



## Javne nabavke

# Uključivanje socijalnih pitanja u postupak javne nabavke

### SADŽAJ

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

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac 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:** promovisanje ekonomije koja je resursno efikasnija, zelenija i konkurentnija;
- **inkluzivni rast:** podsticanje ekonomije visoke zaposlenosti koja daje socijalnu i teritorijalnu koheziju.
- Glavni ciljevi koji obezbeđuju inkluzivni rast su socijalno fokusirani: podsticanje zapošljavanja i podrška mobilnosti radne snage; podsticanje socijalne uključenosti i borba protiv siromaštva; investiranje u obrazovanje, veštine i doživotno učenje; i jačanje institucionalnog kapaciteta i efikasne državne uprave.
- Ne postoji ustaljena definicija „socijalnih pitanja”. Koncept se najlakše razume kroz primere:

### Primeri socijalnih pitanja:

- smanjenje nezaposlenosti
- sprečavanje korišćenja dečjeg rada
- sprečavanje diskriminacije na osnovu rase, religije, invaliditeta, pola ili seksualne orijentacije
- podsticanje dobre prakse zapošljavanja
- smanjenje lokalne nezaposlenosti
- smanjenje socijalne isključenosti
- podsticanje mogućnosti za obuku za mlade ili za ugrožena lica
- olakšavanje pristupa poslu za osobe sa 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 unapredili ove vrste ciljeva šire politike.

Neki od načina na koje naručioци pokušavaju da uvrste socijalna pitanja u procese nabavki (uključujući i neke od gorenavedenih primera) nisu zakonski dozvoljeni na osnovu pravnih tekovina EU (EU *acquis*). Drugi su dozvoljeni pod uslovom da određeni uslovi moraju da budu 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, održivi i inkluzivni 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 opšte politike i onoga što je ostvarivo na osnovu pravnih tekovina EU. Kada se razmatra uvrštavanje socijalnih pitanja, uvek je neophodno razmotriti da li je predloženi pristup u skladu sa 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 sa Ugovorom, kao što kažu i sudska praksa i smernice.

### Lokalne preferencije, cenovne 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 koristile, u prošlosti, da bi se podržalo poslovanje u nerazvijenim regionima, podstaknuo razvoj poslovanja u određenom sektoru, da bi se podržali privredni subjekti koji bi se inače s mukom borili za uspeh u postupcima javnih nabavki, kao i da bi se primenile politike „kupujmo domaće“.

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

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

- Stavljanje na stranu: Određene vrste ugovora ili dati procenat ugovora stavljaju se na stranu kako bi samo određena grupa privrednih subjekata mogla podneti ponude. Te grupe mogu sačinjavati, na primer, samo mala i srednja preduzeća, privredni subjekti sa sedištem u određenom regionu, ili privredni subjekti sa određenom ekspertizom ili strukturama, kao što su radničke i zanatlijske zadruge.
- Regionalna ili nacionalna preferencija cena (šeme preferencije domaćeg): Finansijska prednost se daje određenim tipovima izvođača ili proizvodima koji su proizvedeni u određenoj regiji ili državi. Uobičajen primer je procenat cenovne preferencije dat privrednom subjektu koji se nalazi državi/regionu u kome se nalazi i naručilac. Kada se ponude ocenjuju, cena koju podnosi privredni subjekt iz regiona snižava se za 10%. Sličan pristup ponekad se koristi prilikom procena ponuda za proizvode, gde se prednost po pitanju cene daje proizvodima proizvedenim u državi u kojoj se nalazi naručilac.
- Vraćanje ponude („offer-back“): Postupak konkurentnog tenderskog procesa je sproveden, ali kada su ponude primljene, ugovor se dodeljuje najboljem ponuđaču iz favorizovane grupe ukoliko ona odgovara najboljoj ponudi sveukupno gledano.

Gorenavedeni tipovi mera stvaraju direktnu diskriminaciju i u suprotnosti su sa Ugovorom, a državama članicama nije dozvoljeno da ih koriste.

### Šta Direktiva kaže o socijalnim pitanjima

Direktiva u izvesnoj meri pojašnjava kako naručioci mogu da doprinesu podsticanju inkluzivnog rasta dok istovremeno osiguravaju da mogu da dobiju najbolju vrednost za novac za svoje ugovore.

Postoje dva pristupa koja treba imati na umu:

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

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

Obaveze koje se moraju poštovati su one koje se primenjuju kada se izvode radovi ili pružaju usluga i koje proizilaze iz zakona, propisa, uredbi i odluka, kako na nacionalnom, tako i na nivou EU. Ove obaveze takođe mogu da proishode iz kolektivnih ugovora ili odredbi međunarodnog socijalnog i radnog prava, pod uslovom da su takva pravila, i njihova primena, u skladu sa pravom EU<sup>4</sup>.

Kontrola poštovanja odredbi socijalnog i radnog prava može se izvršiti u svim relevantnim fazama postupka javne nabavke: kada se primenjuju (1) opšta načela koja uređuju izbor učesnika i dodele ugovora, (2) kada se primenjuju kriterijumi za isključivanje, i (3) kada se primenjuju 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 rezervisani 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 „rezervisane ugovore”. Ove ugovore sprovode (1) zaštićene radionice i privredni subjekti koji za glavni cilj imaju socijalnu i profesionalnu integraciju osoba sa invaliditetom ili osoba iz ugroženih grupa (npr. nezaposleni, pripadnici ugroženih manjina ili drugih društveno marginalizovanih grupa); ili (2) u kontekstu zaštićenih programa zapošljavanja, pod uslovom da najmanje 30% zaposlenih u radionicama, privrednim subjektima ili programima čine radnici sa 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 listi Evropske unije* objavljajući 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 dodele ugovora za javnu nabavku ili u određenim partijama samo tih ugovora.

- **Tehničke specifikacije – kriterijumi pristupačnosti za osobe sa invaliditetom:** Za sve nabavke koje su namenjene da ih koriste fizička lica, naručioci treba da, osim u propisno opravdanim slučajevima, odrede tehničke specifikacije tako da se njima uzima u obzir, na primer, kriterijum dostupnosti za osobe sa invaliditetom ili dizajn namenjen svim korisnicima (načelo dostupnosti svim korisnicima).

Dobri primeri gde se tehničke specifikacije mogu tako definisati na ovaj način je naglašavanje da autobusu treba da omogućavaju dobar pristup osobama sa invaliditetom ili zahtevanje da projektovanje tj. dizajn nove biblioteke naročito odgovara potrebama osoba sa ograničenim vidom ili slepima.

<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 organizovanje;
- Konvencija 98. MOR-a o pravu na organizovanje 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 dečjeg 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 sa 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.

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

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

- zapošljavanje onih koji dugo traže posao;
- zapošljavanje više osoba sa invaliditetom nego što to zahteva nacionalno zakonodavstvo;
- zapošljavanje osoba koje imaju određene poteškoće u integrisanju.

Međutim, naručiocima nije dozvoljeno da zahtevaju 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 kriterijumi za dodelu:** Ekonomski najpovoljnija ponuda iz ugla gledišta naručioca može biti određena na osnovu cene ili troška, primenom pristupa isplativosti kao što su troškovi životnog ciklusa, i može da uključuje najbolji odnos cena/kvalitet.

U kontekstu najboljeg odnosa cena/kvalitet, Direktiva daje neiscrpan tj. otvoreni spisak kriterijuma na osnovu kojih naručilac može da bazira svoju odluku o dodeli ugovora za ekonomski najpovoljniju ponudu. Ovaj spisak se naročito odnosi na „socijalne karakteristike” kao kriterijum za dodelu ugovora, a jasno je da se ovi kriterijumi mogu uvrstiti pod uslovom da su u vezi sa predmetom ugovora i da ne daju naručiocu neograničenu slobodu izbora.

## Uključivanje socijalnih pitanja u postupke javnih nabavki

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

### Priprema

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

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

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

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

Ovi elementi su direktno povezani sa kasnijim fazama procesa, pa stoga odluke donesene pre početka postupka nabavke mogu imati veliki uticaj. Na primer, ako se tehničke specifikacije pripremaju uzimajući u obzir odgovarajuće socijalne kriterijume, ovi kriterijumi onda mogu da sačinjavaju deo kriterijuma za ocenu ponuda i stoga da utiču na konačnu odluku o dodeli ugovora.

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

Naručilac koji se bavi izgradnjom stanova želi da dodeli ugovor za prozore sa dvostrukim staklima za socijalne stanove. Svestan je toga da značajan broj zaštićenih radionica širom EU proizvodi prozore sa dvostrukim staklima. Odlučuje da ovaj ugovor klasifikuje 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 provere tržišta takođe mogu pomoći prilikom utvrđivanja, pre početka postupka javne nabavke, rešenja koja imaju potencijal za ispunjavanje socijalnih ciljeva i/ili ciljeva koji se odnose na zapošljavanje. Videti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 32, *Analiza tržišta, prethodne tržišne konsultacije i prethodno uključivanje kandidata/ponuđača*.

#### **Oglašavanje**

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

- 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 primer, naručilac traži računarsku opremu prilagođenu potrebama osobama sa oštećenim vidom, ovaj zahtev treba da stoji u tehničkim specifikacijama tak o da to bude jasno privrednim subjektima.
- Ako naručilac traži varijante – koje se mogu odnositi na rešenja koja nose socijalne koristi - onda ovaj zahtev 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 kriterijume za dodelu ugovora, onda ovi kriterijumi za dodelu 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 zahteve od privrednih subjekata koji žele da učestvuju u postupku i da podnesu ponudu. Naručilac će sprovesti postupak u kome će odlučiti sa kojim privrednim subjektom će zaključiti ugovor, pod uslovom da ponuđač koji je pobednik tendera nije isključen u skladu sa osnovama za isključenje i da ispunjava kriterijume za izbor koje je postavio naručilac.

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

Direktiva takođe utvrđuje neobavezujuće osnove sna osnovu kojih privredni subjekti mogu biti isključeni. Ove neobavezujuće osnove podrazumevaju 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 nepouzdati zbog kršenja obaveza iz oblasti socijalnog i radnog prava.

**Izbor odgovarajućih ponuđača:** Direktiva utvrđuje konačan spisak kriterijuma za izbor koje naručilac može da primeni prilikom odabira privrednih subjekata. Postoje ograničenja do koje mere se socijalni kriterijumi za izbor mogu primenjivati. Direktiva i sudska praksa potvrđuju sledeće:

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

Veoma je mala verovatnoća da se socijalna pitanja mogu uvrstiti u procenu „ekonomskog i finansijskog stanja” ponuđača. Stoga u većini slučajeva socijalna pitanja se mogu koristiti kao osnov za neodabiranje određenog ponuđača ukoliko 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 sa decom sa posebnim potrebama, u vezi sa ugovorom za upravljanje jaslicama;
- proizvodnja hrane sa osobe sa posebnim zahtevima ishrane, u vezi sa ugovorom za nabavljanje prethodno kuvanih jela za bolnicu.

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



## Ocena ponuda

Naručilac ocenjuje ponude koje je primio i dodeljuje ugovor.

Ponuda mora da bude u skladu sa specifikacijama koje je utvrdio naručilac, uključujući i socijalne zahteve. Ukoliko ponuda ne zadovoljava sve tražene karakteristike, smatraće se nepravilnom.

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

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

- Zahtevi za oznakama tiču se samo kriterijuma koji su u vezi sa predmetom ugovora i prikladni su za definisanje karakteristika poslova, dobara ili usluga koji su predmet ugovora.
- Zahtevi u vezi sa oznakama baziraju se na objektivno proverljivim i nediskriminatornim kriterijumima.
- 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.
- Zahteve za dobijanje oznaka određuje treće lice nad kojim privredni subjekt koji podnosi zahtev za dobijanje oznake ne može da ostvari odlučujući uticaj.

Naručiocu koji zahtevaju 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 zahteva 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.

**Kriterijumi za dodelu ugovora:** Naručilac mora da bazira dodelu 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 dodeliti na osnovu (1) samo cene, (2) troška, ili (3) najboljeg odnosa cena/kvalitet. Osnova za dodeljivanje ugovora mora da bude naznačena u pozivu za podnošenje ponuda.

Moguće je uključiti socijalna pitanja u tendere koji se dodeljuju samo na osnovu cene uvrštavanjem relevantnih zahteva u tehničke specifikacije i uslove ugovora. Kako je cena jedini kriterijum za dodelu, nema mogućnosti da se uključe posebni kriterijumi koji se odnose na socijalna pitanja.

Kada su socijalni zahtevi legitimno uključeni u tehničke specifikacije, onda postoji očigledna veza sa predmetom ugovora. Takođe je moguće preneti sve ili neke od tehničkih specifikacija u kriterijume o dodeli ugovora. Ovo je slučaj kada naručilac može da predloži dodelu ugovora na osnovu najboljeg odnosa cena/kvalitet, dobijajući time više mogućnosti da uključi socijalna pitanja. Takvi kriterijumi omogućavaju komparativnu procenu nivoa izvršenja koji nudi svaka ponuda u smislu predmeta ugovora, kao što je definisano u tehničkim specifikacijama.

Direktiva utvrđuje otvoreni, ilustrativni spisak kriterijuma za ocenu ponuda, koji uključuje reference na socijalne karakteristike. Naručilac ima diskreciono pravo da izabere one kriterijume koji će se primenjivati, uključujući kriterijume u vezi sa socijalnim aspektima. Međutim, ovo diskreciono pravo nije neograničeno i ima izvesna ograničenja. Svi kriterijumi za



dodelu koji se odnose na socijalna pitanja i primenjuju se u procenjivanju najboljeg odnosa cena/kvalitet, moraju da ispunjavaju četiri uslova. Uslovi za dodelu ugovora moraju:

- da budu povezani sa predmetom ugovora;
- da budu konkretno i objektivno merljivi;
- da budu prethodno oglašeni/ili da je o njima poslato obaveštenje;
- da poštuju propise EU i da budu u skladu sa osnovnim načelima jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.

Kriterijumi za dodelu ugovora takođe se moraju razlikovati od kriterijuma za izbor.

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

Odbijanje je obavezno u slučajevima kada je naručilac utvrdio da su predložena neuobičajeno niska cena ili trošak posledica nepoštovanja obaveznih propisa EU iz oblasti socijalnog i radnog prava (ili nacionalnih propisa koji su u saglasnosti sa 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 sprovesti.

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

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

Uslovi koji regulišu 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 biti povezani, tokom izvršenja ugovora, sa nabavljanjem ili korišćenjem proizvoda fer trgovine (*fair trade* proizvoda). Kriterijumi i uslovi u vezi sa trgovinom i njenim uslovima mogu se odnositi, na primer, na *fair trade* poreklo proizvoda o kome je reč i da uključuju zahtev da se plati minimalna cena i premijska cena proizvođačima.

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

**Ograničenja primene ovih uslova tokom postupka javne nabavke :** Uslovi ugovora ne treba da budu zamaskirani tehničkim specifikacijama, kriterijumima za izbor ili kriterijumima za ocenjivanje; kome god da je dodeljen tender, on treba da ispunjava uslove od početka ugovora. Uslove ugovora ipak treba propisati jasno tako da privredni subjekti koji podnose ponude budu svesni svih obaveza u ugovoru i da mogu da određuju cene shodno tome.

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

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

### Primeri potencijalnih ugovora sa uslovima koji uključuju socijalna pitanja:

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

## Upravljanje ugovorom

Važan deo upravljanja ugovorom je monitoring kako bi se osiguralo da se ugovor sprovodi prema dogovoru. Pažljiva izrada specifikacija i uslova ugovora koji bi uključivali socijalne uslove je gubljenje vremena ako naručilac ne proverava da li se ti zahtevi ispunjavaju i ako ne preuzima mere nakon utvrđivanja da ovi zahtevi nisu ispunjeni.

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

## Komunalne delatnosti

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

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

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

Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima sadrži niz odredaba koje se odnose posebno na uvrštavanje socijalnih pitanja u postupke javnih nabavki. Ove odredbe odražavaju, u značajnoj meri, 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 delatnostima ne propisuje konačnu listu kriterijuma koji se primenjuju za izbor ponuđača. Ovo se u velikoj meri razlikuje od pozicije na osnovu Direktive o nabavkama u javnom sektoru, koja daje detaljan i konačan spisak kriterijuma koji se mogu primeniti i informacija koje se mogu tražiti.

Prema Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima, od naručilaca se traži da, prilikom izbora privrednih subjekata, primenjuju „objektivna pravila i kriterijume”. Ova objektivna pravila i kriterijumi 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 kriterijumi odnose na predmet ugovora i na sposobnost privrednog subjekta da izvrši određeni ugovor koji je predmet javne nabavke. Pravila i kriterijumi takođe ne smeju da krše načela Ugovora.

<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.

Ista načela za izbor primenjuju se i na izbor privrednih subjekata koji će učestvovati u sistemima kvalifikacije.

**Osnove za obavezno isključenje:** Naručilac (subjekat) koji je naručilac iz javnog sektora mora da poštuje odredbe koje zahtevaju obavezno isključenje privrednih subjekata ukoliko se utvrdi da su krivi za određene prestupe, koji obuhvataju osude za učestvovanje u kriminalnoj organizaciji, za korupciju, prevaru, pranje novca, terorističke aktivnosti, dečiji 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 gorenavedenih 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 usled nepoštovanja svojih socijalnih i pravnih obaveza.

### Ocena ponuda

Naručilac će odlučiti, u fazi planiranja javne nabavke, kako će dodeljivati ugovor na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude. „Ekonomski najpovoljnija ponuda” je definisana 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 uvek traži da pozove ponuđače putem poziva za učestvovanje u postupku javne nabavke. Ista načela važe i za primenu kriterijuma za ocenu 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

Veb-stranica: Pratite link ka „Promoting the strategic use of green, social and innovative procurement (Promovisanje strateške primene zelenih, socijalnih i inovativnih javnih nabavki)” i ondo daberite „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)