

СТУДИЈА ЗА ВКЛУЧУВАЊЕ НА ОПШТЕСТВЕНИТЕ АСПЕКТИ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Предлог елементи за земање
во предвид на општествените
аспекти во јавните набавки

СТУДИЈА ЗА
ВКЛУЧУВАЊЕ НА
ОПШТЕСТВЕНИТЕ
АСПЕКТИ
ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО
ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Предлог елементи за земање
во предвид на општествените
аспекти во јавните набавки

Издавач:

Здружение Конект

За издавачот:

Никица Кусиникова

Наслов на оригиналот:

Study on the incorporation of social considerations in public procurement in the EU: Proposed Elements for taking account of the Social Consideration in Public Procurement Commissioned by the European Commission, 21st July 2008

Превод од англиски јазик:

Гордан Танасков

Лектура:

Јасминка Митковска

Ликовно и графичко обликување:

Кома

Мислењата содржани во овој документ се мислења на авторот и тие не ги одразуваат ставовите и мислењата на Европската комисија или на нејзините тела

Право на умножување © Европска комисија. Сите права се задржани.

Проект: Општествена одговорност на претпријатијата во РМ

Проектот е финансиран од Европската унија

„Оваа публикација е изготвена со помош на Европската унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на авторите и на никаков начин не ги рефлектира гледиштата на Европската унија.“

Проектот е кофинансиран од Европската Унија во рамките на Рамковната програма за конкурентност и иновации (CIP) 2007-2013

The Project is co-financed from the European Union within the Competitiveness and Innovation Framework Programme-CIP, 2007-2013

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

351.073.53(4-672EY)(036)
351.712.2.028(4-672EY)(036)

СТУДИЈА за вклучување на општествените аспекти во јавните набавки во Европската унија : предлог елементи за земање во предвид на општествените аспекти во јавните набавки / [превод од англиски јазик Гордан Танасков]. - Скопје : Здружение „Конект“ 2012. - 108 стр. ; 20 см

Превод на делото: Study on the incorporation of social considerations in public procurement in the EU. - Фусноти кон текстот. - Публикацијата е во рамките на проектот: “Општествена одговорност на претпријатијата во РМ”. - Библиографија: стр. 106-107. - Содржи и: Прилог

ISBN 978-608-65136-7-2

а) Јавни набавки - Општествени аспекти - Европска унија - Водичи
COBISS.MK-ID 92921866



СОДРЖИНА

ОПШТЕСТВЕНО-ОДГОВОРНИ НАБАВКИ: ОСНОВИ	9
I. ДА СЕ НАБАВУВА ОПШТЕСТВЕНО: КЛУЧНИ КОНЦЕПТИ И КЛУЧНИ КОНТЕКСТИ	15
1. Општествено-одговорни јавни набавки: дефинирање на поимот	16
2. Потенцијални бенефиции од општествено-одговорните јавни набавки	19
Поддршка во исполнувањето на обврските од социјалните закони	19
Поттикнување на општествено-свесни пазари	19
Покажување на општествено-респонзивно владеење	20
Решавање на отворените прашања во однос на пазарите	20
Стимулирање на конкурентноста	21
Поефикасни јавни расходи	21
3. Општествено-одговорните јавни набавки и социјалниот модел на Европската унија	22
4. Политички и правен контекст на општествено-одговорните јавни набавки во Европската унија	23
Развојната димензија на општествени и човекови права на Европската унија	23
Правен и политички пристап кон општествено-одговорните јавни набавки во ЕУ	24
Услуги од општ економски интерес	26
Мали и средни претпријатија	27
II. СТРАТЕГИЈА НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ ДА СЕ КУПУВА ЛОКАЛНО	29
1. Утврдување на целите кај општествено-одговорните јавни набавки	29
2. Овозможување високо ниво на политичка посветеност и лидерство ... за општествено-одговорните јавни набавки	31
3. Мерење на општествените ризици и давање приоритет на категориите за трошење кај организацијата, со цел унапредување на општествените резултати	31
4. Подигнување на свеста за свеста за општествено-одговорни јавни набавки и вклучување на клучните засегнати страни	38
5. Имплементација на Стратегија за општествено-одговорни јавни набавки	41
6. Следење (мониторинг) и контрола на ефикасната имплементација	42
7. Краток осврт на процесот на набавки	43

Природата на процедурата на јавни набавки	43
Имплементација на постапки кои се во согласност со политиката и законската рамка: важноста од правен совет	44
Различни фази на процедурата за набавки	44
8. Фази во процедурата за набавки и пристапи кон општествено-одговорните јавни набавки	44
III. ИДЕНТИФИКУВАЊЕ НА ПОТРЕБИТЕ И ПЛАНИРАЊЕ НА НАБАВКИТЕ	49
1. Важноста од проценувањето на вистинските потреби	49
Идентификување на општествените барања во рамките на набавката	50
2. Дефинирање на предметот	50
3. Подобар пристап до можностите за јавни набавки	52
Резервирање на договори за одредени видови фирми на кои обично не им е дозволено	52
Посебни одвојувања за заштитни работилници	57
IV. ДЕФИНИРАЊЕ НА БАРАЊАТА ВО ДОГОВОРОТ	61
1. Изготвување на технички спецификации	61
2. Употреба на спецификации кои се однесуваат на учинокот	62
3. Употреба на варијанти	65
4. Општествени ознаки	66
5. Земање во предвид на општествените аспекти во методите за производство и обработка	69
6. Случај со „посебни потреби“ и технички спецификации	70
V. Избор и селекција на добавувачи, даватели на услуги и изведувачи	72
1. Критериуми за исклучување	72
2. Технички капацитет	74
3. Прашалници за претквалификација	76
4. Усогласеност со домашното трудово законодавство	79
5. Управување со синџирот на набавка	82
VI. Доделување на договор	83
1. Општи правила за изготвување на критериумите и за доделување на договорот	83
Критериуми за доделување на договорот	83
Поврзување на критериумите за доделување со техничките спецификации	86

Дополнителни критериуми за доделување на договорот и еднакви тендери: „Nord-Pas-de-Calais“	87
2. Користење на критериумите за доделување на договорот кога се врши евалуација на тендерот	89
Критериумите за доделување на договорот мора да имаат поврзаност со предметот на договорот	90
Критериумите за доделување на договорот мора да бидат конкретни и објективно изразени во бројки	90
Критериумите за доделување на договорот мора претходно да биле објавени	91
Критериумите за доделување на договорот мора да се во согласност со правото на Заедницата	91
3. „Справување со понуди кои имаат „претерано ниска цена“	92
4. Информирање на неуспешните понудувачи	94
VII. Одредби за реализација на договорот, управување со договорот и следење на усогласеноста	95
1. Услови на договорот	95
2. Управување со договорот и следење на усогласеноста	103
Режим за управување со учинокот и реализацијата	103
Водење евиденција за работењето и учинокот на изведувачите, добавувачите и давателите на услуги	103
Култура на партнерства	104
Прилог	106
Дополнителна литература:	106
Публикации на Комисијата:	106
Упатства за општествените аспекти во јавните набавки изготвени од органи на земји членки:	106



ОПШТЕСТВЕНО-ОДГОВОРНИ НАБАВКИ: ОСНОВИ

Општествено-одговорните јавни набавки се потенцијално важен инструмент за остварување на социјалните цели на Европската унија (и на земјите членки). Поимот „општествено-одговорни јавни набавки“ се однесува на широк спектар на општествени аспекти коишто може да се интегрираат во соодветна фаза од процесот на набавки. Ова се чекорите коишто ни покажуваат на кој начин може да се решаваат општествените аспекти во секоја фаза од набавките.

1. Стратешки развој и приоритизирање на активностите за општествено-одговорни јавни набавки

Ова е клучна фаза во која се земаат во предвид општествените аспекти

Генерално:

Изготвување на акциски план за земање во предвид на општествените аспекти во набавките;

Идентификување на производитите и услугите кои ги набавува Нарачателот, а коишто претставуваат најголем општествен ризик и имаат најголем капацитет да ги унапредат општествените резултати. Утврдуваме кои производи, услуги или работи се најсоодветни од аспект на нивното влијание на општеството и од аспект на други фактори, како што се трошоци и видливост;

Подигнување на свеста за општествено-одговорни јавни набавки кај разните засегнати страни;

Обезбедување дека процесот на јавни набавки е отворен за мали и средни претпријатија, фирми од социјалната економија, за волонтерскиот сектор и за заедницата. Притоа водиме сметка да не ги намалуваме стандардите.

За повеќе информации види Поглавје II

2. Планирање на конкретни активности во набавките

Во рамките на конкретна набавка:

Идентификување на потребите на Нарачателот и нивно соодветно изразување;

Да се согледа како и до кој степен евентуалните економски, социјални и еколошки обврски/ цели утврдени со политиките се вклопуваат во набавката;

Да се применат проверките/ тестовите на достапност и економичност, што вклучува проценка на трошоците и бенефициите од користењето на набавката во насока на реализирање на општествените цели;

Утврдување на предметот на договорот и одлука до која степен треба да се наведат општествените цели како дел од предметната материја на договорот;

Почетен дијалог со потенцијалните добавувачи, изведувачи и даватели на услуги, под услов ова да не доведе до дискриминација во однос на потенцијалните изведувачи од други земји членки.

Да се размисли како Нарачателот на најдобар начин да искомуницираат со надворешниот свет и да ја претстави својата политика, во насока на обезбедување транспарентност за потенцијалните добавувачи или даватели на услуги како и кон граѓаните во чијшто интерес работи Нарачателот.

За повеќе информации види Поглавје III

3. Дефинирање на барањата во договорот: спецификации

Изготвување на јасни и прецизни технички спецификации. Обезбедување дека спецификациите одговараат на предметот на договорот, ги одразуваат сите важечки општествени барања, дека се транспарентни и недискриминирачки;

Искористување на најдобрите искуства од други органи-нарачателите и вмрежување, како начин на добивање и споделување на информации;

Користење на функционални спецификации или спецификации по учинок, со цел поттикнување на иновативни општествено-одговорни понуди;

Ако Нарачателот не е сигурен за постоењето, цената или квалитетот на општествено-одговорни производи или услуги, може да побара нивни варијанти кои се општествено-одговорни;

Секогаш кога е можно, Нарачателот може да го резервира договорот да вклучува поддржани вработувања.

Нарачателот треба да обезбеди дека биле опфатени сите посакувани резултати – тие не може да се додаваат понатаму во процесот.

За повеќе информации види Поглавје IV

4.Избор на добавувачи, изведувачи и даватели на услуги

Да се разгледа капацитетот на потенцијалните изведувачи да го испорачаат она што било договорено. Да се утврдат критериуми за избор врз основа на една исцрпна листа на критериуми наведени во директивите за јавни набавки;

Дали договорот бара општествена способност или капацитет (на пример: одредени вештини, обука или обврски за еднаквост и рамноправност). Ако е така, да се вклучат општествените критериуми за докажување на техничкиот капацитет за реализација на договорот;

Оценувањето на техничкиот капацитет мора да се однесува на способноста на кандидатот да реализира конкретен договор;

Да се разгледа дали добавувачот бил осудуван или е виновен за несоодветно професионално однесување на начин кој покажува неисполнување на бараните општествени стандарди;

Да се разгледа историјатот на добавувачот во реализирањето на слични договори во врска со бараните социјални стандарди. Да се води сметка дека сите прашалници за претходна квалификација ги бараат само оние информации кои се релевантни.

За повеќе информации види Поглавје V

5. Доделување на договорот: евалуација на тендерот

Да се утврдат критериумите за доделување на договорот: во случаи кога се избира критериумот „економски најповолна понуда“ тогаш треба да се вметне релевантниот општествен критериум и тоа како одредница (benchmark) за да направи меѓусебно споредување на општествено-одговорните понуди или како начин за воведување на општествениот елемент и давање на соодветна тежина на истиот.

- Во оваа фаза критериумите за доделување на договорот кои се општествени, економски или поврзани со животната средина не се соодветни, освен ако тие:
- Се релевантни за предметот на договорот;
- Се доследни на основните принципи на Договорот за Европската унија; транспарентност, еднаков третман и недискриминација;
- Помагаат да се избере онаа понуда која го дава најдоброто за вложените пари според Нарачателот;
- Се доследни на критериумите дозволени со соодветните директиви;
- Да се размисли дали понудата е „премногу ниска“ поради тоа што понудувачот на тендерот ги прекршува општествените стандарди.

Онаму каде е дозволено, да се разгледаат варијанти или алтернативни понуди и дополнителни предлози за да се утврди резервно прашање.

За повеќе информации види Поглавје VI

6.Услови во договорот, управување со договорот и негово следење

Да се користат одредби за добра изведба на договорот како начин на утврдување на соодветните дополнителни општествени услови и како дополнување на општествено-одговорниот договор.

Да се обезбеди дека условите во договорот.

- Одговараат на реализацијата на договорот;
- Се доследни на принципот „најдобра вредност за парите“;
- Се содржат во тендерската документација;
- Се компатибилни со принципите од Договорот за Европската унија.

Да се работи заедно со добавувачот со цел управување со учинокот, максимална реализација на целите и усогласеност со условите од договорот

Да се води евиденција за работењето на добавувачите, изведувачите и давателите на услуги.

Да се користат членови во договорот со коишто понатаму, ќе може да се договараат евентуални измени и надополнувања на договорот, под услов истите да се компатибилни со принципот на транспарентност.

Да се работи заедно со добавувачите со цел, постојано подобрување и информирање за најновата ситуација на пазарот. Конкретно, работа со добавувачите за да им се олесни обврската за придржување до принципите на корпоративна општествена одговорност преку синџирот на добавување.

За повеќе информации види Поглавје VII

I. ДА СЕ НАБАВУВА ОПШТЕСТВЕНО: КЛУЧНИ КОНЦЕПТИ И КЛУЧНИ КОНТЕКСТИ

- 1.1 „Предлог елементи за земање во предвид на општествените аспекти во јавните набавки“ (во понатамошниот текст: водич) е дел од работниот производ кој, заедно со другите работни производи, ја сочинуваат Студијата за земање во предвид на општествените аспекти во јавните набавки. Овој водич е изготвен со цел да ѝ помогне на Комисијата во иднина да подготви публикација со којашто ќе им овозможи на јавните власти успешно да развијат општествено-одговорна политика на набавки. Тој ги објаснува можностите кои на практичен начин ги нуди правото на Европската унија и дава осврт на едноставни и ефикасни решенија кои може да се користат во процедурите на јавни набавки. Од практични причини водичот ја следи логиката и структурата на процедурата за јавни набавки. Во ова прво поглавје се објаснети неколку концепти, и тоа: значењето на поимот „општествено-одговорни јавни набавки“, потенцијалните бенефиции на општествено-одговорните јавни набавки, на кој начин општествено-одговорните јавни набавки можат да ги зајакнат целите на социјалниот модел на Европската унија и политиката и правниот контекст за општествено-одговорни јавни набавки во Европската унија. Водичот нема за цел да биде публикација на Комисијата, туку е изготвен како да е таква публикација за да ги покаже начините на кои публикациите на Комисијата би можеле да им пристапат на овие прашања.
- 1.2 Овој водич го изготвивме првенствено за јавните органи, но се надеваме дека исто така ќе инспирира и фирми. Предвидено исто така да им помогне и на добавувачите, давателите на услуги и на изведувачите (особено малите фирми) за да ги разберат и исполнат барањата за одржливи набавки – кои нив директно ги засегаат. Во голема мера (земајќи ги во предвид неопходните адаптации кои произлегуваат од разликите во правните позиции и другите релевантни разлики) се потпира на публиката на Европската комисија насловена како „Купување на зелен начин! Прирачник за еколошки набавки“ (Buying Green! A handbook on environmental procurement”) од 2004 година, како и водичи за одржливи набавки од други земји членки кои детално се наведени во Прилогот.
- 1.3 Овој водич содржи практични примери за тоа како во моментов работат нарачателите во земјите членки, во повеќе области на општествено-одговорните јавни набавки, а обезбедени преку истражувањето

организирано за потребите на Комисијата во рамките на студијата „Општествени аспекти во јавните набавки“, организирано во 2008 година. Овие примери се само илустрација и истите немаат за цел да бидат сеопфатни. За повеќе информации околу овие и други употреби на општествено-одговорните јавни набавки види во другите делови на наведената студија.

1. Општествено-одговорни јавни набавки: дефинирање на поимот

1.4 Поимот општествено-одговорни јавни набавки се однесува на јавни набавки кои, меѓу другото, го земаат во предвид промовирањето на можностите за вработување, вградените заштитни мерки во однос на стандардите за работни услови, кои имаат за цел да ја поддржат општествената инклузија (вклучувајќи ги тука и лицата со посебни потреби), социјалната економија и малите и средни претпријатија, промовирањето на еднакви можности и „пристапност и проектирање за сите“, со земање во предвид на правичните и етички трговски аспекти како и човековите и работнички права, и има за цел да оствари пошироко доброволно придржување кон корпоративната општествена одговорност истовремено придржувајќи се до принципите на Договорот за ЕУ и Директивата на ЕУ за јавни набавки.

1.5 Ова е делумна листа на примери како се користат јавните набавки со цел да се зацврстат општествените политички цели во секоја категорија:

- Промовирање на „*можности за вработување*“, на пример:
 - » Промовирање на вработувањето кај младите;
 - » Промовирање на вработување на лица со посебни потреби;
 - » Промовирање на можностите за вработување за лицата кои се долгорочно невработени;
 - » Промовирање на вработувањето за постарите невработени лица (постари работници);
 - » Промовирање на програми за развој на вештини на самото работно место, вклучувајќи ги тука лицата со посебни потреби.

- „Присилнојна работа“: промовирање на работничките права (основни работнички стандарди на Меѓународната организација на трудот), човекови права и стандарди за работни услови, промовирање на еднакви можности и недискриминација; на пример:
 - » Социјална сигурност и бенефиции
 - » Работно време
 - » Доволна и еднаква плата
 - » Безбедност и здравје при работа
 - » Слобода на здружување
 - » Колективно преговарање
 - » Родова припадност (еднакви можности за жените)
 - » Забрана за работа на децата
 - » Искоренување на присилниот труд
 - » Интегрирање на мигрантите како работници
 - » Пристап до стручни обуки
 - » Недискриминација врз основа на попреченост, раса, етничка припадност, возраст, полова ориентација, верска припадност или претходна осудуваност

- Поддршка на *социјалната инклузија* и промовирање на организации за социјална економија, на пример:
 - » Учество на фирми во сопственост на (или кои вработуваат) лица од етничките/ малцински групи;
 - » Фирми кои вработуваат лица со посебни потреби над минималниот процент предвиден со закон;
 - » Пристап до вработување за лицата со посебни потреби со цел подобрување на нивната вработеност и обезбедување на пристојна работа;
 - » Пристап од здруженија и непрофитни организации кои промовираат „мали и средни претпријатија“;
 - » Одредби со кои се намалуваат трошоците и оптоварувањето од учеството во општествено-одговорни јавни набавки;
 - » Одредби со кои им се овозможуваат поголеми можности на малите и средни претпријатија да учествуваат во јавни набавки, преку претходно утврдени барања за подизведување.

1 ЕК, СОМ (2006) 249, мај 2006 година: „Обединувањето на економската конкурентност и социјалната начин на овој начин претставува суштина на европскиот модел на развој. Има активна улога во промовирањето на формите на пристојна работа како составен дел од Европската социјална агенда и од напорите на ЕУ да ги промовира своите вредности и да го сподели своето искуство и својот модел на интегриран економски и општествен развој“, стр.2.

- Промовирање на *малиите и средни претпријатија преку*
 - » Намалување на трошокот/ оптоварувањето од учеството во општествено-одговорни јавни набавки;
 - » Промовирање на поголем пристап за малите и средни претпријатија до јавните набавки преку однапред утврдени обврски за склучување договори со подизведувачи.

- Промовирање на принципот „*Приспај и проектирање за сите*“, на пример:
 - » Задолжителни одредби во техничките спецификации за да се овозможи пристап за лицата со посебно потреби до јавните услуги, јавни објекти, јавен превоз, компјутерски апликации и сл. Клучната работа тука е да се набавуваат добра и услуги кои се пристапни за сите;
 - » Земање во предвид на аспектите на „правично или етичко тргување“;
 - » Користење на вакви ознаки во тендерските спецификации и условите од договорот;
 - » Потрага по постигнување на пошироко доброволно придржување со „корпоративната општествена одговорност“;
 - » Работење со изведувачите кои го добиле договорот со цел поголемо придружување до вредностите на корпоративна општествена одговорност.

- Земање во предвид на „*правичното или етичко тргување*“:
 - » Овие нешта/ ознаки да се потенцираат во тендерската спецификација и во условите на договорот

- Обиди за пошироко доброволно придржување до „*корпоративната општествена одговорност*“:
 - » Работење заедно со најдобрите понудувачи за да се обезбеди придружување до вредностите на корпоративната општествена одговорност.

Секако дека состојбата со овие општествени политички цели значително се разликува не само во правото на Европската унија, туку и во земјите членки на Европската унија. На пример, некои од овие општествени политики се законски обврзувачки според правото на ЕУ (како што се еднаквите можности помеѓу мажите и жените), додека некои не се (како што се правичното тргување). Во други земји членки некои од овие општествени политики се законски обврзувачки – на пример, во некои сектори земјите членки имаат задолжителни барања кои се однесуваат на пристапот/ достапноста кои ги надминуваат барањата и на законите на ЕУ, но ова не е случај во сите земји членки.

2. Потенцијални бенефиции од општествено-одговорните јавни набавки

- 1.6 Која е поврзаноста помеѓу јавните набавки и реализацијата на овие општествени цели? Јавните власти се најголеми потрошувачи во Европа коишто трошат околу 16% од бруто домашниот производ на ЕУ (овој износ е еднаков на половината од бруто домашниот производ на Германија). Користејќи ја својата куповна моќ да се одлучат за добра и услуги со кои исто така се реализираат и добри општествени резултати, властите можат да направат важен придонес кон општествената правда. Во овој дел сугерираме на фактот дека интегрирањето на општествените аспекти во јавните набавки создава повеќе потенцијални бенефиции.

Поддршка во исполнувањето на обврските од социјалните закони

- 1.7 Придонесува кон поголема правна и политичка усогласеност со националните/ меѓународните заложби за постигнување на општествени развојни цели (на пример, Социјалната агенда на Европската унија). Во многу земји постои зголемена загриженост за тоа дека традиционалните механизми за обезбедување на општествена правда и општествена кохезија се неадекватни. На пример, вообичаените правни методи за борба против дискриминацијата во вработувањето, на пример, се покажа дека даваат ограничени резултати. Моќта од користењето на општествено-одговорни јавни набавки лежи во економскиот интерес на фирмите за тоа добијат работа од јавните власти така што поврзувањето на општествените прашања со набавките има за цел да го искористи токму овој економски интерес за промовирање на целите на општествената политика, обично како дополнување во користењето на другите регулаторни пристапи. Користењето на јавните набавки обично не е единствениот па дури ни примарниот метод за примена на општествените стандарди. Најчесто тоа е само еден од неколкуте други методи кои меѓусебно се дополнуваат.

Поттикнување на општествено-свесни пазари

- 1.8 Придонесува кон развојот на пазар за општествено-корисни производи. Општествено-одговорните јавни набавки помагаат ова да се оствари на

два начини. Најпрвин, создава пазари (или ги проширува) за добра и услуги кои го поддржуваат реализирањето на општествените цели. Помага во реализирањето на истото, затоа што во некои сектори на економијата набавките кои ги реализираат владите се доволно важни од пазарен аспект што ако тие (владите) одлучат дека треба да се набави некои општествено потребен производ тогаш пазарот најверојатно ќе реагира така што ќе го овозможи тој производ и со тоа го поттикнување развојот на производ кој можеби и не би бил воопшто создаден. И втора работа, општествено-одговорните јавни набавки можат да послужат како модел за другите потрошувачи и да понудат стандарди и информации кои би биле употребувани од други потрошувачи.

Покажување на општествено-респонзивно владеење

- 1.9 Придонесува кон поголема усогласеност со вредностите и потребите на заедницата (кога одговара на растечката побарувачка од јавноста владите да бидат општествено-одговорни во своето работење). Владите доделуваат јавни договори во име на заедниците кои ги опслужуваат. Не е неразумно овие заедници да очекуваат договорот да биде склучен со оние изведувачи кои не ги прекршуваат основните норми на тие заедници. Доделувањето на јавните договори не е едноставна економска активност која ја врши администрацијата и во која Нарачателот се смета себеси едноставно како еквивалент на организација од приватниот сектор. Неприфатливо е владите да им дозволуваат на оние кои делуваат во нивно име да се однесуваат на начин на кој самите влади никогаш ниту би сакале ниту би можеле да се однесуваат, па овој контекст некои нарачатели го сметаат како чин на добро владеење фактот што социјалните аспекти треба да бидат составен дел од доделувањето на владините договори. Оние кои работат со државни пари треба барем да ги почитуваат нормите кои би биле зацртани од владата и тоа со директно делување.

Решавање на отворените прашања во однос на пазарите

- 1.10 Во реализирањето на јавните услуги се случуваат големи промени и тоа делумно поради притисоците од глобалните економски случувања. Ова подразбира комбинација од приватизација и договарање за пренесување на една јавна служба од државен орган на приватен субјект (contracting out). Овие договорни методи некои ги гледаат како важни инструменти

на дерегулацијата. Набавките од приватниот сектор имаат дистрибутивни последици за вработените и потрошувачите коишто треба да се земат во предвид во процесот на јавни набавки. Пример за ова е договорот за пренесување на услуги на приватни субјекти (contracting out) на услугите коишто претходно ги вршела самата влада и нејзините вработени, на приватен сектор кои вработуваат лица кои не се лица вработени во јавниот сектор. Во случаи кога набавката е веројатно дека ќе доведе до намалување на општествените стандарди тогаш поврзаноста помеѓу набавките и општествената политика оправдано може да ја ограничи или да ја контролира воочената штета. Потоа, улогата на општествено-одговорните јавни набавки (во некои случаи) е, повторно да ги вградат јавните вредности во договорниот контекст во којшто, инаку, истите би биле потценети.

Стимулирање на конкурентноста

- 1.11** Придонесува кон зајакнување на стратешката соработка и дијалог со базата која го врши добавувањето. Постојат примери за општествено-одговорни јавни набавки со кои се прави обид да се осигураме дека никој не е неправедно исклучен од пазарот на набавки. Ваквото исклучување е штетно за секого и тоа на начин којшто му оневозможува на општеството да ужива во бенефициите и во поголемото ниво на соработка коешто, инаку, би се случило благодарение на нивното вклучување. Понекогаш е неопходна интервенција од државата како гаранција дека одредени групи во општеството (како што се малите фирми, жените и малцинствата) се вклучени во важни активности на пазарот со главна цел – постоење на ефикасен пазар.

Поефикасни јавни расходи

- 1.12** Обемот на јавните набавки и ограничувањата со кои тие се соочуваат предизвикани од директните општествени интервенции и буџетските ограничувања, ги прават набавките атрактивна област за купување на општествени стандарди. Колку поголем акцент се става на важноста од ефикасно користење на даночните расходи, толку е поверојатно дека ќе се излезе со аргументот според кој, ако е можно да се користат набавки за реализација на неопходните општествени политики, толку поефикасна ќе биде таа набавка. На пример, Европскиот парламентарен комитет вели дека „ограничувања со кои се соочуваат директните општествени расходи

поради буџетските ограничувања ги прават (набавките) атрактивно подрачје за промовирање на општествено посакувани резултати².”

3. Општествено-одговорните јавни набавки и социјалниот модел на Европската унија

- 1.13 Како што можевме да видиме досега, еден од најголемите бенефиции на општествено-одговорните јавни набавки е фактот дека нив може да ги користат јавните органи за унапредување на Европскиот социјален модел. Примерите за видови на општествени стандарди кои биле користени од општествено-одговорните јавни набавки со цел постигнување на напредок, се одраз на овој модел. Европскиот социјален модел е визија за општество кое ги комбинира одржливиот економски раст и подобрените услови за живот и работа. Ова обично подразбира создавање на успешна економија во која постепено се остварува одреден сет на општествени стандарди: квалитетни работни места, еднакви можности, социјална заштита за сите, социјална инклузија и вклучување на поединците во донесувањето на одлуките кои нив ги засегаат. Овие стандарди не се само што се природно важни, туку исто така се и фактори кои се од суштинска важност за промовирање на иновациите, продуктивноста и конкурентноста.
- 1.14 Општествените стандарди сега имаат централна улога во градењето на економската сила на Европа, преку развивање на она што се дефинира како институции на Заедницата, како единствен општествен модел³. Економскиот напредок и општествената кохезија сега се сметаат како основни столбови на одржливиот развој кои меѓусебно се надополнуваат и кои се во суштината на процесот на европска интеграција. Во Заедницата сè поголем акцент се става на општествените и правата за еднаквост, особено на работното место. Како што одржливиот развој излезе од рамките на животната средина и започна да навлегува во општествените прашања, општествените стандарди сè повеќе се идентификуваат како елемент во растечкото движење за корпоративна општествена одговорност. На ниво на Заедницата и како и во неколку држави родовата еднаквост станува „мејнстрим“ што значи дека потребата од унапредување на еднаквоста (барем на реторичко ниво) се гледа како нешто кое треба да се интегрира во поширокиот спектар на политики и институционални практики.

2 Европски парламент, Комитет за вработување и социјални работи, одговор на Зелениот документ за реформата јавните набавки

3 Види, на пример, предговорот во Коминикето за Агенда за социјална политика

4. Политички и правен контекст на општествено-одговорните јавни набавки во Европската унија

Развојната димензија на општествени и човекови права на Европската унија

- 1.15 Во последните дваесет години Европската унија значително ја разви својата општествена/ социјална димензија. Важноста од ваквиот развој може да се види во тоа што сега општествено-одговорните јавни набавки дополнително ја унапредуваат политиката на ниво на ЕУ; некои се веќе дел од правото на Заедницата, а други не се. Во некои области (особено во областа на родова еднаквост и недискриминација по основ на раса, возраст, полова ориентација, попреченост, верски и други убедувања) Заедницата донесе и законски решенија. Иако во Заедницата постои обемна законска рамка која се однесува на статусната еднаквост, не постои исто такво промовирање (на ниво на Заедницата и преку законска рамка) на политиките кои се однесуваат на повеќето услови за работа и притоа дополнителното унапредување на општествените стандарди претставува важна цел за ЕУ и тоа од неколку аспекти, особено онаму каде што таквите општествени права претставуваат и фундаментални права.
- 1.16 Европскиот суд на правдата ги вгради човековите права во правото на Европската унија, како дел од „општите принципи на правото на Заедницата“⁴, член 6(2), Договор од Ница, според кој Унијата „ќе ги почитува основните човекови права како што се гарантирани од Европскиот суд за човекови права и од уставните традиции карактеристични за земјите членки, како општи принципи на правото на Заедницата“. Договорот од Амстердам од 1997 година ги призна човековите права како дел од принципите на кои се заснова Унијата. Поконкретно, во членот 6(1) од Договорот од Ница се вели дека: „Унијата е заснована на принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права, фундаменталните слободи и владеењето на правото – принципи кои се заеднички за земјите членки“.
- 1.17 Во општите изјави за целите на Заедницата содржани во Договорот за ЕК (Член 2, Европска комисија), една од целите е да се промовира „еднаквост помеѓу мажите и жените“. Членовите 2 и 3(3) на ЕК налагаат како цел промовирање на еднаквост на мажите и жените во Заедницата. Членот

4 Две важни претходни судски пресуди се случајот 29/86, Strauder против Градот Улм (1969) и случајот 11/70, Internationale Handelsgesellschaft (1970), ECR 1125

141 ЕК предвидува право на еднаквост на платите на мажите и жените. Сепак, тука исто така се посочува дека принципот за еднаков третман на спречување одржување или донесување на мерки кои предвидуваат одредени преференции со цел да му се помогне на оној пол кој е помалку застапен во барањето на стручна активност или да се спречат или надоместат недостатоци во професионалните кариери⁵.

- 1.18 Иако не е правно обврзувачка, Повелбата за фундаментални права на Европската унија е, исто така, важна во овој контекст. Повелбата содржи повеќе одредби кои имаат за цел да заштитат и да унапредат повеќе други фундаментални права коишто исто така се и социјални стандарди кои општествено-одговорните јавни набавки имаат за цел да ги унапредат. Европскиот суд на правдата ја сметка Повелбата за релевантна во толкувањето на правото на Заедницата во други контексти.

Правен и политички пристап кон општествено-одговорните јавни набавки во ЕУ

- 1.19 Европската комисија изготви стратегија за појаснување на опфатот на општествено-одговорните јавни набавки. Во соопштение со образложение од 4 јули 2011 година, Европската комисија ги наведува можностите коишто ги нуди правото на Заедницата за интегрирање на општествените аспекти во процедурите за јавни набавки⁶. На 15 октомври 2001 година беше објавена посебно соопштение за општествените аспекти⁷. Целта на ова второ соопштение беше „да се појаснат можностите предвидени со постојната правна рамка на Заедницата за интегрирање на општествените аспекти во јавните набавки. Тоа конкретно има за цел да овозможи динамична и позитивна интеракција помеѓу економските, општествените и политиките за вработување кои меѓусебно се дополнуваат“. Пред и по објавувањето на овие соопштенија Судот на правдата дополнително ги појасни и конкретизира овие можности и тоа во повеќе судски случаи⁸.

5 Член 141(4), ЕК

6 COM (2001) 0274, 4 јули 2001 година

7 Соопштение со образложение на Комисијата во врска со правото на Заедницата применливо во јавните набавки и можностите за интегрирање на општествените аспекти во јавните набавки, COM (2001) 566 final, 15 октомври 2001 година.

8 На пример, пресудите на Судот на правдата од 17 септември 2002 година во случајот C-513/99 и 4 декември 2003 година во случајот C-448/01

1.20 Директивите за јавни набавки усвоени на 31 март 2004 година го консолидираат и го надополнуваат правниот контекст⁹. Тие во своите одредби конкретно споменуваат можности во техничките спецификации, во критериумите за селекција и избор и во самите договори понатаму да се земат во предвид општествените аспекти. Беше воведена и нова одредба за работилници наменети за работниците со посебни потреби. Истите, подетално се објаснети подолу.

1.21 Главна цел на овој водич е првенствено да даде одговор на прашањето како најдобро да се земат во предвид општествените аспекти во случаи кога важат општите одредби на директивите за јавни набавки. Директивите за јавни набавки не се применуваат на сите јавни договори. И понатаму има широк спектар на договори кои не се опфатени со нив (или се делумно опфатени), и тоа: договори под границата за примена на Директивите за јавни набавки и договори за услуги кои ги надминуваат границите за примена на овие Директиви наведени во Прилогот II Б од Директивата 2004/18/ЕС и во Прилогот XVII Б од Директивата 2004/17/ЕС. Некои нарачателите имаат донесено политики за општествено-одговорни јавни набавки кои се однесуваат конкретно на такви договори а некои нарачателите повеќе сакаат да ги применуваат на општествените критериуми на тендерите кои се под границите поради, на пример, поголемата флексибилност којашто тие сметаат дека им се овозможува.

Пример:

Покраина Бранденбург (Германија): „Регулатива за преференци при земање во предвид на фирми во постапка на доделување на јавни договори со цел промовирање на вработувањето на жени“ (Verordnung über die bevorzugte Berücksichtigung von Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zur Förderung von Frauen im Erwerbsleben) од 1996 година која е применлива под границите на Европската комисија и која фаворизира фирми кои имаат поголем процент на вработени жени. Преферирањето се користи тогаш кога има две подеднакво најповолни понуди во постапка на јавни набавки а еден од понудувачите е дел од преферираната група (§ 6 од Регулативата).

⁹ Директива 2004/18/ЕС на Европскиот парламент и на Советот од 31 март 2004 година за координација на процедурите за доделување на договори за јавни работи, за јавни добавувања и за јавни услуги (во понатамошниот текст: Директива 2004/18/ЕС) и Директива 2004/17/ЕС на Европскиот парламент и на Советот од 31 март 2004 година за координација на процедурите за јавни набавки кај лица кои делуваат во секторите водостопанство, енергетика, транспорт и поштенски услуги (во понатамошниот текст: Директива 2004/17/ЕС)

Има и други дополнителни одредби со кои се обезбедува еднаков третман и транспарентност на одлуките за склучување на договор кои делумно се базираат на Регулативата, но нема податоци за колку често овие одредби имале можност да бидат пресудни во склучувањето на договор за јавни набавки.

1.22 Овој водич не ги разгледува во детали законите на ЕИ кои се однесуваат на овие договори. Сепак, треба да се има во предвид дека Европскиот суд на правдата во своето прецедентно право потврди дека правилата за внатрешен пазар од Договорот за ЕУ, исто така, важат и за договори кои не се опфатени со Директивите за јавни набавки. Европскиот суд на правдата пресуди дека принципите од Договорот за ЕУ за еднаков третман и транспарентност, како и за слободно движење на добра, слободата на основање и слободата во давањето услуги, важат и за договори кои се под овие граници. Комисијата има објавено и водич (упатство) за тоа како земјите членки треба да ги применуваат основните принципи кои произлегуваат од ова прецедентно право. Ова соопштението со образложение се однесува на две групи договори споменати погоре кои не се опфатени со Директивите за јавни набавки (или се само делумно опфатени)¹⁰.

Услуги од општ економски интерес

1.23 Водичот исто така, не ги разгледува правните работи кои се однесуваат на примената на законите за конкуренција во јавните набавки генерално, или поврзано конкретно со услугите од општ економски интерес. Во ноември 2007 година Комисијата усвои Коминике за услугите од општ интерес, вклучувајќи ги и општествените услуги од општ интерес¹¹. Целта е да се овозможи практично упатство за тоа како да се применуваат правилата на Заедницата на овие услуги. Коминикето е донесено со уште два други работни документи кои даваат одговор на редица прашања во врска со примената на државната помош и на правилата за јавни услуги,

10 Види соопштението со образложение на Комисијата во однос на правото на Заедницата коешто се применува за доделувањето на договори кои не се, или кои целосно не се, во согласност со одредбите на Директивата за јавни набавки (2006/С 179/02).

11 Види коминикето во врска со „Услуги од јавен интерес, вклучувајќи ги и социјалните услуги од општ интерес: нова европска заложба“ (СОМ(2007) 725 final од 20 ноември 2007 година).

на услугите од општ интерес¹². Повеќето од овие прашања произлегоа од поширок процес на консултации во 2006 и 2007 година во врска со општествените услуги. Како надоврзување на коминикето во јануари 2008 година беше формиран интерактивен информативен сервис (IIS) преку кој се даваат одговори и на други прашања упатени од граѓаните, јавните органи и давателите на услуги¹³.

Мали и средни претпријатија

1.24 Има уште едно поле во кои законите и политиките на ЕУ кои ги регулираат општествено-одговорните јавни набавки се испреплетуваат со законите и политиките на ЕУ кои се однесуваат на малите и средни претпријатија. Односот помеѓу општествено-одговорните јавни набавки и малите и средни претпријатија се карактеризира со неколку аспекти. Еден аспект се однесува на можноста малите и средни претпријатија да имаат пристап до процедурите за јавни набавки. Оваа загриженост е посочена во коминикето на Комисијата насловено како „Единствен пазар за Европа во 21-от век“ COM(2007) 725 (крајно) во кое Комисијата вели дека „ќе разгледа повеќе иницијативи за да ги поддржи малите и средни претпријатија во вид на Закон за мали бизниси во Европа во 2008 година. Ова би можело да даде насоки и одредби кои ќе бидат соодветно прилагодени на малите и средни претпријатија согласно принципот „прво размислувај како мал“. Исто така може да ги обедини во едно сите елементи кои се однесуваат на малите и средни претпријатија а кои се содржани во разни политики и закони со цел намалување на непотребните административни оптоварувања, зголемено учество на малите и средни претпријатија во програмите на ЕУ, дополнително подобрување на пристапот за малите и средни претпријатија до јавните набавки и намалување на пречките за меѓугранична соработка, со што дополнително се унапредуваат иновациите и растот. Комисијата, исто така, ќе испита на кој начин даночните политики и практики влијаат на растот на малите и средни претпријатија и ќе предложи Европски статут за приватни фирми со цел да ги олесни меѓуграничните активности на малите и средни претпријатија. Ова прашање е подетално објаснето подолу (точка 3.13).

1.25 Сепак, има и некои други прашања во односот помеѓу малите и средни претпријатија и општествено-одговорните јавни набавки. Едно од нив се однесува на можното оптоварување со кое прифаќањето на пристапот за

¹² http://ec.europa.eu/services_general_interest/faq_en.htm.

¹³ http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html.

општествено-одговорни јавни набавки во самите набавки може директно да го предизвика кај малите и средни претпријатија (ако малото т.е. средно претпријатие е главен изведувач) или индиректно (ако малото т.е. средно претпријатие е подизведувач кому му е пренесена обврската за општествено-одговорни јавни набавки од страна на главниот изведувач). Јавните органи кои размислуваат за воведување на општествено-одговорните јавни набавки треба да се свесни за овие директни или индиректни трошоци и треба истите да ги земат во предвид кога одлучуваат за тоа како (или дали) ќе ги прифатат општествено-одговорните јавни набавки. Во овој контекст, не е едноставно да се направи проценка на влијанието на општествено-одговорните јавни набавки, а понекогаш ќе биде тешко и да се разграничат трошоците кои произлегуваат од воведувањето на општествените стандарди, од конкретните трошоци кои произлегуваат од имплементацијата на општествените стандарди преку општествено-одговорните јавни набавки. Нарачателите ќе треба исто така да бидат свесни дека воведувањето на општествено-одговорни јавни набавки е малку веројатно дека ќе има ист ефект на сите мали и средни претпријатија. Поконкретно, некои мали и средни претпријатија можеби подобро ќе ги искористат предностите на општествено-одговорните јавни набавки и ќе создадат можности да се натпреваруваат во реализирањето на аспектот на општествен стандард во самиот договор.

II. СТРАТЕГИЈА НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ ДА СЕ КУПУВА ЛОКАЛНО

- 2.1. Во овој дел се става акцент на клучните елементи на стратегијата на организацијата за општествено-одговорните јавни набавки. Исто така, се разгледува и прашањето зошто е тоа важно и кои чекори треба да се преземат за нејзина имплементација.

1. Утврдување на целите кај општествено-одговорните јавни набавки

- 2.2 Стратегиите на организациите во однос на општествено-одговорните јавни набавки треба да се одраз на националните/ владините општествени приоритети и истовремено треба јасно да ја потврдат улогата на набавките во давањето придонес кон нивна реализација. Јавните набави не претставуваат само голема можност за трошење на средства (што директно придонесува кон исполнувањето на општествените приоритети и цели) туку, исто така, испраќаат и сигнал до пазарот и до јавноста во полза на општествената одговорност со што се придонесува кон оформувањето на можни опции и со што се оформуваат однесувањата на добавувачите и потрошувачите.

Примери:

Влада на Франција: Во 2003 година беше покрената „A Strategie nationale du developpement durable“ која оттогаш па наваму е ажурирана неколку пати (<http://www.ecologie.gouv.fr/-SNDD-actualisee-.html>). По оваа Стратегија во 2007 година беше донесен и „Plan national d’action pour des achats publics durables“ (<http://www.ecologie.gouv.fr/pnaapd.html>), а денес Владата на Франција е вклучена во повеќе консултации со социјалните партнери – тнр. “Grenelle de l’environnement“ и „Grenelle de l’insertion“, коишто вклучуваат повеќе активности кои влијаат на општествената интеграција, а во тие рамки ги опфаќаат и јавните набавки. Целта е да се надгради централната идеја “Etat exemplaire“. Од државата (или поопшто кажано: од сите јавни институции) се очекува да го покажат идниот пат за одржлив развој. Во оваа рамка е формирана и работна група за одржливи набавки (“Achats publics

durables”) којашто изготви извештај кој се очекува да биде донесен како директива од страна на премиерот. Документот е надополнет со прилози кои опфаќаат дваесет различни процедури за набавки – од канцелариски материјал до дрва”.

Влада на Северна Ирска (Велика Британија): Собранието на Северна Ирска во јануари 2008 година ги донесе Програмата за работа на владата (PfG), Буџетот и Стратегијата за инвестиции (ISNI-2) во коишто е содржана амбициозна, економска, општествена агенда и агенда за еднаквост. Јавните набавки се препознаени како еден од главните инструменти за остварување на овие цели. Средствата за јавни набавки во Северна Ирска секоја година се проценуваат на околу 1,7 милијарди фунти годишно (околу 15 до 20% од бруто домашниот производ на Северна Ирска). Во Програмата за работа на Владата се вели: „Владините процедури може да имаат активна и ефикасна улога во процесот на решавање на проблемот на општествено-економска исклученост”¹⁴. Понатаму, во Буџетот се вели: „...поширокиот јавен сектор ќе добие поддршка во земањето предвид на принципите на одржлив развој кога се спроведуваат јавни набавки за работни активности, услуги и други добавувања.”¹⁵ Прашањето со набавките е особено потенцирано во Стратегијата за инвестиции на Северна Ирска (ISNI-2) во која се вели: „Ние ќе бараме можности да ги промовираме социјалната инклузија и еднаквите можности во набавките на инфраструктурните програми. Ова ќе се одрази преку планови за вработување, преку создавање можности за локалните фирми да склучат договори за набавки од поголем обем и преку процесот на тендерирање кој во овој контекст дава приоритет на економски најповолната понуда”¹⁶.

Понатаму се вели: „Ги поттикнуваме институциите... заедно со изведувачите во секоја поголема јавна набавка да ја искористат можноста за унапредување на пошироките економски, општествени цели и целите за вработување”¹⁷.

14 стр.12.

15 стр.78.

16 стр.2.

17 стр.3.

2. Овозможување високо ниво на политичка посветеност и лидерство ... за општествено-одговорните јавни набавки

- 2.3 Лидерството претставува клучен елемент за успех на Стратегијата за општествено-одговорни јавни набавки. Тоа подразбира воспоставување на раководна структура и на ресурси (кадровски и финансиски), неопходни за спроведување на општествено-одговорни јавни набавки. Со други зборови, тоа подразбира идентификување кој ќе биде водачот на општествено-одговорните јавни набавки и нивната улога и одговорности. Општествено-одговорните јавни набавки имаат потреба да бидат управувани од највисоките раководители во организацијата и подразбираат политичка посветеност и заложба преку раководните структури. Лидери можат да бидат главниот извршен раководител (CEO), политички лидер како и раководителите на функционалните услуги и вишите раководители. Овие лица треба да ги има на сите нивоа во организацијата. Иако општествено-одговорните јавни набавки не се прашање само за лицата кои работат на набавките, функцијата на набавки може да делува како катализатор во овозможувањето на ресурсите, како и во координирањето на пошироките тимски активности. И на крајот, лидерството треба да содржи и идентификување на предводници во напорите за општествено-одговорни јавни набавки – лидерите треба да имаат јасна улога, да бидат обучени и нивното работење да се следи и наградува ако бидат постигнати добри резултати.

3. Мерење на општествените ризици и давање приоритет на категориите за трошење кај организацијата, со цел унапредување на општествените резултати

- 2.4 Организациите треба да го проценат општествените ризици и влијанијата од нивните набавки. Ова помага во фокусирање на активностите само на оние категории за трошење кои се најголема потреба и на оние кои можат да придонесат кон остварувањето на нивните општествени цели. Давањето на предимство на клучните области за трошење врз основа на нивното влијание врз општеството, може да најде свое место во политиката и стратегијата на организацијата и може да помогне во поефикасното распределување и користење на финансиските средства кои најчесто се ограничени.

2.5 Ова се некои предлози околу тоа за што би требало да се размислува кога се дава приоритет на одреден пристап кон општествено-одговорните јавни набавки.

- Да се усвои пристап „чекор по чекор“. Да се започне со помал број на производи и услуги кај кои е јасно општественото влијание или каде што се лесно достапни општествено-одговорни алтернативи и истите не се многу поскапи. Еве некои примери од земјите членки: градежни материјали (Германија и Данска), кафе (Копенхаген), облека (противпожарни единици на Диселдорф), мебел за градинки (Копенхаген) итн. Или, можеме да направиме спецификациите во договорот да немаат негативни влијание на општествените услуги (на пример, преку проценка на ефектот од приватизирањето на услугите кои ги користат загрозените групи).
- Да се размисли за општественото влијание на набавката која ја организира Нарачателот. Да се изберат оние производи (на пример: возен парк) или услуги (на пример: чистење) кои во голема мера би користеле работници од загрозени групи, етнички малцинства и жени).

Пример:

Агенција за социјално осигурување на Шведска: Со цел да ја унапреди свеста кај службените лица за јавни набавки во однос на иницијативите за општествено-одговорните јавни набавки, оваа Агенција учествува во мрежи и се обидува да ги следи законските решенија во оваа област. За да го олесни пристапот до јавните набавки за малите и средни претпријатија, за волонтерски и организации од социјалната економија кои работат со општествено загрозени групи, Организацијата понекогаш ги вклучува овие групи во почетната студија за подготвување на најјавната набавка. Од 2007 година Агенцијата работи и на активности против работење во сивата економија. За да ги идентификува ризиците во неусогласувањето со општествените стандарди, таа ги анализира ризиците на самиот почеток од јавната набавка. На пример, кога се врши набавка на услуги за чистење, ризикот од такви работници се смета за висок.

- Најпрвин акцент да се стави на еден или повеќе социјални проблеми, како што се платите, здравствената заштита или безбедноста.

- Да се разгледа дали се достапни (и колку чинат) други алтернативни пристапи. Дали има повеќе општествено-одговорни пристапи за постигнување на целите предвидени со стратегијата за набавки донесена од Нарачателот, дали тие ќе ги задоволат барањата на Нарачателот и дали тој може да си ги дозволи? Да се разгледа дали воведувањето на општествените аспекти би резултирало со евентуални дополнителни трошоци.
- Кои податоци се на располагање? Дали Нарачателот може да ги обезбеди општествените податоци кои му се потребни за донесување на општествено-одговорна стратегија за јавни набавки? Колку ќе биде сложено да се донесе одлука што Нарачателот сака од техничка гледна точка и истото да биде изразено во отворениот тендерски повик?
- Да се разгледа капацитетот на Нарачателот за реализација на ефективна и функционална програма на активности во врска со општествено-одговорните јавни набавки.
- Да се разгледаат алтернативните начини за реализација на општествената политика. Дали реализацијата на таквата политика (делумно), преку јавни набавки претставува соодветно користење на ресурсите или постојат и други, поефикасни механизми за нејзина реализација со користење на други инструменти кои Нарачателот ги има на располагање?
- Дали постои видливост? Колку е видлива општествено-одговорната политика во јавноста и кај вработените? Дали се свесни дека ние правиме напори да го унапредиме нашето општествено и социјално работење? Одредени неформални активности (како што се заедничкото пиење кафе и сл.) можат да помогнат во градењето на свест за политиката и нејзино поврзување со другите општествени проекти.
- Да се разгледа потенцијалот за иден развој. Ако општествено-одговорните набавки можат да се насочат на услугите уште во најраната фаза на нивниот развој и маркетинг, ова би можело да биде многу покорисно отколку да се обидуваме да ги смениме општествените карактеристики на веќе етаблираните сектори.

Примери:

Министерство за животна средина и просторен развој на Франција (MEEDDAT): Воведени се акциски планови и цели за учинок со коишто се фаворизираат општествено-одговорните јавни набавки. Министерството како пример го посочува „Plan ministeriel de modernisation de l’achat“ додека производи, услуги и сектори во кои општествено-одговорните јавни набавки се сметаат за најважни се: градежните работи, транспортот и превозот, угостителските услуги, услугите за чистење, рециклирање на отпадот, печатење и сл. Министерството води и листа на приоритетните работи и услуги за набавка кои имаат значително влијание на општеството.

„Ville d’Angers“ (Франција): Се работи за институција која е интерна фокална точка (специјализиран правен советник) за еколошки одговорните набавки, формирана во 2005 година и која е задолжена за развивање на практики на општествено-одговорни јавни набавки со цел истите понатаму да се преточат во редовна и вообичаена пракса во јавните набавки на институциите. Оваа институција има специјализиран правен советник кој е задолжен за обука на вработените во институцијата на тема одржливи јавни набавки. Станува збор за подигнување на свеста, менторска помош на техничко и правно ниво во моментот кога се идентификуваат потребите за јавни набавки, како и во фазите на подготвување и објавување на тендер, вклучувајќи и анализа и евалуација на добиените понуди. Сите овие активности се прават во тесна соработка со фирмите. Што се однесува до општествените аспекти, како приоритетни сектори најмногу се сметаат јавните работи и услуги и тоа најмногу изградбата на објекти, јавни патишта, јавни паркови и градини. Од аспект на одржливи јавни набавки, како приоритет во набавките од општ карактер се сметаат хартијата, мебелот, канцеларискиот потрошен материјал, униформи и облека, храна, електронска опрема, осветлување, опрема за одржување како и публикации.

Посебна група (Task Force) која ги зема во предвид на општествените аспекти во методологијата за приоритизирање на јавните набавки (Велика Британија): Во месец мај 2005 година е формирана Посебната група за одржливи набавки (SPTF), којашто изготви и свој Акциски план во јуни 2006 година. Овој План содржи бизнис случај за одржливи набавки, препорачани активности во шест пошироки подрачја и дава два инструменти кои можат да им помогнат на организациите да напредуваат на ова поле: Методологијата за давање на предност и Флексибилната рамка (FFW). Методологијата за давање на предност претставува пристап заснован на ризикот кој им помага на организациите соодветно да ги насочат

своите активности и ресурси. Посебната група утврди „топ 10“ области на национално ниво. Секоја организација има можност да го направи ова истото со примена на оваа методологија, земајќи ги во предвид сопствените двигатели, засегнати страни, политики и цели. Наместо штуро користење на податоци за тоа колкави би биле трошоците и расходите, методологијата им овозможува на организациите да ги земат во предвид и еколошките и општествено-економските ризици, потенцијалот кој тие го имаат да влијаат на добавувачите како и реалниот опфат, со цел поголема одржливост. Флексибилната рамка претставува инструмент кој има за цел да им помогне на организациите подобро да ги увидат чекорите кои се потребни на организациско и процесно ниво за подобрување на јавните набавки и реализација на одржливи јавни набавки.

- 2.6 Реализацијата на политиката за општествено-одговорни јавни набавки ќе бара стратешко планирање: утврдување на приоритети кога се избираат договорите кои најмногу одговараат на општествено-одговорни јавни набавки. Некои нарачателите одат на тоа да користат координиран и сеопфатен пристап во интегрирањето на општествените аспекти.

Примери:

„Greater London Authority“ (Велика Британија): Во месец јуни 2006 година GLA групацијата (која се состои од „Greater London Authority“, Агенцијата за развој на Лондон, Транспорт за Лондон, Агенцијата за противпожарно и планирање во итни ситуации како и Метрополитен полицијата)¹⁸, донесе нова Политика за одржливи набавки во насока на поддршка на политиките на градоначалникот. Поимот „одржливи набавки“ е поим којшто го користиме ние за потребите на оваа публика – во јануари 2007 година политиката беше преименувана во „одговорни набавки“ затоа што „стана јасно дека (одржливите набавки) најчесто се разбрани само од аспект на животната средина, а општествениот аспект е целосно ставен на страна“ па затоа градоначалникот „сакаше да ја изрази важноста и на двата аспекти – животната средина и општествениот аспект“.

¹⁸ Политиката исто така е поддржана и од Метрополитен полициските служби

Актуелната политика¹⁹ ја става политиката во контекст на Законот за „Greater London Authority“ од 1999 година, којшто ги утврдува главните цели на GLA групацијата: економски развој, создавање на добросостојба, социјален развој и во рамките на пошироката лондонска област (Greater London Area), унапредување на животната средина²⁰. Политика посочува дека GLA групацијата има овластувања да прави сè во насока на унапредување на овие главни цели. Во реализацијата на своите овластувања, GLA групацијата мора да делува на начин со којшто ќе го подобрува здравјето на жителите на Лондон и на начини со коишто ќе се придонесе кон постигнување на одржлив развој во Велика Британија. Во реализирањето на овие функции, GLA групацијата, исто така, мора да го има во предвид принципот дека е потребно да се обезбедат еднакви можности за сите. Градоначалникот ги гледа набавките како „клучна можност за подобра реализација на овие принципи и цели“. Политиката утврдува вкупно шест општествени и економски теми преку кои GLA групацијата може да ја подобри одржливоста на Лондон (ако ја исклучиме седмата тема: „Промовирање на поголема еколошка одржливост“).

1. Поттикнување на широка база на добавувачи преку промовирање на поголем диверзитет на добавувачи во приватниот сектор. Диверзитетот на добавувачите веќе беше прифатен како политика и тоа во 2005 година кога беше прифатена заедничка листа на принципи кои се однесуваат на диверзитет на добавувачите. Целта е со ова да се обезбеди „еднаков терен за игра“ за да можеме да им овозможиме и на „помалите фирми исти можности како и за другите квалификувани добавувачи во натпреварот за склучување на договори со GLA групацијата²¹.“

2. Промовирање на правични и фер практики во работењето со цел „да обезбедиме дека се движиме кон ситуација во која, кога тоа е соодветно, вработените на нашите изведувачи ќе добиваат правична плата којашто ќе биде одраз на средината во која работат и дека уживаат договорни обврски кои се одраз на разумните минимални стандарди и кои овозможуваат флексибилна, разнолика и работна средина која не го негира семејството како јадро“. Градоначалникот формираше и Единица за реална плата (во рамките на економскиот дел на GLA групацијата) за да се утврди годишниот износ на плата неопходен за живот во Лондон, земајќи ги во предвид трошоците за живот во Лондон во споредба со другите делови на земјата.

19 Градоначалник на Лондон, Одговорни набавки на GLA групацијата (март 2006 година, ажурирано во јануари 2008 година)

20 Дел 30(2)

21 Извештај на Градоначалникот на Лондон за одговорни набавки, 2008 година, стр.25.

3. Промовирање на добросостојба на работната сила со цел „да обезбедиме, секогаш кога тоа е можно, дека условите во нашите договори бараат од изведувачите да овозможат добросостојба за своите вработени, како и „да работат со оние добавувачи кои не ги спречуваат или обесхрабруваат вработените да членуваат во синдикати, и кои не ги дискриминираат своите вработени кои се веќе членови на синдикат.“

4. Исполнување на стратешките потреби на работниците и давање можности за обуки со цел „вградување на одредби во нашите договори, секогаш кога тоа е можно, со кои ќе понудиме можности за обука и вработување за заедниците во Лондон и со кои ќе го решаваме проблемот на недоволна застапеност на одредени групи во одредени сектори, како и потребата од овозможување вештини и можности за луѓето коишто се соочуваат со долгорочна невработеност.“

5. Бенефиции за заедницата и поттикнување на „позитивен придонес од нашите добавувачи кон локалните заедници во коишто тие работат во наше име и интерес“.

6. Етичка соработка т.е. работа со оние добавувачи кои не користат присилен или недоброволен труд од затвореници и осудени лица; кои воведуваат признати работни односи со своите вработени во согласност со законите и добрата пракса; кои можат да покажат посветеност кон еднаквите можности; кои имаат работно време како што е предвидено со законите или индустриските стандарди; кои работат согласно законите на државата; кои се грижат за безбедноста и здравјето на работниците и на пошироката јавност; кои преземаат мерки за да обезбедат дека во своето работење не користат детски труд и кои нудат плати и бенефиции кои ги исполнуваат најмалку соодветните стандарди во дејноста или законските национални стандарди²².

Според официјалниот Извештај за одговорни набавки на градоначалникот на Лондон од 2008 година, пристапот на GLA групацијата е таков што „секоја членка на групацијата е одговорна за своето оперативно имплементирање на политиката за одговорни набавки. Над оваа групација се наоѓа и Надзорна група која обезбедува доследност и која го движи процесот а ѝ помага работна група која ги споделува добрите искуства“. Имплементацијата се одвива на ниво на поединечни договори.

22 Студија на случај во врска со овој пример, реализирана од GLA групацијата, е студијата на случај за набавка на униформи за лондонското метро, достапна на <http://www.london.gov.uk/rp/casestudies/casestudy08.jsp> и „Ethical driving force“ во облеките на фирмата, април 2007 година.

4.Подигнување на свеста за свеста за општествено-одговорни јавни набавки и вклучување на клучните засегнати страни

- 2.7 Општествено-одговорните јавни набавки се тема од интерес за поголем број на засегнати страни коишто треба да бидат вклучени во процесот на изготвување на пристапот кој ќе се користи кај општествено-одговорните јавни набавки со цел да стекнат доверба во овој процес, да бидат посветени на него и на постигнувањето на неговите цели. Вклучувањето на клучните засегнати страни уште од самиот почеток на процесот ќе помогне во согледувањето на нивните мислења и во зајакнувањето на односите со нив уште во најрана фаза. Клучните засегнати страни во процесот на општествено-одговорни јавни набавки се претставници на државата од централно, регионално и локално ниво, претставници на потенцијалните добавувачи/ изведувачи, претставници од граѓанското општество, претставници од организациите на работодавачи и синдикатите. Со процесот на консултации треба да раководат оние задолжени за изготвување на овој пристап (креатори на политики/ високи раководители, раководители на услугите, вработените кои работат на набавки и лица специјализирани за комуникација). Потребно е да се организираат работилници, семинари и конференции со цел да се добијат ставовите и мислењата во однос на документите во коишто ќе биде утврден пристапот кон општествено-одговорните јавни набавки. Истите треба да бидат организирани во разни фази на развојниот процес т.е. на самиот почеток од процесот кога уште се формулираат идеите, во фазата на развивање на пристапот и на крајот кога ќе биде готова крајната верзија. Мрежите преку интернет се исто така добри за подигнување на свеста и размена на најдобрите искуства. И на крајот, клучна улога во остварувањето на напредок имаат и добрата комуникацијата за бенефициите од општествените набавки, добрите искуства, успешните приказни и сл.
- 2.8 Постигнувањето на еднакви можности и одржлив развој преку јавни набавки претставува предизвик. Успехот бара ангажман од сите засегнати страни – политички лидери и јавни органи, изведувачи од приватниот и волонтерскиот сектор, претставници од заедницата и од невладините организации, синдикати и вработени.
- 2.9 Многу е важно политиката за општествено-одговорните набавки да биде дискутирана со со многу од засегнатите страни, вклучувајќи ги тука

сегашните и потенцијални добавувачи, даватели на услуги или изведувачи, за да можат да ги земат во предвид новите барања.

- 2.10** Од суштинска важност е овие засегнати страни да ја разберат природата на предизвикот и нивните улоги во него. Подобри резултати ќе се постигнат преку посветено партнерство помеѓу нарачателите и добавувачите. И двете страни треба да бидат подготвени да работат како тим за да управуваат со сложените ризици кои се својствени на склучувањето на вакви договори.

Примери:

„MEEDDAT“ (Франција): Средби со изведувачите во фаза пред доставување на понудите, со цел подигнување на свеста за потребата од промовирање на работничките права и за стандардите кои важат за условите за работа. Вакви средби се организираат и со цел да се „резервираат“ договори за оние фирми кои вработуваат првенствено лица со посебни потреби.

„MIFA“ (Франција): Оваа организација организира средби со изведувачите во фаза пред доставување на понудите, со цел подигнување на свеста за можностите за вработување.

„Ville d’Angers“ (Франција): Се организираат средби со општествено-економските организации во фаза пред доставување на понудите, со цел подобро да се запознаат со административните процедури/ регулативи кои најчесто се сложени и тешки.

Регионална администрација на југозападна Шведска: Се организираат средби во фазата пред доставување на понудите, со цел да се објасни што значат барањата за “design-for-all” (во слободен превод: *проектирано/ предвидено за сите*) ако истите се содржани во техничките спецификации.

Градски одбор на Градот Гетеборг (Шведска): Се организираат средби во фазата пред доставување на понудите, со цел да се објасни што значат барањата за “design-for-all” (во слободен превод: *проектирано/ предвидено за сите*) ако истите се содржани во техничките спецификации.

- 2.11** Сите фирми добиваат одредена конкурентска предност преку одговорно однесување кое придонесува кон унапредување на општествените стандарди. За оние изведувачи кои сакаат да склучат договор за изведување во јавниот сектор постои уште едно, посуштинско барање – да

ги исполнат целите за социјална правда кои се вградени во суштината на овие договори. За да биде склучен договор со нив тие мора да покажат посветеност и вештини за тоа.

- 2.12** Соработката помеѓу нарачателите т.е институциите кои ги вршат набавките е уште еден начин за поголем пристап до општествената експертиза и знаењето и умеенето, како и начин за комуницирање на политиката кон надвор.

Пример:

Агенција за национални набавки (Данска): Општествено-одговорните јавни набавки се тема во анализирањето на пазарот што се прави пред секој повик за јавен тендер. Оваа Агенција има програми за обука и работилници за сите изведувачи и пред да се објави тендерот Агенцијата ги поканува потенцијалните добавувачи на информативни средби за самиот тендер. Организацијата се обидува да ја поедностави тендерската документација што е можно повеќе, со цел и малите и средни претпријатија да можат да достават свои понуди. Рамковните договори најчесто се делат на неколку посебни тендерски повици, но притоа без да бидат прекршени границите утврдени во Директивата на ЕУ за јавни набавки²³ (на пример, географски, за да им се даде можност на добавувачите да достават понуда во однос на договор кој покрива конкретен договор).

23 Член 9(3), Директива 18/2004 и член 16(2), Директива 17/2004

5. Имплементација на Стратегија за општествено-одговорни јавни набавки

- 2.13 Стратегијата за општествено-одговорни јавни набавки ќе треба да деталзира како ќе се имплементираат општествено-одговорните јавни набавки и кои чекори ќе треба да се преземат за да се постигне напредок. Стратегијата ќе треба да ги земе во предвид следните фактори:
- Законската и регулаторна рамка
 - Институционалната рамка
 - Раководната структура
 - Достапноста на професионален капацитет и ресурси
 - Вклучувањето на засегнатите страни
- 2.14 Од аспект на тоа како да се имплементира Стратегијата, таа ќе треба да деталзира надлежности, цели и реална временска рамка за нивно постигнување, раководната структура неопходна за нивна имплементација, неопходните професионални и финансиски ресурси како и мерките за следење (мониторинг) и известување за напредокот.
- 2.15 Од аспект на тоа кои чекори ќе треба да се преземат, ова подразбира формирање на посебна група/ тим за одржливи набавки, изготвување на акциски план, вградување на одржливите набавки во политиките и процедурите (вклучително и во стандардната тендерска документација), изготвување на поедноставни Упатства за оние кои управуваат со буџетите и за службените лица кои ги реализираат набавките на сите нивоа.
- 2.16 Од аспект на градење на капацитетите, ова подразбира програми за извршните лица, раководителите и вработените, споделување на најдобрите практики, достапност на вештини за имплементирање на одржливи набавки, вклучување на компетенции за одржливи набавки во процесот на селекција на кандидатите и достапност на информации за конкретни одржливи набавки на ниво на државата/ ЕУ.
- 2.17 Вработените кои ги реализираат набавките треба да се стекнат со правно, финансиско и општествено знаење, кое им е потребно за да одлучат до кој степен (и каде) е најдобро да се воведат општествените фактори во процедурата за набавки, дали тие се утврдени на соодветното ниво за да се добие најдобрата вредност за парите и дали тие одговараат на општествените приоритети на институцијата-нарачател.

6. Следење (мониторинг) и контрола на ефикасната имплементација

- 2.18 Мерењето и контролирањето на ефикасната имплементација на Стратегијата за општествено-одговорни јавни набавки и реализирањето на нејзините цели подразбира формирање на внатрешни и надворешни контролни мерки со кои резултатите ќе се споредат со зацртаните цели и со стандардите за учинок.
- 2.19 Внатрешните мерки треба да бидат поврзани со постојните системи за известување кои, пак, ќе треба да бидат адаптирани за да ги земат во предвид целите на општествено-одговорните јавни набавки. Тие, исто така, треба да се поврзат со интерните процедури за ревизија и контрола, и треба да содржат и санкции за неисполнување на целите за општествено-одговорни јавни набавки.
- 2.20 Надворешните мерки треба да содржат независна ревизија и контрола на реализацијата на општествено-одговорните јавни набавки. Тие исто така би можеле да содржат и споредување со претходниот учинок или учинокот на други организации.
- 2.21 Резултатите од ревизијата и контролата на реализацијата на општествено-одговорните јавни набавки треба да бидат достапни на јавноста и треба да придонесат за ревидирање и ажурирање на политиките, целите и процедурите за општествено-одговорни јавни набавки.

7. Краток осврт на процесот на набавки

- 2.22 За да може политиката за општествено-одговорни јавни набавки да функционира, неопходно е да се погледне самата процедура за јавни набавки. Ако не биде внимателно имплементирана, политиката за општествено-одговорни јавни набавки може да „заглави“ на практичните прашања како што се: кога да се побара, од кого да се побара и кои критериуми да се користат.

Природата на процедурата на јавни набавки

- 2.23 Суштината на јавните набавки се состои од спојување на понудата со побарувачката, како и секоја друга процедура на приватни набавки. Единствената разлика е што институцијата-нарачател треба да биде посебно внимателна во доделување затоа што таа е јавен орган кој се финансира од јавни средства.
- 2.24 Ова посебно внимание може да го изразиме во два главни принципи:
- Добивање на најдобрата вредност за парите
 - Делување на правичен начин
- 2.25 *Најдобра вредност за парите:* Нарачателите се одговорни да ја добијат најдобрата вредност за парите на даночните обврзници при секоја набавка. Најдобра вредност за парите не мора автоматски да значи најевтината понуда туку нарачателот треба да ја добие најдобрата зделка во рамките на параметрите кои самиот ги утврдува. Вредноста за парите не ги исклучува општествените аспекти.
- 2.26 *Делување на правичен начин:* Делувањето на правичен начин значи да се следат принципите на внатрешниот пазар кои се основата на директивите за јавни набавки и на националното законодавство кое се заснова на тие директиви. Најважен од овие принципи е принципот на еднаков третман што значи дека сите конкуренти треба да имаат еднаква можност да се натпреваруваат за договорот. За да се обезбеди еднаков терен за игра мора исто така да се применува и принципот на транспарентност.
- Пример за одредби во директивите за набавки кои го содржат принципот на еднаков третман се временските рокови утврдени за прием на понудите и барањата за учество, општите правила за технички спецификации и одредбите со кои се забранува дискриминација на изведувачите од други земји членки.
 - Примери за примена на принципот на транспарентност може да најдеме во одредбите кои ги регулираат објавите и обврските кои ги имаат нарачателите да ги информираат засегнатите понудувачи зошто биле одбиени нивните понуди.

Имплементација на постапки кои се во согласност со политиката и законската рамка: важноста од правен совет

- 2.27 Со европските правила за набавки се потенцира на кој начин да се имплементира процесот на набавки за да се заштитат принципите на правичност, недискриминација и транспарентност. Овие правила дозволуваат вградување на одржливоста и еднаквите можности, но ова мора да се прави во согласност со законите. Стручни правни совети во раната фаза на изготвување на акциски план за општествено-одговорни јавни набавки ќе спречи понатамошни потешкотии понатаму во процесот.

Различни фази на процедурата за набавки

- 2.28 Фазата на подготвување на било која процедура за набавки е од суштинска важност. Сите грешки во оваа фаза негативно ќе се одразат понатаму, како и на крајниот резултат, бидејќи сите наредни фази се надоврзуваат на претходната. Така што, пред да се почне со тендерската процедура, Нарачателот треба да овозможи доволно време за утврдување на предметот на договорот и инструментите кои ќе се користат за постигнување на крајниот резултат. Уште еден фактор кој ја потенцира важноста на фазата на подготовки е што раната фаза на процедури за набавки дава најдобри можности за земање во предвид на општествените аспекти.
- 2.29 Општата структура на процедурата на јавни набавки во суштина и не се разликува од приватните набавки. И двете ги содржат речиси истите фази: утврдување на предметот на договорот, изготвување на технички спецификации и договорни параметри за производот/ работата/ услугата, избор на вистинскиот кандидат, избор на најдобрата понуда и понатаму, управување со реализацијата на договорот.

8. Фази во процедурата за набавки и пристапи кон општествени одговорните јавни набавки

- 2.30 Согласно логиката на овој процес, постојат најмалку четири основни принципи за тоа како општествените прашања се опфаќаат во јавните набавки.

- 2.31 *Првиот* пристап го имаме во случаи кога нарачателите одлучиле да ги вклучат општествените критериуми во предметот на самиот договор, и/или тендерот да биде поставен така што ќе содржи технички спецификации кои мора да бидат исполнети од успешните изведувачи на начин кој ги опфаќа општествените критериуми. Еден пример за ваков пристап е кога спецификацијата вели дека компјутерската опрема мора да исполнува одредени критериуми за достапност/ користење.
- 2.32 Во *вториот* пристап имаме забрана да се добие јавен договор како казна за претходно несоодветно работење, или да не им се дозволи на јавните тела да склучат договор со оние коишто во тој момент не успеваат да постигнат одреден стандард на општествено однесување. Кога се користи овој пристап, најверојатно е дека со тендерот (или општата законска рамка) ќе се посочи дека лицето ќе биде дисквалификувано од тендерирање за договор, ако кај нив биде утврдено дека не успеале да ги задоволат општествените барања. Причината зошто се користи ваков тип на набавки е да се одземе дозвола за да се склучуваат јавни договори кошто би предизвикале казни кои евентуално би му биле наложени на изведувачот.
- 2.33 *Третиот* пристап се обидува да ги натера понудувачите да се заложат за општествените стандарди и нивниот успех од тоа, за да се земе во предвид кога им се доделува договор. Овој пристап може да го видиме во пракса во случаи кога јавното тело како критериум за склучување на договор ја зема сообразноста кон одредени општествени прашања. Инаку, примената на овој пристап во голема мерка варира помеѓу различни програми.
- 2.34 *Четвртиот* пристап става акцент на фазата откако бил склучен договорот. Тој бара од изведувачот кој го добил договорот да исполни одредени услови во реализацијата на доделениот договор. Во ваквиот пристап не се прави обид способноста на изведувачот да ги исполни тие услови да се вгради во самиот договор. Овој модел налага исти барања за сите изведувачи и се очекува од нив да ги прифатат.
- 2.35 Важно е да се разбере дека овие четири основни пристапи не се секогаш единствени алтернативи – многу често и се комбинираат во рамки на одредена процедура за јавни набавки.

Пример:

Влада на Баскија (Шпанија): Владата на Баскија има договор за вградување на општествените, еколошките и други јавно-политички критериуми во процесите на јавни набавки кои ги имплементира јавната администрација на Баскија. Овој договор е всушност упатство кое укажува како и кои општествени и еколошки критериуми мора да бидат содржани во сите постапки на јавни набавки во сите јавни сектори во регионот.

Главна цел: Општествените, еколошките и другите критериуми се однесуваат на другите јавни политики да се вклучат во процесите на јавни набавки во Баскија кои ги организираат јавната администрација и јавните институции.

Оценување и следење: Јавните институции за вработување, социјална инклузија, социјални работи и животна средина ќе вршат повремено периодично оценување на набавките. Оценувањето ќе ги опфати изготвувањето на спецификациите, примената во процесот на склучување договор и неговата реализација.

Предмет на договорот: Инструкцијата јасно посочува дека утврдувањето на предметот на договорот мора да се дефинира согласно следните услови: предметот на договорот мора да ја почитува животната средина; секогаш кога родовиот аспект е техничка карактеристика на некој договор таа ќе мора јасно и експлицитно да биде опфатена во предметот на договорот. На пример: „Предмет на договорот е проектирање на план за урбана мобилност со родов аспект“. Предметот на договорот треба да ги почитува здравјето и безбедноста.

Во инструкциите исто така, се додадени и општествените и еколошките прашања затоа што одржливиот пристап ги вклучува двата аспекти, а безбедните и здрави работни услови се тесно поврзани со карактеристиките на работното место и со карактеристиките на производите кои се користат.

Технички спецификации: Инструкцијата вели дека техничките спецификации го вклучуваат родовиот аспект за да се избегне родова дискриминација и да се вгради принципот на „достапно и предвидено за сите“.

Критериум за доделување на договорот: Секогаш кога има повеќе од еден критериуми за склучување на договорот, тие треба да посочуваат дека производите и услугите се соодветни и за лицата со посебни потребности (секогаш кога ваквата адаптација е поголема од законски задолжителните

карактеристики). Секогаш кога давањето на услуги утврдени во предметот на договорот ги има како корисници загрозените групи, критериумот за доделување на договорот ќе содржи и исполнување на нивните социјални потреби. Родовиот аспект се вклучува како критериум за доделување на договорот секогаш кога ваквиот опфат подразбира зголемување на преференциите со цел постигнување на вистинска родова еднаквост.

Одредби за реализација на договорот: Инструкцијата предвидува спецификациите да опфатат и посебни одредби за реализација на договорот: еколошки, општествени и такви кои се однесуваат и на други јавни политики. Целта на овие одредби е да ја заштитат животната средина и здравјето на работниците, да промовираат вработување на загрозените групи, да ја елиминираат родовата нееднаквост на пазарот на трудот и да се борат против невработеноста.

Одредби за реализација на договорот:

1. Вработување на невработени лица кои се соочуваат со големи потешкотии да се вработат: договорот мора да опфати најмалку 20% невработени лица со големи потешкотии во вработување во вкупниот број на вработени кои ќе работат на реализација на договорот. Лицата со посебни потреби, жени над 30 години коишто се долгорочно невработени, жртви на семејно насилство, лица со психичка болест, невработени татковци или мајки во семејство со еден родител, имигранти кои се невработени повеќе од 6 месеци, долгорочно невработени лица (повеќе од една година), невработени млади лица – како пример за тоа кои се невработени лица со големи потешкотии да се вработат.

2. Еднаквост помеѓу мажите и жените: во реализацијата на договорот изведувачот ќе гарантира еднаквост помеѓу мажите и жените кога станува збор за работните услови, платата и сл. Секогаш кога има помалку од 40% жени во вкупниот број на вработени, во периодот на реализација на договорот изведувачот мора да ангажира најмалку уште една жена или договорите за времено ангажирање на жените да ги унапреди во договор за нивно трајно вработување.

3. Квалитет на вработување и основни работнички права: Најмалку 30% од вработените кои се ангажирани на реализација на договорот мора да се постојано вработени. Во реализацијата на договорот изведувачот мора да гарантира почитување на основните работнички стандарди на

Меѓународната организација на трудот во целиот производствен синџир на производите.

4. Безбедност и здравје во реализацијата на договорите кои се однесуваат на градежни работи и услуги.
5. Заштита на животната средина.

2.36 Остатокот од овој водич содржи посебни поглавја за секоја од фазите и ги истражува начините за земање во предвид на општествените прашања во секоја од нив и дава практични примери и препораки.

III. ИДЕНТИФИКУВАЊЕ НА ПОТРЕБИТЕ И ПЛАНИРАЊЕ НА НАБАВКИТЕ

- 3.1 Претходното поглавје стави акцент на тоа дека јавните институции-нарачателите имаат построги обврски да добијат најдобра вредност за парите и да бидат правични во процедурите за набавки, во споредба со приватните нарачателите. Најдобрата вредност за парите може да ги опфати општествените аспекти.
- 3.2 Во ова поглавје ќе видиме дека од суштинска важност е подготвителната фаза на процесот на јавни набавки. Темелното анализирање и планирање се од суштинско значење пред да се покрене тендерот ако се сака да се постигнат општествените цели. Особено е важно точно да се анализира што е она што му треба на Нарачателот, пред да се донесе одлука за тоа кој пристап ќе се користи.

1. Важноста од проценувањето на вистинските потреби

- 3.3 Пред да го дефинира предметот на договорот, Нарачателот треба да преземе еден суштински чекор во оваа подготвителна фаза – потребно е да ги процени своите реални и вистински потреби.
- 3.4 На пример, Нарачателот можеби одлучил дека ќе треба да шири информации до јавноста. Одлучил дека ќе набавува печатени летоци, плакати, брошури и огласи во весник. Сепак, ако Нарачателот размислува од аспект на вистинските потреби пред да решава за можните решенија, може да се одлучи за општествено-инклузивно решение, како што е ширењето на информации на начин којшто ќе биде користен и за лицата со посебни потреби како дел од таа јавност.

Пример:

Министерство за домување, просторно планирање и животна средина на Холандија: Постојат посебни програми, посебни процедури и упатства за јавни набавки како и посебни мерки кои ги презема Владата за да обезбеди избор на најоптимална локација во барањето за набавка на јавен објект или објект за јавни услуги со кој ќе се постигнат позитивни бенефиции за локалната заедница или за рекултивација на тоа цело подрачје.

Идентификување на општествените барања во рамките на набавката

- 3.5 Ова е фаза во која јавниот сектор може на најдобар начин да ги идентификува општествените стандарди кои се очекува да бидат остварени со јавната набавка. Од изведувачот, креаторите на политиките и од практичарите се бара
- Активно да бараат можности за промовирање на општествените стандарди;
 - Да обезбедат дека тие можности се во согласност со договорот и дека се доволно економични од ценовен аспект за да бидат вградени во него;
 - Да стават акцент повеќе на резултатите наместо на она што е влез и инпут;
 - Да вградат флексибилност за да може да излегуваат во пресрет на барањата кои постојано се менуваат за време на имплементацијата на проектот;
 - Да работат со корисниците на услугите и со групите во заедницата.
- 3.6 Во овој смисол, за да биде ефикасен, Нарачателот треба ги разгледува своите потреби на функционален начин т.е. да не ги исклучува евентуалните влијанија врз општествени. Откако соодветно ќе ги анализира своите потреби тој можеби ќе заклучи и дека воопшто нема потреба од набавки.

2. Дефинирање на предметот

- 3.7 „Предметот“ на договорот се производите, услугите или работите кои Нарачателот сака да ги набави. При дефинирањето на предметот на договорот на рачателите имаат голема слобода да изберат што сакаат да набават. Имајќи ги во предвид работите наведени подолу, во основа не постои причина зошто не би можело предмет на договорот да биде остварувањето на кои било општествени стандарди.
- 3.8 Ова овозможува широк простор за земање во предвид на општествените аспекти, под услов тоа да се прави без да се нарушува пазарот преку ограничување или попречување на пристапот до него. Процесот на утврдување што е предмет на договорот обично резултира со основен

опис на производот, услугата или работата, но исто така може да биде и во форма на дефиниција за учинок (види примерите по точката 2.35 погоре).

- 3.9 Во основа, Нарачателот е слободен да го дефинира предметот на договорот на кој било начин кој одговара на неговите потреби. Законската рамка за јавни набавки не е многу загрижена околу тоа што купуваат нарачателите туку става акцент на тоа како тие купуваат. Од овие причини, ниту една од директивите за јавни набавки не го ограничува предметот на договорите како таков.

Пример:

Дирекција за централни набавки на Северна Ирска (Велија Британија):

Пилот проект според кој сите оние проекти опфатени со него како цел ќе постават договорот да мора да содржи и можности за полесно вработување на невработените лица. „Невработените лица“ тука се дефинираат како кое било лице жител на ЕУ или која било друга земја опфатено со Договорот за владини набавки на Светската трговска организација, коешто не било на платен список во рок од три месеци пред да биде вработено за потребите на овој договор. Од изведувачите кои сакаат да бидат опфатени во овој пилот-проект се очекува јасно да ја покажат својата посветеност кон оваа шема. Тендерската документација ќе бара од изведувачот да достави „план за користење на невработените лица“.

- 3.10 Сепак, слободата во дефинирањето на договорите не е неограничена. Во некои случаи изборот на одреден производ, услуга или работи може да го нарушат еднаквиот терен за игра во јавните набавки за фирмите во Европската унија. Сепак, мора да постојат некои заштитни механизми.
- 3.11 Овие заштитни механизми, прво и основно, се во фактот дека одредбите на Договорот за ЕУ за недискриминација, слобода во давањето услуги и слободното движење на добрата се применуваат во сите случаи па, така и на јавните набавки согласно границите утврдени со директивите или на одредени аспекти на договорите кои не се јасно опфатени со директивите.
- 3.12 Во пракса, ова значи дека Нарачателот треба да обезбеди договорот да не влијае на пристапот до домашниот пазар кој го имаа оператори од други држави на ЕУ (втората заштитна мерка, разгледана во следното поглавје, е онаа дека, според правилата за јавни набавки, техничките спецификации

кои се користат за дефинирање на договорот не смее да бидат дефинирани на дискриминаторски начин).

Пример:

Франција: Новиот Закон за јавни набавки (2006 година) предвидува повеќе начини за интегрирање на еколошките и општествени агенди во јавните набавки. Првиот пристап се сведува на „мејнстрим“ насочување на јавните политики во процесот на планирање на јавните набавки. Ова има особено врска со целта на овој Закон – на пример, еден од начините за постигнување на целта за одржлив развој е прашањето за одржлив развој да се вгради уште во самиот почеток на проектот, при што една од целите на договорот би била реализација на таков одржлив развој. Членот 5 од Законот им налага на јавните тела обврска да го земаат во предвид одржливиот развој, дефиниран како развој кој ги задоволува потребите на сегашност, без притоа да ги компромитира капацитетите за идните генерации. Така што, во првата фаза на процесот на набавки (дефинирањето на предметот на договорот) Законот предвидува јавното тело да ги разгледа можностите за вградување на барањата кои се однесуваат на животната средина и фискалните импликации од тоа.

3.Подобар пристап до можностите за јавни набавки

Резервирање на договори за одредени видови фирми на коишто обично не им се дозволува

- 3.13 Јасно е дека некои понудувачи имаат поголеми потешкотии во пристапот до јавните набавки, во споредба со други (на пример: мали и средни претпријатија, жени-сопственички на бизниси, фирми во сопственост на одредени малцинства и сл.)

Пример за тоа што не е дозволено:

- Ако ги исклучиме посебните одредби кои се однесуваат на заштитните работилници, на нарачателите не им е дозволено да резервираат одредени договори за одредени видови на фирми – тоа би претставувало прекршување на обврската за еднаков третман втемелена во законите на Европската унија, како што објаснивме погоре.

3.14 Дозволено е (и пожелно) нарачателите да ги решаваат овие потешкотии, без да одат толку далеку да се смета дека ги преферираат овие фирми. Законите на ЕУ дозволуваат позитивни активности од нарачателите, но не дозволуваат позитивна дискриминација.

3.15 Наместо тоа, целта е да се обезбеди терен за игра подеднакво за сите, така што нарачателите да им понудат на недоволно застапените фирми исти можности да се натпреваруваат како и другите квалификувани добавувачи. Притоа, може да се поттикнува конкуренцијата со привлекување на поголем број на фирми во процесот на тендерирање. Во овие рамки може да се спроведат повеќе активности.

- Да се бара од големите јавни организации да го исполнуваат барањето за диверзитет кај понудувачите така што ќе овозможуваат еднакви можности на разни добавувачи како подизведувачи, и преку промовирање на еднаквост и диверзитет;
- Поттикнување на учеството на разни добавувачи преку претходно објавување на план за поголеми јавни набавки во кои ќе бидат наведени големите набавки предвидени за следните 12 месеци;
- Средби со главните добавувачи со цел поголема транспарентност и достапност на процесот на јавни набавки;
- Изготвување на програми за поддршка на бизнисите со цел подобрување на капацитетот на малите и диверзифицираните добавувачи, и со цел да се дадат насоки за процесот на набавки во јавниот сектор.

Пример:

„**Greater London Authority**“ (Велика Британија): GLA групацијата усвои политика со која се поттикнува диверзифицирана основа на добавувачи со воведување на поголем диверзитет на добавувачи од приватниот сектор. Целта е да се овозможи „терен за игра подеднакво за сите“ за да „им овозможиме на помалку застапените фирми исти можности да конкурираат на тендери на GLA групацијата како и за другите квалификувани добавувачи²⁴.“ Изготвени се процедури за набавки кои бараат од големите јавни организации да го опфатат прашањето на диверзитет кај добавувачите, така што ќе им понудат можности како подизведувачи и ќе промовираат практики

24 Извештај на Градоначалникот на Лондон за одговорни набавки, 2008 година, стр.25.

на еднаквост и диверзитет. GLA групацијата има донесено и стандарден формат за прибирање статистички податоци и известување за диверзитетот кај добавувачите при што се собираат и информации за тоа колку пари биле потрошени со разните добавувачи. Секоја членка на GLA групацијата доставува тримесечен извештај за трошоците кои ги имала со разните добавувачи до Групацијата за одговорни јавни набавки. Се евидентираат податоци во врска со исполнувањето на обврските од Законот за заштита на податоците. Учеството на разни добавувачи се поттикнува преку претходно објавување на план за поголеми јавни набавки во кои се наведени големите набавки предвидени за следните 12 месеци. Се организираат и средби со главните добавувачи со цел поголема транспарентност и достапност на процесот на јавни набавки. Освен тоа, GLA групацијата, преку Агенцијата за развој на Лондон (LDA) изготви програма за поддршка на фирмите која има за цел подобрување на капацитетот на малите и диверзифицираните добавувачи, како и да даде насоки за процесот на набавки во јавниот сектор.

Национална управа за патишта (Шведска): Со цел да го олесни пристапот до процедурите за јавни набавки за малите и средни претпријатија, за организации од социјалната економија и за волонтерски организации кои работат со општествено загрозени групи, оваа Управа организира информативни средби за изведувачите со посебна намера да го прошири кругот на фирми кои би учествувале на тендерот.

„InterTrade“ Ирска: “Go-Tender“- програмата беше започната како „Програма за едукација на добавувачите“, со почетен период од шест месеци, кој започна во јуни 2003 година. По успешното завршување на пилот-фазата со оваа програма се продолжи и во јануари 2005 година и тоа како двегодишна програма во две фази. Целта на програмата беше „да се создадат меѓугранични деловни можности за малите и средни претпријатија на целиот ирски пазар преку реализирање на внимателно насочени регионални работилници“. Програмата исто така работеше на развивање на вештините, искуството и ефикасноста на оние мали и средни фирми кои сакаат да работат со јавниот сектор. Поконкретно, Програмата им овозможува на овие фирми основно знаење и практична поддршка која е неопходна за доставување понуди и склучување на договор на целиот пазар на јавни набавки во Ирска. Тоа подразбира: поголема свест кај добавувачите (особено во врска со меѓугранични договори и создавање на меѓугранични деловни можности за малите и средни претпријатија на целиот ирски пазар; давање знаење на малите и средни претпријатија за самиот пазар на јавни набавки во Ирска; развој на вештини неопходни за добивање на

јавен договор и овозможување на директна поддршка од одредено искуство како поддршка на процесот на давање понуди. Во изминатите три години беа организирани 30 работилници на кои учествуваа повеќе од 400 мали и средни претпријатија од кои повеќето веќе успеале да склучат договори во јавниот сектор и тоа не само во Ирска туку и во Европа. Според најновите истражувања на „Intertrade“ Ирска, се забележува дека благодарение на нивната „Go Tender“ програма фирмите склучиле 120 јавни договори во вкупна вредност поголема од 18 милиони фунти.

- Некои нарачателите предлагаат еден конкретен повик за јавни набавки (тендер), да се подели во повеќе составни лотови. Ова може да се прифати под услов барањата за тендерот да не се делат понатаму со цел да се избегне примената на ЕУ директивите²⁵.

Примери:

Законската рамка во Франција: Согласно членот 10 од Законот за јавни набавки во Франција, со цел поголема конкуренција и ако тоа одговара на предметот на договорот, во рамки на еден отворен повик нарачателите можат да ги поделат набавките во лотови, при што се води сметка за техничките карактеристики на предметот на договорот, за економската структура на релевантниот пазар и, ако е применлив, на конкретните правила кои се применливи во одредени професии. Француската Влада има издадено и препораки до нарачателите во кои силно препорачува поделба на конкретната набавка во лотови.

Покраините во Германија: Голем број на држави (покраини) во Германија имаат посебни закони за поддршка на малите и средни претпријатија. Пример за тоа се Законот за промовирање на малите и средни претпријатија (Gesetz zur Mittelstandsforderung) на покраината Баден Виртенберг, Законот за промовирање на малите и средни претпријатија и професии (Gesetz über die Forderung der kleinen und mittleren Unternehmen sowie der freien Berufe) на Баварија, Законот за промовирање на малите и средни претпријатија во државата Бранденбург (Gesetz zur Forderung des Mittelstandes im Land Brandenburg), Законот за промовирање на малите и средни претпријатија и економски активните професии (Gesetz über die Forderung der kleinen und mittleren Unternehmen und der in der Wirtschaft tätigen freien Berufe) на Хамбург, Законот за промовирање на малите и

25 Член 9(3), Директива 18/2004 и член 16(2), Директива 17/2004

средни претпријатија на економијата на Хесен (Gesetz zur Forderung der kleinen und mittleren Unternehmen der hessischen Wirtschaft), Законот за економско промовирање на малите и средни претпријатија во Мекленбург – Хитер Померанија (Gesetz zur wirtschaftlichen Flankierung des Mittelstandes in Mecklenburg-Vorpommern), Закон за промовирање на малите и средни претпријатија (Gesetz zur Forderung kleiner und mittlerer Unternehmen) на Долна Саксонија, Закон за промовирање и зајакнување на малите и средни претпријатија (Gesetz zur Forderung und Stärkung des Mittelstandes) на Северна Рајна Вестфалија, Закон за промовирање на малите и средни претпријатија и економски активните професии (Landesgesetz über die Forderung der kleinen und mittleren Unternehmen und der in der Wirtschaft tatigern freien Berufe) на Рајнската Област-Пфалц, Закон за промовирање на малите и средни претпријатија и на професиите во економијата (Gesetz zur Forderung der kleinen und mittleren Unternehmen sowie der freien Berufe in der Wirtschaft) на Сар, Закон за промовирање на малите и средни претпријатија (Mittelstandsforderungsgesetz) на Саксонија Анхалт, Закон за промовирање на малите и средни претпријатија (Gesetz zur Forderung und Stärkung des Mittelstandes) на Шлезвиг-Холштајн, Законот за промовирање на малите и средни претпријатија и професиите (Gesetz über die Forderung der kleinen und mittleren Unternehmen sowie der freien Berufe) на Тирингија.

Постојат два главни методи за промовирање на малите и средни претпријатија во германските сојузни покраини. Првиот метод (слично како и § 5 VOL/A кој веќе го споменавме погоре) според кој од нарачателите се бара да ги поделат договорите за јавни набавки во лотови за да им се овозможи учество и на малите и средни претпријатија – онолку колку што е можно и изводливо од економски и технички аспект за таа конкретна набавка (во вакви случаи и понатаму се следи дали се исполнуваат методите за јавни набавки пропишани од ЕУ но притоа самата набавка може да биде доделена и на повеќе изведувачи одеднаш – за секој поединечен лот - со што се зголемуваат можностите за малите и средни фирми да добијат еден или повеќе лотови во рамки на една јавна набавка од поголем обем). Ова е предвидено во Законот за мали и средни претпријатија на Баден Виртемберг (§ 22 (1)), Законот за мали и средни претпријатија на Бранденбург (§ 5 (3)), Законот за мали и средни претпријатија на Мекленбург – Западна Померанија (§ 15 (2)), Законот за мали и средни претпријатија на Долна Саксонија (§ 14 (2)), Законот за мали и средни претпријатија на Северна Рајна Вестфалија (§ 21 (1)), Законот за мали и средни претпријатија на Рајнската Област – Пфалц (§ 18 (1)), Законот за мали и средни претпријатија на Сар (§ 17 (1)), Законот за мали и средни претпријатија на Саксонија (§

2 (1)), Законот за мали и средни претпријатија на Саксонија Анхалт (§ 8 (1)), Законот за мали и средни претпријатија на Шлезвиг-Холштајн (§ 14 (3)), Законот за мали и средни претпријатија на Тирингија (§ 13 (1)) и на сојузно ниво Уредбата за јавни набавки (VOL/A) во членот 5, став 1. Вториот метод се однесува на тоа дека во условите на договорот треба да се вметне одредба која ќе предвидува учество на мали и средни претпријатија во реализацијата на договорот, како подизведувачи, доколку ова одговара со општите барања за реализација на предметниот договор. Ова е предвидено во § 22 (4) од Законот за мали и средни претпријатија на Баден Виртемберг, § 5 (5) од Законот за мали и средни претпријатија на Бранденбург, § 6 од Законот за мали и средни претпријатија на Хесен, § 15 (4) од Законот за мали и средни претпријатија на Мекленбург – Западна Померанија, § 14 (4) од Законот за мали и средни претпријатија на Долна Саксонија, § 21 (4) на Законот за мали и средни претпријатија на Северна Рајна Вестфалија § 18 (3) од Законот за мали и средни претпријатија на Рајнска Област – Пфалц, § 17 (3) од Законот за мали и средни претпријатија на Сар, § 2 (2) од Законот за мали и средни претпријатија на Саксонија, § 8 (3) од Законот за мали и средни претпријатија на Саксонија-Анхалт, § 14 (4) на Законот за мали и средни претпријатија на Шлезвиг-Холштајн и § 13 (3) на Законот за мали и средни претпријатија на Тирингија. Некои германски покраини речиси и да немаат општи правила со кои им се овозможува правично учество на малите и средни претпријатија во јавните набавки (§ 12 од Законот за мали и средни претпријатија на Баварија) или со кои би се барало конкретно учество на мали и средни претпријатија во јавни набавки кои се од ограничен или друг карактер (§ 6 од Законот за мали и средни претпријатија на Хесен).

Посебни одвојувања за заштитни работилници

- 3.16 Во Директивите за комунални услуги²⁶ и јавен сектор²⁷ се содржи јасна одредба која им дозволуваа на земјите членки „да го задржат правото за учество во јавни набавки за заштитни работилници или да го задржат правото да им овозможат реализирање на договорите на фирми кои спроведуваат заштитни програми за вработување²⁸“.

26 Член 28, комунални услуги

27 Член 19

28 Член 28, јавен сектор; член 39, комунални услуги

- 3.17 Објаснувањето вели дека „заштитните работилници и заштитните програми за вработување ефикасно придонесуваат кон интеграција или повторна интеграција на лицата со посебни потреби на пазарот на трудот. Сепак, овие работилници можеби не можат да склучат договори во нормални услови на тендерирање. Како последица на ова, соодветно е да се предвиди дека земјите членки можат да задржат одредени преференции кои ќе им овозможат да ја постигнат својата цел без притоа да мора да се натпреваруваат на ист начин како и другите понудувачи/ оператори.
- 3.18 Земјите членки можат да го задржат правото за учество во процедура на јавни набавки и доделување на договор за јавни набавки на заштитни работилници, или да овозможат реализацијата на тие договори да ја вршат заштитните програми за вработување каде најголем број од вработените се лица со посебни потреби кои, поради природата или сериозноста на нивната попреченост, не можат да извршуваат работни задачи и активности во нормални услови.

Примери:

Сојузното законодавство на Германија: Сојузната одлука за склучување на договори со работилници за лица со посебни потреби од 10 мај 2005 година (Allgemeine Verwaltungsvorschriften für die bevorzugte Berücksichtigung von Werkstätten für behinderte Menschen und Blindenwerkstätten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge) која им овозможува на сојузните органи да одвојат дел од вкупниот буџет наменет за набавката и да го доделат на работилници за лица со посебни потреби. Ова може да се применува и во случаи на набавки за добра и услуги од поголем обем. Учесството во овие работилници е ограничено само на оние работилници кои вработуваат лица со посебни потреби (§ 3 (2) од Одлуката). Како и да е, овие работилници ќе треба да учествуваат на отворен тендер и да изготват економски издржани понуди. Уште повеќе, нарачателите мора да ги следат општите барања за транспарентност утврдени во Уредбата за јавни набавки (VOL/A). Инаку, во повеќе општини постои политика за јавни набавки која ги фаворизира работниците со посебни потреби. Во Градот Дизелдорф, на пример, договорите кои се со многу мал износ директно им се доделуваат на работилниците кои вработуваат лица со посебни потреби (German Behindertenwerkstätten). Овие работилници најчесто се во делумна или целосна сопственост на општините кои ги доделиле овие договори.

Законската рамка во Франција: Француските закони предвидуваат ангажирање на одреден процент работници коишто се лица со посебни потреби. Согласно членот L323-8 од Законот за работни односи, работодавачи (а особено наредителите) можат делумно да ги исполнуваат овие свои обврски преку склучување на договори за подизведување. Лицата со посебни потреби вработени од изведувачите се сметаат како лица кои ќе работат за изведувачот.

Дирекција за централни набавки на Северна Ирска (Велија Британија): Одредени работилници кои вработуваат лица со посебни потреби имаат право да учествуваат на процедури за јавни набавки кои се под границата утврдена за јавни набавки на ниво ЕУ, и тоа под преференцијални услови. Се води листа на тела/ работилници кои го имаат ова право од кои најважно е „Ulster Supported Employment Limited (USEL)“. „USEL“ е невладино јавно тело, формирано во 1962 година согласно Законот за вработување на лица со посебни потреби (Северна Ирска) од 1945 година кој предвидува заштитно вработување за лицата со значителен степен на попреченост. Во 1980 година ова тело се спои со Работилниците за слепи лица а во 1986 година се стекна со статус на добротворна организација. „USEL“ вработува повеќе од 750 луѓе во цела Северна Ирска, во повеќе програми со што претставува најголем работодавач на лица со посебни потреби во Северна Ирска.

3.19 Во случаи кога земјите членки ги користат овие одредби, јавниот повик тоа мора јасно да го посочи, а исто така се бара опфатот на преференциите да биде наведен во PIN објавите и во објавите за јавни набавки²⁹. Оваа одредба се карактеризира со неколку важни одлуки:

- Сите резервирања од овој тип мора да бидат иницирани од земјите членки а не од самите јавни институции кои ја вршат јавната набавка;
- Иако не постои точна дефиниција за „заштитна работилница“, таа во пракса има одредено ограничено значење;
- Одредбата не се однесува само на заштитните работилници, туку и на „програмите за заштитно вработување“. Овие се дефинирани на начин кој ги содржи следните релативни ограничувања:
 - » „повеќето од засегнатите вработени“ во програмата мора да бидат „лица со посебни потреби“;

²⁹ Директива за јавниот сектор, прилог VII; Директива за комунални услуги, прилог XIII, PIN-овите и известувањата за јавни набавки мора да содржат, кога тоа е соодветно, „дали јавниот договор е ограничен само на заштитните работилници или неговата реализација е ограничена на рамката на програмите за заштитни работни места“.

- » Овие „лица со посебни потреби“ мора да се лица кои „не можат да се вработуваат во нормални услови“ поради „природата и сериозноста на нивната попреченост“.
- Членот 19 од Директивата 2004/18/ЕС предвидува дека „лица со посебни потреби“ се оние „кои, поради природата или сериозноста на нивната попреченост, не можат да се вработуваат во нормални услови“. Иако не постои дефиниција за „посебни потреби“, овој поим треба да се чита на ист начин како и сите други материјални аспекти својствени за толкувањето на „попреченоста“ содржано во Рамковната директива.

IV. ДЕФИНИРАЊЕ НА БАРАЊАТА ВО ДОГОВОРОТ

1. Изготвување на технички спецификации

- 4.1 Спецификациите се суштината на секоја јавна набавка. Тие ги прецизираат параметрите на она што ќе биде испорачано. Почетното планирање ќе треба да ја утврди потребата од набавки и да го дефинира „предметот на договорот“. Откако Нарачателот ќе го утврди предметот на договорот тој ќе треба истиот да го претвори во мерливи технички спецификации коишто ќе може директно да се применуваат во процедурата за јавни набавки.
- 4.2 Во овој смисол, техничките спецификации имаат три функции:
- Го информираат пазарот за барањето за набавки со цел фирмите да одлучат дали таа би била од нивен интерес или не. Значи, тие го утврдуваат степенот на конкурентност;
 - Претставуваат мерливи барања во однос на кои тендерите може да се евалуираат;
 - Ги содржат минималните критериуми за усогласеност. Ако не се јасни или точни, тогаш неизбежно ќе резултираат со несоодветни понуди.
- 4.3 Согласно европските правила за јавни набавки, наarachателот може да ги споредува или евалуира понудите само во однос на барањата утврдени со спецификациите. На сличен начин, тој може да ја оценува и компетентноста на понудувачот да го реализира она што е предвидено со спецификациите. Спецификациите се објавуваат во раната фаза на тендерскиот процес и од тие причини властите треба „од старт“ точно да ги постават нивните барања. Понудите кои не одговараат на техничките спецификации треба да се отфрлат.
- 4.4 Одредбите во директивите за јавни набавки кои се однесуваат на техничките спецификации имаат три главни цели: првата е дека техничките спецификации не треба да ја намалат конкурентноста³⁰; втората е дека

30 Член 23(2).

тие треба да бидат транспарентни³¹ и третата е дека тие не треба да дискриминираат во однос на изведувачите надвор од земјата членка во која се наоѓа Нарачателот³².

2. Употреба на спецификации кои се однесуваат на учинокот/ реализацијата

- 4.5 Директивите за набавки (2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС) јасно им дозволуваат да избираат помеѓу спецификации засновани на технички стандарди или спецификации засновани на учинокот/ реализацијата³³. Пристапот врз основа на учинокот обично дава поголем простор за креативност на пазарот и, во некои случаи, го „тера“ пазарот да излезе со покреативни технички решенија. Ако Нарачателот го користи овој пристап не мора премногу детално да ги искажува технички спецификации.
- 4.6 Сепак, кога Нарачателот се одлучува за спецификации засновани на учинокот мора да биде уште повнимателен отколку кај примената на технички спецификации. Со оглед на тоа што на пазарот може да има палета од најразлични опции и понуди, Нарачателот мора многу да внимава спецификациите да бидат доволно јасни и со нив да се овозможи соодветна и правична евалуација.
- 4.7 Нарачателот може да предвиди во спецификациите промовирање на еднакви можности, на пример, ако тие имаат врска со предметот на договорот.

Дефинирањето на предметниот опфат на договорот (а со тоа и спецификациите) од аспект на тоа кои резултати треба да се постигнат, ја зголемува можноста ова да се постигне.

Примери за тоа што е дозволено

- Да се бара од вработените на изведувачот кој се занимава со чистење да усвои кодекс на облекување кој одговара на кодексот на облекување на одредени верски групи.

31 Член 23(1).

32 Член 23(3).

33 Види член 23 од Директивата 2004/18/ЕС и член 34 од Директивата 2004/17/ЕС.

- Да се бара од надворешниот контакт центар да применува високо ниво на стандарди за здравје и безбедност – и вработените да имаат поминато обука за еднаков третман, со цел задоволување на потребите на одредени специфични групи на корисници кои се утврдени од Нарачателот.

Примери за тоа што не е дозволено

- Да се бара од надворешниот контекст центар за давање на интернет и телефонска поддршка, (која реално може да се даде од било која локација) да се наоѓа во одреден град.
- Да се објави спецификација за договор за одржување на одредени домови, а потоа изборот на понудувачите да се прави врз основа на тоа дека тие евентуално би можеле во иднина и да ги купат овие домови, ако Нарачателот одлучи понатаму да ги приватизира.

4.8 Можно е да има и поголем простор за вградување на општествените/социјалните прашања во поголеми или посложени проекти, но без разлика на големината на набавките, спецификациите треба:

- Да бидат конкретни за резултатите кои се бараат и да ги поттикнуваат понудувачите да го користат своите вештини и искуство во развивањето на решенија;
- Да бидат доволно општи што ќе им овозможи на понудувачите да додадат вредност, но не толку општи за да се чувствуваат дека се изложени на ризик кој е тешко да се изрази квантитативно и со тоа да ги зголемат своите цени;
- Да се однесуваат на предметот на договорот истовремено земајќи ги во предвид соодветните политички цели, правните обврски, политиките кои се испреплетуваат како и пазарната реалност за тоа што можат да реализираат добавувачите.

Примери:

Регионална администрација на југозападна Шведска: како барања за „посебни потреби“ кои се содржани во техничките спецификации на набавката организацијата ги наведува: внатрешниот дизајн на просториите (какошто се вратите или скалите) и автоматите за кафе да може да ги користат и лица со посебни потреби.

Дирекција за централни набавки на Северна Ирска (Велија Британија): „Buildsafe NI“ е иницијатива за безбедност во градежната дејност која

трае пет години и која се спроведува под покровителство на Форумот на градежната индустрија на Северна Ирска. „Buildsafe NI“ ги обединува на едно место клиентите од јавниот сектор, индустријата, синдикатите и Дирекцијата за безбедност и здравје во Северна Ирска како партнерска групација и се реализира во рамките на постојните законски обврски и барања³⁴. Секоја од партнерите во оваа иницијатива изготвува свој Акциски план за да придонесе кон крајната цел. Клиентите на државата имаат изготвено неколку акциски планови³⁵. Акциската точка 4 од Вториот акциски план на „Buildsafe NI“ воведување обврска главниот Нарачател редовно да известува во однос на безбедноста и здравјето. За да се обезбеди известување на единствен начин од главниот Нарачател се бара да го користи шаблонот на извештајот за здравје и безбедност за „Buildsafe“ изведувачите со кој известува на секоја состанок³⁶. Во декември 2004 година беше формирана Групација за одржливо градење која треба да изготви водич наменет за покровителите и раководителите на проектот во врска со одржливото градење. Дирекцијата за централни набавки претседава со групацијата и членови се претставници од Центрите за експертиза во набавките и државните клиенти кои работат на градежни проекти во Северна Ирска. Со работата на групацијата управува политичката рамка за градежни набавки, особено два документи во кои се зацртани цели: Акцискиот план за одржливост³⁷ изготвен од групата на државни клиенти кои работат на градежни проекти со кој е предвидено до март 2006 година да се постигнат целите на сите проекти. Одборот за набавки го одобри продолжувањето на Акцискиот план за одржливост до 2008 година со цел негова понатамошна примена. Забелешка бр.5 од Упатството: шемите на градежните изведувачи промовираат вградување на почит кон луѓето и на нивната локална средина во својот кодекс на делување³⁸. Ова претставува клучен аспект на димензијата на општествена одговорност во рамките на одржливото градење. Користењето на ваквата или слична шема претставува задолжително барање на Акцискиот план за одржливост. Потоа овие стандарди се утврдуваат како основа за спецификациите предвидени во тендерот.

34 <http://www.cpdni.gov.uk/index/guidance-for-suppliers/buildsafe.htm>.

35 Buildsafe - Government Clients 1st Action Plan; Buildsafe - Government Clients 1st Action Plan - Guidance Note;

36 Buildsafe - Government Clients 2nd Action Plan. Buildsafe - Contractors Health and Safety Report Template.

37 Sustainability Action Plan.

38 The Guidance Note 5: Considerate Constructors' Scheme.

3. Употреба на варијанти

- 4.9 Дијалогот со потенцијалните понудувачи пред конечно да се финализираат спецификациите може да помогне во идентификувањето на можности за промовирање еднакви можности и одржливост. Овие дискусии можат да утврдат како на најдобар начин да се постават барањата за да бидат комерцијално оправдани, преку чувствителност во распределувањето и управувањето со ризиците. Од корист може да биде и споредувањето на актуелните услуги со она што веќе се нуди некаде. Треба да се води сметка во користењето на овие техники и да не се дозволи фаворизирање на некој конкретен добавувач.
- 4.10 По истражувањето на пазарот и понатаму е можно Нарачателот да не е сигурен како најдобро да ги интегрира општествените стандарди во конкретните технички спецификации. Ако е така, тогаш би било корисно да се побара од потенцијалните понудувачи да достават општествено-одговорни варијанти. Ова значи дека Нарачателот треба да утврди минимални технички барања за производот кој сака да го набави којшто ќе се однесуваат и на неутралната понуда и на нејзината општествено одговорна варијанта. Во оваа втората Нарачателот ќе додаде општествена димензија.
- 4.11 Откако понудите биле доставени, Нарачателот ќе може сите да ги спореди (неутралните и општествено-одговорните) врз основа на истите критериуми за доделување. На тој начин Нарачателот може да користи варијанти како поддршка на општествените стандарди и да овозможува споредба помеѓу стандардните решенија и општествените опции (врз основа на истите стандардни технички барања). Фирмите можат слободно да достават понуди врз основа на тие варијанти или врз основа на почетните барања во тендерот, освен ако не биде посочено поинаку од страна на Нарачателот.
- 4.12 За да може да ги прифати варијантите во една процедура за јавни набавки³⁹, Нарачателот, претходно во тендерската документација треба да посочи:
- дека варијантите ќе бидат прифатени;
 - минимални општествени спецификации кои мора да ги исполнат варијантите (на пример, подобар општествен учинок);

39 Види членот 24 од Директивата 2004/18/ЕС и членот 36 од Директивата 2004/17/ЕС.

- конкретни барања за доставување варијанти во понудите (на пример, да се стават во посебен плик на кој пишува „варијанта“ или да посочат дека варијантата може да се достави само во комбинација со неутрална понуда).

- 4.13 Кога Нарачателот дозволува варијанти, може да ги земе во предвид доставените тендери коишто не само што ги исполнуваат туку и ги надминуваат минималните барања неопходни за реализација на договорот. Потоа нарачателите можат да ги разгледаат понудите за евентуални дополнителни понуди по основ на постигнување на општествените стандарди и да одлучат дали се достапни.
- 4.14 Пример е купување на производи за „правично тргување“ (fair trade), кога јавните органи ги покануваат добавувачите да кажат како ќе го испорачаат елементот за правично тргување без притоа да кажат дека ќе бидат прифатени само производите со одредена ознака. Ова би подразбирало евалуација делумно врз основа на општествениот аспект.

Пример:

„Ville d’Angers“ (Франција): Барањата за правично тргување се најчесто содржани во тендерската документација како задолжително барање: обично се работи за маички изработени од био-правичност, „правично“ кафе за конзумирање во јавните објекти од страна на вработените и посетителите, 100% рециклирана хартија. Ако овие барања се изборни тогаш се или наведени како критериуми за склучување на договор, или како варијанти.

4. Општествени ознаки

- 4.15 Државното тело за комерцијални работи на Велика Британија ги дефинира „општествените ознаки“ како „поширок поим кој се однесува на општествениот капацитет на фирмата или претпријатието да ги опфати и правичното и етичкото тргување“. Тој може да упатува на добра произведени во согласност со стандарди кои обезбедуваат правични услови за тргување за добавувачите во земјите во развој, или општи деловни практики за кои се смета дека треба да се реализираат на етички начин преку промовирање на одредени работнички и еколошки стандарди“ (став 4.4.). Изготвен е широк спектар на општествени ознаки за да на стандардизиран начин се пренесе пораката за тоа кои треба да бидат општествените

карактеристики на некој производ или услуга, со цел да им се помогне на потрошувачите или на другите фирми да изберат општествено-одговорни производи или услуги. Критериумите за општествена ознака обично се засноваа на студии кои го анализираат општественото влијание на некој производ, услуги или процеси. Нарачателите можат на разни начини да ја користат информацијата од општествените ознаки, и тоа:

- Да му помогне на Нарачателот да изготви технички спецификации со кои ќе ги дефинира карактеристиките на добрата или услугите кои се предмет на набавка;
- Да ја провери усогласеноста со овие барања, прифаќајќи ја ознаката како доказ за усогласеност со техничките спецификации;
- Да служи како репер во однос на кој се оценуваат понудите во фазата на доделување/ склучување на договор (види примерот подолу);
- Со користење на разни видови ознаки за разни цели, на пример, ознаки за одредена тема може да бидат корисни кога се користи пристапот „чекор по чекор“. Сепак, Нарачателот никогаш не може да бара од понудувачите да мора да бидат регистрирани во одредена шема за општествени ознаки.

Пример:

„Gemeente Ridderkerk“ (Холандија): Оваа организација користи извадоци од спецификациите од ознаките за правично тргување или слични општествени ознаки. На пример: за зрната кафе во автоматот; производството на тули за кои се користи камен кој не бил добиен од детски труд и сл.

4.16 Директивите за јавни набавки (2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС)⁴⁰ не му дозволуваат експлицитно на Нарачателот да ги користи спецификациите на „општествени ознаки“ кога ги утврдува функционалните општествени барања или барањата врз основа на учинок. Дозволено е користење на одредени еко-ознаки под услов:

- Спецификациите да се соодветни за дефинирање на карактеристиките на услугите или добрата опфатени со договорот – за да може критериумите да бидат применливи на јавната

⁴⁰ Види членот 23 од Директивата 2004/18/ЕС и членот 35 од Директивата 2004/17/ЕС.

- набавка тие треба да се однесуваат на предметот на договорот;
- Барањата за ознака да се базираат на информации кои може да се проверат;
 - Општествените ознаки да се прифатат со учество на сите засегнати страни како што се државни органи, потрошувачи, производители, дистрибутери и општествени организации;
 - Да им се достапни на сите заинтересирани страни.

4.17 **Аналогно** на ова, истите овие услови би се применувале за да се процени прифатливоста на општествените ознаки. Оние производи и услуги кои имаат општествена ознака се претпоставува дека одговараат на техничките спецификации. Сепак, не е дозволено да се воведат барања со кои ќе се бара од фирмите да имаат конкретни општествени ознаки или (целосно) да се усогласени со одредена општествена ознака. Нарачателот мора секогаш да прифаќа (и да посочува дека е подготвен да прифати) и други соодветни докази.

Примери:

Европска комисија: Како одговор на прашање од Европскиот парламент, Европската комисија вели дека „Нарачателот кој сака да набави производи кои потекнуваат од правична трговија, ќе треба да ги дефинира техничките спецификации за производот врз основа на општествениот или еколошки учинок кој е содржан во ознаката. Производите кои имаат конкретна ознака која била користена може да се смета дека одговараат на техничките спецификации. Сепак, и на други економски оператори мора исто така да им се овозможи на други соодветни начини да ја докажат својата усогласеност со техничките спецификации. Одлуката за тоа кој стандард за правично тргување е соодветен за потребите на конкретниот тендер треба да се донесува од случај до случај”⁴¹.

„Ville d’Angers“ (Франција): Нарачателот бара од понудувачите да се усогласено со ознаките или нивен еквивалент и покрај тоа што, на полето на правично тргување не постојат официјално признати ознаки. Сепак, оваа институција смета дека ознаките како што се „Max Havelaar“, „Alter Eco“ или нивен еквивалент ги исполнуваат предвидените барања.

Агенција за национални набавки (Данска): Оваа Агенција има електронски

⁴¹ Писмено прашање E-3517/03 од баронесата Сара Лудфорд (ELDR) до Комисијата (17 ноември 2003 година) –одговорено од комесарот Болкштајн на 8 јануари 2004 година.

каталог на производи во кој добавувачите имаат можност да ги означат своите производи со еколошки ознаки (на пример: „EU Flower“ или ознаката „Max Havelaar“).

Град Дизелдорф (Германија): Уредбата за јавни набавки на Градот Дизелдорф во Северна Рајна Вестфалија (Vergabeordnung für die Stadtverwaltung Düsseldorf (VergO)) во точката 7.3. вели дека: „не смее да се врши набавка на ниту еден производ добиен со експлоатација на детски труд. Ако е можно, секогаш треба да се преферираат производи добиени со правично тргување. Ова може да се докаже со независно сертифицирање (на пример „Transfair“ печат или „Rugmark“ печат). Ако не постои такво сертифицирање на конкретниот производ тогаш се прифаќаат дополнителни одредби во договорот за реализација на работите и се прифаќаат дополнителни одредби во договорот на Уредбата за јавни набавки на потрошен материјал и договорни услуги⁴².“

- 4.18** Критериумите кои се однесуваат на општите практики на работење на фирмата која го произведува производот или која ги нуди услугите, или оние кои работат со етички и други слични прашања, не се сметаат за технички спецификации онака како што е дефинирано во директивите за јавни набавки (освен ако овие прашања не се опфатени во предметот на договорот) и поради тоа тие не треба да се користат кај договори опфатени со овие директиви (дополнителни ги разгледуваме ставовите 7.2, 7.5, 7.7, став во однос на условите за реализација на учинок).

5. Земање во предвид на општествените аспекти во методите за производство и обработка

- 4.19** Фактот од што се прави производот и на кој начин може да има голем удел во неговото општествено влијание. Согласно директивите 2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС, методите на производство можат јасно да се земат во предвид кога се дефинираат технички спецификации⁴³ но, со оглед на тоа што сите технички спецификации треба да имаат врска со предметот на договорот, Нарачателот може ги вклучи само оние општествени барања кои исто така имаат врска со предметот на договорот. Нарачателот не

⁴² Превод: Trybus.

⁴³ Анекс VI од Директивата 2004/18/ЕС и Анекс XXI од Директивата 2004/17/ЕС.

може да воведете општествени барања за прашања кои не се поврзани со предметот на конкретниот договор.

6.Случај со „посебни потреби“ и технички спецификации

4.20 Директивите за набавки⁴⁴ посочуваат дека техничките спецификации утврдени во тендерската документација треба да го регулираат и прашањето на достапност. Членот 23(1) вели дека „секогаш кога е можно... техничките спецификации треба да бидат дефинирани на начин кој ги зема во предвид критериумите за достапност за лицата со посебни потреби или проектирано за сите корисници“. Како што објаснивме и претходно, барањата од националното законодавство за „достапност за сите“ мора да бидат одразени и во предметот на договорот. Императив е раководителите за јавни набавки да бидат свесни за овие специфични национални регулаторни барања во врска со достапноста и проектирањето за сите, и истите да бидат во целост вградени во тендерската документација, првенствено во вид на технички спецификации.

Пример:

Агенција за административен развој на Шведска („Verva“): Обезбедува дека барањата кои се однесуваат на посебните потреби се вградени во техничките спецификации на набавките. Агенцијата има долгогодишна традиција и искуства (барем од 1988 година наваму) кога се работи за барањата „проектирано за сите“ и кои најмногу се однесуваат на компјутерите, печатарите и другите производи кои луѓето „ги допираат или со кои работат“. Организацијата упатува на ISO 9241-11, Водич за спецификации и мерки за употреба, други стандарди/ спецификации како што се „Стандарди за електронска и информатичка достапност, 21 декември 2000 година“ (стандарди во САД) и „ISO стандард, ISO TS 16071, за ергономија во интеракцијата помеѓу луѓето и системите – Водич за достапноста на интерфејсите за интеракција помеѓу луѓето и компјутерите⁴⁵“.

44 Член 23(1) од Директивата за набавки во јавниот сектор и членот 34(1) од Директивата за комунални услуги.

45 Види: <http://www.access-board.gov/sec508/standards.htm>

Пример:

Европска комисија: Комисијата го поддржа воведувањето на пилот проект („градиме за сите“) кој има за цел да ги стави во фокусот политиките кои се однесуваат на посебните потреби, поконкретно преку промовирање на пристап и достапност во објектите. Комисијата формираше и Експертска група за целосна достапност/ пристап која ги изнесе своите заклучоци на крајот од 2003 година (Европската година на лица со посебни потреби). Извештајот⁴⁶ посочи на недоволната свест, како една од најголемите пречки во реализацијата на достапност/ пристап во објектите. Тој, исто така, препорача да се изготват упатства кои ќе им помогнат на понудувачите да се усогласат со новите одредби на Директивата. Во јануари 2005 година Комисијата помогна во покренувањето на „Референтниот прирачник за ‘градење за сите‘“, како дел консултациите со јавноста. Прирачникот дава насоки за формирање на основни критериуми за пристап и методологија за постепена (чекор по чекор) имплементација на пристапот/ достапност онака како што е предвидено со директивите на ЕУ за јавни набавки.

- 4.21 Не е можно сите нарачателни-јавни органи да бидат стручни во сите полиња. Важно е за нив да имаат предвид дека, во контекст на прашањето на достапноста и посебните потреби“ постои пракса во некои земји надвор од Европската унија која може да им ја олесни работата во развивањето на стандарди за пристап/ достапност. Во Соединетите Американски Држави од нарачателите се бара, согласно Делот 508 од Законот за рехабилитација, да изготват стандарди за пристап/ достапност во јавните набавки и досега ова решение имало и одредени реперкусии во некои земји членки, а влијаеше и на праксите во индустријата. Во рамки на Европската унија, Европската комисија изготви овластување за стандардизација како поддршка на европските барања за пристап/ достапност во јавните набавки на производи и услуги од информатичката комуникациската технологија (ИКТ)⁴⁷, и во градењето на објектите⁴⁸.

46 “2010 A Europe Accessible for All,” October 2003, може да се симне од <http://www.esa.lu/upload/egafin.pdf>

47 European Commission, Standardisation Mandate to CEN, CENELEC and ETSI in support of European Accessibility requirements for public procurement in the ICT domain, M/376 EN, 7 декември 2005 година.

48 European Commission, Standardisation Mandate to CEN, CENELEC and ETSI in support of European Accessibility requirements for public procurement in the built environment, M/420 EN, 21 декември 2007 година.

V. ИЗБОР И СЕЛЕКЦИЈА НА ДОБАВУВАЧИ, ДАВАТЕЛИ НА УСЛУГИ И ИЗВЕДУВАЧИ

- 5.1 Критериумите за избор ставаат акцент на капацитетот на фирмата да го реализира договорот за којшто таа учествува на тендер. Оваа фаза варира од фаза на евалуација на тендерот до самото доделување (склучување) на договорот, што е опфатено во следното поглавје. Во ова поглавје, пак, ќе покажеме како да се користи опфатот предвиден со директивите за јавни набавки и да се применат општествените аспекти во фазата на селекција. Ќе разгледаме две различни категории на критериуми за селекција: критериуми за исклучување и критериуми за технички капацитети, како и улогата на прашалниците за претходна селекција. Исто така, ќе разгледаме и конкретни начини како нарачателите може да ги решаваат прашањата поврзани со заштитата на вработувањето.

1.Критериуми за исклучување

- 5.2 Кандидатите може да бидат исклучени поради одредени работи (како што се кривични дела или неисполнување на законските обврски или регулативи, ако ова се однесува на нивното професионално работење). Критериумите за исклучување се однесуваат на околности поради кои за фирмата ќе се утврди дека не може да работи со Нарачателот. На пример, ако фирмата е во стечај или банкрот, ако направила сериозен прекршок во професионалното работење или ако не ги платила даноците или социјалните придонеси. Случаите во кои Нарачателот има право да исклучи некој понудувач од тендерската процедура се наведени во целост во директивите за јавни набавки. Во случаи на сериозни кривични дела е дури и задолжително да се исклучат таквите понудувачи⁴⁹.

Пример за тоа што не е дозволено:

- Исклучување на потенцијалниот понудувач врз основа на политички или верски убедувања кои немаат врска со неговото професионално и работно однесување.

49 Види членот 54 од Директивата 2004/18/ЕС и членот 45 од Директивата 2004/17/ЕС.

- 5.3 Што се однесува до професионалното работење на фирмата, критериумите за исклучување содржат две одредби кои го земаат во предвид работењето/ однесување на фирмата: кога на фирмата ѝ е изречена конечна пресуда која влијае на нејзиното професионално работење или кога е виновна за грубо непрофесионално однесување⁵⁰.

Пример:

Законска рамка во Италија: Согласно членот 38 од Законот за јавни набавки на Италија, оние фирми кои ги прекршиле одредбите за безбедност на работно место или правилата за социјални придонеси во своите земји, ќе бидат исклучени од сите понатамошни постапки (член 38(1), „Requisiti di ordine generale, «e»), види исто така и членот 40(4) (d) од овој закон со кој се утврдува систем на квалификации за набавки на работни активности).

- 5.4 Во тој смисол, согласно директивите за набавки 2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС, се смета дека, ако националните закони содржат вакви одредби, конкретен случај на неисполнување на обврските од социјалното законодавство (предмет на извршна пресуда или одлука со ист таков ефект) може да се смета за прекршување на професионалното однесување/ работење на економскиот оператор, или за грубо несоодветно постапување, со што се дозволува негово исклучување од тендерската процедура.

Европска унија: Директива за деташирани работници

Неисполнувањето на обврските од националното законодавство кое ја имплементира Директивата за деташирани работници „може да се смета за грубо несоодветно однесување или на прекршување на професионалното однесување на економскиот оператор, што доведува до исклучување на тој економски оператор од тендерската процедура⁵¹.” Освен тоа, „(не) исполнувањето на националните одредби со кои се имплементираат директивите на Советот 2000/78/ЕК(15) и 76/207/ЕЕЗ(16) во врска со еднаквиот третман на работниците, која е предмет на извршна пресуда или одлика со ист таков ефект) може да се смета за прекршување на професионалното однесување/ работење на економскиот оператор или за грубо несоодветно однесување⁵².”

50 Член 45 од Директивата 2004/18/ЕС и членови 53 и 54 од Директивата 2004/17/ЕС.

51 Член 34, јавен сектор; член 45, комунални услуги

52 Член 43, јавен сектор; член 54, комунални услуги

Пример:

Северна Ирска (Велика Британија): Уредбата за правично вработување и третирање од 1998 година е законска рамка на Северна Ирска со која се забранува дискриминација врз основа на верска или политичка припадност. Оваа рамка вовеле систем кој ги користи системите на државни договори и грантови како последна санкција против работодавач кој делувал спротивно на законите. Ова законско решение воведува значително обврски за работодавачите да преземат „афирмативни активности“ во случаи кога работниците на работодавачот не се согласуваат со „правично учество“ на двете верски заедници во Северна Ирска. Според ова решение, државните договори и државните грантови може да бидат повлечени во случаи на постојано и недисциплинирано однесување (во случаи кога вината е кај работодавачот) со што усогласеност со договорите се поставува на законски основи⁵³. Работодавачот се смета дека е „виновен“, на пример, во случаи кога тој не успеал да достави формулар за следење во предвидениот рок и кога тој или таа бил осуден за прекршок во врска со таквиот неуспех, или кога работодавачот не постапил согласно наредбата за „трибунал за правично вработување“ (на пример, да примени „афирмативни активности“) при што била наложена казна⁵⁴.

2. Технички капацитет

- 5.5 Процесот на селекција им овозможува на органите да го проценат капацитетот на кандидатите за реализација на предвидениот договор. Директивата за набавки содржи исцрпна листа на критериуми за избор, кои може да ги користат нарачателите за да го проверат техничкиот капацитет на понудувачите и нивната способност за реализација на тендерскиот договор⁵⁵. Доказите за техничкиот капацитет на економскиот оператор може да се достават на еден или повеќе начини, и тоа:
- Докази за претходно реализирани договори, индикатор за „техничарите“ или технички тела кои ќе бидат ангажирани;
 - Опис на техничките можности и мерки кои ги користи изведувачот;

53 Закон од 1989 година, делови 38-43

54 За претходни дискусии за овој систем, види: Ruth Fee and Andrew Erridge, Contract Compliance in Canada and Northern Ireland: A Comparative Analysis, 8th International Annual IPSERA Conference, 1999 година.

55 Член 48, јавен сектор.

- Едукативните и професионални квалификации на изведувачот;
- Детални информации за кадрите кај давателот на услуги и бројот на раководен кадар;
- Индикации за тоа колкав дел од договорот ќе се реализира со подизведувачи.

5.6 Постои потреба од балансирање на соодветната желба кај Нарачателот да биде сигурен дека изведувачот ќе биде во можност да го реализира она за што е склучен договорот, со потребата изведувачите да не бидат предмет на преголем товар наложен од страна на нарачателите.

5.7 Зависно од предметот на договорот, овие одредби може да му овозможат на Нарачателот да истражи некои аспекти од однесувањето/ работењето на изведувачот. Општествената техничка компетентност би можела да вклучува техничка компетентност за намалување на прекршувањата на обврските за здравје и безбедност, избегнување на расна дискриминација, обука на работници од загрозени групи и привлекување на невработените да работат за изведувачот. Практично кажано, вклучува прашања како што се, на пример:

- Дали понудувачот вработува (или има пристап) до техничари кои имаат неопходно знаење и искуство да се справуваат со општествените аспекти од договорот?
- Дали понудувачот поседува (или има пристап) до неопходната техничка опрема за социјална заштита?
- Дали понудувачот има соодветни истражувачки и технички можност за ги опфати социјалните аспекти?

5.8 Што се однесува до критериумите за технички капацитет, претходното искуство на фирмата и професионалните квалификации на нејзиниот персонал даваат добра можност за земање во предвид на аспектите на општествена одговорност. За да се провери кои понудувачи можат да ги реализираат општествените мерки предвидени со договорот, нарачателите може да побараат од нив да го демонстрираат својот технички капацитет.

5.9 Корисен инструмент за интегрирање на општествените критериуми се претходно реализирани договори. Кога објавениот тендер по својата природа е општествено договорен, Нарачателот може да го користи овој критериум за да побара поранешно искуство на фирмите со ваков тип на договори, Притоа Нарачателот треба јасно да утврди кои видови на информации се сметаат за релевантни и кои докази ќе треба да се достават.

- 5.10 Во други случаи, општествените аспекти може да се вградат во образовните и професионални квалификации. Овие квалитети се особено важни во оние договори во кои реализацијата на нивните општествени цели е можна само преку соодветна обука на персоналот.

3.Прашалници за претквалификација

- 5.11 Прашалниците за претквалификација се добар начин за утврдување на економската и финансиска состојба, како и на техничката или професионална способност.

Пример:

„Sotral SPA“ (Италија): Со цел да ги анализира потребите од набавки или во годишниот план за набавки да го вгради ризикот од неусогласеност со општествените стандарди, „Sotral“ има план за следење на сите понудувачи според критериуми како што се квалитет, животна средина и општествена одговорност, согласно интегрираниот систем за управување кој се базира на ISO 9001 (добиеен во 1998 година), ISO 14001 (во 2003 година), SA 8000 (2005 година), соодветни сертифицирања на квалитетот, животната средина и општествената одговорност на системот и доброволната EPD сертификација за животна средина од 2004 година на своите главни услуги (превоз на оброци). Процесот на квалификување на добавувачите кај „Sotral“ се одвива согласно следните чекори: ако добавувачите не се сертифицирани за квалитет, животна средина или општествена одговорност, тогаш тие мора да пополнат прашалник за квалификување. Ако не ги одговорат сите прашања според очекувањата на „Sotral“ тогаш се предмет на контрола за да се види дали може да бидат квалификуван добавувач за „Sotral“.

- 5.12 Информациите кои се бараат мора да се однесуваат на (и да бидат пропорционални со) предметот на договорот. Со ова се дава можности да се проверат способностите на понудувачите да ги исполнат барањата за еднакви можности и за одржливост. На пример, органите може да побараат докази за:
- Исполнување на сегашните законски обврски;
 - Задоволување на разни потреби кои ги имаат различни корисници на услуги и ангажирање во локалната заедница;

- Вградување на прашањето на одржливост;
- Управување со работната сила, нејзино мотивирање и обука.

Пример:

Локални власти на Вест Мидлендс (Велика Британија): Заедничкиот стандард за Вест Мидлендс бара од давателите на услуги да демонстрираат како ги исполнуваат барањата за недискриминација утврдени во трудовото законодавство. Пристапот кој се користи прави разлика помеѓу различни изведувачи врз основа на нивната големина т.е. бара од помалите фирми да прават помалку отколку што бара од големите фирми⁵⁶. Нивоата на стандардот имаат сè поголеми барања зависно од бројот на вработени во фирмата. Фирми кои имаат помалку од 5 директно вработени лица мора да дадат писмена гаранција дека ќе се постигне бараното ниво на стандардот, по евентуалното вработување на дополнителни лица со коишто бројот би се зголемил на 5 или повеќе вработени. Сите фирми кои имаат од 5 до 49 вработени мора да покажат дека се усогласени со четири критериуми. Најпрво, треба да овозможат политика за еднакви можност во однос на расата, полот или попреченоста. Оваа политика мора да ги опфати: вработувањето, селекцијата, обуката, унапредувањето, дисциплината и отпуштањето; дискриминација, злоупотреба и виктимизација (јасно да посочи дека сите овие работи во фирмата се сметаат како дисциплински прекршоци); идентификување на виш службеник во фирмата кој ќе биде задолжен за имплементација на политиката) и како политиката се комуницира со вработените во фирмата. Второ, мора да постои ефективна имплементација на политиката во праксите за вработување на фирмата, вклучувајќи и користење на отворени методи за вработување како што е употребата на центри за работа, кариерни услуги или огласи во печатените медиуми. Трето, мора да се прави редовен преглед на политиката. Четврто, фирмата мора редовно да го следи бројот на апликанти за работа од различна родова и етничка припадност, како и лица со посебни потреби.

Сите фирми со 50 или повеќе вработени мора да ги постигнат сите критериуми кои се однесуваат на фирмите со 5 до 49 вработени како и дополнителни шест критериуми: мора да постојат писмени упатства за раководителите и супервизорот во врска со еднаквоста при вработување, селекција, обука, унапредување, дисциплинирање и отпуштање на вработените; мора да реализираат обуки на тема еднаквост за раководителите и за вработените кои

56 West Midlands Forum, Racial Equality: Common Standards for Council Contracts (July 1998)

се задолжени за регрутирање/ вработување и селекција. Освен следењето на апликациите за вработување според родова, етничка и припадност на лица со посебни потреби, фирмите мора исто така да ги следат етничката, родовата и припадноста на лица со посебни потреби кај вработените, кај лицата кои аплицираат за работа, за оние кои одат на обуки и на можности за развој, оние кои биле унапредени, преместени, дисциплинирани и отпуштени, како и кај оние кои самите го напуштаат работното место. Ако со вакво следење се утврди недоволна застапеноста на било која од овие групи тогаш фирмата треба да преземе чекори (како и позитивни активности) да го решава овој дисбаланс. Потребни се редовни извештаи и консултации со вработените на тема еднаквост додека публикациите кои ги објавува фирмата треба да укажуваат дека фирмата ги имплементира праксите на еднакви можности.

Форумот на Вест Мидлендс поставува шест прашања како основа за добивање на неопходните информации од работодавачите, и тоа:

1. Дали е ваша политика како работодавач да ги исполнувате вашите обврски од статусот кон вработените и кон апликантите за вработување согласно законите за еднаквост и недискриминација?
2. Дали против вашата организација биле утврдени било какви незаконски дискриминирања или биле направени други прекршувања на овие закони против вашата организација од страна на кој било суд или трибунал во последните три години?
3. Дали во последните три години вашата организација била предмет на формални истраги од страна на кое било тело по основ на наводна незаконска дискриминација?
4. Доколку второто прашања сте го одговориле со „да“ или, во однос на третото прашање, комисијата или телото утврдиле факти кои се неповолни за вашата организација, кои чекори ги имате преземено за решавање на тие факти?
5. Дали вашата политика за еднакви можности на работно место предвидува: (а) инструкции поврзани со процесот на регрутирање/ вработување, обука и унапредување; (б) Дали во документите за вработените се признати синдикатите или други претставнички групи на вработените и (в) во огласите за вработување или во другите документи?
6. Дали ги исполнувате што е можно повеќе кодексите за еднакви можности и недискриминација објавени од комисиите за статусна еднаквост? Овие шест прашања се содржани во прашалниците за претквалификација кои ги користи Форумот на Вест Мидлендс и другите органи.

4. Усогласеност со домашното трудово законодавство

- 5.13 Двете директиви за набавки јасно посочуваат дека земјите членки можат да побараат од фирмите кои реализираат договор за јавни набавки да се усогласуваат со „законите, регулативите и колективните договори“ кои се на сила и кои ги регулираат „условите за вработување и безбедност при работа“ додека го реализираат договорот⁵⁷. Еве некои примери за тоа како земјите членки пристапуваат на ова прашање – примери кои беа и контроверзни во рамките на земјите членки.

Пример:

Сојузните покраини во Германија: Вкупно осум германски сојузни покраини (држави) донесоа Закон за усогласеност со колективните договори (Tariftreugesetze), откако сојузниот Парламент (Bundestag) го отфрли таквиот закон на сојузно ниво. Во државите Хамбург и Шлезвиг-Холштајн овие закони се применуваа само одреден временски период, а истиот во 2006 година беше укинат во државата Северна Рајна Вестфалија откако Студијата организирана од Институтот за социјални истражувања од Дортмунд (Sozialforschungsstelle Dortmund) го разгледуваше законот во периодот од 2004 до 2005 година и утврди дека 70% од областите (Kreise) и 96% од општините не ја разгледуваа усогласеноста со законот. Уште повеќе, 80% од Нарачателите имале проблем да ги разграничат различните видови на колективни договори, а 70% ги информираа истражувачите дека им било многу тешко да разгледуваат какви било пресметки и точно да го применуваат законот. Седумдесет проценти од градежните фирми се пожалија дека надлежноста за разгледување на усогласеноста со законот е пренесена на главниот изведувач. Со оглед на тоа што сојузниот Парламент го отфрли Закон за усогласеност со колективните договори, Северна Рајна Вестфалија е досега единствената која го има укинатото овој закон, додека истиот во другите покраини има краен рок по што завршува и повеќе нема да биде обновен.

- 5.14 Ова е предмет на вообичаениот услов дека овие мерки мора да се во согласност со законите на ЕУ и да се *применуваат* на начин кој претставува усогласување со законите на ЕУ.

⁵⁷ Член 34, јавен сектор; член 45, комунални услуги.

Пример за тоа што не е дозволено:

Деташираните работници во ЕУ како пример (случајот „Ruffert“)

Прашањето кое произлезе во овие рамки е колку е во согласност со правото на ЕУ земјите членки да бараат усогласеност со правилата според кои изведувачот пренесува работници од друга земја членка на ЕУ за реализација на договорот. Контроверзиите тука беа во однос на тоа дали примената на овие национални правила значи дека тоа се прави со цел да се обесхрабрат фирмите да „деташираат работници“ од држави кои имаат помали стандарди за работни услови и безбедност при работа, со што се врши дискриминација во однос на изведувачите надвор од државата. Директивата 96/71/ЕС на Европскиот парламент и Советот од 16 декември 1996 во врска со деташирањето на работниците во рамките на давањето услуги ги утврдува „минималните услови кои мора да ги запази земјата домаќин во однос на таквите деташирани работници“. Во случајот „Ruffert“, Судот на правдата ја разгледа компатибилноста на законската на рамка на покраината (државата) Долна Саксонија за склучување на јавни договори, со правото на ЕУ. Спорното законодавство содржеше одредби за склучување на јавен договор кои треба да имаат минимална вредност од 10.000 евра. Ова значи дека тие јавни органи можат да склучат договор со градежни работи и за услуги за јавен превоз само со фирми кои исплатуваат плати утврдени во колективните договори во местото каде што се даваат услугите. Судот одлучи дека законската рамка може да им наложи на давателите на услуги формирани во друга земја членка (каде што минималните плати се пониски), дополнителен економски товар кој би можел да го забрани, попречи или да ги направи помалку атрактивни нивните услуги во земјата членка домаќин. Во тој смисол, мерка како што е оваа би можела да претставува ограничување согласно значењето на членот 49 ЕК, а исто така, мерката не треба да се смета за оправдана во рамките на целта да се обезбеди заштита на работниците. Така што, Судот одлучи дека Директивата 96/71/ЕС на Европскиот парламент и Советот од 16 декември 1996 во врска со деташирањето на работниците во рамките на давањето услуги, толкувана во светлината на членот 49 КС, го спречува органот на земјата членка да донесе мерки од правна природа со кои ќе се бара од Нарачателот да го склучи договорот (договорите) за јавни работи само оние фирми кои, кога ги доставуваат своите понуди, се согласуваат на писмено дека ќе ги плаќаат своите вработени а за возврат ќе добијат реализација на договорот, и тоа најмалку во износот предвиден со колективните договори и минималната плата на местото каде што се реализираат тие услуги⁵⁸.

58 Случај С-346/06 Ruffert против Land Niedersachsen, пресуда на Судот, 3 април 2008 година.

- 5.15 Директивите предвидуваат дека нарачателите можат да ја опфатат заштитата на вработувањето во тендерскиот процес на два начини кои се карактеристични за прашањето на заштита на вработувањето.
- 5.16 Нарачателот „може да ги наведе во тендерскиот договор, или да му биде наложено така да наведе од земја членка, телото или тела од кои кандидатот или понудувачот може да ги добие соодветните информации во врска со обврските кои се однесуваат на заштитата на вработувањето и работните услови кои важат во земјата членка, регионот или местото во кое се реализираат работите или во кое се даваат услугите, и кое ќе важат за работите кои се извршуваат на лице место или на услугите кои се даваат за време на реализацијата на договорот⁵⁹.”

Соопштението со образложение од Европската комисија вели дека „овие обврски вклучуваат почитување на националните правила кои произлегуваат од директивите на заедницата во врска со социјалното поле. Особено важно во контекст на јавните набавки се директивите за здравје и безбедност на работниците и директивите за „трансфер на фирмите“ и „деташирање на работниците“ (...) како и последните директиви за еднаквост во третманот. Вакви обврски може исто така да произлезат и од одредени конвенции на Меѓународната организација на трудот. Што се однесува до основните работнички стандарди признати како такви на меѓународно ниво, основите принципи и права на работното место, дефинирани како такви од Меѓународната организација на трудот секако дека во целост важат за земјите членки. (...)

- 5.17 Нарачателот кој ги доставува овие информации „ќе побара од кандидатите или понудувачите, во фаза на јавни набавки, да посочат дека ги имаат земено во предвид (кога го изготвуваат тендерот) обврските коишто се однесуваат на заштитата на вработување и на работните услови кои важат на местото каде што ќе се реализираат работите или ќе се даваат услугите“. Ова е така поради стравот дека изведувачите може да го намалат степенот на заштита на работниците за да може да достават поевтина понуда. Оваа одредба бара нарачателите да бараат од понудувачите да посочат дека ги зеле „во предвид“ законските барања кога ја изготвувале својата понуда.

⁵⁹ Член 27(1), јавен сектор; член 39(1), комунални услуги.

5.Управување со синџирот на набавка

- 5.18 Нарачателите треба исто така да земат во предвид дали се соодветни општествените барања за подизведувачите. На пример, барањата за здравје и безбедност, обврските за минимални плати и барањата за социјална сигурност. Некои нарачателите исто така започнаа да размислуваат за воведување на обврски за подизведувачите во врска со забрана за користење на детски или присилен труд, во околности кога е веројатно дека синџирот на набавка би вклучувал производство или преработка кога се случуваат овие проблеми.

VI. ДОДЕЛУВАЊЕ НА ДОГОВОР

1. Општи правила за изготвување на критериумите и за доделување на договорот

- 6.1 Кандидатите кои ги поминале претходните фази наведени во претходните поглавја сега се покануваат да достават понуди на тендерот. Процесот на управување со оваа фаза ќе зависи од тоа која процедура за набавка била избрана (и таа е наведена во огласот) – ограничена, со конкурентен дијалог или со спогодба. Органот ја користи оваа фаза за да испита колку добро понудувачот одговорил на барањата во спецификациите, вклучувајќи и евентуални барања за промовирање на општествените стандарди. Доделувањето на договор е последната фаза во процесот на јавни набавки пред да се почне со реализација на договорот и во неа Нарачателот прави евалуација на понудите и ги споредува една со друга.

Критериуми за доделување на договорот

- 6.2 Кога Нарачателот прави евалуација на квалитетот на понудите, тој користи однапред утврдени и објавени критериуми за доделување, врз основа на кои одлучува која понуда е најдобра. Според директивите за јавни набавки, Нарачателот има две можности: или да ги споредува понудите само врз основа на најниска цена, или да го додели договорот на „економски најповолната понуда“ што подразбира дека во предвид ќе бидат земени и други критериуми, освен цената.
- 6.3 Со оглед на тоа што критериумот за „економски најповолна понуда“ секогаш се состои од два или повеќе подкритериуми, тие може да ги вклучуваат општествените критериуми. Неисцрпната листа на примери во директивите наведена за да им помогне на Нарачателите во одлучување за „економски најповолната понуда“ се состои, меѓу другото, од: квалитет, цена, технички квалитет, естетски и функционални карактеристики, општествени карактеристики, тековни трошоци, економичност, грижа по продажбата и техничка помош, датум на испорака и период на реализација, како и период на завршување. Некои нарататели го усвојуваат критериумот за „економски најповолна понуда“ затоа што е веројатно дека би ги зел во предвид општествените аспекти.

Пример:

Регионот Пимеонт во Италија: Членот 2 од Првата регулатива на Регионот Пиемонт од 9 јуни 1994, бр.18 го регулира прашањето на договори помеѓу нарачателите и понудувачите, и таа го отфрла критериумот на најниска цена како критериум за доделување на договорот. Договорот ќе се додели со примена на принципот на „економски најповолна понуда“ со земање во предвид на цената, квалитетот на проектот, ефикасноста во реализирањето на целите и сите други елементи коишто се однесуваат на реализацијата на конкретната набавка. Членот 13 утврдува поконкретни правила за јавните набавки кои биле доделени на општествени кооперативи каде што цел се можности за вработување на загрозените категории на лица.

- 6.4 Со оглед на тоа што најдобрата понуда ќе биде утврдена врз основа на неколку различни подкритериуми, Нарачателот може да користи неколку техники за споредување и давање тежина на различни подкритериуми како, на пример, споредување на матриците, релативно пондерирање и „bonus/ malus“ системи. Нарачателите се задолжени да ги специфицираат и објават критериумите за доделување на договорот и релативното пондерирање дадено на секој од тие критериуми, со доволно време понудувачите да бидат запознаени со нив кога ќе ги изготвуваат понудите.

Пример:

Австрија: Сојузно Министерство за социјални работи и заштита на потрошувачите (Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz - BMSK): BMSK е сојузно министерство во Австрија задолжено за широк спектар на социјални политики. Министерството сака да промовира еднакви можности за мажите и жените во приватните фирми, обично на волонтерски основи како дел од пошироката политика за поддршка на „корпоративната општествена одговорност“ (CSR). Од аспект на барањата предвидени со правото на Европската заедница, Министерството прави разлика помеѓу три типа на договори кога ги зема во предвид еднаквиот третман и родовата чувствителност како критериуми за доделување на договор. Најпрвин, кај договорите кои се над границата утврдена во Директивата 2004/18/ЕС, корпоративната општествена одговорност не може да се земе во предвид воопштено туку само тогаш кога, поради природата на конкретниот договор, тие придонесуваат кон утврдувањето на економски најповолната понуда.

Второ, кај договорите кои се под границата утврдена во Директивата 2004/18/ЕС (но над 40.000 евра), корпоративната општествена одговорност може да се земе во предвид (1) кога, поради предметот конкретниот договор тие придонесуваат кон утврдувањето на економски најповолната понуда и (2) во „други случаи“. Трето, кај договори под границата од 40.000 евра, критериумите за корпоративна општествена одговорност воопшто не се земаат во предвид, затоа што обично не постои формализирана процедура за набавки.

Кај вториот тип на договор, оние договори кои се под границата утврдена во Директивата 2004/18/ЕС но кои се поголеми од 40.000 евра, во кои општествените аспекти се вклучени како дел од „другите случаи“, тежината на корпоративната општествена одговорност како дел од критериумите за доделување на договорот не смее надмине 2% од вкупната оценка. За да се утврди тежината на корпоративната општествена одговорност во самото оценување, фирмите треба да дадат одговор на овие две прашања во тендерската документација: дали вашата фирма еднакво ги третира мажите и жените? Дали вашата фирма презема било какви други доброволни мерки на корпоративна општествена одговорност? Ако одговорот е „да“, тогаш кои се тие (молиме наведете ги само оние мерки кои ги надминуваат законските барања или обврски наложени од администрацијата)?

Понудувачите треба да ги поткрепат своите одговори со кредибилни податоци, бројки и факти од фирмата, и да ги резимираат одговорите во еден преглед. Потоа, најмногу до девет поени може да се доделат за одговор на секое од овие две прашања. И на крајот, се дозволува и ценовен бонус во согласност со следните проценти: 0- 1 поени: 0%; 1- 3 поени: 0.25%; 4- 5 поени: 0.5%; 6-7 поени: 0.75%; 8-9 поени: 1.00%. За двете прашања заедно ова дава максимален вкупен ценовен бонус од 2%. Распределувањето на поените од 1 до 9 треба да ги земе во предвид (1) структурата на вработените во фирмата: процентот на мажи и жени, возраста на мажите и жените кои работат во фирмата, процентот на жени на водечки позиции; (2) постојните политики и инструменти со кои се промовира еднаков третман на мажи и жени во фирмата (програма за родов мејнстриминг и сл.); (3) инструкции од фирмата со кои се обезбедува балансирана застапеност на мажи и жени, особено на професионални позиции. Ако одговорот е „да“, тогаш што е предвидено со овие инструкции или одлуки? (4) Состојбата со примената на еднаквиот третман во самата фирма; (5) Други можни аспекти кои може да се земат во предвид во овој контекст, а кои се релевантни за еднаквиот третман на мажите и жените се: можности за работни места со скратено работно време за вработени лица со семејства, со можност

да се вратат на полно работно време; постоење на процедури кои се однесуваат на дискриминацијата и сексуалното вознемирување; мерки со кои се промовира комбинирањето на професионалниот и приватниот живот (вклучувајќи и работни места со скратено работно време и модели на флексибилно работно време) и простории/ можности или програми за нега и грижа на деца.

6.5 Различните критериуми кои ќе ја утврдат економски најповолната понуда ќе треба да се формулираат на начин што:

- Ќе бидат поврзани со предметот на договорот за набавка (како што е наведено во техничките спецификации);
- Овозможуваат понудувачите да бидат оценети врз основа на нивните економски и квалитативни критериуми во целина, за да се идентификуваат понудите кои ја нудат најдобрата вредност за парите⁶⁰. Ова во пракса значи дека не е неопходно секој поединечен критериум да му дава економска предност на Нарачателот, туку дека земени сите заедно (на пример економските и општествените) критериумите за доделување мора да го овозможат одредувањето на најдобрата вредност за парите.

Примери за тоа што не е дозволено

- Употреба на критериуми за доделување кои не се поврзани со предметот на договорот;
- Употреба на критериуми за доделување кои се воведени во последен момент и кои не се содржани во тендерската документација;
- Употреба на критериуми за доделување кои би му овозможиле преголема дискреција на Нарачателот;

Поврзување на критериумите за доделување со техничките спецификации

6.6 Можно е да постои поврзаност помеѓу барањата утврдени во техничките спецификации и критериумите за доделување. Техничките спецификации

60 Види членот 45 од Директивата 2004/18/ЕС и членот 55 од Директивата 2004/18/ЕС.

го дефинираат бараното ниво на учинок кое мора да се исполни, но Нарачателот може исто така, да одлучи дека дополнителни поени ќе бидат доделени на било кој производ/ услуга/ работи кои функционираат подобро во споредба со минималните барања. Овие поени може да се распределат во фазата на доделување на договорот. Така што, би требало да биде можно сите технички спецификации да се преведат во критериуми за доделување.

Дополнителни критериуми за доделување на договорот и еднакви тендери: „Nord-Pas-de-Calais“

6.7 Во случајот „Комисијата против Франција“, Комисијата покрена процес против Франција поради француското прекршување на ЕУ обврските и тоа во фазата на доделување на договори за изградба на училишни објекти од страна на регионот „Nord-Pas-de-Calais“ и Северниот департман. Една од поплаките се однесуваше на врската помеѓу договорот и активностите кои се преземаа за намалување на невработеноста. Објавата во Службен весник посочи дека тендерите ќе бидат оценети со земање во предвид на различни критериуми на доделување, но тука исто така беше содржан и „дополнителен“ услов кој се однесува на невработеноста. Ова произлезе од Циркуларот од 29 декември 1993 година во кој „Француската Влада предложи користење на општествени критериуми во доделувањето на јавните договори. Овој Циркулар беше објавен од министрите задолжени за социјална политика или набавки⁶¹.“ Тој „јасно воведува критериум за доделување... вработување поврзано со локалните проекти како мерка против невработеноста“. Комисијата сметаше дека француските власти ги прекршиле рестриктивните обврски од Директивата кои се однесуваат на критериумите за доделување. Судот не се согласи со ставот на Комисијата. Откако ги објасни одредбите кои се однесуваат на критериумите на доделување на договор, Судот продолжи: „(...) дека одредбата не ги исклучува сите можности за нарачателите да можат да користат како критериум поврзан со кампањата против невработеноста под услов таквото барање да е доследно на сите фундаментални принципи на правото на Заедницата, особено на принципот на недискриминација кој произлегува од одредбите на Договорот за ЕУ за правото на основање и слободата во давањето услуги“⁶². Освен тоа критериумот мора да се применува во согласност со сите процедурални правила, особено

61 Joël Arnould, A Turning Point in the Use of Additional Award Criteria?: пресуда на Европскиот суд во францускиот случај Lycées, 2001 година, 10 Public Procurement Law Review NA13-14

62 Став 50.

правилата за рекламирање. Тоа мора исто така „јасно да биде искажано во известувањето за тендерот со цел понудувачите да се запознаени со него⁶³“.

Примери:

„MIFA“ (Франција): ако две понуди добијат еднакви оценки, тогаш членот 53 од Законот за јавни набавки предвидува право да се преферира онаа фирма или компанија која вработува лица со посебни потреби. Ако две понуди бидат оценети со ист број на бодови, тогаш организацијата го избира понудувачот кој е фирма или компанија која вработува лица со посебни потреби.

„MEEDDAT“ (Франција): Ако има иста цена или еквивалент кај две понуди, членот 53-IV од Законот за јавни набавки дозволува приоритет да се даде на кооперација од работници, групи на земјоделци, занаетчи или здружение на занаети, здружение на занаетчи или фирма која најмногу вработува лица со посебни потреби.

Во овие два примери од Франција ја имаме и обврската дека во тендерската документација мора јасно да биде назначен фактот дека ќе се преферираат горенаведените примери во случај на две или повеќе понуди со исти оценки.

Дирекција за централни набавки на Северна Ирска (Велија Британија): Пилот-проект на Северна Ирска кој опфаќа 15 јавни набавки и кој ги поттикнува работодавачите да вработат и обучуваат луѓе кои биле невработени најмалку три месеци. Понудувачите на овие тендери треба да достават план за вработување заедно со предлог како ќе се користи трудот на невработените лица и доказ дека тие можат да го имплементираат она што го предлагаат⁶⁴. Во случај две или повеќе понуди да бидат исто оценети од страна на Нарачателот, во предвид ќе се земе оценувањето на овој план за да се одлучи кому ќе му биде доделен договорот. Самиот Нарачател ќе дефинира што значи тоа кога две понуди се исти, за да го оправда земањето во предвид на планот како решавачки фактор за доделување на договорот. Како насока, кога критериуми за доделување на договорот се „економски најповолната понуда“, се препорачува дека тоа се случило тогаш кога еден или повеќе понудувачи се во рамки на два поени во матрицата за вкупно бодување (која е одраз на поените за квалитет и цена, од вкупно 100 поени) од тендерот добиваа највисока вкупна оценка. Во случаи кога критериум

63 Став 51.

64 За повеќе информации види www.cpdni.gov.uk или www.equalityni.org.

за доделување на договорот е „најниската цена“, тогаш ваква ситуација ќе имаме тогаш кога еден или повеќе понудувачи се во рамките на 1% од најнискиот задоволителен тендер.

Сојузна агенција за јавни набавки на Австрија: Ако две понуди биле оценети како еднакви во бодувањето за време на евалуацијата согласно методот за економски најповолната понуда, тогаш во предвид може да се земат работите како што се квота на жени, обука на стажанти или вработување на невработени лица за да се одреди победникот. Ако постојат сомнежи во врска со можностите за вработување и понудувачот не може да ги објасни тендерите со претерано ниска цена, тогаш понудата ќе биде отфрлена.

„Diputacio de Barcelona“ (Шпанија): Ако две понуди биле оценети како еднакви во бодувањето за време на евалуацијата согласно методот за економски најповолната понуда, тогаш во предвид се земаат стандардите за пристојна работа.

2. Користење на критериумите за доделување на договорот кога се врши евалуација на тендерот

6.8 Директивите за јавни набавки (2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС) јасно дозволуваат општествените аспекти да бидат содржани во критериумите за доделување на договорот. Оваа законска рамка произлезе од прецедентното право на Судот на правдата. Основното правило за општествените критериуми при доделувањето на договорот произлезе од случајот C-513/99 („Concordia Bus“) и од директивите 2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС, кои во својот вовед конкретно ја споменуваат пресудата од тој случај. Сите критериуми за доделување на договорот мора да исполнат четири услови⁶⁵:

- Тие мора да имаат поврзаност со темата т.е. предметот на договорот;
- Да не овозможат преголема дискреција за Нарачателот во изборот на понудувачот;
- Да бидат јасно наведени во огласот/ објавата за тендер и во тендерските документ;
- Да се во согласност со фундаменталните принципи на правото на ЕУ и
- Да го разгледаме секој од овие услови.

65 Пресуда на Судот на правдата во случајот C-513/99.

- Критериумите за доделување на договорот мора да имаат поврзаност со предметот на договорот

Критериумите за доделување на договорот мора да бидат конкретни и објективно изразени во бројки

- 6.9 Ова е од суштинско значење. Обезбедува критериумите за доделување на договорот да се поврзани со потребите на Нарачателот, како што е дефинирано во предметот на договорот. Во пресудата за случајот „Wienstrom“⁶⁶, Судот на правдата даде дополнителни информации за тоа како треба да се толкува предметот на договорот. Во овој случај, Судот пресуди дека во тендерот за набавка на енергија критериумот кој се однесува единствено на количеството на електрична енергија произведена од обновливи извори на енергија, а која е вишок во однос на потрошувачката која ја очекува Нарачателот (што беше предмет на договорот) не може да се смета дека е поврзана со предметот на договорот. Во контекст на земањето предвид на општествените аспекти, во договор за градежни работи во кој предмет на договорот беше изградба на училишна зграда, критериумот за тоа колку пари изведувачот би пренесол на локалната заедница вон договорот, не е законски дозволен бидејќи нема да се однесува на предметот на договорот.
- 6.10 Судот на правдата пресуди дека, врз основа на претходни пресуди, критериумите за доделување на договорите никогаш не смее да му овозможат на Нарачателот преголема дискреција во изборот на изведувачот. Тие мора да ја ограничат ваквата слобода на избор преку утврдување на конкретни, мерливи и критериуми кои се однесуваат на производот или, како што тоа го кажува Судот на правдата: „адекватно конкретни и објективно квантифицирани“ критериуми. Судот на правдата даде и дополнително појаснување со случајот „Wienstrom“. Во овој случај Судот утврди дека, за да им се овозможат на понудувачите еднакви можности во изготвувањето на условите на нивните тендерски понуди, Нарачателот мора да ги формулира своите критериуми за доделување на договорот на начин кој „сите разумно добро информирани понудувачи со нормално расудување ги толкуваат на ист начин“. Уште еден елемент од неопходната јасност и мерливост на критериумите за доделување на договорот, според Судот на правдата, е дека Нарачателот треба да утврди само критериуми во однос на кои информациите коишто ќе бидат доставени од понудувачите ќе можат реално да се проверат.

66 Пресуда на Судот на правдата во случајот C-448/01.

Примери:

Град Оулу (Финска): Нарачателот ја зема во предвид состојбата со невработените лица (2% од тежината споредено со други критериуми).

Агенција за административен развој на Шведска („Verva“): Се користат критериумите кои овозможуваат промовирање на принципот „достапност и проектирање за сите“, пондерирани со 2% во однос на другите критериуми.

Критериумите за доделување на договорот мора претходно да биле објавени

- 6.11 Според сите директиви за јавни набавки, повиците за тендер мора да споменат дали Нарачателот ќе го додели договорот врз основа на принципот на „најниска цена“ или според „економски најповолната понуда“. Во случај на второто, критериумите кои ќе се користат за да се утврди економски најповолниот понудувач ќе се споменат во повикот или, барем, во тендерската документација.

Критериумите за доделување на договорот мора да се во согласност со правото на Заедницата

- 6.12 Критериумите за доделување на договорот мора да се во согласност со сите фундаментални принципи на правото на Заедницата. Судот на правдата јасно укажува на важноста на принципот на недискриминација кој е основа за другите принципи како што се слободата за давање услуги и слободата на основање. Прашањето на дискриминација беше јасно покренато во случајот „Concordia Bus“⁶⁷. Една од забелешки на Concordia Bus беше дека критериумите утврдени од Заедницата од Хелсинки се дискриминирачки затоа што автобуската фирма на самата заедница (HKL) беше единствената фирма со возила на гас којашто можеше да ги задоволат барањата за ниски емисии. Судот на правдата одлучи дека фактот што еден од критериумите за доделување на договорот утврден од Нарачателот може да биде задоволен само од мал број на фирми сам по себе не претставува дискриминација. Од тие причини, кога се утврдува

67 Пресуда на Судот на правдата во случајот C-513/99.

дали постоела дискриминација или не, потребно е да се земат во предвид сите факти на случајот.

3. „Справување со понуди кои имаат ‘претерано ниска цена’”

- 6.13 Изведувачите можат да отфрлат понуда која има претерано ниска цена (abnormally-low). Ова значи дека понудата се смета за чудна/ „ненормална“ и не ги одразува реалните цени кои се очекуваат на тендерот.
- 6.14 Кои аспекти на тендерот/ понудата може да ја карактеризираат како понуда со претерано ниска цена? Директивата го поврзува прашањето на претерано ниска цена со прашањето за заштита на вработувањето и работните услови. Директивата за јавниот сектор вели дека усогласеноста на понудувачот со „одредбите кои се однесуваат на заштитата на вработувањето и работните услови кои важат во местото во кое ќе се реализираат работата, услугите или добавување“, може да биде еден од тие фактори⁶⁸. Некои методи на конкурентноста (на пример: игнорирање на работните услови кои се, инаку, законска обврска) може да се сметаат за *нефер* конкуренција.

Примери:

„Ville d’Angers“ (Франција): Оваа институција забележа дека работниците во секторот услуги за чистење имаат тежок работен распоред така што, понудата која е извонредно интересна од економск аспект бидејќи предлага број на работници кој не одговара со вкупната површина која просечно ќе се чисти, се смета за чудна/ со претерано ниска цена и ќе биде отфрлена.

Законска рамка во Италија: Главната точка за појавата на прекршување на правилата за социјална заштита е разгледувањето на понуди со претерано ниски цени. Членот 8 од Л. 3 август 2007 година, бр.123 го менува членот 86 од Законот за јавни набавки и додава одредба според која нарачателите, кога ги изготвуваат документите за договорот/ тендерот и проверуваат постоење на понуда со неверојатно ниска цена, мора да водат сметка дека понудите се адекватни во однос на платата за работниците и нивното социјално осигурување. Уште повеќе, трошоците за сигурност/ осигурување не може да бидат предмет на преговори и понудувачите не може да понудат пониски

68 Член 55(1)(d), јавен сектор; член 57(1)(d), комунални услуги.

трошоци за осигурување. Согласно членот 87(2)(g), за да го оправдаат тоа што според мислењето на Нарачателот претставува нереална понуда, кандидатите можат да се повикаат на табелите изготвени од Министерството за социјални политики кои се засновани на договорите помеѓу здруженијата на работодавачи и синдикатите во кои се води сметка за правилата за социјални придонеси.

- 6.15 Директивите предвидуваат процедури кои Нарачателот мора да ги усвои пред да ја отфрли понудата како „понуда со претерано ниска цена⁶⁹“ . Секој од случаите треба да биде разгледуван посебно и не смее да има автоматско исклучување. На понудувачите треба да им се даде можност да ги побијат аргументите против нив и мора да се запази придржувањето до условот за недискриминација.

Пример за тоа што не е дозволено:

- Нарачателот воведува сложена и автоматска забрана кон која било понуда која ќе биде под утврдената просечна цена за сите добиени тендери.

- 6.16 Директивите велат дека: „Доколку, кај конкретен тендер, понудувачите изгледа дека доставиле понуди со претерано ниски цени во однос на добрата, работите или услугите, Нарачателот, пред да ги отфрли таквите понуди, ќе побара на писмено детали за составните елементи на понудата кои се релевантни според него“. Овие детали кои би можеле да бидат побарани од понудувачот „особено“ би можеле, меѓу другите фактори, да бидат и „усогласеност со одредбите кои се однесуваат на заштитата на вработувањето и работните услови кои важат на местото каде што ќе се реализираат работите, услугите или добавувањето“.

- 6.17 Барањето за вакви информации не е ограничено само тоа да се бараат од понудувачот. Во случај на услови за работа, на пример, соодветно е да се побараат информации и од синдикатите. Сепак, во случаи кога Нарачателот добива информации од други извори, Директивата бара од Нарачателот да ги провери тие составни елементи во консултација со понудувачот, земајќи ги во предвид доказите кои биле доставени“.

⁶⁹ Член 55, јавен сектор; член 57, комунални услуги.

4.Информирање на неуспешните понудувачи

- 6.18 Нарачателот мора да има начин или механизам за известување на понудувачите откако е склучен договорот. Ова може да се искористи како можност за општа и дополнителна комуникација со неуспешните понудувачи, а во врска со политиките на Нарачателот кои се однесуваат на општествените прашања. Во случаи кога понудувачот е неуспешен делумно поради неуспехот да ги задоволи општествените критериуми, ваквата комуникација треба да се искористи како можност да му се објасни што би требало да направи за да биде успешен на идни тендери.

VII. ОДРЕДБИ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ДОГОВОРОТ, УПРАВУВАЊЕ СО ДОГОВОРОТ И СЛЕДЕЊЕ НА УСОГЛАСЕНОСТА

1. Услови на договорот

- 7.1 Условите на договорот утврдуваат на кој начин ќе се реализира договорот. Вметнувањето на барања за општествени стандарди во договорот јасно ќе ги одрази очекувањата на Нарачателот. Ригорозниот пристап во фазите на планирање и тендерирање ќе го направат полесно конкретното изразување на овие намери, кое може да влијае на управувањето со реализацијата.
- 7.2 Исто така, дозволено е да се воведат и дополнителни услови во договорот, кои се посебни од критериумите за спецификација, селекција и доделување на договорот⁷⁰. Пример за ова можат да бидат социјалните или еколошките услови, така што во случаи кога Нарачателот сака изведувачот да реализира одредени општествени/ социјални цели кои не се однесуваат на спецификациите, тој тоа може да го направи така што ќе употреби дополнителни услови во договорот. Овие услови се однесуваат на реализацијата на договорот и обично не се однесуваат на самото доделување на договорот и мора јасно да бидат наведени во документацијата.

Примери:

Општините во Франција: Социјалните одредби (особено оние кои се однесуваат на создавање на работни места и можности за вработување за разни категории на лица како што се млади лица без образование, долгорочно невработени и сл.) се одредби кои најчесто се користат во голем број на договори во повеќе општини (како што се Lille, Rouen и други). Конкретни примери тука имаме со набавките за градежни работи и со повеќе договори за услуги како што се услуги за чистење, одржување на објекти,

70 Случај Beentjes, пресуда на Судот на правдата во случајот бр. 31/87.

паркови и други јавни зелени површини. Ако најдобриот понудувач самиот не е социјален кооператив или организација која има за цел да остварува социјално вклучување, таа може или да склучи договори за подизведување за дел од договорот, или да ангажира повеќе лица од загрозуени групи – нивниот ангажман ќе биде под покровителство на социјалните услуги. Во одредени случаи оваа одредба систематски се вградува во сите јавни набавки кои се над одреден паричен износ или одредено времетраење (на пример, договори над 150.000 евра или три месеци, како што тоа се прави во општината Agglomeration de Rouen). Интересни се посебните услови во договори за чистење кои ги изготвува општината Нант (Nantes). Предметот на договорот не е ограничен само на чистење туку предвидува и професионално ангажирање на лица од загрозуени категории (“L’insertion professionnelle de personnes en difficultes”). Ваквата одредба за социјално ангажирање се применува согласно членот 14 од Законот за јавни набавки каде се содржани а) целите на одредбата; б) опфатените категории на загрозуени лица (на пример: лица со посебни потреби; млади лица без квалификации; долгорочно невработени лица и сл.); в) контролни механизми во однос на оваа одредба, вклучувајќи г) годишен извештај за напредокот (“bilan de l’action d’insertion”).

Национална управа за патишта (Шведска): Градежните договори содржат стандардна одредба која упатува на „Global Compact“ на Обединетите нации и која бара од изведувачите да следат одредени конвенции кога го реализираат договорот во Шведска (како што се конвенциите на Обединетите нации и на Меѓународната организација на трудот). Согласно истата одредба, изведувачот мора да задоволи одредени барања за известување кои се воведени за да се прави проверка дали добрата и услугите кои се користат за реализација на договорот биле произведени во безбедна средина во согласност со правилата на наведените конвенции. Оние добра кои се во судир со оваа одредба изведувачот мора да ги замени на свој трошок. Изведувачот мора да води сметка дека и неговите подизведувачи ги исполнуваат истите обврски. Предвидена е парична казна за секое прекршување на овие социјални обврски.

- 7.3 Иако за членовите од договорот се смета дека се надвор од процедурата за доделување на договорот, тие сепак треба да бидат јасно наведени во отворениот повик за тендер. Понудувачите треба да бидат свесни за сите обврски содржани во договорот за истите да можат соодветно да ги изразат

во цената на својата понуда⁷¹. Истите мора да бидат искомунцирани претходно со сите кандидати/ понудувачи а најдобриот понудувач мора да ги реализира обврските кои ги презел согласно својата понуда.

Примери:

Општините во Данска: Во месец март 2001 година општините во Данска вградиле барање во своите договори за јавни набавки изведувачите да имаат политика која промовира еднаков третман на лицата од различни етнички групи. Како што е објаснето во истражувањето организирано од Европската комисија: „За лицата кои се вработени согласно договорот, изведувачот мора да изготви политика, на писмено, со која се обезбедува еднаков третман на лицата од различно етничко потекло. Со оваа политика ќе бидат опфатени прашања како што се нивно вработување, отпуштање, преместување, обука и едукација, унапредување, плати и работни услови. Политиката мора да содржи мерливи цели и да го опфаќа најмалку периодот на договорот. Од изведувачот може да се побара да го докаже постоењето на ваквата политика и да го евидентира постигнување на нејзините цели. Неисполнувањето на овој услов се смета исто како неисполнување на главниот договор⁷².”

Национална управа за патишта (Шведска): „Antidiskrimineringsforordningen“ (2006:260, изменето 2007:1101) е регулатива донесена од Владата на Шведска со која се уредува усогласеноста со законите на Шведска кои забрануваат дискриминација по основ на попреченост, расна, верска и етничка припадност, итн. Оваа регулатива им наложува на 30 национални тела да вградат одредби за недискриминација во повеќето договори за услуги/ работни активности/ набавки. Според оваа регулатива, органот вклучува вакви одредби за недискриминација во своите договори⁷³. Исто така постојат и општи насоки изготвени од Агенцијата за конкурентност за тоа како да се имплементира оваа регулатива⁷⁴. Освен Декретот за недискриминација и пример одредбите кои треба да се вградат во договорите изготвени од Агенцијата за конкурентност, сите договори за градежни работи го обврзуваат изведувачот да ги следи обврските за плати и услови за работа кои се еднакви (или еквивалентни) на колективните

71 Член 26 од Директивата 2004/18/ЕС и членот 38 од Директивата 2004/17/ЕС.

72 Студија на ЕУ, стр. 59.

73 За повеќе информации види <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2006:260>

74 Целиот документ е достапен на Агенцијата за конкуренција, Konkurrensverket, <konkurrensverket@kkv.se>

договори важечки во соодветниот сектор, да обезбеди план за еднаков третман согласно Законот за еднаков третман на половите, да обезбеди евиденција за работата, да спречува дискриминација врз основа на етничка или верска припадност и да изјави, под заклетва, дали изведувачот или неговите вработени биле осудувани или им била утврдена вина за прекршување на било закон кој забранува дискриминација. Договорите за градежни работи, исто така, содржат и стандардна одредба која им налага на изведувачите да доставуваат извештаи и докази со коишто ќе покажат дека тој се придржува кон горенаведените обврски. Уште една стандардна одредба којашто им налага на изведувачите да платат казна за задоцнето исполнување на оваа обврска за известување. Уште повеќе, изведувачите мора да ги пренесат своите обврски на подизведувачите; оваа обврска е ограничена само на Шведска.

7.4 Членовите од Директивата за јавниот сектор (со одредени мали разлики во Директивата за комунални услуги)⁷⁵, дополнително утврдуваат што се смета како вклучено во овие договорни услови. „Конкретно, тие може да се наменети за фаворизирање на стручната обука, вработувањето на луѓе кои се соочуваат со особено потешкотии да се интегрираат, за борба против невработеноста... На пример, меѓу другите работи, може да се споменат и барањата за вработување на лицата кои долго време бараат работа или да се реализираат обуки за невработени или млади лица, за да се исполнат обврските предвидени во основните конвенции на Меѓународната организација на трудот и да се вработат повеќе лица со посебни потреби...”

Соопштението со образложение на Комисијата (види прилог) вели дека: „Нарачателите имаат широк спектар можности за утврдување на договорни одредби кои се однесуваат на општествените аспекти“. Наведува „некои примери за дополнителни конкретни услови кои Нарачателот може да му ги наложи на успешниот понудувач“:

- Обврска да вработи невработени лица (особено лица кои долгорочно биле невработени) или да воспостави програми за обука за невработените или за младите лица во периодот на реализација на договорот;
- Обврска да имплементира мерки во периодот на реализација на договорот кои имаат за цел да промовираат еднаквост помеѓу

⁷⁵ Член 33, јавен сектор; член 44, комунални услуги.

- мажите и жените, или етничка т.е. расна разноликост;
- Обврска во периодот на реализација на договорот да постапуваат согласно суштината на одредбите од клучните конвенции на Меѓународната организација на трудот, освен ако истите не се веќе содржани во националните закони;
 - Обврска за потребите на реализација на договорот, да вработи повеќе лица со посебни потреби над бројот утврден во националната законска рамка на земјата членка во која се реализира договорот, или во земјата членка од која потекнува успешниот понудувач (став 1.6)

Примери:

„MEEDDAT“ (Франција): Набавка на облека: од добавувачите се бара да ги почитуваат фундаменталните права на Меѓународната организација на трудот.

Противпожарни служби на Градот Диселдорф (Германија): Противпожарните служби имаат политика да не набавуваат униформи за пожарникарите од извори кои вклучуваат труд на деца или присилен труд.

„Sotral SPA“ (Италија): Оваа организација пропишува услови во договорот кои се однесуваат на стандардот на услови за работа, клучните меѓународни работнички стандарди (бр.155) и конвенциите на Меѓународната организација на трудот.

Агенција за сообраќај и јавен превоз, Град Гетеборг (Шведска): Оваа организација пропишува услови во договорот кои се однесуваат на стандардот на услови за работа (Меѓународна организација на трудот бр.155 и други конвенции) и промовирање на работничките права (Меѓународна организација на трудот бр. 29 и 105, Конвенција за правата на децата на Обединетите нации, член 32).

7.5 Условите во договорите мора да се во согласност со правилата на ЕУ. Тие мора да „се поврзани“ со „реализацијата на договорот“. Членовите од директивите велат дека „условите за реализација на договорот мора да се компатибилни со оваа Директива, под услов истите да не се директно или индиректно дискриминаторски и да се содржани во објавата за тендерот или во тендерската документација“, ставајќи акцент на транспарентноста

и дискриминацијата како ограничувања наместо да се потенцира врска помеѓу „условите“ и „предметот на договорот“⁷⁶. Еден начин на кој условите „се поврзуваат“ со реализацијата на договорот е обезбедувањето условите да бидат јасно наведени во документацијата и да се однесуваат само конкретниот договор. Условот во договорот нема да се однесува на „реализацијата“ на договорот ако, на пример, се бара од изведувачот да вработи одреден на работници со посебни потреби со друг договор.

Пример:

Данска: Во Данска, мерките за промовирање на вработувањето треба да се вградат како услови само во оние договори за работи и услуги кои бараат локално присуство на работната сила (или барем дел од неа) ангажирана на реализацијата на договорот. Ова се однесува на договори за услуги за чистење, угостителски услуги и кетеринг, управување со објекти и големи административни и услуги за собирање на отпадот. Невработените лица се класифицирани во пет категории – од прва категорија која се однесува на краткорочно невработени лица со добри изгледи за вработување, до петта категорија која се однесува на долгорочно невработени лица со речиси никакви изгледи за вработување (поради, на пример, здравствени проблеми). Категориите на „посебни групи“ се однесуваат на невработени лица, малцинства и доселеници (имигранти), како и оние со „со трајна намалена работоспособност“. Условите во договорот (веќе наведени во спецификациите) бараат од понудувачите да вработат одреден процент на работници (во градот Архус тоа се обично 5% а во Јутланд се 10%) за одреден минимален временски период од петте категории на невработени лица. На овие лица изведувачот треба да им се плаќа 50% до 75% од платата, а остатокот го плаќа државата. Ова претставува стимул за изведувачите – тие можат да заштедат на плати. Инхерентната надеж на овој систем се состои во тоа што изведувачот ги задржува претходно невработените лица како негови вработени по завршувањето на субвенционирани плати. Оваа политика не е директно предвидена со закон, но според Законот за локална самоуправа на Данска (член 62), општините треба да изготват четиригодишна стратегија за оваа политика во своите активности за јавни набавки. Теоретски, овој Закон предвидува административна примена на овие стратегии преку министерствата но, во пракса, не се преземаат активности. Постојат конкретни докази дека оваа политика овозможи вработување на многу лица од загрозените групи но не постојат статистички податоци ниту, пак, проверки за тоа колку е ефикасна политиката во пракса.

76 Член 33, јавен сектор; член 44, комунални услуги.

- 7.6 Изборот на услови во договорот не смее да биде таков што ќе исклучи потенцијални понудувачи од други држави. Исто така е важно условите во договорот да се во согласност со правото на Заедницата генерално, вклучувајќи го и европското социјално право.

Пример:

„UK Transport for London (TfL)“ – проект за продолжување на линијата Источен Лондон⁷⁷: Во 2004 година „TfL“ организираше петгодишна инвестициска програма со вкупна вредност од 10 милијарди фунти со цел финансирање на големи градежни проекти, како што се продолжување на линијата Источен Лондон, проектот за вкрстување со железницата, мост на реката Темза и други активности поврзани со Олимписките и параолимписките игри 2012⁷⁸. Еднаквоста и инклузијата се сметаа за суштина на програмата и нејзин составен дел. Првиот проект се однесуваше на дополнително проширување на постојната линија Источен Лондон. Тендерот за оваа линија се состои од повеќе договори во вкупна вредност од околу 500 милиони фунти наменети за главни работни активности и уште 350 милиони фунти за шински возила и нивно опслужување. Од аспект на бенефициите во транспортот целта беше да се поврзат Источен Лондон и Градот Лондон и со тоа да се растовари лондонскиот мост (London Bridge) и да се поттикне развојот во источниот дел од Лондон. Целта исто така беше и да се поврзе метрото со железницата и ова претставуваше клучна компонента во целокупниот транспортен план за Олимписките игри. Летото 2006 година како најуспешен понудувач за шински возила и нивно опслужување беше избрана фирмата „Bombardier“ додека во октомври 2006 година главните градежни работи им беа доделени на „Balfour Beatty-Carillion Joint Venture“. Беше донесена политичка одлука во обид да се донесе бенефит за заедниците кои ќе бидат опслужувани од новата, продолжена линија. Станува збор за разнолика заедница (од културолошки и економски аспект) така што целта беше да се влијае на некои од проблемите со кои се соочуваат овие заедници. Од изведувачите беа побарани четири работи: да имаат политика за еднаквост, да имаат план за обука, да покажат како ќе работат со заедници кои ќе бидат

77 Оваа дискусија за ELLX студијата на случај се заснова на: серијата на EDF семинар со наслов: „Дали набавките може да се користат за промовирање на еднаквоста? Искуства од дома и од странство: резиме од семинарот организиран на 2 март 2006 година, придонес од Валери Тод со соодветни цитати, како и следната интернет страница: <http://www.london.gov.uk/rp/casestudies/casestudy01.jsp>

78 GLA Economics, Women in London's Economy 2007, 3-5

опслужувани и да имаат план за тоа како ќе ја диверзифицираат својата база на понудувачи. Сите овие барања беа вметнати во тендерскиот повик и во условите од договорот, и тоа за две набавки во рамките на проектот: главните работни активности и шинските возила и нивно опслужување.

- 7.7** Одредбите во договорот не треба да имаат улога во утврдувањето дали договорот ќе му биде доделен на конкретниот понудувач, што значи дека било кој понудувач, во принцип, би требало да е во можност да ги исполни. Истите не смее да бидат „маскирани“ како технички спецификации или како критериуми за селекција и доделување на договорот. Иако понудувачите мора да докажат дека нивните понуди ги задоволуваат техничките спецификации, од нив, во текот на тендерската процедура, не треба да се бара доказ за исполнување на одредбите од договорот. На пример, Нарачателот не може да го користи одредбите од договорот да бара примена на одреден производствен процес или да бара одредени вработени лица со соодветно искуство бидејќи овие услови се однесуваат на селекција на изведувачот. Овие аспекти треба да се решаваат во рамките на соодветната фаза од постапката, утврдена во директивите за јавни набавки.

Примери за тоа што не е дозволено:

- Иако одредбите во Директивата даваат, како пример, услов во договор кој се однесува на „вработување на лица кои се соочуваат со особена потешкотија да се интегрираат“, според правото на Заедницата не е дозволено да се вклучи услов кој ќе бара од изведувачот да вработи 20% лица со одредена расна или етничка припадност, бидејќи тоа би било спротивно на Директивата за раси.
- Не е дозволен услов во договорот со кој се прави обид да му се ограничи на изведувачот што да прави во друг договор.

- 7.8** Вметнувањето на општествените барања во условите на договорот треба да биде балансирано со ефективната можност за следење на усогласеноста со овие барања во периодот на реализација на договорот, со цел да не се додаваат дополнителни барања кои не може (или нема да може) да се следат ефективно. Ова нè поврзува со прашањето за управување со договорот и следењето на усогласеноста.

2.Управување со договорот и следење на усогласеноста

Режим за управување со учинокот и реализацијата

- 7.8 Режимот за управување со реализацијата ќе ги утврди условите за оценување на реализацијата и за преземање активности. Ова би значело наградување на изведувачот за добрата работа, решавање на проблемите на недоволна реализација или заедничко работење во насока на подобра реализација. Клучните индикатори за учинок и реализација ги претвораат општите цели во мерливи цели и потенцираат што ќе се смета за прифатливо ниво на реализација. Активностите за следење (мониторинг) треба да обезбедат дека се прибираат вистинските податоци за реализацијата и дека истите се анализираат на ефективен начин. Механизмите за плаќање ја даваат основата преку која ќе се обезбеди дека изведувачот ќе го испорача она што се очекува. Може да се воведат и финансиски казни за лошото работење како и стимуланти ако бидат надминати основните зацртани цели.

Водење евиденција за работењето и учинокот на изведувачите, добавувачите и давателите на услуги

- 7.9 Движечкиот фактор за подобрување на услугите може да произлезе од слабите индикатори за реализација или од чувството дека, иако се постигнуваат целите, сепак има простор да се работи и подобро. Како и да е, изведувачот и Нарачателот треба да утврдат што е причината за сегашното ниво на работа и да се договорот како да ги унапредат резултатите. Постојаниот неуспех на изведувачот треба да ги иницира соодветните услови во договорот кои се однесуваат на неуспешна реализација, но ваквите активности мора да бидат разумно применети. На ист начин, анализата може да доведе и до измени на договорот, до повторно обмислување на услугите или до воведување на иновации.

Пример:

Агенција за здравство на Северна Ирска (Велика Британија): Подобрување на услугите: болнички кетеринг: изведувачот за оваа услуга прави годишни анкети за задоволството на пациентите и ги анализира по возраст, етничка и родова припадност. Агенцијата исто така направи проценка на овие услуги (за оброци), откако медиумите објавија прилози за недоволна ухранетост во одделението за стари лица. Доказите прибрани на овој начин се иницијатор за измени во договорот со цел подобрување на услугите во одделението за стари лица – помош на овие пациенти во хранење. Повеќе информации за овој пример има на www.cpdni.gov.uk или www.equalityni.org.

Култура на партнерства

- 7.10** Културата на партнерства треба да биде основа во управувањето со договорот. Клиентите и изведувачите можат да управуваат со ризиците и да постигнат најдобри резултати само преку инвентивна и посветена тимска работа. Искуствата покажуваат дека најдобрите понудувачи добро реагираат на вакви односи и иницијативи и доброволно прифаќаат и некои дополнителни обврски како што се програми за основни вештини, ангажирање на заедницата, иновации во животната средина и поддршка на мали фирми во нивниот синџир на набавки.

Пример:

„Diputacio de Barcelona“ (Шпанија): Да се работи заедно со најдобрите понудувачи за да се им се помогне подобро да се придржуваат до принципот за правично тргување – за таа цел нарачателите организираат средби со нив.

Франција: Јавните институции задолжени за социјална инклузија го следат имплементирањето на општествените одредби содржани во договорите за набавки. На пример, тие овозможуваат „facilitateurs“ кои им помагаат на најдобрите понудувачи да управуваат со работната сила, а тие исто така може да бидат и во улога на тела за општествена усогласеност. На пример: „Agglomeration de Rouen“ користеше средства од социјалните фондови на ЕУ со кои се ко-финансираше ангажманот на проектен менаџер задолжен за имплементација на „clauses d’insertion“ во доделените договори

за јавни набавки; општината Арл (Arles) ангажираше специјализиран правен консултант, а да ги изготви и управува со документите кои содржат општествени одредби.

Дирекција за централни набавки на Северна Ирска (Велија Британија): Еден пример е развивањето на основни вештини кај работната сила. Кога се работи за управување со објекти, чуварски услуги и чистење, до 25% од работоспособното население нема одредени основни вештини, како што е читањето. Дирекцијата соработуваше со Агенцијата за вработување и учење, и што беше разговарано со изведувачите за тоа што тие (изведувачите) можат да направат за да ги развијат вештините на работната сила и да ги користат сите субвенции кои се на располагање. Доброволниот пристап се смета како многу поефикасен затоа што самиот факт на незадолжителност значи дека оние кои имаат корист не се конкретно утврдени како такви.

ПРИЛОГ

Дополнителна литература:

Публикации на Комисијата:

Европската комисија има објавено соопштение со образложение за општествените/социјални аспекти во набавките:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0566en01.pdf

Ист таков водич на тема еколошки набавки е публикацијата на Европската комисија: „Buying Green! A handbook on environmental procurement” (2004) која може да се симне од: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_en.pdf

Упатства за општествените аспекти во јавните набавки изготвени од органи на земји членки:

Управата на Велика Британија за владина комерција (OGC) изготви детален водич: “Social issues in purchasing”:

http://www.ogc.gov.uk/documents/Social_Issues_in_Purchasing.pdf

Изготвен е исто така и краток вовед: Управа на Велика Британија за владина комерција, “Buy and Make a Difference: How to address social issues in public procurement (2008)”, може да се симне од http://www.ogc.gov.uk/documents/Social_Issues_in_Public_Procurement.pdf

Агенцијата за конкуренција на Данска има објавено упатства кои може да се симнат од <http://www.ks.dk/udbud/vejledning/>. Овие упатства се однесуваат на општествените барања во повиците за тендер во ЕУ.

Водич од Франција (јули 2007 година) објаснува како законски да се применат критериумите за вработување на невработените лица: “Commande publique et acces a l’emploi des personnes qui en sont eloignees” (“Јавни набавки и пристап до можностите за вработување за невработените лица“) изготвен под водство на Економската опсерваторија за јавни набавки (сектор за правни работи при

Министерството за финансии) кој содржи правна помош и совети за нарачателите. Може да се симне од:
http://www.minefe.gouv.fr/directions_services/daj/oear/documents_ateliers/personnes_e_loignees/guide_commande_publique_acces_emploi_personnes_eloignees.pdf

Холандија: упатства кои се однесуваат на општествено-одговорните јавни набавки и може да се симнат од www.senternovem.nl/duurzaaminkopen

Во 2007 година Одборот за јавни набавки на Северна Ирска одобри повеќе упатства за одржливост и еднаквост во јавните набавки: “Equality of Opportunity and Sustainable Development in Public Sector Procurement”, може да се симне од: http://www.cpdni.gov.uk/equality_of_opportunity_and_sustainable_development_-_full_guidance.pdf. Овие упатства содржат детални упатства за тоа како да се решаваат прашањата за еднакви можности и одржлив развој во секоја фаза на процесот на набавки.

Soziale Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge - Arbeitshilfe für öffentliche Auftraggeber und sozialwirtschaftliche Unternehmen (Entwicklungspartnerschaft “Arbeitsplätze für junge Menschen in der Sozialwirtschaft” / EQUAL)

Sozial verantwortliche Beschaffung der öffentlichen Hand. Überblick über und Bewertung relevanter Sozialstandards unter besonderer Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen (Gutachten der Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut GmbH im Auftrag der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg).

ПРОЕКТ
ОПШТЕСТВЕНА ОДГОВОРНОСТ
НА ПРЕТПРИЈАТИЈАТА ВО РМ



Министерство за економија
Република Македонија



МАКЕДОНСКА РАЗВОЈНА
ФОНДАЦИЈА ЗА ПРЕТПРИЈАТИЈА



СОЈУЗ НА СТОПАНСКИ
КОМОРИ НА МАКЕДОНИЈА

КОНЕКТ