



## Javne nabavke

# Uključivanje socijalnih pitanja u postupak javne nabavke

### SADRŽAJ

- [Socijalna pitanja](#)
- [Šta Direktiva kaže o socijalnim pitanjima](#)
- [Uključivanje socijalnih pitanja u postupke javnih nabavki](#)
- [Priprema](#)
- [Oglašavanje](#)
- [Izbor](#)
- [Ocjena ponuda](#)
- [Uslovi ugovora](#)
- [Upravljanje ugovorom](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavlivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

## Socijalna pitanja

Strategija Evropa 2020<sup>1</sup> ističe tri glavna prioriteta:

- **pametani rast:** razvijanje ekonomije koja se bazira na znanju i inovacijama;
- **održivi rast:** promoviranje ekonomije koja je resursno efikasnija, zelenija i konkurentnija;
- **inkluzivni rast:** podsticanje ekonomije visoke zaposlenosti koja daje socijalnu i teritorijalnu koheziju.
- Glavni ciljevi koji osiguravaju inkluzivni rast su socijalno fokusirani: podsticanje zapošljavanja i podrška mobilnosti radne snage; podsticanje socijalne uključenosti i borba protiv siromaštva; investiranje u obrazovanje, vještine i doživotno učenje; i jačanje institucionalnog kapaciteta i efikasne državne uprave.
- Ne postoji ustaljena definicija „socijalnih pitanja“. Koncept se najlakše razumije kroz primjere.

### Primjeri socijalnih pitanja:

- smanjenje nezaposlenosti;
- sprečavanje korištenja dječijeg rada;
- sprečavanje diskriminacije na osnovu rase, religije, invaliditeta, spola ili seksualne orijentacije;
- podsticanje dobre prakse zapošljavanja;
- smanjenje lokalne nezaposlenosti;
- smanjenje socijalne isključenosti;
- podsticanje mogućnosti za obuku za mlade ili za ugrožene osobe;
- olakšavanje pristupa poslu za osobe s invaliditetom.

Javne nabavke su jedan od instrumenata koji se zasnivaju na tržištu i koji se mogu koristiti za ostvarivanje ciljeva Strategije Evropa 2020. Naručioци već koriste javne nabavke kako bi unaprijedili ove vrste ciljeva šire politike.

Neki od načina na koje naručioци pokušavaju da uvrste socijalna pitanja u procese nabavki (uključujući i neke od gore navedenih primjera) nisu zakonski dozvoljeni na osnovu pravnih tekovina EU (EU *acquis*). Drugi su dozvoljeni pod uslovom da su i određeni uslovi ispunjeni. Neki su posebno dozvoljeni u Direktivi.<sup>2</sup>

Dva ključna pitanja iz perspektive javnih nabavki su:

- Koje odredbe Direktive omogućavaju naručioциma da uključe socijalna pitanja u proces javne nabavke?
- Ako to jeste zakonom dozvoljeno, kada i na koji način se socijalna pitanja mogu uključiti?

<sup>1</sup> [EUROPE 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth.](#) [Evropska strategija za pametan, održiv i inkluzivan rast – Evropa 2020]

<sup>2</sup> Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014.

Odgovori nisu jednostavni, a ponekad postoji i konflikt između opće politike i onoga što je ostvarivo na osnovu pravnih tekovina EU. Kada se razmatra uvrštavanje socijalnih pitanja, uvijek je neophodno razmotriti da li je predloženi pristup u skladu s fundamentalnim načelima Ugovora,<sup>3</sup> čak i u slučajevima kada određene odredbe Direktive dozvoljavaju uključivanje ovih pitanja. Direktiva jasno govori o tome da je glavni problem usaglašenost s Ugovorom, kao što kažu i sudska praksa i smjernice.

### Lokalne preferencije, cjenovne preferencije i odredbe o vraćanju ponuda koje nisu dozvoljene na osnovu pravnih tekovina EU

Javne nabavke su tradicionalno važno sredstvo za politiku nacionalnog industrijskog razvoja u mnogim zemljama. Nabavke su se u prošlosti koristile da bi se podržalo poslovanje u nerazvijenim regijama, podstaknuo razvoj poslovanja u određenom sektoru, da bi se podržali privredni subjekti koji bi se inače s mukom borili za uspjeh u postupcima javnih nabavki, kao i da bi se primijenile politike „kupujmo domaće“.

Primjeri nekih od mjera koje su primjenjivane dati su u nastavku kao ilustracija, ali treba napomenuti da ovi tipovi mjera nisu dozvoljeni prema pravnim tekovinama EU. Za njih se smatra da su u suprotnosti i s odredbama Ugovora i s pravom i propisima u oblasti javnih nabavki.

Metode javnih nabavki koje podržavaju nacionalne industrijske politike se razlikuju, ali najčešće imaju sljedeće oblike:

- Stavljanje na stranu: Određene vrste ugovora ili dati procent ugovora stavljaju se na stranu kako bi samo određena grupa privrednih subjekata mogla podnijeti ponude. Te grupe mogu sačinjavati, na primjer, samo mala i srednja preduzeća, privredni subjekti sa sjedištem u određenoj regiji ili privredni subjekti s određenom ekspertizom ili strukturama, kao što su radničke i zanatlijske zadruge.
- Regionalna ili nacionalna preferencija cijena (sheme preferencije domaćeg): Finansijska prednost se daje određenim tipovima izvođača ili proizvodima koji su proizvedeni u određenoj regiji ili državi. Uobičajen primjer je procent cjenovne preferencije dat privrednom subjektu koji se nalazi u državi/regiji gdje se nalazi i naručilac. Kada se ponude ocjenjuju, cijena koju podnosi privredni subjekt iz regije snižava se za 10%. Sličan pristup ponekad se koristi prilikom procjena ponuda za proizvode, gdje se prednost po pitanju cijene daje proizvodima proizvedenim u državi u kojoj se nalazi naručilac.
- Vraćanje ponude („offer-back“): Postupak konkurentnog tenderskog procesa je proveden, ali kada su ponude primljene, ugovor se dodjeljuje najboljem ponuđaču iz favorizirane grupe ako ona odgovara najboljoj ponudi sveukupno gledano.

Gore navedeni tipovi mjera stvaraju direktnu diskriminaciju i u suprotnosti su s Ugovorom, a državama članicama nije dozvoljeno da ih koriste.

### Šta Direktiva kaže o socijalnim pitanjima

Direktiva u određenoj mjeri pojašnjava kako naručiocima mogu da doprinesu podsticanju inkluzivnog rasta dok istovremeno osiguravaju da mogu da dobiju najbolju vrijednost za novac za svoje ugovore.

Postoje dva pristupa koja treba imati na umu:

<sup>3</sup> Ugovor o funkcioniranju Evropske unije – prečišćena verzija Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, *Službeni list Evropske unije*, OJ C 326, 26. 10. 2012. U Informativnom dokumentu o javnim nabavkama ovaj ugovor se spominje kao „UFEU“ ili kao „Ugovor“.

Prvi, Direktiva propisuje opću obavezu za sve države članice (i naručioce) da preduzimaju odgovarajuće mjere kako bi osigurali da prilikom izvršenja ugovora o javnim nabavkama privredni subjekti poštuju obaveze iz oblasti socijalnog i radnog prava. Ova obaveza ima za cilj osiguravanje adekvatne integracije **socijalnih i radnih zahtjeva** u postupke javnih nabavki.

Obaveze koje se moraju poštovati su one koje se primjenjuju kada se izvode radovi ili pružaju usluge i koje proizlaze iz zakona, propisa, uredbi i odluka kako na nacionalnom tako i na nivou EU. Ove obaveze također mogu da proizlaze iz kolektivnih ugovora ili odredbi međunarodnog socijalnog i radnog prava, pod uslovom da su takva pravila i njihova primjena u skladu s pravom EU.<sup>4</sup>

Kontrola poštivanja odredbi socijalnog i radnog prava može se izvršiti u svim relevantnim fazama postupka javne nabavke: kada se primjenjuju (1) opća načela koja uređuju izbor učesnika i dodjele ugovora, (2) kada se primjenjuju kriteriji za isključivanje i (3) kada se primjenjuju odredbe koje se odnose na neuobičajeno niske ponude.

Drugo, Direktiva sadrži nekoliko ključnih odredaba koje se odnose posebno na načine kako uvrstiti socijalna pitanja u postupak javne nabavke u cilju **podsticanja ciljeva inkluzivnog rasta**:

- **Ugovori rezervirani u kontekstu zaštićenih programa zapošljavanja:** Zapošljavanje i zanimanje doprinose integraciji u društvo, pa su ključni elementi pri garantovanju jednakih mogućnosti za sve. U tom kontekstu, zemljama članicama je dozvoljeno da imaju „rezervirane ugovore“. Ove ugovore provode (1) zaštićene radionice i privredni subjekti koji za glavni cilj imaju socijalnu i profesionalnu integraciju osoba s invaliditetom ili osoba iz ugroženih grupa (npr. nezaposleni, pripadnici ugroženih manjina ili drugih društveno marginaliziranih grupa) ili (2) u kontekstu zaštićenih programa zapošljavanja, pod uslovom da najmanje 30% zaposlenih u radionicama, privrednim subjektima ili programima čine radnici s invaliditetom ili iz ugroženih grupa. Takve radionice ili preduzeća možda neće moći da dobiju ugovore pod uobičajenim uslovima nadmetanja.

Od naručioca se i dalje traži da daje oglas u *Službenom listu Evropske unije* objavljujući poziv za učešće u postupku javne nabavke i da prati uobičajene postupke nadmetanja, ali može da rezerviše pravo za ove subjekte da učestvuju u postupku dodjele ugovora za javnu nabavku ili u određenim partijama samo tih ugovora.

- **Tehničke specifikacije – kriteriji pristupačnosti za osobe s invaliditetom:** Za sve nabavke koje su namijenjene za korištenje fizičkim licima naručioci treba da, osim u propisno opravdanim slučajevima, odrede tehničke specifikacije tako da se njima uzima u obzir, na primjer, kriterij dostupnosti za osobe s invaliditetom ili dizajn namijenjen svim korisnicima (načelo dostupnosti svim korisnicima).

Dobri primjeri gdje se tehničke specifikacije mogu definirati na ovaj način je naglašavanje da autobusi trebaju omogućavati dobar pristup osobama s invaliditetom ili zahtijevanje da projektovanje, tj. dizajn nove biblioteke naročito odgovara potrebama osoba s ograničenim vidom ili slijepima.

---

<sup>4</sup> Aneks X Direktive sadrži spisak međunarodnih socijalnih konvencija, kao što su:

- Konvencija 87. MOR-a o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje;
- Konvencija 98. MOR-a o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje;
- Konvencija 29. MOR-a o prisilnom radu;
- Konvencija 105. MOR-a o ukidanju prisilnog rada;
- Konvencija 138. MOR-a o minimalnom uzrastu;
- Konvencija 111. MOR-a o diskriminaciji (zapošljavanje i zanimanje);
- Konvencija 100. MOR-a o jednakom nagrađivanju za rad;
- Konvencija 182. MOR-a o najgorim oblicima dječijeg rada.

- **Uslovi za izvršenje ugovora:** Naručioci mogu da odrede posebne socijalne uslove koji se odnose na izvršenje ugovora, pod uslovom da su ovi uslovi:
  - povezani s predmetom ugovora;
  - navedeni u pozivu za učešće u postupku javne nabavke ili u dokumentaciji o nabavci.

U cilju bolje integracije socijalnih pitanja u postupke javnih nabavki, naručiocima je dozvoljeno da koriste uslove izvršenja ugovora koji se odnose na radove, dobra ili usluge koje treba nabaviti u bilo kojoj fazi njihovog životnog ciklusa.

Naručioci mogu da koriste uslove izvršenja ugovora u vezi s faktorima koji se tiču specifičnog procesa proizvodnje, snabdijevanja ili trgovine, čak i kada takvi faktori ne čine suštinski dio nabavljenih radova, dobara ili usluga.

Na primjer, naručioci mogu da utvrde uslove koji se odnose na socijalna pitanja kao što su:

- zapošljavanje onih koji dugo traže posao;
- zapošljavanje više osoba s invaliditetom nego što to zahtijeva nacionalno zakonodavstvo;
- zapošljavanje osoba koje imaju određene poteškoće u integriranju.

Međutim, naručiocima nije dozvoljeno da zahtijevaju od ponuđača da ima uspostavljenu korporativnu socijalnu politiku.

Štaviše, privredni subjekti koji prihvataju uslove ne mogu biti isključeni samo zato što naručilac misli da privredni subjekt neće ispuniti uslove.

- **Socijalne karakteristike kao kriteriji za dodjelu:** Ekonomski najpovoljnija ponuda iz ugla gledišta naručioca može biti određena na osnovu cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti kao što su troškovi životnog ciklusa, i može da uključuje najbolji odnos cijene i kvaliteta.

U kontekstu najboljeg odnosa cijene i kvaliteta, Direktiva daje neiscrpan, tj. otvoreni spisak kriterija na osnovu kojih naručilac može da bazira svoju odluku o dodjeli ugovora za ekonomski najpovoljniju ponudu. Ovaj spisak se naročito odnosi na „socijalne karakteristike“ kao kriterij za dodjelu ugovora, a jasno je da se ovi kriteriji mogu uvrstiti pod uslovom da su u vezi s predmetom ugovora i da ne daju naručiocu neograničenu slobodu izbora.

## Uključivanje socijalnih pitanja u postupke javnih nabavki

Jedan od čestih izazova s kojima se suočavaju naručioci prilikom implementacije socijalnih aspekata jeste utvrđivanje koji će se socijalni kriteriji primjenjivati, budući da naručioci obično nemaju ekspertizu u ovoj oblasti.

### Priprema

Direktiva daje vrlo malo informacija koje se posebno tiču provođenja faze koja prethodi oglašavanju konkursa. Direktiva je fokusirana na provođenje procesa nadmetanja u postupku javne nabavke.

U praksi, faza pripreme pruža značajne prilike za uključivanje socijalnih pitanja koja će uticati na cjelokupan proces javne nabavke. Razlog za ovakve prilike jeste da se u fazi pripreme:

- donose ključne strateške odluke o kupovini;
- definira predmet ugovora;

- izrađuje poziv za podnošenje ponuda;
- pripremaju opće i tehničke specifikacije – Direktiva zahtijeva od naručilaca, kad god je to moguće, da definiraju tehničke specifikacije na način koji uzima u obzir kriterij dostupnosti osobama s invaliditetom i da proizvodi i usluge budu tako oblikovani da su dostupni svim korisnicima;
- izrađuju uslovi ugovora.

Ovi elementi su direktno povezani s kasnijim fazama procesa, pa stoga odluke donesene prije početka postupka nabavke mogu imati veliki uticaj. Na primjer, ako se tehničke specifikacije pripremaju uzimajući u obzir odgovarajuće socijalne kriterije, ovi kriteriji onda mogu sačinjavati dio kriterija za ocjenu ponuda i stoga uticati na konačnu odluku o dodjeli ugovora.

#### **Primjer uticaja socijalnih pitanja na odluku o tome šta kupiti:**

Naručilac koji se bavi izgradnjom stanova želi da dodijeli ugovor za prozore s dvostrukim staklima za socijalne stanove. Svjestan je toga da značajan broj zaštićenih radionica širom EU proizvodi prozore s dvostrukim staklima. Odlučuje da ovaj ugovor klasificira kao „rezervisani ugovor“ na osnovu člana 19 i da na taj način ograniči konkurenciju na subjekte koji su u programima zaštićenih radionica/zapošljavanja. Ovakvo ograničavanje konkurencije je naročito dozvoljeno Direktivom.

Prethodne provjere tržišta također mogu pomoći prilikom utvrđivanja, prije početka postupka javne nabavke, rješenja koja imaju potencijal za ispunjavanje socijalnih ciljeva i/ili ciljeva koji se odnose na zapošljavanje. Vidjeti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 32, *Analiza tržišta, prethodne tržišne konsultacije i prethodno uključivanje kandidata/ponuđača*.

#### **Oglašavanje**

Za naručioca je važno da unaprijed odredi da li će i na koji način uvrstiti socijalne aspekte u postupak javne nabavke. Ako naručilac želi da koristi takve aspekte, mora prethodno uputiti na njih u pozivu za učešće u javnoj nabavci i/ili u dokumentaciji o nabavci. Ako tako ne postupi, onda možda neće moći da uključi ta pitanja u nekoj kasnijoj fazi. Na primjer:

- Ako je ugovor rezervisan za zaštićene radionice ili preduzeća u kontekstu zaštićenih programa zapošljavanja, onda ova informacija mora biti navedena u pozivu za podnošenje ponuda, tj. za učešće u javnoj nabavci.
- Prilika za dobijanje ugovora mora biti jasno i precizno opisana. Ako, na primjer, naručilac traži računarsku opremu prilagođenu potrebama osoba s oštećenim vidom, ovaj zahtjev treba stajati u tehničkim specifikacijama tako da to bude jasno privrednim subjektima.
- Ako naručilac traži varijante – koje se mogu odnositi na rješenja koja nose socijalne koristi – onda ovaj zahtjev treba da bude objavljen u pozivu za podnošenje ponuda.
- Minimalne specifikacije koje ponude moraju da zadovolje moraju biti jasno naznačene u specifikacijama.
- Posebni uslovi ugovora moraju biti navedeni u dokumentaciji o nabavci.
- Ako naručilac koristi dozvoljene socijalne aspekte kao kriterije za dodjelu ugovora, onda ovi kriteriji za dodjelu moraju biti naznačeni u pozivu za podnošenje ponuda ili u dokumentaciji o nabavci.

## Izbor

Nakon objavljivanja poziva za učešće u javnoj nabavci naručilac će primati zahtjeve od privrednih subjekata koji žele da učestvuju u postupku i da podnesu ponudu. Naručilac će provesti postupak u kojem će odlučiti s kojim privrednim subjektom će zaključiti ugovor, pod uslovom da ponuđač koji je pobjednik tendera nije isključen u skladu s osnovama za isključenje i da ispunjava kriterije za izbor koje je postavio naručilac.

**Isključenje:** Direktiva propisuje osnove zbog kojih privredni subjekti moraju da budu isključeni ako se dokaže da su krivi za određene prekršaje. Ovi prekršaji uključuju osude zbog učestvovanja u kriminalnoj organizaciji, korupcije, prevare, pranja novca, terorističkih aktivnosti, dječijeg rada i drugih oblika trgovine ljudima.

Direktiva također utvrđuje neobavezujuće osnove na osnovu kojih privredni subjekti mogu biti isključeni. Ove neobavezujuće osnove podrazumijevaju isključenje na osnovu poslovnog prekršaja ili teškog poslovnog prekršaja, koji bi se potencijalno mogli koristiti u vezi sa socijalnim pitanjima. U ovom kontekstu, naručioci imaju mogućnost da isključe privredne subjekte za koje je dokazano da su nepouzdana zbog kršenja obaveza iz oblasti socijalnog i radnog prava.

**Izbor odgovarajućih ponuđača:** Direktiva utvrđuje konačan spisak kriterija za izbor koje naručilac može da primijeni prilikom odabira privrednih subjekata. Postoje ograničenja do koje mjere se socijalni kriteriji za izbor mogu primjenjivati. Direktiva i sudska praksa potvrđuju sljedeće:

- Spisak kriterija je konačan, tj. ne može se više proširivati.
- Ovaj ograničeni spisak kriterija je usko ograničen, s malo prostora za interpretaciju ili manevar.
- Ocjena zasnovana na kriteriju za izbor može se samo odnositi na sposobnost ponuđača da izvrši određeni ugovor koji je predmet javne nabavke.

Veoma je mala vjerovatnoća da se socijalna pitanja mogu uvrstiti u procjenu „ekonomskog i finansijskog stanja“ ponuđača. Stoga se u većini slučajeva socijalna pitanja mogu koristiti kao osnov za neodabiranje određenog ponuđača ako se može smatrati da ova pitanja utiču na „tehničko znanje i/ili profesionalnu sposobnost“ ponuđača.

Dozvoljeno je pitati ponuđača za informacije u vezi sa specifičnim okolnostima, kao što su podaci o relevantnom iskustvu u:

- radu s djecom s posebnim potrebama, u vezi s ugovorom za upravljanje jaslicama;
- proizvodnji hrane za osobe s posebnim zahtjevima ishrane, u vezi s ugovorom za nabavljanje prethodno kuhanih jela za bolnicu.

Za dodatne informacije vidjeti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 7, *Odabir privrednih subjekata*.

## Ocjena ponuda

Naručilac ocjenjuje ponude koje je primio i dodjeljuje ugovor.

Ponuda mora da bude u skladu sa specifikacijama koje je utvrdio naručilac, uključujući i socijalne zahtjeve. Ako ponuda ne zadovoljava sve tražene karakteristike, smatrat će se nepravilnom.

**Posebna pravila o oznakama:** Društvene oznake mogu se koristiti u javnim nabavkama i kao izvor socijalnih kriterija za specifikacije ili u fazi dodjele kao oblik verifikacije.

Naručiocu mogu da zahtijevaju posebne oznake kao sredstvo dokazivanja da radovi, usluge i dobra odgovaraju traženim karakteristikama, pod uslovom da su ispunjeni sljedeći uslovi:

- Zahtjevi za oznakama tiču se samo kriterija koji su u vezi s predmetom ugovora i prikladni su za definiranje karakteristika poslova, dobara ili usluga koji su predmet ugovora.
- Zahtjevi u vezi s oznakama baziraju se na objektivno provjerljivim i nediskriminatornim kriterijima.
- Oznake se utvrđuju u otvorenom i transparentnom postupku u kojem mogu da učestvuju sve relevantne zainteresovane strane, uključujući državne organe, potrošače, socijalne partnere, proizvođače, distributere i nevladine organizacije.
- Oznake su dostupne svim zainteresovanim stranama.
- Zahtjeve za dobijanje oznaka određuje treće lice nad kojim privredni subjekt koji podnosi zahtjev za dobijanje oznake ne može da ostvari odlučujući uticaj.

Naručiocu koji zahtijevaju određene oznake moraju da prihvate sve oznake koje potvrđuju da radovi, dobra ili usluge ispunjavaju uslove za dobijanje ekvivalentnih oznaka.

Ako privredni subjekt očigledno nije imao mogućnosti da nabavi određenu oznaku koju zahtijeva naručilac ili ekvivalentnu oznaku u okviru određenih vremenskih rokova iz razloga koji se ne mogu pripisati tom privrednom subjektu, naručilac mora da prihvati druge adekvatne načine za dokazivanje.

**Kriteriji za dodjelu ugovora:** Naručilac mora da bazira dodjelu ugovora na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude. Naručilac odlučuje kako se određuje ekonomski najpovoljnija ponuda još u fazi planiranja javne nabavke. U tom smislu, naručilac će utvrditi da li će ugovor dodijeliti na osnovu (1) samo cijene, (2) troška ili (3) najboljeg odnosa cijene i kvaliteta. Osnova za dodjeljivanje ugovora mora da bude naznačena u pozivu za podnošenje ponuda.

Moguće je uključiti socijalna pitanja u tendere koji se dodjeljuju samo na osnovu cijene uvrštavanjem relevantnih zahtjeva u tehničke specifikacije i uslove ugovora. Kako je cijena jedini kriterij za dodjelu, nema mogućnosti da se uključe posebni kriteriji koji se odnose na socijalna pitanja.

Kada su socijalni zahtjevi legitimno uključeni u tehničke specifikacije, onda postoji očigledna veza s predmetom ugovora. Također je moguće prenijeti sve ili neke od tehničkih specifikacija u kriterije o dodjeli ugovora. Ovo je slučaj kada naručilac može da predloži dodjelu ugovora na osnovu najboljeg odnosa cijene i kvaliteta, dobijajući time više mogućnosti da uključi socijalna pitanja. Takvi kriteriji omogućavaju komparativnu procjenu nivoa izvršenja koji nudi svaka ponuda u smislu predmeta ugovora, kao što je definirano u tehničkim specifikacijama.

Direktiva utvrđuje otvoreni, ilustrativni spisak kriterija za ocjenu ponuda, koji uključuje reference na socijalne karakteristike. Naručilac ima diskreciono pravo da izabere one kriterije koji će se primjenjivati, uključujući kriterije u vezi sa socijalnim aspektima. Međutim, ovo diskreciono pravo nije neograničeno i ima određena ograničenja. Svi kriteriji za dodjelu koji se



odnose na socijalna pitanja i primjenjuju se u procjenjivanju najboljeg odnosa cijene i kvaliteta moraju da ispunjavaju četiri uslova. Uslovi za dodjelu ugovora moraju:

- da budu povezani s predmetom ugovora;
- da budu konkretno i objektivno mjerljivi;
- da budu prethodno oglašeni/ili da je o njima poslano obavještenje;
- da poštuju propise EU i da budu u skladu s osnovnim načelima jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.

Kriteriji za dodjelu ugovora također se moraju razlikovati od kriterija za izbor.

**Neuobičajeno niska ponuda:** Direktiva dozvoljava naručiocu da odbije neuobičajeno nisku ponudu. Naručilac najprije mora da zahtijeva pismenim putem detalje sastavnih elemenata ponude koje smatra relevantnim. Kada ponuđač ne može da osigura odgovarajuće obrazloženje, naručilac ima pravo da odbije ponudu.

Odbijanje je obavezno u slučajevima kada je naručilac utvrdio da su predložena neuobičajeno niska cijena ili trošak posljedica nepoštovanja obaveznih propisa EU iz oblasti socijalnog i radnog prava (ili nacionalnih propisa koji su u saglasnosti s propisima EU).

## Uslovi ugovora

Uslovi ugovora mogu uključivati klauzule koje se tiču izvršenja ugovora, koje se koriste da bi se preciziralo kako će se ugovor provesti.

Direktiva posebno navodi da naručioci mogu da utvrde posebne uslove koji se odnose na izvršenje ugovora, pod uslovom da su oni:

- povezani s predmetom ugovora;
- navedeni u pozivu za učešće u nabavci ili u dokumentaciji o nabavci;
- da nisu ni direktno ni indirektno diskriminatorni.

Uslovi koji reguliraju izvršenje ugovora mogu naročito da uključuju socijalna pitanja ili pitanja u vezi sa zapošljavanjem.

U skladu sa sudskom praksom Suda pravde Evropske unije (SPEU), uslovi ugovora mogu tokom izvršenja ugovora biti povezani s nabavljanjem ili korištenjem proizvoda fer trgovine (*fair trade* proizvoda). Kriteriji i uslovi u vezi s trgovinom i njenim uslovima mogu se odnositi, na primjer, na *fair trade* porijeklo proizvoda o kojem je riječ i da uključuju zahtjev da se plati minimalna cijena i premijska cijena proizvođačima.

Uslovi izvršenja ugovora također se mogu koristiti da podrže implementaciju mjera za promoviranje jednakosti žena i muškaraca na poslu, povećano učešće žena na tržištu rada i usklađivanje posla i privatnog života.

**Ograničenja primjene ovih uslova tokom postupka javne nabavke:** Uslovi ugovora ne trebaju biti zamaskirani tehničkim specifikacijama, kriterijima za izbor ili kriterijima za ocjenjivanje; kome god da je dodijeljen tender, on treba da ispunjava uslove od početka ugovora. Uslove ugovora ipak treba propisati jasno tako da privredni subjekti koji podnose ponude budu svjesni svih obaveza u ugovoru i da mogu da određuju cijene shodno tome.

Dokaz o ispunjavanju uslova ugovora ne treba tražiti tokom postupka nabavke. Privredni subjekti moraju da prihvate uslove kako bi im ugovor bio dodijeljen.

Uslove ugovora treba koristiti pažljivo i trebalo bi da budu podržani troškovima i dobitima koji su njima obračunati.

### Primjeri potencijalnih ugovora s uslovima koji uključuju socijalna pitanja:

- Ugovor o radovima za obnovu centra mjesne zajednice, s uslovom da 5% radova obave novi učesnici koji su na pripravničkoj praksi ili imaju ugovor o obuci s privrednim subjektom.
- Ugovor za ugostiteljske usluge u staračkom domu, s uslovom da cjelokupno osoblje mora da prođe obuku o različitim zahtjevima ishrane za stare i za osobe s invaliditetom.

## Upravljanje ugovorom

Važan dio upravljanja ugovorom je monitoring kako bi se osiguralo da se ugovor provodi prema dogovoru. Pažljiva izrada specifikacija i uslova ugovora koji bi uključivali socijalne uslove je gubljenje vremena ako naručilac ne provjerava da li se ti zahtjevi ispunjavaju i ako ne preuzima mjere nakon utvrđivanja da ovi zahtjevi nisu ispunjeni.

Poštovanje važećih obaveza iz oblasti socijalnog i radnog prava od izvođača kao i od podizvođača mora da bude osigurano putem adekvatnih akcija od nadležnih državnih organa, kao što su agencije za inspekciju rada, u okviru njihovih odgovornosti i nadležnosti.

## Komunalne djelatnosti

U velikoj mjeri ista pravna pravila važe i na osnovu Direktive o nabavkama u javnom sektoru i na osnovu Direktive o nabavkama u komunalnim djelatnostima.<sup>5</sup> Ove direktive imaju mnogo sličnih ili paralelnih odredaba. SPEU je težio da primjenjuje istu interpretaciju i za naručioce iz javnog sektora i za naručioce iz sektora komunalnih djelatnosti.

Ključna razlika odnosi se na pravila o isključivanju i izboru privrednih subjekata, gdje su odredbe u Direktivi o nabavkama u komunalnim djelatnostima manje detaljne i manje preskriptivne nego odredbe u Direktivi o nabavkama u javnom sektoru.

### Šta Direktiva o nabavkama u komunalnim djelatnostima kaže o socijalnim pitanjima?

Direktiva o nabavkama u komunalnim djelatnostima sadrži niz odredaba koje se odnose posebno na uvrštavanje socijalnih pitanja u postupke javnih nabavki. Ove odredbe odražavaju, u značajnoj mjeri, odredbe iz Direktive o nabavkama u javnom sektoru i one obuhvataju odredbe koje se odnose na rezervisane ugovore za zaštićene radionice i zaštićene programe zapošljavanja. Neke od ključnih razlika prikazane su u nastavku.

### Izbor

**Izbor ponuđača:** Direktiva o nabavkama u komunalnim djelatnostima ne propisuje konačnu listu kriterija koji se primjenjuju za izbor ponuđača. Ovo se u velikoj mjeri razlikuje od pozicije na osnovu Direktive o nabavkama u javnom sektoru, koja daje detaljan i konačan spisak kriterija koji se mogu primijeniti i informacija koje se mogu tražiti.

Prema Direktivi o nabavkama u komunalnim djelatnostima, od naručilaca se traži da prilikom izbora privrednih subjekata primjenjuju „objektivna pravila i kriterije“. Ova objektivna pravila i kriteriji moraju da budu dostupni zainteresovanim privrednim subjektima. Naručioci stoga imaju više fleksibilnosti da uvrste socijalna pitanja u ovu fazu javne nabavke, pod uslovom da se kriteriji odnose na predmet ugovora i na sposobnost privrednog subjekta da izvrši određeni ugovor koji je predmet javne nabavke. Pravila i kriteriji također ne smiju da krše načela Ugovora.

Ista načela za izbor primjenjuju se i na izbor privrednih subjekata koji će učestvovati u

<sup>5</sup> Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama subjekata koji posluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ od 26. februara 2014.

sistemima kvalifikacije.

**Osnove za obavezno isključenje:** Naručilac (subjekt) koji je naručilac iz javnog sektora mora da poštuje odredbe koje zahtijevaju obavezno isključenje privrednih subjekata ako se utvrdi da su krivi za određene prestupe koji obuhvataju osude za učestvovanje u kriminalnoj organizaciji, za korupciju, prevaru, pranje novca, terorističke aktivnosti, dječiji rad i druge oblike trgovine ljudima.

Naručioci koji nisu naručioci iz javnog sektora nisu obavezni da isključe ponuđače iz učestvovanja u postupku javne nabavke na osnovu gore navedenih odredaba.

**Neobavezujuće osnove za isključenje:** Svi naručioci mogu da odaberu da isključe ponuđače na osnovu neobavezujućih osnova za isključenje, ali nisu obavezni da to urade. Neobavezujuće osnove za isključenje uključuju isključenje na osnovu poslovnog prekršaja ili teškog poslovnog prekršaja, pa stoga naručioci imaju mogućnost isključenja privrednih subjekata za koje je dokazano da su nepouzdana uslijed nepoštovanja svojih socijalnih i pravnih obaveza.

### Ocjena ponuda

Naručilac će u fazi planiranja javne nabavke odlučiti kako će dodjeljivati ugovor na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude. „Ekonomski najpovoljnija ponuda“ je definirana na isti način kao i u Direktivi o nabavkama u javnom sektoru i uključuje upućivanje na socijalne aspekte.

Kada se koristi sistem kvalifikacije, od naručioca se još uvijek traži da pozove ponuđače putem poziva za učestvovanje u postupku javne nabavke. Ista načela važe i za primjenu kriterija za ocjenu ponuda.

## Dodatne informacije

### Publikacije

*Public Procurement Training Manual* [Priručnik iz oblasti javnih nabavki] – Modul C5, SIGMA (2015), OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

### Drugi izvori

Web-stranica: Pratite link ka „Promoting the strategic use of green, social and innovative procurement (Promoviranje strateške primjene zelenih, socijalnih i inovativnih javnih nabavki)” i onda odaberite „Social Considerations (Socijalna pitanja)”, [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy/index_en.htm)