



Razvoj javnih nabavki sa socijalnim elementima



**EFEKTIVNE
JAVNE NABAVKE**
PRO Growth Project



„Efektivne javne nabavke u službi ekonomskog rasta” je dvogodišnji projekat za unapređenje efikasnosti i transparentnosti javnih nabavki u Srbiji koji sprovodi NALED uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida).

Cilj ovog projekta je jačanje kapaciteta kroz disperziju znanja, jačanje dijaloga i razvoj digitalnih rešenja. Kako je poverenje građana u sistem javnih nabavki kao i nadležne institucije koje vrše nadzor nad primenom propisa i sprovođenjem postupaka iz ove oblasti od izuzetnog značaja, jer su upravo javne nabavke zbog obima ukupne potrošnje veoma osetljive na nepravilnosti i neregularnosti. Ovaj projekat će se intenzivno baviti unapređenjem nivoa svesti o značaju javnih nabavki kroz poseban fokus na zelene nabavke i uvažavanje rodne ravnopravnosti.

Projekat će ojačati kako naručioce, tako i ponuđače koji učestvuju u javnim nabavkama, ali i šire društvo - nevladine organizacije, medije, pravosudna i kontrolna tela kako bi se obezbedila efikasnost i transparentnost javnih nabavki u Srbiji.

Period realizacije: januar 2021 – decembar 2022.

Autorke:

Dina Rakin

Zorana Milovanović

UVOD

I OKVIR ZA RAZVOJ PRAKSE JAVNIH NABAVKI SA SOCIJALNIM ELEMENTIMA

- 1.1. Javne nabavke kao instrument za generisanje pozitivnog društvenog uticaja u zajednici
- 1.2. Naručioci i ponuđači – uloga u razvoju prakse i korist od implementacije javnih nabavki sa socijalnim elementima
- 1.3. Opšti uslovi za razvoj prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima
- 1.4. Pristup zajednice u razvoju prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima

II Strateški i regulatorni okvir za razvoj javnih nabavki sa socijalnim elementima

- 2.1. Strateški okvir EU i Srbije u procesu evropskih integracija
- 2.2. Komparativna analiza unapređenja normativnog okvira – stari i novi Zakon o javnim nabavkama

III Metodologija za integrisanje socijalnih elemenata u realizaciju javnih nabavki

- 3.1. Strateški pristup u integraciji socijalnih elemenata u javnim nabavkama – definisanje društvenog cilja
- 3.2. Domet socijalnih ciljeva (društvenog uticaja) u javnim nabavkama - *poseban osvrt na socijalnu inkluziju i rodnu ravnopravnost*
- 3.3. Integrisanje socijalnih elemenata u javne nabavke – priprema
- 3.4. Integrisanje socijalnih elemenata u javne nabavke – postupak javne nabavke
- 3.5. Integrisanje socijalnih elemenata u javne nabavke – Definisane kriterijuma za dodelu ugovora:
- 3.6. Integrisanje socijalnih elemenata u javne nabavke – praćenje realizacije ugovora

III Metodologija za integrisanje socijalnih elemenata u realizaciju javnih nabavki IV Preporuke za unapređenje uslova za razvoj prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima

V Silabus

UVOD

Javne nabavke sa socijalnim elementima predstavljaju razvojnu praksu u sistemu funkcionisanja države i njene uloge na tržištu, zasnovanu na fleksibilnosti procedure i okvira i snažnoj političkoj volji javnih institucija da se integrišu inovativni pristupi u javnom upravljanju i potrošnji za dobrobit ljudi i planete.

Cilj analize u nastavku je da se pregledom prakse Evropske unije i smernica u relizaciji, utvrde uslovi i mogućnosti za razvoj društveno odgovornih javnih nabavki, kao najšireg koncepta javnih nabavki sa socijalnim elementima. Analiza sa preporukama je najpre namenjena donosiocima odluka i javnim naručiocima, zatim ponuđačima i drugim zainteresovanim stranama.

I OKVIR ZA RAZVOJ PRAKSE JAVNIH NABAVKI SA SOCIJALNIM ELEMENTIMA

1.1. Javne nabavke kao instrument za generisanje pozitivnog društvenog uticaja u zajednici

Država kao kupac u okviru javnih nabavki predstavlja značajnog aktera na tržištu koji može uticati na uslove poslovanja na strani ponude i tražnje, ali i na odnose različitih privrednih aktera u zajednici. Evolucija u shvatanju države kao ekonomskog aktera kroz realizaciju javnih nabavki dovela je do razmatranja dodatnih aspekata uticaja koji država može imati na tržištu i u zajednici, pored zahteva za nabavkom dobara, usluga i radova. Javni naručioci predstavljaju javne institucije koje svojim delovanjem streme da obezbede javni interes i budu servis svojim građanima. U toj ulozi, javni naručioci u širem kontekstu mogu razumeti načelo svrsishodnosti i pored realnih potreba za dobrima, uslugama i radovima, kroz javne nabavke mogu zahtevati da ponuđači posluju na društveno odgovoran način ili čak da generišu kroz poslovanje i pozitivan društveni uticaj u zajednici, čime doprinose rešavanju društvenih i ekonomskih izazova. Ovakva vrsta društvenog ishoda predstavlja dodatnu vrednost koja se stvara u postupcima javnih nabavki i povezuje sa ulogom javnih institucija koja je jednako okrenuta ka brizi o građanima i građankama i prostom funkcionisanju na tržištu u ulozi kupca. Okosnica ovakvog shvatanja među praktičarima dobila je kategoriju oličenu u „društveno odgovornim javnim nabavkama“.

Fleksibilnost u razvoju socijalnih elemenata u javnim nabavkama neizostavan je deo pristupa donosioca odluka i praktičara u oblasti javnih nabavki. U cilju razvoja društveno odgovornog pristupa u planiranju i realizaciji javnih nabavki, potrebno je obezbediti uslove u procedurama i praksi koji su prilagođeni karakteristikama okruženja i naručioca i ponuđača. Fleksibilnost u razvoju javnih nabavki sa socijalnim elementima omogućava se partnerstvom naručioca i ponuđača, ali i otvorenom komunikacijom sa svim zainteresovanim akterima, kao što su organizacije civilnog društva, sindikati, predstavnici marginalizovanih grupa i slično. Rezultat postojanja fleksibilnosti u razvoju prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima ogleda se u postojanju različitih modela javnih nabavki sa socijalnim elementima: rezervisane javne nabavke, socijalne javne nabavke i društveno odgovorne javne nabavke. Suštinsku razliku između navedenih modela čini oblikovanje procedure javnih nabavki prema dominantno zastupljenom socijalnom cilju. Za proceduru rezervisanih javnih nabavki postoji poseban pravni režim¹ koji na strani ponuđača prepoznaje isključivo socijalna preduzeća koja se bave radnom integracijom i socijalnim uključivanjem lica sa invaliditetom i teže zapošljivih kategorija. Socijalne javne nabavke, iako bez posebnog pravnog režima prepoznatog Zakonom, predstavljaju praksu koja na strani ponuđača i podugovarača prepoznaje isključivo socijalna preduzeća, ali u širem spektru delovanja i društvenog uticaja, od zapošljavanja i socijalne inkluzije marginalizovanih grupa. Na kraju, društveno odgovorne javne nabavke čine najširi koncept sa aspekta zahteva prema ponuđačima i ujedno predstavlja koncept koji istovremeno i od naručioca i od ponuđača zahteva društveno odgovorno postupanje u celom procesu zasnovano na brizi o ljudima i planeti.

¹ [Zakon o javnim nabavkama \("Sl. Glasnik RS", br. 91/2019\).](#)

U praksi se realizuju različiti modeli javnih nabavki sa socijalnim elementima, ali osim rezervisanih javnih nabavki koje su prepoznate Zakonom, sve predstavljaju inicijalno političku volju javnih naručioca da pomoću javnih nabavki pozitivno utiču na ekonomske i društvene tokove i promene u zajednici. Evropska unija prednjači u razvoju prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima i politikama koje podstiču integrisanje ove prakse u sistem javnih nabavki. Generički naziv za javne nabavke sa socijalnim elementom u EU predstavljaju „**društveno odgovorne javne nabavke** (eng. *socially responsible public procurement, SRPP*) koje se realizuju sa ciljem ostvarivanja pozitivnih socijalnih rezultata u ugovorima o javnim nabavkama“². Pozitivni socijalni rezultati odnose se na integrisanje aspekata održivosti u proceduru i ishod javnih nabavki – društvenih/socijalnih i etičkih, ekoloških i ekonomskih. Praksa realizacije javnih nabavki sa socijalnim elementima u EU je raznolika, od rezervisanih javnih nabavki (rezervisani ugovori), pa do javnih nabavki sa definisanim socijalnim kriterijumima. Praksa predstavlja rezultat političke volje formirane na nivou EU za kreiranjem ovakvog pristupa realizaciji javnih nabavki, definisanog Direktivom EU/2014/24. Javne nabavke čine 14% bruto domaćeg proizvoda EU³ i prepoznate su kao kupovna moć koja od strane donosioca odluka i javnih institucija može biti usmerena na ostvarivanje pozitivnih socijalnih rezultata i time doprineti održivom razvoju. U fokusu modela društvenog uticaja koji se može realizovati kroz javne nabavke u EU⁴, nalaze se mogućnosti zapošljavanja, edukacije i prekvalifikacije radne snage, dostojanstven rad, socijalno uključivanje, rodna ravnopravnost i nediskriminacija, pristupačnost putem *dizajna za sve*⁵ i *pravedne trgovine*⁶. Ovakvi modeli društvenog uticaja kroz javne nabavke mogu se ostvariti u privrednim sektorima sa velikim obrtom kapitala kao što su građevina, zdravstvo i trgovina. Upravo spoj ekonomske moći javnih nabavki i zahteva ka ostvarivanju društvenih ciljeva, predstavljaju srž ideje integrisanja društveno odgovornog pristupa u javne nabavke od strane javnih naručioca.

Proces evropske integracije Srbije podupire razvoj sistema javnih nabavki koji postepeno prepoznaje prilike i prostor za integrisanje socijalnih elemenata, te razvoj prakse planiranja javnih nabavki uz definisanje društvenog cilja koji se u procesu nabavki može ostvariti. Javne nabavke čine oko 8% BDP-a Srbije na godišnjem nivou⁷, i iako je reč o obimu ispod proseka EU i dalje predstavljaju značajan instrument u delovanju države na tržištu. U okviru sistema javnih nabavki u Srbiji, kao model javnih nabavki sa socijalnim elementima prepoznat je model rezervisanih javnih nabavki. Rezervisane javne nabavke⁸ predstavljaju postupak u okviru kojeg naručilac može da rezerviše pravo učešća u postupku javne nabavke za dve vrste

² [Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement \(2nd edition\)](#) – EU Comission, 2021.

³ [Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement \(2nd edition\)](#) – EU Comission, 2021

⁴ [Making socially responsible public procurement work – 71 good practice cases](#) – EU Comission, 2020.

⁵ U ekonomskom kontekstu *dizajn za sve* predstavlja način da se obezbedi da proizvedena dobra, pružene usluge ili izvedeni radovi budu pristupačni svima za korišćenje, bez obzira na godine, pol, kapacitete, kulturno poreklo i druge karakteristike. Šire je od pojma pristupačnosti, jer se pristupačnost definiše spram kapaciteta za upotrebu tj. odnosi se na lica koja imaju fizičke smetnje standardnoj upotrebi proizvoda, usluga ili rezultata radova.

⁶ Pravedna trgovina je koncept trgovinskog partnerstva, zasnovano na dijalogu, transparentnosti i poštovanju svih aktera u lancu, koje traži veću pravičnost u međunarodnoj trgovini. Ona doprinosi održivom razvoju tako što nudi bolje uslove trgovine i obezbeđuje prava marginalizovanih proizvođača i radnika. Organizacije pravedne trgovine, aktivno su angažovane u podršci proizvođačima, podizanju svesti i u kampanji za promene u pravilima i praksi konvencionalne međunarodne trgovine. Fairtrade je sistem sertifikacije koji ima za cilj da obezbedi da je skup standarda pravičnosti ispunjen u proizvodnji i snabdevanju proizvodama ili sirovinama. Na primer, za poljoprivrednike i radnike, Fairtrade znači prava radnika, sigurnije uslove rada i pravedniju platu dok za kupce to znači visokokvalitetne, etički proizvedene proizvode.

⁷ [Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023 \(30/18\)](#) – Republika Srbija, 2018.

⁸ [Zakon o javnim nabavkama \("Sl. Glasnik RS", br. 91/2019\)](#)

socijalnih preduzeća, one čiji je osnovni cilj profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom u skladu sa Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom i one čiji je osnovni cilj društvena i profesionalna integracija lica u nepovoljnom položaju u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalno preduzetništvo. Ipak, i novi zakonski okvir i praksa rezervisanih javnih nabavki ograničava potencijal ostvarivanja društvenog uticaja u zajednici kroz ograničavanje modela ponuđača na ona koja se isključivo bave zapošljavanjem ili socijalnim uključivanjem marginalizovanih grupa, kao i što ograničava potencijal za partnerstva i podugovaranja ovih socijalnih preduzeća i drugih malih i srednjih preduzeća. Praksa rezervisanih javnih nabavki govori o delimičnom prepoznavanju moći javnih nabavki kontekstu generisanja pozitivnog uticaja, ali to ujedno predstavlja i potencijal za dalji razvoj i integrisanje praksi javnih nabavki sa socijalnim elementima.

1.2. Naručioци i ponuđači – uloga u razvoju prakse i korist od implementacije javnih nabavki sa socijalnim elementima

Javni naručioци predstavljaju najznačajnije aktere u razvoju javnih nabavki sa socijalnim elementima, iz razloga što su u poziciji postavljanja zahteva prema ponuđačima i mogu uticati na aktere i na strani ponude i na strani tražnje u kompletnom lancu nabavke. Pozicija javnih naručioца omogućava da se ostvari potencijal za različite pristupe u promovisanju održivih praksi poslovanja koje navode ponuđače na brigu o planeti i ljudima. Sa druge strane, ponuđači su ti koji odgovaraju na zahteve naručioца i mogu na zahteve odgovarati sa aspekta potreba za razvojem inovacionih rešenja koji dodatno mogu doprineti zajednici i tržištu.

U ovakvim ulogama i javni naručioци i ponuđači mogu uživati višestruku korist od razvoja i implementacije javnih nabavki sa socijalnim elementima.

Koristi od implementacije javnih nabavki sa socijalnim elementima za javne naručioce:

Ovakva praksa nabavki može služiti kao strateški instrument za efikasnu i održivu potrošnju javnih sredstava. Pri izboru socijalnog cilja, javni naručioци mogu se osloniti na politike u okviru kojih su mapirani društveni izazovi u zajednici i ciljano investirati u njihovo rešavanje, a da istovremeno zadovoljavaju svoje potrebe za nabavkom roba, usluga i radova na tržištu. Takođe, pri različitim pristupima planiranju i implementaciji javnih nabavki sa socijalnim elementima, javni naručioци kao javne institucije nalaze se u poziciji da mogu mapirati i utvrditi gde postoje rizici povezani sa nepoštovanjem socijalnog i radnog prava na tržištu, te sigurnije postupati pri izboru ponuđača, smanjujući rizik izbora ponuda onih ponuđača koji krše pomenuta prava. Dodatna korist predstavlja i demonstriranje društveno odgovornog upravljanja, kao i podsticanje uspostavljanja javno-privatnih partnerstava u cilju razvoja (socijalnih) inovacija na tržištu.

Koristi od implementacije javnih nabavki sa socijalnim elementima za ponuđače:

Ovakva praksa nabavki za ponuđače predstavlja priliku da demonstriraju svoju praksu poslovanja u skladu sa zakonima, konvencijama, ugovorima, običajima i drugim okvirima u čijoj srži se nalazi koncept društveno odgovornog poslovanja. Takođe, socijalni zahtevi u javnim nabavkama podstiču ponuđače na razvoj inovativnih pristupa u proizvodnji/nabavci proizvoda, usluga i radova, što rezultira u jačanju njihove tržišne pozicije. Posebnu korist imaju mala i srednja preduzeća, te socijalna preduzeća, koja ostvarivanjem socijalnih zahteva, imaju

prilikom da budu konkurentna velikim preduzećima koja svoju veličinu mogu koristiti za postizanje cenovne konkurentnosti.

1.3. Pristup u razvoju prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima

U okviru EU prakse (i težnje ka opšteprihvaćenim modelima) javnih nabavki sa socijalnim elementom postoje **dva ključna pristupa**. U oba pristupa, cilj javnih naručioca je da po najboljoj vrednosti za novac nabave dobra, usluge ili radove, ali da pri tome ostvare određeni društveni cilj, odnosno doprinesu rešavanju određenog društvenog problema. Dva ključna pristupa se razlikuju u dimenziji društvenog cilja: uz kupovinu po najboljoj vrednosti za novac, javni naručioci mogu ostvariti društvenu korist i generisati pozitivan društveni uticaj (1) ili mogu sprečiti ili ublažiti nepovoljni društveni trend na tržištu i u zajednici (2).

Kada javni naručioci realizuju javne nabavke sa socijalnim elementima u cilju stvaranja pozitivnog društvenog uticaja u zajednici i na tržištu, pred ponuđače mogu postavljati konkretne zahteve koji se odnose, na primer, na podsticanje zapošljavanja teže zapošljivih kategorija društva ili zahteve koji se odnose na podsticanje razvoja ženskog preduzetništva u kontekstu jačanja rodne ravnopravnosti. Ovakav pristup zahteva konkretnu definiciju aktivnosti u okviru zahteva prema ponuđačima, u skladu sa odabranim društvenim ciljem. Budući da se od ponuđača zahteva proaktivno delovanje u skladu sa društvenim ciljem, praksa ukazuje da su najčešće među ponuđačima akteri socijalne i solidarne ekonomije (najčešće socijalna preduzeća), te ona mala i srednja preduzeća koja streme da generisanjem profita ostvare i određenu društvenu korist. U isto vreme, ovakav pristup ne diskriminiše isključivo profitna komercijalna preduzeća, ali se kroz različite modele ovakvog pristupa podstiče podugovaranje sa socijalnim preduzećima i drugim preduzećima koja imaju iskustva, kapacitete i namere da deluju u skladu sa postavljenim društvenim ciljevima. Ovakav pristup naslanja se na politike EU usmerene na podršku razvoju aktera socijalne i solidarne ekonomije⁹, a u kontekstu politika za smanjenje siromaštva i povećanje socijalnog uključivanja, te postizanja ciljeva održivog razvoja.

Sa druge strane kada javni naručioci realizuju javne nabavke sa socijalnim elementima u cilju sprečavanja ili ublažavanja nepovoljnog socijalnog trenda na tržištu i u zajednici, pred ponuđače postavljaju zahteve koji se odnose na strožu kontrolu lanca nabavke u kontekstu pravedne trgovine, zloupotrebe dečijeg rada, kršenja ljudskih i radničkih prava i slično. Ovakav pristup podrazumeva formulaciju zahteva prema ponuđačima koja sadrži sertifikate i potvrde da je poslovanje ponuđača, zatim i podugovarača, u skladu sa zakonima, te konvencijama i ugovorima koji imaju pravno dejstvo na tržištu, a garantuju spektar različitih ljudskih, socijalnih i ekonomskih prava. Od ponuđača se u pri ovakvom pristupu suštinski zahteva da se vrše korekcije praksi poslovanja koje stvaraju negativne socijalne ishode i promoviše odgovornost kao glavni princip socijalnih dimenzija poslovanja. Širina ovakvog pristupa upućuje na praktičnu primenu „društveno odgovorne javne nabavke“ koja podstiče razvoj društveno odgovornog poslovanja na tržištu.

Iako se u razvojnoj praksi javnih nabavki sa socijalnim elementima mogu kristalisati ova dva pristupa, značajno je napomenuti pravilo da svaki socijalni zahtev u okviru javnih nabavki mora

⁹ [Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement \(2nd edition\)](#) – EU Commission, 2021

biti u skladu sa predmetom javnih nabavki. Navedenim pravilom, obezbeđuje se da postavljanje socijalnih uslova ne narušava tržišnu utakmicu niti omogućava kršenje načela nediskriminacije. Pravilo da socijalni zahtevi moraju biti u vezi sa predmetom javne nabavke, obezbeđuje da na nabavke sa socijalnim elementom mogu odgovoriti i ponuđači koji nisu socijalna preduzeća, kao i da se onemogućiti da opšta praksa društveno odgovornog poslovanja bude dovoljan kriterijum da ponuđača učini adekvatnim za odgovor na zahteve javne nabavke sa socijalnim elementom.

Važno je podsetiti se da su javne nabavke sa socijalnim elementima i dalje polje razvojne prakse, te da sve opšte prepoznate pravilnosti mogu biti podložne promenama kroz vreme u odnosu na specifične kontekste u kojima deluju javne institucije različitih država, kao i u odnosu na tržišne uslove različitih privreda.

1.4. Uslovi za razvoj prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima

Praksa planiranja i realizacije javnih nabavki sa socijalnim elementima u Evropskoj uniji, ukazuje na postojanje određenih opštih uslova¹⁰ koje javni naručioci moraju ispuniti kako bi osigurali kvalitet socijalnih rezultata sprovođenja ovog tipa javnih nabavki. Opšti smernice u procesu planiranja i sprovođenja javnih nabavki sa socijalnim elementima su sledeći:

1) Razvoj strateškog pristupa realizaciji javnih nabavki sa socijalnim elementima: Strateški pristup odnosi se na određivanje socijalnih (društvenih) ciljeva javne nabavke i usklađivanje sa postojećim politikama u kojima su identifikovani društveni izazovi koje javne institucije teže da reše u zajednici. Takođe, strateški pristup odnosi se i na planiranje politika i aktivnosti javne nabavke, tako da javna nabavka sa socijalnim elementima bude u skladu sa potrebama nabavke koje javni naručioci planiraju. Ovakav proces zahteva od naručioca koordinaciju različitih sektora unutar javnih institucija, a najčešće rezultira u uspostavljanju tima koji razvija i realizuje javne nabavke sa socijalnim elementima. U određenim slučajevima, usled nedostatka ljudskih kapaciteta, javni naručioci realizuju i procese konsultacija sa zainteresovanim stranama, kao što su organizacije civilnog društva, sindikati i drugi akteri u zajednici, koji mogu pomoći identifikovanje i formulisanje socijalnih zahteva u skladu sa potrebama konkretnih nabavki.

2) Razvoj komunikacije sa ponuđačima i zainteresovanim stranama o javnim nabavkama sa socijalnim elementima: Komunikacija sa ponuđačima i zainteresovanim stranama je višestruko korisna praksa javnih naručioca prilikom planiranja i realizacije javnih nabavki sa socijalnim elementima. Kako je fleksibilnost važan aspekt razvoja ovog tipa javnih nabavki, mogućnost da se čuju različita mišljenja i stavovi ponuđača, stručnog dela zajednice, zainteresovanih aktera civilnog društva i drugih, doprinosi osiguravanju kvaliteta planiranih društvenih ishoda. Kako bi javni naručilac efikasno planirao postizanje društvenog cilja kroz javnu nabavku, najpre mora znati koliko je tržište spremno da odgovori na socijalne zahteve. Sa druge strane, ponuđači ukoliko bivaju konsultovani¹¹ u pripremi javne nabavke sa socijalnim elementom, dobijaju priliku da se sa zahtevima upoznaju pravovremeno, te daju povratnu informaciju javnim naručiocima o realističnosti postavljenih zahteva u celini.

¹⁰ [Making socially responsible public procurement work – 71 good practice cases](#) – EU Commission, 2020.

¹¹ Na transparentan i pravičan način, u skladu sa principima transparentnosti i nediskriminacije u tržišnoj utakmici.

3) Praćenje i preispitivanje napretka u razvoju i sprovođenju javnih nabavki sa socijalnim elementima: Kako javne nabavke sa socijalnim elementima, pored cilja nabavke dobara, usluga i radova, za cilj imaju i stvaranje određenog društvenog rezultata, važno je meriti konkretan ishod svake javne nabavke sa socijalnim elementom. Javni naručioci moraju uspostaviti mehanizam za praćenje ostvarivanje društvenih ciljeva i postignutih rezultata, koji mogu biti jednostavne baze podataka svakog javnog naručioca ili čak celokupan sistem integrisan u platformi za e-nabavke. Praćenje i preispitivanje napretka zahteva i komunikaciju javnih institucija u ulozi javnih naručioca sa drugim institucijama koje takođe realizuju ovaj tip nabavke ili deluju u cilju unapređenja sistema javnih nabavki uopšte. Razmena znanja i iskustva iz prakse u kontinuitetu doprineće povećanju ambicija u kontekstu socijalnih ciljeva kojima se teži kroz javne nabavke, ali i pojednostaviti mehanizam za realizaciju i praćenje. Dobar primer koordinisanog sistema praćenja javnih nabavki sa socijalnim elementima predstavlja sistem javnih nabavki Francuske. U godišnjem izveštaju javnih nabavki u Francuskoj u posebnom segmentu se prikazuje statistika u vezi sa ugovorima dodeljenim prema socijalnom kriterijumu kvaliteta.

O alatima i postupcima koji podržavaju navedene procese, više će biti reči u poglavlju posvećenom metodologiji za realizaciju javnih nabavki sa socijalnim elementima.

II STRATEŠKI I REGULATORNI OKVIR ZA RAZVOJ JAVNIH NABAVKI SA SOCIJALNIM ELEMENTIMA

2.1. Strateški okvir EU i Srbije u procesu evropskih integracija

Korišćenje javnih nabavki kao instrumenta za indirektno doprinošenje realizaciji ciljeva od javnog interesa, nije nova praksa u razvijenim državama. Evropska unija je nakon usvajanja **EU Direktive o javnim nabavkama (2014/24/EU)** pokrenula inicijativu „**Buying for Social Impact**“ (BSI)¹², čija poslednja faza obuhvata period od 2018 do 2020. godine. Inicijativa je kreirana na osnovu **dva cilja**:

1. da se naručioci ohrabre i podstaknu da koriste javne nabavke za ostvarenje društvenih (socijalnih) ciljeva;
2. da se povećaju kapaciteti preduzeća socijalne ekonomije da uzmu učešće u javnim nabavkama i pristupe novom tržištu.

Karakter direktive ostavlja prostor zemljama članicama EU da prilagođavaju lokalnom kontekstu, poslovnoj kulturi, javnoj administraciji i drugim specifičnim uslovima ovakav tip javnih nabavki.

Postoji i šire shvatanje koje razlikuje socijalne javne nabavke od društveno odgovornih javnih nabavki i među ponuđačima pored socijalnih preduzeća prepoznaje i mala i srednja preduzeća koja društveno odgovornim poslovanjem mogu doprineti realizaciji društvenih ciljeva. Ipak, zajedničko i jednom i drugom tipu javnih nabavki koje pored cilja nabavke dobara, usluga i radova za cilj imaju i ispunjenje nekog društvenog a što jesu socijalni elementi u javnim nabavkama. Prema poslednjoj Strategiji za javne nabavke EU¹³, visoko među prioritetima za

¹² [Buying for Social Impact – Key findings](#) – EU Commission, 2020.

¹³ [Communication from the Commission to the Institutions: Making Public Procurement work in and for Europe](#) - EU Commission, 2017.

dalji razvoj postavljeno je osiguravanje šireg prihvatanja inovativnih, zelenih i socijalnih nabavki.

U Srbiji, razvoj sistema javnih nabavki u Srbiji podstaknut je procesom evropske integracije. Reforme u okviru sistema javnih nabavki počivaju na zahtevima iz **Poglavlja 5** – Javne nabavke u pregovaračkom procesu. Prema uzoru na Strategiju EU u Republici Srbiji je kreiran je i usvojen novi normativni okvir za javne nabavke koji čine novi **Zakon o javnim nabavkama**¹⁴ i **Program razvoja javnih nabavki za period 2019 – 2023. godine**¹⁵ uz **Akcioni plan za 2021. godinu**¹⁶. Opšti strateški cilj predstavlja dalji razvoj modernog i efikasnog sistema javnih nabavki. Ostvarenje ovog cilja predviđeno je kroz postizanje sledećih specifičnih strateških ciljeva:

- 1) povećanje efikasnosti i ekonomičnosti postupka javnih nabavki;
- 2) jačanje konkurencije na tržištu javnih nabavki;
- 3) smanjenje rizika od neregularnosti u sistemu javnih nabavki i
- 4) promovisanje i podsticanje ekološkog i socijalnog aspekta u javnim nabavkama i inovacija.

Za razvoj socijalnih elemenata u sistemu javnih nabavki strateški cilj „**promovisanje i podsticanje ekološkog i socijalnog aspekta u javnim nabavkama i inovacija**“ i mere za postizanje ovog cilja sadrže sledeće elemente:

1) Zaštita životne sredine: Program prepoznaje načelo svrsishodnosti javnih nabavki u kontekstu načina da se pored direktnih mera politika, indirektno putem javnih nabavki doprinese realizaciji ciljeva politike zaštite životne sredine. Na nivou mere: Novim Zakonom o javnim nabavkama omogućava se kupovina dobara, usluga i radova koji obuhvataju ekološke i energetske specifikacije i oznake, kao i omogućeno određivanje elemenata kriterijuma za dodelu ugovora koji se odnose na ekološke prednosti, zaštitu životne sredine, energetske efikasnost i ukupne troškove životnog ciklusa predmeta nabavke. Zakonom je propisana i zabrana učestvovanja u postupku javne nabavke ako se utvrdi da je privredni subjekt u određenom prethodnom periodu povredio obaveze u oblasti zaštite životne sredine.

2) Socijalni kriterijumi: Program prepoznaje načelo svrsishodnosti javnih nabavki u kontekstu uvođenja socijalnih kriterijuma sa ciljem procene mogućnosti za zapošljavanje određenih kategorija lica, usaglašenost sa radnim i socijalnim pravima, socijalno uključivanje i jednake mogućnosti, kao i poštovanje standarda pristupačnosti za sve korisnike. Na nivou mere: Novim Zakonom o javnim nabavkama predviđa se i dužnost privrednih subjekata da u izvršavanju ugovora o javnoj nabavci poštuju obaveze u oblasti zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava, kao i obaveze iz kolektivnih ugovora, odnosno međunarodnog prava vezanog za zaštitu životne sredine, socijalno i radno pravo.

3) Inovacije: Program prepoznaje načelo svrsishodnosti javnih nabavki u kontekstu kupovine inovativnih proizvoda, usluga i radova od ključne važnosti za unapređenje efikasnosti i kvaliteta pružanja javnih usluga. Na nivou mere: Novi Zakon o javnim nabavkama uvodi potpuno novi postupak javne nabavke, pod nazivom partnerstvo za inovacije. Ovaj postupak naručioci će moći da sprovedu ako imaju potrebu za inovativnim dobrima, uslugama

¹⁴ [Zakon o javnim nabavkama \("Sl. Glasnik RS" br. 91/2019\)](#)

¹⁵ [Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023 \(30/18\)](#) – Republika Srbija, 2018.

¹⁶ [Akcioni plan za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2020.](#) – Republika Srbija, 2019.

ili radovima, koja se ne može realizovati nabavkom proizvoda, usluga ili radova koji su dostupni na tržištu. Partnerstvo za inovacije doprinosi razvoju inovativnih dobara, usluga ili radova i njihovoj naknadnoj nabavci, pod uslovom da su nabavljeni u skladu sa zahtevima izrade i u granicama troškova koji su dogovoreni između naručioca i učesnika u partnerstvu. U slučaju potrebe za inovativnim dobrima, radovima ili uslugama, naručioci će sprovesti ovu vrstu postupka, jer se sprovođenjem druge vrste postupka javne nabavke isti rezultat ne može postići s obzirom da dobra, usluge i radovi nisu dostupni na tržištu. Iako se u realizaciji partnerstva za inovacije kao modela javne nabavke, kao kriterijum za dodelu ugovora isključivo koristi odnos cene i kvaliteta, moguće je koristiti ovaj model za razvoj socijalnih inovacija, u skladu sa potrebama zajednice u kojoj javni naručilac deluje kao javna institucija.

Osnovna mera za postizanje ovog cilja ogleda se u povećanju korišćenja ekoloških i socijalnih aspekata u javnim nabavkama i podsticanju inovacija kroz zakonska rešenja (uvođenje nove vrste postupka javne nabavke – partnerstva za inovacije). Propisi u novom Zakonu o javnim nabavkama naglašavaju aktivnosti koje bi trebalo da doprinesu poboljšanju održivosti javnih nabavki. Među prioritetima Evropske unije „Strategije Evropa 2020 – evropska strategija pametnog, održivog i inkluzivnog razvoja“ naglašene su „zelene“ javne nabavke, inkluzivni razvoj koji podrazumeva povećanje socijalne kohezije i smanjenje siromaštva, olakšavanje učestvovanja mali i srednjim preduzećima u postupcima javnih nabavki, kao i kupovina inovativnih proizvoda, usluga i radova. U okviru toga Program prepoznaje i daje veći značaj „zelenim“ javnim nabavkama, dok ukazuje na integraciju socijalnih kriterijuma koji uzimaju u obzir mogućnost zapošljavanja određenih kategorija lica kao što su mladi, nezaposleni i osobe sa invaliditetom; usaglašenost sa radnim i socijalnim pravima; socijalno uključivanje i jednake mogućnosti; poštovanje standarda pristupačnosti za sve korisnike, kao i kriterijumi održivog razvoja, poput etičke trgovine.

U Programu je stavljen akcenat i na dalju primenu i razvoj modela rezervisanih javnih nabavki. Ipak, ovog puta kreiran je širi pristup realizaciji rezervisanih javnih nabavki u kontekstu tipa ponuđača i socijalnog uticaja koji generišu, kroz afirmisanje preduzeća čiji je osnovni cilj profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom i dodavanje društvene i profesionalne integracije lica u nepovoljnom položaju.

Pored rezervisanih javnih nabavki, novi Zakon o javnim nabavkama propisuje i obavezu naručioca da, prilikom određivanja tehničkih specifikacija, predvidi obavezno poštovanje tehničkih standarda pristupačnosti za osobe sa invaliditetom, odnosno da tehničko rešenje bude pristupačno za sve korisnike, osim u objektivno opravdanim slučajevima. Program prepoznaje i da promocija socijalnih kriterijuma pri donošenju odluka o javnim nabavkama znači nove modele saradnje privatnog, javnog i civilnog sektora, **što doprinosi i razvoju preduzetništva, naročito malog srednjeg i socijalnog.**

2.2. Strateški pristup u integraciji socijalnih elementa u javnim nabavkama – definisanje društvenog cilja

Na nivou prava i obaveza **Zakona o javnim nabavkama**¹⁷, čija primena je otpočeta 1. jula 2020. godine, važno je utvrditi praktičan osnov i prostor za razvoj socijalnih elemenata u

¹⁷ [Zakon o javnim nabavkama \("Sl. Glasnik RS", br. 91/2019\)](#)

sistemu javnih nabavki. **Prethodni Zakon o javnim nabavkama**¹⁸, takođe je sadržao određene socijalne aspekte, ali nije promovisao njihovu primenu, naročito uz suženi prostor koji je stvarao glavni kriterijum za dodelu ugovora u vidu najniže cene. U cilju utvrđivanja osnova i prostora za razvoj socijalnih elemenata, napretka u normativnom okviru i dalje analize dosadašnje prakse upotrebe socijalnih aspekata u javnim nabavkama, u nastavku se radi komparativna analiza starog i novog Zakona.

Komparativna analiza sadrži dva dela promena i novina u normativnom okviru javnih nabavki: 1) opšte promene i novine koje posredno utiču na integrisanje socijalnih aspekata i elemenata i 2) posebne promene i novine koje neposredno utiču integrisanja socijalnih aspekata i elemenata u javne nabavke.

1) Opšte normativne promene i novine koje posredno utiču na integrisanje socijalnih aspekata i elemenata u javne nabavke:

- **Novi kriterijum za dodelu ugovora u postupku javne nabavke:** Ugovor se dodeljuje ekonomski najpovoljnijoj ponudi (MEAT) na osnovu cene (1) ili troškova primenom pristupa troškovne efikasnosti, kao što je trošak životnog ciklusa (2) ili odnosa cena i kvaliteta, odnosno troška i kvaliteta koji se ocenjuje na osnovu kriterijuma, uključujući kvalitativne, ekološke i/ili socijalne aspekte, povezane sa predmetom ugovora o javnoj nabavci (3). Značaj ovakve promene odnosi se na to da se prostor daje oceni i drugih elemenata, u ovom slučaju socijalnih, koji mogu doprineti da u rezultatu javne nabavke bude ostvaren i određeni društveni cilj. U slučaju prethodnog Zakona o javnim nabavkama iz 2015. godine, kao glavni kriterijum za dodelu ugovora praktikovao se kriterijum najniže cene. Iako je ovim Zakonom bio prepoznat kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude, u praksi se najviše primenjivao kriterijum najniže ponuđene cene, iz razloga što ekonomski najpovoljnija ponuda nije Zakonom bio obavezni kriterijum, već mogućnost. Korišćenje kriterijuma najniže ponuđene cene, sužavalo je prostor za ponuđače koji usled aktivnosti koje predstavljaju ispunjenje nekog ekološkog ili društvenog aspekta, nisu cenovno konkurentni u odnosu na one koji ne realizuju takve aktivnosti. Uz primenu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude (MEAT), omogućava se procena ne samo cene, već i kvaliteta, a u okviru kriterijuma kvaliteta mogu se na različite načine integrisati socijalni (i ekološki) aspekti u javnoj nabavci.

- **Novi pragovi primene Zakona:** Dok su raniji limiti za primenu Zakona bili jedinstveni za sve vrste javnih nabavki i iznosili 500.000 dinara, novi Zakon o javnim nabavkama uvodi nove pragove¹⁹ ispod kojih se Zakon ne primenjuje²⁰. Prema novom Zakonu o javnim nabavkama pragovi do kojih se zakon ne primenjuje su sledeći: 1) nabavka dobara, usluga i sprovođenje konkursa za dizajn, čija je procenjena vrednost manja od 1.000.000 dinara i nabavku radova čija je procenjena vrednost manja od 3.000.000 dinara; 2) nabavku dobara, usluga i sprovođenje konkursa za dizajn, čija je procenjena vrednost manja od 15.000.000 dinara, za potrebe diplomatskih misija, diplomatsko-konzularnih predstavništva i obavljanje drugih aktivnosti RS u inostranstvu, kao i na nabavku radova za te potrebe čija je procenjena vrednost manja od 650.000.000 dinara; 3) nabavku

¹⁸ [Zakon o javnim nabavkama \("Sl. Glasnik RS", br. 124/2012-3, 14/2015-13, 68/2015-4\)](#)

¹⁹ Novi pragovi za primenu Zakona o javnim nabavkama, nazivaju se i Evropski pragovi, usled potpune usklađenosti iznosa izraženih u RSD i uslova pragova sa EU sistemom javnih nabavki.

²⁰ Zakon se primenjuje, ali na način na koji je primeren okolnostima konkretne nabavke. Dodatno, u slučaju javnih nabavki ispod praga za primenu, nije predviđena realizacija poziva javnih nabavki putem E-portala centralizovanih javnih nabavki. Ipak, poželjno je iz razloga primene principa transparentnosti objavljivati informacije o pozivima za javne nabavke ispod praga primene Zakona.

društvenih i drugih posebnih usluga²¹ čija je procenjena vrednost manja od 15.000.000 dinara kada nabavku sprovodi javni naručilac, odnosno manja od 20.000.000 dinara kada nabavku sprovodi sektorski naručilac. Značaj novih pragova, usaglašenih sa normativnom EU, nalazi se u povećanju visine praga za primenu Zakona o javnim nabavkama i stvaranju prostora za prilagođavanje procedure i pregovore sa ponuđačima koji bi prethodne pragove prekoračili, ali ne bi mogli izaći u susret zahtevima procedure iz nedostatka administrativnih kapaciteta. U prvom redu, mogu se prepoznati socijalna preduzeća, koja mogu odgovoriti na vrednost nabavke, ali je potrebna mogućnost primene Zakona okolnostima konkretne nabavke i pregovora. Isto se odnosi i na mikro i mala preduzeća.

- **Partnerstvo za inovacije:** Uvodi se novi postupak javne nabavke – partnerstvo za inovacije koga naručioci mogu da sprovede ako imaju potrebu za inovativnim dobrima, uslugom ili radovima, koja se ne može realizovati nabavkom proizvoda, usluga ili radova koji su dostupni na tržištu. Za javne nabavke u postupku partnerstva za inovacije kao kriterijum za dodelu isključivo se primenjuje kriterijum odnosa cene i kvaliteta. Ipak, javni naručilac može da ograniči broj kandidata koje će pozvati da podnese ponudu, tako da najmanji broj kandidata bude tri. U tom slučaju, naručilac je dužan da u javnom pozivu ili pozivu za podnošenje prijava navede objektivne i nediskriminatorne kriterijume ili pravila koja namerava da primeni za smanjivanje broja kandidata. Ukoliko se javi broj kandidata manji od minimalnog broja, naručilac može da nastavi postupak pozivanjem kandidata koji ispunjavaju kriterijume za kvalitativni izbor ponuđača. Važan segment ovakvog postupka za razvoj socijalnih elementa u javnim nabavkama odnosi se na mogućnost primene ugovora strukturiranim u fazama uz pregovore. Ovakav postupak stvara prostor za prepoznavanje socijalnih (društvenih) inovacija, jer se u zahtevima mogu formulisati način na koji proizvodnja inovativnih proizvoda ili pružanje inovativnih usluga mogu značajno doprineti prevazilaženju nekog društvenog izazova ili društvenom razvoju u zajednici. Partnerstvo za inovacije snažan je instrument za izgradnju odnosa i poverenja naručioca i ponuđača, a među ponuđačima ponajviše socijalnih preduzeća koja razvijaju socijalne inovacije, a nisu do sada učestvovala u pozivima za javne nabavke.

- **Novi portal javnih nabavki:** Jedna od najznačajnijih novina koju donosi novi Zakon o javnim nabavkama svakako je korišćenje i primena novog Portala javnih nabavki. Preko Portala se elektronski sprovode sve radnje: objavljivanje plana javnih nabavki naručioca, objavljivanje javnog poziva; podnošenje ponuda; prijem i otvaranje ponuda; komunikacija sa naručiocem u pogledu sa potrebnim izmenama i pojašnjenjima konkursne dokumentacije; objavljivanje odluke o dodeli ili obustavi postupka i podnošenja žalbi odnosno zahteva za zaštitu prava. Za javne nabavke iznad praga primene Zakona, postoji obaveza realizacije postupka putem e-portala. Dva su razloga uticaja ove novine na integrisanje socijalnih aspekata i elemenata u javne nabavke: najpre, e-portal može biti dobro mesto za promovisanje inicijalnog razvoja prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima, uz detaljan uvid u procedure i stečuto iskustvo javnih naručioca i ponuđača, sa druge strane, e-portal može sadržati posebnu bazu realizovanih javnih nabavki sa socijalnim elementima u budućnosti, te uz javno dostupe informacije ukazivati na aktere sa iskustvom koji mogu biti kontakt za sve javne naručiocyte i ponuđače koji bi otpočeli sa primenom javnih nabavki sa socijalnim elementima.

²¹ Prepoznavanje društvenih i drugih posebnih usluga u Zakonu (Član 75. Zakona o javnim nabavkama (br. 91/2019)), stavlja se akcenat na razumevanje specifičnosti ovakvog tipa usluga, te potreba ponuđača koji odgovaraju na poziv za javne nabavke. Ova novina direktno utiče na integrisanje socijalnih aspekata i elementa u javnim nabavkama.

2) posebne promene i novine koje neposredno utiču integrisanja socijalnih aspekata i elemenata u javne nabavke:

- **Rezervisane javne nabavke:** Značajna promena u novom Zakonu u odnosu na prethodni realizovana je u domenu modela rezervisanih javnih nabavki. Prema prethodnom zakonu, javne nabavke mogle su se rezervisati isključivo za preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, koja posluju u skladu sa Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom²². Kako je reč o socijalnim preduzećima koja se isključivo bave radnom integracijom i zapošljavanjem i isključivo lica sa invaliditetom, širok spektar socijalnih preduzeća (aktera socijalne i solidarne ekonomije) sa različitim modelima ostvarivanja društvenog uticaja bila su izuzeta od mogućnosti učešća u rezervisanim javnim nabavkama. U novom Zakonu u okviru pravila o rezervisanim javnim nabavkama, dodata je i odredba kojom se prepoznaje još jedan model društvenog uticaja. Odredba²³ glasi „Naručilac može da rezerviše pravo učešća u postupku javne nabavke za privredne subjekte čiji je osnovni cilj društvena i profesionalna integracija lica u nepovoljnom položaju koji su organizovani u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalno preduzetništvo“. Tom promenom proširio se spektar društvenih ciljeva i omogućilo integrisanje socijalnog uključivanja kao socijalnog aspekta u javnim nabavkama. Takođe, sa aspekta ciljne grupe korisnika, „lica u nepovoljnom položaju“ obuhvataju veći broj ljudi kojima je potrebna podrška, u odnosu na isključivo lica sa invaliditetom, kao što su, na primer, lica u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Na kraju, prema istoj odredbi ponuđač je definisan kao „privredni subjekt“ koji je organizovan u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalno preduzetništvo²⁴, čime je obuhvaćen širi spektar socijalnih preduzeća, u odnosu na preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom koji imaju poseban pravni status.

- **Lista konvencija o radničkim i socijalnim pravima:** U odnosu na prethodni Zakon gde se promovisala isključivo upotreba sertifikata i žigova proizvoda i usluga u nabavci, koji ukazuju na ispunjenost određenih i socijalnih aspekata, kao što je „pravedna trgovina“ (eng. *fire-trade*), novi Zakon propisuje obavezu ponuđača da u izvršavanju ugovora o javnoj nabavci poštuju obaveze u oblasti zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava, kao i obaveze iz kolektivnih ugovora, odnosno odredbe međunarodnog prava vezanog za zaštitu životne sredine, socijalno i radno pravo. Za tu priliku, sastavni deo Zakona čini spisak međunarodnih konvencija u oblasti socijalnog i radnog prava (i konvencija o zaštiti životne sredine). Ovakvi uslovi pomažu naručiocima da integrišu odredbe konvencija²⁵ u kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta, a najpre u osnov za isključenje. Opseg definisanih prava i obaveza koje proističu iz konvencija je širok, ali Zakon naročito propisuje obavezne uslove koji moraju da se ispune da bi se učestvovalo u postupku nabavke, a u koje spadaju i obaveze isplate ugovorene zarade ili druge obavezne isplate. Kako je ovo propisano u delu osnova za isključenje, ukoliko ponuđač ne ispunjava propisane uslove, mora biti isključen iz postupka nabavke. Ovakav pristup direktno omogućava naručiocima da u zahtevima koji sadrže socijalne aspekte formulišu socijalne elemente kao zahteve za poštovanjem konvencija i praktikovanjem odgovorne i održive

²² [Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom \("Sl. Glasnik RS", br. 36/2009; 32/2013\)](#)

²³ Član 37. [Zakona o javnim nabavkama \("Sl. Glasnik RS", br. 91/2019\)](#)

²⁴ Prvi Zakon o solidarnom (socijalnom preduzetništvu) u Srbiji, nalazi se u fazi nacрта, pred početak javne rasprave o usvajanju (novembar 2021. godine).

²⁵ Na način u skladu sa predmetom javne nabavke.

prakse poslovanja, ali i obavezuje naručioca da isključi ponuđača, ukoliko ne poštuje zakonom propisane uslove koji se odnose na radnička i socijalna prava.

- **Obavezni standard pristupačnosti za sve - „dizajn za sve“:** Novina u Zakonu u odnosu na prethodni predstavlja i obaveza naručioca da u domenu tehničkih specifikacija integrišu kriterijum pristupačnosti za lica sa invaliditetom ili rešenja prilagođena za sve korisnike²⁶, osim u objektivno opravdanim slučajevima. Kako Zakon nalaže u članu 98. stav 11. „Za sve predmete nabavki koji su namenjeni upotrebi od strane fizičkih lica, tehničke specifikacije se osim u objektivno opravdanim slučajevima, izrađuju na način da se uzimaju u obzir kriterijumi pristupačnosti za lica sa invaliditetom ili da rešenje bude prilagođeno za sve korisnike“. Takođe je važno napomenuti, da Zakon u članu 98. stavu 12. propisuje da „ako su posebnim propisima uređeni obavezni zahtevi, tehničke specifikacije se, u pogledu kriterijuma pristupačnosti za lica sa invaliditetom ili rešenja prilagođenog svim korisnicima, određuju upućivanjem na te zahteve“. Tehničke specifikacije prema novom Zakonu mogu sadržati i standarde priznate od strane tela za standardizaciju na međunarodnom, evropskom i nacionalnom nivou, ali načelo pristupačnosti za sve, je obaveza pri nabavci proizvoda koji su namenjeni upotrebi od strane fizičkih lica.

- **Društvene i druge posebne usluge:** Dodela ugovora za društvene i posebne usluge predstavlja novi dodatni posebni režim nabavke, prepoznat novim Zakonom. U Zakonu su definisane CPV oznakama u prilogu²⁷, sve usluge koje potpadaju pod ovu kategoriju i osnovna razlika je u fleksibilnosti samog režima, uz obavezu poštovanja načela javnih nabavki, naročito načela transparentnosti, jednakosti ponuđača i ekonomičnosti. Ipak, prepoznavanje društvenih i drugih posebnih usluga stvara prostor za integrisanje socijalnih aspekata i elemenata koji nisu bili prepoznati prethodnim Zakonom. Takođe, mnoge od usluga koje potpadaju u ovu kategoriju, pružaju socijalna preduzeća u Srbiji, što stvara novi prostor za prepoznavanje njihovog značaja i delovanja, te angažovanje pri realizaciji javnih nabavki.

III METODOLOGIJA ZA INTEGRISANJE SOCIJALNIH ELEMENATA U REALIZACIJU JAVNIH NABAVKI

3.1. Strateški pristup u integraciji socijalnih elementa u javnim nabavkama – definisanje društvenog cilja

Kao što je prethodno već navedeno, cilj javne nabavke sa socijalnim elementima, jeste nabavka proizvoda, usluga i radova uz postizanje definisanog društvenog cilja i ostvarivanje planiranih društvenih rezultata. Kako je reč o javnim nabavkama, ključnu ulogu u razvoju prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima imaju upravo javni naručioci. Iskustvo EU pokazuje da se nakon usvajanja **Direktive o javnim nabavkama (2014/24/EU)** i pokretanja inicijative „**Buying for Social Impact**“ (BSI)²⁸, veliki broj javnih naručioca opredelio za uvođenje socijalnih elemenata u javne nabavke. Direktiva ne iziskuje pravne obaveze realizacije ovog tipa javnih nabavki, što dodatno ukazuje na inicijativnost javnih naručioca i

²⁶ Rešenje prilagođeno za sve korisnike predstavlja zakonsku formulaciju koncepta „dizajn za sve“, pojašnjenog u prethodnim poglavljima.

²⁷ Prilog 4, [Zakon o javnim nabavkama \(„Sl. Glasnik RS“, br. 91/2019\)](#)

²⁸ [Buying for Social Impact – Key findings](#) – EU Commission, 2020.

političku volju da se javne nabavke sa socijalnim elementima koriste kao dodatni instrument za podsticanje društvenog razvoja i rešavanje društvenih izazova.

Uključivanje socijalnih elemenata u javne nabavke zahteva opredeljenost i inicijativnost javnih institucija na političkom i strateškom nivou. Javni naručioci u svojim politikama o javnim nabavkama moraju definisati volju za razvojem prakse ovakvog tipa nabavki, te uskladiti društvene ciljeve javnih nabavki sa društvenim prioritetima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou. Javne nabavke sa socijalnim elementom mogu odgovoriti i na društvene ciljeve definisane na globalnom nivou, kao što je u okviru **Agende za održivi razvoj 2030**, cilj 12. „**Osigurati održive obrasce potrošnje i proizvodnje**“, koje nalaže da vlade podstiču i promovišu socijalne elemente u javnim nabavkama u cilju postizanja prakse održive proizvodnje i potrošnje i društveno odgovornog poslovanja. Ipak, najveći legitimitet javnih nabavki sa socijalnim elementom, ali i najveći društveni uticaj, ostvaruju one javne nabavke koje obuhvataju društvena pitanja iz neposredne zajednice javnog naručioca. Upravo to od javnih naručioca zahteva strateško opredeljenje za razvoj prakse javnih nabavki sa socijalnim elementom.

Javni naručioci mogu na brojne načine uključiti društvena pitanja u planiranje i realizaciju javnih nabavki. Na primer, javna nabavka sa socijalnim elementom predstavlja i insistiranje da načelo pristupačnosti ne bude samo deo tehničke specifikacije, već da na primer, bude kriterijum za dodelu ugovora o javnoj nabavci. U tom slučaju, zahteva se da proizvodi, usluge ili radovi budu pristupačni za lica sa invaliditetom i/ili prema „dizajnu po meri svih“, ali i da se pristupačnost promoviše i integriše i u sve druge proizvodne i trgovinske procese. Upravo integrisanje socijalnih elemenata u različitim segmentima procedure javne nabavke, pravi razliku u modelima javnih nabavki sa socijalnim elementima koje se mogu primeniti.

Ipak, da bi se sagledala široka razvojna praksa i za svakog javnog naručioca u konkretnoj javnoj nabavci sa socijalnim elementom koju planira omogućila efikasnost iste, važno je razumeti šta predstavljaju socijalni elementi, te koji su modeli društvenog uticaja koji se mogu realizovati javnim nabavkama sa socijalnim elementima.

Socijalni elementi predstavljaju različite aktivne činioce u okviru postupaka javne nabavke koji doprinose ostvarenju definisanog društvenog cilja²⁹. U zavisnosti od planiranog društvenog rezultata čije ostvarenje se priželjkuje javnim nabavkama sa socijalnim elementom, zavise i socijalni elementi koji će biti integrisani u javnu nabavku. Praksa EU³⁰ ukazuje na postojanje dva različita strateška pristupa u utvrđivanju društvenih ciljeva i rezultata, te određenju socijalnih elemenata za planiranje i realizaciju javne nabavke.

Prvi pristup odnosi se na **društveni rezultat koji proističe iz zahteva naručioca ka ponuđačima da se poštuju socijalna i radnička prava, kako u implementaciji ugovora o javnoj nabavci koja se tiče samo ponuđača, tako i u celokupnom lancu nabavke**, koji onda obuhvata i podizvođače i podugovarače. U tom slučaju javni naručioci teže da različite aspekte socijalnih i radničkih prava promovišu, te zahtevima ka ponuđačima, utiču na unapređenje istih u poslovanju na tržištu. Ovakva vrsta društvenog cilja i društvenog rezultata upućuje na to da se socijalnim elementima mogu smatrati odredbe konvencija i drugih pravnih

²⁹ [Priručnik o socijalnim javnim nabavkama](#) – Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2019.

³⁰ [Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement \(2nd edition\)](#) – EU Comission, 2021

akata integrisane u različitim segmentima postupka javne nabavke. Odredbe konvencija koja se odnose na socijalna i radnička prava, moraju biti u skladu sa predmetom nabavke, ali se njihova primena može integrisati kao zahtev u različitim segmentima javne nabavke: zahtev u tehničkim specifikacijama, kriterijum za izbor i kriterijum za isključenje i kriterijum za dodelu. Ovakav pristup, jednostavniji je za formulaciju i pripremu procedure javne nabavke za naručioce, ali i ograničeniji sa aspekta društvenog uticaja na zajednicu.

Drugi pristup odnosi se **na društveni rezultat koji proističe iz zahteva naručioca ka ponuđačima da se preduzmu konkretne aktivnosti kojima će se ostvariti društveni cilj definisan javnom nabavkom.** U tom slučaju definisanje društvenog cilja predstavlja poseban postupak i mora biti usaglašen sa postojećim politikama koje identifikuju društvene izazove koje javne institucije teže da reše. Za naručioce je važno da uzmu u obzir opšte društvene ciljeve definisane politikama, te da kreiraju posebne ciljeve koji mogu doprineti ostvarenju opšteg cilja, kroz praktikovanje javne nabavke sa socijalnim elementima. U tom slučaju, naručioci formulišu konkretan društveni cilj za koje ponuđači moraju realizovati dodatne aktivnosti, sem nabavke proizvoda, usluga i radova. Primena ovakvog pristupa takođe podrazumeva da društveni zahtev (društveni cilj) mora biti u skladu sa predmetom nabavke, te je moguće od ponuđača zahtevati samo one aktivnosti koje su, iako dodatne, u vezi sa aktivnostima nabavke/proizvodnje proizvoda, usluga i radova. U praksi, to znači da naručioci, na primer, mogu zahtevati od ponuđača da tokom realizacije ugovora o nabavci, zaposle osobu iz kategorije teže zapošljivih lica koja će biti angažovana u procesu realizacije ugovora. Zahtevi koji proizilaze iz ovakvog pristupa, najčešće se integrišu kao socijalni elementi u okviru kriterijuma za dodelu ugovora o javnoj nabavci.

Kako poštovanje socijalnih i radničkih prava predstavlja obavezu svih, treba imati u vidu da javna nabavka sa socijalnim elementom zasnovana na ovom pristupu predstavlja dodatan napor javnih institucija u ulozi javnih naručioca da podstaknu pridržavanje zakonskih obaveza. Sa druge strane, proaktivniji pristup u vidu konkretnih društvenih ciljeva za koje se predviđaju dodatne aktivnosti od ponuđača, predstavljaju veći uticaj javnih institucija na rešavanje društvenih izazova i društveni napredak. Kako je drugi pristup kompleksniji i proaktivniji, posebno će biti obrađen način integrisanja socijalnih elemenata u okviru kriterijuma za dodelu ugovora o javnoj nabavci u narednim poglavljima.

Za kreiranje strategije za razvoj prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima važno je definisati društvene ciljeve čijem postizanju mogu doprineti javne nabavke. Upravo je definisanje cilja javnih nabavki sa socijalnim elementima ključni segment strateškog pristupa javnih naručioca. Definisanje ciljeva zahteva i prioritizaciju društvenih pitanja na koja javne nabavke mogu odgovoriti kroz socijalne elemente.

Da bi se stekao uvid u širu perspektivu koju je neophodno razviti kod javnih naručioca u primeni socijalnih elementa u javnoj nabavci, ali i predstavili konkretni koraci koji u tome mogu pomoći, potrebno je ukazati na smernice EU za razvoj ovog tipa nabavki, proisteklih iz prakse:

Korak 1: Utvrđivanje postojećih društvenih ciljeva u drugim dokumentima javnih politika

Koji god pristup da se odabere u inicijalnom razvoju prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima, važno je početi definisanje ciljeva od postojećih prioriteta definisanih politikama

na lokalnom, nacionalnom ili pak međunarodnom nivou. Preuzimanje društvenih prioriteta iz već postojećih politika u kojima su definisani, daje potreban legitimitet integraciji socijalnih elemenata u javne nabavke. Bilo da je reč o zapošljavanju teže zapošljivih grupa, podsticanju rodne ravnopravnosti, podršci ruralnom razvoju, važno je uzeti u obzir prioritete definisane u strategijama, akcionim planovima, programima i drugim strateškim dokumentima javnih institucija nadležnih za ove oblasti. Prioriteti definisani u ovim politikama predstavljaju srednjoročni i/ili dugoročni konsenzus povodom smera i intenziteta ulaganja javnih institucija u društveno-ekonomski razvoj, usled čega javne nabavke sa socijalnim elementom postaju jedan od instrumenata kojim se to postiže. Koji god od prethodno navedenih pristupa za razvoj i implementaciju javnih nabavki sa socijalnim elementom, da odaberu javne institucije kao javni naručioc, važno je da se definisani društveni cilj javne nabavke poveže sa društvenim ciljevima u postojećim politikama. Za postavljanje temelja za razvoj prakse javnih nabavki sa socijalnim elementom u Srbiji, preporuka je usklađivanje planova javnih nabavki sa dokumentima javnih politika kreiranim prema Zakonu o planskom sistemu³¹. U okviru ovog sistema, dokumenti javnih politika koji definišu prioritete ekonomsko-socijalnog razvoja na nacionalnom i lokalnom nivou, najefikasniji su alati za usklađivanje definisanih društvenih ciljeva sa planovima javnih nabavki.

Korak 2: Usklađivanje politika javne nabavke sa društvenim ciljevima definisanim dokumentima javne politike

Nakon što se identifikuju društveni prioriteti utemeljeni u postojećim politikama, važno je sa njima usaglasiti politike javne nabavke. Za ovaj korak potrebno je koordinisano delovanje i savetovanje različitih sektora u javnoj instituciji kao javnom naručiocu. Stručnjaci za javne nabavke zajedno sa stručnjacima u različitim oblastima socijalnih pitanja treba da integrišu svoje pristupe i ekspertize i zajednički utvrde uslove za kreiranje javnih nabavki sa socijalnim elementom. Postojeće interne politike javnih nabavki mogu sadržati usmerenost na politike zelenih nabavki, nabavki inovativnih rešenja, te industrijske strategije koje se odnose na određene sektore i koje je važno uskladiti sa socijalnim prioritetima. Ovaj proces omogućiti će prepoznavanje mogućnosti za sinergijsko povezivanje, te ukazati na izazove, prepreke i moguća rešenja. Preporuka je da tim u okviru javne institucije, koji je zadužen za kreiranje, implementaciju i praćenje realizacije planova ekonomsko-socijalnog razvoja, prema dokumentima javne politike proisteklih iz Zakona o planskom sistemu, i tim koji je zadužen za kreiranje, implementaciju i praćenje realizacije planova javnih nabavki, zajednički rade na izradi modela javnih nabavki sa socijalnim elementima.

Korak 3: Savetovanje sa stejkholderima i drugim zainteresovanim stranama

Savetovanje sa stejkholderima je važno u svim segmentima procesa razvoja strategije javnih nabavki sa socijalnim elementima – od utvrđivanja opštih ciljeva, specifičnih ciljeva, do planiranja, realizacije i praćenja javnih nabavki sa socijalnim elementima. Kreiranje strategije javnih nabavki sa socijalnim elementom je jedna od ključnih preporuka proisteklih iz analize prakse realizacije ovakvih javnih nabavki u EU³². Za postavljanje temelja za razvoj prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima u Srbiji, važan je razvoj modela javnih nabavki sa socijalnim elementima na nivou strateškog planiranja i integrisanja tog modela u planove

³¹ [Zakon o planskom sistemu Republike Srbije \("Sl. Glasnik RS", br. 30/2018\)](#)

³² [Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement \(2nd edition\)](#) – EU Comission, 2021

javnih nabavki javnih naučioaca, koji su istovremeno i javne institucije. Eksterno savetovanje naručiocima omogućava da se na najbolji način potrebe javnih nabavki usklade sa prioritetima u društveno-ekonomskom razvoju zajednice koja je u nadležnosti javne institucije ili u okviru koje javna institucija deluje. Prvi konkretan rezultat je utvrđivanje postojećeg nivoa razvijenosti prakse socijalne javne nabavke i društveno odgovornog tržišta. Informacije da li postoje primeri prakse javnih nabavki sa socijalnim elementima, te da li je tržište dovoljno razvijeno u pogledu davanja odgovorna na socijalne zahteve, značajan su segment strateškog planiranja javne nabavke sa socijalnim elementima. Drugi konkretan rezultat odnosi se na prikupljanje povratnih informacija i stručnih mišljenja koji služe za validaciju sadržaja strategije za razvoj javnih nabavki sa socijalnim elementima, te njenog unapređenja u cilju postizanja što efikasnijih dugoročnih rezultata. U tom kontekstu, različiti stakeholderi na različite načine mogu doprineti javnim naručiocima kroz savetovanje: korisnici, zaposleni i građani mogu izraziti društvena očekivanja usklađena sa potražnjom za dobrima, uslugama i radovima, te pomoći preciznijem definisanju cilja javnih nabavki sa socijalnim elementima; socijalni partneri (organizacije poslodavaca i sindikati) doprinose kroz ukazivanje na stanje socijalnih i radničkih prava, a mogu biti i partneri pri definisanju socijalnih zahteva utemeljenih na nacionalnom zakonodavstvu i kolektivnim ugovorima; ponuđači, podugovarači i dobavljači (uključujući i socijalna preduzeća) mogu dati uvid u postojeću praksu na tržištu, lance nabavke i mogućnosti za unapređenje stanja kroz javne nabavke; organizacije civilnog društva čije delovanje se odnosi na promovisanje društvene odgovornosti, ali i drugih aspekata poput drugih pitanja od značaja za društveni razvoj, ljudskih prava, zastupanja marginalizovanih i osetljivih grupa i sl., što može doprineti validaciji društvenih ciljeva javnih nabavki.

Korak 4: Procena prisutnog socijalnog rizika na tržištu ponuđača

Nakon definisanja predmeta javne nabavke u skladu sa planovima javnih nabavki svakog javnog naručioca, važno je proceniti u kojim delovima tržišta postoje najveći socijalni rizici. Na osnovu plana javnih nabavki, javni naručioc zaključuju za kojim dobrima, uslugama ili radovima postoji potreba nabavke u određenom periodu. Upravo nakon utvrđivanja predmeta nabavki, naručioc mogu proceniti da li su i koji socijalni rizici su prisutni na tržištu ponuđača koji nude proizvode, usluge ili radove koji odgovaraju na predmet nabavke. Kako tržište samo po sebi nije samoregulišuće u kontekstu negativnih društvenih ishoda, socijalni rizici u odnosu na uslove rada, socijalna prava, čak i ljudska prava prisutni su na tržištu svih privreda. Sa druge strane, kako su javni naručioc istovremeno i javne institucije koje realizuju politike u skladu sa javnim interesom tj. interesom svih građana, postoji obaveza delovanja ka smanjenju socijalnih rizika i zaštiti i unapređenju osnovnih, socijalnih i ekonomskih prava građana. Iz ove obaveznosti javnih institucija da razmišljaju o standardima prava ljudi, njihovom poštovanju i unapređenju, proizilazi potreba za identifikacijom rizika na tržištu u vezi sa osnovnim, socijalnim i ekonomskim pravima ljudi. Procena u kojim sektorima postoji kršenje prava, ujedno otvara i prostor za realizaciju javnih nabavki sa socijalnim elementom koji će funkcionisati kao korektivni mehanizam – od ponuđača će se zahtevati određeni standardi rada i njihovo dokazivanje, te će iz javnih nabavki biti izuzeti oni koji te standarde ne primenjuju i ne promovišu. Socijalni rizik je za javne naručioce istovremeno i rizik za realizaciju javnih nabavki sa socijalnim elementom, kao i prilika za postizanje najveće efikasnosti javne nabavke sa socijalnim elementom. Za identifikaciju rizika postoje pitanja koja mogu poslužiti kao alat za utvrđivanje polja rizika: 1) osnovni uslovi rada – da li se poštuju konvencije MOR, nacionalni standardi, standardi EU i sl.? Jesu li loši uslovi prisutni u postupku proizvodnje i u kom sektoru ili pružanju usluga i pri kom tipu usluga?; 2) radna snaga – koja

vrsta radne snage se koristi u proizvodnji ili pružanju usluga i radova, koji rizici su sa tim povezani? Gde postoje nestandardni oblici rada, neprijavljeni radnici, radnici migranti, diskriminacija na osnovu pola, rase, nacionalnog identiteta, vere, seksualne orijentacije i sl.?. 3) kontinuitet usluga – naročito se odnosi na socijalne usluge – na koji način usluge utiču na sigurnost i dobrobit ljudi koji su korisnici? Da li promena pružaoca usluga (izbor novog ponuđača) ili uslova ugovora negativno može da utiče na krajnje korisnike?; 4) povezanost sa predmetom nabavke – najveći izazov za naručioce jeste pronaći najadekvatniji i najefikasniji način povezivanja predmeta nabavke (dobra, usluge, radovi) sa društvenim ciljevima. To se posebno odnosi na uticaj na dugoročne i složene lance nabavke poput onih u IKT sektoru. Potrebno je postaviti pitanje na koje lance nabavke je moguće proceniti rizik, te na koje je moguće direktno uticati javnim nabavkama sa socijalnim elementom.

Korak 5: Određivanje prioriteta ugovora o javnoj nabavci prema socijalnom aspektu

Nakon definisanja predmeta javne nabavke, zatim definisanja rizika i uočavanja polja intervencije, važno je prioritizirati ugovore koji imaju mogućnost ostvarivanja društvenih ciljeva. Nije moguće doprineti rešavanju svih društvenih pitanja korišćenjem instrumenta javne nabavke sa socijalnim elementom, ili bar nije moguće inicijalno rešiti sva pitanja, već je važno odrediti ugovore prema prioritetu. U tome mogu pomoći definisane politike koje su prema stepenu složenosti identifikovala društvena pitanja, ali i konsultacije sa stejkholderima u zajednici samog javnog naručioca. Pri određivanju prioriteta ugovora važno je da javni naručioci uzmu u obzir sledeća pitanja: 1) Koji socijalni rizici ili potencijalni socijalni pozitivni uticaji mogu biti povezani sa ugovorom i koliki je njihov značaj?; 2) Da li postoje alternative, da li su dostupne i cenovno pristupačne? Ukoliko da, da li bi se uključivanjem socijalnih pitanja u javnoj nabavci nepotrebno uticalo na tržišnu utakmicu?; 3) Koliko će društveni uticaj biti vidljiv pri realizaciji takvog ugovora? Može li ugovor doprineti tome da se i šira javnost informiše o društvenim pitanjima u javnoj nabavci?

Važno je imati na umu da prioritet ugovora zavisi od karakteristika i pojedinosti svakog javnog naručioca, te zajednice u okviru koje deluje.

Korak 6: Postavljanje specifičnih ciljeva u politici javnih nabavki sa socijalnim elementima

Opšti ciljevi odnose se na politike na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou. Ipak za svrsishodnost implementacije javnih nabavki sa socijalnim elementom važno je u odnosu na opšte ciljeve definisati specifične ciljeve koji mogu direktno biti integrisani u postupku javne nabavke, kroz formulaciju socijalnih zahteva. Definisanjem specifičnih ciljeva za svaku javnu nabavku, pokazuje se predanost opštim ciljevima, povećava motivacija, podupire sistem podrške i osigurava okvir za merenje napretka i promena. Specifični ciljevi moraju biti merljivi, ostvarivi i vremenski ograničeni. I u ovom koraku, savetovanje sa stejkholderima, ali i direktnim krajnjim korisnicima i ponuđačima može doprineti adekvatnosti i izvodljivosti javne nabavke sa socijalnim elementom.

Svi prethodno navedeni koraci predstavljaju postupak kojim javni naručioci kao javne institucije podupiru razvoj infrastrukture za implementaciju javnih nabavki sa socijalnim elementima i sa strateškog i sa praktičnog aspekta. Iako su svi koraci u postupku neizostavni, poseban značaj ima upravo definisanje i formulisanje ciljeva javne nabavke koji neposredno

odražavaju potencijalne društvene uticaje koji se mogu ostvariti javnim nabavkama, zbog čega naredni deo analize posvećujemo dometu društvenih ciljeva u javnim nabavkama.

3.2. Domet društvenih ciljeva (društvenog uticaja) u javnim nabavkama - poseban osvrt na socijalnu inkluziju i rodnu ravnopravnost

Suština integriranja socijalnih elemenata u javne nabavke od strane javnih naručioca jeste zahtev ka ponuđačima da ostvare određeni **društveni uticaj** na tržištu i u zajednici. Društveni uticaj u javnim nabavkama direktno je povezan sa politikama koje obuhvataju društvena pitanja u zajednici. Kako bi se sagledao širok spektar društvenih pitanja oličenih u politikama, važno je napraviti pregled polja društvenog uticaja koje je moguće ostvariti kroz javne nabavke sa socijalnim elementom. Upravo pregled polja društvenog uticaja, pomoći će javnim naručiocima da formulišu konkretne socijalne zahteve i pretoče ih u socijalne elemente u procedurama javnih nabavki. Socijalni elementi predstavljaju definisane socijalne zahteve u skladu sa ciljem javne nabavke sa socijalnim elementom u različitim segmentima postupka javne nabavke: socijalne klauzule u ugovorima, tehničke specifikacije, kriterijumi izbora i kriterijumi dodele (društveni kriterijumi kvaliteta)³³.

Društveni uticaj prepoznat praksom realizacije društveno odgovornih javnih nabavki u EU³⁴ Navedeni društveni uticaji i društveni ciljevi mogu se realizovati na različite načine kroz javne nabavke, a u nastavku se nalaze različiti primeri kako bi se stekao uvid u širinu postupka i slobodu naručioca da kombinuju mere i kriterijume u postupku javne nabavke.

DRUŠTVENI UTICAJ:	SOCIJALNI CILJ:	JAVNA NABAVKA:
Zapošljavanje i socijalna uključenost	<ul style="list-style-type: none"> - stvaranje mogućnosti za zapošljavanje mladih i starijih radnika; - rodna ravnopravnost (npr. olakšavanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života, smanjenje segregacije u sektorima i zanimanjima, osiguravanje jednakog postupanja na radnom mestu); - stvaranje mogućnosti zapošljavanja za osobe koje se suočavaju sa socijalnom isključenošću zbog dugotrajne nezaposlenosti, beskućništva, diskriminacije ili drugih razloga zbog kojih se nalaze u nepovoljnom položaju, - inkluzija u društvu i stvaranje mogućnosti zapošljavanja za osobe s invaliditetom, kroz stvaranje inkluzivnog i pristupačnog okruženja; 	<ul style="list-style-type: none"> - nabavka proizvoda, u okviru koje će se definisati socijalni kriterijum kvaliteta da se obezbedi profesionalno i stručno osposobljavanje niskokvalifikovanih radnika koji se nalaze u nepovoljnom položaju. - nabavka bilo kojeg predmeta, usluge ili radova, u režimu rezervisanih javnih nabavki uz zahtev za zapošljavanjem lica sa invaliditetom. - nabavka bilo kojeg predmeta, usluga ili radova, uz definisani kriterijum izbora koji se odnosi na stručnost zaposlenih i politike poslovanja socijalne uključenosti i zabrane diskriminacije u okviru uslova rada na proizvodnim procesima predmetnog proizvoda, usluge ili radova.

³³ U poglavljima 3.3. i 3.4. detaljno su predstavljani segmenti postupka javne nabavke i integriranje socijalnih elemenata.

³⁴ [Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement \(2nd edition\)](#) – EU Comission, 2021

	<ul style="list-style-type: none"> - unapređenje politike poslovanja u domenu socijalne uključenosti, raznolikosti i zapošljavanja lica u nepovoljnom položaju (radnici migranti, pripadnici rasnih ili etničkih manjina, verske manjine, osobe sa niskim nivoom obrazovanja i osobe u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti); - mogućnosti za profesionalnu edukaciju i prekvalifikaciju za sve radnike. 	
Sektor aktera socijalne i solidarne ekonomije	Podrška razvoju sektora aktera socijalne i solidarne ekonomije (socijalnih preduzeća u prvom redu).	<ul style="list-style-type: none"> - rezervisane javne nabavke za preduzeća koja se bave socijalnom inkluzijom i čije delovanje uređuje Zakon o socijalnom (solidarnom) preduzetništvu; - kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) definisan kroz zahtev ka ponuđačima da se među podugovaračima sklopi partnerstvo sa socijalnim preduzećem čiji poslovni procesi doprinose finalnoj izradi proizvoda, procesu pružanja usluga ili izvođenju radova, koji su predmet ugovora.
Dostojanstven rad	Zahtev da se u lancu nabavke osiguraju: <ul style="list-style-type: none"> - sigurna radna mesta; - pravedne plate; - sigurni radni uslovi; - socijalna zaštita; - rodna ravnopravnost (jednake mogućnosti i jednako postupanje prema svim ženama i muškarcima); - socijalni dijalog; - zaštita prava na radnom mestu. 	<ul style="list-style-type: none"> - nabavke sa definisanim socijalnim kriterijumom kvaliteta na osnovu zahteva ka ponuđačima da se dostave dokazi o sigurnim radnim uslovima radnika angažovanih na procesima proizvodnje proizvoda, usluga ili radova koji su predmet ugovora.
Socijalna i radnička prava	Zahtevi za poštovanje: <ul style="list-style-type: none"> - obaveza u području socijalnog i radnog prava utvrđenih pravom Unije; nacionalnim pravom i kolektivnim ugovorima u skladu s pravom EU-a; - temeljnih konvencija Međunarodne organizacije rada (MOR). 	<ul style="list-style-type: none"> - nabavke sa definisanim socijalnim klauzulama u ugovoru koje se odnose na odredbe zakona i/ili konvencija kojima se garantuju socijalna i radnička prava.
Pristupačnost i dizajn za sve	Obezbeđivanje pristupačnosti proizvoda, usluga i radova licima sa invaliditetom ili prema kriterijumu „dizajna za sve“	<ul style="list-style-type: none"> - zahtevi u tehničkim specifikacijama koji se odnose na obezbeđivanje pristupačnosti (dostupnosti) proizvoda, usluga ili radova koji su predmet ugovora, licima sa invaliditetom. - pristupačnost (dostupnost) takođe može biti izražena u domenu kriterijuma za dodelu (društveni kriterijuma kvaliteta) kada naručioci zahtevaju pristupačnost koja nadilazi zahteve iz tehničkih specifikacija.

Ljudska prava i etička trgovina	Društveni uticaj se može realizovati: - unapređenje radničkih uslova i obezbeđivanje etičke trgovine; - podsticanje uspostavljanja strogih kodeksa ponašanja ponuđača u pogledu društvene odgovornosti.	- nabavka proizvoda u okviru koje se u tehničkim specifikacijama definiše socijalni zahtev u vidu posedovanja sertifikata o etičkoj trgovini. - nabavka proizvoda, usluga ili radova, u okviru koje se definiše kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) kao zahtev ka ponuđačima da obezbede dokaze da se u celokupnom lancu nabavke predmetnog proizvoda poštuju ljudska prava i principi etičke trgovine.
Kvalitetne socijalne, zdravstvene, obrazovne i kulturne usluge	Direktivama o javnoj nabavci EU, utvrđuje se „blagi režim“ za posebne socijalne, zdravstvene, obrazovne i kulturne usluge, uz razne druge kategorije usluga, sa ciljem obezbeđivanja kvaliteta, neprekidnosti, dostupnosti, pristupačnosti, raspoloživosti i sveobuhvatnosti usluga. Posebno se uzimaju u obzir usluge koje odgovaraju na potrebe različitih kategorija korisnika, uključujući marginalizovane i osetljive grupe. I ovde se mogu koristiti konvencije u kojima su sadržane odredbe o ljudskim pravima i pravima lica sa invaliditetom.	- nabavka usluga, u okviru koje se kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) odnosi na obezbeđivanje pozitivnog uticaja na standard života marginalizovanih grupa kojima se pružaju socijalne usluge kao predmet nabavke.

Društveni uticaj prepoznat praksom delovanja socijalnih preduzeća u Srbiji

Naredna tabela sadrži još širi spektar društvenog uticaja i društvenih ciljeva koji se mogu realizovati kroz javne nabavke uz preduslov postojanja političke volje i opredeljenosti za davanje doprinosa rešavanju otvorenih društvenih pitanja u zajednici. Kategorije društvenog uticaja i društveni ciljevi navedeni u tabeli proistekli su iz procesa razvoja metodologije za merenje društvenog uticaja socijalnih preduzeća u Srbiji³⁵ i mogu doprineti razvoju javnih nabavki sa socijalnim elementima u domenu realizacije, ali i praćenja efekata.

DRUŠTVENI UTICAJ:	SOCIJALNI CILJ:	JAVNA NABAVKA:
Poljoprivreda	- podstaći razvoj „pravedne trgovine“ u oblasti poljoprivrede; - osnažiti male poljoprivredne proizvođače kroz edukaciju i podizanje kapaciteta; - podstaći razvoj inovacija u poljoprivredi;	- tehničke specifikacije za nabavku poljoprivrednih proizvoda koji sadrže oznaku etičke trgovine; - kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) koji je definisan kao zahtev ka ponuđačima da među podgovaračima ili u lancu nabavke sklope partnerstvo

³⁵ Razvoj metodologije za merenje društvenog uticaja socijalnih preduzeća realizuje Koalicija za razvoj solidarne ekonomije od jula 2021. godine. Proces je još uvek u toku i završetak je predviđen za februar 2022. godine. Rezultat razvoja metodologije biće stvaranje uslova za praktično merenje društvenog uticaja socijalnih preduzeća kreirano po modelima socijalnih preduzeća u različitim proizvodnim i uslužnim sektorima.

		<p>sa malim poljoprivrednim proizvođačima čiji proces proizvodnje doprinosi finalizaciji proizvoda ili nabavci poljoprivrednog dobra koji je predmet ugovora.</p>
Diverzitet i inkluzija	<ul style="list-style-type: none"> - smanjiti rodne nejednakosti u uslovima na radnom mestu; - smanjiti rodnu nejednakost u upravljanju, vođstvu i vlasništvu; - povećati rodnu ravnopravnost kroz ekonomsku i finansijsku inkluziju. - smanjenje siromaštva socijalno isključenih lica; - unapređenje ekonomske inkluzije i zapošljavanja socijalno isključenih lica. 	<ul style="list-style-type: none"> - kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) definisan kao zahtev ka ponuđačima da se dostave informacije o jednakim zaradama za jednaku vrstu posla i jednak učinak muškaraca i žena angažovanih u proizvodnom procesu ili procesu pružanja usluga i izvođenja radova koji su predmet ugovora. - kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) definisan kao zahtev ka ponuđačima da se kao podugovarači ili dobavljači u lancu nabavke angažuju ženska preduzeća (preduzeća u vlasništvu žena ili u kojima rade isključivo žene (ženske zadruge)), koja doprinose finalizaciji proizvodnog procesa, procesa pružanja usluga ili izvođenja radova koji su predmet ugovora.
Obrazovanje	<ul style="list-style-type: none"> - poboljšanje jednakog pristupa obrazovanju i učenju; - poboljšanje uspešne integracije mladih na tržište rada; - podstaći inovacije u obrazovanju. 	<ul style="list-style-type: none"> - kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) za nabavku proizvoda, usluga ili radova, definisan kao zahtev ka ponuđačima da se uporedo s proizvodnim procesom vrši edukacija šire javnosti o održivim načinima proizvodnje proizvoda, usluga ili radova koji su predmet ugovora.
Zapošljavanje	<ul style="list-style-type: none"> - povećati zapošljavanje ranjivih i teško zapošljivih grupa; - poboljšanje sigurnosti i radnih uslova za radnike koji rade u nesigurnim i lošim uslovima; - poboljšanje zarade i standarda kroz zapošljavanje (posebno ugoržene grupe); - poboljšanje radnih veština za budućnost; - unapređenje uslova za zadržavanje i razvoj radnika; - poboljšanje zdravlja i blagostanja radne snage; - poboljšanje prava, poštovanja i saradnje na radnom mestu. 	<ul style="list-style-type: none"> - kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) koji sadrži zahtev ka ponuđačima da tokom postupka trajanja ugovora da na radnim mestima koje zahteva proces proizvodnje proizvoda, usluga ili radova koji su predmet ugovora, podigne standard plata i uslova rada.
Zdravlje i blagostanje	<ul style="list-style-type: none"> - povećanje pristupa zdravstvenim uslugama; - povećanje pristupa zdravstvenim proizvodima i uređajima; - poboljšanje pristupa zdravstvenom obrazovanju; - poboljšanje pristupa edukaciji o ishrani, kvalitetnoj i nutritivnoj hrani. 	<ul style="list-style-type: none"> - kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) da se poseduje sertifikat o kvalitetnoj izradi i nutritivnoj vrednosti hranljivih proizvoda koji su predmet nabavke. - tehničke specifikacije u okviru koji se insistira na pristupačnosti i/ili dizajnu za sve, pri nabavci bolničke opreme.

Socijalno stanovanje i pristupačno stanovanje	<ul style="list-style-type: none"> - povećanje pristupačnosti stanovanja za društveno osetljive kategorije stanovništva; - povećanje pristupa uslugama podrške kroz stanovanje; - poboljšanje kvaliteta i pristupačnosti stanovanja za sve; - podsticanje socijalnih inovacija u sektoru nekretnina. 	- nabavka radova izgradnje stambenih objekata koji će biti pristupačni osetljivim kategorijama stanovništva.
Održiva proizvodnja i potrošnja	<ul style="list-style-type: none"> - smanjenje količine otpada koji nastaju u proizvodnji; smanjenje količine otpada koji se tretira na ekološki neprihvatljive načine; - povećanje otpada koji se reciklira kroz ekološki prihvatljive prakse; - unapređenje prakse upravljanja viškovima hrane. 	- Zelene javne nabavke.
Životna sredina	<ul style="list-style-type: none"> - unapređenje pristupa održivom prevozu; - unapređen pristup ekološkim i održivim proizvodima; - unapređen pristup čistim izvorima energije. 	- Zelene javne nabavke.
Umetnost i kultura	<ul style="list-style-type: none"> - uvećanje dostupnosti kulturnih sadržaja, posebno sadržaja u manje razvijenim sredinama. 	<ul style="list-style-type: none"> - kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) koji zahteva da se pri nabavci usluga obezbeđivanja kulturnih sadržaja, osigura postupak socijalne uključenosti krajnjih korisnika koji su u riziku od socijalne isključenosti, tokom trajanja ugovora. - kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) koji zahteva da se pri nabavci usluga obezbeđivanja kulturnog sadržaja u zajednici, osigura uključenost krajnjih korisnika u manje razvijenim sredinama uz uživanje kulturnog sadržaja tokom trajanja ugovora.

*Podsticanje socijalnog uključivanja kroz javne nabavke

CILJ:	KRITERIJUM ZA DODELU:	KRITERIJUM ZA IZBOR:	SOCIJALNE KLAUZULE:
unapređenje ekonomske inkluzije i zapošljavanja socijalno isključenih lica:	<ul style="list-style-type: none"> - kriterijum za dodelu definisan kao zahtev ka ponuđačima da dostave plan zapošljavanja lica pripadnika nacionalnih manjina (ili bivših zatvorenika, ili zavisnika i sl.) na poslovima u vezi sa procesom proizvodnje, pružanjem usluga ili izvođenjem 	<ul style="list-style-type: none"> - kriterijum za izbor definisan kao socijalni zahtev ka ponuđačima da dostave dokaze o uspešnom izvršenju prethodnog ugovora koji je uključivao slične socijalne zahteve. 	<ul style="list-style-type: none"> - sadrži u celosti ili određene odredbe Međunarodnih konvencija o socijalnim i radničkim pravima u domenu obezbeđivanja socijalne uključenosti

	radova koji su predmet ugovora.		
smanjenje siromaštva socijalno isključenih lica:	- kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) definisan kao zahtev ka ponuđačima da se kao podugovarači ili dobavljači u lancu nabavke angažuju socijalna preduzeća koja se bave radnom integracijom i zapošljavanjem socijalno isključenih lica u riziku od siromaštva, koja doprinose finalizaciji proizvodnog procesa, procesa pružanja usluga ili izvođenja radova koji su predmet ugovora.	- kriterijum za izbor definisan kao socijalni zahtev ka ponuđačima da dostave dokaze o uspešnom izvršenju prethodnog ugovora koji je uključivao slične socijalne zahteve.	- sadrži u celosti ili određene odredbe Međunarodnih konvencija o socijalnim i radničkim pravima u domenu obezbeđivanja socijalne uključenosti
obezbeđivanje pristupačnosti proizvoda, usluga i radova licima sa invaliditetom ili prema kriterijumu „dizajna za sve“:	- kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) definisan kao zahtev ka ponuđačima da se obezbedi distribucija proizvoda i/ili usluga proizvedenih i pruženih na temelju principa pristupačnosti, naročito licima u nepovoljnom položaju. *Na ovaj način može se obezbediti veća vrednost upotrebe zahteva pristupačnosti u socijalnom kriterijumu kvaliteta, u odnosu na samo definisan zahtev pristupačnosti u tehničkim specifikacijama.	- kriterijum za izbor definisan kao zahtev ka ponuđačima da dostave dokaze o tehničkom kapacitetu za praćenje obezbeđivanja principa pristupačnosti i dizajna za sve u celokupnom lancu nabavke, uključujući sisteme upravljanja i provere partnerstava sa drugim organizacijama u lancu nabavke.	- sadrži u celosti ili određene odredbe Međunarodnih konvencija o socijalnim i radničkim pravima u domenu obezbeđivanja pristupačnosti ili sadrži u celosti ili određene odredbe Zakona o zabrani diskriminacije
podrška razvoju sektora aktera socijalne i solidarne ekonomije (u prvom redu socijalnih preduzeća koja se bave socijalnom inkluzijom):	- kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) definisan kao zahtev ka ponuđačima da se kao podugovarači ili dobavljači u lancu nabavke angažuju socijalna preduzeća koja se bave socijalnom inkluzijom marginalizovanih i osetljivih grupa, koja doprinose finalizaciji proizvodnog procesa, procesa pružanja usluga	- kriterijum za izbor definisan kao socijalni zahtev ka ponuđačima da dostave dokaze o uspešnom izvršenju prethodnog ugovora koji je uključivao slične socijalne zahteve.	

	ili izvođenja radova koji su predmet ugovora.		
mogućnosti za profesionalnu edukaciju i prekvalifikaciju za sva lica u nepovoljnom položaju:	- kriterijum za dodelu definisan kao zahtev ka ponuđačima da realizuju program edukacije i prekvalifikacije lica u nepovoljnom položaju (zatvorenika, nacionalnih manjina, višestrukodiskriminiranih žena, lica sa invaliditetom i sl.) za poslove u vezi sa proizvodnim procesom ili procesom pružanja usluga i izvođenja radova koji su predmet ugovora.	- kriterijum za izbor definisan kao zahtev ka ponuđačima da dostave dokaz o posebnom iskustvu i stručnom znanju realizaciju programa edukacije i prekvalifikacije lica u nepovoljnom položaju, a u vezi sa procesima proizvodnje, pružanja usluga ili izvođenja radova koji su predmet ugovora.	- sadrži u celosti ili određene odredbe Međunarodnih konvencija o socijalnim i radničkim pravima u domenu obezbeđivanja pristupačnosti ili sadrži u celosti ili određene odredbe Zakona o zabrani diskriminacije

*Podsticanje rodne ravnopravnosti kroz javne nabavke

CILJ:	KRITERIJUM ZA DODELU:	KRITERIJUM ZA IZBOR:	SOCIJALNE KLAUZULE:
olakšavanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života	- kriterijum za dodelu definisan kao zahtev ka ponuđačima da dostave plan programa uspostavljanja ravnoteže između poslovnog i privatnog života i mera za obezbeđenje fleksibilnih radnih sati za zaposlene roditelje angažovane u proizvodnom procesu ili procesu pružanja usluga i izvođenja radova koji su predmet ugovora.	- kriterijum za izbor definisan kao socijalni zahtev ka ponuđačima da dostave dokaz o iskustvu u uspostavljanju ravnoteže između poslovnog i privatnog života u radnoj praksi u procesima proizvodnje ili pružanja usluga ili izvođenja radova koji su predmet ugovora.	- sadrži u celosti ili određene odredbe Međunarodnih konvencija o socijalnim i radničkim pravima u domenu obezbeđivanja rodne ravnopravnosti i ravnopravnosti polova ili sadrži u celosti ili određene odredbe Zakona o zabrani diskriminacije u domenu polne diskriminacije.
smanjenje segregacije u sektorima i zanimanjima	- kriterijum za dodelu definisan kao zahtev ka ponuđačima da zaposle određeni broj žena iz kategorije teže zapošljivih na onim radnim mestima koji su tradicionalno muški zasnovani na kapacitetu za akumulaciju moći odlučivanja za potrebe angažovanja u proizvodnom procesu ili procesu pružanja usluga i izvođenja radova koji su predmet ugovora.	- kriterijum za izbor definisan kao socijalni zahtev ka ponuđačima da dostave dokaze o uspešnom izvršenju prethodnog ugovora koji je uključivao slične socijalne zahteve.	- sadrži u celosti ili određene odredbe Međunarodnih konvencija o socijalnim i radničkim pravima u domenu obezbeđivanja rodne ravnopravnosti i ravnopravnosti polova ili sadrži u celosti ili određene odredbe Zakona o zabrani diskriminacije u domenu polne diskriminacije.
osiguravanje jednakog postupanja na radnom mestu	- kriterijum za dodelu definisan kao zahtev ka ponuđačima da realizuju program edukacije zaposlenih o rodnoj ravnopravnosti u poslovnim kolektivima među onim	- kriterijum za izbor definisan kao zahtev ka ponuđačima da dostave dokaz o posebnom iskustvu i stručnom znanju za rešavanje problema nejednakog postupanja	- sadrži u celosti ili određene odredbe Međunarodnih konvencija o socijalnim i radničkim pravima u domenu obezbeđivanja rodne ravnopravnosti i ravnopravnosti polova ili

	zaposlenima angažovanim u proizvodnom procesu ili procesu pružanja usluga i izvođenja radova koji su predmet ugovora.	muškaraca i žena na radnom mestu, koje je u vezi sa procesima proizvodnje, pružanja usluga ili izvođenja radova koji su predmet ugovora.	sadrži u celosti ili određene odredbe Zakona o zabrani diskriminacije u domenu polne diskriminacije.
nediskriminacija u postupku zapošljavanja	- kriterijum za dodelu definisan kao zahtev ka ponuđačima da dostave plan zapošljavanja i kriterijume ocene nediskriminatornog pristupa za zapošljavanje lica angažovanih u proizvodnom procesu ili procesu pružanja usluga i izvođenja radova koji su predmet ugovora.	- kriterijum za izbor definisan kao zahtev ka ponuđačima da dostave dokaz o posebnom iskustvu i stručnom znanju za realizaciju postupka zapošljavanja u skladu sa principom nediskriminacije na osnovu pola, za ona ona radna mesta koja su u vezi sa procesima proizvodnje, pružanja usluga ili obavljanja radova koji su predmet ugovora.	- sadrži u celosti ili određene odredbe Međunarodnih konvencija o socijalnim i radničkim pravima u domenu obezbeđivanja rodne ravnopravnosti i ravnopravnosti polova ili sadrži u celosti ili određene odredbe Zakona o zabrani diskriminacije u domenu polne diskriminacije.
jednako postupanje prema ženama i muškarcima u obezbeđivanju plate za rad jednake vrednosti i podsticanja rodne ravnopravnosti	- kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) definisan kao zahtev ka ponuđačima da se dostave informacije o jednakim zaradama za jednaku vrstu posla i jednak učinak muškaraca i žena angažovanih u proizvodnom procesu ili procesu pružanja usluga i izvođenja radova koji su predmet ugovora.	- kriterijum za izbor definisan kao zahtev ka ponuđačima da dostave dokaze o tehničkom kapacitetu za praćenje prakse odgovornih jednakog postupanja prema ženama i muškarcima u kontekstu jednake plate za rad jednake vrednosti u celokupnom lancu nabavke, uključujući sisteme upravljanja i provere partnerstava sa drugim organizacijama u lancu nabavke.	- sadrži u celosti ili određene odredbe Međunarodnih konvencija o socijalnim i radničkim pravima u domenu obezbeđivanja rodne ravnopravnosti i ravnopravnosti polova ili sadrži u celosti ili određene odredbe Zakona o zabrani diskriminacije u domenu polne diskriminacije.
podrška razvoju sektora aktera socijalne i solidarne ekonomije (ženskih socijalnih preduzeća u prvom redu).	- kriterijum za dodelu (socijalni kriterijum kvaliteta) definisan kao zahtev ka ponuđačima da se kao podugovarači ili dobavljači u lancu nabavke angažuju ženska preduzeća (preduzeća u vlasništvu žena ili u kojima rade isključivo žene (ženske zadruge)), koja doprinose finalizaciji proizvodnog procesa, procesa pružanja usluga ili izvođenja radova koji su predmet ugovora.	- kriterijum za izbor definisan kao zahtev ka ponuđačima da dostave dokaze o uspešnom izvršenju prethodnog ugovora koji je uključivao slične socijalne zahteve.	

3.3. Integrisanje socijalnih elemenata u javne nabavke – priprema

Za obezbeđenje kvaliteta rezultata javnih nabavki sa socijalnim elementima od velikog su značaja pripremne aktivnosti pre započinjanja postupka javne nabavke oličene u utvrđivanju potreba za javnim nabavkama, analizi tržišta i donošenju odluka o vrsti ugovora, izboru postupka i pravnog režima.

Priprema javnih nabavki svakako nalaže da se pre započinjanja postupka javne nabavke utvrđuje potreba za javnim nabavkama u skladu sa planom javnih nabavki i vrši analiza tržišta

ponuđača. Javne nabavke sa socijalnim elementima ipak zahtevaju da se šire pristupa planiranju javnih nabavki i postupka, u cilju obezbeđivanja i socijalnih rezultata, pored ekonomskih. Dakle, potrebe javnih nabavki ne definišu se samo u skladu sa planom javnih nabavki, već i dodatnim informacijama koje mogu dati krajnji korisnici, dok analiza tržišta ne podrazumeva samo identifikovanje ponuda i cenovnih opsega, već i kapaciteta ponuđača da susretu društveni cilj definisan u nabavkama. Na kraju, tip ugovora, vrsta postupka i pravnog režima zavisi od rezultata procena potreba i analize tržišta zasnovanih na socijalnim aspektima.

Na osnovu praktičnih primera uspešne realizacije javnih nabavki sa socijalnim elementima u EU³⁶, utvrđene su osnovne smernice u procesu pripreme za pokretanje postupka javne nabavke sa socijalnim elementom:

Korak 1: Procena potreba javnih nabavki sa socijalnim elementima

Procena stvarnih potreba za proizvodima, uslugama i radovima vrši se u skladu sa planom javnih nabavki, ali za integrisanje socijalnih elementa važne su dodatne procene koje se odnose na društveni učinak nabavke konkretnih proizvoda, usluga ili radova na krajnje korisnike. Ovakvom vrstom savetovanja moguće je utvrditi socijalne elemente i kreirati postupak javne nabavke tako da se osiguraju željeni rezultati. Ukoliko je planirana nabavka određenih proizvoda čiji krajnji korisnici nisu istovremeno i kupci, važno je proceniti potencijal za ostvarenje dodatnog uticaja na krajnje korisnike kupovinom tog proizvoda. Ukoliko se na primer, vrši nabavka bolničkih kreveta, važno je uzeti u obzir informacije koje se mogu dobiti pacijenata ili zaposlenih, koje mogu pomoći formulisanje tehničkih specifikacija tako da proizvod bude pristupačan ili u skladu sa „dizajnom za sve“. U okviru procene potreba vrše se sledeći postupci:

- 1.1. Kreiranje upitnika ili ankete namenjene krajnjim korisnicima proizvoda, usluga ili radova. Cilj upitnika je definisanje preferencija krajnjih korisnika;
- 1.2. Analiza odgovora krajnjih korisnika i definisanje veze sa načelno definisanim društvenim ciljem konkretne javne nabavke. Cilj je načelno definisanje odgovora ovakve nabavke na predviđeni društveni cilj;
- 1.3. Sazivanje konsultativnog sastanka svih ključnih strana u organizaciji naručioca (sektor za javne nabavke, sektor za socijalna pitanja, sektor za razvoj i sl.). Cilj je krajnja provera legitimiteta i izvodljivosti socijalnih zahteva javne nabavke, te osmišljavanje najboljeg pristupa određenju vrste ugovora, postupka i pravnog režima.

Procena potreba javne nabavke kroz savetovanje sa krajnjim korisnicima treba da rezultira u sastavljanju jednostavne **izjave o potrebama** koja u daljem pripremnom procesu služi za izradu modela javne nabavke i davanje daljih informacija u okviru analize tržišta i savetovanja sa ponuđačima.

Korak 2: Analiza tržišta ponuđača

Na nivou EU, analiza tržišta u kontekstu kreiranja javne nabavke sa socijalnim elementom podrazumeva “proveru tržišta od strane naručioca u cilju pripreme nabavke i informisanja ekonomskih subjekata o svojim planovima i zahtevima u vezi sa nabavkom”³⁷. Savetovanje

³⁶ [Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement \(2nd edition\)](#) – EU Comission, 2021.

³⁷ [Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement \(2nd edition\)](#) – EU Comission, 2021.

sa ponuđačima nakon utvrđivanja potreba javne nabavke u domenu socijalnih aspekata, ima ključan značaj iz razloga provere da li, u kom obimu i na koji način ponuđači mogu odgovoriti na društvene zahteve javne nabavke, kao i iz razloga prikupljanja informacija za dalje oblikovanje postupka (tipovi ugovora, postupka, kriterijumi i sl.). Dodatna korist od savetovanja sa ponuđačima nalazi se u izgradnji kapaciteta na tržištu za zadovoljavanje društvenih zahteva, kao i podsticanju komercijalnih i socijalnih preduzeća na saradnju u cilju susretanja društvenih zahteva javne nabavke.

2.1. Formulisanje pitanja i tema: Na osnovu izjave o potrebama u daljem koraku je potrebno formulirati pitanja i teme ka ponuđačima u okviru analiza tržišta. U ovoj formulaciji pomaže razmatranje sledećih pitanja: Da li je tržište dovoljno razvijeno da ispuni društvene zahteve? Da li su postojeći ponuđači sposobni da ispune društvene potrebe ili postoje novi ponuđači socijalnih inovacija koji ulaze na tržište? Hoće li tržište tehnički moći ispuniti socijalne zahteve (da li su ponuđači sposobni da integrišu zahteve u svom lancu nabavke i prema ponuđačima i podugovaračima i kako će to pratiti)? Koliki broj ponuđača može pružiti ono što je potrebno? Mogu li socijalni zahtevi doprineti povezivanju komercijalnih i socijalnih ponuđača i ponuđača?

Pitanja zavise u dobroj meri od definisanog društvenog cilja javne nabavke, kao i procene potreba konkretne javne nabavke.

2.2. Objavljivanje informacija i poziva na konsultacije za ponuđače : Objavljivanje informacija o potrebama javne nabavke na transparentan način uz poštovanje načela jednakosti ponuđača i pažljivog izbora pristupa objavljivanja informacija tako da se ne utiče na dalji tok postupka važan je segment u analizi tržišta. Objavljivanje informacija o planiranju javne nabavke sa socijalnim elementom u cilju informisanja ponuđača , ne stvara nikakvu obavezu pokretanja postupka i dodele ugovora, ali sadrži informacije koje su važne ponuđačima da razmotre svoje kapacitete, mogućnosti odgovora na zahteve i potencijal za saradnju sa drugim tržišnim akterima. Objavljivanje informacija o planiranoj nabavci sa socijalnim elementom može sadržati i poziv za konsultacije sa ponuđačima u cilju dobijanja povratnih informacija o formulisanom socijalnom zahtevu i drugim elementima potreba u javnoj nabavci. Povratne informacije pomoći će daljem razvoju postupka tako što će uputiti na najefikasniju vrstu ugovora, tipove postupka, rokove i druge specifičnosti konkretnog modela javne nabavke.

2.3. Savetovanje sa ponuđačima : Načini organizovanja komunikacije sa ponuđačima u okviru analize tržišta zavisi od raspoloživih resursa i vremena. Ipak treba imati u vidu obavezu vođenja računa o načelu transparentnosti i jednakosti, te da se pri izboru bilo koje metode vodi računa da se ne daju informacije ili ne vrši komunikacija na način koji rezultira u davanju prednosti nekom od ponuđača i remeti tržišna utakmica. Cilj direktne komunikacije sa ponuđačima predstavljaju povratne informacije o kapacitetima za susretanje planiranih socijalnih zahteva, te o drugim aspektima koji se tiču rokova, tipa ugovora koji je adekvatan za ispunjenje navedenih socijalnih zahteva i slično. Direktna komunikacija sa ponuđačima može se realizovati kroz **upitnike**, kao korisnu i relativno brzu metodologiju za prikupljanje informacija i analizu. I u okviru same analize podataka dobijenih iz upitnika, važno je voditi računa da se u jednakoj meri uzimaju u obzir odgovori svih ponuđača, te da ukupno doprinose oblikovanju postupka javne nabavke u cilju ostvarenja socijalnih zahteva. Direktna komunikacija se može realizovati i kroz **javni sastanak**, koji služi detaljnijoj obradi tema koje doprinose daljem razvoju modela javne nabavke, ali i susretu i upoznavanju naručioca sa proizvodima i uslugama ponuđača, modelima realizacije društveno

odgovornog poslovanja, iskustvu u saradnji komercijalnih i socijalnih preduzeća, kapacitetima za realizaciju i slično. Na kraju, i sami ponuđači mogu saznati više o prilikama za sklapanje ugovora i upoznati se sa politikama i postupcima javne nabavke. Sastanci su posebno važni kada domen socijalnih zahteva obuhvata u celosti ili delimično i zahtev ka razvoju socijalnih inovacija, jer predstavlja priliku za razmatranje različitih rešnja i pristupa, te promociju socijalnih inovacija.

Korak 3: Određivanje vrste ugovora o javnoj nabavci:

Postupak određenja vrste ugovora o javnoj nabavci prvi je korak nakon utvrđivanja predmeta nabavke i postupka, u pripremi konkretne javne nabavke, s tim da je potrebno imati u vidu da dodatna procena potrebe i analiza tržišta značajno doprinose adekvatnom razvoju postupka javnih nabavki sa socijalnim elementom. U slučaju da se određenje vrste ugovora realizuje nakon procene potreba i analize tržišta, postoji više proverenih informacija koje doprinose određenju veličine i trajanja ugovora, kao i mogućnosti za podelu ugovora u grupe³⁸, te na kraju izbor između okvirnog sporazuma ili ugovora.

U ovom koraku važno je na osnovu prethodnih informacija zaključiti koja veličina nabavke je u pitanju (nabavka velike ili male vrednosti) i da li je taj izbor adekvatan, tj. obezbediti da u startu na poziv mogu odgovoriti i mala i srednja preduzeća, kao i socijalna preduzeća. Manji ugovori mogu olakšati pristup onim akterima koji već svojim poslovanjem stvaraju određeni pozitivni društveni uticaj, kao i podela ugovora u grupe, što može podstaći i kreiranje novih partnerstava između ponuđača. Trajanje ugovora takođe je važan segment u određenju ugovora o javnoj nabavci sa socijalnim elementom. Kratki rokovi najčešće ne idu u susret ostvarivanju društvenih rezultata, budući da je za njih potrebno svakako više vremena od same proizvodnje proizvoda, pružanja usluga ili obavljanja radova. Potrebno je uzeti u obzir i vreme koje se mora izdvojiti za merenje i procenu rezultata društvenog učinka. Na kraju, ako je trajanje ugovora prekratko, takođe može negativno uticati na kvalitet i kontinuitet usluga, te stvoriti negativan uticaj na korisnike, ukoliko su usluge predmet nabavke.

Pri izboru vrste ugovora, važno je imati na umu i da okvirni sporazumi mogu doprineti efikasnosti postizanja društvenih rezultata kroz javne nabavke. Okvirni sporazum omogućava dodelu više ugovora bez ponavljanja celog postupka javne nabavke i u ovom kontekstu omogućava veću fleksibilnost i podsticaj ponuđačima da kreiraju rešenja sa većim društvenim ishodom.

Korak 4: Određivanje postupka javne nabavke:

Postupak određenja tipa postupka javne nabavke takođe je korak u pripremi koji se nezavisno može realizovati u odnosu na dodatnu procenu potreba i analizu tržišta u kontekstu pripreme javne nabavke sa socijalnim elementom. Ipak, analiza tržišta i procena kapaciteta ponuđača da izađu u susret socijalnim zahtevima značajno može uticati na oblikovanje samog postupka javne nabavke. Zakon o javnim nabavkama RS prepoznaje sledeće postupke: 1) otvoreni postupak; 2) restriktivni postupak; 3) konkurentni postupak sa pregovaranjem; 4) konkurentni dijalog; 5) pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva; 6) partnerstvo za inovacije i 7) pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva. Vodeći računa o odredbama i

³⁸ [Zakon o javnim nabavkama \("Sl. Glasnik RS", br. 91/2019\)](#) – Službeni glasnik, Republika Srbija, 2019. - Kod nas je to podela ugovora na partije.

ograničenjima u Zakonu, suštinski se **socijalni elementi mogu integrisati u svaki od navedenih postupka i ugovorom koji proističe iz svakog navedenog postupka se mogu ostvariti društveni rezultati**. Korisnost prethodnih koraka (dodatna procena potreba i analiza tržišta ponuđača) značajno mogu pomoći u izboru postupka javne nabavke. Analiza tržišta ponuđača može pomoći da se razume nivo razvijenosti tržišta u pogledu socijalnih inovacija, kao i kapaciteti ponuđača da ispune socijalne zahteve. U tom slučaju, naručiocu mogu otkloniti strah da će socijalni kriterijumi u pozivu demotivirati ponuđače da se jave, usled složenosti zahteva, te da dobijene ponude neće zadovoljiti definisani cilj javne nabavke. Dodatno rešenje ovog izazova, nalazi se u izboru fleksibilnih postupaka, tj. postupaka u okviru kojih se vrši pregovaranje ili dijalog. Na izbor postupka utiče veličina tržišta koji posluje na društveno odgovoran način, kao i poseban predmet, opseg i složenost predviđenog postupka javne nabavke. Kako u Srbiji ne postoji prethodno iskustvo u realizaciji javnih nabavki sa socijalnim elementom, važno je poslužiti se iskustvom EU i smernicama³⁹ koje su izrađene iz prakse:

- **Otvoreni postupak:** Ako je u pitanju standardni i jednostavni postupak, a mali broj ponuđača može odgovoriti na poziv, otvoreni postupak može biti najefikasniji;

- **Restriktivni postupak:** Ako je u pitanju nabavka proizvoda, usluga i radova koja zahteva veće finansijske i tehničke kapacitete, a postoji već broj ponuđača koji mogu da odgovore na poziv, restriktivni postupak može biti najefikasniji, zato što se realizuje u dve faze. U prvoj fazi svi zainteresovani podnose prijavu učešća, a samo kandidati kojima se nakon pregleda prijava prizna kvalifikacija, se pozivaju u drugoj fazi da podnesu ponude;

- **Konkurentni postupak sa pregovaranjem i konkurentni dijalog:** Ukoliko je područje primene ugovora složenije i nije moguće najpreciznije utvrditi tehničke specifikacije ili je reč o inovacijama, konkurentni postupak sa pregovaranjem ili konkurentni dijalog mogu biti najbolje rešenje, jer omogućavaju fleksibilnost i korišćenje povratnih informacija od ponuđača u okviru samog postupka. U konkurentnom postupku uz pregovore, moguće je pregovarati i o načinima postizanja predviđenih socijalnih zahteva, kao i o mehanizmima za praćenje i merenje rezultata. Konkurentni dijalog sa druge strane nudi još više fleksibilnosti kada je reč o socijalnim zahtevima koji proističu iz složenih socijalnih problema i neophodno je razviti složenije mehanizme ostvarivanja društvenog uticaja. U slučaju konkurentnog dijaloga, jedini kriterijum za dodelu ugovora je odnos cene i kvaliteta. Oba postupka takođe su adekvatna ukoliko se na zahteve ne može odgovoriti bez prilagođavanja ponuda koje nude lako dostupna rešenja.

- **Partnerstvo za inovacije:** Ukoliko je reč o socijalnim zahtevima koje se odnose na potpuno nove proizvode, usluge ili radove, postupak partnerstva za inovacije je najefikasniji. Dodatno, ova vrsta postupka može podstaći razvoj socijalnih inovacija na tržištu, te povećanje i multiplikovanje socijalnih rezultata javne nabavke. Treba imati u vidu da je u slučaju partnerstva za inovacije, kao i u slučaju konkurentnog dijaloga, odnos cene i kvaliteta jedini kriterijum za dodelu ugovora.

Postupci u okviru rezervisanih javnih nabavki i nabavki društvenih usluga i drugih posebnih usluga, takođe se mogu odrediti prema navedenim koracima. Olakšavajuća okolnost za naručioce u okviru posebnih pravnih režima jeste pojednostavljena procedura i mogućnost

³⁹ [Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement \(2nd edition\)](#) – EU Commission, 2021.

lakše integracije socijalnih elemenata. Ipak, kako razvoj prakse javnih nabavki sa socijalnim elementom u Srbiji tek predstoji, važno je insistirati na doslednom preduzimanju svih koraka u pripremi postupka javne nabavke, a naročito savetovanje sa krajnjim korisnicima i ponuđačima.

3.4. Integrisanje socijalnih elemenata u javne nabavke – postupak javne nabavke

Na temelju pripreme za postupak javne nabavke, u okviru kojih procena rizika, definisanje ciljeva i konsultacije sa stejkholderima imaju ključnu ulogu, imaju mogućnost izbora različitih pristupa i tehnika za kreiranje postupka javne nabavke u skladu sa zakonskim odredbama koji se tiču postupaka. Ipak, javni naručioc i imaju mogućnost da uključe socijalne elemente u različitim segmentima postupka, kao i da kreiraju kombinaciju kriterijuma u domenu izbora, isključena ili dodele.

Novi Zakon o javnim nabavkama otvorio je prostor za uključivanje socijalnih elemenata u različitim segmentima postupka, ali je predmet ove analize uključivanje socijalnih kriterijuma kao kriterijuma kvaliteta u okviru dodele ugovora (MEAT – ekonomski najpovoljnija ponuda), čemu ćemo posebno posvetiti pažnju. Ipak, treba imati u vidu da praksa u realizaciji javnih nabavki sa socijalnim elementima EU ukazuje da je koherentni i sveobuhvatni pristup najefikasniji u realizaciji socijalnih ciljeva putem javnih nabavki, te da on podrazumeva kombinovanje socijalnih zahteva u svim segmentima postupka nakon definisanja predmeta.

Opšta pravila koja moraju važiti pri utvrđivanju postupka javne nabavke i integrisanja socijalnih zahteva u različitim segmentima jeste da: socijalni zahtevi moraju biti u skladu sa predmetom nabavke, te da se moraju poštovati načela transparentnosti i jednakosti.

Segment 1: Definisanje predmeta i utvrđivanje relevantnih pravila:

Predmet nabavke odnosi se na konkretan kratak opis dobara, usluga ili radova koje javni naručilac poručuje. Za predmet nabavki koje su iznad evropskih pravoga, postoji **opšti rečnik javnih nabavki (CPV)** koji pod šiframa prikazuje predmete nabavki, usled standardizacije. Standardizacija kroz CPV sistem omogućava efikasnije objavljivanje i prijavljivanje na pozive za javne nabavke, te ukazuje na pravni režim koji se može primenjivati. Dakle u okviru samog definisanja predmeta, ne postoji prostor za integrisanje socijalnih zahteva, usled standardizacije i opreznosti da definisani predmet ne ugrozi načelo jednakog tretmana svih ponuđača. Ipak, posebni pravni režimi poput rezervisanih javnih nabavki i nabavki društvenih usluga i drugih posebnih usluga same po sebi predstavljaju model javne nabavke sa socijalnim elementima. Rezervisane javne nabavke namenjene su ponuđačima koji su preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, te socijalnih preduzeća koja se bave socijalnom inkluzijom i zapošljavanjem. Sa druge strane, društvene i posebne usluge potpadaju u javne nabavke ispod evropskih pragova primene Zakona i predstavljaju „blaži“ ili „fleksibilniji“ režim u okviru kojeg se lakše mogu integrisati socijalni elementi.

Na kraju, opšte pravilo je da definisan predmet javne nabavke bude glavni parametar u odnosu na koji se procenjuje koji kriterijumi su dozvoljeni u javnim nabavkama, a koji mogu ograničiti načela i narušiti opšta pravila o javnim nabavkama. Iz navedenog razloga odlučivanje o

predmetu ugovora ključno je za utvrđivanje mogućnosti kreiranja javne nabavke sa socijalnim elementima.

Primeri iz vodiča EU ukazuju na to kako praktično izgleda povezanost predmeta nabavke i mogućih socijalnih elemenata u daljem postupku:

- **Nabavka bolničkih uniformi:** Moguće je definisati kriterijum za izbor koji se zasniva na osiguravanju etičkih radnih praksi u celom lancu nabavke; Takođe je moguće definisati kriterijum za dodelu koji uključuje oznake treće strane kojima se potvrđuje etička proizvodnja; Na kraju u domenu tehničkih specifikacija, moguće je zahtevati obezbeđivanje pristupačnosti i uključivanje osoba sa invaliditetom. - **Socijalne usluge za ranjive grupe mladih:** Ugovor može biti rezervisan za socijalna preduzeća koja se bave socijalnim uključivanjem mladih kroz pružanje socijalnih usluga; Takođe kriterijum za dodelu koji se u segmentu kvaliteta odnosi na socijalnu uključenost.

- **Javno-privatno partnerstvo za razvoj urbanog područja, uključujući socijalno stanovanje i usluge u zajednici:** Kriterijum za izbor može sadržati zahtev za prethodnim iskustvom u realizaciji projekata na socijalno inkluzivan način; Tehničke specifikacije moraju uključivati kriterijume pristupačnosti za sve zgrade, javne prostore i sadržaje.

Svi prethodno navedeni primeri ukazuju na logiku uključivanja socijalnih zahteva koji moraju biti u skladu sa predmetom ugovora. Dakle, suština povezanosti socijalnih zahteva i predmeta ugovora jeste u formulisanju zahteva u skladu sa procesom proizvodnje, pružanja usluga ili izvođenja radova, kao i krajnjim rezultatima isključivog predmeta nabavke. Nije moguće zahtevati od ponuđača da zapošljavaju radnike u nepovoljnom položaju u svim svojim delatnostima, već samo u delatnosti čiji krajnji rezultat su proizvodi, usluge i radovi koji su predmet ugovora.

Ovo je posebno značajno kada se razmatra pitanje da li izbor kompanije koja ima razvijenu praksu društveno odgovornog poslovanja predstavlja društveno odgovornu javnu nabavku. Odgovor je delimično negativan – opšta praksa društveno odgovornog poslovanja nije dovoljan kriterijum za izbor ili dodelu. Ipak, ukoliko konkretan ponuđač posluje na društveno odgovoran način u procesu proizvodnje konkretnog proizvoda koji je predmet nabavke, odgovor može biti pozitivan. Da bi u potpunosti odgovor bio pozitivan, ponuđač mora dokazati da baš u tom procesu proizvodnje predmetnog dobra, posluje na društveno odgovoran način koji odgovara na zahteve naručioca. Drugačije je tumačenje izbora socijalnih preduzeća u domenu rezervisanih javnih nabavki, ali to predstavlja poseban pravni režim. Sa druge strane, van pravnog režima rezervisanih javnih nabavki, ista pravila za društveno odgovorne kompanije, važe i za socijalna preduzeća.

Segment 2: Definisane tehničke specifikacije:

Tehničke specifikacije predstavljaju detaljnije zahteve povodom predmeta nabavke u domenu opisa proizvoda, usluga ili radova. Za razliku od definisanja predmeta nabavke, tehničke specifikacije predstavljaju segment u koji je moguće integrisati socijalne elemente, a naročito socijalni zahtev za pristupačnošću proizvoda, usluga ili radova licima sa invaliditetom ili zahtev za obezbeđivanje „dizajna za sve“. Ipak, tehničke specifikacije ukoliko su preambiciozno postavljene mogu ograničiti ponude na tržištu tako da poremete tržišnu utakmicu, čime bi javni naručioci suštinski prekršili načelo jednakosti u okviru javnih nabavki. Iz navedenog razloga, tehničke specifikacije treba vezivati za standardizovane oznake proizvoda, usluga i radova

koje se odnose na pristupačnost, ekološki aspekt i aspekt fer trgovine. Standardizovane oznake mogu biti vezane za domaće zakonodavstvo ili globalne standardizovane sisteme pristupačnosti, ekološke proizvodnje i pravedne trgovine. Veći prostor za integrisanje socijalnih elemenata koji nisu standardizovani odnosi se na nabavku usluga. Tehničke specifikacije usluga mogu sadržati zahteve koji se odnose na rezultate, te formulirati socijalni zahtev u specifikacijama koji se direktno odnosi na društveni uticaj koji nabavka može imati na krajnje korisnike usluga.

Opšte pravilo pri definisanju tehničkih specifikacija odnosi se na to da naručioci ponuđačima moraju omogućiti jednak pristup. Jednak pristup se može postići i osigurati izradom nacrtu specifikacija u okviru pripremnih aktivnosti i pre pokretanja postupka javne nabavke, te učiniti specifikacije predmetom analize tržišta i konsultacija sa ponuđačima. Povratne informacije mogu pomoći u obezbeđivanju da tehničke specifikacije budu u skladu sa predmetom ugovora, integrišu socijalne elemente tako da ne remete tržišnu utakmicu i doprinesu postizanju definisanog socijalnog cilja.

Segment 3: Uključivanje socijalnih klauzula u ugovore

Postoji zakonska obaveza obezbeđivanja poštovanja socijalnih i radničkih prava ponuđača koji učestvuju u javnim nabavkama. To naravno znači da postoji obaveza javnih naručilaca da u ugovoru navode klauzule koje se odnose na poštovanje socijalnih i radničkih prava (i ekološka klauzula). Socijalna i radnička prava definisana su domaćim zakonodavstvom, te predstavljaju direktnu obavezu za sve, ali i međunarodnim konvencijama. Novi Zakon o javnim nabavkama sadrži kao prilog spisak konvencija o socijalnim i radničkim pravima na koje postoji zakonska obaveza pozivanja u ugovorima o javnim nabavkama. Javni naručioci mogu otići korak dalje i kao socijalni zahtev definisati konkretne odredbe konvencija ili dokumenta nacionalnog prava za koje zahtevaju od ponuđača dokaze (dokaz o usklađenosti ili izjava ponuđača) da ih poštuju i primenjuju u svom delovanju i radu. Dalji korak može biti i zahtevanje od ponuđača da garantuju da će postupanje u okviru ugovora o javnoj nabavci u skladu sa socijalnom klauzulom biti obaveza kako ponuđača, tako i podugovarača i drugih aktera u lancu nabavke.

Situacija u kojoj postoji dokaz da ponuđač nije ispunio obaveze iz socijalnih klauzula može rezultirati u odbijanju ekonomski najpovoljnije ponude, isključivanju iz postupka javne nabavke i posezanju za zajedničkom odgovornošću ponuđača i podugovarača za svako nepoštovanje obaveza koje proističu iz socijalnog i radnog prava.

U ovom segmentu ne postoji strah ponuđača da bi se socijalnom klauzulom u ugovoru mogla poremetiti tržišna utakmica kršenjem načela jednakosti ponuđača. Glavni razlog je upravo to što je poštovanje socijalnih i radničkih prava pre svega zakonska obaveza svih aktera u javnim nabavkama.

Segment 4: Definisanje kriterijuma za izbor i isključenje:

Kriterijum za izbor usmeren je na utvrđivanje ponuđača koji su u najboljem položaju za ostvarivanje socijalnih zahteva iz postupka javne nabavke. Kriterijum za izbor može se definisati na temelju ekonomske i finansijske sposobnosti, tehničkih i ljudskih kapaciteta i iskustva u realizaciji određenih projekata i zahteva. Upravo oni mogu osigurati da se uz

poštovanje načela jednakosti, uključe i ponuđači koji su socijalna preduzeća u različitim pravnim formama, te obezbediti prostor za hibridne modele poslovanja, koji doprinose ostvarenju socijalnih zahteva iz javne nabavke. Ipak, i u ovom slučaju, kriterijum za izbor mora biti u skladu sa predmetom nabavke. To podrazumeva da se ne primenjuje opšti pristup, te da se od ponuđača ne zahteva iskustvo u realizaciji projekata društveno odgovornog poslovanja ili projekata socijalnih preduzeća usmerenih na proizvodnju dobara, usluga i radova koji su potpuno različiti ili preopšti u odnosu na predmet ugovora.

Primeri iz prakse i smernica EU mogu pomoći naručiocima da na praktičan način osmisle kriterijume u formi socijalnog elementa:

- kriterijum iskustva kojim se zahtevaju dokazi o posebnom iskustvu i stručnom znanju ponuđača u rešavanju socijalnih pitanja relevantnih za ugovor o javnoj nabavci (npr. pristupačnost, rodna ravnopravnost, socijalno uključivanje i sl.);
- kriterijum tehničkog kapaciteta za praćenje prakse odgovornih uslova rada u celokupnom lancu nabavke, uključujući sisteme upravljanja i provere partnerstva sa drugim organizacijama u lancu nabavke;
- kriterijum dokaza uspešnog izvršenja prethodnog ugovora koji je uključivao slične socijalne zahteve (zapošljavanje teže zapošljivih kategorija, mogućnost prekvalifikacija radnika i sl.).

Za dokazivanje susretanja kriterijuma za izbor, moguće je zahtevati od ponuđača propratnu dokumentaciju u bilo kom trenutku u postupku. Definisane kriterijuma za izbor zasebno se radi za svaki ugovor kako bi se obezbedila povezanost sa predmetom ugovora.

Sa druge strane **kriterijum za isključenje** predstavlja domen opšteg pravila i može važiti na nivou svih ugovora o javnim nabavkama koji se sklapaju. Kriterijum za isključenje odnosi se na negativne elemente zbog kojih se ne može odabrati ponuđač. U ovim kriterijumima se utvrđuju povrede prava, korporativne odgovornosti ili loši prethodni rezultati svakog ponuđača. Suštinski kriterijumi za isključenje se definišu na temelju dve kategorije osnove za isključenje: obavezujuća osnova – oni kriterijumi za isključenje koji se zakonski moraju primenjivati u svim javnim pozivima i diskreciona osnova – oni kriterijumi koje javni naručilac bira da li želi da primeni u javnoj nabavci.

Primer iz prakse EU slikovito predočava razliku. Sa jedne strane, obavezujući kriterijum za isključenje predstavlja sudskom ili upravnom odlukom dokazano nepoštovanje obaveza plaćanja poreza ili doprinosa socijalnog osiguranja od strane ponuđača. Sa druge strane, diskrecioni kriterijum za isključenje može se odnositi na ozbiljno lažno prikazivanje činjenica ili nemogućnost podnošenja propratne dokumentacije.

Kriterijum za isključenje može se odnositi i na nepoštovanje socijalne klauzule definisane u ugovoru koja se odnosi na poštovanje socijalnih i radničkih prava, uzeto na opšti način pozivanjem na celokupne zakone ili konvencije ili posebne odredbe zakona i konvencija.

Svi prethodno navedeni segmenti postupka javne nabavke mogu sadržati socijalne elemente, kako bi učinili sistem proaktivnijim za ispunjenje definisane socijalne cilja javne nabavke. Ipak, kriterijum za dodelu predstavlja najvažniji segment za razvoj javnih nabavki koje mogu ostvariti pozitivne društvene uticaje, jer se na najpraktičniji način mogu integrisati socijalni zahtevi u domenu kriterijuma kvaliteta. Iz navedenog razloga, naredni deo posvećujemo definisanju kriterijuma za dodelu ugovora u postupku javne nabavke.

3.5. Integrisanje socijalnih elemenata u javne nabavke – Definisane kriterijuma za dodelu ugovora

Prema novom Zakonu⁴⁰, usklađenom sa direktivama EU o javnim nabavkama, **ugovori se dodeljuju na temelju ekonomski najpovoljnije ponude (eng. most economically advantageous tender – MEAT)**. Ipak ovakav pristup omogućava naručiocima upotrebu širokog spektra kvalitativnih kriterijuma i kriterijuma koji se odnose na troškove. Socijalni elementi se najpraktičnije mogu integrisati u javne nabavke kroz kriterijum za dodelu u domenu kvalitativnih kriterijuma, o čemu svedoči i praksa EU.

EU primeri za definisane kriterijume za dodelu obuhvataju:

- **metodologiju za osiguravanje socijalne uključenosti** pri pružanju usluge. Od ponuđača se u ovom slučaju zahteva da se dostavi detaljan plan za dopiranje do svake ciljne grupe navedene u dokumentaciji o javnoj nabavci.
- **broj i kvalitet mogućnosti za profesionalno i stručno osposobljavanje** koje se pruža tokom izvršenja ugovora. Ponuđači moraju detaljno opisati pristup zapošljavanju i osposobljavanju, navesti primer specifikacije radnog mesta i programa za stručno osposobljavanje i slično.
- **sertifikate treće strane** da su proizvodi koji se isporučuju u okviru ugovora pod režimom fer trgovine i u skladu sa etičkim standardima.
- **mere za osiguranje rodne ravnopravnosti**. Od ponuđača se zahteva da se realizuju posebne mere za borbu protiv diskriminacije i za jačanje rodne ravnopravnosti (na primer, edukacija zaposlenih, režim poslovanja koji je adekvatan za održavanje ravnoteže poslovnog i privatnog života, fleksibilni rasporedi rada i sl.).
- **dodatni zahtevi za pristupačnost**. Od ponuđača se zahteva realizacija posebnih mera za povećanje pristupačnosti koji nadilaze zahteve uključene u tehničke specifikacije.

Prema Zakonu o javnim nabavkama Republike Srbije, u postupku javne nabavke naručilac dodeljuje ugovor ekonomski najpovoljnijoj ponudi koju određuje na osnovu **jednog od sledećih kriterijuma**:

- 1) cena ili
- 2) troškovi primene pristupa troškovne efikasnosti, kao što je trošak životnog ciklusa,
- 3) odnosa cene i kvaliteta, odnosno troška i kvaliteta koji se ocenjuje na osnovu kriterijuma, uključujući **kvalitativne**, ekološke i/ili **socijalne aspekte**, povezane sa predmetom ugovora o javnoj nabavci.

Za razvoj prakse javnih nabavki sa socijalnim elementom važno je istaći da u okviru kriterijuma kvaliteta, socijalni element predstavlja socijalni aspekt povezan sa predmetom ugovora, te da se posebno ponderiše i ocenjuje. Zakon dodatno pojašnjava šta sve uključuju **kriterijumi kvaliteta**:

- 1) kvalitet, uključujući tehničke odlike, estetske i funkcionalne karakteristike, dostupnost, rešenje za sve korisnike, socijalne, ekološke i inovativne karakteristike, trgovinu i uslove trgovine;

⁴⁰ [Zakon o javnim nabavkama \(br. 91/2019\)](#) – Službeni glasnik, Republika Srbija, 2019.

- 2) organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja kome je povereno izvršenje ugovora, kada kvalitet osoblja može da ima značajan uticaj na nivo uspešnosti izvršenja ugovora ili
- 3) uslugu nakon prodaje i tehničku pomoć, uslove isporuke, kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.

Naručilac može da odredi element cene ili troška u vidu unapred propisane cene ili troška, tako da se ostvaruje mogućnost utvrđivanja ekonomski najpovoljnije ponude na osnovu kriterijuma za kvalitet.

Kriterijumi za dodelu zasnovani na socijalnom kvalitetu, osmišljavaju se u svakoj konkretnoj javnoj nabavci, te je i mehanizam ponderisanja i ocene prilagođen svakoj konkretnoj javnoj nabavci. Ono što je opšte obavezno pravilo jeste da i kriterijumi socijalnog kvaliteta budu u skladu sa predmetom ugovora, te da pravila jednako važe za sve ponuđače kako se ne bi kršilo pravilo jednakosti i remetila tržišna utakmica. Dodatno, u dokumentaciji poziva za učešće u javnim nabavkama, moraju se unapred objaviti informacije ne samo o zahtevima, već i načinima ponderisanja i ocene, u skladu sa načelom transparentnosti. Kriterijumi moraju biti dovoljno jasni i konkretni tako da svi ponuđači mogu razumeti zahtev. Na kraju, kriterijumi moraju biti tako postavljeni da je moguće proveriti informacije koje dostavljaju ponuđači.

Ponderisanje socijalnih kriterijuma za dodelu

Zakon predviđa da je naručilac dužan da u dokumentaciji o nabavci odredi relativan značaj u ponderima za svaki kriterijuma za dodelu ugovora, a posebno navodi metodologiju za dodelu pondera za svaki kriterijum osim kada je kriterijum samo cena. Ponderi mogu da se izraze određivanjem raspona sa odgovarajućom maksimalnom razlikom, dok u slučaju da ponderisanje nije moguće, naručilac kriterijume za dodelu navodi prema opadajućem redosledu važnosti. Naručilac takođe određuje i rezervne kriterijume na osnovu kojih će dodeliti ugovor u situaciji kada postoje dve ili više ponuda koje su suštinski jednake nakon primene kriterijuma. Na kraju, pri ocenjivanju ponuda naručilac je dužan da primenjuje samo one kriterijume koji su sadržani u dokumentaciji i to na način kako su opisani i vrednovani.

Praksa realizacije javnih nabavki sa socijalnim elementom u EU ukazuje na širok spektar različitih načina ponderisanja i ocenjivanja socijalnih kriterijuma kvaliteta. Razlike u ponderisanju i ocenjivanju rezultat su specifičnosti koju svaka javna nabavka sa socijalnim elementom sadrži u kontekstu lokalne zajednice, potreba naručioca, politika koje sadrže socijalna pitanja i drugo.

Na nivou EU u kontekstu ponderisanja ne postoji najveći ili najmanji postotak bodova koji se mogu dodeliti socijalnim kriterijumima kvaliteta. Praksa nalaže da u okviru ugovora u kojima su socijalni rizici ili moguće socijalne koristi visoki, može se socijalni kriterijum kvaliteta izraziti velikim ponderom. To takođe zavisi od toga da li su drugi socijalni elementi integrisani u drugim segmentima postupka kao što su tehničke specifikacije i/ili kriterijumi za izbor.

U nastavku navodimo primere⁴¹ ponderisanja javnih nabavki sa socijalnim elementom:

⁴¹ [Making socially responsible public procurement work – 71 good practice cases](#) – EU Commission, 2020.

ZEMLJA:	TIP NABAVKE:	PREDMET NABAVKE:	ODNOS CENE I KVALITETA:	PONDERISANJE KRITERIJUMA KVALITETA:
Španija	Okvirni sporazum	Usluge čišćenja	Cena 51% pondera – Kvalitet 49% pondera	Kriterijum kvaliteta se generički ocenjavao sa maksimalnih 49 pondera a na osnovu Plana kvaliteta koji je javni naručilac zahtevao od ponuđača da dostave. Plan kvaliteta je sadržao: - mere bezbednosti i zdravlja na radu (do 10 pondera, s tim da je bilo moguće predložiti maksimalno dve aktivnosti koje su zasebno bile vredne do 5 poenta); - mere promovisanja jednakog tretmana i mogućnosti za žene i muškarce (do 10 pondera, raspodeljenih na do maksimalno 2 aktivnosti, vredne do 5 poena); Mere za unapređenje ravnoteže između posla i privatnog života (do 5 pondera, raspodeljenih na do maksimalno 2 aktivnosti vredno do 2.5 pondera); Procedure rešavanja incidenata (do 12 poendera, na osnovu izveštaja od 6 strana o proceduri); Metodologija za ocenjivanje kvaliteta usluge (do 12 pondera).
Mađarska	Okvirni sporazum	Usluge čišćenja	Cena 80% pondera – Kvalitet: 20% pondera	Kriterijum kvaliteta zadržao je tri podkriterijuma: - Dokaz o partnerskoj saradnji sa bilo kojom Romskom fondacijom koja brine o njihovom javnom interesu, koja je registrovana najmanje 3 godine – 5 pondera; Ponuđač je morao zaposliti radnike Rome koji su prijavljeni kao lica u nepovoljnom položaju, tokom trajanja ugovora – 7.5 pondera; Ponuđač je morao da obezbedi da broj zaposlenih Roma čini 8% ukupnog osoblja – 7.5 pondera.
Danska	Okvirni sporazum	Radovi na kanalizaciji: servis i održavanje	Cena 80% pondera – Kvalitet: 20% pondera	Kriterijum kvaliteta zasnivao se na dva podkriterijuma: - ekološki učinak (10% pondera) i mere zapošljavanja (10% pondera).
Belgija	Rezervisana nabavka	Hrana i catering	Cena: 70% pondera - Kvalitet: 30% pondera	Kriterijum kvaliteta zasnivao se na 3 podkriterijuma: - pouzdanosti predloženog izvora viškova povrća – 10% pondera; - kredibilitet predloženog procesa proizvodnje supe – 10% pondera; i - verodostojnost predloženog rasporeda isporuke proizvoda u skladišne prostore koje je odredio naručilac – 10% pondera.
Rumunija	Otvoren postupak sa pregovaranjem	Nabavka nameštaja	Cena 80% pondera – Kvalitet 20% pondera	Kriterijum kvaliteta zasnivao se na 2 podkriterijuma: - dodatna garancija proizvoda 10% pondera i vrednost predloženog društvenog projekta 10% pondera.
Poljska	Otvoren postupak sa pregovaranjem	Socijalne usluge	Cena 45% pondera – Kvalitet 55% pondera	Kriterijum kvaliteta zasnivao se na 2 podkriterijuma – kvalitet i kvantitet negovateljskog osoblja 45% pondera adekvatnost uslova rada za negovatelje – 10% pondera.
Finska	Okvirni sporazum	Nabavka ICT opreme	Cena 80% pondera – Kvalitet 20% pondera	Kriterijumi za dodelu koji se odnose na ekološku odgovornost (10% pondera) uključivali su neupotrebu štetnih materija, kao i upotrebu reciklirane ili biorazgradive

				plastike u plastičnim delovima i ambalaži. Što se tiče socijalnih kriterijuma (10% pondera), javni naručilac je ocenio transparentnost ponuđača u pogledu lokacija mesta završne montaže kao i uslova rada na lokacijama završne montaže; isplate plata i broj radnih sati (najviše 48 sati sedmično uključujući prekovremeni rad) verifikovani su nezavisnim revizorskim izveštajem treće strane.
--	--	--	--	--

U nastavku se nalaze dva primera formulisanja kriterijuma dodele zasnovanog na socijalnom kriterijumu kvaliteta:

Primer 1. Stvaranje prilika za zapošljavanje za radnike u nepovoljnom položaju: Od 100% pondera, 85% pondera čini cena, dok 15% pondera čini kriterijum kvaliteta. Kriterijum kvaliteta definiše se u kontekstu ponderisanja kao dodeljivanje maksimum 15% dostupnih pondera dodeljuje se ponudama na temelju količine i kvaliteta mogućnosti za zapošljavanje koje će biti dostupne radnicima u nepovoljnom položaju. Ti se bodovi dodeljuju na temelju posebnih planova ponuđača za zapošljavanje, osposobljavanje i zadržavanje radnika u nepovoljnom položaju;

Primer 2. Prehrambeni proizvodi sertifikovani kao oni koji ispunjavaju uslove poštene trgovine: Od 100% pondera, 90% pondera čini cena, dok 10% pondera čini kriterijum kvaliteta. Kriterijum kvaliteta definiše se u kontekstu ponderisanja kao dodeljivanje maksimum 10% dostupnih pondera ponudama koje uključuju jedan ili više proizvoda koje je sertifikovala organizacija Fairtrade International ili koji imaju jednako vrednu oznaku. Za potrebe upoređivanja ponuda biće uzeta u obzir vrednost i količina proizvoda sa sertifikatom koji će biti isporučeni u okviru ugovora.

Na kraju, najvažnije imati u vidu da iako su kriterijumi za dodelu najpraktičniji za uvođenje socijalnih elemenata u javne nabavke, najveća efikasnost u stvaranju socijalnih rezultata javnih nabavki, postiže se kombinovanjem kriterijuma za dodelu sa tehničkim specifikacijama, socijalnim klauzulama u ugovorima i kriterijumima za izbor ponuđača.

3.6. Integrisanje socijalnih elemenata u javne nabavke – realizacija javnih nabavki

Za sistem javnih nabavki u Srbiji, model javnih nabavki sa socijalnim elementom predstavlja novinu isključivo u segmentu integracije socijalnih zahteva u ugovore sa ponuđačima. Upravo postojeća praksa i iskustvo javnih naručilaca u realizaciji ugovora o javnim nabavkama u dobroj meri sasvim odgovara realizaciji javnih nabavki sa socijalnim elementima. Ipak, postavljanje temelja za razvoj nove prakse sasvim opravdano pokreće brojna pitanja u vezi sa realizacijom ovog modela javnih nabavki. Na osnovna pitanja u vezi sa realizacijom ugovora, dati su odgovori na osnovu smernica⁴² EU kreiranih prema iskustvu realizacije društveno odgovornih javnih nabavki.

Pitanje 1: Kako osigurati kvalitet realizacije ugovora?

⁴² [Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement \(2nd edition\)](#) – EU Commission, 2021.

Kako je praksa javnih nabavki sa socijalnim elementom tek u početnoj fazi razvoja u Srbiji, iskustva koja će se sticati u narednom periodu predstavljaju temelje za dalje osmišljavanje i unapređenje ovog modela javnih nabavki. Kvalitet realizacije, naročito u pogledu socijalnih rezultata koji predstavljaju dinamičnu kategoriju, nije moguće u potpunosti osigurati. Ipak, dobra priprema u toku postupka, komunikacija sa ponuđačima i koordinacija između različitih sektora javnog naručioca dobar su recept za izgradnju kvalitetne osnove za realizaciju javnih nabavki sa socijalnim elementima. Na iskustvu EU, dati su sledeće smernice kako je moguće doprineti osiguranju kvalitet realizacije ugovora:

Smernica 1.1. Definisane socijalnih klauzula u ugovoru - Upotreba standardnih uslova u ugovoru predstavlja izverziranu praksu javnih naručilaca, ali javne nabavke sa socijalnim elementom, zahtevaju osiguranje socijalnih zahteva i ugovornim klauzulama. Budući da se od ugovarača na osnovu socijalnih zahteva, često očekuje delovanje izvan okvira uobičajenog poslovanja, potrebno je osigurati takvo delovanje i samim ugovorom. Praksa i iskustvo EU nalaže da se socijalne klauzule definišu na što jasniji i precizniji način, bez naročitog fokusa na pravoj formulaciji, uz predviđanje sankcija i kazni za njihovo neizvršenje. Socijalne klauzule pored toga što predstavljaju obavezu ugovarača, mogu služiti i kao polazna tačka za ocenu realizacije ugovora o javnoj nabavci.

Smernica 1.2. Integrisanje socijalnih klauzula u Nacrt ugovora - Socijalne klauzule u ugovoru mogu se menjati do samog trenutka potpisivanja ugovora o javnoj nabavci. Dobar način da se osigura razumevanje, a zatim i poštovanje socijalnih klauzula u ugovoru, jeste njihovo definisanje u Nacrtu ugovora o javnoj nabavci i prilaganje ponuđačima na uvidu u okviru konkursne dokumentacije. Ponuđači mogu istaći komentare na socijalne klauzule u Nacrtu ugovora i dati korisne smernice o karakteru zahteva iz socijalnih klauzula, a zatim i mogućnosti za delovanje u skladu sa njima u toku trajanja ugovora. Ovakav pristup naručiocima daje sigurnost da su ponuđači dobro upoznati sa socijalnim klauzulama i predočava sposobnost ponuđača da na njih odgovori, što ukupno doprinosi osiguranju kvaliteta realizacije ugovora i postizanja socijalnih rezultata.

Smernica 1.3. Ocena odgovora ponuđača na socijalne klauzule u Nacrtu ugovora - Praksa realizacije javnih nabavki nalaže da se ne zahtevaju posebni odgovori od ponuđača u vezi sa prihvatanjem Nacrta ugovora o javnoj nabavci, ali ukoliko je reč o socijalnim klauzulama, ovakav postupak može biti od koristi za osiguranje kvaliteta. Zahtev za komentarima ponuđača na socijalne zahteve i ocena njihovih odgovora doprinosi proceni sposobnosti ponuđača, ali i planiranih podugovarača, što može ukazati i na sposobnost ponuđača da prati delovanje svojih podugovarača. Ovakav pristup omogućava da se u celini obezbedi primena socijalnih klauzula i tokom trajanja ugovora teži ostvarivanju socijalnih rezultata.

Smernica 1.4. Obezbeđivanje informisanost o socijalnim klauzulama i zahtevima svih osoba uključenih u realizaciju ugovora - Važno je obezbediti da sve osobe koje učestvuju u realizaciji ugovora o javnoj nabavci sa socijalnim elementima budu upoznate sa socijalnim zahtevima i socijalnim klauzulama. Socijalni zahtevi u ovakvom tipu javnih nabavki predstavljaju prioritet, sa aspekta rezultata i potrebno je uspostaviti mehanizam za redovno informisanje ili posebno informisanje onih lica koja su naknadno uključena u realizaciju ugovora o javnoj nabavci. Iskustvo EU takođe upućuje na korisnost opredeljenja jedne osobe za realizaciju ugovora o javnoj nabavci sa socijalnim elementom, koja će posebno delegirati vreme za efikasno nadziranje

usklađenosti realizacije sa socijalnim klauzulama. Kako takvo rešenje može biti skupo, moguće je uspostaviti tim koji se sastoji od predstavnika javnog naručioca i trećih strana koje su zainteresovane za ostvarivanje socijalnih rezultata, kao što su sindikati, udruženja, nevladine organizacije i korisnici. Takođe je posebno važno zahtevati od ugovarača da bude poznata odgovorna osoba sa njegove strane, te uključena u svu komunikaciju u vezi sa pregledom ugovora i praćenjem realizacije.

Pitanje 2: Kako pratiti realizaciju ugovora?

Pored standardne procedure praćenja realizacije ugovora, značajno je da javni naručilac predvidi sve moguće instrumente i alate za posebno praćenje usklađenosti realizacije ugovora u skladu sa socijalnim zahtevima. Kao što je prethodno navedeno, kreiranje tima koji mogu činiti predstavnici javnog naručioca i predstavnika trećih strana može pomoći praćenje realizacije bez dodatnih troškova i opterećenja. Ipak, važno je utvrditi osnovna pravila kako bi se praćenje realizacije sprovodilo adekvatnog:

Smernica 2.1. Odrediti model za praćenje realizacije ugovora - Odrediti odgovornost za praćenje realizacije ugovora među ugovaračima je prvi korak u utvrđivanju pravila efikasnog nadgledanja usklađenosti realizacije sa uslovima ugovora. U praksi su prisutna četiri glavna modela praćenja zasnovana na akteru koji je za praćenje odgovoran: a) praćenje od strane javnog naručioca – podrazumeva odgovornost javnog naručioca za praćenje usklađenosti sa socijalnim klauzulama i potencijalnu primenu sankcija za neusklađenost; b) praćenje od strane ugovarača – ugovarač je odgovoran za prikupljanje informacija i izveštavanje o njima u skladu sa socijalnim klauzulama; c) zajedničko praćenje od strane naručioca i ugovarača – podrazumeva je ugovarač odgovoran za prikupljanje i dostavljanje informacija, a javni naručilac preispituje ili proverava te informacije. Takođe, može i ugovarač biti odgovoran za praćenje nekih aspekata, a javni naručilac za druge; d) treća nezavisna strana – podrazumeva praćenje od strane revizora ili sličnog tela, koje je odgovorno za praćenje usklađenosti realizacije ugovora sa socijalnim klauzulama i dostavljanje izveštaja.

Smernica 2.2. Obezbeđivanje mehanizma za praćenje delovanja podugovarača - Ukoliko je ugovorom predviđeno podugovaranje, za javnog naručioca je od izrazitog značaja obezbeđivanje mehanizma za praćenje delovanja podugovarača. Za početak, javni naručilac može zahtevati od ponuđača da unapred navede imena, podatke za kontakt i pravne zastupnike svojih podugovarača ukoliko su poznati u tom trenutku. Ove informacije su vredan resurs u postupku provere i kontrole. Takođe, javni naručilac treba da osigura da je ugovarač preneo obaveze iz socijalnih uslova i klauzula na svoje podugovarače kroz potpisivanje podugovora. Korak dalje podrazumeva da se zahteva potpisivanje i dostavljanje izjave o usklađenosti delovanja ugovarača i podugovarača po pitanju socijalnih klauzula, naročito kada je socijalni zahtev u formi poštovanja socijalni i radničkih prava. Treba imati u vidu da odgovornost za kršenje socijalne klauzule može biti zajednička (i/ili solidarna) između ugovarača i podugovarača, ako je to predviđeno nacionalnim pravom. Može se predvideti ugovorom, da se socijalne klauzule moraju uključiti u sve podugovore, ali da glavni ugovarač snosi celokupnu odgovornost za usklađenost realizacije ugovora sa socijalnim klauzulama.

Pitanje 3: Kako rešavati izazove u realizaciji ugovora?

Pored standardnih mehanizama koji javni naručioc koristi u rešavanju izazova u realizaciji ugovora o javnoj nabavci, posebno je važno imati u vidu na koji način se mogu rešiti izazovi u ispunjenju socijalnih uslova. Izazovi isključivo zavise od predmeta ugovora, tj. socijalnih uslova definisanih kao socijalnih elementa u različitim segmentima postupka. Neki izazovi povodom ispunjenja socijalnih zahteva predupređuju se u toku pažljive ocene ponuda i izbora ponuđača, kao što je to slučaj sa socijalnim zahtevima koji počivaju na posedovanju sertifikacije poslovanja (pravedna trgovina i sl.). Ipak, i u ovim slučajevima, moguće je utvrditi da uprkos posedovanju sertifikata, postoje dokazi o kršenju principa pravedne trgovine od strane ugovarača, tokom realizacije ugovora. Još kompleksniji slučaj, odnosi se na socijalne zahteve koji se ispunjavaju u toku same realizacije ugovora. U tom slučaju važno je da se javni naručioc vode sledećim smernicama:

Smernica 3.1. Uspostavljanje alata za rešavanje izazova, u skladu sa konkretnim predmetom ugovora i definisanim socijalnim zahtevima. Iako nije moguće predvideti svaku pojedinačnu situaciju, a zatim ni alat i instrument za rešavanje potencijalnih izazova, moguće je okvirno pretpostaviti (a i u skladu sa identifikovanim rizikom u procesu pripreme javne nabavke) šta može biti prepreka uspešnoj realizaciji ugovora. Pod alatom se podrazumeva hijerarhija upotrebe različitih rešenja u svakom konkretnom slučaju. Ukoliko se utvrdi da je došlo do kršenja klauzule koje povlače sankcije, formula je jasna. Ukoliko je reč o odstupanju ponuđača od delovanja u skladu sa socijalnim zahtevima koje ne povlači nužno sankcije, moguće je utvrditi da prvi korak bude iznošenje problema ugovaraču i određivanje roka u kojem se zahteva odgovor i postupanje na način da se realizacija ugovora vrati na prvobitno utemeljene okvire. U zavisnosti od izazova, moguće je i organizovati konsultacije, na način da se ugovarači pozovu i predstave situaciju, kao i da predlože rešenje. Moguće je i konsultovati treću stranu u vezi sa rešavanjem konkretnog izazova. Ovakva vrsta fleksibilnosti, pre posezanja za kaznama i sankcijama, omogućava iznalaženje rešenja na način da se postignu socijalni rezultati koji su prvobitno zahtevani, ali i sticanje značajnog iskustva u realizaciji javnih nabavki sa socijalnim elementima. Na kraju, moguće je predvideti da se za potrebe iznalaženja rešenja angažuje viši nivo organa, kao što je odbor koji upravlja ugovorom ili objektivna treća strana kao što je posrednik.

Smernica 3.2. Predviđanje krajnjih mere sankcije (novčane kazne, skraćenje ugovora, raskid ugovora), sledi nakon što istekne rok za rešavanje izazova na prethodno predviđene načine. Raskid je moguće predvideti ako se utvrdi da se u trenutku sklapanja ugovora jedna od obavezujućih osnova za isključenje primenjivala na ugovaratelja. Ovakav princip moguće je proširiti tako da se odnosi na druge socijalne klauzule, što obezbeđuje viši nivo opreza i samih ponuđača, zatim podugovarača.

Pitanje 4: Kako meriti rezultate?

Merenje socijalnih rezultata javne nabavke zavisi od samog predmeta javne nabavke kao i definisanih socijalnih zahteva. Moguće je jednako vršiti ocenu rezultata javne nabavke prema kvantitativnim, ali i kvalitativnim kriterijumima. Jednostavniji modeli merenja rezultata adekvatni su u slučajevima kada je potrebno nadzirati u tvrditi da li se poštovao princip pravedne trgovine, određene odredbe konvencija i zakona o socijalnim i radničkim pravima,

ili osigurala pristupačnost ili dizajn za sve krajnje korisnike i sl. Kompleksniji modeli odnose se na rezultate dodatnih aktivnosti koje su zahtevane od ponuđača, a odnose se na stvaranje direktnog društvenog uticaja, kao što je realizacija programa socijalne inkluzije marginalizovanih grupa ili prekvalifikacije niskokvalifikovanih radnika. Iz navedenog razloga, naručiocima mogu biti korisne sledeće smernice u postupanju pri merenju rezultata:

Smernica 4.1. Konsultovanje korisnika/potrošača i drugih zainteresovanih strana – Ovakav postupak bazira se na kvalitativnoj proceni ispunjenosti socijalnih rezultata javnom nabavkom i podrazumeva da naručilac utvrdi set pitanja za krajnje korisnike i potrošače kako bi utvrdio učinak ponuđača u odnosu na socijalne zahteve. Takođe, moguće je konsultovati druge zainteresovane strane (sindikate, udruženja građana i sl.) koje mogu dati povratne informacije o proceni promena koje su nastupile kao rezultat realizacije javne nabavke sa socijalnim elementom. Konsultacije u ovom vidu mogu biti korisne ne samo u kontekstu ocene rezultata javne nabavke, već i sticanja značajnog iskustva za dalji razvoj ovog modela javne nabavke.

Smernica 4.2. Razvoj/integrisanje sistem merenja društvenog uticaja - Merenje rezultata počiva na upotrebi adekvatnih indikatora koji su postavljeni u skladu sa predviđenim socijalnim ciljevima. Za otpočinjanje razvoja prakse javnih nabavki sa socijalnim elementom od izrazitog je značaja utvrđivanje referentnih vrednosti. Ovakav postupak podrazumeva da se za identifikovana socijalna pitanja (u politikama), iz kojih proističu socijalni ciljevi u javnim nabavkama, uzmu u obzir referentne vrednosti i postave ciljne vrednosti na način da je moguće meriti učinak delovanja ugovarača. Sistem za merenje društvenog uticaja, razvija Koalicija za razvoj solidarne ekonomije, u kontekstu merenja socijalnog učinka socijalnih preduzeća. Ovakav model merenja društvenog uticaja može biti polazna osnova za razvoj modela merenja društvenog uticaja u javnim nabavkama, budući da je reč o socijalnim rezultatima koji proističu iz poslovanja preduzeća.

Smernica 4.3. Umrežiti se i redovno konsultovati sa drugim javnim naručiocima i ponuđačima – Za merenje rezultata u daljim fazama razvoja modela javne nabavke sa socijalnim elementima, od velikog značaja je razmena informacija među javnim naručiocima o iskustvu u planiranju i realizaciji. Prvi korak je kontinuirana sistematizacija i javno objavljivanje dokumentacije o javnim nabavkama sa socijalnim elementima, dok drugi korak predstavlja samoinicijativno pozivanje drugih naručioca i ponuđača na diskusiju u cilju razmene iskustva i ideja. Povratne informacije koje se daju, čine da iskustvo u realizaciji bude sistematizovano tako da se praćenje i merenje rezultata svake naredne nabavke sa socijalnim elementom, može efikasnije sprovesti. Ovakva vrsta foruma doprinosi sistemskom unapređenju uslova za realizaciju javnih nabavki sa socijalnim elementima, a naročito u domenu merenja socijalnih rezultata.

IV PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE USLOVA ZA RAZVOJ PRAKSE JAVNIH NABAVKI SA SOCIJALNIM ELEMENTIMA

Preporuka br. 1: Da se razvije program kapacitiranja javnih i sektorskih naručioca za razvoj i usvajanje strategija javnih nabavki sa socijalnim elementima.

Preporuka br. 2: Da se razvije program jačanja kapaciteta javnih i sektorskih naručioca za razvoj i implementaciju modela javnih nabavki sa socijalnim elementima.

Preporuka br. 3: Da se pilotiraju modeli javnih nabavki sa socijalnim elementima u 4 lokalne samouprave i analizira praksa realizacije.

Preporuka br. 4: Da se razvije program jačanja kapaciteta zainteresovanih ponuđača za učešće u javnim nabavkama sa socijalnim elementima.

Preporuka br. 5: Da se uradi analiza rezervisanih javnih nabavki i njihov efekat u kontekstu ostvarivanja društvenog uticaja i rešavanje identifikovanog društvenog problema, sa ciljem daljeg razvoja prakse rezervisanih javnih nabavki.

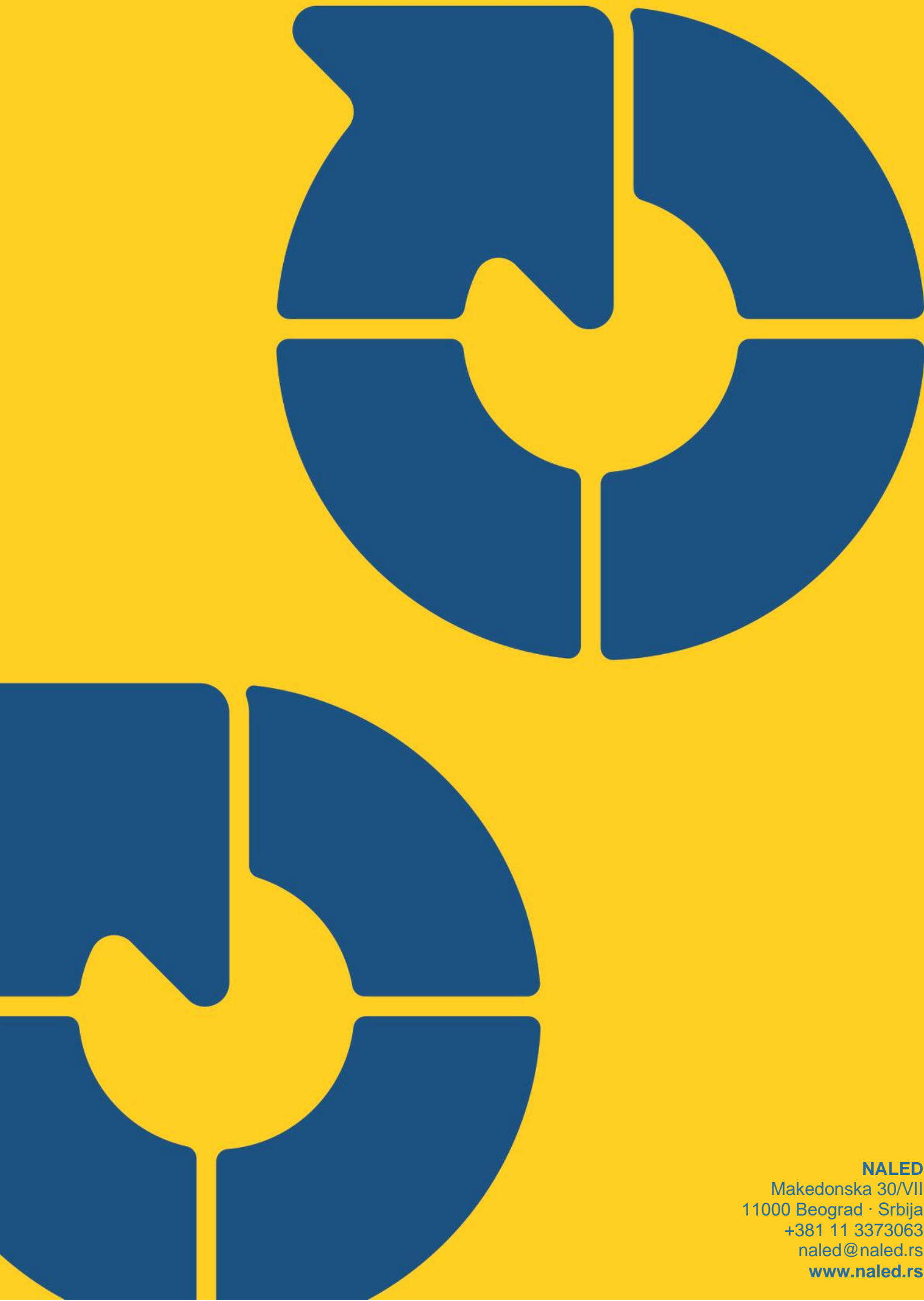
Preporuka br. 6: Da se na portalu javnih nabavki izdvoji poseban segment javne nabavke sa socijalnim elementima i učine dostupne informacije o smernicama za dobrovoljnu primenu, te primerima dobre prakse za naručioce i ponuđače.

Preporuka br. 7: Da se mehanizam za merenje rezultata postizanja društvenih ciljeva kroz javne nabave razvije na temelju metodologije za merenje društvenog uticaja socijalnih preduzeća u Srbiji.

Preporuka br. 8: Da se razvije program šireg informisanja naručioca i ponuđača o koristima realizacije javnih nabavki sa socijalnim elementima i promovisanja upotrebe javnih nabavki kao instrumenta za davanje doprinosa rešavanju društvenih problema.

Preporuka br. 9: Da se razmotri šira društvena funkcija socijalnih preduzeća od socijalnog uključivanja i zapošljavanja lica iz marginalizovanih i osetljivih grupa, kao i šire prihvatanje pravnih formi socijalnih preduzeća od pravnog oblika privrednog subjekta (mogu biti i udruženja, zadruge i sl.), što sve predviđa aktuelni nacrt Zakona o solidarnom (socijalnom) preduzetništvu.

V Silabus



NALED
Makedonska 30/VII
11000 Beograd · Srbija
+381 11 3373063
naled@naled.rs
www.naled.rs