ustanavljanja in svobodi opravljanja storitev uporabljajo tudi za naročila pod mejnim zneskom iz direktiv o javnem naročanju.

Zato se socialni vidiki, ki so pravno sprejemljivi v javnih naročilih, ki jih v celoti zajemata direktivi o javnem naročanju, lahko toliko bolj vključijo v javna naročila, ki jih direktivi ne zajemata ali jih le delno zajemata.

## 4.3. Socialne storitve splošnega gospodarskega interesa

Ta priročnik posebej ne obravnava pravnih vprašanj v zvezi z naročanjem socialnih storitev splošnega gospodarskega interesa.

Komisija je novembra 2007 sprejela sporočilo o storitvah splošnega interesa, vključno s socialnimi storitvami splošnega interesa<sup>21</sup>, v katerem poudarja pomen upoštevanja prilagojenih meril kakovosti pri opravljanju socialnih storitev. Cilj sporočila je zagotoviti praktična navodila za uporabo pravil EU v zvezi s takšnimi storitvami. Spo-

<sup>18</sup> Obrazložitevno sporočilo Komisije o pravu Skupnosti, ki se uporablja za javna naročila, in o možnosti vključitve socialnih vidikov v ta naročila, COM(2001) 566 konč. z dne 15. oktobra 2001.

<sup>19</sup> Na primer sodbi Sodišča z dne 17.9.2002 v zadevi C-513/99 (Concordia Bus) in z dne 4.12.2003 v zadevi C-448/01 (Wienstrom).

<sup>20</sup> Glej na primer sodbo Sodišča z dne 7. decembra 2000 v zadevi C-324/98 (Teleaustria).

<sup>21</sup> Sporočilo „Storitve splošnega interesa, vključno s socialnimi storitvami splošnega interesa: nova evropska zaveza“: COM(2007) 725 konč. z dne 20. novembra 2007.

ročilu sta priložena delovna dokumenta služb Komisije kot odziv na številna vprašanja v zvezi z uporabo pravil o državni pomoči in javnem naročanju storitev splošnega interesa<sup>22</sup>. Večina teh vprašanj je bila zbrana med obsežnimi posvetovanji o socialnih storitvah v obdobju 2006–2007. Kot nadaljnji ukrep po objavi sporočila je bila januarja 2008 ustanovljena tudi interaktivna informacijska služba (IIS) za posredovanje odgovorov na druga

vprašanja državljanov, javnih organov in ponudnikov storitev v zvezi z uporabo pravil EU<sup>23</sup>.

#### 4.4. Mala in srednje velika podjetja (MSP)<sup>24</sup>

V zvezi z MSP (profitnimi ali neprofitnimi) je treba upoštevati več vprašanj. Eno od posebej pomembnih vpra-



<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/faq\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/faq_en.htm). Delovni dokument o uporabi pravil javnega naročanja socialnih storitev splošnega interesa vključuje koristna navodila o uporabi teh pravil.

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/registration/form\\_en.html](http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html).

<sup>24</sup> MSP so bila na ravni EU opredeljena s Priporočilom 2003/361/ES o opredelitvi mikro, malih in srednje velikih podjetij: [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/sme\\_definition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/index_en.htm).

šanj je povezano z morebitno obremenitvijo<sup>25</sup>, ki bi jo lahko sprejetje pristopov SOJN neposredno (če so glavni izvajalci) ali posredno (če so podizvajalci, na katere je glavni izvajalec prenesel obveznosti SOJN) povzročilo za MSP. Javni organi, ki razmišljajo o uvedbi SOJN, se morajo zavedati teh neposrednih in posrednih stroškov

ter jih upoštevati pri odločanju, kako in ali bodo pri svojem naročanju upoštevali socialne vidike<sup>26</sup>. Prav tako se morajo naročniki zavedati, da uvedba SOJN verjetno ne bo enako vplivala na vsa MSP. Nekatera podjetja bodo lažje izkoristila prednosti SOJN in priložnost za konkuriranje pri socialnih vidikih naročila kot druga.

<sup>25</sup> Za praktična navodila, kako bi postale prakse javnega naročanja prijaznejše in dostopnejše za mala in srednje velika podjetja (MSP) na splošno, glej Delovni dokument služb Komisije SEC(2008) 2193 „Evropski kodeks najboljših praks za poenostavitev dostopa MSP do pogodb o javnih naročilih“, ki je na voljo na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/sme\\_code\\_of\\_best\\_practices\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf).

<sup>26</sup> Ti vidiki morajo biti povezani s predmetom naročila (ali z izvajanjem naročila, če so vključeni v določila o izvajanju naročila).



# II. Organizacijska strategija za socialno kupovanje

Javni organi, ki želijo uresničevati socialne cilje prek SOJN, bodo morali pripraviti strategijo za izvajanje SOJN, ki se osredotoča na njihove posebne cilje.

## 1. Določanje ciljev socialno odgovornega javnega naročanja

Organizacijske strategije SOJN lahko izražajo nacionalne, regionalne in/ali lokalne socialne prednostne naloge<sup>27</sup> ter hkrati izrecno potrjujejo vlogo, ki jo ima javno naročanje pri uresničevanju teh nalog.

### Primer:

**Francija:** Leta 2003 se je začela izvajati nacionalna strategija za trajnostni razvoj (Stratégie nationale du développement durable), ki ji je leta 2007 sledil nacionalni akcijski načrt za trajnostna javna naročila (Plan national d'action pour des achats publics durables). Francoska vlada je s socialnimi partnerji izvedla obsežna posvetovanja na področju okolja (Grenelle de l'environnement) in vključevanja (Grenelle de l'insertion), ki so zajemala različne ukrepe z vplivom na socialno vključevanje, vključno z javnim naročanjem. Cilj je nadgraditi osrednjo idejo „zgodne države“ (État exemplaire), tj. da se od države in na splošno od vseh oseb javnega prava pričakuje, da z zgledom pokažejo, kako se lahko doseže trajnostni razvoj.

## 2. Zagotavljanje politične zavezanosti na visoki ravni in vodenja za SOJN

Vodenje je eden od ključnih elementov za uspeh katere koli strategije SOJN. To vključuje opredelitev strukture upravljanja ter (človeških in finančnih) virov, potrebnih za izvajanje SOJN. Na področju SOJN je nujno vodenje na najvišji ravni organizacije ter politična zaveza in vodenje na podlagi struktur upravljanja.

Načeloma bi moralo biti sprejetje politične odločitve o socialnem kupovanju precej enostavno za vse javne organe. Dejansko bi se jih moralo k temu spodbujati, ker to ni koristno le za družbo, ampak tudi za naročnika, ki lahko s tem izboljša svojo javno podobo. V praksi običajno politika socialnega kupovanja od naročnika ne zahteva nobenih strukturnih sprememb.

### Primer:

**Združeno kraljestvo:** Obveznost zagotavljanja enakosti spolov za javne organe je začela veljati aprila 2007 v skladu z zakonom o enakosti spolov (2006). To je novo pravno orodje, s katerim bi se lahko dosegel velik napredek v zvezi z enakostjo spolov v javnem sektorju, kar lahko prek javnega naročanja vpliva tudi na zasebni sektor.

Obveznost zagotavljanja enakosti spolov vključuje zahtevo po zagotavljanju skladnosti z zakonom o enakem plačilu. V skladu s programom enakosti spolov morajo javni organi sprejeti cilje, ki obravnavajo vzroke za razlike v plačilu na podlagi spola, ter proučiti načine za odpravo teh razlik, npr. s spremembo načina zaposlovanja, uvedbo prilagodljivih načinov dela in izvajanjem plačne statistike, ločene po spolu.

Na podlagi obveznosti zagotavljanja enakosti spolov so bile oblikovane pobude v več delih javnega sektorja, poleg tega pa to vpliva tudi na pogoje za zaposlitev, ki jih uporabljajo izvajalci iz zasebnega sektorja. V ta namen so bile pripravljene smernice o javnem naročanju, ki naj bi podprle javni sektor pri spodbujanju dobre prakse pri raznolikosti v zaposlovanju in pri zagotavljanju enakega plačila med izvajalci. Smernice o spodbujanju enakosti spolov pri naročilih v javnem sektorju so bile objavljene februarja 2006. Tako so bili opredeljeni različni pozitivni ukrepi, ki jih morajo sprejeti javni organi za skladnost z zahtevami obveznosti zagotavljanja enakosti žensk in moških pri javnem naročanju. Kodeks ravnanja za obveznost zagotavljanja enakosti spolov je bil objavljen leta 2007.

<sup>27</sup> Vsekakor to ne pomeni, da lahko naročniki dajejo prednost lokalnim, regionalnim ali nacionalnim izdelkom, da bi tako podpirali lokalni trg dela.

### 3. Merjenje tveganj in prednostno razvrščanje kategorij porabe pri organizaciji za izboljšanje socialnih rezultatov

Naročniki morajo oceniti socialna tveganja ter vpliv njihove dejavnosti kupovanja in dobavne verige. Tako lahko svoje prizadevanje lažje usmerijo v najpomembnejše kategorije porabe in kategorije, ki lahko prispevajo k doseganju njihovih socialnih ciljev.

Naročniki morajo pri določanju prednostnih nalog v zvezi s SOJN upoštevati naslednje napotke:

- Sprejmite postopen pristop. Začnite z manjšim številom izdelkov in storitev z jasnim socialnim vplivom, pri katerih so socialno odgovorne druge možnosti lahko dostopne in niso dražje. Izberite na primer izdelke (npr. vozila) ali storitve (npr. čiščenje), ki vključujejo velik delež ranljivih delavcev (pridnikov etničnih manjšin, invalidov itd.) ali velik delež delavk.
- Prav tako se na začetku prepričajte, da razpisni pogoji ne vplivajo negativno na socialne pogoje (npr. z oceno vpliva privatiziranja opravljanja storitev na ranljive skupine), ali pridržite primerna javna naročila za podjetja za zaposlovanje invalidov ali programe zaščitenih delovnih mest<sup>28</sup> ob upoštevanju njihove tekoče proizvodne zmogljivosti.
- Najprej se osredotočite na enega ali več socialnih vidikov, kot je pravično plačilo ali zdravje in varnost.
- Upoštevajte razpoložljivost in stroške socialno boljnih drugih možnosti ter zagotovite, da so te možnosti v skladu z veljavnimi pravili in načeli o javnem naročanju. Ali so na voljo načini za doseganje ciljev strategije javnega naročanja, ki so socialno odgovornejši od tistega, ki ga je sprejel naročnik? Ali bodo izpolnjevali zahteve naročnika in ali si jih naročnik lahko privoščiti? Preučite, kakšni dodatni stroški (če sploh) lahko nastanejo zaradi vključitve socialnih vidikov in kakšni so lahko morebitni učinki omejevanja konkurence.
- Upoštevajte razpoložljivost podatkov. Ali lahko naročnik pridobi socialne podatke, ki jih potrebuje za oblikovanje socialno odgovornejše strategije javnega naročanja? Kako težko bo ugotoviti, kaj naročnik dejansko želi, in to izraziti v javnem razpisu?
- Upoštevajte zmožnost naročnika, da uvede delujoč, učinkovit in uspešen program ukrepov v zvezi s SOJN.
- Razmislite o drugih načinih za uresničevanje zadevne socialne politike. Ali uresničevanje te socialne politike (delno) prek javnega naročila pomeni ustrezno uporabo virov ali so na voljo učinkovitejši

#### Primer:

**Švedska:** Za olajšanje dostopa do javnih naročil za MSP, organizacije socialne ekonomije in prostovoljne organizacije, ki delajo s socialno prikrajšanimi skupinami, švedska agencija za socialno zavarovanje občasno vključi sodelovanje teh skupin v svojo začetno študijo o javnem naročilu, da bi lahko bolje upoštevala njihove posebne težave pri pripravi razpisne dokumentacije.

Za opredelitev tveganja neskladnosti s socialnimi standardi agencija analizira tveganja na začetku postopka javnega naročila. Pri javnem naročilu za storitve čiščenja se na primer tveganje neskladnosti z zakonodajo o delovnih pogojih obravnava kot visoko.

<sup>28</sup> Na podlagi člena 19 Direktive 2004/18/ES in člena 28 Direktive 2004/17/ES.



#### Primeri:

**Francija:** Mestna občina Angers je leta 2005 ustanovila notranjo informacijsko točko (imenovala je posebnega pravnega svetovalca) za ekološko odgovorno javno naročanje, ki je pristojna za razvoj socialno odgovornih praks javnega naročanja, ki naj bi postalo splošno uveljavljena praksa pri javnih naročilih občine. Svetovalec je zagotovil usposabljanje na delovnem mestu v zvezi s trajnostnim javnim naročanjem. Ozaveščanje in mentorstvo v zvezi s tehničnimi in pravnimi vidiki sta bila zagotovljena v času opredelitve potreb, priprave in objave javnega razpisa ter analize in ocene prejetih ponudb v tesnem sodelovanju s podjetji. V zvezi s socialnimi vidiki mestna občina Angers na splošno obravnava javna gradbena dela in storitve kot prednostna sektorja, zlasti gradnjo objektov, javnih cest ter javnih parkov in vrtov.

**Združeno kraljestvo:** Delovna skupina za trajnostno javno naročanje, ki obravnava socialna in okoljska vprašanja, je bila ustanovljena maja 2005, svoj akcijski načrt pa je objavila junija 2006. Akcijski načrt je vseboval predstavitev poslovnega vidika trajnostnega javnega naročanja, priporočila ukrepov na šestih obsežnih področjih in zagotovil orodja, ki lahko organizacijam pomagata doseči napredek: metodologija določanja prednostnih nalog in prilagodljiv okvir. Metodologija določanja prednostnih nalog je pristop, ki temelji na tveganju ter pomaga organizacijam, da ustrezno usmerjajo svoje prizadevanje in sredstva. Ta metoda omogoča organizacijam, da ne upoštevajo le podatkov o izdatkih, ampak tudi okoljsko in socialno-ekonomsko tveganje, možnosti, v okviru katerih lahko vplivajo na dobavitelje, ter dejanski okvir za izboljšanje trajnosti. Na podlagi prilagodljivega okvira naj bi organizacije bolje razumele korake, ki jih morajo izvesti na organizacijski in postopkovni ravni za izboljšanje praks javnega naročanja in izvajanje trajnostnega naročanja.

- načini za izvajanje te politike, pri katerih se uporabljajo druga orodja, ki jih ima na voljo naročnik?
  - Prizadevajte si za prepoznavnost. Kako prepoznavna bo socialno odgovorna politika za javnost in zaposlene? Pomembne spremembe, na primer, če kavarna začne uporabljati le kavo, ki je proizvedena trajnostno ali nabavljena v okviru etične trgovine, lahko prispevajo k večji ozaveščenosti o politiki in jo povežejo z drugimi socialnimi projekti.
  - Preučite možnosti za nadaljnji razvoj. Socialno odgovorno naročanje storitev, ki so v začetni fazi razvoja in trženja, je lahko uspešnejše od poskusa spreminjanja socialnih značilnosti uveljavljenih sektorjev.
- Pri uveljavljanju politike SOJN v praksi je tako potrebno strateško načrtovanje, tj. določanje prednostnih nalog pri izbiri naročil, ki so najprimernejša za SOJN. Nekateri naročniki so sprejeli usklajen in celostni pristop k vključevanju socialnih vidikov.

#### 4. Ozaveščanje o SOJN in vključevanje ključnih zainteresiranih strani

Za SOJN se zanimajo različne zainteresirane strani, ki morajo biti vključene v proces razvoja pristopa k SOJN, da se pridobi zaupanje vanj in oblikuje zaveza za doseganje njegovih ciljev. Ključne zainteresirane strani pri SOJN vključujejo državne, regionalne in lokalne vlade, morebitne dobavitelje ali izvajalce, civilno družbo, organizacije delodajalcev in sindikate. Delavnice, seminarji in konference se morajo organizirati z namenom zbiranja mnenj

o pristopu k SOJN. Organizirati jih je treba v različnih fazah razvojnega procesa, tj. na samem začetku procesa, ko se oblikujejo zamisli, med pripravo osnutka pristopa in ob koncu procesa, ko je končni osnutek na voljo.

Nazadnje, učinkovito obveščanje o prednostih SOJN, dobri praksi in uspešnih zgodbah imajo prav tako ključno vlogo pri doseganju napredka. Zelo pomembno je, da vse te zainteresirane strani poznajo naravo izziva in svojo vlogo. Boljši rezultati se bodo dosegli z domiselnim in predanim partnerstvom med naročniki in izvajalci.

##### Primer:

**Švedska:** regionalna uprava za jugozahodno Švedsko organizira srečanja pred oddajanjem ponudb, namenjena morebitnim ponudnikom, da se jim pojasnijo kakršne koli zahteve glede „načrtovanja za vse“, ki so vključene v tehnične specifikacije.

**Združeno kraljestvo:** za oblikovanje priporočil o tem, kako bi se lahko naročila v javnem sektorju oblikovala tako, da bi bila bolj primerna za MSP, sta Finančno ministrstvo Združenega kraljestva ter Ministrstvo za poslovne zadeve in zakonodajno reformo uvedla spletno posvetovanje o ključnih vprašanjih glede obravnave ovir, ki jih imajo MSP pri sodelovanju na javnih razpisih. Posvetovanje je bilo objavljeno na spletni strani, pri čemer se je javne naročnike, skupine zainteresiranih strani in dobavitelje pozvalo, naj predložijo svoja mnenja. Za izvajanje nastalih priporočil je bila ustanovljena skupina zainteresiranih strani, ki stalno sodeluje s projektnimi skupinami, odgovornimi za izvajanje, in predlaga pripombe glede pristopa, ki ga je treba sprejeti.

Sodelovanje med javnimi naročniki je dodaten način za povečanje dostopa do strokovnega znanja in izkušenj na socialnem področju ter seznanjanje javnosti s politiko.

##### Primer:

**Danska:** SOJN je ena od tem, vključenih v tržno analizo, ki jo izvede organizacija National Procurement Ltd pred vsakim javnim razpisom. Organizacija vodi programe usposabljanja in delavnice za vse dobavitelje. Prizadeva si za čim večjo poenostavitev razpisne dokumentacije, tako da imajo MSP na voljo vsa potrebna sredstva za oddajo ponudbe. Okvirna naročila se pogosto razdelijo na več sklopov (npr. na geografski podlagi), pri čemer ne posegajo v mejne zneske, ki so določeni z direktivama o javnem naročanju\*, s čimer se omogoči, da lahko dobavitelji oddajo ponudbo.

\* Člen 9(3) Direktive 2004/18/ES in člen 16(2) Direktive 2004/17/ES.

## 5. Izvajanje strategije SOJN

Strategija SOJN bo morala pojasniti način izvajanja SOJN in korake, ki jih je treba sprejeti za doseganje napredka. Strategija bo morala upoštevati dejavnike, kot so:

- pravni in regulativni okvir;
- institucionalni okvir;
- struktura upravljanja;
- razpoložljivost strokovne sposobnosti in virov;
- pristop, prilagojen posameznemu sektorju, ob upoštevanju posebnih značilnosti zadevnega področja;
- vključenost zainteresiranih strani.

Glede načina izvajanja strategije bo treba navesti podrobne podatke o odgovornostih, ciljih z realnim časovnim okvirom za njihovo doseganje, strukturi upravljanja za njihovo izvajanje, potrebnih strokovnih in finančnih virih ter ukrepih za spremljanje napredka in poročanje o njem.

Koraki, ki jih je treba sprejeti, lahko vključujejo vzpostavitev projektne skupine za socialno naročanje, oblikovanje akcijskega načrta, ki SOJN vključuje v politike in postopke, ali oblikovanje poenostavljenih smernic za osebe, pristojne za proračun, in uradnike za javna naročila na vseh stopnjah.

Krepitev zmogljivosti lahko vključuje programe usposabljanja za izvršilne organe, upravljavce in osebe. Poleg tega lahko vključuje izmenjavo najboljših praks, zago-

avljanje znanja za izvajanje SOJN, vključitev znanja na področju SOJN v merila za izbor kandidatov ter zagotavljanje dostopnosti informacij o pobudah SOJN na ravni EU in/ali vladni ravni.

Osebjem, ki je pristojno za javna naročila, se mora zagotoviti znanje s pravnega, finančnega in socialnega področja, ki ga potrebuje za odločanje o tem, v kolikšnem obsegu in kje se lahko socialni dejavniki najbolje vključijo v postopek naročil, ali so določeni na ustrezni ravni, da se doseže najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ter ali izpolnjujejo socialne prednostne naloge naročnika.

## 6. Ocenjevanje učinkovitega izvajanja

Ocenjevanje učinkovitega izvajanja strategije SOJN in njenega rezultata vključuje vzpostavitev notranjega in zunanjega nadzora, na podlagi katerega se ocenijo rezultati navedenih ciljev in standardov učinkovitosti.

Notranje ukrepe je treba povezati z obstoječimi sistemi poročanja, ki jih je treba prilagoditi tako, da se upoštevajo cilji SOJN. Prav tako morajo biti ukrepi povezani s postopki notranje revizije in lahko vključujejo kazni za neizpolnjevanje ciljev SOJN.

Zunanji ukrepi morajo vključevati neodvisno revizijo učinkovitosti SOJN. Prav tako lahko vključujejo primerjavo z učinkovitostjo v preteklosti ali učinkovitostjo drugih organizacij.

Rezultat revizij učinkovitosti SOJN mora biti dostopen javnosti ter mora prispevati k pregledovanju in posodabljanju politik, ciljev in postopkov za SOJN.



## 7. Pregled postopka javnega naročanja

Pri upoštevanju socialnih vidikov v postopku javnega naročanja se predlaga, da javni naročniki ukrepajo v zvezi z glavnima vprašanjema:

- pridobitev najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo;
- pošteno ravnanje.

*Najboljše razmerje med ceno in kakovostjo:* naročniki morajo za vsa naročila zagotoviti čim boljše razmerje med ceno in kakovostjo za davkoplačevalski denar. Najboljše razmerje med ceno in kakovostjo ne pomeni nujno, da se izbere najcenejša ponudba, ampak pomeni, da mora naročnik zagotoviti izbor najboljše ponudbe v okviru parametrov, ki jih je določil. Najboljše razmerje med ceno in kakovostjo se lahko opredeli kot najboljša kombinacija stroška celotnega življenjskega ciklusa in kakovosti, da se izpolnijo zahteve končnega uporabnika. Razmerje med ceno in kakovostjo lahko prav tako vključuje socialne vidike.

*Pošteno ravnanje:* pošteno ravnanje pomeni upoštevanje načel notranjega trga, ki so podlaga direktivam o javnem naročanju in nacionalni zakonodaji, ki temelji na teh direktivah. Med najpomembnejšimi načeli je načelo enakega obravnavanja, ki pomeni, da morajo imeti vsi tekmeči enako možnost konkuriranja za naročilo. Za zagotovitev takih konkurenčnih pogojev je treba uporabiti tudi načelo preglednosti.

- Primeri določb, ki vključujejo načelo enakega obravnavanja v direktivah o javnem naročanju, so roki za predložitev ponudb in prijav za sodelovanje, skupna pravila o tehničnih specifikacijah ter prepoved diskriminacije izvajalcev iz drugih držav članic.

- Primere uporabe načela preglednosti je mogoče najti v različnih določbah o objavi obvestil o javnem naročilu in obveznosti naročnikov, da obvestijo neuspešne ponudnike o vzroku zavrnitve njihove ponudbe.

### 7.1. Pomembnost pravnega svetovanja

Pravila ES o javnem naročanju določajo, kako izvesti postopek javnega naročanja, da se zavarujejo načela poštenosti, nediskriminacije in preglednosti. Ta pravila dovoljujejo, da se pod določenimi pogoji upoštevata trajnost in enake možnosti. Pravočasen pravni nasvet strokovnjaka o vzpostavitvi akcijskega načrta SOJN bo verjetno preprečil poznejše težave.

### 7.2. Priprava postopka javnega naročanja

Pri vsakem postopku naročanja je najpomembnejša pripravljalna faza, saj vsaka faza nadgrajuje prejšnjo. Zato mora naročnik pred začetkom postopka javnega razpisa nameniti dovolj časa za določitev predmeta naročila in instrumentov, ki se bodo uporabili za doseg končnega rezultata. Pripravljalna faza je prav tako najboljša priložnost za opredelitev, kateri socialni vidiki so pomembni in ustrezni za upoštevanje v zadevnem postopku.

## 8. Faze postopka naročanja in pristopi k SOJN

V skladu z logiko tega postopka trenutno obstajajo najmanj štiri osnovni pristopi o načinu trenutnega obravnavanja socialnih vprašanj pri javnem naročanju.

Pri *prvem* pristopu se kupec odloči za vključitev socialnih meril v predmet samega naročila in/ali tehnične specifikacije, ki jih morajo izpolnjevati izbrani izvajalci na način, ki vključuje socialna merila<sup>29</sup>. Primer je pogoj, da mora računalniška oprema izpolnjevati določena merila za dostop.

<sup>29</sup> Pogoji, pod katerimi se upoštevajo socialni vidiki v predmetu naročila in/ali tehničnih specifikacijah, so pojasnjeni v nadaljevanju v oddelkih „Določitev predmeta naročila“ in „Določanje zahtev naročila“.

Pri *drugem* pristopu se ponudnikom pod določenimi pogoji<sup>30</sup> ne sme oddati javnih naročil, če so bili spoznani za krive zaradi nepoštenega ravnanja, s čemer se javnim organom prepreči oddaja naročil ponudnikom, ki ne dosegajo določenega standarda socialnega vedenja.

Pri *tretjem* pristopu se poskuša prepričati ponudnike, da se zavežejo nekaterim socialnim standardom, pri čemer se ob oddaji naročila upošteva, ali so pri tem uspešni. Eden od načinov, na katerega se lahko to zagotovi v praksi, je, da javni organ upošteva nekatera socialna vprašanja pri merilih za ocenjevanje<sup>31</sup>.

*Četrty* pristop je usmerjen v fazo po oddaji naročila. Od vsakega izbranega ponudnika se po oddaji naročila zahteva, da pri izvajanju naročila izpolnjuje določene pogoje<sup>32</sup>. Pri tem pristopu se morajo vsi izvajalci zavezati, da bodo izpolnili isto zahtevo, čeprav se ne ocenjuje sposobnosti izvajalca, da izpolni določene pogoje.

Ni nujno, da se izbere le eden od teh štirih osnovnih pristopov; pogosto se pri istem postopku javnega naročila uporabi več pristopov.

#### Primer:

**Španija:** baskovska vlada je izdala „navodila“ o vključitvi socialnih, okoljskih in javnopolitičnih meril v javna naročila, ki so namenjena upravi. Navodila določajo, katera socialna in okoljska merila se morajo upoštevati pri vseh javnih naročilih v regiji ter način njihovega upoštevanja.

*Glavni cilj navodil:* zagotovitev, da bi uprava in osebe javnega prava v Baskiji upoštevale socialni in okoljski vidik (pri čemer sta oba del pristopa k trajnosti) poleg drugih vidikov, povezanih z drugimi javnimi politikami v javnem naročanju.

*Ocenjevanje in spremljanje:* ministrstva za zaposlovanje, socialno vključenost, socialne zadeve in okolje v Baskiji redno ocenjujejo izvajanje naročil. Ocenjevanje vključuje besedilo specifikacij, način njihove uporabe v postopku izbiranja in izvajanje naročila.

*Tehnične specifikacije:* navodila vsebujejo priporočilo, da se v tehnične specifikacije vključijo zahteve v zvezi z dostopnostjo in načrtovanjem za vse.

*Merila za ocenjevanje:* če je meril za ocenjevanje več, morajo ta merila vključevati zahtevo, da morajo biti izdelki in storitve prilagojeni invalidom (če ta zahteva presega minimalno zakonsko obveznost). Kadar so med prejemniki storitev, opredeljenih v predmetu naročila, zapostavljene skupine, se v merila za ocenjevanje vključijo značilnosti, povezane z izpolnjevanjem njihovih socialnih potreb.

*Določila o izvajanju naročila:* v skladu z navodili mora naročilo vključevati posebna določila o izvajanju: okoljska in socialna določila ter določila, povezana z drugimi javnimi politikami. Cilji posebnih določil o izvajanju naročila so varstvo okolja in zdravja, zagotavljanje varnosti, spodbujanje zaposlovanja zapostavljenih skupin, odprava neenakosti med spoloma na trgu dela ter boj proti brezposelnosti.

*Primeri določil o izvajanju naročila v Baskiji:*

1. Vključevanje brezposelnih oseb, ki jih je težko zaposliti, na trg dela: v ta namen je v navodilih navedeno, da mora pri izvajanju naročila sodelovati določen odstotek prikrajšanih oseb, kot so brezposelni in invalidi, dolgotrajno brezposelne ženske nad 30 let, žrtve nasilja v družini, duševno bolne osebe, brezposelni samohranilci, priseljenci, ki so brezposelni najmanj šest mesecev, dolgotrajno brezposelne osebe (več kot eno leto) ter brezposelni mladi.
2. Kakovost zaposlovanja in osnovne pravice delavcev: izvajalec mora med izvajanjem naročila zagotavljati skladnost s temeljnimi delovnimi standardi Mednarodne organizacije dela, kar zadeva delavce, ki sodelujejo pri proizvodnji izdelka (predmet naročila) v dobavni verigi.
3. Zdravje in varnost pri izvajanju naročil za izvedbo gradbenih del in storitev.

<sup>30</sup> Pogoji, pod katerimi lahko naročniki izključijo (ali v nekaterih primerih morajo izključiti) ponudnika iz postopka naročanja, so pojasnjeni v oddelku „Merila za izključitev“.

<sup>31</sup> Pogoji, pod katerimi se upoštevajo socialni vidiki kot merilo za ocenjevanje, so pojasnjeni v oddelku „Oddaja naročila“.

<sup>32</sup> Pogoji, pod katerimi se v določilih o izvajanju naročila upoštevajo socialni vidiki, so pojasnjeni v oddelku „Izvajanje naročila“.

### **Strateški razvoj in razvrstitev prednostnih pobud SOJN – NA KRATKO**

Opredeliti je treba nacionalne in lokalne prednostne naloge, pomembne za SOJN.

Opraviti je treba revizijo strategije naročanja organizacij in opredeliti način, na katerega se SOJN povezuje z osnovnimi cilji in pristopi. Opredeliti je treba način, na katerega lahko SOJN pripomore k doseganju teh ciljev in organizaciji zagotovi najboljše razmerje med vrednostjo in kakovostjo.

Zagotoviti je treba visoko stopnjo politične zavezanosti in vodenja za SOJN.

Opredeliti je treba izdelke in storitve, ki so predmet naročila in pomenijo največje socialno tveganje in/ali imajo največji vpliv na dober socialni rezultat.

Oblikovati je treba cilje in akcijski načrt za obravnavanje socialnih vprašanj pri javnih naročilih.

Ozaveščati je treba zainteresirane strani o SOJN.

Poskrbeti je treba, da so prakse javnega naročanja na voljo subjektom, kot so mala in srednje velika podjetja, podjetja socialne ekonomije ter sektor prostovoljnega dela in skupnosti, ne glede na njihovo pravno obliko.



# III. Opredelitev potreb in načrtovanje javnih naročil

## 1. Pomembnost ocenitve dejanskih potreb

Eden od ključnih korakov, ki ga mora narediti naročnik v pripravljalni fazi, celo preden določi predmet naročila, je ocenitev svojih dejanskih potreb.

Naročnik se lahko na primer odloči, da bo informacije posredoval javnosti. Kadar je mogoče, je treba pri tem izbrati bolj socialno vključujočo rešitev, kot je širjenje informacij v dostopnih oblikah, ki jih lahko uporabljajo tudi invalidi.

V tej fazi lahko javni sektor najbolje opredeli socialne standarde, ki se lahko dosežejo z javnim naročanjem. Osebe, ki sodelujejo pri pripravi javnega razpisa, tj. oblikovalci politik in strokovnjaki, morajo:

- dejavno iskati možnosti za spodbujanje socialnih standardov;
- zagotoviti povezanost možnosti s predmetom naročila in stroškovno učinkovitost teh možnosti;
- se osredotočiti na zahtevane rezultate;

- zagotoviti prilagodljivost, da se prilagajajo zahtevam, ki se lahko med življenjsko dobo projekta<sup>33</sup> spreminjajo;
- opredeliti potrebe vseh kategorij uporabnikov storitev, gradbenih del ali blaga, ki se naroči.

Če želi biti naročnik učinkovit, mora torej funkcionalno opisati svoje potrebe, tako da ne izključi nobenega socialnega učinka.

## 2. Določitev predmeta naročila

Ko naročnik analizira svoje potrebe, lahko enostavneje določi predmet naročila. **„Predmet“ naročila je izdelek, storitev ali gradbeno delo, ki ga želi naročnik naročiti.** Ko naročniki določajo predmet naročila, imajo veliko svobodo pri izbiranju, kaj želijo naročiti, vključno z blagom ali storitvami, ki izpolnjujejo socialne standarde, če so ti standardi povezani z dejanskim blagom, storitvami ali gradbenimi deli, ki se naročijo (kar je predmet naročila).



### Primer:

Standardi dostopnosti za invalide so lahko del predmeta naročila za gradnjo šole, saj so lahko del opisa gradbenih del, ki jih želi naročiti naročnik, in so povezani s temi standardi.

- Na drugi strani delovni pogoji delavcev, ki gradijo šole, ne smejo biti del predmeta naročila, ker niso povezani z njegovim predmetom, ampak le z načinom izvajanja javnega naročila. Kljub temu se lahko pod nekaterimi pogoji\* zahteve v zvezi z delovnimi pogoji vključijo v določila o izvajanju naročila.
- Pri naročilih storitev lahko naročnik v predmetu naročila opredeli, da morajo storitve, ki se opravljajo, izpolnjevati potrebe vseh kategorij uporabnikov, vključno s socialno prikrajšanimi ali izključenimi osebami.

\* Vsa določila o izvajanju naročila, vključno z določili o delovnih pogojih, morajo biti povezana zlasti z izvajanjem naročila in zaradi preglednosti predhodno objavljena v obvestilu o javnem razpisu. Za več podrobnosti glej oddelek „Pravila, ki urejajo določila o izvajanju naročila“.

<sup>33</sup> Če so bile takšne spremembe prvotnih pogojev javnega naročila predvidene v prvotni pogodbi o izvedbi naročila ali so upravičene zaradi ene od okoliščin, navedenih v direktivah o javnem naročanju (zlasti člena 31 in 61 Direktive 2004/18/ES v zvezi z dodelitvijo dodatnega blaga, storitev ali gradnje), ter so v skladu z dodatnimi nacionalnimi pravili, ki morda obstajajo v zvezi s tem.



Dostopnost se na primer pogosto vključi kot značilnost blaga ali storitev, ki se naročajo. Takšni nakupi se morajo opraviti brez izkrivljanja trga, tj. brez omejevanja ali oviranja dostopa do trga. S postopkom določitve predmeta naročila se običajno oblikuje osnovni opis izdelka, storitve ali gradbenega dela, lahko pa določitev predmeta naročila temelji na izvajanju.

Na drugi strani vidikov, ki niso povezani z dejanskim blagom, gradbenim delom ali storitvami, ki jih želijo naročniki kupiti, ni mogoče vključiti v predmet naročila.

Naročnik lahko dejansko **prosto določi predmet naročila na kakršen koli način, ki ustreza njegovim potrebam**. Zakonodaja o javnih naročilih določa predvsem, kako lahko naročniki kupujejo in ne kaj lahko kupujejo. Zato nobena od direktiv o javnem naročanju ne omejuje predmeta naročila kot takega.

Vendar pa **svoboda pri določitvi naročila ni neomejena**. V nekaterih primerih lahko izbira določenega izdelka, storitve ali gradbenega dela pri javnih naročilih pomeni izkrivljanje enakih konkurenčnih pogojev za podjetja v celotni EU. **Zato so potrebni varovalni ukrepi**. Ti ukrepi so dejansko že vključeni v določbe

PDEU o nediskriminaciji, svobodi opravljanja storitev in prostem pretoku blaga ter veljajo v vseh primerih, torej tudi za javno naročanje v vrednosti pod mejnimi zneski iz direktiv o javnem naročanju ali za nekatere vidike naročil, ki jih ti direktivi izrecno ne zajemata.

V praksi to pomeni, da mora naročnik vedno zagotoviti, da naročilo ne omejuje dostopa drugih gospodarskih subjektov EU ali gospodarskih subjektov iz držav z enakimi pravicami<sup>34</sup> na nacionalni trg. Pri naročilih, ki jih zajemata direktivi o javnem naročanju, načelo nediskriminacije presega državljanstvo in zahteva izrecno enako obravnavanje vseh kandidatov/ponudnikov glede na vse vidike postopka.

Drug varovalni ukrep, obravnavan v naslednjem poglavju, je, da v skladu s pravili o javnih naročilih tehnične specifikacije za določitev naročila ne smejo biti diskriminatorne in morajo biti povezane s predmetom naročila.

Poleg tega lahko veljavna zakonodaja EU in nacionalna zakonodaja, ki je v skladu z zakonodajo EU o socialnih ali drugih zadevah, prav tako omejujeta svobodno izbiro predmeta naročila ali nanjo vplivata.

<sup>34</sup> Na primer gospodarski subjekti iz držav, ki so podpisale Sporazum STO o javnih naročilih.

### 3. Povečanje dostopa do možnosti sodelovanja pri javnih naročilih

#### 3.1. Izboljšanje dostopa do možnosti sodelovanja pri javnih naročilih

Nekatere kategorije ponudnikov lahko menijo, da težje dostopajo do trga javnih naročil (npr. MSP) od drugih kategorij. Naročniki lahko te težave obravnavajo, vendar ne smejo dajati prednosti določenim kategorijam ponudnikov. Zakonodaja EU dovoljuje pozitivno ukrepanje naročnikov, ne pa tudi pozitivne diskriminacije<sup>35</sup>.

Namesto tega je namen zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev, da lahko naročniki nezadostno zastopanim podjetjem ponudijo enake možnosti za sodelovanje pri javnih naročilih, kot jih imajo drugi kvalificirani dobavitelji. Tako se lahko spodbuja konkurenčnost in k sodelovanju v razpisnem postopku privabi več družb. Sprejmejo se lahko različni ukrepi, pri čemer se upoštevajo naslednje omejitve:

- spodbujanje velikih organizacij k prostovoljnemu zagotavljanju raznolikosti dobaviteljev z omogočanjem, da imajo različni dobavitelji, ki so podizvajalci, enake možnosti, ter spodbujanjem enakosti in raznolikosti<sup>36</sup>;
- spodbujanje sodelovanja različnih dobaviteljev na podlagi predhodne objave načrta oddaje večjih javnih naročil, pri čemer se opredelijo velika naročila, ki bodo predmet javnega razpisa v prihodnjih 12 mesecih;
- organizacija srečanj ponudnikov z naročniki, ki so namenjena vsem morebitnim kandidatom, da se poveča njihova ozaveščenost o potrebah naročnika in političnih prednostnih nalogah ter tako izboljšata preglednost in dostopnost postopka javnega naročanja;
- razvijanje programov za podporo podjetništvu, da se izboljša zmogljivost malih in različnih dobavitel-

#### Kaj ni dovoljeno – primera

- Z izjemo posebnih določb o podjetjih za zaposlovanje invalidov\* in programih zaščitenih delovnih mest naročniki ne smejo pridržati izvajanja naročil za posamezne kategorije podjetij, ker bi bilo to v nasprotju z zahtevami zakonodaje EU o enakem obravnavanju.

Na področju socialnih storitev je v izjemnih primerih kljub temu mogoče, da se ob izpolnjevanju določenih pogojev pridrži izvajanje nekaterih naročil za neprofitne izvajalce<sup>\*\*</sup>. To je pogojeno z obstojem nacionalne zakonodaje, ki ureja to dejavnost in zagotavlja omejen dostop do nekaterih storitev v korist neprofitnim izvajalcem. Vsaka takšna zakonodaja bi kljub temu pomenila omejitev členov 49 in 56 PDEU o pravici do ustanavljanja in prostega pretoka storitev ter bi jo bilo treba upravičiti za vsak primer posebej. Na podlagi sodne prakse Sodišča bi bila taka omejitev utemeljena, zlasti če je nujna in sorazmerna za doseganje določenih socialnih ciljev nacionalnega sistema socialnega varstva.

- Naročnik ne sme omejiti konkurence na ponudnike, ki že imajo sedež na določenem geografskem območju, pri čemer se lahko v določilih o izvajanju naročila zahteva, da izbrani ponudnik odpre podružnico ali pisarno na določenem območju, če je to upravičeno za namene uspešnega izvajanja naročila (na primer za uskladitev naročila za izvedbo zahtevnih gradbenih del na kraju samem).

\* Zaradi njihovih značilnosti v običajnih konkurenčnih pogojih morda ne bodo pridobile naročila (glej oddelek 3.2. v poglavju III „Pridržana naročila za podjetja za zaposlovanje invalidov“).

\*\* Glej sodbo Sodišča z dne 17. junija 1997 v zadevi C-70/95, Sodemare, Recueil 1997, str. I-3395. Glej tudi odgovor na vprašanje 2.7 v delovnem dokumentu služb Komisije „Odgovori na vprašanja o uporabi pravil v zvezi z ‚javnimi naročili‘ za socialne storitve splošnega interesa“, ki je na voljo na strani: [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/sec\\_2007\\_1514\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/sec_2007_1514_en.pdf).

<sup>35</sup> Z izjemo iz člena 28 Direktive 2004/17/ES in člena 19 Direktive 2004/18/ES, ki pod določenimi pogoji dovoljujeta, da se naročila pridržijo za podjetja za zaposlovanje invalidov, ali da se ta naročila izvedejo v okviru programov za zaposlovanje invalidov.

<sup>36</sup> Glede na to, da pozitivna diskriminacija ni dovoljena, naročniki ob ocenjevanju ponudb ne smejo dajati prednosti ponudnikom, ki najamejo določeno kategorijo dobaviteljev ali podizvajalcev (npr. MSP). Naročniki v določilih o izvajanju naročila prav tako ne smejo zahtevati, da morajo določen delež dobaviteljev ali podizvajalcev izvajalca predstavljati MSP ali druge določene skupine subjektov.

#### Primeri:

**Združeno kraljestvo:** Organ Greater London Authority (GLA) je sprejel politiko o spodbujanju večje raznolikosti med svojimi dobavitelji iz zasebnega sektorja. Namen te politike je zagotovitev „enakih konkurenčnih pogojev“, da se „nezadostno zastopanim podjetjem ponudijo enake možnosti za sodelovanje pri javnih naročilih skupine GLA, kot jih imajo drugi kvalificirani dobavitelji“. Skupina GLA razlikuje med pozitivnim ukrepanjem (ki ga sprejema) in pozitivno diskriminacijo (ki jo zavrača). Skupina GLA je začela z revizijo lastnih postopkov javnega naročanja, da bi odpravila ovire za MSP in različne dobavitelje, ki se potegujejo za njena javna naročila. Postopki javnega naročanja so bili oblikovani za velika naročila, da bi se zagotovila raznolikost dobaviteljev z zagotavljanjem enakih možnosti za različne dobavitelje, ki so podizvajalci, ter spodbujanjem enakosti in raznolikosti. Skupina GLA redno spremlja stroške, ki jih ima v zvezi z MSP in drugimi različnimi podjetji, da bi ugotovila, kakšni so trendi, in zagotovila dodatno spodbudo za dejavnosti, namenjene izboljšanju lastnih postopkov javnega naročanja.

Revizija postopkov javnega naročanja za opredelitev, kakšne so možnosti za sodelovanje MSP pri javnih naročilih, se je že začela, sedanje dobavitelje pa se poziva k predložitvi povratnih informacij o postopkih javnega naročanja skupine GLA, kar bo pripomoglo k določitvi ukrepov za večjo dostopnost teh postopkov.

Poleg tega skupina GLA prek londonske razvojne agencije LDA svoje postopke javnega naročanja dejavno povezuje s programi za podporo podjetništvu, na podlagi katerih imajo mali in različni dobavitelji boljše možnosti za predložitev ponudb za naročila v javnem sektorju. Na podlagi tega postopka se bodo lahko izboljšale poslovne možnosti za pridobivanje javnih naročil skupine GLA, skupini GLA pa se bo zagotovila konkurenčnejša baza dobaviteljev, ki se potegujejo za javna naročila.

**Irska:** Namen programa Go-Tender organizacije InterTrade Ireland je bil „ustvarjanje čezmejnih poslovnih priložnosti za MSP na trgu javnih naročil za celoten otok na podlagi zagotavljanja natančno ciljno usmerjenih regionalnih delavnic“. Cilji programa so bili večja ozaveščenost med dobavitelji, zlasti glede čezmejnih naročil, ustvarjanje čezmejnih priložnosti za MSP na trgu javnih naročil za celoten otok, seznanjanje MSP s trgom javnega sektorja na otoku, razvoj sposobnosti, potrebnih za pridobivanje javnih naročil za izvedbo gradbenih del na obeh območjih pristojnosti ter zagotavljanje medsebojne podpore na podlagi izkušenj v zvezi s postopkom oddaje ponudb za gradbeno delo. V zadnjih treh letih je bil program predstavljen na 30 delavnicah, ki se jih je udeležilo več kot 400 malih in srednje velikih dobaviteljev. Veliko teh dobaviteljev je bilo izbranih za naročila javnega sektorja na Irskem, v Severni Irski in Evropi.

\* Študija Mednarodnega centra za usposabljanje Mednarodne organizacije dela z dne 21. julija 2008 Študija o vključevanju socialnih vidikov v javno naročanje v EU („Study on the incorporation of social considerations in public procurement in the EU“).

ljev ter zagotovijo smernice za postopek javnega naročanja.

- Delitev naročil v sklope nedvomno olajša dostop MSP tako z vidika količine (obseg lahko bolje ustreza

proizvodni zmogljivosti MSP) kot z vidika kakovosti (vsebina sklopov lahko bolj ustreza značilnostim MSP). To je mogoče, če namen delitve naročil v sklope ni izogibanje uporabi direktiv o javnem naročanju<sup>37</sup>.

#### Primer:

**Francija:** Da se privabi čim širša konkurenca, velja pravilo, da se naročilo odda v obliki ločenih sklopov. Kljub temu lahko naročniki svobodno oddajo globalna naročila, če menijo, da bi se z delitvijo v sklope omejila konkurenca, ali če bi to pomenilo tveganje, da bi postalo izvajanje naročila tehnično težavno ali drago, ali če naročnik ne more usklajevati izvajanja naročila.

<sup>37</sup> Člen 9(3) in (5) Direktive 2004/18/ES in člen 17(2) in (6) Direktive 2004/17/ES.

### 3.2. Pridržana naročila za podjetja za zaposlovanje invalidov

Direktivi o javnem naročanju<sup>38</sup> vsebujeta izrecno določbo, da lahko države članice „pridrži pravico do sodelovanja v postopkih oddaje javnega naročila za podjetja za zaposlovanje invalidov ali določijo, da se ta naročila izvedejo v okviru programov zaščiteneh delovnih mest“.

To se lahko pojasni z dejstvom, da „podjetja za zaposlovanje invalidov in programi zaščitene zaposlitve učinkovito prispevajo k vključevanju ali ponovnem vključevanju invalidov na trg dela. Vendar se lahko izkaže, da ta podjetja pod običajnimi konkurenčnimi pogoji ne morejo dobiti naročila<sup>39</sup>.“ Zato je primerno, da imajo države članice možnost, da tem podjetjem zagotovijo prednost, s čimer se omogoči njihov obstoj, ne da bi jim bilo treba konkurirati z drugimi gospodarskimi subjekti.

V skladu z navedenimi določbami iz direktiv o javnem naročanju je takšno pridržanje dovoljeno pod določenimi pogoji:

- države članice morajo vsako pridržanje sprejeti po zakonodajni poti in ga javni organi ne smejo sprejeti priložnostno, če nacionalna zakonodaja, ki dovoljuje takšno pridržanje, ne obstaja;
- najmanj 50 % zaposlenih v podjetju za zaposlovanje invalidov ali programih zaščiteneh delovnih mest mora biti invalidov;
- zaradi vrste ali resnosti delovne nezmožnosti zaposleni ne morejo opravljati svojega poklica pod normalnimi pogoji.

Če države članice uveljavljajo ta določila, mora biti to navedeno v obvestilu o javnem naročilu, obseg prednosti pa mora biti vključen v predhodna informativna obvestila in obvestila o javnem naročilu<sup>40</sup>.

#### Primeri:

**Nemčija:** Zvezni odlok z dne 10. maja 2005 o javnih naročilih za invalidska podjetja od zveznih agencij za javna naročila zahteva, da pridržijo del svojega proračuna za naročila, ki se oddajo invalidskim podjetjem. To lahko celo vključuje velika naročila blaga in storitev. Sodelujejo lahko le invalidska podjetja\*. Ta podjetja morajo kljub temu sodelovati v postopkih za oddajo javnih naročil in predložiti ekonomsko ustrezne ponudbe. Poleg tega morajo naročniki izpolnjevati splošne zahteve glede preglednosti javnega naročila. Zdi se, da je veliko občin sprejelo politiko javnega naročanja v korist invalidnim delavcem. Ta podjetja so pogosto v delni ali polni lasti občin, ki oddajajo naročila.

**Francija:** člen L323-1 francoskega delovnega zakonika (Code du travail) določa, da morajo delodajalci v zasebnem in javnem sektorju (z več kot 25 zaposlenimi) vsaj 6 % svojih delovnih mest nameniti invalidom. V skladu s členom L323-8 navedenega zakonika lahko delodajalci, zlasti agencije za javna naročila, delno izpolnijo to obveznost, če naročila oddajo podjetjem, ki podpirajo zaposlovanje invalidov. V okviru javnega naročanja to vključuje pridržanje določenih naročil za subjekte, pri katerih je v skladu s členom 19 Direktive 2004/18/ES več kot 50 % zaposlenih oseb invalidov.

\* Pogoji, pod katerimi lahko naročnik pridržijo naročila za invalidska podjetja, so določeni v členu 19 Direktive 2004/18/ES in členu 28 Direktive 2004/17/ES.

<sup>38</sup> Člen 28 Direktive 2004/17/ES in člen 19 Direktive 2004/18/ES se sklicujeta na „podjetja za zaposlovanje invalidov“ in „programe zaščiteneh delovnih mest“, „če je večina zadevnih zaposlenih invalidov“. Takšni subjekti se v različnih državah članicah imenujejo različno. Opozoriti je treba, da člen 28 Direktive 2004/17/ES in člen 19 Direktive 2004/18/ES zajemata **vse podobne subjekte (ne glede na njihov naziv)**, če (a) je vsaj 50 % zaposlenih invalidov in (b) če izpolnjujejo druge pogoje, določene v navedenih členih.

<sup>39</sup> Uvodna izjava 28 Direktive 2004/18/ES in uvodna izjava 39 Direktive 2004/17/ES.

<sup>40</sup> Priloga VII k Direktivi 2004/18/ES in Priloga XIII k Direktivi 2004/17/ES: v predhodnem informativnem obvestilu in obvestilu o javnem razpisu mora biti po potrebi navedeno, ali „je javno naročilo omejeno na podjetja za zaposlovanje invalidov ali če je izvedba rezervirana za programe zaposlovanja invalidov“.

### **Opredelitev potreb in načrtovanje javnih naročil – NA KRATKO**

V postopkih javnega naročanja je treba:

opredeliti potrebe naročnika in jih ustrezno izraziti;

razmisliti, kako in v kakšnem obsegu je mogoče morebitne cilje socialne politike vključiti v javno naročilo;

uporabiti preskuse cenovne dostopnosti in stroškovne učinkovitosti, vključno z ocenjevanjem koristi in stroškov uporabe javnega naročila za izpolnitev socialnih ciljev;

določiti predmet naročila in obseg, v katerem se morajo ali se lahko socialni cilji opredelijo kot del predmeta naročila;

izboljšati dostop do sodelovanja pri javnih naročilih na podlagi enakih konkurenčnih pogojev, da imajo dobavitelji iz nezadostno zastopanih podjetij enake možnosti za konkuriranje pri javnih naročilih, kot jih imajo drugi kvalificirani dobavitelji (če to ne pomeni „pozitivne diskriminacije“);

razmisliti o najboljšem načinu za seznanjanje javnosti s politiko naročnika, pri čemer je treba morebitnim dobaviteljem ali ponudnikom storitev ter državljanom, ki jim služi naročnik, zagotoviti največjo mogočo preglednost.

# IV. Naročilo

## A. Določanje zahtev naročila

### 1. Priprava tehničnih specifikacij

Potem ko naročnik določi predmet naročila, ga mora pretvoriti v podrobne in merljive tehnične specifikacije, ki se lahko uporabijo neposredno v postopku javnega naročila.

Tako imajo tehnične specifikacije tri funkcije:

- opisujejo zahteve naročila, na podlagi katerih se lahko družbe odločijo, ali jih naročilo zanima. S tem določajo raven konkurence;
- zagotavljajo merljive zahteve, na podlagi katerih se lahko ponudbe ocenijo;
- pomenijo minimalne zahteve, ki jih mora izdelek izpolnjevati. Če niso jasne in pravilne, se ni mogoče izogniti neprimernim ponudbam. Ponudbe, ki ne izpolnjujejo tehničnih specifikacij, je treba zavrnilo.

V skladu s predpisi EU o javnem naročanju lahko naročnik ponudbe, ki jih predložijo ponudniki, oceni ali primerja le na podlagi zahtev v tehničnih specifikacijah. Podobno lahko naročnik ocenjuje le sposobnost ponudnikov, da izpolnijo zahteve iz tehničnih specifikacij. Specifikacije se objavijo na začetku razpisnega postopka, zato morajo biti zahteve, ki jih naročniki pripravijo, že takrat ustrezne.

Tehnične specifikacije morajo biti **povezane s predmetom naročila**. Zahteve, ki niso na noben način povezane z izdelkom ali storitvijo, kot je zahteva glede načina vodenja podjetja, niso tehnične specifikacije v smislu direktiv o javnem naročanju. Zato na primer zahteve glede zaposlovanja oseb iz nekaterih skupin (invalidov, žensk itd.) niso tehnične specifikacije. Prav tako se oznaka v zvezi z „družbeno odgovornostjo“ podjetja ne more šteti za „tehnično specifikacijo“ v smislu direktiv o javnem naročanju.

Poleg tega direktivi o javnem naročanju določata, da tehnične specifikacije **ne** smejo **omejevati konkurence**<sup>41</sup>, da morajo biti **pregledne**<sup>42</sup> in da **ne** smejo **diskriminirati** morebitnih izvajalcev zunaj države članice naročnika<sup>43</sup>.

#### Kaj je dovoljeno – primera

- V naročilu za izvedbo gradbenih del se lahko zahteva, da se sprejmejo ukrepi za preprečevanje nesreč pri delu in upoštevajo posebni pogoji za skladiščenje nevarnih izdelkov, da se zaščitita zdravje in varnost delavcev.
- Zahteva se lahko, da imajo izdelki nekatere ergonomske značilnosti, s čimer se zagotovi dostop vsem uporabnikom, vključno z invalidi\*.

#### Kaj ni dovoljeno – primera

- Ne sme se zahtevati, da se center za stike zunanjega izvajalca, ki prek spleta in po telefonu zagotavlja podporo (ki se lahko ustrezno zagotavlja s katere koli lokacije), nahaja v določenem kraju.
- Ne smejo se objaviti specifikacije za naročilo za upravljanje stanovanj, pri čemer pa se nato ponudniki izbirajo na podlagi tega, ali bi lahko v prihodnosti kupili stanovanja, če bi se naročnik odločil za njihovo privatizacijo.

\* Glej člen 23 Direktive 2004/18/ES in člen 34 Direktive 2004/17/ES.

<sup>41</sup> Člen 23(2) Direktive 2004/18/ES.

<sup>42</sup> Člen 23(1) Direktive 2004/18/ES.

<sup>43</sup> Člen 23(3) Direktive 2004/18/ES.

## 2. Uporaba izvedbenih ali funkcionalnih specifikacij

Direktivi o javnem naročanju naročnikom izrecno dovoljajeta, da lahko izbirajo med specifikacijami na podlagi tehničnih standardov ali na podlagi izvedbenih/funkcionalnih zahtev<sup>44</sup>. Izvedbeni/funkcionalni pristop običajno ponuja več možnosti za ustvarjalnost na trgu in bo v nekaterih primerih trg spodbudil k razvoju inovativnih tehničnih rešitev. Če naročnik uporabi ta pristop, mu tehničnih specifikacij ni treba preveč podrobno določati.

Možnost določitve tehničnih specifikacij glede na izvedbene ali funkcionalne zahteve naročnikom omogoča, da poiščejo inovativne rešitve, ki bolj ustrezajo njihovim potrebam. Zahteve glede dostopnosti izdelka se lahko na primer opredelijo z določitvijo zelo podrobnih tehničnih standardov ali standardov na podlagi funkcionalnih zahtev glede dostopnosti. Druga možnost lahko spodbudi gospodarske subjekte, da v svojih ponudbah predlagajo inovativne rešitve.

Ker so lahko možnosti, ki so na voljo na trgu v zvezi z izvedbenimi specifikacijami, zelo različne, mora naročnik poskrbeti za zadostno jasnost specifikacij, da lahko pripravi ustrezno in utemeljeno oceno.

Pri večjih ali bolj zapletenih projektih je lahko možnosti za upoštevanje socialnih vidikov več, vendar morajo biti ne glede na velikost projekta specifikacije:

- natančne glede zahtevanih rezultatov in učinkov ter spodbudne za ponudnike, da pripravijo rešitve na podlagi svojih spretnosti, znanja in izkušenj;

- dovolj splošne, da ponudnikom omogočajo dodajanje vrednosti, vendar ne tako splošne, da bi jih ogrožala tveganja, ki jih je težko izmeriti in zaradi katerih bi se umetno povišale njihove cene;
- povezane s predmetom naročila, ob upoštevanju ustreznih ciljev politike, vključno z medsektorskimi politikami in pravnimi obveznostmi, ter tržnih raziskav o tem, kaj lahko industrija dobavlja.

## 3. Uporaba variant

Dialog z morebitnimi ponudniki pred pripravo končnih specifikacij lahko prispeva k opredelitvi priložnosti za spodbujanje enakih možnosti in trajnosti. Na podlagi teh razprav se lahko zagotovijo najboljše možnosti za tržno uspešne zahteve z oblikovanjem smiselnih ureditev za dodelitev in za obvladovanje tveganj. Prav tako je lahko koristna primerjava obstoječih storitev s storitvami, ki so na voljo drugje. Pri uporabi teh tehnik je treba preprečiti dajanje prednosti posameznemu dobavitelju.

Naročnik morda celo po izvedbi tržne analize še vedno ne ve, kako bi bilo najbolje vključiti socialne standarde v posamezne tehnične specifikacije. V tem primeru je lahko koristno, da morebitne ponudnike pozove, naj predložijo socialno odgovorne variante. To pomeni, da mora naročnik v tehničnih specifikacijah določiti minimalne zahteve za izdelek, ki ga želi kupiti, pri čemer se te minimalne zahteve uporabijo za nevtralno ponudbo in za njeno socialno odgovorno varianto. V zvezi z zadnjo naročnik v tehnične specifikacije vključi socialno razsežnost<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Člen 23(3) Direktive 2004/18/ES.

<sup>45</sup> Seveda mora biti ta socialna razsežnost povezana s predmetom naročila (to pomeni dejansko blago, storitve ali gradbena dela, ki jih naročnik želi kupiti) ter mora biti v skladu z vsemi pravili in načeli EU, ki veljajo za tehnične specifikacije pri javnem naročanju.



Ko naročnik prejme ponudbe, jih lahko med seboj primerja (nevtralne in socialno odgovorne ponudbe) na podlagi istega sklopa meril za ocenjevanje. Tako lahko naročnik variante uporabi v podporo socialnim standardom tako, da omogoči primerjavo med standardnimi rešitvami in socialnimi možnostmi (na podlagi istih standardnih tehničnih zahtev). Družbe se lahko same odločijo, ali bodo predložile ponudbe na podlagi standardnih rešitev ali na podlagi variant, razen če naročnik določi drugače.

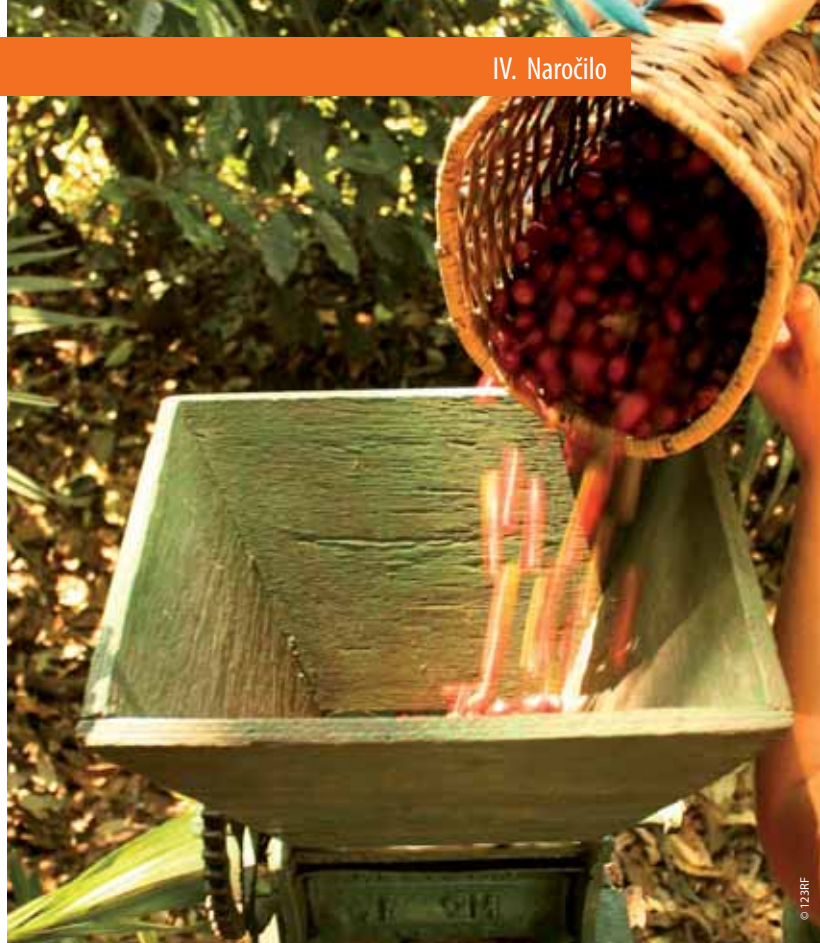
Da lahko naročnik v postopku javnega naročila sprejme variante<sup>46</sup>, mora v razpisni dokumentaciji vnaprej navesti:

- da bodo variante dovoljene;
- minimalne socialne zahteve, ki jih morajo variante izpolnjevati (npr. boljši učinek na socialnem področju);
- posebne zahteve za predložitev variant v ponudbah (kot je zahteva, da se variante predložijo v ločeni ovojnici ali da se lahko varianta predloži samo v kombinaciji z nevtralno ponudbo).

Naročniki, ki dovoljujejo predložitev variant, lahko primerjajo nevtralne ponudbe s socialno odgovornimi variantami na podlagi enakih meril za ocenjevanje in ocenijo dodatne koristi ponudb, ki jih predložijo ponudniki, pri doseganju socialnih standardov ter se odločijo, ali so cenovno sprejemljive.

#### Primer:

Primer je naročilo gostinskih storitev za javno upravo, pri čemer lahko naročnik dobavitelje pozove, naj poleg nevtralne (standardne) ponudbe predložijo varianto s socialno razsežnostjo (priprava nizkokalorične, nesoljene in košer hrane, da bi se izpolnile zdravstvene ali verske potrebe vseh kategorij uporabnikov).



## 4. Socialne oznake in vpliv na etično trgovino

Naročnik morda želi kupiti blago, ki prispeva k trajnostnemu razvoju (v nadaljnjem besedilu: izdelki etične trgovine). V tem primeru lahko to ustrezno upošteva v razpisnih pogojih, vendar ne sme zahtevati, da imajo izdelki posebno oznako/certifikat etične trgovine<sup>47</sup>, saj bi se s tem omejil dostop do trga javnih naročil za izdelke, ki nimajo takšnih oznak, vendar izpolnjujejo podobne standarde v zvezi s trajnostno trgovino. To je splošno načelo, ki ne velja le za oznake etične trgovine, ampak za vse oznake, pri katerih je potrebna predhodna certifikacija gospodarskih subjektov ali njihovih izdelkov. Podobno naročnik, ki želi kupiti „bio“ izdelke, ne more zahtevati določenega znaka za okolje, lahko pa v razpisni dokumentaciji zahteva izpolnjevanje posebnih meril za ekološko kmetijstvo.

<sup>46</sup> Glej člen 24 Direktive 2004/18/ES in člen 36 Direktive 2004/17/ES.

<sup>47</sup> V tem priročniku pomeni „oznaka/certifikat etične trgovine“ vsak nevladni sistem zagotavljanja trajnosti, povezan s trgovino (na primer Fair Trade, Fairtrade, Max Havelaar, Utz, Rainforest Alliance itd.). Za več podrobnosti o pravični trgovini in drugih sistemih zagotavljanja trajnosti, povezanih s trgovino, glej Sporočilo Komisije COM(2009) 215 konč. z dne 5. maja 2009, „Prispevek k trajnostnemu razvoju: vloga pravične trgovine in nevladnih sistemov zagotavljanja trajnosti, povezanih s trgovino“, ki je na voljo na: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/may/tradoc\\_143089.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/may/tradoc_143089.pdf).

- (a) Zahteve glede trajnosti so lahko vključene v tehnične specifikacije javnega razpisa, če so ta merila povezana s predmetom zadevnega naročila<sup>48</sup> in zagotavljajo skladnost z drugimi ustreznimi predpisi EU o javnem naročanju<sup>49</sup> ter načeli enakega obravnavanja in preglednosti.

Naročnik, ki želi kupiti izdelke etične trgovine, lahko to stori tako, da v svojih tehničnih specifikacijah določi ustrezna trajnostna merila za blago. Ko naročnik določi predmet javnega naročila (katero vrsto izdelkov kupuje), lahko določi tehnične specifikacije teh izdelkov<sup>50</sup>. Vendar morajo biti zahteve povezane z značilnostmi ali kakovostjo izdelkov (npr. recikliran material) ali proizvodnim procesom izdelkov (npr. ekološka pridelava).

Zahteve glede delovnih pogojev delavcev, ki sodelujejo pri proizvodnji blaga, dobavljenega v okviru javnega naročila, ne morejo biti del tehničnih specifikacij, ker to niso tehnične specifikacije v smislu direktiv o javnem naročanju. Kljub temu so lahko te specifikacije pod nekaterimi pogoji vključene v določila o izvajanju naročila<sup>51</sup>.

Naročnik, ki namerava kupiti izdelke etične trgovine, ne sme namesto tehničnih specifikacij za svoje nakupe uporabiti tehničnih specifikacij za oznako/certifikat etične trgovine<sup>52</sup>, še manj ustrezno pa je, če zahteva, da ima izdelek posebno oznako ali certifikat etične trgovine. Namesto tega mora preučiti posamezna podmerila, na katerih temelji oznaka ali certifikat etične trgovine, in uporabiti le tista, ki so povezana s predmetom njegovega naročila. Naročniki lahko določijo, za katere oznake/certifikate etične trgovine se šteje, da izpolnjujejo ta merila, vendar morajo vedno omogočiti, da se izpolnjevanje meril dokaže tudi drugače. Ponudniki morajo imeti možnost, da dokažejo skladnost z določenimi zahtevami z uporabo ustreznih oznak/certifikatov etične trgovine ali drugače.

- (b) Trajnostna merila (vključno s socialnimi merili) se prav tako lahko vključijo **v pogoje izvajanja naročila**, če so povezana z izvajanjem zadevnega naročila<sup>53</sup> (npr. minimalna plača in dostojni delovni pogoji za delavce, ki sodelujejo pri izvajanju naročila) ter se smiselno uporabljajo z drugimi zahtevami iz odstavka (a) in na splošno s pogoji iz oddelka

#### Primer:

Če želi naročnik kupiti kavo ali sadje etične trgovine, lahko na primer v pogoje izvajanja javnega naročila vključi določilo, da mora plačilo dobaviteljev proizvajalcem omogočati pokritje stroškov trajnostne proizvodnje, ki vključujejo na primer dostojne plače in delovne pogoje za zadevne delavce, okolju prijazne proizvodne metode ter izboljšave proizvodnega procesa in delovnih pogojev.

#### Nemčija: mesto Düsseldorf

Točka 7.3 Odloka o javnem naročanju za mesto Düsseldorf v Severnem Porenju-Vestfaliji (*Vergabeordnung für die Stadtverwaltung Düsseldorf*) o izvedbi naročil določa, da: „predmet naročila ne smejo biti izdelki, pri katerih se izkorišča delo otrok. To se lahko dokaže z neodvisnim certifikatom (na primer oznaka Transfair ali Rugmark). Če za zadevni izdelek takšen certifikat ne obstaja, je sprejemljiva izjava v obliki sprejetja dodatnih določb naročila za izvedbo gradbenih del in sprejetja dodatnih določb naročila iz Odloka o javnih naročilih blaga in storitev.“

<sup>48</sup> V skladu s členom 53 Direktive 2004/18/ES in členom 55 Direktive 2004/17/ES.

<sup>49</sup> Za več podrobnosti glej oddelek „Določanje zahtev naročila“.

<sup>50</sup> Opozoriti je treba, da morajo biti tehnične specifikacije določene nediskriminatorno.

<sup>51</sup> Glej spodnji odstavek (b) o določilih o izvajanju naročila za nakup izdelkov iz sistemov zagotavljanja trajnosti in splošni oddelek „Pravila, ki urejajo določila o izvajanju naročila“.

<sup>52</sup> Ker morda nekatere specifikacije teh oznak/certifikatov etične trgovine niso povezane s predmetom naročila. Zato bi bila njihova vključitev v razpisne pogoje v nasprotju z načeli direktiv o javnem naročanju.

<sup>53</sup> Ni nujno, da so pogoji, vključeni v določila o izvajanju naročila, povezani s predmetom naročila, morajo pa biti povezani z izvajanjem naročila.

„Pravila, ki urejajo določila o izvajanju naročila“ v tem priročniku.

Ker morajo biti vse tehnične specifikacije povezane s predmetom naročila, lahko naročnik vključi le socialne zahteve, ki so prav tako povezane s predmetom naročila.

## 5. Upoštevanje socialnih vidikov v metodah proizvodnje in predelave

Surovine, iz katerih je izdelek narejen, in način njegove proizvodnje imajo lahko pomembno vlogo pri njegovem socialnem vplivu. V skladu z direktivama o javnem naročanju se lahko pri določitvi tehničnih specifikacij izrecno upoštevajo proizvodne metode<sup>54</sup>.

### Primer:

V tehnične specifikacije javnih naročil za izvedbo gradbenih del so lahko vključene tehnične zahteve, katerih cilj je preprečiti nesreče na gradbiščih. Takšni ukrepi (ki lahko vključujejo na primer označevanje, pogoje skladiščenja nevarnih izdelkov ali ceste za prevoz opreme) so del projekta, ki je predmet javnega razpisa.

V naročilu gostinskih storitev za bolnišnico lahko naročnik za boljše počutje pacientov v tehničnih specifikacijah zahteva, da se hrana pripravi v skladu z nekaterimi metodami, ki ustrezajo prehranskim in zdravstvenim zahtevam posebnih kategorij pacientov.

### Primer:

**Italija:** v skladu z italijanskim zakonom o dostopnosti se mora zagotoviti dostopnost vseh javnih spletnih strani. Zakon določa sklop zahtev, ki se morajo upoštevati pri javnem naročanju spletnih strani. „Uredbo o določitvi tehničnih pravil za zakon št. 4/2004“ sestavljajo večinoma priloge, ki vsebujejo tehnične zahteve za spletno dostopnost, metodologijo za oceno spletnih strani ter zahteve za dostopno strojno in programsko opremo. Glavni viri teh skupin so bili Pobuda za spletno dostopnost W3C in pozitivne izkušnje v zvezi z Oddelkom 508 ameriškega zakona o rehabilitaciji. CNIPA (državni center za informatiko v javni upravi) je odgovoren za oceno javnih razpisov za IKT z velikim učinkom, da preveri, ali vključujejo tudi zahteve za dostopnost, določene v zakonodaji. Zakon št. 4/2004 določa, da je za njegovo izvrševanje odgovorno Predsedstvo Sveta ministrov (Oddelek za inovacije in tehnologijo) in CNIPA. V letu 2006 je bilo obravnavanih petnajst večjih projektov javnih naročil (v vrednosti 71 milijonov EUR), da se je ocenila ali izboljšala njihova skladnost z zakonodajo o dostopnosti. Večina teh projektov, ki jih je izvedlo 10 različnih centralnih uprav, je bila osredotočena na naročanje spletnih strani in strojne opreme.

<sup>54</sup> Priloga VI k Direktivi 2004/18/ES in Priloga XXI k Direktivi 2004/17/ES.

<sup>55</sup> Člen 23(1) Direktive 2004/18/ES in člen 34(1) Direktive 2004/17/ES.

Vsi naročniki ne morejo biti strokovnjaki na vseh socialnih področjih. Pomembno je, da se naročniki zavedajo, da lahko prakse v nekaterih državah zunaj EU olajšajo njihovo delo na področju priprave standardov dostopnosti. V ZDA Oddelek 508 Zakona o rehabilitaciji določa, da morajo naročniki na zvezni ravni pri javnem naročanju upoštevati standarde dostopnosti, kar ima posledice v različnih državah članicah EU in vpliva na industrijsko prakso. V EU

je Evropska komisija izdala dve pooblastili za standardizacijo v podporo evropskim zahtevam glede dostopnosti za javno naročanje izdelkov in storitev na področju informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT)<sup>56</sup> ter grajenega okolja<sup>57</sup>. Rezultati prve faze izvajanja pooblastila 376 so na voljo in opredeljujejo sklop standardov dostopnosti skupaj z različnimi metodami za oceno skladnosti z navedenimi standardi pri nakupu IKT<sup>58</sup>.

#### Določanje zahtev naročila v tehničnih specifikacijah – NA KRATKO

Pripraviti je treba jasne in natančne tehnične specifikacije. Zagotoviti je treba, da so specifikacije povezane s predmetom naročila, da upoštevajo vse ustrezne socialne zahteve ter da so pregledne in nediskriminatorne.

Uporabiti je treba „najboljše prakse“ drugih naročnikov. S povezovanjem v mrežo se lahko pridobivajo in razširjajo informacije.

Uporabiti je treba izvedbene ali funkcionalne specifikacije za spodbujanje inovativnih socialno odgovornih ponudb. Pri metodah proizvodnje in predelave je treba upoštevati socialne vidike.

V primeru dvoma o dejanskem obstoju, ceni ali kakovosti socialno odgovornih izdelkov ali storitev se lahko pozove k predložitvi socialno odgovornih variant.

Po potrebi se lahko preuči možnost pridržanja naročila za podjetja za zaposlovanje invalidov ali zagotovi, da se naročilo izvede v okviru programov zaščitenih delovnih mest.

Poskrbeti je treba, da so vključeni vsi zeleni rezultati, ker jih pozneje v postopku ni mogoče dodati.



<sup>56</sup> Evropska komisija, pooblastilo za standardizacijo, podeljeno CEN, CENELEC in ETSI v podporo evropskim zahtevam glede dostopnosti za javno naročanje na področju IKT, M/376 EN, 7. december 2005.

<sup>57</sup> Evropska komisija, pooblastilo za standardizacijo, podeljeno CEN, CENELEC in ETSI v podporo evropskim zahtevam glede dostopnosti za javno naročanje na področju grajenega okolja, M/420 EN, 21. december 2007.

<sup>58</sup> Evropske zahteve glede dostopnosti za javno naročanje izdelkov in storitev na področju IKT (pooblastilo Evropske komisije M 376, faza 1); CEN/BT WG 185 in CLC/BT WG 101-5, Poročilo o sistemih za oceno skladnosti in sistemih za zahteve glede dostopnosti.

## B. Izbira dobaviteljev, ponudnikov storitev in izvajalcev

Merila za izbor so namenjena ugotavljanju sposobnosti družb, da izvedejo naročilo, za katerega so predložile ponudbo. Direktivi o javnem naročanju vsebujeta dva sklopa pravil za izbor: merila za izključitev ter pravila o tehnični in poslovni zmogljivosti.

### 1. Merila za izključitev

Direktivi o javnem naročanju vsebujeta izčrpen seznam primerov, v katerih je lahko kandidat ali ponudnik zaradi osebnega položaja izključen iz postopka javnega naročila<sup>59</sup>. Nekatere od teh pomanjkljivosti so lahko socialne narave. Kandidati ali ponudniki so lahko na primer izključeni:

- če ne plačujejo prispevkov za socialno varnost<sup>60</sup>; ali
- če je bil gospodarski subjekt „s pravnomočno sodbo (v skladu s pravnimi predpisi zadevne države) obsojen za prestop[ek], ki vpliva na njegov[o] poklicn[o] ravnanje“<sup>61</sup>, ali „spoznan za krivega zaradi hude poklicne napake (ki je bil[a] dokazan[a] s sredstvi, ki jih naročniki lahko utemeljijo)“<sup>62</sup> na podlagi pojma „huda poklicna napaka“, ki je opredeljen v nacionalni zakonodaji<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> Člen 45 Direktive 2004/18/ES ter člena 53(3) in 54(4) Direktive 2004/17/ES. V nekaterih primerih hujših kaznivih dejanj je izključitev ponudnikov celo obvezna.

<sup>60</sup> Člen 45(2)(e) Direktive 2004/18/ES.

<sup>61</sup> Člen 45(2)(c) Direktive 2004/18/ES.

<sup>62</sup> Člen 45(2)(d) Direktive 2004/18/ES.

<sup>63</sup> Pojem „huda poklicna napaka“ v evropski zakonodaji ali sodni praksi EU še ni opredeljen. Zato ta pojem opredelijo države članice v svoji nacionalni zakonodaji, pri čemer določijo, ali neizpolnjevanje nekaterih socialnih obveznosti pomeni hudo poklicno napako.

#### Kaj je dovoljeno – primera

- Izključi se lahko ponudnik, ki je bil s pravnomočno sodbo obsojen zaradi nespoštovanja nacionalne zakonodaje, v skladu s katero je prepovedano delo na črno, nacionalnih predpisov o zdravju in varnosti pri delu ali nacionalnih predpisov, v skladu s katerimi je prepovedana diskriminacija na različnih podlagah (rase, spola, invalidnosti, starosti, spola, verskega prepričanja itd.).
- Izključi se lahko ponudnik, ki ni sprejel politike enakih možnosti, kot se zahteva v skladu z nacionalno zakonodajo države članice, v kateri ima naročnik sedež, če je nespoštovanje zakonodaje v zadevni državi članici opredeljeno kot huda poklicna napaka.

#### Kaj ni dovoljeno – primer

- Morebitni ponudnik se ne sme izključiti na podlagi njegovega političnega ali osebnega prepričanja, ki ni povezano s poklicnim ravnanjem.

### 2. Tehnična zmogljivost<sup>64</sup>

Postopek izbora naročnikom omogoča, da ocenijo sposobnost kandidatov glede izpolnjevanja zahtev, določenih v naročilu. Direktivi o javnem naročanju vsebujeta izčrpen seznam meril za izbor na podlagi tehnične zmogljivosti, s katerimi se lahko utemelji izbor kandidatov. Zato merila za izbor, ki se razlikujejo od tistih iz direktiv o javnem naročanju, ne bi bila v skladu z direktivama.

#### Primer:

V zadevi Beentjes\* je Sodišče ugotovilo, da pogoj glede zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih ni povezan s preverjanjem ustreznosti ponudnikov na podlagi njihovega gospodarskega in finančnega položaja ter tehničnega znanja in sposobnosti (točka 28 sodbe)\*\*.

\* Sodba Sodišča z dne 20. septembra 1988 v zadevi 31/87.

\*\* Kljub temu se lahko pogoj glede zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih vključi v določila o izvajanju naročila, če je to v skladu s predpisi EU, ki veljajo za fazo izvedbe (za več podrobnosti glej oddelek „Izvajanje naročila“).

<sup>64</sup> V tem priročniku ne bodo analizirana merila za izbor na podlagi gospodarskega in finančnega položaja, saj glede na naravo dokazil, potrebnih za oceno gospodarskega in finančnega položaja ponudnikov, vanje ni mogoče vključiti socialnih vidikov.



Poleg tega morajo biti merila za izbor nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom naročila.

Zaradi vzpostavitve takšne povezave so lahko socialni vidiki vključeni v tehnična merila za izbor **le, če** je za izvedbo naročila treba imeti posebno „znanje in izkušnje“ na socialnem področju. Glede na predmet naročila lahko naročnik obravnava različne vidike tehnične zmogljivosti kandidatov:

- Ali družba, ki je predložila ponudbo, zaposluje osebe z znanjem in izkušnjami, potrebnimi za upoštevanje socialnih vidikov v naročilu (npr. potreba po usposobljenem osebju in posebnih vodstvenih izkušnjah pri naročilu za otroške jasli ali potreba po inženirjih in arhitektih, usposobljenih na področju dostopnosti, pri gradnji javne zgradbe), ali ima možnost dostopa do takšnega osebja?
- Ali ima družba, ki je predložila ponudbo, v lasti tehnično opremo, potrebno za zagotavljanje socialnega varstva (npr. opremo, primerno za oskrbo starejših, pri naročilu za upravljanje doma za starejše občane), oziroma dostop do nje?
- Ali ima družba, ki je predložila ponudbo, na voljo ustrezno strokovno in tehnično infrastrukturo za vključitev socialnih vidikov (npr. pri naročilu za nakup računalniške strojne opreme, vključno z zahtevami glede dostopnosti za invalide)?

Tehnične sposobnosti gospodarskih subjektov se lahko dokažejo na enega ali več načinov, navedenih v direktivah<sup>65</sup>, na primer:

- z dokazili o izvedenih naročilih z navedbo strokovnega osebja ali strokovnih organov, ki bodo sodelovali pri izvedbi naročila;
- z opisom tehničnih sredstev in ukrepov, ki jih uporablja izvajalec;
- z dokazili o izobrazbi in strokovni sposobnosti osebja izvajalca izvedbo gradbenih del (ta so zlasti pomembna pri naročilih, pri katerih je mogoče socialne cilje doseči le z ustreznim usposabljanjem osebja);
- z navedbo števila zaposlenih in števila vodstvenih delavcev ponudnika storitev;
- z navedbo deleža naročila, ki ga bo morda ponudnik storitev oddal v podizvajanje.

Vzpostavljeno mora biti ravnovesje med potrebo naročnika po ustreznih dokazilih, da bo lahko izvajalec izvedel naročilo, in potrebo po preprečevanju pretirane obremenitve izvajalcev.

#### Izbira dobaviteljev, izvajalcev in ponudnikov storitev – NA KRATKO

Preučiti je treba sposobnost morebitnih izvajalcev, da izvedejo zadevno naročilo. Oblikovati je treba merila za izbor na podlagi izčrpnega seznama iz direktiv o javnem naročanju.

Ali je za naročilo potrebna socialna zmogljivost ali družbena odgovornost (npr. posebne spretnosti in znanja ali ustrezna oprema za upoštevanje socialnih vidikov iz naročila)? Če je to potrebno, je treba vključiti socialna merila, da se dokaže tehnična zmogljivost za izvedbo naročila.

Ocena tehnične zmogljivosti mora biti povezana s sposobnostjo kandidata, da izvede naročilo.

Kadar je ustrezno, je treba preučiti rezultate ponudnikov pri izvajanju podobnih naročil v zvezi z zahtevanimi socialnimi standardi. Preučiti je treba možnost za izključitev ponudnikov, če so izpolnjeni pogoji iz direktiv o javnem naročanju, ki omogočajo takšno izključitev.

<sup>65</sup> Člen 48 Direktive 2004/18/ES.

## C. Oddaja naročila

### 1. Splošna pravila za pripravo meril za ocenjevanje in oddajo naročil

Socialna merila za ocenjevanje se lahko uporabijo, če<sup>66</sup>:

- so povezana s predmetom naročila;
- naročniku ne zagotavljajo neomejene svobode izbire;
- so izrecno navedena v obvestilu o javnem naročilu in razpisni dokumentaciji; ter
- so v skladu s temeljnimi načeli zakonodaje EU.

Naročnik pri oceni kakovosti ponudb za določitev najboljše ponudbe uporabi vnaprej določena in predhodno objavljena merila za ocenjevanje. V skladu z direktivama o javnem naročanju ima naročnik dve možnosti: ponudbe lahko primerja le na podlagi cene<sup>67</sup> ali pa se odloči, da bo oddal naročilo ponudniku z ekonomsko najugodnejšo ponudbo, kar pomeni, da se poleg cene upoštevajo tudi druga merila za ocenjevanje.

Ker ekonomsko najugodnejša ponudba vedno vključuje dve ali več podmeril, lahko ta vključujejo tudi socialna merila. Okviren seznam primerov iz direktiv o javnem naročanju<sup>68</sup>, ki naročnikom omogoča, da določijo eko-

nomsko najugodnejšo ponudbo, vključuje kakovost, ceno, tehnične prednosti, estetske in funkcionalne lastnosti, socialne lastnosti, tekoče stroške, stroškovno učinkovitost, poprodajne storitve, tehnično pomoč, datum dobave, rok dobave in rok izvedbe.

Ker bo najboljša ponudba določena na podlagi več različnih podmeril, lahko naročnik uporabi več tehnik za primerjavo in ponderiranje različnih podmeril. Te tehnike vključujejo matrične primerjave, relativne uteži in sisteme bonus/malus. Naročniki so odgovorni za to, da pravočasno določijo ter objavijo merila za ocenjevanje ponudb in relativne uteži za vsako od navedenih meril, da so ponudniki pri pripravi svojih ponudb seznanjeni z njimi.

Posamezna merila, s katerimi se bo določila ekonomsko najugodnejša ponudba, morajo biti oblikovana tako, da:

- so povezana s predmetom naročila, ki bo oddano (kot je opisan v tehničnih specifikacijah).

Tehnične specifikacije določajo raven zahtevane zmogljivosti (npr. standardi dostopnosti v tehničnih specifikacijah). Vendar lahko naročnik vsakemu izdelku/storitvi, ki presega minimalno raven, pri ocenjevanju dodeli dodatne točke. Pri sklicevanju na standard dostopnosti v zvezi s spletno stranjo, kot je **UNE 139803** „Requisitos de accesibilidad para contenidos Web“ (Španija), je na primer mogoče doseči skladnost na treh ravneh – A, AA ali AAA. Ponudbi, ki dosega najvišjo raven, se lahko dodelijo dodatne točke;

<sup>66</sup> Za več podrobnosti o pogojih, določenih spodaj, glej naslednji oddelek „Pogoji, ki veljajo za merila za ocenjevanje ponudb“. Glej tudi uvodni izjavi 1 in 2 Direktive 2004/18/ES ter uvodni izjavi 1 in 9 Direktive 2004/17/ES.

<sup>67</sup> Pri naročilih, ki so oddana na podlagi najnižje cene, se neupoštevanje drugih meril za ocenjevanje (na primer kakovost ali socialni vidiki) v določenem obsegu nadomesti z vključitvijo standardov glede visoke kakovosti v tehnične specifikacije naročila (tako da se pri oddaji upoštevajo le ponudbe, ki izpolnjujejo vse standarde kakovosti iz tehničnih specifikacij) ali z vključitvijo socialnih vidikov (odvisno od vrste naročila) v tehnične specifikacije (če so takšni vidiki povezani s predmetom naročila) ali določila o izvajanju naročila (če so povezani le z izvedbo naročila).

<sup>68</sup> Uvodna izjava 46 in člen 53 Direktive 2004/18/ES.

### Kaj je dovoljeno – primeri

- Pri javnem naročilu za oskrbo invalidov se lahko v merilih za ocenjevanje upoštevajo zahteve v zvezi z izpolnjevanjem posebnih potreb posameznih kategorij uporabnikov (npr. prilagoditev storitve glede na starost, spol ali socialne težave uporabnikov itd.).
- Pri javnem naročilu za preizkus znanja kandidatov za zaposlitev in storitve zaposlovanja v javnem sektorju lahko naročnik od ponudnikov zahteva, da se preizkusi znanja in storitve zaposlovanja načrtujejo in izvedejo tako, da so zagotovljene enake možnosti za vse udeležence, ne glede na njihovo starost, spol in etnično ali versko pripadnost.
- Pri javnem naročilu za programsko ali strojno opremo se lahko vključi merilo za ocenjevanje, povezano s številom točk, dodeljenih glede na raven dostopnosti ali posebne značilnosti v zvezi z dostopnostjo za različne skupine invalidov. To na primer vključuje, ali je izdelek oziroma storitev dostopna slabovidnim ali slepim osebam, naglušnim ali gluhim osebam, osebam z motnjami v duševnem razvoju ali osebam z omejeno mobilnostjo ali omejeno gibljivostjo itd.

### Kaj ni dovoljeno – primeri

- Ne smejo se uporabiti merila za ocenjevanje v zvezi z zahtevo, da izvajalec opremo kupi od lokalnih ponudnikov (na primer pri naročilu gradnje bolnišnice), s čimer se spodbuja ustvarjanje novih delovnih mest na lokalnem trgu. Takšna merila niso povezana s predmetom naročila (gradnja bolnišnice). Poleg tega je to merilo diskriminatorno, ker daje ponudnikom, ki kupujejo svojo opremo na lokalnem trgu, neupravičeno prednost pred ponudniki, ki opremo kupujejo drugje.
- Ne smejo se uporabiti merila za ocenjevanje, ki se določijo v zadnjem trenutku in niso vključena v razpisno dokumentacijo.
- Ne smejo se uporabiti merila za ocenjevanje, na podlagi katerih ima naročnik neupravičeno diskrecijsko pravico. Če se na primer pri naročilu za opremo IT uporabi merilo za ocenjevanje, ki določa, da lahko ponudniki dobijo od 1 do 20 točk za tehnične prednosti pri dostopnosti predlaganih izdelkov, pri čemer se ne navedejo parametri ali značilnosti, ki jih bo naročnik upošteval pri določitvi natančnega števila točk, dodeljenih v posameznem primeru, ima lahko naročnik s tem neupravičeno diskrecijsko pravico pri ocenjevanju tehničnih prednosti ponudb.

- omogočajo oceno ponudb na podlagi njihovih ekonomskih in kakovostnih meril kot celote, da bi se določila ekonomsko najugodnejša ponudba<sup>69</sup>. To v praksi pomeni, da ni nujno, da vsako posamezno merilo za ocenjevanje naročniku zagotovi gospodarsko prednost, ampak da morajo merila za ocenjevanje kot celota (tj. ekonomska in socialna) naročniku omogočiti določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe.

#### 1.1. Pogoji, ki veljajo za merila za ocenjevanje ponudb

Direktivi o javnem naročanju izrecno določata, da se lahko socialni vidiki upoštevajo pri merilih za ocenje-

vanje. Ta zakonodaja temelji na sodni praksi Sodišča. Osnovno pravilo v zvezi s socialnimi merili za ocenjevanje temelji na zadevah C-513/99 (Concordia Bus) in C-448/01 (Wienstrom) ter direktivah o javnem naročanju, ki se v svojih prvih uvodnih izjavah izrecno sklicujeta na to prakso. Vsa merila za ocenjevanje morajo izpolnjevati štiri pogoje, ki so navedeni v prvem delu oddelka C1 zgoraj<sup>70</sup>.

*(a) Merila za ocenjevanje morajo biti povezana s predmetom naročila*

Ta pogoj je najpomembnejši. Zagotavlja, da se merila za ocenjevanje nanašajo na potrebe naročnika, kot so opredeljene v predmetu naročila. Sodišče je v sodbi v zadevi

<sup>69</sup> Glej uvodno izjavo 46 Direktive 2004/18/ES in uvodno izjavo 55 Direktive 2004/17/ES.

<sup>70</sup> Sodba Sodišča v zadevi C-513/99. Ta sodba je povezana z okoljskimi merili za ocenjevanje, vendar se lahko enaka načela smiselno uporabljajo tudi za socialna merila za ocenjevanje pri javnih naročilih.



**Primeri:**

**Zadeva Wienstrom:** Sodišče je v tej zadevi odločilo, da merila, ki je vključeno v razpis za dobavo energije in se nanaša izključno na količino električne energije, pridobljene iz obnovljivih virov, ki presega pričakovano porabo naročnika (kar je bil predmet naročila), ni mogoče šteti za povezanega s predmetom naročila. Za vzpostavitev take povezave s predmetom naročila bi moralo biti merilo v zvezi s količino električne energije, proizvedene iz obnovljivih virov, povezano le z električno energijo, dejansko dobavljeno naročniku.

**Naročilo za izvedbo gradbenih del:** Pri javnih razpisih, pri katerih se upoštevajo socialni vidiki, na primer pri javnem razpisu za gradnjo šole, vključitev merila za ocenjevanje, ki temelji na tem, koliko denarja bi izvajalec prenesel na lokalno skupnost zunaj naročila, ni zakonsko dovoljena, ker to ne bi bilo povezano s predmetom naročila.

Wienstrom<sup>71</sup> zagotovilo dodatne informacije o tem, kako je treba razlagati povezavo s predmetom naročila.

*(b) Merila za ocenjevanje morajo biti specifična in objektivno merljiva*

Sodišče je na podlagi svojih predhodnih sodb odločilo, da morajo biti merila za ocenjevanje takšna, da naročniku ne zagotavljajo neomejene svobode izbire. Svoboda izbire mora biti omejena s specifičnimi in merljivimi merili, ki so povezana z izdelkom, ali kot se je izrazilo Sodišče, z „dovolj specifičnimi in objektivno merljivimi“ merili. Sodišče je v zadevi Wienstrom in Concordia Bus zagotovilo dodatno pojasnilo<sup>72</sup>.

**Primeri:****Pomanjkanje jasnosti in objektivnosti meril za ocenjevanje v zadevi Wienstrom:**

Sodišče je v zadevi Wienstrom ugotovilo, da mora naročnik za to, da bi vsem ponudnikom zagotovil enake možnosti pri oblikovanju pogojev ponudb, oblikovati svoja merila za ocenjevanje tako, da „si jih vsi razmeroma dobro obveščeni in običajno skrbni ponudniki razlagajo enako“<sup>\*</sup>. Drug vidik potrebne jasnosti in merljivosti meril za ocenjevanje, kot ga je navedlo Sodišče, je, da mora naročnik določiti samo merila, na podlagi katerih je mogoče dejansko preveriti informacije, ki jih predložijo ponudniki.

**Specifičnost in merljivost meril za ocenjevanje v zadevi Concordia Bus:**

Občina Helsinki je v zadevi Concordia Bus pred oceno ponudb določila in objavila sistem za dodelitev dodatnih točk za določene ravni hrupa in emisij<sup>\*\*</sup>. Sodišče je menilo, da je ta sistem dovolj specifičen in merljiv.

\* V tem primeru naročnik ni določil natančnega roka, v katerem bi morali ponudniki navesti količino, ki bi jo lahko dobavili.

\*\* V tem primeru so bile dodatne točke dodeljene med drugim za „uporabo avtobusov z emisijami dušikovega oksida pod 4 g/kWh (+2,5 točke/avtobus) ali pod 2 g/kWh (+3,5 točke/avtobus) in z ravno zunanjo hrupa pod 77 dB (+1 točka/avtobus)“.

*(c) Merila za dodeljevanje morajo biti predhodno objavljena*

Direktivi o javnem naročanju določata, da mora biti v obvestilu o javnem naročilu navedeno, ali bo naročnik oddal naročilo na podlagi „najnižje cene“ ali „ekonomsko najugodnejše ponudbe“. Merila za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe morajo biti navedena v obvestilu ali vsaj v razpisni dokumentaciji.

<sup>71</sup> Sodba Sodišča v zadevi C-448/01.

<sup>72</sup> Obe zadevi sta povezani z okoljskimi merili za ocenjevanje, vendar se lahko načela iz teh sodb smiselno uporabljajo tudi za socialna merila za ocenjevanje.



(d) Merila za ocenjevanje morajo biti v skladu z zakonodajo EU (vključno s temeljnimi načeli PDEU)

Zadnji pogoj, ki temelji na PDEU in direktivah o javnem naročanju, je, da morajo biti merila za ocenjevanje v skladu z vsemi temeljnimi načeli zakonodaje EU.

Sodišče je izrecno navedlo pomen načela nediskriminacije, ki je podlaga za druga načela, kot sta svoboda opravljanja storitev in svoboda ustanavljanja. Vprašanje diskriminacije je bilo izrecno izpostavljeno v zadevi Concordia Bus<sup>73</sup>.

#### Primer:

Eden od ugovorov družbe Concordia Bus je bil, da so bila merila, ki jih je določila občina Helsinki, diskriminacijska, saj je bilo občinsko avtobusno podjetje HKL edino podjetje z vozili na plinski pogon, ki so lahko dosegala določene ravni emisij. Sodišče je odločilo, da dejstvo, da lahko enega od več različnih meril za ocenjevanje, ki jih je določil naročnik, izpolnjuje le majhno število podjetij, ne pomeni, da je naročilo diskriminacijsko. Pri odločanju, ali gre za diskriminacijo, je torej treba upoštevati vsa zadevna dejstva.

## 1.2. „Dodatno merilo“

Sodišče je v zadevi C-225/98 odločilo, da lahko naročnik odda naročilo na podlagi pogoja, ki je na primer povezan z bojem proti brezposelnosti, če je ta pogoj v skladu z vsemi temeljnimi načeli zakonodaje EU, **vendar le, kadar se mora naročnik odločati med dvema ali več enakovrednimi ponudbami**. Zadevna država članica je ta pogoj obravnavala kot **dodatno in neodločilno merilo** ter ga je upoštevala šele potem, ko so se ponudbe primerjale na podlagi drugih meril za ocenjevanje. Nazadnje je Sodišče navedlo, da uporaba merila za ocenjevanje, ki je povezan z bojem proti brezposelnosti, ne sme imeti neposrednega ali posrednega vpliva na ponudnike iz drugih držav članic EU in da mora biti to merilo izrecno navedeno v obvestilu o javnem naročilu, da so morebitni izvajalci seznanjeni z obstojem takega pogoja.

Zato se lahko merilo v zvezi z bojem proti brezposelnosti (in druga merila, ki niso povezana s predmetom naročila) pri ocenjevanju upošteva le kot „**dodatno merilo**“, ki se uporabi pri odločanju med dvema enakima ponudbama. V skladu s sodbo Sodišča v zadevi Wienstrom iz leta 2001<sup>74</sup> (glej zgoraj) morajo biti vsa druga merila za ocenjevanje (razen dodatnega merila) povezana s predmetom naročila.

<sup>73</sup> Sodba Sodišča v zadevi C-513/99.

<sup>74</sup> Sodba Sodišča v zadevi C-448/01.

## 2. Obravnavanje „neobičajno nizkih ponudb“

V skladu z direktivama o javnem naročanju mora naročnik pred zavrnitvijo ponudbe, za katero meni, da je neobičajno nizka, zahtevati obrazložitev. Direktivi določata, da se lahko te obrazložitve (med drugim) nanašajo na skladnost z „določbami v zvezi z zaščito zaposlitve in delovnimi pogoji, ki veljajo v kraju izvedbe gradenj, storitev ali dobav blaga“<sup>75</sup>. Direktivi o javnem naročanju torej določata, da je vprašanje neobičajno nizkih ponudb izrecno povezano z vprašanjem varnosti zaposlitve in delovnih pogojev. Zaradi nekaterih dejanj, vključno z neupoštevanjem zakonsko določenih delovnih pogojev, se lahko pojavi *nelojalna* konkurenca.

### Primer:

**Francija:** Občinski organi v Angersu so ugotovili, da so delavci v čistilnih podjetjih preobremenjeni. Zato se bo obravnavalo, da je ponudba, ki je ekonomsko izjemno mamljiva, ker predvideva manj delavcev, kot bi bilo primerno glede na površino, ki jo je treba očistiti, določeno na podlagi povprečnih razmerij, neobičajno nizka in bo zavrnjena, če ponudnik ne bo mogel pojasniti, kako bo lahko zagotovil tako nizko ceno brez kršenja veljavne zakonodaje (kot so zakoni o omejitvi delovnega časa).

Direktivi o javnem naročanju določata postopke, ki jih mora izvesti naročnik, preden zavrne ponudbo zaradi neobičajno nizke cene<sup>76</sup>. Vsak primer je treba obravnavati posebej, ponudbe se ne smejo samodejno zavrniti, ponudniki morajo imeti možnost, da spodbijajo odločitev, ki je bila sprejeta zoper njih, poleg tega pa mora biti izpolnjen pogoj o nediskriminaciji.

### Kaj je dovoljeno – primer

Ponudnik je lahko izključen, če se s poizvedbo, opravljeno v skladu z navedenimi pravili iz direktiv o javnem naročanju<sup>\*</sup>, ugotovi, da je ponudba neobičajno nizka, ker ponudnik ni upošteval veljavnih predpisov v zvezi z varnostjo zaposlitve, plačilom socialnih prispevkov ali nadur, varnostjo pri delu ali prepovedjo dela na črno.

### Kaj ni dovoljeno – primer

Naročnik ne sme določiti, da bo dokončno in samodejno izključil vsako ponudbo, ki bo nižja od določenega odstotka (npr. 80 %) povprečne cene vseh prejetih ponudb.

\* Glej člen 55 Direktive 2004/18/ES in člen 57 Direktive 2004/17/ES.

Naročnik lahko pisno zahteva podatke, za katere meni, da jih potrebuje pri oceni neobičajno nizke ponudbe. Ti podatki so lahko povezani z varnostjo zaposlitve in delovnimi pogoji. Ni nujno, da se ti podatki zahtevajo le od ponudnika. Kar zadeva delovne pogoje, je na primer primerno, da se zahtevajo informacije od sindikatov. Direktivi o javnem naročanju določata, da mora naročnik, kadar pridobi informacije od drugih virov, „preveriti te elemente s posvetovanjem s ponudnikom, pri čemer upošteva predložena dokazila“. Praktična pravila v zvezi s takim naročnikovim preverjanjem ureja nacionalna zakonodaja, pri čemer mora imeti ponudnik v skladu s predpisi možnost, da predstavi svoje stališče.

Če se na podlagi poizvedbe ugotovi, da je ponudba neobičajno nizka, jo lahko naročnik zavrne (čeprav direktivi o javnem naročanju ne določata, da je to nujno). Vendar pa mora naročnik v skladu z zakonodajo v nekaterih državah članicah kljub temu obvezno zavrniti take ponudbe.

<sup>75</sup> Člen 55(1)(d) Direktive 2004/18/ES in člen 57(1)(d) Direktive 2004/17/ES.

<sup>76</sup> Glej člen 55 Direktive 2004/18/ES in člen 57 Direktive 2004/17/ES.

### 3. Obveščanje neizbranih ponudnikov

Naročnik mora po oddaji naročila zagotoviti povratne informacije ponudnikom. To je lahko dobra priložnost za sodelovanje z neizbranimi ponudniki na splošno in

v zvezi s politiko naročnika, zlasti na področju socialnih vprašanj. Če je bilo neizpolnjevanje socialnih meril eden od razlogov, zaradi katerih ponudnik ni bil izbran, se lahko ponudniku svetuje, kaj lahko naredi, da bo v prihodnosti uspešnejši.

#### Oddaja naročila: ocenjevanje ponudb – NA KRATKO

Določiti je treba merila za ocenjevanje: kadar se izbere merilo „ekonomsko najugodnejše ponudbe“, se lahko socialna merila vključijo kot merilo za primerjavo socialno odgovornih ponudb ali način za uvedbo socialnega elementa in zagotavljanje, da ima ta element določen pomen.

Za socialna (in tudi ekonomska ali okoljska) merila za ocenjevanje velja, da:

- morajo biti povezana s predmetom naročila;
- naročniku ne smejo zagotoviti neomejene svobode izbire;
- morajo biti izrecno navedena v obvestilu o javnem naročilu in razpisni dokumentaciji;
- morajo biti v skladu z zakonodajo EU (vključno s temeljnimi načeli PDEU: preglednost, enako obravnavanje in nediskriminacija);
- morajo pomagati naročniku, da poišče ponudbo z najboljšim razmerjem med ceno in kakovostjo; ter
- morajo biti v skladu z veljavnimi predpisi iz direktiv o javnem naročanju.

Ugotoviti je treba, ali je ponudba „neobičajno nizka“, ker ponudnik krši socialne standarde.

## D. Izvajanje naročila

Najprej je treba izpostaviti, da morajo biti javna naročila vedno izvedena v skladu z vsemi obveznimi veljavnimi predpisi, vključno s socialnimi in zdravstvenimi predpisi. Če naročnik želi, da izvajalec izpolnjuje dodatne socialne cilje<sup>77</sup>, lahko to zahtevo vključi v določila o izvajanju naročila.

Določila o izvajanju naročila določajo, kako je treba izvesti naročilo. Določila o izvajanju naročila lahko vključujejo socialne vidike, če so ti vidiki (i) povezani z izvajanjem naročila, (ii) objavljeni v obvestilu o javnem naročilu in (iii) so v skladu z zakonodajo EU (vključno s splošnimi načeli PDEU).

### 1. Pravila, ki urejajo določila o izvajanju naročila

Določila o izvajanju naročila pomenijo obveznosti, ki jih mora sprejeti izbrani ponudnik in so povezane z izvajanjem naročila. Zato načeloma zadostuje, da se ponudniki ob oddaji ponudbe zavežejo, da bodo te pogoje izpolnili, če bodo dobili naročilo. Ponudbe ponudnikov, ki ne sprejmejo teh pogojev, niso v skladu z razpisno dokumentacijo in jih zato ni mogoče sprejeti<sup>78</sup>. Vendar ni nujno, da so razpisni pogoji izpolnjeni ob oddaji ponudbe.

Če so zahtevani socialni standardi vključeni v javni razpis, so pričakovanja javnega organa jasni. Če se med fazo načrtovanja in zbiranja ponudb uporabi strog pristop, je lažje natančneje navesti te cilje, kar lahko vpliva na upravljanje izvajanja.

Čeprav določila o izvajanju naročila ne smejo vplivati na odločitve, kateri ponudnik bo dobil naročilo, in ne smejo biti prikrite tehnične specifikacije ali merila za ocenjevanje ali izbor, se lahko določijo dodatni razpisni pogoji, ki so ločeni od specifikacij ter meril za izbor in ocenjevanje<sup>79</sup>. Ti pogoji lahko vključujejo socialne in okoljske pogoje. Če torej naročnik želi, da izvajalec izpolnjuje socialne cilje, ki niso povezani s specifikacijami, lahko določi dodatne razpisne pogoje. Ti pogoji so povezani le z izvajanjem naročila.

Ponudniki morajo dokazati, da so njihove ponudbe v skladu s tehničnimi specifikacijami, pri čemer pa se med postopkom javnega naročanja ne sme zahtevati dokazil o skladnosti z določili o izvajanju naročila.

Poleg tega velja, da morajo biti določila o izvajanju naročila:

- povezana z izvajanjem naročila

To pomeni, da morajo biti določila o izvajanju naročila povezana z nalogami, ki so nujne za proizvodnjo blaga/zagotavljanje storitev/izvajanje gradbenih del, ki so predmet javnega razpisa. Pogoj ni povezan z „izvajanjem“ naročila, če na primer:

- določa, da mora izvajalec najeti določen delež invalidnih delavcev za izvajanje drugega naročila<sup>80</sup>, ali določa omejitve v zvezi s tem, katera dela lahko opravlja izvajalec pri izvajanju drugega naročila;
- zahteva, da mora izvajalec prispevati finančna sredstva, na primer za izgradnjo centra za osebe iz prikrajšanih skupin;
- zahteva, da mora izvajalec naročila za izvajanje gradbenih del zagotoviti varstvo za otroke delavcev. Te storitve niso povezane z nalogami, ki so potrebne za izvedbo gradbenih del. Če želi naročnik zagotoviti te storitve, jih mora vključiti v javni razpis.

<sup>77</sup> Tj. cilji, ki presegajo cilje, ki so določeni v veljavni obvezni zakonodaji in niso povezani s tehničnimi specifikacijami, merili za izbor ali merili za ocenjevanje.

<sup>78</sup> Sodišče je v sodbi z dne 22. junija 1992 v zadevi C-243/89 (Storebaelt) odločilo, da mora naročnik zavrniti ponudbe, ki niso v skladu z razpisnimi pogoji, da se prepreči kršenje načela enakega obravnavanja ponudnikov, kar je bistveni del direktiv o javnem naročanju.

<sup>79</sup> Zadeva Beentjes, sodba Sodišča v zadevi 31/87.

<sup>80</sup> Zahteva, da mora izvajalec najeti določen delež invalidnih delavcev za zadevno izvajanje naročila (ne za izvajanje drugega naročila), pa bi bila povezana z izvajanjem zadevnega naročila.

- objavljena v obvestilu o javnem naročilu

Čeprav naj bi bila določila o izvajanju naročila zunaj postopka oddaje naročil, jih je treba v razpisu vseeno jasno določiti. Ponudniki se morajo zavedati vseh obveznosti, ki so določene v pogodbi, da jih lahko vključijo v ceno svoje ponudbe<sup>81</sup>. Izbrani ponudnik mora izpolniti zaveze iz ponudbe v zvezi z izpolnjevanjem razpisnih pogojev.

- v skladu z zakonodajo EU (vključno s temeljnimi načeli PDEU)

Razpisni pogoji na primer ne smejo pomeniti, da imajo morebitni izvajalci iz neke države prednost pred drugimi, oziroma ne smejo pomeniti neenakega obravnavanja morebitnih ponudnikov. Prav tako pa je pomembno, da so razpisni pogoji tudi na splošno v skladu z zakonodajo EU, vključno s socialno zakonodajo EU.

Nazadnje, javna naročila morajo biti vedno izvedena v skladu z vsemi veljavnimi predpisi, vključno s socialnimi, delovnimi in zdravstvenimi predpisi.

## 2. Primeri socialnih vidikov, ki se lahko vključijo v določila o izvajanju naročila

V uvodni izjavi Direktive 2004/18/ES (ki se nekoliko razlikuje od uvodne izjave Direktive 2004/17/ES)<sup>82</sup> so navedeni primeri socialnih vidikov, ki so lahko vključeni v določila o izvajanju naročila:

*„Namenjeni so lahko zlasti za spodbujanje poklicnega usposabljanja na delovnem mestu, zaposlovanja ljudi, ki imajo težave pri vključevanju, boja proti nezaposlenosti [...] glede zaposlitve dolgoročnih iskalcev zaposlitve ali glede izvajanje ukrepov za usposabljanje nezaposlenih mlajših oseb, glede osnovne skladnosti z določbami temeljnih konvencij Mednarodne organizacije dela (MOD)<sup>83</sup> [...] ter glede zaposlovanja bolj prizadetih oseb [...]“*

Običajno je socialne vidike v zvezi z zaposlitvijo in delovnimi pogoji delavcev, ki sodelujejo pri izvajanju naročila<sup>84</sup>, najprimerneje vključiti v določila o izvajanju naročila.

<sup>81</sup> Glej člen 26 Direktive 2004/18/ES in člen 38 Direktive 2004/17/ES.

<sup>82</sup> Uvodna izjava 33 Direktive 2004/18/ES in uvodna izjava 44 Direktive 2004/17/ES.

<sup>83</sup> Temeljne konvencije MOD, na katere se sklicujeta direktivi o javnem naročanju, vključujejo osem temeljnih konvencij MOD, ki so jih ratificirale vse države članice (za več podrobnosti glej opombo 11).

<sup>84</sup> Kot je bilo navedeno v prejšnjih oddelkih, delovni pogoji delavcev, ki sodelujejo pri izvedbi naročila, niso tehnične specifikacije ali merila za ocenjevanje v smislu direktiv o javnem naročanju. Poleg tega je take socialne vidike težko povezati s predmetom naročila, zato jih običajno ni mogoče vključiti v merila za ocenjevanje ponudb (razen v obliki „dodatnega merila“, ki se uporabi pri odločanju med dvema enakima ponudbama, kot je odločilo Sodišče v zadevi C-225/98 in je pojasnjeno v oddelku „Oddaja naročila“).

V obrazložitenem sporočilu Komisije iz leta 2001 je navedeno, da ima „naročnik na voljo več možnosti za določitev pogodbenih določil o socialnih vidikih“, pri čemer so navedeni tudi „nekateri primeri dodatnih posebnih pogojev, ki jih mora izpolniti izbrani ponudnik“. Ti pogoji so:

- „obveznost zaposlitve brezposelnih oseb ali zagotavljanja usposabljanja za izvedbo naročila;
- obveznost, da se med izvajanjem naročila sprejmejo ukrepi, ki so namenjeni spodbujanju enakosti spolov ali etnične ali rasne raznolikosti ali zagotavljanju enakega dostopa za invalide;
- obveznost, da se med izvajanjem naročila spoštujejo temeljne človekove pravice (kot je prepoved prisilnega dela ali dela otrok), ki jih določajo temeljne konvencije Mednarodne organizacije dela, če te določbe še niso bile prenesene v nacionalno zakonodajo;
- obveznost, da se za izvedbo naročila zaposli več invalidnih oseb, kot določa nacionalna zakonodaja države članice, v kateri se izvaja naročilo, ali zakonodaja države članice izbranega ponudnika.“

Za naročnike so javna naročila za izvedbo gradbenih del in storitev, pri katerih je mogoče določiti način izvedbe naročila, najboljša priložnost za vključitev socialnih vidikov v določila o izvajanju naročila. Zdi se, da je težje določiti pogodbeno določila, ki so povezana z načinom izvedbe javnih naročil blaga, ker bi se lahko obravnavalo, da je uvedba določil o spremembi organizacije, strukture ali politike podjetja, ustanovljenega na ozemlju druge države članice, diskriminacijska ali da se s tem neupravičeno omejuje trgovina.



#### Druga primera:

**Švedska:** Javna naročila za izvedbo gradbenih del, ki jih je oddala nacionalna uprava za ceste, vsebujejo določilo, v skladu s katerim morajo izvajalci pri izvajanju naročil na Švedskem upoštevati nekatere (temeljne) konvencije (Mednarodne organizacije dela). Isto določilo določa, da mora izvajalec izpolnjevati nekatere zahteve v zvezi s poročanjem, ki so namenjene preverjanju, ali so bili blago in izdelki, ki se uporabljajo za izvedbo naročila, proizvedeni v varnem okolju v skladu s predpisi iz navedenih konvencij. Izvajalec mora blago, ki ni v skladu s to določbo, zamenjati na lastne stroške. Zagotoviti mora, da tudi podizvajalci spoštujejo enake obveznosti. Izvajalec mora plačati kazen za vsako kršitev teh socialnih obveznosti.

**Združeno kraljestvo:** Družba Transport for London (TfL) je leta 2004 pripravila petletni naložbeni program v vrednosti 10 milijard GBP za financiranje obsežnega gradbenega projekta v Londonu, ki je vključeval podaljšanje vzhodne londonske železniške proge. Enakost in vključenost sta bili bistveni del programa in sestavni del javnega naročila. Vrednost projekta vzhodne londonske železnice je bila ocenjena na 500 milijonov GBP za glavna gradbena dela in 350 milijonov GBP za vozni park in servisiranje vlakov.

Cilj strategije projekta je bil, da bi se na območjih ob podaljšani progi, ki obsegajo nekatera najrevnejša območja Londona, zagotovile boljše prometne povezave, kar bi spodbudilo gospodarsko prenavo na tem območju. Na teh območjih živi veliko kulturno in ekonomsko raznolikih skupnosti, za katere je značilna visoka raven brezposelnosti in socialne izključenosti. Poleg tega je bilo med gradnjo nujno spodbujanje pozitivnih odnosov med skupnostmi, da bi se čim bolj zmanjšal vpliv gradnje in ustvarilo pozitivno okolje za delovanje nove železnice. Glede na navedeno sta bili enakost in vključenost obravnavani kot ključna socialna cilja. Zato je družba TfL določila več zahtev, ki jih morajo ponudniki izpolnjevati med izvajanjem projekta: politika enakosti v zvezi s projektom, načrt za usposabljanje osebja, ki sodeluje pri projektu, na področju raznolikosti in načrt raznolikosti dobaviteljev (za zagotovitev, da se lahko različni dobavitelji potegujejo za podizvajanje del, povezanih s projektom). Te zahteve so bile vključene v javni razpis in razpisne pogoje.

Pri vključitvi socialnih zahtev v razpisne pogoje je treba upoštevati možnost, da se v praksi spremlja skladnost s temi zahtevami med izvajanjem naročila, pri čemer se ne smejo uvesti dodatne zahteve, ki jih ni mogoče učinkovito spremljati (ali se ne bodo učinkovito spremljale). To vključuje upravljanje naročil in spremljanje skladnosti.

### 3. Skladnost z nacionalnim pravnim okvirom za zaposlovanje

Obe direktivi o javnem naročanju<sup>85</sup> jasno določata, da se „med izvajanjem javnega naročila [...] na nacionalni ravni in na ravni Skupnosti uporabljajo zakoni, predpisi

in kolektivne pogodbe, ki veljajo na področju pogojev zaposlovanja ter varnosti pri delu, če so ti predpisi in njihova uporaba v skladu z zakonodajo EU<sup>86</sup>“.

Pristop držav članic k temu vprašanju je bil v nekaterih primerih v teh državah obravnavan kot sporen. Primer za to je zadeva Rüffert<sup>87</sup>.

Čeprav je bila ta sodba povezana z javnim naročilom, je treba poudariti, da ne vpliva na možnosti, ki so določene v direktivah o javnem naročanju v zvezi z upoštevanjem socialnih vidikov pri javnem naročanju. S sodbo je bilo pojasnjeno le, da je treba pri socialnih vidikih (pri javnem naročanju) v zvezi z napotenimi delavci upoštevati zakonodajo EU, zlasti Direktivo o napotitvi delavcev na delo<sup>88</sup>.

#### Primer:

##### Napoteni delavci v EU: zadeva Rüffert

Zakon Spodnje Saške (Niedersachsen) o oddaji javnih naročil med drugim določa, da se lahko javna naročila za izvedbo gradbenih del dodelijo le izvajalcem, ki se pisno zavežejo, da bodo svojim delavcem zagotovili vsaj plačo, ki je določena z veljavno (regionalno) kolektivno pogodbo. Poleg tega se mora izvajalec zavezati, da bodo tudi podizvajalci izpolnjevali te obveznosti in da bo nadziral, ali so te obveznosti izpolnjene. Ker ta zaveza ni bila izpolnjena, je bilo treba plačati pogodbeno kazen.

Zakonitost teh določb se je izpodbijala na regionalnem nemškem sodišču v zvezi z javnim naročilom za izvedbo gradbenih del, ki ga je nemški naročnik oddal družbi Objekt und Bauregie (O&B) za gradnjo zapora Göttingen-Rosdorf. Naročnik je odpovedal pogodbo in vložil tožbo, s katero je od družbe O&B zahteval plačilo pogodbene kazni, ker je bilo ugotovljeno, da je poljski podizvajalec družbe O&B plačeval delavcem, ki so delali na gradbišču v Nemčiji, le 46,57 % minimalne plače, ki je določena s kolektivno pogodbo.

Ker nemško regionalno sodišče ni bilo prepričano v zakonitost določbe o pogodbeni kazni, je Sodišču Evropske unije predložilo vprašanje za predhodno odločanje v zvezi z razlago zakonodaje EU, povezane s to zadevo.

Sodišče je odločilo, da kolektivna pogodba ni bila razglašena za splošno veljavno (čeprav je imela Nemčija sistem za razglasitev kolektivnih pogodb za splošno veljavne) in da zavezuje le del gradbenega sektorja, ker se zadevna zakonodaja, ki določa, da je kolektivna pogodba za gradnjo in javna dela zavezujoča, nanaša le na javna naročila, ne pa tudi na zasebna. Zato minimalna plača, ki je določena v kolektivni pogodbi za gradnjo in javna dela, ni bila določena v skladu z eno od možnosti iz člena 3 Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo (v nadaljnjem besedilu: **Direktiva o napotitvi delavcev na delo**)\*.

Sodišče je torej v zadevi Rüffert odločilo, da zadevne določbe niso v skladu z Direktivo o napotitvi delavcev na delo.

\* Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev.

<sup>85</sup> Uvodna izjava 34 Direktive 2004/18/ES in uvodna izjava 45 Direktive 2004/17/ES.

<sup>86</sup> Primer take skladnosti z zakonodajo EU je, da morajo javna naročila, ki zadevajo več držav, tj. kadar delavci iz ene države članice v okviru izvajanja javnega naročila opravljajo storitve v drugi državi članici, izpolnjevati zahteve iz Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo.

<sup>87</sup> Sodba Sodišča v zadevi C-346/06 (Dirk Rüffert proti Land Niedersachsen).

<sup>88</sup> Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev.



Direktivi o javnem naročanju določata, da lahko naročnik vključi določbe o varnosti zaposlitve v razpis na dva načina:

Naročnik lahko v razpisni dokumentaciji navede, kje lahko ponudnik dobi informacije o obveznostih v zvezi z določbami o varnosti zaposlitve in delovnih pogojih, ki veljajo v državi članici, regiji ali na območju, kjer se bodo izvajala gradbena dela ali opravile storitve<sup>89</sup>.

Poleg tega mora vsak naročnik, ki ponuja te informacije, od ponudnikov zahtevati, da navedejo, ali so pri pripravi svoje ponudbe upoštevali obveznosti v zvezi z določbami o varnosti zaposlitve<sup>90</sup> in delovnih pogojih, ki veljajo v kraju, kjer se bodo izvajala gradbena dela ali opravile storitve<sup>91</sup>. Razlog za tako določilo je povezan z zaskrbljenostjo, da bi izvajalci zmanjšali raven varnosti zaposlitve, da bi lahko predložili ugodnejšo ponudbo.

#### 4. Upravljanje dobavne verige

Naročniki lahko v določila o izvajanju naročila vključijo tudi socialne pogoje za podizvajalce, na primer v zvezi s prepovedjo dela otrok ali prisilnega dela, varnostjo in zdravjem pri delu, obveznostmi glede minimalne plače, zahtevami glede socialne varnosti in na splošno v zvezi s standardi dostojnega dela. Nekateri naročniki so zdaj v pogodbe začeli vključevati določila, v skladu s katerimi morajo podizvajalci upoštevati prepoved dela otrok in prisilnega dela, kadar bi lahko dobavna veriga vključevala proizvodnjo ali predelavo na območjih, kjer se te težave pojavljajo.

To zlasti vpliva na posle v državah zunaj EU in na posle s temi državami. Naročniki v javnem sektorju so na primer čedalje bolj zaskrbljeni glede zakonitosti in trajnosti lesa, zlasti pri uvozu iz tretjih držav, ki imajo posebne težave



##### Primer:

**Pariz:** Služba, ki skrbi za uniforme uslužbencev pariškega mestnega sveta, mora zagotoviti uniforme za 29 000 zaposlenih. Ta služba skrbi za 300 000 kosov oblačil in obravnava 300 naročil na leto. Pri svojih postopkih nakupa upošteva socialne in okoljske vidike. Pariški mestni svet v skladu s svojimi socialnimi obveznostmi zahteva od svojih dobaviteljev, da podpišejo izjavo, s katero se zavežejo, da bodo med izvajanjem naročila spoštovali nekatere temeljne pravice pri delu (ki vključujejo izrecno sklicevanje na najnižjo starost delavcev), na primer pravice, ki jih je opredelila Mednarodna organizacija dela. Poleg tega pariški mestni svet zahteva, da dobavitelje preverja neodvisen organ, ki ga imenuje mestni svet, in da dobavitelji upoštevajo vsa priporočila, ki jih ti organi pripravijo na podlagi preverjanj.

na tem področju. Vedno bolj splošno priznano je, da trajnostno gozdarstvo poleg gospodarskih in okoljskih meril vključuje tudi socialna merila (kot so dostojne plače in delo, varnost in zdravje pri delu ter spoštovanje posesti in pravice rabe lokalnih in domorodnih skupnosti).

Kadar te zahteve veljajo tudi za podizvajalce, morajo naročniki od glavnega izvajalca zahtevati, da predloži dokazilo o skladnosti, pri čemer se lahko sklicuje na neka-

<sup>89</sup> Člen 27(1) Direktive 2004/18/ES.

<sup>90</sup> Vključno s tem, da morajo biti te določbe v skladu z zadevno zakonodajo EU.

<sup>91</sup> Člen 27(2) Direktive 2004/18/ES.

tere sisteme certificiranja (kadar so ti sistemi na voljo) ali pa to stori na kateri koli drug zanesljiv način<sup>92</sup>.

Na področju gozdarstva je bilo na primer vzpostavljenih več sistemov certificiranja, s katerimi se lahko neodvisno preveri, ali les izpolnjuje določen standard trajnosti (vključno z okoljskimi in socialnimi merili). Kljub temu se obravnava, da ti sistemi niso edini način za dokazovanje trajnosti lesa, ker je treba upoštevati tudi druga enakovredna dokazna sredstva.

## 5. Upravljanje naročil in spremljanje skladnosti

S sistemom upravljanja uspešnosti se bodo določili pogoji za ocenjevanje izvajanja in ukrepanje. To bi lahko pomenilo nagrajevanje izvajalcev za dobro izvajanje, odpravo slabe učinkovitosti ali sodelovanje za izboljšanje rezultatov. S ključnimi kazalniki uspešnosti se cilji prilagodijo tako, da jih je mogoče izmeriti, in določi raven sprejemljive učinkovitosti. Z ureditvijo spremljanja je treba zagotoviti, da se zberejo pravi podatki o učinkovitosti in da se ti podatki učinkovito analizirajo. Plačilni pogoji (ki morajo biti določeni v pogodbi) pomenijo podlago za zagotavljanje, da izvajalec pri izvedbi naročila upošteva zahtevan standard. Naročniki lahko določijo finančne kazni za slabo učinkovitost in spodbude za preseganje osnovnih ciljev. Ti finančni pogoji morajo biti objavljeni v obvestilu o javnem naročilu.

Spodbuda za izboljšanje storitve lahko temelji tudi na slabih rezultatih ključnih kazalcev uspešnosti ali na mnenju, da še vedno obstajajo možnosti za izboljšave, čeprav so cilji doseženi. Izvajalec in naročnik morata vedeti, kaj se upošteva pri trenutni ravni uspešnosti, in se morata dogovoriti, kako bi se lahko rezultati še izboljšali. Če izvajalec dlje časa ne izpolnjuje zahtev, je treba uveljavljati določbe o kršenju pogodbenih pogojev, pri čemer mora biti vsako ukrepanje razumno. Prav tako se lahko na podlagi analize spremeni pogodba, preoblikujejo storitve ali uvedejo inovacije.

### Primer:

**Združeno kraljestvo:** Da bi se izboljšala kakovost gostinskih storitev v bolnišnici na Severnem Irskem, izbrani ponudnik gostinskih storitev vsako leto izvede raziskavo o zadovoljstvu bolnikov ter rezultate razčleni po starosti, etnični pripadnosti in spolu. Potem ko so mediji poročali o nedohranjenosti bolnikov na oddelkih za zdravljenje starostnih bolezni, je zdravstveni organ naročil tudi oceno postrežbe hrane. Na podlagi pridobljenih podatkov so se sprejele nekatere spremembe pogodbe, da bi se z zagotavljanjem pomoči pri hranjenju bolnikov izboljšala kakovost storitve na oddelku za zdravljenje starostnih bolezni.

Upravljanje naročil mora temeljiti na „kulturi sodelovanja“. Naročniki in izvajalci lahko upravljajo tveganja in dosejajo najboljše rezultate le, če imajo podporo iznajdljivih in predanih sodelavcev. Najboljši izvajalci se obi-

### Primer:

**Francija:** Javne ustanove, ki so pristojne za zagotavljanje socialne vključenosti, so veliko prispevale k vključitvi socialnih določb v javna naročila, na primer z zagotavljanjem svetovalcev, ki pomagajo izbranim ponudnikom pri upravljanju delovne sile, vključene v zagotavljanje vključenosti, poleg tega pa imajo lahko javne ustanove tudi vlogo potrjevanja skladnosti s socialnimi določbami. Družba *Agglomération de Rouen* je na primer uporabila sredstva iz socialnega sklada EU za sofinanciranje zaposlitve projektnega vodje, ki je pristojen za vključitev socialnih določb v različna javna naročila. Občina Arles se je odločila, da bo najela pravnega svetovalca za pripravo in urejanje razpisne dokumentacije, ki vključuje socialne določbe.

<sup>92</sup> Naročniki morajo vedno omogočiti izvajalcem, da predložijo drugačna dokazila (na primer potrdila, ki jih izda javni organ ali tretja oseba, poročila o reviziji, ki jih pripravi tretja oseba, kopije pogodb o zaposlitvi, kopije vseh ustreznih dokumentov, dokazi o nadzornih obiskih itd.). Kljub temu lahko naročnik zahteva dodatno dokazilo, če se zdi, da je prvotno dokazilo, ki ga predloži izvajalec (glede na okoliščine), nezadostno ali nezanesljivo.

čajno dobro odzovejo na take odnose in prostovoljno sprejmejo dodatne obveznosti, kot so: programi osnov-

nih znanj, okoljske inovacije ali zagotavljanje podpore manjšim podizvajalskim podjetjem.

#### **Pogodbeni pogoji, upravljanje naročil in spremljanje skladnosti – NA KRATKO**

Običajno je najprimerneje, da se socialni vidiki v zvezi z zaposlitvijo in delovnimi pogoji delavcev, ki sodelujejo pri izvajanju naročila, vključijo v določila o izvajanju naročila.

Zagotoviti je treba, da so določila o izvajanju naročila:

- povezana z izvajanjem naročila;
- skladna z zagotavljanjem najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo;
- vključena v razpisno dokumentacijo ter
- v skladu z zakonodajo EU (vključno s temeljnimi načeli PDEU).

Zagotoviti je treba učinkovito spremljanje skladnosti z razpisnimi pogoji.

Pri upravljanju učinkovitosti ter zagotavljanju, da je izpolnjenih čim več ciljev in da se doseže čim večja skladnost z razpisnimi pogoji, je treba sodelovati z dobaviteljem.

Voditi je treba ustrezno evidenco o učinkovitosti dobaviteljev, izvajalcev in ponudnikov storitev.

Razpis mora vključevati določbe o uporabi variant, ki jih je treba sprejeti v nadaljevanju postopka, pri čemer morajo biti te variante skladne z določbami iz direktiv o javnem naročanju in načelom preglednosti.

Sodelovati je treba z dobavitelji, da se (prostovoljno) zagotovi stalen napredek in splošno spremljanje razvoja na trgu. Zlasti je treba sodelovati z dobavitelji, da se zagotovita skladnost z načeli dostojnega dela in socialna odgovornost gospodarskih družb v celotni dobavni verigi.



Evropska komisija

## **Kupujte socialno – Priročnik za upoštevanje socialnih vidikov pri javnem naročanju**

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije

2011 – 49 str. – 21 x 29,7cm

ISBN 978-92-79-18402-4

doi:10.2767/18621

Javno naročanje pomeni približno 17 % bruto domačega proizvoda EU. Zaradi tega ima precejšen vpliv na področja, kot je socialna politika. Evropska komisija namerava z Vodnikom za upoštevanje družbenih razmislekov pri javnem naročanju izkoristiti to dejstvo z (a) ozaveščanjem naročnikov o prednostih odločanja za blago in storitve, ki prinašajo dobre družbene rezultate, in (b) pojasnjevanjem priložnosti za upoštevanje družbenih razmislekov pri javnem naročanju, ki jih ponuja sedanji pravni okvir EU. V vodniku je najprej opredeljeno družbeno odgovorno javno naročanje, nato so pojasnjene njegove prednosti. Družbeno odgovorno javno naročanje je obravnavano v zvezi s socialnim modelom EU ter pravnim in političnim pristopom k temu vprašanju v Uniji. V vodniku je tudi razdelana strategija družbeno odgovornega javnega naročanja in razloženo je, kako opredeliti potrebe in načrtovati postopke javnega naročanja. Iz družbene perspektive je pojasnjeno, kako je mogoče obravnavati družbene razmisleke na različnih stopnjah postopka javnega naročanja (od opredeljevanja tehničnih podrobnosti in izbirnih meril do oddaje javnih naročil in spremljanja poznejšega izvajanja). Navedeni so nacionalni primeri za ponazoritev različnih korakov v procesu.

Publikacija je v elektronski obliki in prevedena v vse uradne jezike EU.



## KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

### **Brezplačne publikacije:**

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- na predstavništvih ali delegacijah Evropske unije. Njihovi kontaktni podatki so na voljo na spletni strani <http://ec.europa.eu> ali po faksu +352 2929-42758.

### **Publikacije, ki so naprodaj:**

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Plačljive naročnine (na primer na *Uradni list Evropske unije* ali zbirke odločb sodne prakse Sodišča Evropske unije):**

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm)).

Vas zanimajo **publikacije** Generalnega direktorata za zaposlovanje,  
socialne zadeve in enake možnosti?

Lahko si jih prenesete oziroma se nanje brezplačno naročite na spletni strani:  
**<http://ec.europa.eu/social/publications>**

Na spletnem mestu <http://ec.europa.eu/social/e-newsletter> se lahko tudi naročite  
na brezplačno elektronsko glasilo Evropske komisije *Socialna Evropa*.  
**<http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>**

**<http://ec.europa.eu/social>**



**[www.facebook.com/socialeurope](http://www.facebook.com/socialeurope)**



■ Urad za publikacije

ISBN 978-92-79-18402-4



9 789279 184024