

UPOŠTEVANJE SOCIALNIH MERIL PRI JAVNEM NAROČANJU

Socialno odgovorno javno naročanje (v nadaljevanju: SOJN) pomeni javno naročanje, pri katerem se upošteva eden ali več socialnih vidikov: zaposlitvene možnosti, dostojno delo, skladnost s socialnimi pravicami in pravicami delavcev, socialna vključenost (vključevanje invalidov), enake možnosti, dostopnost, načrtovanje za vse, upoštevanje trajnostnih meril, vključno z vprašanji etične trgovine ter splošnejše prostovoljno upoštevanje socialne odgovornosti gospodarskih družb ob upoštevanju načel iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in direktiv o javnem naročanju.

SOJN vključuje veliko socialnih vidikov, eden izmed njih je tudi spodbujanje dostojnega dela. Ta splošno uveljavljen koncept temelji na prepričanju, da imajo ljudje pravico do produktivne zaposlitve v pogojih svobode, enakopravnosti, varnosti in človekovega dostojanstva¹. Agenda za dostojno delo temelji na štirih enako pomembnih in neodvisnih elementih: pravici do produktivnega in svobodno izbranega dela, temeljnih načelih in pravicah pri delu, zaposlitvi, ki zagotavlja dostojno plačilo, ter socialni zaščiti in socialnemu dialogu. Še en vidik pa je spodbujanje skladnosti s socialnimi pravicami in pravicami delavcev².

Organizacijske strategije SOJN izražajo nacionalne, regionalne in lokalne socialne prednostne naloge in potrjujejo vlogo javnega naročanja glede uresničevanja nalog SOJN³. Vodenje je ključen element za uspeh katerekoli strategije SOJN. Politične odločitve o socialnem kupovanju bi morale biti precej enostavne za vse javne naročnike, saj le te spodbujajo ne samo družbo kot celoto pač pa tudi naročnike. Naročniki morajo oceniti socialna tveganja ter vpliv dejavnosti kupovanja in

¹ Kupujte socialno - priročnik za upoštevanje socialnih vidikov pri javnem naročanju. Dostopno na povezavi:

<http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Priporocila/kupujte%20socialno.pdf>.

² **Irska:** Namen programa Go-Tender organizacije InterTrade Ireland je bil „ustvarjanje čezmejnih poslovnih priložnosti za MSP na trgu javnih naročil za celoten otok na podlagi zagotavljanja natančno ciljno usmerjenih regionalnih delavnic“. Cilji programa so bili večja ozaveščenost med dobavitelji, zlasti glede čezmejnih naročil, ustvarjanje čezmejnih priložnosti za MSP na trgu javnih naročil za celoten otok, seznanjanje MSP s trgom javnega sektorja na otoku, razvoj sposobnosti, potrebnih za pridobivanje javnih naročil za izvedbo gradbenih del na obeh območjih pristojnosti ter zagotavljanje medsebojne podpore na podlagi izkušenj v zvezi s postopkom oddaje ponudb za gradbeno delo. V zadnjih treh letih je bil program predstavljen na 30 delavnicah, ki se jih je udeležilo več kot 400 malih in srednje velikih dobaviteljev. Veliko teh dobaviteljev je bilo izbranih za naročila javnega sektorja na Irskem, v Severni Irski in Evropi. Kupujte socialno - priročnik za upoštevanje socialnih vidikov pri javnem naročanju, že navedeno delo, str. 26.

³ Basta Trtnik M., Kam smo zašli z noveli ZJN-3A? priloga Pravne prakse, Pravna praksa 3/2019, str. VII - VIII.

dobavnih verig. Pri odločanju prednostnih nalog v SOJN je treba upoštevati sledeča navodila⁴:

- uporaba postopnega pristopa, kar pomeni, da se izvajajo naročila najprej z manjšim številom izdelkov ter storitve z jasnim socialnim vplivom;
- razpisni pogoji ne smejo negativno vplivati na socialne pogoje
- osredotočanje na enega ali več socialnih vidikov;
- upoštevati razpoložljivost in strošek socialno boljše drugih možnosti, katera moraj biti v skladu z veljavnimi pravili in načeli o javnem naročanju;
- upoštevati razpoložljivost podatkov tako na naročniški kot tudi na ponudnikovi strani;
- upoštevati tudi druge načine uresničevanja socialne politike v SOJN;
- prepoznavnost SOJN za javnost, naročnike in ponudnike;
- preučiti možnosti za nadaljnji razvoj SOJN.

Obstajajo štirje osnovni pristopi o vključevanju socialnih meril v javno naročanje. Po prvem pristopu se socialne komponente vključujejo v postopek javnega naročanja preko tehničnih specifikacij, ki morajo biti socialno usmerjene. Drug pristop se usmerja v ponudnike, saj le ti ne smejo biti izbrani, če so bili v postopku spoznani za krive nepoštenega ravnanja, kar pomeni, da ne dosegajo standarda socialnega vedenja. Po tretjem pristopu javni naročnik v razpisni dokumentaciji določa nekatera socialna vprašanja kot merilo za ocenjevanje ponudb. V fazo po oddaji ponudbe je usmerjen četrti pristop, saj se od vsakega izbranega ponudnika zahteva, da pri izvajanju naročila izpolnjuje določene socialne pogoje. V postopku javnega naročanja je glede upoštevanja načel SOJN treba⁵:

- opredeliti potrebe javnega naročnika in jih ustrezno izraziti;
- vključiti morebitne cilje socialne politike v javno naročilo;
- uporabiti cenovno dostopnost in stroškovno učinkovitost, vključno z ocenjevanjem koristi in stroškov uporabe javnega naročila za izpolnitev socialnih ciljev;
- določiti predmet ali obsega socialnih ciljev pri javnem, naročanju;

⁴ **Švedska:** Za olajšanje dostopa do javnih naročil za MSP, organizacije socialne ekonomije in prostovoljne organizacije, ki delajo s socialno prikrajšanimi skupinami, švedska agencija za socialno zavarovanje občasno vključi sodelovanje teh skupin v svojo začetno študijo o javnem naročilu, da bi lahko bolje upoštevala njihove posebne težave pri pripravi razpisne dokumentacije. Za opredelitev tveganja neskladnosti s socialnimi standardi agencija analizira tveganja na začetku postopka javnega naročila. Pri javnem naročilu za storitve čiščenja se na primer tveganje neskladnosti z zakonodajo o delovnih pogojih obravnava kot visoko. Kupujte socialno - priročnik za upoštevanje socialnih vidikov pri javnem naročanju, že navedeno delo, str.16.

⁵ **Francija:** Da se privabi čim širša konkurenca, velja pravilo, da se naročilo odda v obliki ločenih sklopov. Kljub temu lahko naročniki svobodno oddajo globalna naročila, če menijo, da bi se z delitvijo v sklope omejila konkurenca, ali če bi to pomenilo tveganje, da bi postalo izvajanje naročila tehnično težavno ali drago, ali če naročnik ne more usklajevati izvajanja naročila. Kupujte socialno - priročnik za upoštevanje socialnih vidikov pri javnem naročanju, že navedeno delo, str.26.

- izboljšati dostop kandidatov do sodelovanja pri javnem naročanju na podlagi enakih konkurenčnih pogojev;
- seznaniti javnosti s politiko javnega naročnika, ter omogočiti širši javnosti največjo možno preglednost.

Vodenje javnega naročila s socialnimi merili

Ko naročnik določi predmet naročila, ga mora pretvoriti v podrobne in merljive tehnične specifikacije. Pripraviti je treba jasne in natančne tehnične specifikacije. Zagotoviti je treba, da so specifikacije povezane s predmetom naročila, da upoštevajo vse ustrezne socialne zahteve ter da so pregledne in nediskriminatorne. Uporabiti je treba „najboljše prakse“ drugih naročnikov. S povezovanjem v mrežo se lahko pridobivajo in razširjajo informacije. Uporabiti je treba izvedbene ali funkcionalne specifikacije za spodbujanje inovativnih socialno odgovornih ponudb. Pri metodah proizvodnje in predelave je treba upoštevati socialne vidike. V primeru dvoma o dejanskem obstoju, ceni ali kakovosti socialno odgovornih izdelkov ali storitev se lahko pozove k predložitvi socialno odgovornih variant. Po potrebi se lahko preuči možnost pridržanja naročila za podjetja za zaposlovanje invalidov ali zagotovi, da se naročilo izvede v okviru programov zaščitenih delovnih mest. Poskrbeti je treba, da so vključeni vsi želeni rezultati, ker jih pozneje v postopku ni mogoče dodati.

Merila za izbor so namenjena ugotavljanju sposobnosti družb, da izvedejo naročilo, za katerega so predložile ponudbo. Preučiti je treba sposobnost morebitnih izvajalcev, da izvedejo zadevno naročilo. Oblikovati je treba merila za izbor na podlagi izčrpnega seznama iz direktiv o javnem naročanju. Potrebno je določiti ali je za naročilo potrebna socialna zmogljivost ali družbena odgovornost (npr. posebne spretnosti in znanja ali ustrezna oprema za upoštevanje socialnih vidikov iz naročila). Če je to potrebno, je treba vključiti socialna merila, da se dokaže tehnična zmogljivost za izvedbo naročila. Ocena tehnične zmogljivosti mora biti povezana s sposobnostjo kandidata, da izvede naročilo. Kadar je ustrezno, je treba preučiti rezultate ponudnikov pri izvajanju podobnih naročil v zvezi z zahtevanimi socialnimi standardi. Preučiti je treba možnost za izključitev ponudnikov, če so izpolnjeni pogoji, ki omogočajo takšno izključitev. Socialna merila za ocenjevanje se lahko uporabijo, če:

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

Javna naročila morajo biti vedno izvedena v skladu z vsemi obveznimi veljavnimi predpisi, vključno s socialnimi in zdravstvenimi predpisi. Če naročnik želi, da

izvajalec izpolnjuje dodatne socialne cilje, lahko to zahtevo vključi v določila o izvajanju naročila. Zagotoviti je treba učinkovito spremljanje skladnosti z razpisnimi pogoji. Pri upravljanju učinkovitosti ter zagotavljanju, da je izpolnjenih čim več ciljev in da se doseže čim večja skladnost z razpisnimi pogoji, je treba sodelovati z dobaviteljem. Voditi je treba ustrezno evidenco o učinkovitosti dobaviteljev, izvajalcev in ponudnikov storitev. Razpis mora vključevati določbe o uporabi variant, ki jih je treba sprejeti v nadaljevanju postopka, pri čemer morajo biti te variante skladne z določbami iz direktiv o javnem naročanju in načelom preglednosti. Sodelovati je treba z dobavitelji, da se (prostovoljno) zagotovi stalen napredek in splošno spremljanje razvoja na trgu. Zlasti je treba sodelovati z dobavitelji, da se zagotovita skladnost z načeli dostojnega dela in socialna odgovornost gospodarskih družb v celotni dobavni verigi.

Socialna merila v ZJN-3

ZJN-3 določa, da je javna naročila treba oddati na podlagi objektivnih meril, ki zagotovijo skladnost z načeli preglednosti, nediskriminacije in enakopravnosti med ponudniki in ki jamčijo ocenjevanje ponudb v razmerah učinkovite konkurence. Merila za oddajo javnega naročila morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom naročila ter naročniku ne smejo omogočiti neomejene svobodne izbire. V prvem odstavku 84. člena ZJN-3 je določeno, da naročnik odda javno naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe, ta pa se lahko določi na podlagi cene ali stroškov ob 9 uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi, kot ga določa ZJN-3, in lahko zajema tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila.

Nova obveznost je tako določena za tiste primere javnih naročil storitev, ki so navedene v 67a. členu ZJN-3, pri njih pa mora naročnik poleg cene ali stroškov in morebitnih drugih meril, javno naročilo oddati na način, da ekonomsko najugodnejšega ponudnika izbere upošteva socialno odgovorno javno naročanje in med merila obvezno vključi tudi socialne elemente, ki sledijo načelu spoštovanja dostojnega dela. Glede delovno intenzivnih storitev oziroma poklicev je pomembno poudariti, da cena ne sme biti edino niti ključno merilo ter da so merila kakovosti (kamor spadajo tudi delovna, socialna in okoljska) izjemnega pomena in jih je nasploh treba upoštevati pri oddaji javnih naročil⁶. Pri storitvah, ki jih zajema 67.a člena ZJN-3 gre za delovno intenzivne dejavnosti, ki jih praviloma skoraj v celoti izvajajo izključno delavci izbranega ponudnika, s svojo fizično prisotnostjo v stavbah in poslovnih prostorih naročnika, tako ni dvoma, da bo kakovost izvajane storitve neposredno povezana s počutjem teh delavcev, njihovim odnosom do dela, njihovo motiviranostjo in zavzetostjo za delo ob upoštevanju potreb naročnika. Tako

⁶ Basta Trtnik M., že navedeno delo, Pravna praksa 3/2019, str. II-IV.

določeno merilo z vključitvijo ustreznega socialnega vidika, upoštevajoč predmet storitve in njenih posebnosti, odraža najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, saj podpira socialno odgovorno javno naročanje in dejansko spodbuja k upoštevanju vseh vidikov dostojnega dela⁷. V nadaljevanju podajam določena konkretna socialna merila, ki se lahko uporabijo pri postopku javnega naročanja.

Družbeno odgovorno podjetje

Družbena odgovornost podjetij je koncept, znotraj katerega podjetja na prostovoljni ravni vključujejo skrb za družbo in okolje v svoje vsakodnevno poslovanje in v svoja razmerja z deležniki. Ponudnik preko izpolnjevanja tega socialnega merila dokazuje, da ima sprejete pozitivne ukrepe in prakse, ki krepijo pozitivne odnose med različnimi deležniki in prispevajo k njihovi družbeni odgovornosti ter višji ravni uresničevanja človekovih pravic skozi družbeno odgovorno delovanje. Potrebno je tudi zagotavljati periodično preverjanje izpolnjevanja pogojev s strani zunanje, od delodajalca neodvisne institucije, ki spremlja vpeljavo in izvajanje ukrepov, ki na nivoju delodajalca v njegovo poslovanje vnesejo elemente družbene odgovornosti, skrbi za delavce in njihovo usklajevanje službenega in zasebnega oz. družinskega življenja. Kot dokazilo se v ponudbeni dokumentaciji priloži pridobljen certifikat/potrdilo s področja družbene odgovornosti⁸.

Delovne razmere pri ponudniku

Trajnejša zaposlitev vnaša stabilnost v poslovanje ponudnika in pomeni tudi večjo kontinuiteto znanja in možnost usmerjanja razvoja kadrov ter njihovega strokovnega izobraževanja in usposabljanja. Prav tako zagotavlja boljši nadzor nad izvajanjem storitev in višjo kakovost. Pri delovno intenzivnih storitvah zagotavlja tudi višji nivo varovanja dostojnega dela z vidika trajnosti zaposlitve⁹. Kot dokaz se šteje izjava ponudnika, v kateri nominira osebe, ki bodo opravljale delo in ki izpolnjujejo pogoje določene z merilom ali predložitve pogodb o zaposlitvi za nominirane osebe ali predložitve M obrazcev za nominirane osebe¹⁰.

⁷ Več o tem http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Stalisca/ZJN-3A_novela.pdf

⁸ Primer takšnega socialnega merila je certifikat Družini prijazno podjetje (ali enakovredno, pri čemer je treba enakovrednost pojasniti).

⁹ Ponudniki se ocenjujejo glede na odstotek nominiranih kadrov v ponudbi, ki so zaposleni pri ponudniku na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas in s polnim delovnim časom (oz. s krajšim delovnim časom, če gre za varovane kategorije, ki imajo z odločbo odmerjen krajši delovni čas).

¹⁰ Ponudnik v ponudbi navede X (število) oseb, ki bo izvajalo storitev. Za vsako v ponudbi navedeno osebo, ki je na dan oddaje ponudbe zaposlena pri ponudniku na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom (oziroma s krajšim delovnim časom, če gre za varovane kategorije, ki imajo z odločbo odmerjen krajši delovni čas), ponudnik prejme X točk (npr. 1 točko).

Podjetniška kolektivna pogodba

V podjetniški kolektivni pogodbi so določeni kriteriji, ki presegajo minimalno obveznost delodajalca do delavca (na primer izplačevanja božičnice, 13. plače, višji regres in druga povračila stroškov v zvezi z delom, itd.). Kot dokazilo se v ponudbeni dokumentaciji priloži sklenjena veljavna podjetniška kolektivna pogodba.

Delež zaposlenih mladih (in/ali) starejših

Zaposlovanje specifičnih ranljivih skupin ljudi, ki so na trgu spregledane, ker so običajno kader brez ali z malo izkušnjami, ali pa se smatrajo kot manj sposobni za delo zaradi starosti. Izjava ponudnika o številu zaposlenih in Pooblastilo za pridobitev podatkov od Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije¹¹.

Povprečna mesečna bruto plača nominiranega osebja

Pri izračunu povprečne mesečne bruto plače nominiranega osebja se upošteva osnovna mesečna bruto plača z vključenim dodatkom za delovno dobo in delom plače za delovno uspešnost in brez dodatkov za delo v posebnih pogojih dela ter brez povračila stroškov za prehrano in prevoz¹². Kot dokaz se šteje pisni obračun plač, iz katerega je razviden podatek o delodajalcu, delavcu in osnovni bruto plači, prikriti pa morajo biti podatki o upravnih izplačilnih prepovedih, trajnikih, kreditih, višini dodatka za delovno dobo in vsi drugi osebni podatki. Ponudnik mora priložiti tudi soglasja delavcev za predložitev pisnih obračunov plač¹³.

Etični kodeks zaposlovanja

Namen kodeksa etike je spodbujanje in krepitev profesionalne in osebne etike ter ustvarjanje pozitivne etične kulture določenega gospodarskega subjekta. Kodeks služi tudi kot zaščita pred neupravičenimi zahtevami delovnega okolja in morebitnih uporabnikov storitev. Minimalna pričakovana vsebina etičnega kodeksa vsebuje pravila etičnega ravnanja oz. obnašanja pri delodajalcu tako na strani delodajalca kot

¹¹ Ponudnik, ki ima na dan objave predmetnega naročila na Portalu javnih naročil med vsemi zaposlenimi zaposlenih določen odstotek mladih (ali: starejših) (tisti, ki so na dan objave predmetnega naročila na Portalu javnih naročil stari manj kot 30 let (ali: več kot 55 let)), dobi dodatne točke.

¹² Upošteva se povprečje osnovne bruto plače delavcev, ki bodo neposredno izvajali storitve čiščenja, v (npr.) zadnjih treh mesecih pred mesecem objave javnega naročila za predmetno naročilo. npr. objava javnega naročila 15. 3. 2019 pomeni, da mora delodajalec predložiti podatke za december 2018 ter januar in februar 2019

¹³ Ponudba z najvišjo povprečno mesečno bruto plačo delavca doseže x (npr. 15) točk, druge sorazmerno manjše število točk.

delavcev ter način izvajanja in spoštovanja pravil kodeksa. Kot dokazilo se v ponudbeni dokumentaciji priloži podpisan etični kodeks zaposlovanja.

Varstvo in/ali oskrba invalidov

Osebe s posebnimi potrebami so ena najbolj ranljivih skupin na trgu dela, ki se pri zaposlovanju in razvoju poklicne kariere soočajo s še posebej velikimi težavami. Namen merila je povečati zaposljivost invalidov in vzpostaviti pogoje za njihovo enakovredno udeležbo na trgu dela. Ponudnik poda v ponudbeni dokumentaciji dokazilo o načinih prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo (npr. slikovni dokaz, dokazila o nabavi primernih sredstev za delo)¹⁴.

¹⁴ Ponudba ponudnika, ki izvaja aktivnosti za prilagoditve delovni mest in sredstev za delo (dostopnost oziroma prilagojenost programske ali strojne opreme za ranljive skupine (npr. slabovidne/slepe osebe, naglušne/gluhe osebe), prejme dodatnih x točk.