



Evropski
pokret
Srbija



Transparentnost
Srbija

Septembar 2019.

■ SIŽE JAVNE POLITIKE

Javne nabavke u funkciji održivog razvoja zajednica **Socijalne javne nabavke**

Dina Rakin

Evropski pokret u Srbiji

Rade Đurić

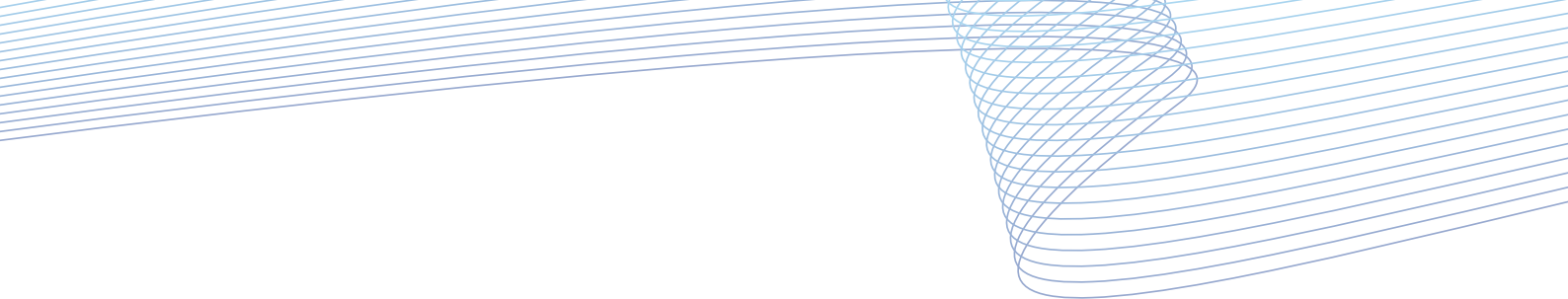
Transparentnost Srbija

Zorana Milovanović

Evropski pokret u Srbiji

SIŽE

Cilj javne administracije treba da bude da novac kojim građani pune budžet koristi maksimalno fokusirano, prioritarno i odgovorno, kako bi maksimizirala pozitivan društveni uticaj. Unapređenjem sistema javnih nabavki i primenom socijalnih javnih nabavki, javna administracija komunicira s građanima, iz čijeg novca se i finansiraju njene aktivnosti, da mudro upravlja budžetom time što već dostupan novac za javnu nabavku određene robe, usluge i radova stavlja i u funkciju ostvarenja svojih društvenih ciljeva. Nabavkom roba i usluga od socijalnih preduzeća i preduzeća koja u svom fokusu imaju rešavanje društvenih problema (zaštitne radionice, integrativne radionice i radni centri), a poseduju visoke standarde u pogledu prava radnika, njihove zaštite, jeste direktan no ne i jedini način da javna administracija bude društveno odgovornija i da multiplikuje pozitivne efekte na društvo.



Uzimajući u obzir da proces evropske integracije predstavlja i vrednosnu i razvojnu transformaciju društva, trebalo bi ga iskoristiti kako bi se upravo menjala i paradigma razvoja srpskog društva. Novi pristup javnim nabavkama koji je predstavljen u Evropskoj uniji Direktivom iz 2014. godine bio bi samo jedan od instrumenata koje bi javna administracija trebalo da iskoristi kako bi pokazala svoju sposobnost da strateški promišlja i da je time posvećena holističkom razvoju društva. Svakako ostaje da se procene kapaciteti i mogućnosti i s aspekta javne administracije i socijalnih preduzeća da se socijalne javne nabavke stave u funkciju ovakvog razvoja.

ZAŠTO JAVNE NABAVKE TREBA DA BUDU STAVLJENE U FUNKCIJU ODRŽIVOG RAZVOJA?

U Srbiji, blizu 2,7 miliona ljudi živi u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, a više od pola miliona nije u stanju da zadovolji osnovne životne potrebe. U ukupnom stanovništvu procenat nezaposlenih je 14,1% u Srbiji, dok je u EU 7,8%. Najizloženija riziku od siromaštva bila su nezaposlena lica (50,7%), dok je najniža stopa rizika od siromaštva prisutna među zaposlenima u realnom i javnom sektoru (6,8%). Kod samozaposlenih lica ova stopa iznosila je 35,5%, a kod penzionera 17,5%. Visok procenat ljudi u riziku od siromaštva upućuje na to da je neophodno redefinisati, promisliti i preusmeriti sve politike, osmisliti nove alate, a stare dodatno staviti u funkciju inkluzivnih politika, kako bi zaista bile posvećene rešavanju problema neujednačenog i neodrživog razvoja zajednica.

U kontekstu trenda održivog razvoja i ispunjavanja ciljeva postavljenih Agendom za održivi razvoj 2030. Ujedinjenih nacija¹, podstiče se razvoj inovativnog pristupa država u rešavanju društveno-ekonomskih problema. U osnovi ciljeva održivog razvoja nalazi se univerzalni poziv na delovanje radi iskorenjivanja siromaštva, zaštite životne sredine i obezbeđivanja mira i prosperiteta za sve. Različiti društveni, ekonomski, politički i kulturni uslovi u zemljama sveta kreirali su i različite prakse u naporima za postizanje ciljeva održivog razvoja. Ciljevi daju jasne smernice koje sve države treba da usvoje u skladu sa svojim prioritetima i globalnim ekološkim izazovima u celini.

U Evropskoj uniji je 2007. godine predstavljen vodič za razmatranje socijalnih aspekta u javnim nabavkama *Buying Social*². Ovaj vodič je bio smernica državama članicama da krenu da razmatraju i polako uvode u sisteme socijalne javne nabavke. Cilj vodiča je

1 *Ciljevi održivog razvoja*, UNDP Srbija, dostupno na: <http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/sustainable-development-goals.html>

2 *Buying social: A guide to taking account of social considerations in public procurement*, dostupno na: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cb70c481-0e29-4040-9be2-c408cddf081f/language-en>

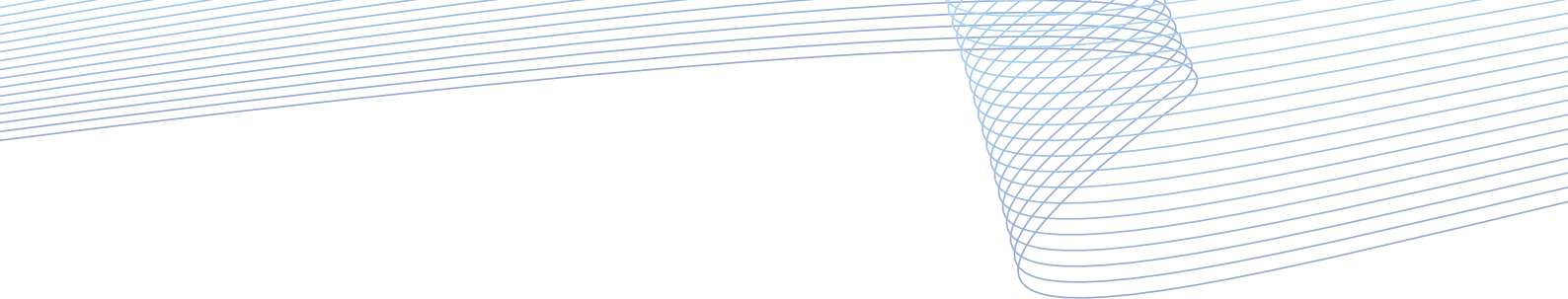
bio da kompanijama pomogne u razvoju društveno odgovornog poslovanja, a javnim vlastima da ostvare snažniji društveni uticaj u vidu: stvaranja prilika za zapošljavanje, obezbeđivanja dostojanstvenog rada, socijalnog uključivanja, podsticanja etičke kupovine i poštovanja visokih socijalnih standarda. Na temelju ovog vodiča, Evropska unija je 2014. godine usvojila novu direktivu o javnim nabavkama³, koja bi trebalo da pomogne državama članicama i njenim ugovornim telima da iskoriste sistem javnih nabavki kako bi ih snažnije stavili u funkciju održivog razvoja. Način na koji se sprovodi ova politika razlikuje se među zemljama EU. Ipak, praksa u EU pokazuje da je kriterijum „najpovoljnije ponude“ najzastupljeniji. Raniji kriterijum odabira „najniže cene“ kao merila da će se time najbolje odgovoriti na potrebe za kvalitetnim robama i uslugama potrebno je zameniti kriterijumom „najpovoljnije ponude“ koji podrazumeva uvećanje celokupne vrednosti (i ekonomske, i socijalne, i ekološke) javne nabavke. Ta tradicionalna praksa javnih nabavki je uspeh merila po tome koliko se fizičkog i ekonomskog kapitala generiše u procesu. Novi pristup, oličen u uvođenju socijalnih razmatranja i kriterijuma tokom javne nabavke, treba da rezultira razvojem i jačanjem celokupnog društvenog kapitala u zajednici.

JAVNE NABAVKE U SRBIJI

U procesu pregovora sa Evropskom unijom, Republika Srbija je dužna da unapredi svoj sistema javnih nabavki i uskladi ga sa evropskim standardima, pravilima i praksom. O kakvim izmenama i unapređenjima je reč, definisano je u Poglavlju 5 – Javne nabavke. Novi zakon o javnim nabavkama, usklađen sa evropskim zakonodavstvom, pripremljen je i trebalo bi da bude usvojen do kraja 2019. godine. Sa aspekta socijalnih javnih nabavki, i postojeći zakon omogućava razmatranje i uvođenje socijalnih kriterijuma u proces javne nabavke, sa ograničenim fokusom na zaštićeno zapošljavanje, dok novi predviđa proširivanje i osnaživanje ovih kriterijuma. Da postoji potreba za boljim definisanjem socijalnih kriterijuma u zakonu, upućuje i praksa, jer do danas nije sprovedena nijedna javna nabavka koja razmatra socijalne kriterijume na sveobuhvatan i nediskriminišući način. Javna administracija i javna ugovorna tela imaju iskustva s rezervisanim javnim nabavkama, koje svakako podstiču socijalno uključivanje i koheziju.

Kao i u Evropi, tako i u Srbiji, vlade prepoznaju značaj koji socijalna preduzeća imaju u pogledu radne integracije, kvaliteta i diverziteta usluga u zajednici koje pružaju, kvaliteta radnih mesta, i time i u pogledu razvoja zajednice. Svojom snažnom socijalnom misijom, participativnim upravljanjem i tržišnim delovanjem, socijalna preduzeća su prvi partner

3 Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. o javnoj nabavci i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>



javne administracije u ostvarenju vidljivijeg i efikasnijeg društvenog uticaja. Jedan od primera sinergije rada javne administracije i socijalnih preduzeća jesu rezervisane javne nabavke, namenjene preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, koji su jedini trenutno pravno uređen tip socijalnih preduzeća u Srbiji.

Spomenuta evropska direktiva nije obavezujuća ni za države članice ni za države koje pregovaraju. Uzimajući u obzir da proces evropske integracije predstavlja i vrednosnu i razvojnu transformaciju društva, trebalo bi ga iskoristiti kako bi se upravo menjala i paradigma razvoja srpskog društva. Novi pristup javnim nabavkama bi bio samo jedan od instrumenata koje bi javna administracija trebalo da iskoristi kako bi pokazala svoju spremnost i posvećenost holističkom razvoju društva. Svakako, ostaje da se procene kapaciteti i mogućnosti i sa aspekta javne administracije i socijalnih preduzeća da se socijalni kriterijumi u javnim nabavkama stave u funkciju ovakvog razvoja.

DRUŠTVENA FUNKCIJA JAVNE ADMINISTRACIJE: OD JAVNE NABAVKE DO SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA

Na globalnom nivou, između 15 i 20% svetskog BDP-a se koristi za nabavku roba, usluga i radova iz privatnog sektora. Prema podacima Svetske trgovinske organizacija, vrednost ovih nabavki je oko 1,3 milijardi dolara⁴. U Evropskoj uniji, oko 14% BDP-a, ili oko 2 milijarde dolara na godišnjem nivou, koristi se za kupovinu roba usluga i radova.⁵ To je jedan od razloga zbog kojih su evropske institucije počele da razmatraju ulogu koju javne nabavke imaju u generisanju pozitivnih socijalnih uticaja. I pre imenovanja javnih nabavki kao „socijalnih“, „zelenih“, „društveno odgovornih“, vlade su nastojale da ih stave u funkciju podsticaja određenih industrija i, pre svega, lokalnog razvoja. Uprkos tome što je princip najniže ponude osiguravao pre svega javnu instituciju koja nabavlja robu, uslugu ili radove koji će biti isporučeni što efikasnije i efektivnije, vlade su osmišljavale mehanizme kako da, pre svega, zaštite domaću, nacionalnu privredu. S globalnim poslovanjem, ovakve mere su smatrane protekcionističkim, te je Svetska trgovinska organizacija usvojila Sporazum o javnim nabavkama vlade⁶, kako bi osigurala konkurenciju i transparentnost javne nabavke na globalnom nivou.

4 Svetska trgovinska organizacija i javne nabavke, dostupno na: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm

5 *Single Market Scoreboard*, dostupno na: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm, i na: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en, (pristupljeno 16. 9. 2019)

6 Agreement on Government Public Procurement – GPA, dostupno na: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

Ovakav pristup je u Evropskoj uniji još dodatno utvrđen u samom Ugovoru o Evropskoj uniji⁷ kroz principe nediskriminacije, slobodnog kretanja dobara i usluga i slobodom poslovnog nastanjanja. Kako bi osigurale i održale poverenje da se javni novac troši namenski i transparentno, Evropska unija i države članice su se, kroz održavanje balansa između ekonomske efikasnosti i otvorenog tržišta, odnosno između maksimizacije profita i minimiziranja troškova, držale prethodno navedenih principa u sprovođenju javnih nabavki.

Upravo razumevanje da su javne nabavke značajan procenat BDP-a omogućava donosiocima odluka, a time i javnim ugovornim telima, da javnim nabavkama sprovedu i druge politike, poput politike zapošljavanja marginalizovanih grupa, socijalnog uključivanja, razvoja socijalnog preduzetništva, podsticanja društveno odgovornog poslovanja. Još je direktiva o javnim nabavkama iz 2004.⁸ podsticala države članice i ugovorna tela da uzmu u obzir socijalna i razmatranja koja se odnose na zaštitu životne sredine. Ipak, tek s direktivom iz 2014. godine, ta dodatna razmatranja su ojačana. Osim prepoznavanja rezervisanih ugovora za izvođače koji brinu o osobama sa invaliditetom, nova direktiva podstiče prilike za zapošljavanje i drugih ranjivih grupa stanovništva, kao i prilike za firme koje se bave različitim društvenim problemima.

Direktiva EU o uvođenju socijalnih elemenata u proceduru javnih nabavki rezultat je sveobuhvatnog napora u pravcu postizanja ciljeva održivog razvoja UN i ciljeva iz strategije Evropa 2020⁹. Smanjenje siromaštva i socijalna inkluzija kao postavljeni prioriteti na agendi razvoja EU, podstakli su ideju korišćenja ekonomske moći države i njene tržišne uloge u okviru javnih rashoda za postizanje postavljenih ekonomsko-socijalnih prioriteta. Radna integracija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom i drugih ranjivih lica prepoznati su kao problemi čijem je rešavanju moguće doprineti socijalnim javnim nabavkama. Pored radne integracije i zapošljavanja, EU je prepoznala sveobuhvatni značaj socijalnih preduzeća, pa su predložili obuhvatili i socijalna preduzeća koja se bave proizvodnjom proizvoda i pružanjem socijalnih usluga navedenim ranjivim grupama u društvu, a koje mogu uzeti učešće u javnim nabavkama kao izvođači ili podizvođači. Na kraju, EU je prepoznala mogućnost da se pomoću javnih nabavki obezbedi promocija zapošljavanja, osigura dostojanstven rad, poštovanje socijalnih i radnih prava, uključujući i jednakost polova i zabranu diskriminacije, podstiče socijalna inkluzija, aktiviranje

7 Ugovor o Evropskoj uniji, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

8 Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32004L0018>

9 *Evropa 2020: Strategija za pametan, održiv i inkluzivan rast*, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/2020-targets_en



organizacija socijalne ekonomije, garantuje dostupnost za osobe sa invaliditetom, a potom i dostupnost za sve korisnike.

Direktiva EU predviđa unošenje socijalnih elemenata i kriterijuma u sve glavne faze postupka javnih nabavki. Glavne faze su: **definisanje predmeta ugovora, izrada tehničke specifikacije, definisanje kriterijuma za odabir ponuda i definisanje klauzula o izvršenju ugovora**. Fleksibilnost u pogledu unošenja socijalnih kriterijuma i elemenata u okviru Direktive EU omogućila je i razvoj različitih praksi javnih nabavki sa socijalnim elementom među zemljama članicama. Različita praksa odnosi se na različit društveni uticaj koji se sprovodi javnim nabavkama: povećanje dostupnosti za sve korisnike, uvođenje **kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude (ENP)** umesto kriterijuma najniže cene, proširenje uslova za izvršenje ugovora u pravcu veće društvene odgovornosti, definisanje posebnih pravila za socijalne i zdravstvene usluge, i na kraju rezervisani ugovori za određene usluge¹⁰.

1. Tehničke specifikacije: preporuke u vezi s **dostupnošću za sve korisnike** odnose se na uvođenje posebnog uslova za ponuđače pri javnim nabavkama koji podrazumevaju da ponuđači pri proizvodnji robe, pružanju usluga ili izvođenju radova obezbede dostupnost za sve korisnike. Postavljanje standarda dostupnosti za sve korisnike omogućava da svi korisnici, na primer, i lica sa invaliditetom, mogu koristiti nabavljenu robu, angažovane usluge ili izvedene radove putem javnih nabavki.

PRIMER: Pristup informacijama, online uslugama i digitalnim proizvodima do sada je bio ograničen licima sa invaliditetom, zbog nepostojanja adekvatnih uslova za njihov pristup. Stvaranje uslova za pristup svih korisnika obezbeđuje da sve što javna vlast nabavi bude prilagođeno za pristup svih građana. Kada su u pitanju javni radovi, vlast je ta od koje se očekuje da uvođenjem uslova dostupnosti za sve korisnike, obaveže izvođače da, na primer, izgrađena infrastruktura bude dostupna i licima sa invaliditetom.

2. Kriterijumi dodele ugovora: preporuke u vezi s uvođenjem ENP prilikom procene ponuda odnose se na primenjivanje i kvalitativnih – društvenih i ekoloških aspekata, pored kriterijuma cene. Društveni uticaj nabavljenih proizvoda, usluga ili radova može se odnositi na stvaranje radnih mesta, dostojanstven rad, demokratsko vlasništvo, socijalnu i profesionalnu inkluziju osoba s invaliditetom ili osoba u nepovoljnom položaju, integraciju

¹⁰ Vodič kroz Direktivu Evropske unije o javnoj nabavci, 2015, dostupno na: <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Public-procurement-for-social-progress-hr.pdf>

grupe lica u nepovoljnom položaju u demokratske procese u preduzećima i dostupnost usluga (naročito onima koji žive u udaljenim područjima). Uvođenje ENP vrši se u fazi definisanja predmeta ugovora o javnoj nabavci.

PRIMER: Ukoliko je borba protiv nezaposlenosti na agendi javne vlasti, javnim nabavkama moguće je proceniti koliko ponuđači doprinose svojom politikom poslovanja ovoj borbi. Izrada specifikacije za proveru informacija o radnim odnosima u preduzeću koje je ponuđač, moguće je izvršiti procenu pozitivnog društvenog uticaja koji ostvaruje ukoliko zapošljava više radnika ili obezbeđuje sigurniji i duži radni odnos. Javni naručioci u španskom gradu Burgos sprovode javne nabavke za upravljanje, nadzor i pravilno funkcionisanje centara za recikliranje u gradu. U okviru ovog ugovora obuhvaćeni su društveni aspekti tako da se 50% odnosi na ekonomsku ponudu, a drugih 50% na tehničku ponudu. Ekonomska ponuda ocenjuje se tako da se 23 boda odnosi na upravljanje centrima za recikliranje, 22 boda na projekat radne integracije osoba u riziku od socijalne isključenosti i 5 bodova na poboljšanje kvaliteta životne sredine.

3. Uslovi za izvršenje ugovora: preporuke u vezi s uvođenjem **posebnih uslova za izvršenje ugovora** odnose se na postavljanje uslova ponuđačima da tokom sprovođenja javnih nabavki kreiraju neki pozitivni društveni uticaj, što je korak dalje ka ostvarenju ciljeva socijalne politike javnim nabavkama. Primer stvaranja pozitivnog društvenog uticaja u postupku izvršenja ugovora odnosi se na obavezu izvođača da uposli osobu koja već duže vreme traži posao ili izvrši radnu integraciju nezaposlene osobe ili mladih. Takođe, može se odnositi i na sprovođenje politike rodne ravnopravnosti na radu, dobrobiti životinja ili zaštitu životne sredine. U pojedinim zemljama EU, razvila se praksa obezbeđivanja sigurnosti da ponuđači primenjuju standarde u radu iz konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO) i podstiču angažovanje više osoba u nepovoljnom položaju nego što se to od njih zahteva na osnovu nacionalnog zakonodavstva. Ova preporuka predstavlja korak dalje ka ostvarenju ciljeva socijalne politike putem javnih nabavki. Posebni uslovi za izvršenje ugovora navode se u fazi najave ugovora ili u tehničkim specifikacijama i ne smeju uticati na prethodnu ocenu i odabir ponuđača. Sposobnost izvođača da zadovolji posebne uslove ocenjuje se proverama u toku samog izvođenja ugovora, a u okviru različitih praksi, pri utvrđivanju da se ne poštuju uslovi, neke države daju preporuke i rok za ispunjenje dok neki zahtevaju raskid ugovora ili izricanje kazne.

PRIMER: Javni naručioc u Belgiji pri angažovanju pružaoca usluga čišćenja opreme javnog autobusnog prevoza integrišu društvene aspekte u proceduru nabavki. Društveni aspekti su integrisani postupkom ocene ponuda, ali i posebnim uslovima pri izvršenju ugovora. U postupku ocene ponuda, 15% bodova odnosi se na radne karakteristike zaposlenih i usluga čišćenja, 25% na projekat radne integracije, 5% na program osposobljavanja zaposlenih i 10% na procenu ekološkog kvaliteta sredstava za čišćenje. U delu izvršenja ugovora, društveni aspekti zastupljeni su zahtevom za sprovođenje osposobljavanja praktikanata na radnom mestu kako bi postali tehničari za čišćenje, ili podugovaranjem dela ukupnog iznosa ugovora bez PDV-a socijalnim preduzećima za radnu integraciju ili dokazivanjem da je sama ugovorena firma društveno preduzeće za radnu integraciju. U slučaju neispunjenja ovih uslova i zahteva, predviđena je mogućnost određivanja kazne u iznosu od 1% ukupnog iznosa na godišnjem nivou.

4. Posebni uslovi dodele ugovora za društvene i druge posebne usluge: preporuke u vezi s **dodelom ugovora za društvene i druge posebne usluge** odnose se na obaveznost primene ENP umesto kriterijuma najniže cene ili najnižeg troška. Javne nabavke za pružanje socijalnih i zdravstvenih usluga prepoznate su kao nabavke pri kojima je neophodno prednost dati kvalitetu usluga, umesto najnižoj ceni. Da bi se kvalitet osigurao kao ključna komponenta u dodeli ugovora za socijalne i zdravstvene usluge, neophodno je dati mu veću moć pri ocenjivanju, pa tako 50% ocene ponude treba da se bazira na proceni kvaliteta, dok se predviđa da 50% ocene čine drugi kriterijumi. Za razliku od usluga od opšteg ili javnog interesa, socijalne i zdravstvene usluge podrazumevaju specifične korisnike i u tom pravcu je neophodno više uvrstiti kriterijum kvaliteta i adekvatnosti usluge. Dugoročni cilj preporuka je obezbeđivanje kvalitetnih socijalnih usluga putem javnih nabavki, kako bi se smanjila i potreba za socijalnim davanjima od strane države, čime se smanjuje i državna potrošnja na socijalne programe. Različita praksa u zemljama članicama EU ogleda se u potpunom ili delimičnom prihvatanju navedenih preporuka, tako da neke zemlje integrišu u sistem javnih nabavki mogućnost sklapanja posebnih ugovora za socijalne, zdravstvene i druge posebne usluge, gde se celokupna ponuda ocenjuje prema kvalitetu, a ne prema najnižoj ceni, dok druge integrišu ojačani kriterijum kvaliteta u delu tehničke specifikacije, a zadržavaju da glavni bude najniža cena. Preporuke obuhvataju i minimalni rok trajanja ugovora za socijalne i zdravstvene usluge od najmanje tri godine, kako bi se obezbedio maksimalni učinak usluga i adekvatnost tretmana za korisnike. Preporuke se odnose i na izbegavanje ugovora u

trajanju jednakom ili manjem od tri godine, s ciljem osiguranja kontinuiteta pružanja usluga korisnicima, s naglaskom na pripadnike osetljivih grupa. Procena kvaliteta usluga započinje uključivanjem korisnika usluga kao glavnog subjekta radi kojeg se i vrši nabavka. Postoje razni primeri okvira i metodologija koji pojedinca stavljaju u središte pružanja socijalnih usluga i savetovanja o lokalnoj socijalnoj politici. Pored dobro definisanog kriterijuma kvaliteta u dokumentaciji o nabavci, potrebno je pri konkursu obezbediti i takmičarski postupak uz pregovore i dijalog, kako bi se obezbedile sve potrebne informacije kako o uslugama, tako i o sprovođenju i korisnicima.

PRIMER: Javni naručioci u britanskom gradu Edinburgu sprovode javne nabavke za pružanje usluga beskućnicima, a za ove socijalne usluge koriste sistem ocene ponuda tako što se 70% bodova odnosi na kvalitet, a 30% bodova na iznos troškova. Razlika se pravi u slučajevima kada za datu uslugu postoji izgrađen sistem standarda kvaliteta predviđen nacionalnim zakonodavstvom i kada to nije slučaj. Uz postojeći sistem standarda kvaliteta javna nabavka se može sprovesti tako da kvalitet nosi 40% ocene, a cena 60%.

SOCIJALNA RAZMATRANJA U ZAKONSKOM I STRATEŠKOM OKVIRU REPUBLIKE SRBIJE

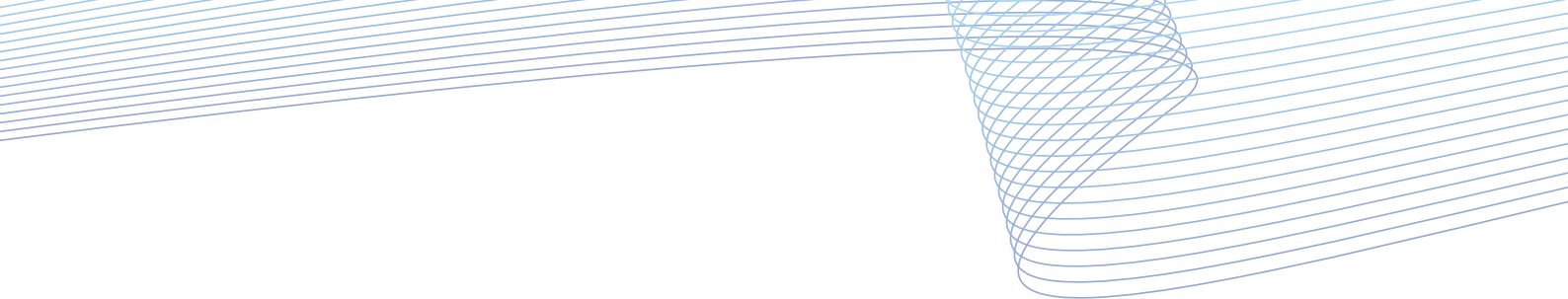
Socijalni aspekti javnih nabavki predviđeni su ključnim strateškim i zakonskim propisima koji uređuju sistem javnih nabavki u Republici Srbiji. Zakonodavni okvir koji uređuje ovu oblast čini Zakon o javnim nabavkama, kao i drugi zakoni, kao što su: Zakon o socijalnoj zaštiti¹¹, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom¹², Zakon o radu¹³. Trenutno je u procesu izrade i Zakon o socijalnom preduzetništvu, koji predlaže poseban status socijalnih preduzeća u okviru sistema javne nabavke.

Socijalni elementi se primenjuju kroz ostvarivanje javnog interesa i prepoznati su u dva zakona, Zakonu o socijalnoj zaštiti (u toku je izmena i dopuna zakona) i Zakonu

11 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike, „Službeni glasnik RS“, br. 24/11, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_socijalnoj_zastiti.html

12 Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 32/13, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_profesionalnoj_rehabilitaciji_i_zaposljavanju_osoba_sa_invaliditetom.html

13 Zakon o radu, „Službeni glasnik RS“, br. 24/05, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_radu.html



o javnim nabavkama¹⁴, koji se dodatno ojačava u nacrtu izmena. Za metodologiju je mnogo važniji Zakon o javnim nabavkama (iz 2012. godine, s dopunama iz 2015. godine), koji počiva na principima svrsishodnosti, ali predviđa i socijalne aspekte. Zakon nalaže poštovanje načela efikasnosti i ekonomičnosti, odnosno dužnost naručioca da u postupku javne nabavke pribavi dobra, usluge ili radove odgovarajućeg kvaliteta imajući u vidu svrhu, namenu i vrednost javne nabavke. Naručilac je dužan da obezbedi da se postupak javne nabavke sprovodi i dodela ugovora vrši u rokovima i na način propisan tim zakonom, sa što manje troškova u vezi s postupkom i izvršenjem javne nabavke, dok zakonodavac vodi računa o zaštiti javnog interesa preko diskrecionog prava naručioca da primeni socijalne elemente. Povodom predmeta ove metodologije, Zakon uvodi socijalne elemente u primenu postupaka koje reguliše:

- U članu 8 precizno određuje tzv. **„rezervisane javne nabavke“** i kaže da „naručilac može sprovesti postupak javne nabavke u kojem mogu učestvovati samo ustanove, organizacije, udruženja ili privredni subjekti za radno osposobljavanje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, ako ta lica čine najmanje 30 % zaposlenih, pri čemu svi učesnici u zajedničkoj ponudi i svi podizvođači moraju da budu iz navedene grupacije.“ Na taj način daje ekskluzivno pravo i priliku uključivanja preduzeća, tj. ponuđača koji predstavljaju kategorije koje su u realnoj tržišnoj utakmici potpuni autsajderi. Država tako pruža priliku državnom organu da prepozna mogućnost ostvarivanja šireg socijalnog interesa, koji naručioci veoma retko koriste;
- U članu 73, stav 1, tačka 3, koji uređuje korišćenje oznaka, između ostalog predviđa i da „ako naručilac namerava da nabavi dobra, usluge ili radove sa specifičnim ekološkim, društvenim ili drugim karakteristikama, može u tehničkim specifikacijama, kriterijumima za dodelu ugovora ili uslovima za izvršenje ugovora, zahtevati određene oznake kao dokaz da dobra, usluge ili radovi odgovaraju traženim karakteristikama, pod uslovom da je ispunjen i uslov da su oznake određene u otvorenom i transparentnom postupku uz učešće svih interesnih grupa, poput državnih organa, korisnika usluga, **socijalnih partnera**, potrošača, proizvođača, distributera, nevladinih organizacija i sl.“;
- U delu koji se odnosi na dodatne uslove, u smislu zadatka i obaveze koju državni organ ima kao posebne zaštite ugroženih kategorija, zakonodavac u članu 76, stav 4, posebno uvodi mogućnost određivanja i dodatnih uslova,

14 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 24/12, 14/15 i 68/15, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_nabavkama.html

pa kaže da: „Naručilac može da odredi i druge dodatne uslove za učešće u postupku javne nabavke, **posebno ukoliko se odnose na socijalna i ekološka pitanja.**“

- U članu 85, stav 1, tačka 16, kao vrstu relevantnog kriterijuma kojim se vrši stručna ocena ponuda, naručilac posebno uvodi i **socijalni kriterijum** kao ravnopravan i dozvoljen, naravno, ukoliko je u logičkoj vezi s predmetom javne nabavke.

Uprava za javne nabavke (UJN) je 2015. godine izradila „Smernice za primenu socijalnog aspekta u postupcima javnim nabavkama“¹⁵, međutim, primena dokumenta gotovo da nije zaživela.

U nacrtu novog Zakona o javnim nabavkama¹⁶, predlagač ojačava socijalni interes i karakter predviđenih nabavki, pa dodatno unosi određene elemente:

- Privredni subjekti dužni su 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 u vezi sa zaštitom** životne sredine, **socijalnog i radnog prava.**
- Takođe, uvode i spisak međunarodnih **konvencija u oblasti socijalnog i radnog prava** i konvencija o zaštiti životne sredine, navedenih u Prilogu 8 nacrta novog zakona.
- U članu 37 nacrta novog Zakona o javnim nabavkama preciznije uređuje rezervisane javne nabavke, posebno u programu zaštitnog zapošljavanja. Naručilac može da rezerviše pravo učešća u postupku javne nabavke za privredne subjekte čiji je osnovni cilj profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, koji su organizovani u skladu sa zakonom kojim se uređuje profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom; za privredne subjekte čiji je osnovni cilj rešavanje i drugih društvenih problema, u skladu sa zakonom koji reguliše oblast socijalnog preduzetništva.
- Naručilac može da predvidi da se ugovor o javnoj nabavci izvršava u okviru **programa zaštitnog zapošljavanja.** U jednom od tih slučajeva, najman-

15 Objavljeno na veb-stranici Uprave za javne nabavke, dostupno na: <http://www.ujn.gov.rs/strategija/aktivnosti-strategija/predstavljanje-smernica-za-primenu-socijalnog-aspekta-u-postupcima-javnih-nabavki-2/>

16 Videti na: <http://www.ujn.gov.rs/vesti/nacrt-zakona-o-javnim-nabavkama-nakon-sprovedene-javne-rasprave/>



je 50% zaposlenih lica u tim privrednim subjektima ili u okviru programa zapošljavanja čine osobe s invaliditetom ili lica u nepovoljnom položaju.

- Autori nacрта zakona daju i konkretne predmete u kojima je moguće sprovesti rezervisane postupke: naručilac može da rezerviše pravo učešća u postupcima javnih nabavki za dodelu ugovora o javnoj nabavci zdravstvenih usluga, usluga socijalne zaštite i usluga u oblasti kulture iz člana 75 ovog zakona: administrativne usluge u obrazovanju, administrativne usluge u zdravstvu, administrativne stambene usluge, usluge obezbeđenja osoblja za pomoć u domaćinstvu, usluge obezbeđenja osoblja za negu, usluge obezbeđenja medicinskog osoblja, usluge predškolskog vaspitanja, usluge visokog obrazovanja, usluge obrazovanja elektronskim putem, usluge obrazovanja odraslih na nivou univerziteta, usluge obuke osoblja, objekti za obuku, usluge mentorstva, veliki broj zdravstvenih i socijalnih usluga, usluge biblioteke, arhiva, muzeja i druge usluge u oblasti kulture, usluge u oblasti sporta, usluge društvenih organizacija sa članstvom, usluge koje pružaju organizacije mladih samo za organizacije koje ispunjavaju uslove iz stava 2 ovog člana.
- Određuju se i preciziraju pravila u vezi sa organizacijom koja je izvršilac ugovora, a koja se bavi **socijalnim preduzetništvom**: cilj osnivanja je u vezi s pružanjem usluga predviđenim zakonom; dobit se ponovo ulaže u svrhu ostvarenja cilja organizacije, s tim da raspodela ili preraspodela dobiti mora zasnivati na načelima učešća; upravljačka ili vlasnička struktura organizacije koja izvršava ugovor zasniva se na vlasništvu zaposlenih ili na principima aktivnog učešća zaposlenih ili zahteva aktivno učešće zaposlenih, korisnika usluga ili zainteresovanih strana; organizaciji nije dodeljen ugovor za predmetne usluge, u skladu sa ovim članom, u periodu od prethodne tri godine. Maksimalno trajanje ugovora za navedene usluge ne može da bude duže od tri godine.
- Ako naručilac namerava da nabavi dobra, usluge ili radove sa specifičnim ekološkim, **društvenim ili drugim karakteristikama**, može u tehničkim specifikacijama, kriterijumima za dodelu ugovora ili uslovima za izvršenje ugovora, da zahteva određene oznake kao dokaz da dobra, usluge ili radovi odgovaraju traženim karakteristikama pod uslovom da su ispunjeni svi sledeći uslovi: 1) da se zahtev za oznaku odnosi isključivo na kriterijume koji su u vezi s predmetom javne nabavke i da je odgovarajući za definisanje karakteristika predmeta javne nabavke; 2) da je zahtev za oznaku određen na osnovu objektivno proverljivih i nediskriminatorских kriterijuma; 3) da

su oznake određene u otvorenom i transparentnom postupku uz učešće svih interesnih grupa, poput državnih organa, korisnika usluga, socijalnih partnera, potrošača, proizvođača, distributera, nevladinih organizacija i sl.; 4) da su oznake dostupne svim zainteresovanim licima; 5) da zahteve za oznaku određuje treće lice nad kojim privredni subjekt koji se prijavio za dobijanje oznake ne može da vrši odlučujući uticaj.

- Naručilac takođe ima obavezu i da utvrdi da li je privredni subjekt koji podnosi ponudu u periodu od prethodne dve godine od dana isteka roka za podnošenje ponuda, odnosno prijava, povredio obaveze u oblasti zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a naročito obavezu isplate ugovorene zarade ili drugih obaveznih isplata, uključujući i obaveze u skladu s odredbama međunarodnih konvencija koje su navedene u Prilogu 8 Nacrta novog zakona. Ukoliko je privredni subjekt to učinio, naručilac će morati da odbije takvu ponudu;
- Prilikom određivanja kriterijuma u članu 132, pored ekonomski najpovoljnije ponude autor predviđa dodeljivanje ugovora koje određuje i na osnovu kriterijuma odnosa cene i kvaliteta, odnosno troška i kvaliteta koji se ocenjuje na osnovu kriterijuma, uključujući kvalitativne, ekološke i/ili socijalne aspekte, povezane s predmetom ugovora o javnoj nabavci, koji naročito mogu da obuhvate kvalitet, uključujući tehničke odlike, estetske i funkcionalne karakteristike, dostupnost, rešenje za sve korisnike, socijalne, ekološke i inovativne karakteristike, trgovinu i uslove trgovine;
- U prilogu 8 posebno se predviđa spisak međunarodnih konvencija u oblasti socijalnog i radnog prava i konvencija o zaštiti životne sredine.

Zakon o socijalnoj zaštiti kaže da se ciljevi ostvaruju ne samo radom socijalnih službi već i drugim aktivnostima koje predupređuju, umanjuju ili otklanjaju zavisnost pojedinaca i porodica od socijalnih službi.

Važan dokument za dalji razvoj sistema javnih nabavki je i strategija koja se odnosi na ovu oblast. Trenutno je u procesu izrade Strategija razvoja javnih nabavki Republike Srbije za period 2019–2023¹⁷. Strategija prepoznaje direktan ili indirektan uticaj efikasnosti u javnim nabavkama na javne politike. Pored fiskalne discipline, modernizacije javne uprave, podsticanja malih i srednjih preduzeća, inovacije, borbe protiv korupcije, održivog razvoja, uočen je veliki uticaj efikasnosti na socijalno održiv rast. U tom smislu

17 Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019–2023, finalni document, dostupno na: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/07/Strategija-UJN-2019-2023-final.pdf>



ističe se da je Vlada Republike Srbije odlučna u nameri da nastavi s unapređenjem nacionalnog sistema javnih nabavki.

Stoga se i novim ZJN planira omogućavanje sprovođenja postupaka javnih nabavki u kojima učestvuju samo privredni subjekti čiji je osnovni cilj profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba s invaliditetom ili društvena i profesionalna integracija lica u nepovoljnom položaju (tzv. „rezervisane nabavke“). Osim toga, zadržaće se obaveza naručioca da, prilikom određivanja tehničkih specifikacija, predvidi obavezno poštovanje tehničkih standarda pristupačnosti za osobe s invaliditetom, odnosno da tehničko rešenje bude pristupačno za sve korisnike. Takođe, u javne nabavke sve se više integrišu i socijalni kriterijumi koji uzimaju u obzir mogućnosti za zapošljavanje određenih kategorija kao što su mladi, nezaposleni i osobe s invaliditetom; usaglašenost s radnim i socijalnim pravima; socijalno uključivanje i jednake mogućnosti; poštovanje standarda pristupačnosti za sve korisnike, kao i kriterijumi održivog razvoja, poput etičke trgovine.

Promocija socijalnih kriterijuma pri donošenju odluka o javnim nabavkama znači nove modele saradnje privatnog, javnog i civilnog sektora, što doprinosi i razvoju preduzetništva, time i socijalnog preduzetništva. Strategija predviđa posebne ciljeve koje treba da ispuni novi ZJN, koji se vezuju za socijalne aspekte:

- **partnerstvo za inovacije** – nova vrsta postupka javne nabavke u cilju razvoja i nabavke inovativnih dobara, radova ili usluga i
- **poseban režim** za nabavku društvenih i drugih posebnih usluga.

Novi ZJN će uvesti potpuno novi postupak javne nabavke, pod nazivom partnerstvo za inovacije. Ovaj postupak naručioci će moći da sprovede ako imaju potrebu za inovativnim dobrima, uslugama ili radovima, koja se ne može realizovati nabavkom proizvoda, uslugama ili radovima dostupnih na tržištu. Partnerstvo za inovacije treba da doprinese 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 uobičajenom nabavkom to ne može postići s obzirom da dobra, radovi ili usluge nisu dostupni na tržištu.

Uprava za javne nabavke ima važnu ulogu u unapređenju sistema javnih nabavki. Njena uloga je posebno istaknuta u delu Strategije koji se odnosi na promovisanje i podsticanje ekološkog i socijalnog aspekta u javnim nabavkama i u inovacijama. Ipak, centralna uloga pripada resornim ministarstvima koji bi u saradnji sa UJN trebalo da promovišu navedene vrednosti koje predstavljaju jedan od posebnih ciljeva strategije

razvoja. Jedna od aktivnosti svakako je normativna. U Republici Srbiji je na snazi Pravilnik o minimalnim kriterijumima u pogledu energetske efikasnosti u postupku javne nabavke dobara¹⁸ koje je donelo ministarstvo nadležno za poslove energetike. Međutim, nije jasno da li Strategija predviđa donošenje sličnih propisa i u vezi sa socijalnim pitanjima.

Kao neophodno, strategija predviđa da sektorskim propisima treba dalje urediti ekološke standarde koji bi se primenjivali za nabavku određenih dobara/usluga/radova od strane javnog sektora, uz dalju promociju sprovođenja zelenih javnih nabavki u cilju smanjenja negativnih efekata na životnu sredinu, ali u nastavku navodi i da je potrebna promocija socijalnog aspekta i inovacija, a čiji bi nosioci bila ministarstva nadležna za resore energetike, inovacija, socijalnih pitanja i dr. Ovde svakako ima prostora i za ojačavanje socijalnih pitanja donošenjem podzakonskih akata i sektorskih propisa koji bi omogućili bližu primenu socijalnih aspekata i na taj način podigli nivo mogućnosti primene socijalnih elemenata u postupcima javnih nabavki. Veliki problem u integrisanju socijalnih aspekata u sistem javnih nabavki je i nepostojanje jasnog mehanizma primene, ali i prakse ozbiljnog i detaljnog istraživanja. Upravo u tom smislu, **predlozi za poboljšanje statusa socijalnih aspekata u postupcima javnih nabavki treba da se utvrde što preciznije i ponude naručiocima kao korisnicima, a najbolji način za to su podzakonski propisi. Međutim, kako socijalni aspekti nemaju nivo obaveznosti, što smatramo jednim od ključnih propusta, najbolji način da se to učini jesu smernice za primenu. S druge strane, smernice ne smeju ostati na nivou iz 2015. godine, bez odgovarajuće praktične forme i podsticaja na primenu.**¹⁹ Smernice i predloge treba da prate i obuke za službenike za javne nabavke, a s obzirom na kapacitete i ciljne grupe, naročito službenike u lokalnim samoupravama. Ukoliko se država odluči na izradu smernica, pažnja mora biti usmerena na tehničke zahteve, dodatne uslove i kriterijume za stručnu ocenu. U tom pravcu, predlažemo razmatranje detaljnih predloga iz „Priručnika o primeni mehanizma svrsishodnosti i primene socijalnih javnih nabavki“.

18 Pravilnik o minimalnim kriterijumima u pogledu energetske efikasnosti u postupku javne nabavke dobara, „Službeni glasnik RS“, br. 111/15, dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2015/111/6/reg>

19 Videti na: <http://www.ujn.gov.rs/strategija/aktivnosti-strategija/predstavljanje-smernica-za-primenu-socijalnog-aspekta-u-postupcima-javnih-nabavki-2/>

JAVNE INSTITUCIJE U SLUŽBI PROMOCIJE SOCIJALNIH JAVNIH NABAVKI

Kao ključne institucije u procesu unapređenja socijalnih aspekata u javnim nabavkama izdvajaju se Ministarstvo finansija, Uprava za javne nabavke i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. U prethodnom periodu kao veliki problem uočen je nedostatak kadrovskih kapaciteta, ali i znanja kod samih institucija koje u svojoj nadležnosti prate primenu Zakona o javnim nabavkama. U istu kategoriju problema svrstavamo i direktne izvršioce zakona: naručioce. S obzirom na nivo svesti i odgovornosti, kod naručilaca posebno izdvajamo lokalne samouprave, a mnogo niži nivo znanja uočavamo kod javnih preduzeća.

S obzirom na niske kapacitete institucija, nova strategija za razvoj javnih nabavki predviđa posebno intenziviranje obuka, seminara i konferencija u periodu pripreme za primenu novog ZJN kako bi se osigurala njegova pravilna primena. To znači da ovaj period treba iskoristiti za promovisanje posebnih ciljeva, naročito podizanja nivoa svesti i afirmacije socijalnih aspekata. U periodu za koji se planira primena nove strategije, institucije od značaja za sistem javnih nabavki, a pre svega UJN, planiraju nastavak stručnog usavršavanja svojih zaposlenih u cilju boljeg upoznavanja sa *Acquis*, dobrom praksom zemalja EU, kao i sa odlukama Suda pravde EU. Takođe, institucije iz oblasti javnih nabavki će osmisliti i organizovati radionice radi zajedničkog stručnog usavršavanja po pojedinim oblastima relevantnim za primenu ZJN, što je dobar pokazatelj **otvaranja pitanja obuka u vezi sa socijalnim aspektima**.

S obzirom na to da se u prethodnom periodu kao jedan od problema pokazao i manjak kadrovskog kapaciteta kod UJN, dobar pokazatelj je i planirano povećanje broja zaposlenih u UJN, a što će dodatno doprineti jačanju institucionalnih i administrativnih kapaciteta, kako ovog organa, tako posredno i ostalih učesnika u javnim nabavkama. Upravo manjak kadrovskog kapaciteta je jedan od razloga zbog kojih se UJN nije mogla više baviti socijalnim aspektima u javnim nabavkama. S druge strane, raduje spremnost i volja da se preduzmu aktivnosti na povećanju afirmacije i motivacije naručilaca za primenom socijalnih elemenata od strane UJN.

Za ponuđače se predviđaju organizovane obuke, u saradnji s Privrednom komorom Srbije i regionalnim privrednim komorama, prilagođene njihovim stvarnim potrebama, tako da je neophodno što pre kandidovati socijalne ciljeve kao neke od realnih tema i programa za edukaciju svih zainteresovanih i odgovornih strana.

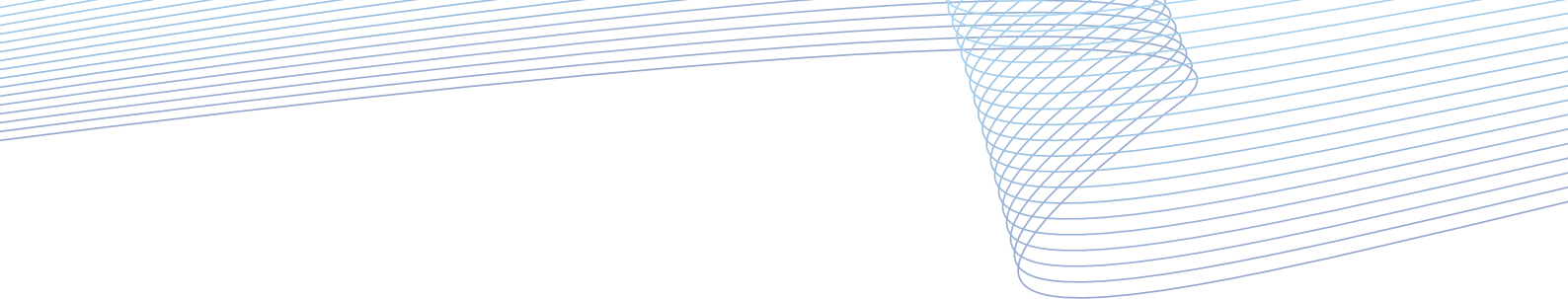
Strategija predviđa posebnu ulogu UJN koja će nastaviti da priprema modele, uputstva, smernice i druge alate namenjene licima koja se bave sprovođenjem postupaka javnih nabavki uz podizanje intenziteta ovih aktivnosti u vezi s početkom primene novog ZJN.

UJN će imati i važnu ulogu u praćenju primene propisa, a time i u identifikovanju neregularnosti, s obzirom na to da ona u sklopu svojih nadležnosti sprovodi monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama i priprema godišnji izveštaj o izvršenom monitoringu. Nalazi sadržani u godišnjim izveštajima biće osnov za identifikovanje najkritičnijih oblasti u javnim nabavkama i preduzimanje potrebnih aktivnosti za smanjenje rizika od neregularnosti. U tom smislu, neophodno je izvršiti dodatni pritisak kako bi mogli očekivati smernice i modele uključivanja socijalnih elemenata, a **mehanizam procene svrsishodnosti socijalnih javnih nabavki** može da bude jedan od najboljih primera gotovih modela koji mogu da se primene. Socijalna pitanja ne smeju da ostanu na nivou puke afirmacije, već je potrebno da se podsticaj prenese na novi, viši nivo, tako što će država u saradnji s civilnim sektorom i akterima u sektoru socijalnog preduzetništva ponuditi smernice, modele i mehanizme za primenu socijalnih aspekata u postupcima javnih nabavki.

Kao jedan od ključnih preduslova za uspešnu reformu javnih nabavki i usklađivanje sa *Acquis*, Strategija navodi obezbeđivanje podrške javnosti tako što će se građanima omogućiti da razumeju zašto je reforma važna i kakve im koristi donosi. Naročito značajnu ulogu u ovom procesu imaju mediji i organizacije civilnog društva. U tom smislu, u narednom periodu strategija predviđa **nastavak organizacija seminara i radionica s ciljem da se mediji i predstavnici organizacija civilnog društva upoznaju sa zakonskim rešenjima u oblasti javnih nabavki i dobrom praksom u primeni tih rešenja.**

Važnu ulogu u unapređenju sistema javnih nabavki ima lokalna administracija. Za razliku od specijalizovanih institucija na višim nivoima koje prema nadležnostima direktno saraduju s ugroženim kategorijama, samouprave su sledeće po nivou komunikacije sa svojim građanima kao krajnjim korisnicima. Kao jednu od osnovnih nadležnosti, samoupravama je dodeljeno da vode računa o osetljivim grupama i potrebama građana u pogledu socijalne zaštite.²⁰ S druge strane, samouprave su jedan od najvećih korisnika finansijskih sredstava iz budžeta Republike Srbije. Za razliku od drugih korisnika koji shodno svojim strogim nadležnostima imaju jasno određene zadatke i za to namenjena sredstva, samouprave imaju znatno veću slobodu i mogućnosti raspolaganja. Takođe

20 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 20, koji, između ostalog, kaže da se opština stara o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete (predškolsko vaspitanje i obrazovanje i osnovno i srednje obrazovanje i vaspitanje), naučno-istraživačke i inovacione delatnosti, kulture, zdravstvene i **socijalne zaštite**, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture ali i **obezbeđuje ostvarivanje posebnih potreba osoba sa invaliditetom i zaštitu prava osetljivih grupa.**



raspoložu i sopstvenim sredstvima koja prihoduju iz ugovora i poslova u skladu sa svojim nadležnostima, imaju mogućnost osnivanja i kontrole nad radom i trošenjem sredstava svojih javnih preduzeća i društava kapitala, zaključivanja javno-privatnih i javno-civilnih partnerstava i koncesija i na taj način uključivanja u rad svojih građana. Najveći deo ovih sredstava troši se u postupcima javnih nabavki. Kako i sam ZJN predviđa socijalne aspekte u sprovođenju javnih nabavki, samouprave imaju otvoren put da pronađu način i unaprede položaj socijalno ugroženih građana i održivije doprinesu razvoju svoje zajednice. Međutim, u prethodnih deset godina primene javnih nabavki, u Srbiji smo zabeležili 61 postupak rezervisanih javnih nabavki,²¹ i to kao najekstremnijeg načina uključivanja ugroženih kategorija, a nijedan slučaj primene socijalnih aspekata u javnim nabavkama. Problemi koje smo zabeležili i koji otežavaju otvaranje lokalnih samouprava prema socijalno ugroženim kategorijama su brojni:

- Izostanak zakonske obaveze o primeni socijalnih aspekata,
- Nedostatak svesti i znanja kod čelnika i službenika o mogućnostima i prednostima primene socijalnih aspekata,
- Nepoznavanje problema s kojima se suočavaju ugrožene kategorije, čak i manjak informacija o samim kategorijama,
- Nepostojanje svesti i informacija o tome koje su to sve kategorije ugrožene i izostanak direktne komunikacije s ugroženim kategorijama;
- Manjak sredstava na raspolaganju uz veliki broj prethodno ugovorenih obaveza koje utiču na razvoj i slobodu raspolaganja prihodima. Manjak sredstava prate i preveliki i nesrazmerni zahtevi korisnika;
- Slaba organizacija i određivanje prioriteta i razmišljanje na veoma kratke staze, što se vezuje i za politički uticaj na trošenje sredstava.

Međutim, i pored trenutnog odnosa prema ugroženim kategorijama, potencijal opština i gradova je ogroman. Veoma važno je da uočavamo volju i nameru da se načine određene promene. U tom smislu, pretnju može da predstavlja i negativan politički uticaj. Tokom realizacije projekta utvrdili smo da samoupravama nedostaju smernice, modeli, obuke i primeri, kako bi na najbolji mogući način iskoristili kapacitet socijalno

21 S obzirom da podaci o broju rezervisanih javnih nabavki nisu uočeni u izveštajima UJN i Ministarstva finansija, izvršili smo pretragu Portala javnih nabavki i to na sledeći način: korišćen je opis nabavke kao „rezervisane javne nabavke“, izvršene pretrage i ukrštanje podataka po svim vrstama postupaka (otvoreni, restriktivni, oba pregovaračka, javna nabavka male vrednosti, konkurs za nacрте, konkurentni dijalog i okvirni sporazum) i predmetima javnih nabavki (dobra, usluge i radovi). U zbiru svih sprovedenih postupaka došlo se do 60 rezervisanih javnih nabavki uz jedan rezervisani pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva.

ugroženih grupa. Upravo model mehanizma svrsishodnosti socijalnih elemenata i priručnik o primeni socijalnih elemenata u postupcima javnih nabavki može da bude dobar način da se lokalne samouprave pokrenu. Bilo bi najbolje da se službenici najpre obučavaju, podignu nivo svesti i znanja o potrebi uključivanja, sprovedu istraživanja i analiziraju tržište socijalnih preduzeća, primene modele i mehanizme u postupcima s manjom vrednošću, a zatim da lokalne samouprave kroz postignute rezultate postave prioritete, dopune interne propise kojima uređuju procese nabavki, kontinuirano istražuju tržište, uspostave registar ponuđača, posebno onih sa statusom socijalnog preduzeća, i započnu ozbiljnije da angažuju i uključuju ranjive kategorije stanovništva.

REZERVISANE JAVNE NABAVKE

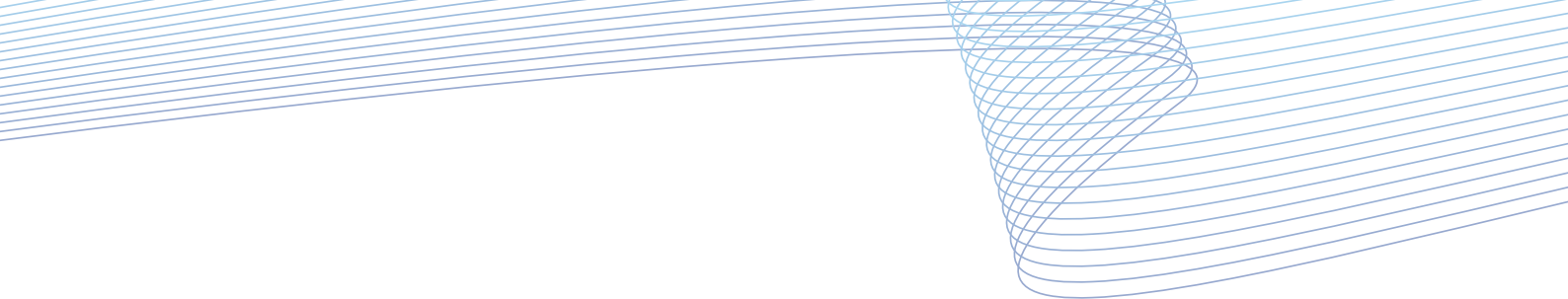
Rezervisane javne nabavke su predviđene propisima u primeni, a predlog novog zakona i strategija ih takođe prepoznaju i ojačavaju. Zakon o javnim nabavkama i podzakonski akti ih uređuju, međutim, stiče se utisak da to čine nedovoljno detaljno i precizno, pri čemu naročito uzimamo u obzir propuste koji su uočeni u implementaciji postupaka rezervisanih javnih nabavki. To se naročito odnosi na deo u vezi s učešćem i proverom preduzeća koja se pojavljuju kao ponuđači-izvršioци.

Dalje, u prethodnom periodu primene uočavaju se i problemi s mogućim zloupotrebama u vezi s daljim plaćanjem zaposlenih ili angažovanih lica u preduzećima koja su izvršioци ugovora o rezervisanim javnim nabavkama.²²

U dosadašnjoj primeni rezervisanih javnih nabavki, primetni su različiti problemi²³. Zbog veoma malo sprovedenih postupaka i nedostatka adekvatne prakse, ne postoji garancija da je trenutni model primeni u potpunosti funkcionalan. Međutim, i pored uočvanih nepravilnosti, u okviru predviđenih procedura postoji dovoljno mogućnosti da se rezervisani postupci sprovede češće i kvalitetnije nego što je to bio slučaj u prethodnom periodu. Ukoliko postoji stvarna volja i namera naručilaca, postupke je moguće dobro i precizno predvideti, organizovati, pratiti sprovođenje i izvršenje ugovora. Zbog posebnog statusa i pozitivne diskriminacije, rezervisane nabavke treba da imaju posebnu pažnju Uprave za javne nabavke i resornog Ministarstva finansija.

22 Prijave Antikorupcijskom savetovalištu Transparentnosti Srbija u vezi s rezervisanim javnim nabavkama, zloupotrebe preduzeća u kojima su zaposlena lica sa invaliditetom, netačni podaci u vezi sa zapošljavanjem lica sa invaliditetom, itd.

23 Odsustvo realne konkurencije, konkursne dokumentacije koje su sačinjene tako da se u postupcima pojavljuje samo jedan ponuđač, nemogućnost da se stane na put zloupotrebama preduzeća u kojima rade lica sa invaliditetom od strane većih preduzeća koja ih koriste kao paravan za učešće, formalno upošljavanje lica sa invaliditetom zarad učešća na ovakvim postupcima, itd.



Bez obzira na to koliko precizno i detaljno uredili rezervisane javne nabavke, ukoliko naručilac nije u obavezi ili lično nema nameru da postupak sprovede na taj način, neće ni biti rezervisanih postupaka. Zbog toga bi bilo mnogo efikasnije da se radi na podizanju svesti i podsticajima dodatnim benefitima naručiocima ukoliko sprovedu rezervisane postupke. Dobar primer može da bude Ministarstvo finansija, Uprava za trezor i povezana preduzeća železnica Srbije, koji su u poslednje dve godine sproveli ukupno četirstupka rezervisanih javnih nabavki službene i zaštitne odeće.²⁴

SOCIJALNA PREDUZEĆA KAO PONUĐAČI I PODIZVOĐAČI U JAVNIM NABAVKAMA U SRBIJI

Uvođenjem socijalnog kriterijuma u praksu javnih nabavki, otvorio bi se prostor za razvoj socijalnih preduzeća, a dugoročno, socijalna preduzeća bi postala jedan od glavnih generatora rešavanja problema u zajednici. Priroda socijalnih preduzeća ogleda se u generisanju profita u cilju njegovog korišćenja za rešavanje društvenih problema u zajednici, najčešće poboljšanju i unapređenju položaja marginalizovanih i osetljivih društvenih grupa. Konkretizacija ovog cilja ogleda se u radnom angažovanju pripadnika/ca osetljivih grupa, kreiranju programa inkluzije, edukacije i radnih obuka pripadnika/ca osetljivih grupa, direktno pružanje socijalnih usluga pripadnicima osetljivih grupa i slično, a u cilju unapređenja njihovog društvenog i ekonomskog položaja.

Primer: Opština može raspisati javnu nabavku za kancelarijski materijal, konkretnije za papir, a kao ponuđači se mogu javiti svi koji se bave proizvodnjom ovakvih dobara ili trgovinom istog materijala. Među tim ponuđačima mogu se javiti socijalna preduzeća koja proizvode ili trguju kancelarijskim materijalom, ali zapošljavaju lica sa invaliditetom, žene žrtve nasilja, Rome ili pripadnike neke druge ugrožene ili marginalizovane društvene grupe, ili socijalna preduzeća koja deo profita doniraju neprofitnim organizacijama koje se bave ugroženim licima. Najzad, mogu se javiti socijalna preduzeća kod kojih je proizvodnja kancelarijskog materijala jedna poslovna i profitna aktivnost, dok je druga direktno pružanje usluga socijalno ugroženim licima, a pružanje ovih usluga se obezbeđuje kroz profit ostvaren od profitne aktivnosti.

Za sektor socijalnog preduzetništva u Srbiji možemo reći da se sporo, ali stabilno razvijao i da je skromnog uticaja. Njegov ograničen i društveni i ekonomski uticaj posledica je

24 <http://portal.ujn.gov.rs/RezultatiPretrage.aspx?tab=1&tp=F1KlmN+JuNI=&nad=Y3IK4INxjWa6h7iPdCbDT5xJMGQGs6yj7+mkb0UvDiUrzzjmiW2FmSBVF2HmQdn1/5ijOJ8MWII=&vog=CAQbhlRh0Sw=&vpo=CAQbhlRh0Sw=&vpr=CAQbhlRh0Sw=>

niza faktora, ali nadasve stanja celokupne privrede, obimne i zahtevne potrebe velikog broj ugroženih građana, zakonskog okvira i kvaliteta javnih institucija i njihovih usluga.

Prema poslednjim istraživanjima iz 2012. godine, u Srbiji postoji 411 socijalnih preduzeća. Dominantna pravna forma u kojoj deluju socijalna preduzeća su udruženja, a za njima slede preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, društva s ograničenom odgovornošću (d. o. o.), razvojne agencije i fondacije. Socijalna preduzeća su zapošljavala 4.273 radnika, što je 0,25% zaposlenih u Republici Srbiji. Učešće zaposlenih i članova u procesu donošenja odluka unutar socijalnih preduzeća se odigravalo u polovini socijalnih preduzeća²⁵.

Istraživanje „Mogućnosti učešća socijalnih preduzeća u javnim nabavkama“²⁶, sprovedeno za potrebe projekta **Socijalne javne nabavke za održiv razvoj lokalnih zajednica**, upućuju na postojanje kapaciteta i volje socijalnih preduzeća za učešće u javnim nabavkama. Podaci pokazuju da sektor socijalnog preduzetništva ostvaruje značajan godišnji rast, a s godinama raste broj preduzeća koja ostvaruju veći godišnji prihod.

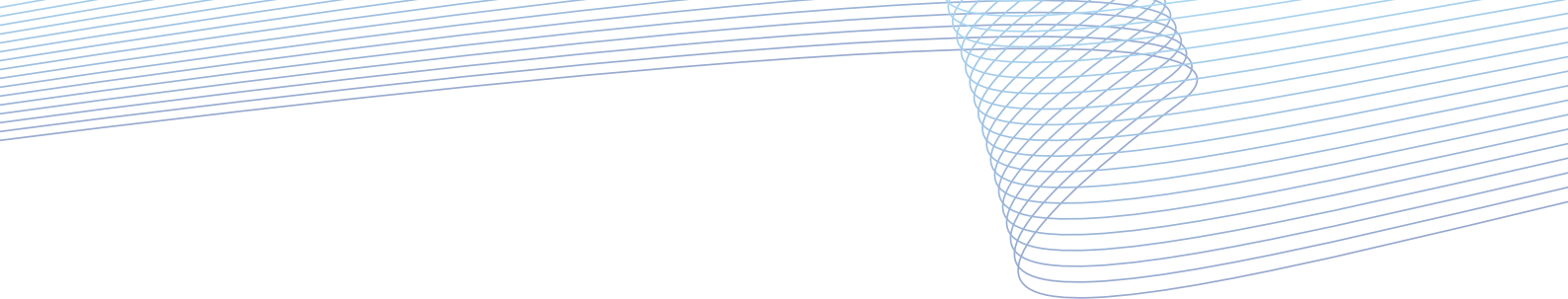
Kad je reč o strukturi ekonomskih aktivnosti socijalnih preduzeća, proizvodnjom dobara se bavi 46% ispitanih preduzeća, pružanjem usluga 40%, izvođenjem radova 7%, dok se proizvodnjom dobara i pružanjem usluga bavi takođe 7% ispitanih socijalnih preduzeća. Prepoznavanje dominantnih vrsta proizvodnje i pružanja usluga od strane socijalnih preduzeća zasniva se na analizi baze podataka trenutno aktivnih socijalnih preduzeća i ogleda se u preovladavanju: poljoprivredne i tekstilne proizvodnje i prerade, pružanja socijalnih usluga, usluga čišćenja i održavanja, usluga keteringa i izvođenja završnih građevinskih radova.²⁷ Prema ukupnoj vrednosti godišnje proizvedenih dobara i usluga, primećuje se da socijalna preduzeća najbolje mogu odgovoriti u ulozi glavnog ponuđača na potrebe javnih nabavki male vrednosti, a u ulozi podizvođača na potrebe javnih nabavki velike vrednosti. Dosadašnje iskustvo u učešću u javnim nabavkama ukazuje na to da je 31% socijalnih preduzeća do sada uzelo učešće u opštim javnim nabavkama, dok nijedno ispitano socijalno preduzeće nije učestvovalo u rezervisanim javnim nabavkama.

Javne nabavke kao šansu za razvoj vidi 81% socijalno preduzeće, dok među ispitanima njih 13% smatra da ne zna dovoljno o javnim nabavkama da bi mogli da daju procenu, dok njih 6% ne smatra da one mogu doprineti razvoju socijalnih preduzeća. Na kraju,

25 Slobodan Cvejić, *Social enterprises and their ecosystems in Europe*. Country fiche: Serbia. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

26 „Mogućnosti učešća socijalnih preduzeća u javnim nabavkama“ – infografici, EPuS, TS, 2019, dostupno na: <http://www.emins.org/socijalne-javne-nabavke-za-odrziv-razvoj-lokalnih-zajednica/>

27 Baza podataka će biti dostupna za javnost nakon završetka projekta – oktobar 2019.



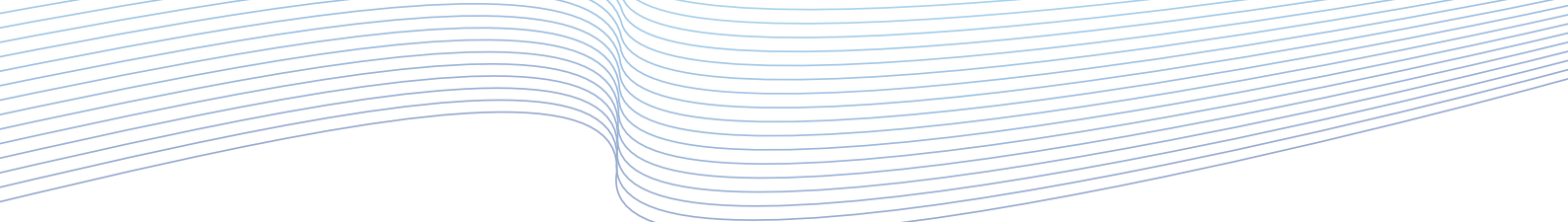
većina socijalnih preduzeća (60%) smatra da postoje barijere za učešće u javnim nabavkama, a među dominantnim preprekama identifikuju nepostojanje stručnog kadra za prijavljivanje na javne nabavke, nedovoljno poznavanje procedura i kompleksnost procedura. Iz istraživanja preovlađuje zaključak da ne postoji praksa učešća socijalnih preduzeća u javnim nabavkama u Srbiji, ali postoji prostor za unapređenje uslova učešća primenom kriterijuma socijalnih javnih nabavki.

Kako bi se dodatno razvila argumentacija na osnovu koje bi se javne nabavke upotpunile i ojačale socijalnim kriterijumom, važno je razumeti socijalnu funkciju socijalnih preduzeća, jer je to ono što ih suštinski razlikuje od drugih, profitnih preduzeća. Socijalna preduzeća nastaju s namerom da se reše određeni problemi u zajednici, i u Srbiji tu funkciju socijalna preduzeća obavljaju kroz usmerenost na ostvarenje svog socijalnog cilja, integraciju i podršku ranjivim grupama stanovništva i investiranje viška prihoda u socijalnu svrhu.

U okviru istraživanja Smart kolektiva „Investiranje u socijalna preduzeća u Srbiji“²⁸, prikazana je socijalna funkcija socijalnih preduzeća. Prema rezultatima istraživanja, ekonomsko osnaživanje i zapošljavanje je oblast na koju su najviše usmerena ispitana socijalna preduzeća, što je slučaj sa 65% njih. Socijalnom zaštitom se bavi 35% ispitanika, obrazovanjem 32,5%, životnom sredinom i zaštitom prirode, kao i lokalnim ekonomskim razvojem po 30%, ljudskim pravima 25%, kulturom i umetnošću, kao i volontiranjem po 20%, zdravstvenom zaštitom 12,5% i filantropijom 5% ispitanika. O socijalnoj funkciji govori i struktura ciljnih grupa: neka socijalna preduzeća su fokusirana samo na jednu ciljnu grupu (npr. osobe sa intelektualnim teškoćama), a neka su svojim aktivnostima usmerena na više marginalizovanih grupa. Ispitana socijalna preduzeća najviše rade s mladima, što je slučaj s 57,5% organizacija. Sledi 55% socijalnih preduzeća koja pružaju podršku različitim socijalno ugroženim licima svojim aktivnostima. Žene u riziku od siromaštva su ciljna grupa za 45%, a osobe sa invaliditetom su u fokusu rada za 32,5% socijalnih preduzeća. Najveći broj organizacija ima između 100 i 200 direktnih korisnika, a kada je reč o krajnjim korisnicima, najveći broj organizacija ih ima preko 1000. Kada je reč o radnom angažmanu, najveći broj preduzeća ima između 6 i 10 zaposlenih, dok 15% socijalnih preduzeća nema zaposlene i funkcioniše isključivo na volonterskoj bazi. Pri ispitivanju o broju zaposlenih iz ugroženih kategorija, utvrđeno je da najveći broj preduzeća nema nijednu zaposlenu osobu iz ugroženih kategorija.

S obzirom da se socijalna preduzeća u svom radu dosta oslanjaju na angažovanje volontera, važni su podaci i o broju volontera angažovanih na aktivnostima socijalnih preduzeća. Najveći broj preduzeća angažuje preko 20 volontera (30% uzorka).

28 „Investiranje u socijalna preduzeća u Srbiji“, Smart kolektiv, 2017, dostupno na: http://smarkolektiv.org/wp-content/uploads/2018/05/Investiranje-u-socijalna-preduze%C4%87a-u-Srbiji_Smart-Kolektiv.pdf



Najvažniji problemi i izazovi u radu socijalnih preduzeća su nedostatak finansijskih sredstava, nedostatak ljudskih resursa (60%) i nedostatak opreme (45%). Nedostatak vremena je problem za 28% ispitanih, nedostatak znanja i veština za 23%, a nedostatak prostora za 17% ispitanika u uzorku. Socijalna preduzeća vrlo retko imaju problem sa prezaduženošću i samo 5% ispitanika je navelo to kao bitan problem u radu organizacije, što se može objasniti i time da do 2017. godine u Srbiji nisu postojale kreditne usluge, a još manje drugi finansijski investicioni instrumenti za udruženja građana i socijalna preduzeća.

Preporuke

OPŠTE PREPORUKE:

- Upoznati javne institucije s procedurom javne nabavke sa socijalnim kriterijumima, kroz informativne sastanke i obuke.
- Upoznati i podići kapacitete ponuđača, pre svega socijalnih preduzeća, za učešće u postupku javne nabavke sa socijalnim kriterijumima, kroz informativne sastanke i obuke. Osmisliti posredujuće telo koje bi moglo pomoći socijalnim preduzećima da učestvuju u javnim nabavkama (savetovanje, konsalting). Mreža socijalnih preduzeća Srbije (SENS) svoju poslovnu funkciju može razviti na ovoj niši.
- U saradnji javnog i civilnog sektora, ponuditi smernice, modele i mehanizme za primenu socijalnih aspekata u postupcima javnih nabavki. Smernice treba da budu izrađene tako da privuku i naročito podstaknu lokalne samouprave i njihova javna preduzeća da ih primenjuju. Treba da budu osmišljene tako da predstavljaju primere dobre prakse i kriterijume za konkretne sektore.
- Promovisati novi sistem javnih nabavki, u saradnji s medijima i civilnim društvom, kako bi se šira populacija upoznala s novim sistemom javnih nabavki i benefitima za društvo.
- Sistemski prikupljati podatke o socijalnim preduzećima, njihovom broju i performansama kako bi se razvijala njihova konkurentnost i naručioci upoznali s njihovim mogućnostima. Koliko je moguće, uključiti se u postojeće procese prikupljanja podataka, poput iniciranog EUCLID *Social Monitora*.
- Kontinuirano podizati kapacitete službenika u lokalnim samoupravama, kako bi se na što bolji način upoznali sa postojećim ranjivim kategorijama, njihovim problemima i načinima za njihovo socijalno uključivanje kroz javne nabavke. Neophodno je povezivanje i tešnja saradnja odeljenja za društvene delatnosti i službenika za javne nabavke.

- Kontinuirano i temeljno istraživanje tržišta unutar sektora socijalnog preduzetništva, naročito istraživanje mogućnosti uključivanja socijalnih preduzeća u javne nabavke, pri čemu treba da se koristi mehanizam procene svrsishodnosti primene socijalnih elemenata.
- Jedna od dobrih mogućnosti za razvoj i promociju socijalnih javnih nabavki jeste njihova primena u procesima finansiranja projekata iz EU fondova, kroz mere i aktivnosti u vezi s horizontalnim temama. Tako bi za svaki program trebalo doneti uputstva za aplikante o sprovođenju horizontalnih načela (ravnopravnosti, prilagođavanja licima s invaliditetom, održivog razvoja...).

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE REGULATORNOG OKVIRA:

- U novoj strategiji za razvoj javnih nabavki predvideti pravilnik ili uputstva za socijalne aspekte i kriterijume javnih nabavki, kako bi se osigurao društveni interes koji bi tako ostvarivao i olakšavao primenu svih propisa koji predviđaju uvođenje socijalnih elemenata u postupak javne nabavke.
- Obezbediti obuke za službenike za javne nabavke, službe za finansije uz razmenu iskustava i saradnju sa službama za socijalna pitanja.
- Osigurati primenu socijalnih kriterijuma i elemenata u postupcima javnih nabavki donošenjem podzakonskih akata i sektorskih propisa.
- Obezbediti punu i transparentnu primenu rezervisanih javnih nabavki, proširiti ih na preduzeća koja se bave ne samo osobama sa invaliditetom već i drugim grupama u nepovoljnom položaju. U tom smislu, neophodno je razmotriti i dodatno istražiti mogućnosti da se socijalnim nabavkama na sličan način, kao i rezervisanim postupcima, uredi i obezbedi mogućnost primene.
- Razmotriti uvođenje obaveznog sprovođenja barem jedne javne nabavke sa socijalnim aspektima od strane svakog naručioca u Republici Srbiji, ili naručilaca koji sprovode više od 25 postupaka javnih nabavki u toku jedne fiskalne godine.

- Razmotriti uvođenje određenih podsticaja za primenu socijalnih aspekata i elemenata u javnim nabavkama. U tom smislu, potrebno je istražiti mogućnosti i efekte za uvođenje podsticaja.
- U članu 37 nacrta novog Zakona o javnim nabavkama preciznije se uređuje rezervisane javne nabavke, posebno u programu zaštitnog zapošljavanja. Naručilac može da rezerviše pravo učešća u postupku javne nabavke za privredne subjekte čiji je osnovni cilj profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba s invaliditetom koji su organizovani u skladu sa zakonom kojim se uređuje profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba s invaliditetom; za privredne subjekte čiji je osnovni cilj rešavanje i drugih društvenih problema, u skladu sa zakonom koji reguliše oblast socijalnog preduzetništva. Ovaj član zakona bi trebalo proširiti ne samo na radnu integraciju već omogućiti svim preduzećima koja posluju po principima socijalnog preduzetništva da učestvuju na rezervisanim javnim nabavkama.
- Prema aktuelnom novom Nacrtu Zakona o javnim nabavkama, moguće je da naručilac predvidi da se ugovor o javnoj nabavci izvršava u okviru **programa zaštitnog zapošljavanja**. U jednom od tih slučajeva, najmanje 50% zaposlenih lica u tim privrednim subjektima ili u okviru programa zapošljavanja čine osobe s invaliditetom ili lica u nepovoljnom položaju. Evropska Direktiva o javnim nabavkama preporučuje da taj procenat zaposlenih bude minimum 30%, te je preporuka da se novi zakon vodi tom preporukom, jer je data kao rezultat dobre prakse u zemljama članicama.

Beograd, septembar 2019. godine



Evropski
pokret
Srbija



Transparentnost
Srbija

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Izradu publikacije finansijski je podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu
<https://www.norway.no/en/serbia/>

Production of this publication is financially supported by The Royal Norwegian Embassy in Belgrade
<https://www.norway.no/en/serbia/>