

Sociálne aspekty vo verejnom obstarávaní¹⁾

Sociálne zodpovedné verejné obstarávanie predstavuje operácie obstarávania, ktoré zohľadňujú jeden alebo viac sociálnych aspektov, ako sú

- pracovné príležitosti, napr. podpora zamestnanosti mladých, podpora pracovných príležitostí pre dlhodobo nezamestnané osoby a staršie osoby, pracovné príležitosti pre osoby zo znevýhodnených skupín, podpora pracovných príležitostí pre osoby so zdravotným postihnutím,
- dôstojná práca, kde dôležitú úlohu zohráva množstvo otázok, napr. dodržiavanie základných pracovných noriem, dôstojná mzda, zdravie a bezpečnosť v zamestnaní, sociálny dialóg, prístup k školeniam, rovnosť pohlaví a nediskriminácia, prístup k základnej sociálnej ochrane,
- dodržiavanie sociálnych a pracovných práv, t. j. dodržiavanie vnútroštátnych zákonov a kolektívnych dohôd, ktoré sú v súlade s právom EÚ, dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania so ženami a mužmi vrátane zásady rovnakej mzdy za prácu rovnakej hodnoty a podpora rovnosti pohlaví, dodržiavanie zákonov o zdraví a bezpečnosti v zamestnaní, boj proti diskriminácii na akomkoľvek základe (vek, zdravotné postihnutie, rasa, náboženské vyznanie a viera, sexuálna orientácia atď.) a vytváranie rovnakých príležitostí,
- sociálne začleňovanie vrátane osôb so zdravotným postihnutím, t. j. rovnaký prístup k možnostiam obstarávania pre firmy vlastnené osobami alebo zamestnávajúce osoby z etnických alebo menšinových skupín, napr. sociálne podniky a neziskové organizácie, podpora zamestnania osôb so zdravotným postihnutím aj na otvorenom pracovnom trhu,
- rovnaké príležitosti,
- zjednodušenie prístupu a návrh pre všetkých, ako napr. povinné zohľadnenie dostupnosti pre osoby so zdravotným postihnutím (k verejným službám, do verejných budov, verejných dopravných prostriedkov, k verejným informáciám a k tovaru a službám informačno-komunikačných technológií vrátane aplikácií na webových lokalitách) v technických požiadavkách pri opise predmetu zákazky, nakupovanie tovaru a služieb, ktoré sú vhodné pre všetkých užívateľov,
- zohľadňovanie kritéria udržateľnosti vrátane problematiky etického obchodovania – za určitých podmienok možnosť zohľadniť problematiku etického obchodovania v technických špecifikácii predmetu zákazky a v podmienkach zákazky,
- širšie dobrovoľné dodržiavanie sociálnej zodpovednosti firiem, t. j. spoločností, ktoré pri svojich každodenných obchodných aktivitách dobrovoľne konajú nad rámec zákona s cieľom sledovať environmentálne a sociálne ciele, ako je práca so zmluvnými stranami na zlepšovaní záväzku voči hodnotám sociálnej zodpovednosti firiem; podpora malých a stredných podnikateľov – určenie podmienok poskytujúcich malým a stredným podnikateľom prístup k verejnému obstarávaniu tým, že znižujú náklady a záťaž spojenú s účasťou na možnostiach sociálne zodpovedného verejného obstarávania. V niektorých prípadoch to možno dosiahnuť napríklad zabezpečením, že rozsah zákazky nebude prekážkou účasti malým a stredným podnikateľom, poskytnutím dostatočného časového obdobia na prípravu ponúk, zabezpečením včasnej platby, stanovením vhodnej kvalifikácie a požiadaviek atď.

¹⁾ Zdroj: SOCIÁLNE NAKUPOVANIE Príručka o zohľadňovaní sociálneho hľadiska pri verejnom obstarávaní (Európska únia, 2011)
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=sk&pubId=606&type=2&furtherPubs=no>

Sociálne aspekty možno začleniť v závislosti od ich charakteru len do určitého štádia procesu verejného obstarávania. Napríklad vo všeobecnosti je vhodnejšie do zmluvných podmienok zahrnúť sociálne aspekty týkajúce sa pracovných podmienok, pretože sa zvyčajne neposudzuje ako technická špecifikácia alebo výberové kritérium. Na druhej strane je vo všeobecnosti vhodnejšie do technickej špecifikácie zahrnúť sociálny aspekt zjednodušenia prístupu.

Pri zohľadňovaní sociálnych aspektov vo verejnom obstarávaní sa odporúča, aby verejní obstarávatelia a obstarávatelia konali s ohľadom na dve hlavné otázky

- získať najlepší pomer medzi kvalitou a cenou - verejní obstarávatelia sú zodpovední získať za peniaze daňových poplatníkov najvyššiu kvalitu všetkého, čo obstarávajú. Najlepší pomer medzi kvalitou a cenou nevyhnutne neznamená prijatie len ponuky s najnižšou cenou. Znamená to, že verejný obstarávateľ získa najlepšiu ponuku v rámci nastavených parametrov. Najlepší pomer medzi kvalitou a cenou možno definovať ako optimálnu kombináciu celkových nákladov a kvality, ktorá spĺňa požiadavky koncového používateľa. Pomer medzi kvalitou a cenou môže zahŕňať aj sociálne hľadisko,
- spravodlivé konanie - spravodlivé konanie predstavuje dodržiavanie zásad vnútorného trhu, ktoré tvoria základ smerníc EÚ pre oblasť verejného obstarávania a na ich základe aj národnej právnej úpravy verejného obstarávania. Najdôležitejšou z týchto zásad je zásada rovnakého zaobchádzania, ktorá znamená, že by všetky hospodárske subjekty mali mať rovnaké možnosti súťažiť o zákazku. Musí sa uplatňovať aj zásada transparentnosti, aby boli zabezpečené rovnaké podmienky.

Štádium prípravy procesu obstarávania je kľúčové, pretože každé štádium je postavené na predchádzajúcich štádiách. Pred začatím procesu obstarávania by si preto verejný obstarávateľ a obstarávateľ mali vyhradiť dostatočný čas na definovanie a opis predmetu zákazky a prostriedkov, ktoré použijú na jeho dosiahnutie. Štádium prípravy je takisto najlepšou príležitosťou vymedziť, aký sociálny aspekt je v konkrétnom procese verejného obstarávania relevantný a vhodný zohľadniť.

Podľa logickej štruktúry procesu verejného obstarávania existujú aspoň štyri základné prístupy k sociálnym otázkam, ktorými sa zaoberá verejné obstarávanie.

Prvý prístup sa uplatňuje, keď sa verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ rozhodne začleniť sociálne aspekty do samotného predmetu zákazky, resp. technickej špecifikácie, ktoré musí uchádzač splniť spôsobom zahŕňajúcim tento sociálny aspekt. Príkladom je špecifikovanie, že počítačové vybavenie musí spĺňať určité kritériá zjednodušenia prístupu. Technická špecifikácia musí súvisieť s predmetom zákazky. Požiadavky, ktoré so samotným produktom alebo službou nesúvisia, ako napríklad požiadavky týkajúce sa spôsobu riadenia zväzku, nepredstavujú technickú špecifikáciu v zmysle uvedenom v smerniciach EÚ pre oblasť verejného obstarávania. Požiadavky týkajúce sa napríklad náboru zamestnancov z určitých skupín (osoby so zdravotným postihnutím, ženy atď.) sa preto za technickú špecifikáciu nepovažujú. Za „technickú špecifikáciu“ v zmysle uvedenom v smerniciach pre oblasť verejného obstarávania nemožno považovať ani označenie týkajúce sa „sociálnej spôsobilosti“ zväzku. Verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ môže mať záujem kúpiť tovary, ktoré prispievajú k udržateľnému rozvoju (ďalej označované ako „tovary etického obchodovania“). V takom prípade možno vhodné hľadisko zohľadniť v technickej špecifikácii predmetu zákazky, ale nemožno požadovať, aby produkty niesli špecifické označenie etického obchodovania alebo certifikácie (napríklad spravodlivé obchodovanie, Fairtrade, Max Havelaar, Utz, Rainforest Alliance atď.), pretože by to obmedzovalo prístup k zákazkám pre produkty, ktoré nie sú certifikované, ale spĺňajú podobné normy udržateľného obchodovania. Je to všeobecná zásada, ktorá platí nielen v prípade označení etického obchodovania, ale

v prípade všetkých označení, ktoré vyžadujú predchádzajúcu certifikáciu hospodárskych subjektov alebo ich produktov. Požiadavky udržateľnosti možno zahrnúť do technickej špecifikácie verejného zadávacieho konania pod podmienkou, že toto kritérium bude súvisieť s predmetom danej zákazky a že sa zabezpečí dodržiavanie ďalších relevantných predpisov EÚ týkajúcich sa verejného obstarávania a zásad rovnakého zaobchádzania a transparentnosti.

V prípade druhého prístupu nemá hospodársky subjekt za určitých podmienok možnosť zúčastniť sa procesu verejného obstarávania, ak mu bola uložená sankcia za porušenie povinností v oblasti sociálneho práva.

Tretí prístup sa snaží uchádzačov presvedčiť, aby sa zaviazali k určitým sociálnym normám, a ich úspechy zohľadňuje pri zadávaní zákazky. Jednou z podôb, aké tento prístup môže mať v praxi, je zohľadnenie určitých sociálnych otázok v kritériu zadávania zákazky verejným orgánom.

Štvrtý prístup sa zameriava na štádium po zadaní zákazky. Vyžaduje, aby po zadaní zákazky, subjekt, ktorému bola zákazka zadaná, dodržiaval pri jej plnení konkrétne sociálne požiadavky obsiahnuté v zmluvných podmienkach, ktoré mu boli vopred známe. Zmluvné podmienky vo všeobecnosti predstavujú najvhodnejšie štádium na začlenenie sociálneho aspektu súvisiaceho so zamestnaním a pracovnými podmienkami pracovníkov, ktorí sa zúčastňujú na plnení zákazky. Začlenenie sociálnych požiadaviek do zmluvných podmienok by v praxi malo byť vyvážené možnosťou monitorovať dodržiavanie týchto požiadaviek počas plnenia zmluvy s cieľom nepridávať dodatočné požiadavky, ak ich nemožno účinne monitorovať. Ide o monitorovanie riadenia zákazky a dodržiavania zmluvných podmienok.

Ak je to vhodné, existuje tiež možnosť vyhradenia zákazky pre chránené dielne alebo zabezpečenie, aby sa zákazka plnila prostredníctvom programov chránených pracovných miest.

Právny základ pravidiel verejného obstarávania v Slovenskej republike tvorí zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 438/2015 Z. z. (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“), ktorý predstavuje transpozíciu smerníc EÚ pre oblasť verejného obstarávania a ktorý umožňuje uplatnenie sociálnych aspektov za predpokladu, že súvisia s predmetom zákazky alebo s plnením zmluvy, ak sú súčasťou zmluvných podmienok a sú primerané požiadavkám na predmet zákazky, pokiaľ ide o zásadu najlepšieho pomeru kvality a ceny a zásadu rovnakého prístupu pre hospodárske subjekty.

S ohľadom na vyššie uvedené zákon o verejnom obstarávaní zohľadňuje a umožňuje využívanie sociálnych aspektov vo verejnom obstarávaní v nasledujúcich ustanoveniach:

Rozdelenie zákaziek na časti (§ 28 ods. 1 a 2 zákona o verejnom obstarávaní)

„(1) Verejný obstarávateľ a obstarávateľ môžu rozdeliť zákazku alebo koncesiu na samostatné časti, pričom v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, oznámení použitom ako výzva na účasť alebo v oznámení o koncesii určia veľkosť a predmet takýchto častí a uvedú, či ponuky možno predložiť na jednu časť, niekoľko častí alebo všetky časti.

(2) Ak verejný obstarávateľ nerozdelí zákazku na časti, odôvodnenie uvedie v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania alebo v správe o zákazke“.

Podmienky účasti - osobné postavenie (§ 32 ods. 1 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní)
„Verejného obstarávania sa môže zúčastniť len ten, kto nedopustil sa v predchádzajúcich troch rokoch od vyhlásenia alebo preukázateľného začatia verejného obstarávania závažného porušenia povinností v oblasti ochrany životného prostredia, sociálneho práva alebo pracovného práva podľa osobitných predpisov, za ktoré mu bola právoplatne uložená sankcia, ktoré dokáže verejný obstarávateľ a obstarávateľ preukázať“.

Súťažné podklady (§ 42 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní)

„.... Technické požiadavky

- a) zohľadnia požiadavky dostupnosti pre osoby so zdravotným postihnutím a riešenia vhodné pre všetkých užívateľov
- b) musia byť určené tak, aby bol zabezpečený rovnaký prístup pre všetkých uchádzačov alebo záujemcov a zabezpečená hospodárska súťaž.“.

Súťažné podklady (§ 42 ods. 7 a 9 zákona o verejnom obstarávaní)

„(7) Ak ide o obstaranie tovaru, stavebných prác alebo služieb s osobitnými environmentálnymi, sociálnymi alebo inými charakteristikami, verejný obstarávateľ a obstarávateľ môžu v opise predmetu zákazky, v kritériách na vyhodnotenie ponúk alebo v zmluvných podmienkach vyžadovať konkrétnu značku (*fair trade*) ako dôkaz, že tovar, stavebné práce alebo služby zodpovedajú týmto osobitným charakteristikám,

(9) Ak verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ vyžaduje konkrétnu značku, musí prijať aj inú značku, ktorej podmienky na udelenie sú rovnocenné podmienkam na udelenie vyžadovanej značky“.

Súťažné podklady (§ 42 ods. 12 zákona o verejnom obstarávaní)

„Verejný obstarávateľ a obstarávateľ môžu určiť osobitné podmienky plnenia zmluvy, ak ich uvedú v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, oznámení použitom ako výzva na súťaž alebo v súťažných podkladoch. Osobitné podmienky plnenia zmluvy môžu zahŕňať ekonomické, sociálne, environmentálne hľadiská, hľadiská súvisiace s inováciou alebo zamestnanosťou“.

Kritériá na vyhodnotenie ponúk (§ 44 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní)

„Najlepší pomer ceny a kvality sa posúdi na základe ceny alebo nákladov a ďalších kritérií, ktoré zahŕňajú kvalitatívne, environmentálne alebo sociálne hľadiská súvisiace s predmetom zákazky a ktorými sú najmä kvalita vrátane technického prínosu, estetické a funkčné vlastnosti, prístupnosť, riešenia vhodné pre všetkých používateľov, sociálne, environmentálne a inovačné charakteristické znaky,“.

Podlimitné zákazky – výhrada pre chránené dielne a chránené pracoviská a hospodárske subjekty, ktorých hlavným cieľom je sociálna a profesionálna integrácia znevýhodnených osôb (§ 108 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní)

„Verejný obstarávateľ môže vyhradiť právo účasti vo verejnom obstarávaní len pre chránené dielne a chránené pracoviská a hospodárske subjekty, ktorých hlavným cieľom je sociálna a profesionálna integrácia osôb so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnených osôb, alebo môže vyhradiť realizáciu zákazky v rámci programov chránených pracovných miest za predpokladu, že aspoň 30 % zamestnancov chránených dielní, chránených pracovísk, hospodárskych subjektov a programov chránených pracovných miest tvoria osoby so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnené osoby.“.