socialplatform



JAVNA NABAVA ZA DRUŠTVENI RAZVOJ

Vodič kroz Direktivu Europske unije o javnoj nabavi



Publikacija je izrađena uz financijsku pomoć Europske komisije. Publikacija odražava isključivo stavove autora te se Europska komisija ne može smatrati odgovornom za bilo kakvo korištenje informacija sadržanih u publikaciji.

Studeni 2015.

Dizajn publikacije - Emily Sadler: www.emilysadler.com

O nama

Socijalna platforma je najveći savez organizacija civilnog društva koji se bori za socijalnu pravdu i participativnu demokraciju u Europi. Sastoji se od 48 paneuropskih mreža organizacija civilnog društva. Zalaže se za to da se politike Europske unije razvijaju u partnerstvu s ljudima na koje se odnose. Pritom je važno poštivati temeljna prava, poticati solidarnost i unaprjeđivati kvalitetu života.

Sadržaj

UVOD 4

GLAVNE PORUKE 5
ULOGA EUROPSKE UNIJE 6

PODRUČJE PRIMJENE DIREKTIVE 7

REZERVIRANI UGOVORI 8

ČLANAK 20. I UVODNA IZJAVA 36. – REZERVIRANI UGOVORI 8

DRUŠTVENI ASPEKTI 12

GLAVNE FAZE PROCESA NABAVE 12
ČLANAK 18.2. I UVODNE IZJAVE 37.–40. – OBVEZUJUĆA SOCIJALNA KLAUZULA 13
ČLANAK 42. I UVODNA IZJAVA 74. – TEHNIČKE SPECIFIKACIJE 14
ČLANAK 67. I UVODNE IZJAVE 97.–99. – KRITERIJI ZA ODABIR PONUDE 16
ČLANAK 70. I UVODNE IZJAVE 98.–99. – UVJETI ZA IZVRŠENJE UGOVORA 18

KORISNICI SOCIJALNIH USLUGA NA PRVOM MJESTU 20

ČLANAK 74. I PRILOG XIV. – DODJELA UGOVORA ZA DRUŠTVENE I DRUGE POSEBNE USLUGE 20
ČLANAK 75. – OBJAVA OBAVIJESTI 20
ČLANAK 76. I UVODNA IZJAVA 114. – NAČELA DODJELE UGOVORA ZA SOCIJALNE I ZDRAVSTVENE USLUGE 21
ČLANAK 77. – REZERVIRANI UGOVORI ZA ODREĐENE USLUGE 24

LITERATURA 26

ZAKONODAVSTVO 26
ČLANCI I KNJIGE 26
INTERNETSKI IZVORI 27

ZAHVALE 28



UVOD

Javna nabava za društveni razvoj: vodič kroz Direktivu Europske unije o javnoj nabavi

Nova Direktiva o javnoj nabavi (2014/24/EU) stupila je na snagu 17. travnja 2014. godine. Zemlje članice Europske unije trebaju prenijeti Direktivu u nacionalno zakonodavstvo do 18. travnja 2016. godine.

Iako Direktiva ugovornim tijelima omogućuje postizanje društvenih i ekoloških ciljeva, oni ih nisu nužni slijediti. Zbog štetnog utjecaja ekonomske krize na usluge te posljedičnih rezova u državnim proračunima, države članice ne smiju propustiti ovu zlatnu priliku za povećanje kvalitete i učestalosti pružanja usluga.

Ovaj je vodič namijenjen predstavnicima država članica kao pomoć pri prijenosu Direktive te ugovornim tijelima kao pomoć u njenoj provedbi. Namjera je ovog vodiča također da društvenim poduzećima i pružateljima neprofitnih socijalnih i zdravstvenih usluga olakša razumijevanje Direktive.

S ciljem iskorištavanja društvenih prednosti koje Direktiva nudi, usredotočili smo se na sljedeća tri područja:

1. Rezervirani ugovori za poduzetnike koji potiču društvenu i profesionalnu integraciju osoba s invaliditetom i osoba u nepovoljnom položaju.
2. Društveni aspekti kao nit vodilja kroz proces nabave.
3. Stvaranje učinkovitih postupaka za odabir ponuda za pružanje socijalnih i zdravstvenih usluga koji će se temeljiti na potrebama korisnika.



GLAVNE PORUKE

1. **Poticati vrednovanja ponuda na temelju najboljeg omjera cijene i kvalitete, posebno onih koje se odnose na socijalne i zdravstvene usluge:** odnos cijene usluge i njezine korisnosti ne ogleda se samo kroz financijsku dobit – društvena i okolišna dobit je jednako važna, ako ne i važnija.

2. **Zemlje članice bi trebale uključiti odredbe o rezerviranim ugovorima (članak 20.) u nacionalno zakonodavstvo:** ugovorna bi tijela zatim trebala pojedine natječaje namijeniti zaštitnim radionicama i poduzećima čiji je glavni cilj radna integracija osoba s invaliditetom i osoba u nepovoljnom položaju.

3. **Poduzećima društvene ekonomije omogućiti rezervirane ugovore za pružanje socijalnih usluga:** Europska bi komisija i zemlje članice trebale obavijestiti ugovorna tijela o mogućnostima nastavka uspješne suradnje s tim poduzećima i nakon trogodišnjeg razdoblja.

4. **U svim državama članicama razviti podupiruće mehanizme, poput onih koje nudi SAW-B[1] u Belgiji, namijenjene ugovornim tijelima, poduzećima društvene ekonomije i tvrtkama:** takvi bi im mehanizmi trebali pomoći u ostvarivanju održivog razvoja te socijalnih i ekoloških potencijala Direktive.

5. **Ugovorna bi tijela trebala, kada je to moguće, sklopiti ugovore u obliku odvojenih grupa** kako bi se organizacijama civilnog društva, poduzećima društvene ekonomije te malim i srednjim poduzećima olakšalo sudjelovanje u procesu javne nabave.

1. U Belgiji je federacija organizacija društvene ekonomije, Solidarite des alternative Wallonnes (SAW-B), razvila nekoliko programa i alata namijenjenih širenju socijalnih klauzula u postupcima javne nabave (sastanci s javnim kupcima i lokalnim društvenim poduzećima, helpdesk usluge i savjetovanja za ugovorna tijela o tome kako upravljati društvenim aspektima u javnoj nabavi).



ULOGA EUROPSKE UNIJE

Iako su zemlje članice počele usvajati Direktivu, uloga Europske unije tu ne završava. Europska komisija treba nastaviti pružati pomoć zemljama članicama tijekom ove faze, dok će ugovornim tijelima trebati pomoć tijekom faze provedbe. Europska komisija treba:

1. Omogućiti uključivanje relevantnih dionika u tematske sastanke s predstavnicima zemalja članica koji rade na prijenosu Direktive. Ovo se odnosi na organizacije civilnog društva, predstavnike društvene ekonomije, neprofitne pružatelje usluga i predstavnike korisnika.
2. Prikupiti, razmijeniti i širiti u zemljama članicama primjere dobre prakse društveno odgovorne javne nabave.
3. U partnerstvu s državama članicama te s organizacijama civilnog društva (poput poduzeća društvene ekonomije) osmisliti i provesti prilagođene programe obuke za ugovorna tijela.
4. Izraditi standardne obrasce za slanje obavijesti o nadmetanju, prethodnih informacijskih obavijesti i obavijesti o dodjeli ugovora u pristupačnom formatu radi osiguravanja dostupnosti postupaka i dokumenata javne nabave.
5. Ažurirati "Vodič za primjenu pravila Europske unije o državnim potporama, javnoj nabavi i domaćem tržištu za usluge od općeg gospodarskog interesa, a posebno za socijalne usluge od općeg interesa".



PODRUČJE PRIMJENE

Članak 1., članak 4., uvodna izjave 6. i 114. te Prilog XIV.

Članak 1. Direktive definira njezin predmet i područje primjene: pravila o postupcima nabave koju provode javni naručitelji vezana uz javne ugovore te projektne natječaje. Članak 4. definira pragove vrijednosti za koje se Direktiva primjenjuje. Usluge popisane u Prilogu XIV. podliježu jednostavnijim pravilima (članci 74. - 77.) u odnosu na usluge obuhvaćene cjelokupnom direktivom.

Svaka tvrdnja kako Direktiva stvara poticajno okruženje za privatizaciju, organiziranje ili financiranje javnih usluga nije istinita. To je jasno istaknuto u uvodnim izjavama 5. i 114. Članak 1.4. navodi da države članice imaju slobodu da u skladu s pravom Europske unije same odrede usluge koje smatraju uslugama od općeg gospodarskog interesa te načine na koje bi se one trebale organizirati i financirati. Isto tako, Direktiva ne utječe na odluku tijela javne vlasti kako i u kojoj mjeri žele sami vršiti javne funkcije u skladu s člankom 14. UFEU-a i Protokolom br. 26.

Kako članak 1.4. navodi samo usluge od općeg gospodarskog interesa, to znači da su negospodarske usluge od općeg interesa u potpunosti isključene iz područja primjene Direktive. Uvodna izjava 6. također potvrđuje da negospodarske usluge od općeg interesa ne bi trebale biti obuhvaćene područjem primjene Direktive.

Osim toga, članak 1.5. i uvodna izjava 6. navode da Direktiva ne utječe na načine na koje države članice organiziraju svoje sustave socijalnog osiguranja. Prilog XIV. popisuje obvezne usluge socijalnog osiguranja među uslugama koje će se nabavljati postupkom javne nabave prema člancima 74. - 77. To treba tumačiti tako da se članci 74. - 77. primjenjuju kada su usluge socijalnog osiguranja organizirane kao usluge od općeg gospodarskog interesa te kada su nabavljene putem ugovora o javnoj nabavi.

Javni ugovori za socijalne usluge i druge posebne usluge navedene u Prilogu XIV., a čija je vrijednost jednaka ili veća od 750.000,00 € (prag naveden u članku 4. (d)) podliježu člancima 74. - 77. Direktive. To je takozvani „lakši režim“ za socijalne i zdravstvene usluge.

Važno je istaknuti da uvodna izjava 114. daje državama članicama te nadležnim tijelima slobodu samostalnog pružanja usluga kao što su određene socijalne, zdravstvene i obrazovne usluge. Takve usluge mogu se organizirati samostalno bez postupka javne nabave, primjerice financiranjem takvih usluga ili dodjelom ovlaštenja svim gospodarskim subjektima koji ispunjavaju uvjete koje je unaprijed odredio javni naručitelj. Države članice mogu odabrati pružatelje usluga na temelju slobodne odluke pod uvjetom da nacionalni postupci osiguravaju transparentnost i jednako postupanje prema svim gospodarskim subjektima.

Kada javni naručitelji odluče nabaviti socijalne ili zdravstvene usluge navedene u Prilogu XIV., te ako je iznos ugovora jednak ili veći od 750.000,00 €, trebaju se primjenjivati pravila utvrđena u člancima 74. - 77. Direktive.



REZERVIRANI UGOVORI

Postizanje društvene i profesionalne integracije osoba s invaliditetom i osoba u nepovoljnom položaju

Rezervirani ugovori u postupcima javne nabave nude konkretne mogućnosti podrške za društvenu i profesionalnu integraciju osoba s invaliditetom te osoba u nepovoljnom položaju.

Neke zemlje članice imaju postojeće zakone koji obvezuju poslodavce iz javnog i privatnog sektora da zaposle određeni postotak osoba s invaliditetom[2]. Međutim, službena statistika[3] pokazuje da tvrtke često radije plate kaznu umjesto da u skladu s navedenim zakonima zaposle osobe s invaliditetom. Takva praksa čini integraciju osoba s invaliditetom na tržište rada izuzetno teškom. Trenutno ne postoje slični zakoni usmjereni poticanju profesionalne integracije osoba u nepovoljnom položaju. Iz tih je razloga prenošenje članka 20. od najveće važnosti.

ČLANAK 20. I UVODNA IZJAVA 36. – REZERVIRANI UGOVORI

PREPORUKE ZEMLJAMA ČLANICAMA

Iako članak 20. nije pravno obvezujući, zemljama članicama preporučamo da ga primjene. Ukoliko se usvoji, taj će članak omogućiti javnim naručiteljima otvaranje pojedinih postupaka nadmetanja za kupnju robe, radova ili usluga isključivo zaštitnim radionicama i gospodarskim subjektima čiji je glavni cilj integracija osoba s invaliditetom i osoba u nepovoljnom položaju. Na taj će način zemlje članice i javni naručitelji jamčiti učinkovitiju i održiviju integraciju navedenih osoba. Jednako tako, to će poboljšati ekonomske rezultate zaštitnih radionica i ostalih ekonomskih subjekata.

Revidirana Direktiva uključuje osobe u nepovoljnom položaju i osobe s invaliditetom u područje primjene rezerviranih ugovora. Trenutni zahtjev traži da samo 30% zaposlenika pripada tim

2. Na primjer, u Italiji zakon od 12. ožujka 1999., br. 68: "Propisi za prava na rad osoba s invaliditetom"; u Francuskoj zakon od 11. veljače 2005. o "jednakim pravima i mogućnostima, sudjelovanju i državljanstvu osoba s invaliditetom".
3. Na primjer, u Italiji u 2012. godini 41.304 osoba s invaliditetom nisu zaposlene u tvrtkama koje proizlaze iz povrede Zakona 68/1999. Ova informacija se posebno odnosi na tvrtke s više od 50 zaposlenih. Izvor: Zastupnički dom, "Izvješće o provedbi zakona kojim se uređuju pravila za pravo na rad osoba s invaliditetom (2012. - 2013.)", str. 44.





dvjema kategorijama umjesto 50% kao u Direktivi iz 2004. godine.

Uvodna izjava 36. pokazuje na koji se način mogu tumačiti „osobe u nepovoljnom položaju“ - kao nezaposlene osobe, članovi manjina u nepovoljnom položaju ili ostalih društveno marginaliziranih skupina. Države članice trebaju ovaj pojam vrlo diskrecijski tumačiti radi uključivanja svih kategorija ljudi koji se suočavaju s društvenom isključenosti te ga trebaju prilagoditi svome nacionalnom kontekstu i potrebama.

Zaštićena radna mjesta i zaštitne radionice ne smiju se koristiti kao istoznačnice. Zaštićena radna mjesta generalno znače zapošljavanje u zaštićenim uvjetima, u kojima zaposlenici dobivanju puni iznos plaće i pristup programu socijalne zaštite. Zaštitne radionice obično znače uključivanje osoba s invaliditetom kroz rad u zaštićenim okružjima; u ovom slučaju radnici nemaju status punopravnog zaposlenika te stoga nisu obuhvaćeni istim pravilima i propisima. Oba ipak treba tumačiti u skladu s definicijom Europske komisije u Općim skupnim izuzećima uredbe: zapošljavanje u poduzeću u kojem barem 30% zaposlenih čine radnici s poteškoćama.[4]

Zaštićeni programi zapošljavanja ne smiju se tumačiti kao „zapošljavanje uz podršku“. Zapošljavanje uz podršku je program koji podržava puno zapošljavanje osoba s invaliditetom ili drugih skupina u nepovoljnom položaju na otvorenom tržištu rada, a ne u zaštićenim uvjetima. Podupiruće mjere moraju uključivati pomoć radniku prije zapošljavanja, tijekom zapošljavanja i nakon zapošljavanja. One moraju uključivati i podršku poslodavcu. Ključnu ulogu u tome procesu ima funkcija trenera za zapošljavanje. Zapošljavanje uz podršku usmjereno je na tuđe sposobnosti, a ne invaliditet, s naglaskom na zapošljavanje, a ne na pokretanje i preživljavanje.[5]

PREPORUKE UGOVORNIM TIJELIMA

Članak 20. omogućuje naručiteljima da izravno podrže rad i pruže priliku za zapošljavanje osobama s invaliditetom i osobama u nepovoljnom položaju koje žive u njihovim zajednicama.

Tijekom provjere i ocjene uvjeta za sudjelovanje ponuditelja, javni bi naručitelji trebali provjeriti da se integracija osoba s invaliditetom i osoba u nepovoljnom položaju navodi kao primarna misija u statutima ili drugim statutarnim dokumentima organizacija koje sudjeluju u kandidacijskom postupku. U ovu kategoriju spadaju poduzeća društvene ekonomije. Naručitelji bi prilikom izrade dokumentacije trebali uključiti kvalitetu projekata socijalne integracije kao glavni kriterij postavljen pred ponuditelja. To će spriječiti da ugovore dobivaju poduzeća koja zapošljavaju osobe s invaliditetom i osobe u nepovoljnom položaju samo za razdoblje važenja ugovora.

4. Uredba Europske komisije br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. proglašava određene kategorije potpora kompatibilnim s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora, članak 2. (100.).
5. Europska komisija, Izvješće studije “Zapošljavanje uz podršku za osobe s invaliditetom u EU i EFTA - EEA”, svibanj 2011., str. 7.

PRIMJERI DOBRE PRAKSE

Slučaj 1. Rezervirani ugovor o uslugama čišćenja općinske zgrade u Italiji

Država	Italija
Ugovorno tijelo	Općina Gabicce Mare
Predmet ugovora	Usluge čišćenja općinske zgrade
Iznos	190.000,00 € (ispod praga EU)
Trajanje	4 godine
Karakteristike poziva	Rezervirani ugovori: pozivanje na članak 52. o "rezerviranim ugovorima" talijanske Zakonodavne uredbe 163/2006 i na "B" tip socijalnih zadruga koje po zakonu moraju zapošljavati najmanje 30% osoba u nepovoljnom položaju.[6] Društvene komponente: uključene u kriterije odabira. Korištenje ekonomski najpovoljnije ponude (30% bodova s obzirom na gospodarsku ponudu i 70% bodova s obzirom na tehničku ponudu): » 5 bodova - dokazano iskustvo u području » 15 bodova - dokazani uspostavljeni odnosi u lokalnom području (ugovori s lokalnim vlastima, broj lokalnih osoba u nepovoljnom položaju uključenih na tržište rada) » 15 bodova - projekt radne integracije osoba u nepovoljnom položaju » 6 bodova - organizacijska struktura ponuditelja » 9 bodova - organizacija, kvalifikacije i iskustvo osoblja izvršitelja » 16 bodova - stvaranje stabilnih radnih mjesta za osobe u nepovoljnom položaju » 4 boda - korisne dodatne usluge i prijedlozi za poboljšanje usluge

6. Zakon br. 381 o socijalnim zadrugama, studeni 1991.

Slučaj 2. Uredba Gradskog vijeća kojom se utvrđuju obveze za ugovorna tijela u vezi odgovorne javne nabave s obzirom na društvene i okolišne kriterije u Španjolskoj

Država	Španjolska
Ugovorno tijelo	Gradsko vijeće Barcelone[7]
	Ovom uredbom Gradsko vijeće Barcelone zahtijeva od svojih ugovornih tijela korištenje rezerviranih ugovora i društvenih (i okolišnih) aspekata u kriterijima za dodjelu i klauzulama o izvršenju ugovora.
	Uredba propisuje obvezu organizacije ograničenih natječajnih postupaka za određene vrste ugovora za nabavu radova, roba i usluga namijenjenih sljedećim 3 vrstama gospodarskih subjekata: Specijalni centri rada, društvena poduzeća za radnu integraciju i neprofitne organizacije čija je svrha zapošljavanje ili društvena integracija osoba na rubu društvene isključenosti. Rezervirani ugovori namijenjeni društvenim poduzećima za radnu integraciju i neprofitnim organizacijama primjenjuju se isključivo na manje ugovore i/ili kada se koristi pregovarački postupak bez prethodne objave. Rezervirani ugovori namijenjeni specijalnim centrima rada mogu se primijeniti bez obzira na iznos ugovora i na postupak.
	Uredba zahtijeva da nadležna ugovorna tijela argumentiraju razloge zbog koji smatraju da ugovor nije primjeren društvenim klauzulama i ograničenim natječajnim postupcima namijenjenima gospodarskim subjektima koji rade na društvenoj i profesionalnoj integraciji osoba u nepovoljnom položaju. Stoga se korištenje rezerviranih ugovora i uključivanje socijalnih klauzula smatra pravilom, a ne iznimkom.
	Ova Uredba također obvezuje ugovorna tijela na korištenje društvenih aspekata.

7. Gradsko vijeće Barcelone, Uredba 15. ožujka 2013; vidi web stranicu:
8. Specijalni centri rada utvrđeni su člankom 42. španjolskog Zakona 13/1982. Oni se mogu definirati kao centri u javnom ili privatnom vlasništvu čiji je glavni cilj olakšati osobama s invaliditetom pristup tržištu rada u zaštićenom okruženju, uključujući ih posljedično u obične tvrtke. Najmanje 70% zaposlenika koji rade u tim centrima moraju biti osobe s invaliditetom.



DRUŠTVENI ASPEKTI

Nit vodilja kroz proces javne nabave

Ugovorna tijela mogu postupak javne nabave koristiti ne samo za nabavu potrebnog već i za postizanje održivog razvoja te ostvarivanje socijalnih i okolišnih ciljeva. Društveni i okolišni aspekti važan su alat za postizanje tih ciljeva.

Primjer društvenih i okolišnih aspekata: javni naručitelj nabavlja usluge autobusnog prijevoza te izgradnju cesta i mostova kako bi poboljšao javni prijevoz. Naručitelj može također odlučiti da izvođač treba zaposliti određeni postotak radnika pripadnika etničkih manjina, odnosno da usluge prijevoza autobusom moraju ograničiti emisije plinova do određene razine.

GLAVNE FAZE POSTUPKA NABAVE

» **Definiranje predmeta ugovora:** ugovorno tijelo odlučuje što želi kupiti (proizvode ili radove) ili koje usluge želi primiti. Ugovorno tijelo također može odlučiti želi li uključiti društvene (i okolišne) aspekte. Društveni se (i okolišni) kriteriji moraju izravno odnositi na predmet ugovora. Oni ne mogu navoditi općenite kriterije za ponuditelje, kao što je npr. zahtjev za postojanjem politika jednakih mogućnosti.

» **Izrada tehničkih specifikacija:** javni naručitelj određuje tražene karakteristike proizvoda, rada ili usluga koje želi kupiti. Ponude koje ne ispunjavaju sve tehničke specifikacije se odbijaju.

» **Definiranje kriterija za odabir ponuda:** nova Direktiva predviđa 3 kriterija za odabir ponuda: najniža cijena, najniži trošak i najbolji omjer cijene i kvalitete (nazvan „ekonomski najpovoljnija ponuda – MEAT“ u Direktivi iz 2004. godine). Slijedom navedenog, različite kombinacije kriterija imaju različitu težinu.

› Ako se koristi najniža cijena ili najniži trošak, u obzir se uzimaju samo financijski aspekti ugovora.

› Ako se umjesto toga koristi „najbolji omjer cijene i kvalitete“, društveni se aspekti mogu uključiti u kriterije za odabir ponude. Oni se prilikom procjene kriterija moraju vrednovati zajedno s cijenom ili troškovima te s drugim kriterijima kao što su kvaliteta i zaštita okoliša.

» **Definiranje klauzula o izvršenju ugovora:** ova završna faza nije obvezna. Ona definira izvršavanje ugovora. Te klauzule mogu uključivati socijalne i ekološke aspekte.



Najčešća uporaba društvenih aspekata odnosi se na zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih osoba i provođenjem mjera osposobljavanja za nezaposlene ili mlade osobe tijekom trajanja ugovora.

Vodič [9] Europske komisije „Kupovati društveno“ donosi neiscrpan popis društvenih aspekata. Oni uključuju promicanje mogućnosti zapošljavanja, osiguravanje dostojanstvenog rada, poštivanje socijalnih i radnih prava, uključujući jednakost spolova i zabranu diskriminacije, podupiranje društvenog uključivanja, promicanje organizacija socijalne ekonomije, garantiranje dostupnosti osobama s invaliditetom te dostupnost za sve korisnike.

ČLANAK 18.2. I UVODNE IZJAVE 37.–40. – OBVEZUJUĆA SOCIJALNA KLAUZULA

Prema ovom članku države članice poduzimaju odgovarajuće mjere kako bi osigurale da gospodarski subjekti udovoljavaju primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava određenog pravom Unije, nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili međunarodnim sporazumima – poput konvencija Međunarodne organizacije rada – popisanima u Prilogu X. To je temelj društveno odgovorne javne nabave.

PREPORUKE ZEMLJAMA ČLANICAMA I UGOVORNIM TIJELIMA

Članak 18.2 pravno je obvezujući te ga treba tumačiti zajedno s uvodnim izjavama 37. – 40.: obveze koje se odnose na mjesto na kojem se izvode radovi ili pružaju usluge.

Primjena zakona obuhvaćena obvezujućom socijalnom klauzulom treba biti na snazi za vrijeme roka definiranog ugovorom. Međutim, to ni na koji način ne bi trebalo spriječiti primjenu odredaba i uvjeta zapošljavanja koji su povoljniji za radnika (uvodna izjava 37.).

Potrebno je pozivanje na članak 18.2 u djelu tehničkih specifikacija (članak 42.). Preporučuju se unakrsne reference u dodjeli ugovora (članak 56.), osnovama za isključenje (članak 57. i 59.), izuzetno niskim ponudama (članak 69.) i podugovaranju (članak 71.).

9. Europska komisija, “Kupovati društveno – Vodič za uvođenje društvenih aspekata u javnu nabavu”, str. 7. - 9.





ČLANAK 42. I UVODNA IZJAVA 74. – TEHNIČKE SPECIFIKACIJE

PREPORUKE ZEMLJAMA ČLANICAMA

Jedini društveni aspekti koji mogu biti uključeni u tehničke specifikacije odnose se na kriterij dostupnosti osobama s invaliditetom te načelo dostupnosti za sve korisnike.

Dostupnost za sve korisnike znači „izradu proizvoda i okoliša koji trebaju u najvećoj mogućoj mjeriti biti korisni svim ljudima, bez potrebe za prilagodbom ili specijaliziranom izradom“.[10]

Na razini Europske unije razvijen je standard koji uključuje dostupnost za sve korisnike u svim relevantnim standardizacijskim inicijativama. Također je razvijen standard o dostupnosti izgrađenog okoliša.[11] Tako dugo dok ti standardi Europske unije nisu usvojeni, javni naručitelji mogu tijekom izrade tehničkih specifikacija kao koristan izvor koristiti načela univerzalnog dizajna koja je razvio Centar za univerzalni dizajn[12] na Sveučilištu „North Carolina“.

U slučaju informacijskih i komunikacijskih tehnologija, dostupan je europski standard o zahtjevima za proizvode i usluge iz IKT područja, jednako kao i *online* alat[13] za pomoć dobavljačima pri korištenju standarda.[14]

Države članice trebaju izraditi jasne smjernice o primjeni članka 42., uključujući specifične i jasne parametre koji definiraju kada je na snazi formula „osim u valjano opravdanim slučajevima“ koju Direktiva sadrži. Tu je iznimku – koju Direktiva ne definira – potrebno koristiti samo u iznimnim okolnostima. Neopravdani slučajevi obuhvaćaju one koji se odnose na bilo koji proizvod ili uslugu namijenjene općoj javnosti ili osoblju, kao i one odbijene iz financijskih razloga.

PREPORUKE EUROPSKOJ KOMISIJI

Europska bi komisija trebala nadzirati proces prijenosa i prilagodbe kako bi osigurala da vlade izdaju konkretne smjernice o tome koji su to „valjano opravdani slučajevi“. Iznimno je važno sudjelovanje predstavnika organizacija civilnog društva koje zastupaju osobe s invaliditetom u ovom procesu radi dobivanja ekspertize područja.

Osim toga, Europska bi komisija trebala pokrenuti portal s informacijama, izvorima i podrškom korisnicima, slično web stranici „Zelena javna nabava“ dostupnoj na web stranici, s ciljem da se državama članicama pomogne javnu nabavu učiniti dostupnom svima.

10. Izvor: Centar za univerzalni dizajn, North Caroline State University.
11. Mandat 473 “Standardizacija mandata za CEN, CENELEC i ETSI uključuje uvođenje „dostupnosti za sve“ u relevantne standardizacijske inicijative. Standardizacijski mandat 420. Europske komisije odnosi se na europske zahtjeve dostupnosti za javnu nabavu za izgrađeni okoliš.
12. Načela univerzalnog dizajna dostupna su na ovoj web stranici. Standardizacija Mandata 420 od strane Europske komisije tiče se europskih zahtjeva za pristupačnost javne nabave za izgrađeni okoliš.
13. Priručnik je dostupan ovdje.
14. Europski standard dostupan je ovdje.

PREPORUKE UGOVORNIM TIJELIMA

Javni bi naručitelj po primitku ponuda trebao provjeriti na koji način izvođač namjerava osigurati dostupnost svim korisnicima, primjerice zapošljavanje primjereno obrazovanog osoblja. Ugovorna tijela ne bi trebala čekati kraj ugovora da provedu takve provjere.

Preporuke zemljama članicama o dostupnosti za sve korisnike mogu se također primijeniti na ugovorna tijela. Jednako je i sa standardom Europske unije o zahtjevima dostupnosti za proizvode i usluge iz ICT područja.

Podizanje svijesti i osposobljavanje su također važni kako bi se osiguralo da su nabavljeni radovi, robe i usluge uvijek dostupni i upotrebljivi u praksi.



PRIMJER DOBRE PRAKSE

Slučaj: Pristup IKT uslugama za osobe s poteškoćama

Osobe s invaliditetom svakodnevno vode bitku za pristup informacijama, online uslugama, digitalnim proizvodima, materijalnim proizvodima te izgrađenom okolišu. Srećom, mnoštvo je dokaza da pravila javne nabave koja zahtijevaju pristup za osobe s invaliditetom imaju veliku ulogu u poboljšanju pristupa mnogim proizvodima i uslugama. Primjer je odjeljak 508. američkog Zakona o rehabilitaciji koji uključuje IKT proizvode.[15]

PRIMJER LOŠE PRAKSE

Slučaj: Građevinske propisi u Belgiji

U Valonskoj regiji u Belgiji postoje građevinski propisi koji reguliraju pristup za osobe s invaliditetom, ali se oni ne poštuju uvijek. U praksi to znači da ako je sagrađena kuća koja ne poštuje zahtjeve pristupačnosti, mala je vjerojatnost da će biti srušena.

Zbog toga je provjeru važno vršiti u fazi planiranja, dovoljno prije nego gradnja započne, da se osigura poštivanje propisa o dostupnosti. Važno je uspostaviti mehanizme praćenja radi osiguranja ispravne primjene pravila i njihovog provođenja u slučaju kršenja propisa.

15. Za detaljne primjere vidi odgovor Europskog saveza slijepih na Zelenu knjigu Europske komisije o modernizaciji javne nabave EU.

ČLANAK 67. I UVODNE IZJAVE 97.–99. – KRITERIJI DODJELE



PREPORUKE ZEMLJAMA ČLANICAMA

Jedan od najvećih uspjeha Direktive je pomak od korištenja kriterija najniže cijene na kriterij ekonomski najpovoljnije ponude prilikom procjene ponuda. Javni će naručitelji uz kriterij ekonomski najpovoljnije ponude u odabir ponude moći uključiti i kvalitativne, društvene i/ili okolišne aspekte.

Iako javni naručitelji i dalje mogu koristiti kriterije najniže cijene ili najnižeg troška ako to žele, države ih članice trebaju snažno potaknuti da to ne čine. Važno je da javni naručitelji razmotre šire posljedice svoje politike javne nabave, a ne da se automatizmom opredjeljuju za najjeftinije opcije.

Kao što je navedeno u članku 76. Direktive, države članice trebaju ukinuti praksu odabira temeljem kriterija najniže cijene i najnižeg troška u pojedinim sektorima, uključujući socijalne, zdravstvene i druge usluge koje se izravno pružaju osobi.

PREPORUKE UGOVORNIM TIJELIMA

"Trošak životnog vijeka" je metodologija kojom se u obzir uzimaju različiti troškovi vezani za životni vijek proizvoda ili usluge prilikom korištenja kriterija ekonomski najpovoljnije ponude ili najnižeg troška. Ta bi metodologija mogla dozvoliti ugovaračkim tijelima da u obzir uzimaju društveni utjecaj nabavljenih proizvoda, radova ili usluga tijekom njihovog životnog vijeka. Društveni učinak može uključivati čimbenike kao što su stvaranje radnih mjesta, pristojan posao, demokratsko vlasništvo, društvena i profesionalna uključenost osoba s invaliditetom i osoba u nepovoljnom položaju, integracija skupina u nepovoljnom položaju u demokratske procese u poduzećima te dostupnost usluga (osobito za one koji žive u udaljenim područjima).

Kriteriji odabira ponude uključeni u ekonomski najpovoljniju ponudu (npr. kvalitativne, funkcionalne značajke te okolišni i društveni aspekti) trebaju biti povezani s predmetom ugovora o javnoj nabavi. Važno je istaknuti da naručitelji slobodno mogu odrediti predmet ugovora na bilo koji način koji zadovoljava njihove potrebe, sve dok ne narušavaju razinu tržišne utakmice za poduzeća u cijeloj Europskoj uniji, odnosno dok ne sastavljaju ugovore koji pogoduje određenoj strani.[16]

Činjenica da ugovorna tijela sada mogu uzeti u obzir određeni proizvodni proces u kontekstu kriterija odabira ponude (članak 67.) dopušta im da uvedu društvene kriterije za odabir ponude.

Članak 67. (4) zahtijeva da kriteriji za odabir ponuda (uključujući i društvene kriterije za odabir ponude) budu „popraćeni specifikacijama kojima se omogućuje učinkovita provjera informacija koje su pružili ponuditelji da bi se procijenilo u kojoj mjeri ponude udovoljavaju kriterijima za odabir ponuda". Primjerice, ako se javni naručitelji žele boriti protiv dugotrajne nezaposlenosti pomoću kriterija odabira povezanog s brojem radnih mjesta za (bivše) dugotrajno nezaposlene osobe stvorenih tijekom izvršavanja ugovora, potrebno je u dokumentaciji za javnu nabavu definirati „dugotrajno nezaposlene osobe" (primjerice, osoba prima naknadu za nezaposlene u neprekinutom razdoblju dužem od x mjeseci) te jasno odrediti koliku težinu ima takav kriterij.

Kod nekih je ugovora moguće u kriterije odabira ponude uključiti kriterij kvalitete kao pot-kriterij u pogledu jednakih mogućnosti, kao npr. uravnotežen sastav tima.[17]

PREPORUKE CIVILNOM DRUŠTVU

Dionici civilnog društva bi trebali uložiti velike napore te ugovornim tijelima na regionalnoj i nacionalnoj razini putem redovitih dijaloga jasno objasniti prednosti ekonomski najpovoljnije ponude. Javne bi naručitelje trebalo potaknuti na korištenje tog kriterija.

16. Više informacija o definiciji predmeta i neke primjere potražite u vodiču koji je objavila Europska komisija: "Kupovati društveno – Vodič za uvođenje društvenih aspekata u javnu nabavu"., str 23. - 24.

17. Belgijski Institut za ravnopravnost žena i muškaraca, "Jednake mogućnosti za muškarce i žene u ugovorima o javnoj nabavi. Preporuke", str. 19.

PRIMJERI DOBRE PRAKSE

Slučaj 1: Reciklažni centri u Španjolskoj

Država	Španjolska
Ugovorno tijelo	Grad Burgos
Predmet ugovora	Upravljanje, nadzor i pravilno funkcioniranje centara za recikliranje u gradu Burgosu
Iznos	189,830.50 € + 18% PDV = 224.000 €
Trajanje	2 godine
Karakteristike poziva	Rezervirani ugovori: nisu predviđeni Društveni aspekti: uključeni u ekonomski najpovoljniju ponudu (50% bodova se odnosi na ekonomsku ponudu, a drugih 50% na tehničku ponudu): » 23 boda – ponuda se odnosi na upravljanje centrima za recikliranje » 22 boda – projekt radne integracije osoba izloženih riziku od socijalne isključenosti u skladu sa španjolskim zakonodavstvom » 5 bodova – poboljšanje kvalitete i upravljanje okolišem

Slučaj 2: Jednake mogućnosti u uslugama zapošljavanja u Belgiji

Belgijska organizacija Selor koja se bavi uslugama zapošljavanja u belgijskoj javnoj upravi u određene ugovore uključuje element jednakih mogućnosti kao kriterij odabira. Na primjer, u ponudi za razvoj testova selekcije, jednake mogućnosti uključene su kao potkriterij unutar kriterija koji se odnosi na kvalitetu ponuđenog testa. Ugovori su pregledavani na temelju metodologije izrade testova, točnije s obzirom na rodnu neutralnost testova.

ČLANAK 70. I UVODNE IZJAVE 98.–99. – UVJETI ZA IZVRŠENJE UGOVORA

Ovaj članak javnim naručiteljima omogućava da odrede posebne uvjeta za izvršenje ugovora vezane uz predmet ugovora. Međutim, oni nisu obvezni dio ugovora. U klauzulama o izvršenju ugovora navodi se način izvršenja ugovora. Klauzule su dodatak uvjetima izvršenja navedenima u pozivu na nadmetanje ili dokumentaciji o nabavi.

U verziji Direktive iz 2004. uvjeti izvršenja ugovora uključivali su društvene aspekte. Nova Direktiva povećava područje primjene i uključuje ekonomske i inovacijske aspekte te aspekte zapošljavanja. U praksi uvjeti izvršenja ugovora mogu uključivati sve čimbenike koji su uključeni u određene procese proizvodnje, pružanja i komercijalizacije predmeta ugovora. Pritom su isključeni zahtjevi koji se odnose na opće korporativne politike, kao što je korporativna društvena odgovornost.

PREPORUKE ZEMLJAMA ČLANICAMA

Države članice trebaju preuzeti ovaj članak i omogućiti ugovornim tijelima da odluče hoće li ili neće iskoristiti ovu mogućnost.

PREPORUKE UGOVORNIM TIJELIMA

Primjena klauzula o izvršenju ugovora važan je korak prema ostvarivanju ciljeva socijalne politike putem nabave, a izvan uvjeta utvrđenih obvezujućim zakonodavstvom. Osim uvjeta izvršenja ugovora, naručitelji mogu također postaviti odgovarajuće standarde kvalitete.

Uvjeti izvršenja ugovora najčešće se koriste kod zapošljavanja osoba koje duže vrijeme traže posao te kod provedbe mjera osposobljavanja nezaposlenih osoba ili mladih tijekom izvršavanja ugovora koji će se dodijeliti (uvodna izjava 98.). Međutim, oni se također mogu primijeniti na područjima kao što su jednakost žena i muškaraca na radu, usklađivanje rada i privatnog života, dobrobit životinja i zaštita okoliša. Mogu također biti u skladu s temeljnim konvencijama međunarodne organizacije rada (ILO) i poticati angažiranje više osoba u nepovoljnom položaju nego što se zahtijeva na temelju nacionalnog zakonodavstva (uvodna izjava 99.). Za uspješnost provedbe takve vrste ugovora, naručitelj treba provesti istraživanje tržišta te studiju izvodljivosti.[18]

Da bi se osigurala transparentnost postupka nabave, uvjeti izvršenja ugovora trebaju biti objavljeni u najavi ugovora i/ili tehničkim specifikacijama.



Uvjeti izvršenja ugovora ne smiju imati utjecaj na ocjenu ponuda, već su isključivo vezani za izvršavanje ugovora. Sposobnost ponuditelja da udovolji takvim klauzulama ocjenjivat će se tijekom izvršavanja ugovora, a ne za vrijeme procjene ponuda. U slučajevima neusklađenosti s klauzulama ugovor je potrebno raskinuti te pokrenuti novi postupak nabave; ili je potrebno izreći kazne. Međutim, to se rijetko događa jer je raskid ugovora skup i dugotrajan. To je i razlog zašto uključivanje društvenog aspekta u kriterije za odabir ponude predstavlja najučinkovitiji način postizanja ciljeva socijalne politike kroz javnu nabavu.

18. Belgijski Institut za ravnopravnost žena i muškaraca daje slijedeći primjer: istraživanje tržišta pokazalo je da je situacija na tržištu takva da ne postoji zadovoljavajuća razina dostupnosti radnika određenog spola za pojedine radne pozicije/poslovne uloge, što znači da je nemoguće rasporediti osobe određenog spola za određene ugovore. Belgijski Institut za ravnopravnost žena i muškaraca, „Jednake mogućnosti za muškarce i žene u ugovorima o javnoj nabavi. Preporuke“, str. 23.

PRIMJERI DOBRE PRAKSE

Slučaj 1: Čišćenje autobusa u Belgiji

Država	Belgija
Ugovorno tijelo	TEC Hainaut, tvrtka za javni prijevoz
Predmet ugovora	Čišćenje opreme javnog autobusnog prijevoza
Trajanje	4 godine
Karakteristike poziva	Rezervirani ugovori: nisu predviđeni Društveni aspekti: uključeni u ekonomski najpovoljniju ponudu; 55% bodova donosi tehnička ponuda: » 15% - radne karakteristike zaposlenika i usluga čišćenja » 25% - projekt radne integracije » 5% - program osposobljavanja zaposlenika » 10% - ekološka kvaliteta sredstava korištenih za čišćenje. Društveni aspekti: uključeni u klauzulu o izvršenju ugovora. Sukladno članku 18a § 1. belgijskog zakona od 24. prosinca 1993. o javnoj nabavi, ugovorena će tvrtka tijekom izvršavanja ovog ugovora provoditi mjere osposobljavanja i radne integracije nezaposlenih ili mladih kroz:: » Osposobljavanje vježbenika na radnom mjestu da bi postali tehničari za čišćenje » Ili podugovaranjem dijela ukupnog iznosa ugovora – bez PDV-a – društvenim poduzećima za radnu integraciju » Ili dokazivanjem da je sama ugovorena tvrtka društveno poduzeće za radnu integraciju, kao što je definirano u čl. 59. Zakona od 26. ožujka 1999. Kazna za neizvršenje: u slučaju nepridržavanja ovih klauzula bez opravdanja koje je prihvaćeno i na vrijeme dano, ugovorno tijelo može na ugovorenu tvrtku primijeniti kaznu u iznosu 1% ukupnog iznosa na godišnjoj razini.

Slučaj 2: Rodne kvote u Italiji

U Italiji se kod ugovora o javnoj nabavi koji se odnose na područje arhitekture uvode uvjeti s obzirom na rod osoblja koje obavlja posao. Kako su ženske arhitektice podzastupljene, propisana je kvota za zapošljavanje arhitektica kroz ugovore o javnoj nabavi.[19]

19. Belgijski Institut za ravnopravnost žena i muškaraca, "Jednake mogućnosti za muškarce i žene u ugovorima o javnoj nabavi. Preporuke", str. 23.



KORISNICI SOCIJALNIH USLUGA NA PRVOME MJESTU

Definiranje posebnih pravila za socijalne i zdravstvene usluge

Ova Direktiva konačno prepoznaje da socijalne, zdravstvene i druge usluge koje se izravno pružaju korisnicima imaju ciljeve, vrste korisnika te karakteristike drukčije od ostalih usluga. Ove usluge pridonose društvenoj koheziji i uključivanju, promicanju ljudskih prava te se odnose na sve osobe – posebice na one kojima su najpotrebnije. Prvi veliki uspjeh ovog sektora jesu jednostavnija pravila usklađena s prirodom tih usluga. Time je u kriterijima koje zemlje članice i ugovorna tijela koriste za odabir ponuda naglašena kvaliteta usluga, a ne cijena.

Direktiva je daljnji korak prema zaustavljanju „utrke prema dnu" kojom naručitelji smanjuju troškove usluga bez razmatranja učinaka takve politike na kvalitetu pružanja usluga i radnih uvjeta za zaposlene.

ČLANAK 74. I PRILOG XIV. – DODJELA UGOVORA ZA DRUŠTVENE I DRUGE POSEBNE USLUGE

Ovaj članak navodi da u slučaju kada naručitelj nabavlja socijalne i druge usluge popisane u Prilogu XIV., a čija je vrijednost jednaka ili veća od 750.000,00 €, ugovori trebaju biti dodijeljeni u skladu s pravilima iz članaka 74. – 77.

ČLANAK 75. – OBJAVA OBAVIJESTI

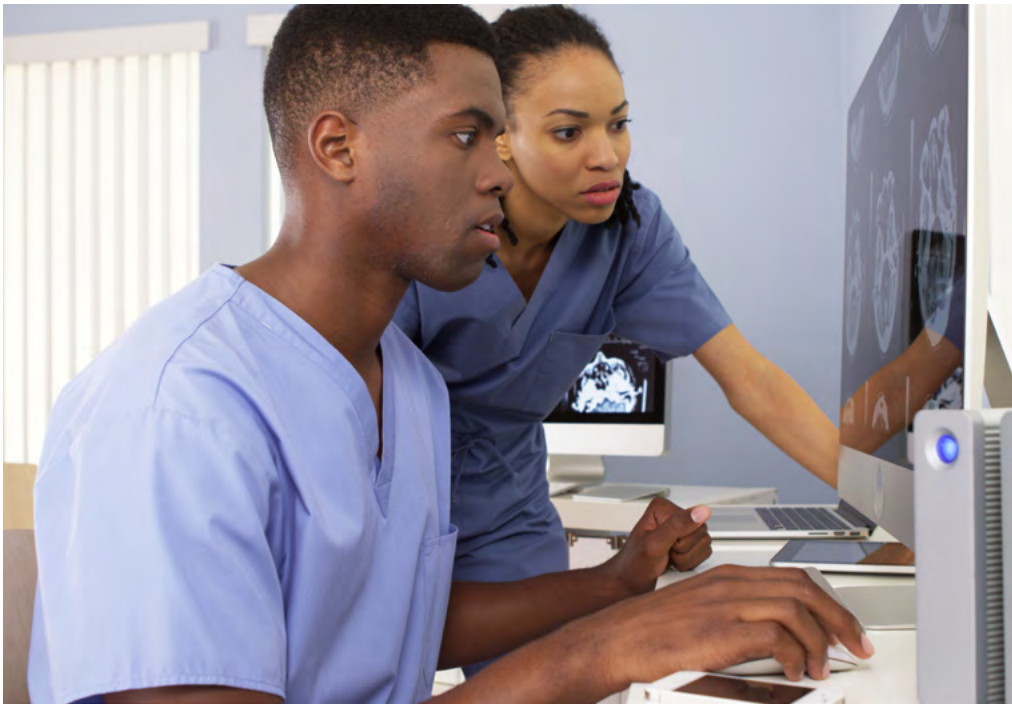
Ovaj članak navodi da je naručitelj obvezan objaviti svoju namjeru o odabiru javnog ugovora za socijalne i druge usluge popisane u Prilogu XIV. putem obavijesti o nadmetanju ili putem prethodne informacijske obavijesti.

Javni naručitelji obznanjuju rezultate postupka nabave putem obavijesti o dodjeli ugovora koja sadrži podatke iz Priloga V. dijela J., u skladu sa standardnim obrascima iz članka 51.

PREPORUKE EUROPSKOJ KOMISIJI

Europska bi komisija trebala izraditi standardne obrasce za obavijesti o nadmetanju, prethodne informacijske obavijesti i obavijesti o dodjeli ugovora u dostupnom formatu kako bi se osigurala dostupnost postupaka i dokumenata nabave (članak 75.3).

Ispod praga Europske unije odgovornost za to snose zemlje članice i javni naručitelji.



ČLANAK 76. I UVODNA IZJAVA 114. – NAČELA DODJELE UGOVORA ZA SOCIJALNE I ZDRAVSTVENE USLUGE

PREPORUKE ZEMLJAMA ČLANICAMA

Prilikom prenošenja ovog članka preporučujemo da države članice odluče da se društvene i druge usluge popisane u Prilogu XIV. dodjeljuju samo temeljem BPQR kriterija – najboljeg omjera cijene i kvalitete (ranije „ekonomski najpovoljnije ponude - MEAT“) umjesto najniže cijene ili najnižeg troška.

Korištenje kriterija najboljeg omjera cijene i kvalitete daje naručitelju priliku za uključivanje određenih kriterija kvalitete koji su važni u distribuciji socijalnih i drugih usluga koje se izravno pružaju osobi. Izbor se ne može izvršiti samo temeljem troška ili cijene usluge bez uzimanja u obzir određenih kriterija kvalitete.

Stručnjaci na terenu svjedoče da zbog teške gospodarske klime i pritiska na javne proračune naručitelji sve više koriste kriterij najnižih troškova. To je imalo negativan utjecaj i na kvalitetu pružanja usluga krajnjem korisniku, ali i na radne uvjete socijalnih i zdravstvenih radnika[20]. Naručiteljevo zanemarivanje kvalitete tih usluga predstavlja rizik kršenja temeljnih socijalnih prava zagarantiranih raznim međunarodnim poveljama.

Da bi se kvaliteta osigurala kao ključna komponenta u dodjeli ugovora za socijalne i zdravstvene usluge, ona bi u kriterijima odabira trebala sudjelovati s najmanje 50% u usporedbi s drugim kriterijima, primjerice cijenom (vrijednost za novac).

Kod pružanja socijalnih i zdravstvenih usluga kvaliteta je ključna da bi usluga postigla svoj cilj udovoljavanja potrebama. Za razliku od drugih „mrežnih“ usluga od općeg ili javnog interesa (kao što je vodoopskrba), ove se usluge ne pružaju putem uobičajenog odnosa dobavljač/potrošač. Njihovo je pružanje asimetrično zbog ranjivosti korisnika usluga, ali i osobne naravi usluga. Osim toga, ulaganje u kvalitetu socijalnih usluga, a posebno onih preventivnih, često smanjuje dugoročnu potrebu za skrbi, čime se dugoročno smanjuje i potrošnja.

Ako države članice žele zadržati kriterij najnižih cijena za socijalne, zdravstvene i druge posebne usluge koje se izravno pružaju osobi, trebale bi obvezati ugovorna tijela da kriterije koji se odnose na kvalitetu usluga uključe u tehničke specifikacije.

20. Za konkretne primjere pogledati Neformalnu mrežu socijalnih usluga, „Seminar – Utjecaj zakonodavstva EU na socijalne usluge“, rujan 2009., primjeri 1.,2.,4.,11. i 12.

Kriterij za odabir ponude za socijalne usluge mora biti u skladu s ključnim načelima navedenima u članku 76.2.: kvaliteta, neprekidnost, dostupnost, raspoloživost i sveobuhvatnost usluga, posebne potrebe različitih kategorija korisnika, uključujući skupine u nepovoljnom položaju i ranjive skupine, inovativnost te sudjelovanje i osnaživanje korisnika.

Države članice bi također trebale razmotriti omogućavanje „inovativnih partnerstava" koja javnim naručiteljima omogućuju izradu poziva na natječaj radi rješavanja određenog problema bez prethodnog rješenja, ostavljajući tako prostor da zajedno s ponuditeljem dođu do inovativnog rješenja.



PRIJEDLOZI UGOVORNIM TIJELIMA

Ugovorna bi tijela uvijek trebala koristiti kriterij najboljeg omjera cijene i kvalitete te kvaliteti dodjeljivati barem 50% ukupnih bodova. Taj bi postotak trebalo povećavati. Minimalni rok trajanja ugovora za socijalne i zdravstvene usluge je najmanje tri godine radi osiguranja maksimalnog učinka usluge i uspješnog oporavka korisnike usluga. Ugovore u trajanju jednakom ili manjem od tri godine treba izbjegavati kako bi se osigurala neprekidnost pružanja usluga korisnicima, s posebnim naglaskom na pripadnike ranjivih skupina.

Iako je preporučeno ukidanje kriterija najniže cijene i najnižeg troška, ako ih javni naručitelji odluče koristiti, tada u tehničke specifikacije trebaju uključiti kriterij kvalitete, osobito kada ne postoje standardi kvalitete socijalnih usluga. Direktiva preporučuje korištenje Dobrovljnog europskog okvira kvalitete za socijalne usluge koji je 2010. objavio Odbor za socijalnu zaštitu u EU da bi utjecao na razvoj kriterija kvalitete.[21]

Polazište za raspravu o kvaliteti usluge trebao bi biti korisnik usluga, stoga je uključivanje korisnika usluga temeljni dio svakog procesa nabave. Postoje razni primjeri okvira i metodologija koji pojedinca stavljaju u središte pružanja socijalnih usluga i savjetovanja o lokalnoj socijalnoj politici. Korisnici usluga su ključni dionici u procesu nabave te kroz svoje iskustvo naručitelje mogu usmjeriti učinkovitijem pružanju usluga.

Da bi se osiguralo da usluge udovoljavaju stvarnim potrebama korisnika te da je u dokumentaciju o nabavi uključen dobro definirani kriterij kvalitete, potrebno je koristiti natjecateljski postupak uz pregovore i natjecateljski dijalog. Važno je da naručitelji obavijeste postojeće pružatelje usluga na pošten i transparentan način, uzimajući pritom u obzir njihovu stručnost. Ovi postupci to podržavaju.

21. Kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 114. Direktive, definicija kvalitete od strane Odbora za socijalnu zaštitu zapravo obuhvaća različite dimenzije, navedene u članku 76. (2): dostupnost, pristupačnost, priuštivost, usmjerenost na osobu, sveobuhvatnost, neprekidnost i usmjerenost ishodima.

22. Na primjer, FEANTSA-ni alati o sudjelovanju korisnika dostupni su na: http://www.feantsa.org/spip.php?article122&lang=en



PRIMJERI DOBRE PRAKSE

Slučaj 1: Edinburgh i usluge za beskućnike

Grad Edinburgh je 2001. kod nabave izvođača za pružanje usluga beskućnicima u kriterijima odabira koristio 70% kriterija kvalitete (i 30% troškova). Unatoč tome što danas kriterij vrijednosti za novac postaje sve važnijim, grad Edinburgh nastoji dati prednost kriteriju kvalitete uvijek kad je to moguće. Grad Edinburgh kod nabave usluga za beskućnike koristi kriterij kvalitete u omjeru od 40% do 60%, ovisno o specifičnosti usluga. Ako za traženu uslugu postoje standardi kvalitete, tada će kriterij kvalitete donositi 40% bodova, a 60% bodova će pripasti vrijednosti za novac. Kod ugovora u području pružanja socijalne skrbi, kriterij kvalitete odnosi se na 70% ukupnih bodova.[23]

Slučaj 2: Implementacija Europskog okvira kvalitete u Estoniji

U Estoniji su od 2010. do 2014. godine u okviru projekta Europskog socijalnog fonda pružatelji usluga za osobe s invaliditetom i druge osobe u nepovoljnom položaju uveli u vlastite organizacije Dobrovoljni europski okvir kvalitete za socijalne usluge – privatni, javno-privatni i javni subjekti. Jedan od rezultata projekta je taj da sada javna tijela u Estoniji kao kriterij za financiranje socijalnih usluga osim financijskog aspekta u obzir uzimaju i zahtjeve koje nalaže Dobrovoljni europski okvir.

Okvir je implementiran kroz certifikacijski sustav EQUASS te je doprinio porastu razine kvalitete, učinkovitosti upravljanja uslugama, promicanju prava korisnika i njihovom povećanom sudjelovanju.[24] Ovu je praksu, koja je Ministarstvu i partnerskim organizacijama donijela više nagrada, moguće replicirati putem javne nabave.

23. FEANTSA, "Vijeće grada Edinburgha predstavlja strategiju za suzbijanje beskućništva".

24. Analiza EQUASS-ova izvješća „Kvaliteta društvene analize i prijedlozi za uvođenje sustava osiguranja kvalitete".





ČLANAK 77. – REZERVIRANI UGOVORI ZA ODREĐENE USLUGE

PREPORUKE ZEMLJAMA ČLANICAMA

Direktiva ne obvezuje države članice da predvide mogućnosti rezerviranih ugovora u svome zakonodavstvu, ali preporučamo da to učine. Direktiva im pruža mogućnost da rezerviraju pravo sudjelovanja u nabavi za neprofitne organizacije i društvena poduzeća u ograničenom vremenskom razdoblju. Na taj je način moguće vrednovati socijalne i zdravstvene usluge koje pružaju neprofitne organizacije i društvena poduzeća, što je nekim zemljama duga tradicija i odlika sustava socijalne skrbi.

PREPORUKE UGOVORNIM TIJELIMA

Ugovorna bi tijela trebala koristiti članak ovaj kao podršku neprofitnim organizacijama i društvenim poduzećima u pružanju socijalnih i zdravstvenih usluga.

Stavak 2. (b) navodi: „Ako se dobit raspodjeljuje ili preraspodjeljuje, to bi se trebalo temeljiti na načelu sudjelovanja“ – „preraspodjeljuje“ treba tumačiti kao iznimku od pravila jer bi veći dio dobiti trebalo reinvestirati u ostvarivanje društvenih ciljeva organizacije. „Načelo sudjelovanja“ treba shvatiti kao „biti pod demokratskom kontrolom“ ili „usredotočenost na socijalnu pravdu“, a ne kao „sudjelovanje u korištenju kapitala“[25]. Taj kriterij treba široko tumačiti zato što poprima različite oblike u različitim organizacijama. U zadrugama to može biti kontrola od strane dionika[26]. Druge organizacije, poput organizacija karitativnih radnika i organizacija za socijalnu skrb, promiču suradnju s lokalnom zajednicom i razvijaju sudjelovanje korisnika usluga, međutim njima se uglavnom ne upravlja kao zadrugama ili uzajamnim društvima.[27]

Ograničavanje trajanja ugovora do tri godine predstavlja opasnost za neprekidnost pružanja usluga. Ograničenje se ugovora odnosi na sam ugovor, a ne na organizaciju. Organizacija može imati više rezerviranih ugovora za različite usluge u maksimalnom trajanju od tri godine.

Kako bi se takva situacija izbjegla, javni naručitelj nakon tri godine ima dvije mogućnosti. Može odaslati otvoreni poziv za podnošenje ponuda na koji se može javiti organizacija koja je prethodne tri godine izvršavala ugovor. Također, naručitelj može za odabir ponuditelja koristiti druge postupke osim javne nabave, ali na način koji udovoljava načelima transparentnosti, jednakog postupanja i nediskriminacije.

25. Ova definicija odražava definiciju društvenih poduzeća koju je Europska komisija dala u svojoj Inicijaviti za društveno poslovanje, COM (2011.) 682, str. 2.-3.
26. Zadruge s mnoštvom dionika stvaraju sinergiju između različitih aktera – javnih tijela, korisnika usluga, pružatelja usluga – tako jamče da su zastupljeni različiti interesi i resursi iz lokalne zajednice te da je nađeno primjereno rješenje; više u “CECOP-ovom radnom dokumentu o iskorištavanju potencijala u zapošljavanju za osobne i kućanske usluge“, str. 2.
27. Eurodiaconia, pozicijski dokument “Društvena poduzeća za socijalnu uključenost”, str. 1.



PRIMJER DOBRE PRAKSE

Slučaj: Usluge pomoći u kući za osobe s invaliditetom u Italiji

Država	Italija
Ugovorno tijelo	Općina Castelvenetu Veneto
Predmet ugovora	Pružanje usluga pomoći u kući, uključujući i usluge za osobe s invaliditetom
Trajanje	3 godine
Karakteristike poziva	Kriterij dodjele: ekonomski najpovoljnija ponuda (60% kvaliteta, 40% cijena)
	Rezervirani ugovor: poziv je usmjeren socijalnim zadrugama (tip A), konzorcijima i grupacijama socijalnih zadruga



LITERATURA

ZAKONODAVSTVO

Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC.

European Commission, Commission Staff Working Document, "Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest", SWD (2013) 53 final2

European Commission, Communication "Social Business Initiative, Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation", 25 October 2011, COM (2011) 682

European Commission, Regulation no. 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of articles 107 and 108 of the Treaty

European Social Protection Committee, A Voluntary European Quality Framework for social services, SPC/2010/10/8 final

ČLANCI I KNJIGE

Belgian Institute for the equality of women and men, "Equal opportunities for men and women in public procurement contracts. A few recommendations", 2007

Informal Network of Social Service Providers, "Seminar – Impact of EU legislation on social services", September 2009

REVES, "Territorial quality standards in social services of general interest", results from the TQS project

Thorsten Schulten, Kristin Alsos, Peter Burgess, Klaus Pedersen, "Pay and other social clauses in European public procurement. An overview on regulation and practices with a focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom", study on behalf of the European Federation of Public Service Unions (EPSU), Düsseldorf, December 2012

INTERNETSKI IZVORI



Camera dei Deputati, "Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto al lavoro dei disabili (anni 2012-2013)"

CECOP, "Position to the EC staff working document on exploiting the employment potential of the personal and household services", 13 July 2012

Eurodiaconia, Policy position "Social enterprises for social inclusion", 12 February 2014

European Blind Union, "Response to the European Commission's Green Paper on the modernisation of EU public procurement", April 2011

European Commission, "Buying Social - A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement", October 2010

European Commission, Study Report "Supported employment for people with disabilities in the EU and EFTA – EEA", May 2011

European Platform for Rehabilitation, EQUASS final report concerning Estonia, "Impact study of the EQUASS Assurance Quality System", December 2014

FEANTSA, "City of Edinburgh Council delivering the homelessness strategy"

FEANTSA, "Empowering Ways of Working"

FEANTSA, "Participation Toolkit - Get a different result...get people participating", (available in English, Catalan, Spanish, Polish, French, German)

FEANTSA, "Participation Toolkit - Redistributing the Power", (available in English, French, Dutch, Polish, Spanish and German)

ICLEI, Eurocities, "RESPIRO Guide on Socially Responsible Procurement of Building Construction Works"

The LANDMARK project, "Good practice in socially responsible public procurement. Approaches to verification from across Europe"

Website of the EQUASS project, European Quality in Social Services

Website of Solidarité des Alternatives Wallonnes (SAW-B)

Website of "socialement-responsable.org"



ZAHVALE

Izradu ove publikacije koordinirala je Valentina Caimi, a uredila ju je Helen Joseph, Socijalna platforma.

Prijevod na hrvatski jezik - ACT Grupa, članica ENSIE

Željeli bismo zahvaliti sljedećim članovima Socijalne platforme za sudjelovanje u izradi publikacije:

Patrizia Bussi

Diana Dovgan

Cinzia De Letis

Thomas Bignal

Laura Jones

Simona Giarratano

Liz Gosme

Uz podršku Europske mreže gradova i regija za društvenu ekonomiju (REVES)



socialplatform

Tel. +32 (0) 2 511 37 14
Email: platform@socialplatform.org
Website: www.socialplatform.org
Facebook: SocialPlatform
Twitter: social_platform