

Официален вестник на Европейския съюз

C 237



Издание
на български език

Информация и известия

Година 64

18 юни 2021 г.

Съдържание

IV *Информация*

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Европейска комисия

2021/C 237/01

Социално отговорни покупки — ръководство за предвиждане на социални критерии при възлагане на обществени поръчки (второ издание)

1

BG

IV

(Информация)

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Социално отговорни покупки — ръководство за предвиждане на социални критерии при възлагане
на обществени поръчки (второ издание)

(2021/C 237/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	<i>Страница</i>
ВЪВЕДЕНИЕ	4
Глава 1 — Определение, цел и предимства на социално отговорното възлагане на обществени поръчки	4
1.1. Социално отговорно възлагане на обществени поръчки и определение на понятието	4
1.2. Определяне и прилагане на социалните цели при възлагането на обществени поръчки	6
1.3. Цел и предимства на СОВОП	9
1.4. Връзки с политики и законодателство на ЕС и на международно равнище	11
Глава 2 — Организационна стратегия за социално отговорни поръчки	16
2.1. Включване на СОВОП в дневния ред	16
2.2. Определяне на целите	17
2.3. Консултации със заинтересованите страни	17
2.4. Оценка на рисковете, подреждане на поръчките по приоритет и определяне на цели	20
2.5. Интегриране на СОВОП в процедурите и политиките в областта на обществените поръчки	22
2.6. Наблюдение и преглед на напредъка	23
Глава 3 — Установяване на нуждите и планиране на възлагането на поръчката	25
3.1. Ролята на оценката на нуждите при СОВОП	25
3.2. Диалог с пазарните участници	27
3.3. Какъв вид да бъде договърът?	31
3.4. Избор на процедура	33
3.5. Определяне и критичен преглед на спецификациите	35
3.6. Използване на незадължителни полета в стандартните формуляри	35
Глава 4 — Процедурата за възлагане на обществена поръчка	36
4.1. Определяне на предмета и на съответните правила	36
4.2. Облекчен режим	38
4.3. Запазени поръчки	41

4.4. Технически спецификации	43
4.5. Спазване на социалното и трудовото право и на колективните трудови договори	46
4.6. Критерии за изключване и критерии за подбор	48
4.7. Критерии за възлагане	51
4.8. Оценка на офертите и проверка на ангажиментите	54
4.9. Необичайно ниски оферти	57
Глава 5 — Определяне и прилагане на договорните условия	58
5.1. Превръщане на ангажиментите в областта на СОВОП в реалност	58
5.2. Условия за изпълнение на поръчките	59
5.3. Договори за постигане на социални резултати	63
5.4. Наблюдение на спазването на клаузите	64
5.5. Възлагане на подизпълнители	65
5.6. Справяне с проблеми	67
5.7. Извличане на поуки за бъдещи поръчки	68

Второто издание на ръководството е изготвено по Договор № SI2.801176 — 728/PP/GRO/SME/18/D/021a между Европейската комисия и ICLEI — Международната асоциация на органите на местното самоуправление за устойчиво развитие, с помощта на консултантското дружество Public Procurement Analysis (PPA).

Нито Европейската комисия, нито което и да било лице, действащо от нейно име, носят отговорност за начина, по който би могла да бъде използвана съдържашата се в настоящата публикация информация.

Важна информация

Настоящото ръководство е предназначено да бъде в помощ на публичните купувачи и да насърчава добрите практики. Това е документ с незадължителен характер, който не засяга правата и задълженията, определени в законодателството на ЕС. Ръководството зависи от развитието на практиките в областта на обществените поръчки и съдебната практика на Съда на Европейския съюз, който остава единственият компетентен орган да тълкува авторитетно правото на Съюза.

Предложенията в настоящия документ понятия, идеи и решения не засягат националното законодателство и може да се наложи да бъдат адаптирани, за да се вземе под внимание националната правна рамка.

Въпреки че информацията в настоящото ръководство е внимателно проверена, Европейската комисия не носи отговорност по отношение на конкретните случаи, които са посочени в него.

Повече информация относно Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

ВЪВЕДЕНИЕ

Социално отговорното възлагане на обществени поръчки (СОВОП) означава чрез възлагането на обществени поръчки да се постигат положителни резултати в социален план. Възлагането на обществени поръчки засяга голям брой хора: ползватели на обществени услуги, участници в производството и доставките или служители на закупуващите организации. Освен на пряко засегнатите, СОВОП потенциално може да влияе на пазара в по-широк смисъл по отношение както на търсенето, така и на предлагането.

Чрез разумни покупки публичните купувачи могат да стимулират разкриването на възможности за заетост, повишаването на квалификацията и преквалификацията на работещите, достойния труд, социалното приобщаване, равенството между половете и недискриминацията, достъпността, универсалния дизайн, етичната търговия, както и да се стремят да постигнат по-широко съответствие със социалните стандарти. По отношение на някои стоки, строителни работи и услуги въздействието може да бъде особено значимо, тъй като публичните купувачи държат голям дял от пазара в сектори като гражданското строителство, здравеопазването и транспорта.

За да се справят с предизвикателствата пред обществото, публичните органи трябва да активизират усилията си за постигане на целите във всички аспекти на устойчивостта (социални/етични, екологични и икономически). Публичните купувачи са основни инвеститори в Европа, които понастоящем разходват над 14 % от brutния вътрешен продукт на ЕС. Като използват покупателната си способност, за да избират стоки и услуги, които дават положителни социални резултати, те могат да допринесат значително за устойчивото развитие. С настоящото ръководство им се предлага подкрепа за интегриране на социалното измерение на устойчивото възлагане на обществени поръчки.

Текущата пандемия от COVID-19 се очаква да засегне заетостта, да доведе до увеличаване на неравенствата, задълбочаване на несигурността и влошаване на условията на труд на работещите в световен мащаб, да окаже допълнителен натиск върху предоставянето на определени услуги за личността и да повлияе на по-малките предприятия. В стратегиите си за възстановяване държавите — членки на ЕС, ще трябва да подобрят социалното приобщаване и справедливост чрез образование и умения, заетост и социално и териториално сближаване и да гарантират, че екологичният и цифровият преход ще доведат до създаването на работни места, до устойчив растеж и социално-икономическа устойчивост. Социално отговорните практики за покупки са мощен инструмент от инструментариума на националните администрации на ЕС за постигането на тези цели.

Целта на настоящия документ е да се повиши осведомеността на публичните купувачи относно потенциалните ползи от СОВОП и да се обяснят от практическа гледна точка възможностите, които се предлагат чрез правната рамка на ЕС. При изготвянето на настоящото ръководство Комисията проведе широки консултации с публични купувачи, за да установи добри практики и примери за това какво може да бъде постигнато. Тези примери са представени в текста.

Ръководството е изготвено за публичните купувачи, но и с надеждата, че ще вдъхнови други участници във възлагането на обществени поръчки, били те доставчици на стоки или на услуги, частни купувачи, участници от сектора на социалната икономика, включително социални предприятия, или неправителствени организации.

В главите на настоящото ръководство са разгледани всички аспекти на процеса на възлагане на обществени поръчки освен самата тръжна процедура. В тях е описан подробно начинът, по който могат да се въведат социални съображения на всеки етап от процеса, и са представени множество примери за действителни практики на публични купувачи в целия ЕС. В глави 2—5 след повечето раздели има списък с „добри практики“. Тяхната цел е допълнително да се улесни разбирането на текста, като се обобщат в конкретни точки съществените въпроси, обхванати във всеки раздел, както и възможните практически действия, които публичните купувачи могат да предприемат, ако желаят да възприемат социално отговорен подход към процеса на възлагане на обществени поръчки.

ГЛАВА 1

Определение, цел и предимства на социално отговорното възлагане на обществени поръчки

1.1. Социално отговорно възлагане на обществени поръчки и определение на понятието

Социално отговорното възлагане на обществени поръчки (СОВОП) има за цел да се отчете въздействието върху обществото на стоките, услугите и строителните работи, закупувани от публичния сектор. Чрез СОВОП се признава, че публичните купувачи не са заинтересовани само от покупки на най-ниската цена или от икономически най-изгодната оферта, но и от това да се гарантира, че чрез обществените поръчки се постигат социални ползи⁽¹⁾ и се предотвратяват или се смекчават неблагоприятните социални последици по време на изпълнението на поръчката. В качеството си на публичен купувач можете да вземате предвид социални

⁽¹⁾ Включително постигането на спазване на задълженията и принципите, установени в Договора и в Хартата на основните права на Европейския съюз, като например равенство пред закона и недискриминация.

цели по време на целия процес на възлагане на обществени поръчки, при условие че те са недискриминационни и са свързани с предмета на поръчката ⁽²⁾. В Европейския съюз СОВОП трябва да се извършва в съответствие с директивите за обществените поръчки от 2014 г. ⁽³⁾ и с принципите, залегнали в Договора за ЕС ⁽⁴⁾ и в Хартата на основните права, както и с международни споразумения, като например Споразумението на СТО за държавните поръчки (СДП) и двустранните споразумения за свободна търговия, съдържащи глави относно обществените поръчки ⁽⁵⁾, и Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ на ООН) ⁽⁶⁾.

СОВОП може да бъде мощен инструмент за подпомагане на устойчивото развитие и за постигане на социални цели на международно, национално, регионално или местно равнище. Чрез него обществените поръчки се третираат като стратегически способ за разходване на публични средства по ефикасен и устойчив начин. Социалните съображения може да се съчетават с екологични критерии ⁽⁷⁾ и критерии за кръгова икономика ⁽⁸⁾ и възлагане на обществени поръчки за иновации ⁽⁹⁾ с цел възприемане на по-всеобхватен подход за устойчивост при обществените поръчки ⁽¹⁰⁾. С подобряването на професионализацията и подкрепата за публичните купувачи може в значителна степен да се улесни успешното използване на социални съображения и тяхната интеграция с други съображения, свързани с устойчивостта и качеството ⁽¹¹⁾.

Чрез социално отговорното възлагане на обществени поръчки на публичните органи се помага да предоставят качествени услуги и продукти на своите общности, да постигат допълнителни социални и етични ползи дори когато бюджетът е ограничен и следователно то може да допринесе за борбата с отрицателното въздействие на кризата във връзка с COVID-19. За възстановяването от пандемията ще е необходимо публичните органи от ЕС да използват всички налични способности и инструменти, за да се справят с отрицателните социално-икономически последици. Безпрецедентните финансови ресурси, които ще бъдат предоставени на разположение по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост, често ще се усвояват чрез възлагане на обществени поръчки. Поради това е от съществено значение публичните купувачи да могат да се възползват пълноценно от гъвкавостта на правилата за обществените поръчки, за да гарантират, че тези ресурси се използват за постигане на възможно най-голямо положително социално и икономическо въздействие в полза на техните общности. Отдалечаването от логиката за най-ниска цена и въвеждането на съображения, свързани със социалната интеграция, равенството, справедливата и приобщаваща заетост и етичните доставки, са от ключово значение за постигането на максимален ефект на възстановяване от тези ресурси.

⁽²⁾ Това основно изискване за СОВОП е обяснено в раздел 4.1, като навсякъде в ръководството са дадени конкретни примери.

⁽³⁾ Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1); Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65); Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243). По-долу те ще бъдат наричани „директивите за обществените поръчки“.

⁽⁴⁾ Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

⁽⁵⁾ ЕС е поел ангажимент съгласно няколко международни споразумения да предостави достъп до своя пазар на обществени поръчки за определени строителни работи, доставки, услуги и икономически оператори на няколко трети държави. Единственото многостранно международно споразумение в рамките на СТО е Споразумението за държавните поръчки (GPA), чрез което пазарът на ЕС на обществени поръчки се отваря за други страни по споразумението. Освен това няколко от споразуменията на ЕС за свободна търговия (ССТ) съдържат глави относно обществените поръчки. Както е подчертано в член 25 от Директива 2014/24/ЕС и член 43 от Директива 2014/25/ЕС, публичните купувачи в ЕС трябва да предоставят на строителните дейности, доставките, услугите и икономическите оператори от подписалите тези споразумения държави третиране, което е не по-малко благоприятно от предоставеното на строителните дейности, доставките, услугите и икономическите оператори от ЕС, доколкото те са обхванати от тези споразумения. Извън това задължение икономическите оператори от трети държави, които не са сключили споразумение, предвиждащо отварянето на пазара на ЕС на обществени поръчки, или чийто стоки, услуги и строителни дейности не са обхванати от такова споразумение, нямат гарантиран достъп до процедурите за възлагане на обществени поръчки в ЕС и могат да не бъдат допуснати до тях. За повече информация относно участието на трети държави в процедури за възлагане на обществени поръчки, открити от публични купувачи от ЕС, вж. съобщението на Комисията (2019 г.) „Ръководство за участието на оференти и стоки от трети държави на пазара на ЕС за обществени поръчки“, C(2019) 5494 final от 24.7.2019 г. (https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_en).

⁽⁶⁾ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

⁽⁷⁾ За насоки относно зелените обществени поръчки вж. ръководството от 2016 г., озаглавено „Купувайте екологосъобразно!“. (https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_bg.pdf).

⁽⁸⁾ За насоки относно обществените поръчки за постигане на кръгова икономика вж. документа „Обществени поръчки за кръгова икономика“ (http://ec.europa.eu/environment/gpp/circular_procurement_en.htm).

⁽⁹⁾ За насоки относно обществените поръчки за иновации вж. *Ръководството на Комисията относно процедурите за възлагане на обществени поръчки за иновации* (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/BG/C-2018-3051-F1-BG-MAIN-PART-1.PDF>).

⁽¹⁰⁾ В съобщението на Комисията до институциите „Повишаване на ефективността на обществените поръчки в Европа и в полза на Европа“ са изтъкнати „възможностите на обществените поръчки като стратегическо средство за подкрепа за постигането на целите на устойчивото развитие, социалната политика и новаторството“. За повече информация вж. съобщението на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572>

⁽¹¹⁾ За повече информация относно професионализацията на обществените поръчки вж. Препоръка (ЕС) 2017/1805 на Комисията от 3 октомври 2017 г. за професионализация на обществените поръчки — Изграждане на архитектура за професионализацията на обществените поръчки, и *ProcurComp EU*, Европейската рамка за компетентностите за специалисти в областта на обществените поръчки: https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-unveils-procurcompeu---european-competency-framework-public-procurement_en

В настоящото ръководство са представени редица практически примери за СОВОП от целия ЕС, които илюстрират различни подходи и постигането на реално въздействие и може да се използват като източник на вдъхновение. Повече примери за добри практики от ЕС и от трети държави можете да намерите в двата доклада, озаглавени „Да приведем в действие социално отговорното възлагане на обществени поръчки: 71 примера за добри практики“⁽¹²⁾ и „Обществени поръчки за постигане на социален ефект — добри практики от целия ЕС“⁽¹³⁾, на разположение на уебсайта относно помощните инструменти за публични купувачи⁽¹⁴⁾ на Комисията.

1.2. Определяне и прилагане на социалните цели при възлагането на обществени поръчки

Публичните купувачи разполагат с много способи за включването на специални социални съображения в решенията за покупки. По-долу е представен неизчерпателен списък с примери за социални цели, които може да бъдат преследвани посредством възлагането на обществени поръчки. Не трябва да се забравя обаче, че спазването на задължителните социални и трудови правила при изпълнението на поръчката не е въпрос на избор, а задължение съгласно директивите за обществените поръчки⁽¹⁵⁾. В глави 4 и 5 от настоящото ръководство е обяснено как тези въпроси могат да бъдат разглеждани на различни етапи от процеса на възлагане на обществени поръчки. Следва да решите кои от посочените по-долу социални съображения са от значение за Вашата обществена поръчка в зависимост от Вашите цели и предмета на поръчката.

Насърчаване на възможностите за справедлива заетост и социално приобщаване

СОВОП може да даде гласък:

- на възможностите за заетост на младежите и по-възрастните работници;
- на равенството между половете (например улесняване на постигането на равновесие между професионалния и личния живот, намаляване на секторната и професионалната сегрегация⁽¹⁶⁾, гарантиране на равно третиране на работното място);
- на възможностите за заетост за хора, които са обект на социално изключване поради дълготрайна безработица, бездомничество, дискриминация или други уязвимости;
- на възможностите за участие в обществения живот и възможностите за заетост на хората с увреждания, включително чрез осигуряване на приобщаваща и достъпна работна среда;
- на подобряването на политиките за многообразие, възможностите за социално приобщаване и за заетост на лица от групи в неравностойно положение (например работници мигранти, хора с малцинствена расова или етническа принадлежност, религиозни малцинства, хора с ниска образователна степен и хора, които са изложени на риск от бедност и социално изключване); и
- на повишаването на квалификацията и преквалификацията на всички работещи.

Осигуряване на възможности за организациите от сектора на социалната икономика и социалните предприятия

Организациите от сектора на социалната икономика и социалните предприятия⁽¹⁷⁾ могат да помогнат за предоставянето на възможностите за заетост и социално приобщаване, посочени по-горе, като осигурят социална възвръщаемост на разходваните от Вас средства. Така например директивите за обществените поръчки дават възможност да се насърчи социалното приобщаване чрез запазване на поръчки за социални предприятия, улесняващи трудовата интеграция, в които най-малко 30 % от служителите са хора с увреждания или работници в неравностойно положение⁽¹⁸⁾. Освен това те насърчават публичните купувачи да обмислят разделяне на поръчките на обособени позиции, които може да бъдат по-достъпни за организациите от сектора на социалната икономика и социалните предприятия⁽¹⁹⁾.

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/growth/content/making-socially-responsible-public-procurement-work-71-good-practice-cases_en

⁽¹³⁾ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3498035f-5137-11ea-aece-01aa75ed71a1>

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_bg

⁽¹⁵⁾ Член 18, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС, член 36, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС и член 30, параграф 3 от Директива 2014/23/ЕС. Тази група разпоредби ще бъде наричана по-долу „социална и екологична клауза“. За повече подробности по този въпрос вж. раздел 4.5.

⁽¹⁶⁾ Равенството между половете е основна ценност на ЕС, основно право и ключов принцип на Европейския съюз на социалните права. Задача на Съюза е да насърчава равенството между жените и мъжете във всички свои дейности, както се изисква от Договорите. Това включва например концепцията за баланс между половете, която обхваща не само недостатъчното представителство на жените в секторите, доминирани от мъже, като науката, технологиите, инженерството и математиката (НТИМ), но също така и недостатъчното представителство на мъжете в сектори като здравното обслужване, социалните грижи, грижите за деца и началния етап на основното образование.

⁽¹⁷⁾ Социалната икономика обхваща сдружения, фондации, кооперации, взаимоспомагателни дружества и социални предприятия. Социалните предприятия са организации, които, независимо от своята правна форма, съчетават предприемаческа дейност със социална цел. Тяхната основна цел по-скоро е да оказват социално въздействие, а не да реализират максимална печалба за собствениците или акционерите. Научете повече на адрес https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en.

⁽¹⁸⁾ Членове 20 и 77 от Директива 2014/24/ЕС, членове 38 и 94 от Директива 2014/25/ЕС, член 34 от Директива 2014/23/ЕС. За по-подробен преглед на запазването на поръчки вж. раздел 4.3.

⁽¹⁹⁾ Член 46 от Директива 2014/24/ЕС и член 65 от Директива 2014/25/ЕС.

Насърчаване на достойния труд

Международната организация на труда (МОТ) дава следното определение на понятието „достоеен труд“⁽²⁰⁾:

„работа, която е продуктивна и осигурява справедлив доход, сигурност на работното място и социална закрила на семействата, по-добри перспективи за личностно развитие и социална интеграция, дава свобода на хората да изразяват своите опасения, да се организират и да участват във вземането на решения, които засягат техния живот, както и равни възможности и равно третиране на всички жени и мъже“.

Съгласно това определение и в съответствие с Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие⁽²¹⁾ в рамките на веригите на доставка на ЕС и глобалните вериги на доставка⁽²²⁾ ЕС насърчава:

- сигурната заетост;
- справедливите възнаграждения;
- безопасните условия на труд;
- социалната закрила;
- равните възможности и равното третиране на всички жени и мъже;
- равенството между половете и недискриминацията по отношение на достъпа до заетост;
- социалния диалог; и
- защитата на правата на работното място.

Гарантиране на спазването на социалните и трудовите права

ЕС се стреми да насърчава социалния напредък и да подобрява условията на живот и труд на европейските граждани⁽²³⁾. Чрез обществените поръчки се допринася за постигането на тези цели, като се гарантира, че доставчиците:

- спазват приложимите задължения в областта на социалното и трудовото право, установени с правото на Съюза, националното законодателството и колективните трудови договори в съответствие с правото на Съюза;
- спазват основните конвенции на МОТ;
- спазват принципа на равно третиране на жените и мъжете, включително принципа на равно заплащане за труд с равна стойност⁽²⁴⁾, както и насърчаването на равенството между половете⁽²⁵⁾;
- спазват законите в областта на здравословните и безопасни условия на труд; и
- се борят с дискриминацията въз основа на пол, възраст, увреждане, расов или етнически произход, религия или вероизповедание, сексуална ориентация и създават равни възможности.

Достъпност и универсален дизайн

Възлагането на обществени поръчки за стоки, услуги и строителни работи, които са достъпни за всички, включително за хората с увреждания, е основен аспект на СОВОП и е задължително при обществените поръчки. Член 42 от Директива 2014/24/ЕС и член 60, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС гласят следното: „техническите спецификации се изготвят така, че — освен в надлежно обосновани случаи — да бъдат съобразени с критериите за достъпност за хора с увреждания или да бъдат с предназначение за всички потребители“.

Тази разпоредба подкрепя спазването от страна на националните органи на КПХУ на ООН⁽²⁶⁾, по която ЕС и неговите държави членки са страни. С КПХУ на ООН са установени задължения за достъпност и съответният Комитет по КПХУ на ООН е определил, че достъпните покупки са въпрос от ключово значение за правителствата⁽²⁷⁾.

⁽²⁰⁾ <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>.

⁽²¹⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-holistic-approach-sustainable-development_en.

⁽²²⁾ https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/employment-and-decent-work_en

⁽²³⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=bg>.

⁽²⁴⁾ Вж. член 157 от ДФЕС и Директива 2006/54/ЕО.

⁽²⁵⁾ Значението на равенството между половете е изтъкнато в политическите насоки на председателя на Европейската комисия и във всички писма за определяне на ресора до членовете на Европейската комисия, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

⁽²⁶⁾ Общ коментар № 2 към КПХУ на ООН гласи, че „[к]ато част от своя преглед на законодателството за достъпност държавите — страни по конвенцията, трябва също така да разгледат своите закони за обществените поръчки, за да гарантират, че техните процедури за обществени поръчки включват изисквания за достъпност. Недопустимо е да се използват публични средства, за да се създава или поддържа неравенството, което неизбежно произтича от недостъпни услуги или съоръжения. Обществените поръчки следва да се използват за утвърдителни действия в съответствие с разпоредбите на член 5, параграф 4 от КПХУ на ООН с оглед гарантиране на достъпност и фактическо равенство на хората с увреждания“.

⁽²⁷⁾ Вж. съответно член 9 и Общ коментар № 2 към КПХУ на ООН.

В КПХУ на ООН ⁽²⁸⁾ също така се признава „важността за хората с увреждания на тяхната самостоятелност и независимост, включително на свободата на личен избор“ и че те трябва да имат „възможност за активно участие в процеса на вземане на решения относно политиките и програмите, включително тези, които пряко ги засягат“. С други думи публичните купувачи:

- следва да се стремят да възлагат обществени поръчки, като отчитат нуждите на хората с увреждания и ги включват в процеса на закупуване. Оценката на нуждите и ангажираността на доставчиците, за да се осигурят ефективни обществени услуги, при които се вземат предвид целите на социалното и професионалното приобщаване, както и конкретните нужди на техните ползватели, са обхванати в глава 3 от настоящото ръководство;
- трябва да отразяват аспектите на достъпността в техническите спецификации ⁽²⁹⁾, за да осигурят достъп на хората с увреждания например до обществени услуги, обществени сгради, обществен транспорт, обществена информация и стоки и услуги в областта на ИКТ, включително веб-базиран приложения; и
- може да използват критерии за възлагане на поръчките, в които се отдава предпочитание на оферти, предлагащи по-високи стандарти за достъпност от установените в техническите спецификации;
- може също така да включват клаузи за изпълнение на поръчките, за да гарантират, че закупените услуги се изпълняват по начин, който гарантира достъпността на резултата въз основа на подход за универсален дизайн.

Зачитане на правата на човека и решаване на въпроси, свързани с етичната търговия

Възлагането на обществени поръчки може да се използва за разглеждане на социални въпроси в рамките на веригите на доставка, като например правата на човека ⁽³⁰⁾ или принципите за справедлива търговия. Спазването на основните права на човека е съществена част от всички търговски отношения, в които дадена държава е встъпила, както е описано в Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека ⁽³¹⁾. Освен това през 2012 г. Съдът на Европейския съюз (Съдът на ЕС) е постановил, че съображенията за справедлива търговия могат да бъдат част от решенията за възлагане на обществени поръчки ⁽³²⁾ и директивите за обществените поръчки отразяват тази възможност ⁽³³⁾.

Широкият обхват на обществените поръчки ⁽³⁴⁾, както и глобалният характер на някои вериги на доставка, водят до риск Вашата обществена поръчка да се окаже засегната от нарушения на правата на човека. Случаи като пожара в „Рана Плаза“ в Бангладеш са добре известни, но в Европа също има опасни и нечовешки условия на труд. Съгласно директивите за обществените поръчки икономическите оператори, осъдени с окончателно съдебно решение за детски труд и други форми на трафик на хора, трябва да бъдат изключвани от процедурата и всички публични купувачи следва да проверяват спазването на основните конвенции на МОТ ⁽³⁵⁾. В настоящото ръководство е разгледано също как могат да бъдат защитени правата на човека при обществените поръчки:

- като се увеличи прозрачността във веригите на доставка, включително чрез наблюдение на подизпълнителите и на техните подизпълнители;
- като се анализират специфичните рискове в рамките на веригите на доставка;
- като се въведе изискване изпълнителите и подизпълнителите да предприемат мерки, за да подобрят условията на работниците във веригите на доставка и да се справят с потенциални или установени нарушения на правата на човека и производствения процес; и
- като се насърчи въвеждането на строги кодекси за поведение на доставчиците с цел постигане на социална отговорност.

⁽²⁸⁾ www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html

⁽²⁹⁾ По отношение на обществените поръчки и комуналните услуги: вж. съответно член 42, параграф 1 от Директива 2014/24/ЕС и член 60, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС.

⁽³⁰⁾ Това включва спазване на задълженията и принципите, установени в Договора и в Хартата на основните права на Европейския съюз, както и на Декларацията на МОТ за основните принципи и права при работа, Международната харта за правата на човека и Декларацията на ООН за правата на коренното население.

⁽³¹⁾ Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека представляват набор от насоки за държавите и предприятията за предотвратяване, разглеждане и преодоляване на нарушения на правата на човека при извършване на стопанска дейност. Те са одобрени от Съвета на ООН по правата на човека през юни 2011 г. и могат да бъдат намерени на следния адрес: www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles.

⁽³²⁾ Решение на Съда от 10 май 2012 г., *Колтисия/Нидерландия*, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284, точки 91 и 92.

⁽³³⁾ Съображение 97 и член 67, параграф 3, буква а) от Директива 2014/24/ЕС, съображение 102 и член 82, параграф 3, буква а) от Директива 2014/25/ЕС, съображение 64 и член 41 от Директива 2014/23/ЕС.

⁽³⁴⁾ В настоящия документ изразът „обществена(и) поръчка(и)“ е използван за обозначаване на обществени поръчки и концесии, без да се прави разлика между тях.

⁽³⁵⁾ Член 7 от Международния пакт за икономически, социални и културни права.

Предоставяне на висококачествени социални и здравни услуги и услуги в областта на образованието и културата

В директивите за обществените поръчки е определен „облекчен режим“ за специфични социални услуги и услуги в областта на здравеопазването, образованието и културата, наред с различни други категории ⁽³⁶⁾. Публичните купувачи се насърчават да вземат под внимание „необходимостта от осигуряване на качество, непрекъснатост, достъпност, достъпна цена, наличие и всеобхватност на услугите, особено на потребностите на различните категории ползватели, включително групите в неравностойно положение и уязвимите групи, приобщаването и осигуряването на възможности за ползвателите, както и иновациите“ ⁽³⁷⁾. При възлагането на обществени поръчки също така може да се прилагат стандарти за качество, като например Доброволната европейска рамка от 2010 г. за качеството на социалните услуги ⁽³⁸⁾. В раздел 4.2 е разгледано как публичните купувачи са избрали да приложат облекчения режим за постигането на социални ползи.

Определяне и постигане на цели за интелигентно СОВОП в Нант (Франция)

Цел на обществената поръчка

От 2001 г. насам в метрополна област Нант се прилага отговорно възлагане на обществени поръчки (ОВОП). През 2017 г. е приета схема за насърчаване на отговорните покупки (SPAR) с цел да се подобри съгласуваността на многобройните инициативи, разработени през последните 15 години, и да се укрепят връзките между дейностите по възлагане на обществени поръчки и инициативите за подкрепа на МСП.

Подход

В рамките на схемата SPAR е разработено вътрешно ръководство за прилагане на отговорно възлагане на обществени поръчки, в което са очертани практическите методи и подкрепата, които са на разположение на местно равнище, и е създадена структура за управление на SPAR, която да наблюдава развитието, прилагането и наблюдението на действията по отговорно възлагане на обществени поръчки:

- на политическо равнище всички важни избираеми членове на Метрополния съвет биват информирани за предстоящите инвестиции, за да може съвместно да вземат решение относно социалната и екологичната клауза във всяка от тях. Тези членове също така редовно оценяват въздействието на схемата SPAR;
- на техническо равнище екипът по възлагане на обществени поръчки работи съвместно с мрежа от посланици за корпоративна социална отговорност (КСО) във всички дирекции. Купувачите подкрепят оперативните дирекции при включването на социални и екологични клаузи в техните покупки и при оценяването на качеството на получените оферти.

Резултати

Сред ключовите постижения на СОВОП в Нант през последните две години се нареждат:

- клаузите за приобщаване в 143 договора за строителни работи и 1 918 договора за услуги, с които се осигуряват 326 448 часа заетост за хора, които се сблъскват с проблеми при достъпа до пазара на труда;
- повишеното внимание върху диверсификацията на договорите с клауза за приобщаване, за да се разшири обхватът на засегнатите лица (например договорите за строителни работи достигат до повече безработни мъже, отколкото безработни жени);
- клаузите, свързани с борбата с дискриминацията в няколко договора с изпитателен срок, за които на Нант е присъден отличителен знак за зачитане на многообразието;
- използването на запазени поръчки, което дава възможност на Нант да ограничава участието в тръжна процедура до защитени предприятия, когато това е целесъобразно.

Извлечени поуки

Определянето, наблюдението и актуализирането на социалните и екологичните критерии, включени в политиката в областта на обществените поръчки, в партньорство с всички заинтересовани страни са от основно значение за успеха на отговорното възлагане на обществени поръчки. За целта е необходимо да се определят специално предназначени ресурси и да се приложат подходящи инструменти за проверка.

1.3. Цел и предимства на СОВОП

На най-основно равнище СОВОП има за цел да се гарантира съответствие с правните задължения в социалната област. Съгласно директивите за обществените поръчки държавите — членки на ЕС, трябва да вземат „необходимите мерки“, за да гарантират, че при изпълнението на договори за обществени поръчки икономическите оператори спазват приложимото право на Европейския съюз, национално право, колективни споразумения и разпоредби на международното екологично,

⁽³⁶⁾ Дял III (членове 74—77) от Директива 2014/24/ЕС, дял III (членове 91—94) от Директива 2014/25/ЕС, член 19 от Директива 2014/23/ЕС.

⁽³⁷⁾ Член 76 от Директива 2014/24/ЕС, член 93 от Директива 2014/25/ЕС.

⁽³⁸⁾ Доброволна европейска рамка за качеството на социалните услуги, SPC/2010/10/8 final.

социално и трудово право ⁽³⁹⁾. Тъй като държавите членки са приложили тази разпоредба по различни начини, е ясно, че при възлагането на обществени поръчки не може да не се спазват социалните задължения, включително за защита от нелоялна конкуренция от оператори, които не спазват тези правила.

В Декларация 22 относно лицата с увреждания към Договора от Амстердам вече е посочено, че когато се изготвят мерки с цел постепенно създаване на вътрешния пазар, институциите на Общността трябва да вземат под внимание нуждите на лицата с увреждания ⁽⁴⁰⁾. С Договора от Лисабон Европа се ангажира да постигне „силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес“, и да се „бори срещу социалното изключване и дискриминациите [и] [...] насърчава социалната справедливост и закрила, равенството между жените и мъжете, солидарността между поколенията и защитата на правата на детето“ ⁽⁴¹⁾. Размерът на обществените поръчки и значението им за вътрешния пазар са причините, поради които те са ценен инструмент за постигането на тези амбиции. СОВОП също така може да допринесе за изпълнението на международни ангажименти като целите за устойчиво развитие на ООН ⁽⁴²⁾. За да се постигне устойчиво развитие, е необходимо икономическите оператори да съблюдават и да вземат под внимание гледните точки и правата на гражданите, общностите и групите на гражданското общество ⁽⁴³⁾ — тема, която е разгледана по-подробно в глави 2 и 3.

В допълнение към задълженията, определени в директивите за обществените поръчки и в други законодателни актове, прилагането на СОВОП помага на публичните купувачи при изброените по-долу дейности.

Установяване на рисковете от несъответствие със социалното и трудовото право

Организациите, които активно прилагат СОВОП, е по-вероятно да установят рисковете от несъответствие със законодателството, които се прилагат пряко за тях или за техните доставчици. Нито един публичен орган не желае да бъде на първите страници заради незаконни или неетични практики на работа на който и да било етап от своята верига на доставка. Политиката и действията за СОВОП Ви помагат да установите рисковете, свързани с веригата на доставка, и да ги сведете до минимум при управлението на обществените поръчки и договорите.

Стимулиране на изграждането на пазари със социално съзнание

С помощта на СОВОП може да се създадат търсене и стимули за по-отговорно и устойчиво производство. Публичните купувачи могат да стимулират иновациите и по-голямата конкуренция, като предизвикват създаването на нови и по-социално устойчиви решения на пазара. Освен това СОВОП може да насърчи развитието на предприятия, като например социални предприятия, които освен към икономическа ефективност, се стремят да имат положително въздействие върху обществото като цяло. Така например определянето на ИКТ продукти, които са достъпни за хора с увреждания, може да спомогне за въвеждането на пазара на по-добри продукти на приемливи цени.

Демонстриране на социално отговорно управление

Можете да използвате СОВОП, за да гарантирате, че откликвате на ценностите и потребностите на общността, както и за да отговаряте на нарастващите искания на обществото правителствата да бъдат социално отговорни в своите действия. По този начин СОВОП може да помогне за увеличаване на общественото доверие в управлението. То може също да окаже положително въздействие върху служителите, които изпълняват договора и създават допълнителна полза за своите общности.

Подпомагане на интеграцията и приобщаването

С помощта на СОВОП се насърчават интеграцията и приобщаването на често маргинализирани групи в обществото (например хора с увреждания, хора, които са изложени на риск от бедност и социално изключване, малцинства) към дейности на пазара. Благодарение на СОВОП може да се създадат възможности за предприятията, собственост на такива групи, както и да се осигурят обучение и заетост. СОВОП също така илюстрира как социалните и икономическите съображения могат да се подсилват взаимно, например при социалните предприятия, предоставящи обществени услуги по начин, който създава допълнителна стойност чрез социални резултати и въздействие.

⁽³⁹⁾ Член 18, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС; член 36, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС; член 30, параграф 3 от Директива 2014/23/ЕС.

⁽⁴⁰⁾ Договор от Амстердам, изменящ Договора за Европейския съюз, Договорите за създаване на Европейските общности и някои свързани с тях актове, Декларация 22.

⁽⁴¹⁾ Член 3, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

⁽⁴²⁾ <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html> и както е подчертано в Документ за размисъл на Комисията „Към устойчива Европа до 2030 г.“ СОМ(2019)22 final от 30 януари 2019 г.

⁽⁴³⁾ В Декларация 22 относно лицата с увреждания към Договора от Амстердам вече е посочено, че „Конференцията изразява съгласие, че когато се изготвят мерки по силата на член 100а [сегашен член 95] от Договора за създаване на Европейската общност, институциите на Общността вземат под внимание нуждите на лицата с увреждания“.

Осигуряване на по-голяма ефективност на публичните разходи

Обемът на обществените поръчки и наложените от бюджетните ограничения граници на пряката социална намеса могат да превърнат възлагането на обществени поръчки в привлекателна област за насърчаване на социалните цели. Стратегическите обществени поръчки осигуряват възможност за използване на наличните планирани бюджети, за да се даде положителен и иновативен принос за справяне с предизвикателствата пред обществото.

1.4. Връзки с политики и законодателство на ЕС и на международно равнище

Настоящото ръководство е съсредоточено върху изискванията и възможностите за СОВОП, които произтичат от директивите за обществените поръчки. Въпреки това много други инструменти на равнището на ЕС и на национално равнище имат отношение и влияят на начина, по който прилагат СОВОП. В този раздел са очертани някои от най-важните закони и политики, засягащи СОВОП.

Правото на ЕС в областта на труда и на недискриминацията е разработено с цел защита на работниците в Европа. С такива законодателни актове на работниците се осигуряват права, свързани с равното третиране и недискриминацията⁽⁴⁴⁾, информация относно техните условия на труд, съчетаване на професионалния и семейния живот⁽⁴⁵⁾, права, свързани с нестандартните трудови договори⁽⁴⁶⁾, регламентиране на работното време, опазване на здравето и безопасността и информиране на работниците и извършване на консултации с тях⁽⁴⁷⁾.

Това законодателство е обвързващо за изпълнителите и подизпълнителите в ЕС и публичните купувачи трябва да гарантират, че тези разпоредби се прилагат на всички работни места. По-подробна информация относно съответното законодателство е дадена по-долу и в глави 4 и 5.

Европейската комисия обсъжда и си сътрудничи с различни заинтересовани страни от всички държави — членки на ЕС, за насърчаването на практики за качествени работни места и достоен труд при възлагането на обществени поръчки. През последните години европейските социални партньори, т.е. синдикалните организации и организациите на работодателите, са изготвили няколко секторни ръководства относно възлагането на обществени поръчки въз основа на икономически най-изгодната оферта, което често се е случвало с финансовата подкрепа на Комисията. Тези ръководства се отнасят до възлагането на поръчки за кетъринг услуги⁽⁴⁸⁾, частни услуги за сигурност⁽⁴⁹⁾ и услуги по промишлено почистване⁽⁵⁰⁾. В тези референтни ръководства са подчертани ползите от възлагането на поръчки за услуги въз основа на критерии за качество и критерия за икономически най-изгодната оферта. В ръководствата са представени и конкретни примери в областта на обществените поръчки за услуги за сигурност, почистване и кетъринг, които показват, че за основан на качеството подход се изискват справедливи условия на труд за служителите. Съществува и ръководство относно възлагането на обществени поръчки в областта на инженерните услуги, което включва указания за предвиждане на социални критерии⁽⁵¹⁾.

Европейски стълб на социалните права

През 2017 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията обявиха Европейския стълб на социалните права, като определиха принципи за по-справедлив и по-приобщаващ Европейски съюз и поставиха социалните приоритети в центъра на европейския дневен ред⁽⁵²⁾.

⁽⁴⁴⁾ В областта на заетостта вж. наред с другото Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, 26.7.2006 г., стр. 23); Регламент (ЕС) 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно свободното движение на работници в Съюза (ОВ L 141, 27.5.2011 г., стр. 1); Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, 19.7.2000 г., стр. 22); Директива 2000/78/ЕО от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2.12.2000 г., стр. 16).

⁽⁴⁵⁾ Директива 92/85/ЕО на Съвета от 19 октомври 1992 година за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето по време на работа на бременни работнички и на работнички роилки или кърмачки (ОВ L 348, 28.11.1992 г., стр. 1); Директива 2010/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 година за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕО на Съвета (ОВ L 180, 15.7.2010 г., стр. 1).

⁽⁴⁶⁾ Вж. наред с другото Директива 2008/104/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно работа чрез агенции за временна заетост (ОВ L 327, 5.12.2008 г., стр. 9); Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 г. относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) (ОВ L 175, 10.7.1999 г., стр. 43).

⁽⁴⁷⁾ В Работен документ на службите на Комисията SWD(2016)50 final от 8 март 2016 г. е представен общ преглед на постиженията на правото на ЕС в социалната област. Допълнителни инициативи, разработени след тази дата, са представени в следващите абзаци.

⁽⁴⁸⁾ „Как да изберем икономически най-изгодната оферта при възлагането на поръчки за услуги в сектора на храненето“ (Choosing best value in contracting food services) https://contract-catering-guide.org/wp-content/uploads/2019/09/Catering-Services_Best-Value-Guide_EN_Web.pdf.

⁽⁴⁹⁾ „Покупки на качествени частни услуги за сигурност“ (Buying quality private security services) http://www.securebestvalue.org/wp-content/uploads/2014/11/Best-Value-Manual_Final.pdf.

⁽⁵⁰⁾ „Как да изберем икономически най-изгодната оферта — Ръководство за публични и частни организации, които възлагат поръчки за услуги по почистване“ (Selecting Best Value – A guide for public and private organisations awarding contracts for cleaning services) <http://www.cleaningbestvalue.eu/the-guide.html>.

⁽⁵¹⁾ „Как да постигнем критерии за икономически най-изгодната оферта — въвеждане на критерии за качество при възлагането на обществени поръчки“ (How to derive MEAT criteria – Introducing quality criteria into public procurement) https://www.efcanet.org/sites/default/files/2020-01/MEAT%20booklet_final.pdf.

⁽⁵²⁾ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en.

През януари 2020 г. Европейската комисията представи съобщението „Силна социална Европа за справедливи промени“⁽⁵³⁾, в което са изложени първите размисли за план за действие за прилагане на Европейския стълб на социалните права. В него е споменато и социално отговорното възлагане на обществени поръчки като инструмент за използване на наличните средства по начин, който подкрепя приобщаването и възможностите за работа.

На равнището на ЕС е прието също така конкретно законодателство, с което тази амбиция за по-справедлив и по-приобщаващ Европейски съюз се осъществява на практика и което дава отражение върху процедурите за възлагане на обществени поръчки. Директива (ЕС) 2019/1152 за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз има за цел да се гарантира, че всички работници, включително тези с „нестандартни“ схеми на работа, имат достъп до информация относно своите условия на труд и не са обект на несправедливи клаузи. По-специално съгласно директивата се изисква до 2022 г. всички работници в ЕС:

- да имат достъп до информация относно основните аспекти на своята работа в писмена форма от началото на трудовите правоотношения;
- да не подлежат на изпитателни срокове, по-дълги от шест месеца, освен при изключителни обстоятелства;
- да могат да търсят допълнителна работа, без да бъдат подлагани на неблагоприятно третиране, като се забраняват клаузите за изключителност и се ограничават клаузите за несъвместимост;
- да бъдат предварително запознати в разумен кога ще се извършва работата;
- да получат писмен отговор на искане за прехвърляне на друго по-сигурно работно място; и
- да получат безплатно задължителното обучение, което работодателят е длъжен за предостави.

В допълнение държавите членки трябва да приведат в действие правила за избягване на злоупотребата с договори за работа на повикване, като договорености, при които работодателите не гарантират работа на работниците (често наричани „договори без задължения за определен брой часове“). На разположение на работниците е и солиден набор от разпоредби за правоприлагане в случай на неспазване на изискванията от страна на работодателя.

Договорите за обществени поръчки може да включват клаузи, които гарантират, че работодателите спазват тези условия (както изпълнителите, така и подизпълнителите), и предвиждат подходящи санкции, ако те бъдат нарушени.

С Директива (ЕС) 2019/1158 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, и за отмяна на Директива 2010/18/ЕС на Съвета, която държавите членки трябва да транспонират до 2 август 2022 г., се въвеждат няколко нови вида минимални права в областта на отпуска по семейни причини и гъвкави схеми на работа, включващи:

- отпуск по бащинство: бащата/равностойният втори родител може да ползва най-малко десет работни дни отпуск по бащинство около времето на раждане на детето, които се заплащат най-малко на равнището на обезщетението при отпуск по болест;
- укрепване на съществуващото право на родителски отпуск от четири месеца, като два от четирите месеца станат непрехвърляеми от единия на другия родител и се заплащат в подходящ размер. Родителите също така имат правото да поискат да ползват отпуска по гъвкав начин;
- въвеждане на отпуск за лица, полагащи грижи, който се отнася за работници, които лично полагат грижи или подпомагат роднина или лице, което живее в същото домакинство като работника. Работещите лица, полагащи грижи, могат да ползват пет дни годишно;
- разширяване на съществуващото право за искане на гъвкави схеми на работа (намалено работно време, гъвкаво работно време и гъвкавост на работното място) за всички работещи родители на деца до най-малко осемгодишна възраст и за всички лица, полагащи грижи.

И в този случай договорите за обществени поръчки може да съдържат клаузи, които гарантират, че работодателите, включително изпълнителите и подизпълнителите, спазват тези условия.

Други предстоящи инициативи на Комисията в областта на устойчивостта и трудовите права (например предложението за Директива относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз⁽⁵⁴⁾) също може в близко бъдеще да окажат въздействие върху начина, по който трябва да бъдат изпълнявани обществените поръчки.

⁽⁵³⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Силна социална Европа за справедливи промени“ от 14 януари 2020 г., COM(2020) 14 final.

⁽⁵⁴⁾ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета от 28 октомври 2020 г. относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз, COM(2020) 682 final. Това законодателно предложение ще трябва да бъде прието от съзаконодателите на ЕС и транспонирано на национално равнище.

Европейски акт за достъпността

В Директива (ЕС) 2019/882 за изискванията за достъпност на продукти и услуги ⁽⁵⁵⁾ — известна като Европейския акт за достъпността (ЕАД) — са установени общи стандарти и задължения за хармонизиране на изискванията за достъпност на определени продукти и услуги. В резултат на това тя ще гарантира, че хората с увреждания и по-възрастните могат да имат достъп до продукти и услуги. Тя също така отразява задължението съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ на ООН) за улесняване на спазването на задълженията за достъпност за държавите — страни по нея. Директивата способна и да се гарантира, че хората с увреждания имат възможност за активно участие в процеса на вземане на решения относно политиките и програмите, включително тези, които пряко ги засягат. В директивата са обхванати следните продукти и услуги ⁽⁵⁶⁾:

- компютри и операционни системи;
- платежни терминали и терминални устройства АТМ;
- автомати за продажба на билети и автомати за регистрация на пътници;
- интерактивни терминали на самообслужване, предоставящи информация;
- смартфони;
- телевизионно оборудване, свързано с цифрови телевизионни услуги;
- услуги за телефония и свързаното с тях оборудване;
- достъп до аудио-визуални медийни услуги, като телевизионно излъчване, и свързаното с тях потребителско оборудване;
- някои услуги, свързани с услугите за въздушен, автобусен, железопътен и воден превоз на пътници;
- потребителски банкови услуги;
- електронни книги;
- електронна търговия;
- приемане на спешни повиквания на единния европейски номер за спешни повиквания „112“.

Задължителните изисквания за достъпност за тези продукти и услуги ще се прилагат, считано от 2025 г. ⁽⁵⁷⁾.

Подобряване на достъпността на чешмичките в Страната на баските (Испания)**Въведение/цел на обществената поръчка**

За да се справи с проблемите, свързани с отпадъците от пластмаса, и да намали разходите за бутилирана вода, Mutualia — доставчик на социални услуги и медицински грижи, който управлява 17 центъра за услуги в Страната на баските, решава да монтира чешмички, свързани с обществената водоснабдителна мрежа, за да се предлага чешмяна вода, вместо да се купува бутилирана вода. Целта е да се предлага висококачествена питейна вода при различни температури.

Подход

Поръчката, която е под прага на ЕС, е възложена на участника с икономически най-изгодната оферта, като са претеглени цената и качеството (цена — 50 %, качество — 50 %). Критериите за качество включват съображения за достъпност като височината на чешмичките и удобството при ползване за хора с намалена подвижност.

Mutualia присъжда повече точки на предприятието, което предлага автомати за вода, които са удобни за използване от хора с нарушено зрение или хора с намалена подвижност на китките или на целите ръце.

Резултати

През януари 2019 г. Mutualia монтира 40 нови чешмички в своите 17 центъра за услуги и осигурява на персонала си бутилки за вода за многократна употреба. Оценено, е че на година Mutualia спестява 17 000 евро за вода за своите пациенти, служители и посетители. Вследствие на включването на изисквания за достъпност спечелилият оферент предлага по-големи бутони, с които се избира видът вода. В допълнение мястото, на което са поставени стъклените чаши, улеснява хората в инвалидни колички да ги вземат и пълнят. Освен местоположението на стъклените чаши

⁽⁵⁵⁾ Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за изискванията за достъпност на продукти и услуги (ОВ L 151, 7.6.2019 г., стр. 70).

⁽⁵⁶⁾ Член 2 от Директива 2019/882/ЕС.

⁽⁵⁷⁾ В директивата е предвидено изключение за градски, крайградски и регионални транспортни услуги, както и за услуги, предоставяни от микропредприятия (предприятие, в което са наети по-малко от 10 души, с годишен оборот, ненадхвърлящ 2 милиона евро или с общо салдо по годишния счетоводен баланс, ненадхвърлящо 2 милиона евро).

Mutualia взема предвид височината на мястото, където стъклените чаши се пълнят, като присъжда повече точки на машините с по-ниско разположена поставка.

Извлечени поуки

С включването на критерии за достъпност дружеството Mutualia успява да гарантира, че закупените чешмички са подходящи за всички пациенти и посетители на здравния център. Като осигурява на всички възможност за достъп до станциите за пълнене на вода, дружеството не само помага на хората да приемат достатъчно вода и да бъдат здрави, но също така спестява приблизително 17 000 евро разходи и значително намалява отпадъците от пластмаса.

Източник:

https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue_91_Case_Study_173_Mutualia.pdf

Съгласно член 42, параграф 1 от Директива 2014/24/ЕС и член 60, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС изискванията за достъпност, установени в правни актове на ЕС, трябва да бъдат включени в техническите спецификации, когато обществената поръчка е предназначена за използване от физически лица, независимо дали става въпрос за масовия потребител или за персонала на публичния купувач. Освен това съгласно Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС се изисква когато задължителните изисквания за достъпност са приети с правен акт на Съюза, техническите спецификации да се установяват с препратка към тези изисквания, доколкото става въпрос за достъпност за хора с увреждания или за универсален дизайн за всички ползватели. С ЕАД се установяват такива задължителни изисквания за достъпност за продуктите и услугите, които попадат в обхвата ѝ. Тези задължителни изисквания за достъпност гарантират, че продуктите и услугите са проектирани и произведени така, че тяхната предвидима употреба от хора с увреждания да се увеличи максимално. Те следва също така да бъдат придружени, когато това е възможно, от поставена във или върху продукта достъпна информация относно неговото функциониране и характеристики за достъпност. В документацията за обществената поръчка можете да посочите хармонизирани стандарти или технически спецификации за изискванията за достъпност на продукт или услуга, разработени от европейски организации за стандартизация, например стандарт EN 17161:2019 относно достъпността.

За продукти и услуги, които не попадат в приложното поле на Европейския акт за достъпността (ЕАД), изискванията за достъпност на ЕАД не са задължителни. Въпреки това, когато в Акта за достъпността или в други законодателни актове на ЕС са определени правила и задължения за достъпност за всички продукти или услуги, ако характеристиките, елементите или функциите са съобразени със съответните изисквания на ЕАД, за тях може да се счита, че са съобразени и с другите законодателни актове, освен ако не е предвидено друго. Публичните купувачи могат при всички случаи да решат да приложат изисквания за достъпност, които надхвърлят изискванията за достъпност, определени в правото на ЕС. ЕАД също така включва доброволни изисквания за достъпност на архитектурната среда, използвана от ползвателите на услуги, обхванати от самия ЕАД. Държавите членки може да решат да наложат спазването на тези изисквания⁽⁵⁸⁾.

Преразгледаната Директива относно командироването на работници

Командирован работник означава работник, който за ограничен период извършва работа на територията на държава — членка на ЕС, която е различна от държавата членка, в която той обичайно работи⁽⁵⁹⁾. В ЕС има приблизително 3 милиона командировани работници⁽⁶⁰⁾, като много от тях участват в предоставянето на обществени услуги или строително-ремонтни работи. Директивата относно командироването на работници⁽⁶¹⁾ е приета за първи път през 1996 г., а през 2018 г. в нея са внесени значителни изменения. Нейната цел е да се постигне баланс между свободното предоставяне на трансгранични услуги и защитата на работниците. Вследствие на преразглеждането от 2018 г. е укрепен принципът на равенство между командированите работници и работниците в приемащата държава, както и равенството в заплащането. Съгласно преразгледаната Директива относно командироването на работници⁽⁶²⁾ работниците имат право на всички задължителни⁽⁶³⁾ условия на работа в приемащата държава, свързани със следното:

- а) максимална продължителност на работата и минимална продължителност на почивката;
- б) минимален платен годишен отпуск;

⁽⁵⁸⁾ Съображение 49, член 4, параграф 4 от Директива 2019/882/ЕС и приложение III към нея.

⁽⁵⁹⁾ Член 2 от Директива 96/71/ЕО.

⁽⁶⁰⁾ Източник: Командироване на работници — Доклад относно преносими документи А1, изготвен през 2018 г., генерална дирекция на Европейската комисия „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ноември 2019 г., на разположение на адрес: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22302&langId=en>.

⁽⁶¹⁾ Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1), изменена с Директива (ЕС) 2018/957.

⁽⁶²⁾ Директива (ЕС) 2018/957 трябва да бъде транспонирана в националното законодателство до 30 юли 2020 г. и не може да се прилага преди тази дата. Що се отнася до сектора на автомобилния транспорт, правилата на Директивата относно командироването на работници от 1996 г. остават приложими, докато бъде приета нова директива за прилагане, изменяща Директива 2006/22/ЕС. За допълнителна информация вж. Практическото ръководство на Европейската комисия относно командироването на работници (2019 г.): <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21472&langId=en>

⁽⁶³⁾ Тези, установени със закони, подзаконови или административни разпоредби и/или с колективни трудови договори и арбитражни решения, които са общоприложими.

- в) възнаграждение, включително ставки за извънреден труд; настоящата буква не се отнася за допълнителни професионални пенсионни схеми;
- г) условия за наемане на работници, в частност от предприятия за временна заетост;
- д) здраве, безопасност и хигиена на работното място;
- е) защитни мерки по отношение на реда и условията на работа на бременни жени или кърмачки, деца и младежи;
- ж) равно третиране на мъжете и жените и други разпоредби за недискриминация;
- з) условия за настаняване на работниците, предоставяно от работодателя на работници, изпратени извън обичайното си място на работа;
- и) добавки или възстановяване на разходи за покриване на пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи на работниците, изпратени далеч от дома по професионални причини.

След 12 месеца, или когато е обосновано от работодателя — след 18 месеца, всички задължителни условия съгласно трудовото право в приемащата държава стават приложими за командирвания работник, с изключение на а) някои условия относно сключването и прекратяването на трудовия договор, включително клаузите за неконкуриране; и б) допълнителни професионални пенсионни схеми.

Публичните купувачи следва да бъдат запознати с тези изисквания, когато оценяват офертите и следят за съответствието с трудовото законодателство.

Конвенции на МОТ

Основните конвенции на Международната организация на труда (МОТ) са изрично посочени в директивите за обществените поръчки ⁽⁶⁴⁾ и в националните закони и подзаконови актове относно обществените поръчки често се изисква съответствие с конвенциите на МОТ. В основните 8 конвенции са разгледани:

1. синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране;
2. правото на организиране и на колективно договаряне;
3. принудителният труд;
4. премахването на принудителния труд;
5. минималната възраст за приемане на работа;
6. най-тежките форми на детския труд;
7. равенството в заплащането;
8. дискриминацията в областта на труда и професиите.

Създаване на работна група за наблюдение на условията на труд на доставчиците в град Копенхаген (Дания)

Цел на обществената поръчка

Градската управа на Копенхаген предприема действия срещу социалния дъмпинг, като включва в договорите клаузи относно условията на труд, за да гарантира справедливи условия на труд за всички служители, работещи за нейните доставчици и доставчици подизпълнители.

Подход

- 1) Справедливо заплащане и справедливи условия на труд;
- 2) лоялна конкуренция за всички предприятия;
- 3) повече места за чиракуване и придобиване на трудов стаж за младежи по време на образованието им.

Служителите на доставчиците на градската управа на Копенхаген и на техните подизпълнители, които работят в Дания, имат право на минимална ставка на заплащане, включително ставки за извънреден труд, максимална продължителност на работното време и минимална продължителност на почивката, както и на минимален платен годишен отпуск в съответствие с клаузата за условията на труд, както и с директивата.

⁽⁶⁴⁾ Приложение X към Директива 2014/24/ЕС, приложение XIV към Директива 2014/25/ЕС, приложение X към Директива 2014/23/ЕС.

Резултати

Градската управа на Копенхаген създава работна група от девет души, която да наблюдава спазването на клаузите за условията на труд от страна на всички нейни доставчици, включително подизпълнителите им. Работната група има право по всяко време да извършва посещения на всички видове работни места в Дания. Заплащането и условията на труд на доставчиците, които осъществяват дейност в различни области, като строителство, почистване и транспорт, внимателно се наблюдават. Всяка година се извършват около 600 проверки за съответствие. Около една трета са проверки на място, а останалите са проучвания на условията на конкретни служители въз основа на документация за заплащането, работното време, данъците и др.

Работната група прилага основан на риска подход към инспекциите, като съсредоточава основните си усилия в областите, в които се счита, че има най-голям риск от измама. В случай на нарушения започва диалог с работодателя. Ако не се наблюдава подобрене, работодателят трябва да плати глоба, а като крайна мярка градската управа има право да прекрати договора.

Извлечени поуки

Оказва се, че подходът, основан на посещения, който вътрешните служители прилагат, е по-ефективен, отколкото възлагането на наблюдението на условията на труд на външни изпълнители. Като цяло основният изпълнител носи отговорност за всички нарушения по веригата на доставка. Повечето нарушения се извършват надолу по веригата на доставка с подизпълнители и подизпълнители на подизпълнители. Когато е налице съмнение за нарушение, е от съществено значение да се събере информация относно самоличността на работниците, които са наети на работа на обекта, както и относно тяхното точно работно време. Тази задача понякога може да бъде трудна. Градската управа на Копенхаген е стартирала пилотен проект, при който работниците трябва да се регистрират, като използват идентификационна карта, когато влизат в работния обект или го напускат. Тази система улеснява набелязването на поръчки, при които е налице увеличен риск от социален дъмпинг, чрез предоставяне на информация относно броя наети служители, вида работа, формата на заетост, работното време и др.

Директивата относно забавянето на плащанията ⁽⁶⁵⁾

По-малко от 40 % от предприятията в ЕС получават плащания съгласно условията, договорени в договорите. Последните от просроченото плащане надхвърлят конкретните договорни отношения, тъй като имат външен ефект върху цялата икономика. Когато плащанията на предприятията се просрочват, работните места биват съкращавани, плащанията на доставчиците се забавят и инвестиционните планове се отлагат. Цялата верига на доставка е изложена на риск и става по-малко устойчива.

Плащането в срок е задължение съгласно Директивата относно забавянето на плащанията ⁽⁶⁶⁾. Това задължение се прилага както за търговски сделки между публични органи и предприятия, така и за търговски сделки между предприятия. Публичните купувачи трябва да гарантират плащане в срок на своите изпълнители, като извършват плащанията в 30-дневния срок, наложен с директивата (когато това е приложимо, този срок може да бъде 60 дни само за държавните структури, които предоставят здравни услуги на национално равнище) ⁽⁶⁷⁾. Освен това има действия, които публичните купувачи могат да предприемат по време на процеса на възлагане на обществени поръчки, за да увеличат вероятността подизпълнителите да получават плащания в срок по време на изпълнението на поръчката. Повече информация за това можете да намерите в раздел 5.5.

ГЛАВА 2

Организационна стратегия за социално отговорни поръчки

2.1. Включване на СОВОП в дневния ред

За СОВОП са необходими ръководни умения и ангажираност във всички управленски структури, като се започне от политическото равнище, премине се през ключовите лица, вземащи решения, и се стигне до разпоредителите с бюджетни средства. В тази глава са разгледани начините за обезпечаване на такава ангажираност и са представени примери за организационни стратегии за СОВОП.

Открояване на предимствата и възможностите

Както в по-малките, така и в по-големите общности СОВОП може да спомогне за постигането на измерим напредък по целите в социален план, като например защитата на правата на човека, насърчаването на равенството и създаването на висококачествена заетост и приобщаване. Следователно по принцип осигуряването на подкрепа на високо равнище за прилагането на СОВОП следва да бъде лесно.

⁽⁶⁵⁾ За повече информация вж. https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/late-payment_en

⁽⁶⁶⁾ Директива 2011/7/ЕС на Европейски парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки (ОВ L 48, 23.2.2011 г., стр. 1).

⁽⁶⁷⁾ Член 4 от Директива 2011/7/ЕС.

СОВОП може да допринесе и за постигането на глобалните цели. Например с цел 12 на ООН за устойчиво развитие — „Осигуряване на устойчиви модели на потребление и производство“ — правителствата се приканват да насърчават използването на практики в областта на обществените поръчки, за да се постигне напредък по програмата за устойчиво развитие (подцел 12.7) ⁽⁶⁸⁾.

Справяне с предизвикателствата и опасенията

Приемането на стратегия за СОВОП изисква да вземете под внимание евентуалните опасения на лидерите, ръководителите и разпоредителите с бюджетни средства, включително предполагаемите допълнителни разходи и ресурси, които са необходими за прилагането на социално отговорни покупки.

Представянето на СОВОП на практика чрез примери от Вашата организация или от организациите на други публични купувачи е ефективен начин за доказване на неговите предимства. Настоящото ръководство включва много проучвания на случаи, които показват икономическата ефективност на социално отговорното възлагане на обществени поръчки.

В допълнение посочете разходите в резултат на непредприемането на действия, като например рискове за репутацията, неспазване на законодателни изисквания, неизпълнени задачи или свързани със социални проблеми непреки разходи за публичния сектор.

Добра практика

— Осигурете подкрепа на високо равнище за СОВОП, като подчертаете задълженията и възможностите, произтичащи от СОВОП, както и рисковете при непредприемане на действия. Подкрепете своята обосновка с реални примери за социално отговорно възлагане на обществени поръчки, което вече е приложено във Вашата организация или в организацията на други публични купувачи.

2.2. Определяне на целите

Както беше обсъдено в глава 1, съществуват много различни социални съображения, които може да възникнат при възлагането на обществени поръчки. Създаването на стратегия за СОВОП може да спомогне за определянето на акцента при социално отговорните покупки.

Установяване на съществуващите цели

Обмислете да основете целите на СОВОП върху съществуващите приоритети на европейско, национално, регионално или местно равнище, например социално приобщаване или създаване на възможности за заетост за групи в неравностойно положение. Установете тези приоритети и обмислете потенциалните ползи, които възлагането на обществени поръчки може да донесе.

Очертаване на политики и дейности в областта на обществените поръчки

В качеството си на публичен купувач може вече да сте въвели политики в областта на обществените поръчки, като например политика за екологосъобразни или устойчиви обществени поръчки, или иновативни или промишлени стратегии, насочени към конкретни сектори. Очертайте съществуващите цели и дейности в областта на обществените поръчки и установете възможностите за привеждане на СОВОП в съответствие с тези цели.

Като установите съществуващите приоритети и очертаете настоящите политики и дейности в областта на обществените поръчки, можете да определите социалните цели, които са от най-голямо значение. Свързането на целите в областта на СОВОП със съществуващите политики и приоритети може да спомогне за легитимирането на социално отговорните покупки и за повишаването на вниманието и увеличаването на наличните ресурси за СОВОП.

Добра практика

— Проучете съществуващите социални цели на Вашата организация и обмислете как това съответства на настоящите политики и практики в областта на обществените поръчки. Определете потенциалните полезни взаимодействия, пропуски или пречки, свързани с постигането на социалните цели чрез възлагане на обществени поръчки.

2.3. Консултации със заинтересованите страни

Ефективното СОВОП включва много заинтересовани страни и консултациите са важна стъпка за разработването на организационна стратегия за социално отговорни покупки.

⁽⁶⁸⁾ Вж. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>

Консултации със заинтересованите страни относно разработването на стратегия за СОВОП в Службата за обществените поръчки на Федералното министерство на вътрешните работи, Германия

Цел на обществената поръчка

Центърът за експертни познания в областта на устойчивите обществени поръчки към Федералното министерство на вътрешните работи (KNB) работи съвместно с Федералната асоциация за информационни технологии, далекосъобщения и нови медии (Bitkom) по обща стратегия за обществените поръчки на устойчиви ИКТ продукти и услуги. Основната цел на съвместната инициатива е публичните купувачи и доставчиците да работят заедно, за да се осигурят социални стандарти и справедливи условия на труд по веригата на доставка на производство на ИКТ в световен мащаб.

Подход

През периода 2017—2019 г. делегация от Bitkom, която се състои от доставчици от сектора на ИКТ с различен мащаб и продуктово фолио, и KNB договорят трета версия на декларацията. Съгласно декларацията публичните купувачи във федералното, държавното и местното управление ще могат да проверяват дали до третия етап от веригата на доставка широкомащабните договори са прозрачни и да преценят дали при производството на продукта, за който е възложена обществена поръчка, са спазени социалните трудови стандарти. Декларацията обхваща съответствието с основните конвенции на МОТ и конвенции 1, 102, 131, 155 и 170. При договарянето на проект на версия е проведена консултация със заинтересованите страни. Експертите от Bitkom и KNB приканват над 20 представители на гражданското общество, църкви и други публични купувачи да предоставят коментари по декларацията и да вземат участие в последваща среща. KNB и Bitkom прилагат пряко някои предложения, докато други са отбелязани за допълнителна оценка или са отхвърлени. След публикуването на новата декларация през май 2019 г. KNB и Bitkom канят заинтересованите страни на допълнителна среща, за да обяснят взетите решения във връзка с предложените коментари и мнения.

Резултати

Резултатът от консултацията със заинтересованите страни е актуализирана версия на декларацията за поемане на ангажимент. Много от предложенията на заинтересованите страни са включени и са спомогнали за изясняването на някои аспекти на декларацията. Процесът също така е от полза за KNB и Bitkom, за да свържат декларацията с дейностите по наблюдение на гражданското общество. Актуализираната декларация, която включва по-строги изисквания за проверка за предприятията от преди, служи като образец за възлагането на обществени поръчки за ИКТ продукти и услуги от страна на субектите от публичния сектор в Германия, които могат да използват декларацията, за да гарантират, че доставчиците изпълняват договорите по начин, който е прозрачен и съответства на социалните трудови стандарти. По отношение на широкомащабните договори тази прозрачност може да бъде постигната до третия етап от веригата на доставка.

Извлечени поуки

Процесът на участие на заинтересованите страни е трудоемък, особено оценката на представените коментари. Въпреки това той е полезен в много аспекти, по-специално по отношение на обратната информация относно разбирането и яснотата на стандарта. Чрез този процес страните могат да разберат мненията и потребностите на всички заинтересовани.

Консултациите със заинтересованите страни могат да включват проучвания или интервюта или организиране на работилници, семинари и конференции, в рамките на които съответните вътрешни и външни заинтересовани страни се събират и се насърчава съвместен подход към социалната отговорност чрез приобщаващ диалог. Консултациите следва да бъдат достъпни, за да включват хора с увреждания.

Установяване на базовата линия на социално отговорното възлагане на обществени поръчки

Чрез консултациите със заинтересованите страни може да се установи базова линия на настоящите практики в областта на социално отговорното възлагане на обществени поръчки. Например социалните изисквания вече включени ли са в някои офери? Може ли пазарът да отговори на тези изисквания? Доколко настоящите очаквания отразяват най-добрата практика на пазара?

Събиране на обратна информация и мнения на експерти

Чрез включването на заинтересованите страни в процеса на изготвяне на стратегия нейното съдържание се обогатява и подобрява и се изгражда ангажимент за постигането на целите ѝ.

Различните заинтересовани страни, с които трябва да се проведат консултации, включват:

- публични купувачи — експерти в покупките, чиито умения са необходими за изготвянето и оценката на оферти;
- ползватели — включително служители и граждани, както и гражданското общество (например хора с увреждания и техните организации), които определят търсенето на стоки и услуги и оказват влияние върху социалните очаквания;
- социални партньори, т.е. организации на работодателите и синдикални организации, които могат да спомогнат за осигуряването на най-добрите условия на труд за служителите и съответствие с националното законодателство и колективните споразумения преди и по време на изпълнението на поръчките;
- предприятия (включително организации от сектора на социалната икономика и социални предприятия) — потенциални изпълнители и подизпълнители, които предоставят информация за текущата практика, веригите на доставка и възможностите за подобрене;
- други органи, които могат да предоставят информация за въпроси, свързани със заетостта;
- международни организации, като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Международната организация на труда (МОТ), предоставят насоки и с тях може да се провеждат консултации за получаване на информация;
- търговски или промишлени сдружения, които може да разпространяват информация и да събират мнения от пазарните участници; и
- други съответни външни организации — включително неправителствени организации и групи от граждани, които играят роля за насърчаването на социалната отговорност, технически експерти (например по достъпността) и експерти чието участие може да повиши прозрачността и отчетността на стратегията за СОВОП.

Установяване на възможностите за подкрепа на социалните предприятия в град Съдерхамн (Швеция)

Цел на обществената поръчка

След официално предложение на градския съвет на Съдерхамн градската управа започва процес на проучване на възможностите за определяне на най-малко две обществени поръчки, при които да се предвидят социални критерии и да се постави ударение върху подкрепата на социалното приобщаване и социалните предприятия.

Подход

Извършена е оценка на нуждите и е открит диалог със социални предприятия с цел привеждане на нуждите на купувачите в съответствие с наличните услуги на социалните предприятия. Резултатът от оценката на нуждите и диалогът със социалните предприятия е търг за закупуване на доставки на кошници с пресни плодове за служителите на общината веднъж или два пъти седмично. Единствено социални предприятия са имали възможност да участват и да представят оферти за тази поръчка, която е под прага за прилагане на директивите за обществените поръчки.

Резултати

Печелившата оферта предлага доставки на кошници с екологично произведени на местно равнище плодове, които се доставят от социално предприятие, улесняващо трудовата интеграция. Доставчикът има възможност да наеме лице, което е било дълготрайно безработно, за да доставя кошниците с плодове. Цената на кошниците е напълно съпоставима с тази на търговско предприятие, което извършва доставки в частния сектор. Освен това доставчикът преди това е получавал парично помощ от общината в размер на 60 000 EUR/годишно, която вече не е необходима.

През 2016 г. спечелилият офертата доставчик има четирима служители, а до 2019 г. — деветима. След спечелването на първоначалната оферта социалното предприятие създава и център, който има за цел да се помогне на общината да подкрепи създаването на повече социални предприятия, като възлагането на обществени поръчки е една от стратегиите за растеж. Заедно с девет други социални предприятия то поставя началото и на национално сдружение, което да събере всички социални предприятия в Швеция, улесняващи трудовата интеграция, в един уебсайт.

Извлечени поуки

Малката обществена поръчка може да бъде много ефективна. В този случай тя има положително въздействие както върху търговския, така и върху социалния успех на доставчика. Въпреки че поръчката представлява малка покупка, тя все пак изисква време и отдаденост от страна на купувача, както и подкрепящо управление и насоки.

Консултациите със заинтересованите страни са ценни на всички етапи от разработването на стратегията, като се започне от първоначалното договаряне на общите цели, премине се през определянето на конкретните цели и се стигне до прилагането и наблюдението на СОВОП. Организационният подход към СОВОП е убедителен само ако заинтересованите страни разбират характера на предизвикателството, своята роля за решението и положителното въздействие, което техните действия могат да имат.

Добра практика

- Проведете външни и вътрешни консултации със съответните заинтересовани страни, за да разберете по-добре пречките и възможностите във връзка със социално отговорните покупки и за да увеличите участието на заинтересованите страни в дейностите по СОВОП.

2.4. Оценка на рисковете, подреждане на поръчките по приоритет и определяне на цели

Поради ограничените ресурси на повечето публични купувачи не е възможно едновременно да се преодолеят всички социални проблеми, свързани с всички продукти и услуги. Освен това не всички продукти и услуги имат едно и също равнище на социално въздействие и риск. Поради това може да е разумно да отдадете приоритет на по-малка група продукти и услуги, където СОВОП може да има най-голямо въздействие върху Вашите установени социални цели.

Оценка на риска

Чрез извършването на оценка на риска за обществената поръчка на Вашата организация може да се установят социалните въздействия, свързани с различните категории покупки. В някои сектори например има по-голям брой уязвими работници или по-големи равнища на неравнопоставеност между половете. Някои продукти може да включват суровини или съставки, получени от зони на конфликт или от региони с ниски трудови стандарти.

Чрез извършването на оценка на риска се установяват събития или условия, които може да попречат на съответствието на Вашата обществена поръчка със социалните цели. При нея рисковете се оценяват според два фактора: колко е вероятно тези събития или условия да възникнат? Ако възникнат, до каква степен ще повлияят на социалните цели?

Въпросите, които трябва да бъдат разгледани по време на оценката на риска на продуктите и услугите, включват:

- основните условия на труд — съществува ли риск конвенциите на МОТ или съответните стандарти на национално равнище или на равнището на ЕС да не бъдат спазени в даден сектор? Лошите условия известен проблем ли са в производствения процес (например на текстилни продукти, електроника, паважни камъни) или в предоставянето на услуги (например социален дъмпинг при кетъринга, почистването и строителството)?
- работната сила — какъв вид труд се използва за производството или предоставянето на услуги и какви са рисковете, свързани с това? Например в даден сектор обикновено използват ли се нестандартни трудови правоотношения, като договори без задължения за определен брой часове, незаконни работници или работници мигранти, или забелязват ли се разлики при третирането на работници въз основа на пол, раса или други фактори?
- непрекъснатостта на услугите — съществува ли риск, като смените доставчика или условията на съществуващ договор, да повлияете неблагоприятно на ползвателите на услуги? Анализът на ползите и рисковете следва да обхваща потенциалните ефекти върху безопасността и благосъстоянието на хората, които използват услуги, както и на лицата, полагащи грижи за тях. Това е особено важно за социалните услуги, с които се помага на хора в уязвимо положение, възрастни хора или хора с увреждания.
- връзката с предмета на поръчката — социалните изисквания трябва да бъдат свързани в достатъчна степен с конкретните продукти или услуги, които се закупуват (вж. глава 4). Установяването на тази връзка може да бъде по-трудно за дълги и сложни вериги на доставка, например тези в ИКТ сектора. Следва да обмислите до кой етап от веригата на доставка е възможно да се оцени рискът.

Един от моделите за оценка на рисковете е класирането — с помощта на цифрова скала — на вероятността от възникване на рискове и на евентуалните последици от тях. Това класиране може също така да бъде част от консултации със заинтересованите страни. Продуктите и услугите, класирани високо по отношение на вероятността и последиците, за които можете да установите ясна връзка с предмета на поръчката, следва да бъдат определени като приоритетни.

Оценката на риска е важна също за отделните търгове. Тя Ви помага да установите етапите от веригата на доставка или предоставянето на услуги, при които рисковете са високи, и гарантира, че принципът на пропорционалност е спазен (което означава, че изискванията, включени в тръжната процедура, са подходящи за постигане на специфични социални цели и не надхвърлят необходимото).

В дългите и сложни глобални вериги на доставка липсва прозрачност и на публичните купувачи може да бъде трудно да получат достъп до информация. Въпреки това много неправителствени организации работят, за да направят тази информация по-достъпна, например Electronics Watch ⁽⁶⁹⁾ или Swedwatch ⁽⁷⁰⁾. Въпреки че част от тази информация може да бъде насочена към потреблението на дребно и публичното потребление, тя все пак е от голямо значение за сходни продукти, закупени от публичния сектор. Тя може да спомогне за установяването на социалните рискове, за които съществуват инструменти и програми за проверка, като по този начин се избягват ненужни ограничения върху конкуренцията.

Оценка на рисковете при възлагането на обществени поръчки в агенцията за публично управление и електронно управление (Difi), Норвегия

Цел на обществената поръчка

Агенцията за публично управление и електронно управление (Difi) в Норвегия предоставя списък с високорискови продукти на публичните купувачи, за да им помогне да повишат осведомеността относно необходимостта от извършване на комплексна проверка на спазването на правата на човека. Този списък помага на публичните купувачи да разпределят подходящи ресурси за оценката на офертите и да проследяват спазването на критериите за СОВОП по време на етапа на изпълнение на поръчката. В списъка са включени различни сектори, например за строителни материали, електроника и ИКТ, мебели, офис консумативи, текстилни продукти и хранителни продукти, и са обхванати всички етапи от производствения процес — от добива на суровини до окончателното спобяване.

Подход

Difi взема данни за оценките на риска от доклади, статии, филми или академични изследвания. Поиска се информация и от доставчици, и до известна степен от отраслови организации/инициативи, за да се допринесе за разбирането на веригите на доставка. За картографирането на веригите на доставка са използвани данни за търговията, тъй като прозрачността и проследимостта често са ограничени.

Резултати

В списъка с високорискови продукти на Difi е представена полезна информация относно риска в групите продукти и по-конкретно в избраните категории продукти. Той може да служи като инструмент за насоки за разглеждане на принципа на пропорционалност относно това кои групи продукти и конкретни категории продукти да бъдат избрани, когато при планирането на дейността по възлагане на обществени поръчки се използват инструменти за СОВОП. Той може също така да помогне на доставчиците на високорискови продукти да отдадат приоритет на комплексната проверка на спазването на правата на човека в техните глобални вериги на доставка. Повече информация относно списъка с високорискови продукти може да бъде намерена тук: <https://www.anskaffelser.no/public-procurement/socially-responsible-public-procurement/information-about-high-risk-products>

Извлечени поуки

Има няколко присъщи трудности при получаването на достъп до информация за веригата на доставка. В повечето случаи се наблюдава липса на прозрачност поради сложната и динамична мрежа от доставчици, като се започне от суровините, премине се през производството и се стигне до пристигането в Европа, или за услуги, предоставяни от участници на вътрешния и външния пазар. Списъкът с високорискови продукти на Difi е полезен инструмент за публичните купувачи, когато вземат решения относно това кои продукти да изберат като част от СОВОП. Чрез използването на списъка може да се намали рискът от нарушаване на правата на човека във веригата на доставка на високорискови продукти. Въпреки това списъкът не е изчерпателен. Продуктите, които понастоящем не са в списъка, също могат да бъдат високорискови и в тези случаи публичните купувачи следва да проучат допълнително риска за правата на човека, свързан с тези продукти и услуги.

Подкреждане на поръчките по приоритет

Не всички изпълнители предоставят едни и същи възможности за постигане на социалните цели. Подкреждането на поръчките по приоритет може да помогне за определянето на онези от тях с най-голям потенциал за оказване на въздействие. За да подредите поръчките по приоритет, помислете върху следните въпроси:

- Кои социални рискове или потенциални социални ползи са свързани с поръчката и колко са важни?
- Размерът и продължителността на поръчките достатъчни ли са, за да повлияят на практиките на доставчика? Ако това не е така, можете ли да работите с други публични органи, за да обедините търсенето в категорията?

⁽⁶⁹⁾ Electronics Watch е независима организация, която има за цел да обедини купувачите от публичния сектор и организациите на гражданското общество в регионите с производство на електроника с експерти по правата на човека и глобалните вериги на доставки. За повече информация: <http://electronicswatch.org/en>

⁽⁷⁰⁾ Swedwatch е независима организация с насоченост към правата на човека и екологичните щети в различни сектори, включително секторите на храните, металите, дърводобива, минералите и текстилните продукти. За повече информация: <https://swedwatch.org/en/teman/public-procurement/>

- Налични ли са социално предпочитани алтернативи на приемливи цени? Включването на социални съображения би ли ограничило ненужно конкуренцията?
- Колко е дълга веригата на доставка на даден продукт? Как възлагането на обществени поръчки може действително да бъде насочено към етапа от веригата на доставка, на който възникват рискове или могат да се реализират ползите?
- Могат ли социалните цели да бъдат преследвани директно чрез критериите за възлагане на обществени поръчки, които подлежат на проверка? Или съществува ли по-ефективен начин за прилагане на политиката чрез други инструменти, които са на разположение на публичния купувач?
- Колко видими ще бъдат социалните действия? Могат ли те да спомогнат за повишаването на осведомеността относно социалните въпроси във веригата на доставка сред служителите, доставчиците и може би дори сред широката общественост? Съществува ли риск, свързан с репутацията, вследствие на непредприемане на действия в тази област?
- Съществуват ли възможности за запазване на поръчка за организации от сектора на социалната икономика, които подкрепят пряко заетостта на хората с увреждания или хората в неравностойно положение?

Друго съображение във връзка с поддръждането на поръчките по приоритет, особено когато СОВОП е задължително, е прагът за обществените поръчки, при който ще въведете социални изисквания. Директивите за обществените поръчки се прилагат само за тръжни процедури, чиято стойност надвишава определените прагове въз основа на характера на поръчката и закупуващия орган ⁽¹⁾. Може да се стремите към СОВОП и при поръчки под тези прагове или при поръчки, които не попадат в приложното поле на директивите.

Определяне на цели

Определянето на конкретни цели показва ангажимент към социалните цели, увеличава мотивацията и осигурява рамка за измерване на напредъка.

Определете конкретна цел, свързана с всяка социална услуга, във всяка съответна категория продукти или услуги. Ефективните цели са измерими (т.е. могат да бъдат количествено определени), постижими (определени според настоящата базова линия) и обвързани с конкретната дата за постигането им.

Добра практика

- Разберете социалното въздействие на Вашата обществена поръчка, като извършите оценка на риска. Когато е необходимо, консултирайте се с експерти от други отдели на Вашата организация (например трудовия отдел), със съюзи, доставчици или с други независими неправителствени организации, за да разберете по-добре веригата на доставка и условията на труд за продуктите и услугите, които купувате.
- Създайте стратегия за СОВОП, в която са очертани категориите обществени поръчки или конкретни договори, при които ще определите СОВОП като приоритет. За всеки приоритет определете измерима и постижима цел, която да бъде постигната до конкретна дата.

2.5. Интегриране на СОВОП в процедурите и политиките в областта на обществените поръчки

Когато прилагате СОВОП в процедурите и политиките в областта на обществените поръчки, обмислете следното:

- правната и регулаторната рамка, включително дали СОВОП е в съответствие със законодателството в областта на обществените поръчки на равнището на ЕС и на национално равнище, както и с международните задължения на ЕС;
- институционалната рамка, включително дали обществената поръчка е централизирана, или децентрализирана, и какво означава това за управлението и наблюдението на СОВОП;
- структурата на управление, включително създаването на нови структури за направляване на интегрирането на СОВОП, например работна група, включваща ключови заинтересовани страни, или посочване на експерти в областта на СОВОП в съответните отдели;
- възлагане на отговорности, включително определяне на ръководители, експерти и купувачи на подходящи позиции, които могат да стимулират действия и да гарантират постигането на целите;
- достъп до експертни познания, включително ангажиране на експерти във Вашата организация по въпроси, които са от значение за СОВОП, сътрудничество със съответните вътрешни или външни отдели или организации и свързване с други организации, които могат да консултират или направляват прилагането на мерки в областта на СОВОП;
- наличието на професионален капацитет и ресурси — обмислете дали са необходими изграждане на капацитет или предоставяне на ясни насоки и критерии.

⁽¹⁾ Настоящите прагове могат да бъдат намерени на адрес: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en

Подкрепа на интегрирането чрез комуникация

Разпространете широко целите на СОВОП, за да ги интегрирате във Вашата организация. Гарантирайте, че ролята и отговорностите на всички служители на Вашата организация са ясно определени. Вътрешните дейности по разпространение могат да обхващат семинари, бюлетини или включване във вътрешната мрежа на Вашата организация.

Външното разпространение също е съществено важно. Разпространението на социалните цели на пазара преди публикуването на офертите осигурява време на доставчиците да реагират. Чрез съобщаването на целите на обществеността също така се увеличава отчетността Ви и се дава пример, който може да бъде вдъхновение за по-широки действия. Чрез него може също така да се изгради консенсус относно практики, включващи използването на социални съображения.

И накрая, споделянето на знания с други публични купувачи относно добрите практики (или рисковете, които могат да бъдат избегнати) може да спомогне да се ускори осведомяването относно СОВОП. Това споделяне на знания може да се извърши на местно, регионално, национално или дори международно равнище. По-специално споделянето на знания в рамките на ЕС може да спомогне за повишаване на стандартите, които публичните купувачи в Европа изискват, като по-голямата социална отговорност се насърчава като норма.

Работна група Procura+ Network по въпросите на социално отговорното възлагане на обществени поръчки за ИКТ

Цел на обществената поръчка

Procura+ Network създава заинтересованата група по въпросите на социално отговорното възлагане на обществени поръчки, която да насърчава обмена на дейности в областта на обществените поръчки и да подкрепя публичните купувачи при купуването на хардуерни продукти за информационни и комуникационни технологии (ИКТ). Групата включва публични купувачи от цяла Европа, включително управата на Голяма община Лондон, градската управа на Стокхолм, Градския съвет на Барселона, дружеството Advanced Procurement for Universities and Colleges Scotland (APUC) и градската управа на Харлем.

Подход

Членовете на заинтересованата група разпространяват и споделят знанията си относно СОВОП чрез редовни присъствени и виртуални срещи. С подкрепата на Electronics Watch и ICLEI Europe групата разработва критерии, спецификации и клаузи, при които социалната отговорност е взета предвид по цялата верига на доставка на ИКТ продукти.

Резултати

Като споделят опита си и примери за най-добри практики, участващите публични купувачи могат да натрупат знания и експертен опит в областта на СОВОП. Групата служи и като платформа за представяне на бъдещи оферти и за улесняване на обмена между публичните купувачи и потенциалните доставчици и търговците на дребно по отношение на техните съответни нужди и способности. Със съвместни усилия групата е разработила специален набор от критерии: „Как да закупите справедлив хардуер за ИКТ — набор от критерии за социално отговорно възлагане на обществени поръчки“. Документът включва критерии за подбор, технически спецификации, критерии за възлагане и клаузи за изпълнение на поръчката. Наборът от критерии е амбициозен, тъй като надхвърля равнището на топене и е насочен също към етапа на въгледобив.

Извлечени поуки

Взаимодействието с други купувачи от публичния сектор и споделянето на информация за пазара е насърчаващо, тъй като позволява на публичните органи да установят общите нужди и да разработят стратегии относно това как да се закупят социално отговорно произведени продукти, които най-добре отговарят на нуждите.

Добра практика

— Интегрирайте своята стратегия за СОВОП в дейностите, свързани с обществените поръчки. Възложете отговорностите, обмислете създаването на група за управление и разпространявайте широко своите цели за социално отговорно възлагане на обществени поръчки, така че служителите и доставчиците да са наясно с очакванията и другите публични купувачи да се насърчат да предприемат подобни мерки.

2.6. Наблюдение и преглед на напредъка

Събиране на данни относно ефективността на СОВОП

Ефективното прилагане на СОВОП включва установяването на система за наблюдение, с която се измерва напредъкът по постигането на целите. Системите за наблюдение варират от обикновени бази данни, в които се регистрира използването на социални критерии, до специализирани системи, интегрирани с платформи за електронни обществени поръчки.

Интегриране на наблюдението на устойчивото възлагане на обществени поръчки в съществуващите системи за докладване във Фландрия (Белгия)

Цел на обществената поръчка

Правителството на Фландрия работи за въвеждането на устойчиви обществени поръчки (УОП) от 2008 г. насам, когато определи своята цел за 100 % УОП до 2020 г. за обществените си поръчки. През периода 2009—2015 г. са приети два плана за действие с насоки за постигане на напредък по тази цел, след което УОП станаха част от интегрирана стратегия в областта на обществените поръчки. В нея са определени минимални критерии за устойчивост за девет групи продукти плюс предложения за насоки и критерии за още 17 групи продукти. Закупуваните продукти трябва да отговарят на тези критерии, за да може органите на Фландрия да сметат обществените поръчки за устойчиви.

Подход

През 2017 г. в системата за управление на обществените поръчки на правителството на Фландрия е интегрирано наблюдение на УОП. Всички обществени поръчки на стойност, равна на или надхвърляща 30 000 евро, трябва да бъдат регистрирани в системата за управление на обществените поръчки и трябва да се отговори на следните девет задължителни въпроса относно УОП:

1. използват ли се основни критерии за устойчивост: изцяло са интегрирани в документацията за обществената поръчка/ не са или са интегрирани частично в документацията за обществената поръчка/ обществената поръчка не се отнася до група продукти, за която са определени основни критерии;
2. използват ли се други критерии за устойчивост: в документацията за обществената поръчка присъстват един или повече други критерии за устойчивост / в документацията за обществената поръчка не присъстват други критерии за устойчивост;
3. изискват ли се сертификати за управление на околната среда: те са от значение и присъстват в документацията за обществената поръчка/ те са от значение, но не присъстват в документацията за обществената поръчка поради конкретни причини/ те не са от значение;
4. достъпът ограничен ли е до социални предприятия: да/не;
5. част от фазата на изпълнение на поръчката запазена ли е за социални предприятия: да/не;
6. използва ли се клауза за недискриминация: да/не;
7. в документацията за обществената поръчка използва ли се социална клауза, насочена към заетост, образование и обучение: да/не;
8. използва ли се етична клауза: тя е от значение и присъства в документацията за обществената поръчка/ тя е от значение, но не присъства в документацията за обществената поръчка поради конкретни причини/ тя не е от значение — обществената поръчка не се отнася до стоки с висок риск;
9. иновативни обществени поръчки: иновациите са в предпазарния стадий на научноизследователската и развойната дейност/ иновациите са както в предпазарния, така и в пазарния стадий/ иновациите са в пазарния стадий (обществени поръчки за иновации — ОПИ)/ не присъства аспект, свързан с иновациите.

Извлечени поуки

Използването на инструмента трябва да се наблюдава, за да се гарантира неговата ефективност. След като забелязва спад в докладването използване на УОП през периода 2015—2016 г., Фландрия успява да преодолее важни пречки пред изпълнението на своите цели за 2020 г., включително интегрирането на клаузи за устойчивост в тръжните формуляри и установяването на рамкови споразумения, по отношение на които са необходими бъдещи действия.

Източници:

http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura__case_studies/Procuraplus_case_study_Flanders.pdf и <https://overheid.vlaanderen.be/monitoring-duurzame-overheidsopdrachten%20>

Свързването на наблюдението на СОВОП със съществуващи системи за докладване и одитни процедури е най-ефективният вариант. Вероятно ще е необходимо да адаптирате Вашите системи, например да добавите нови полета за данни в софтуера за наблюдение. Обмислете също възможността за външен независим одит на ефективността на СОВОП, включително сравнителен анализ на ефективността на публичния купувач през минали периоди или с ефективността на други организации.

Преглед и подобряване на СОВОП

Извършвайте периодични прегледи на резултатите от наблюдението, за да осигурите напредък по изпълнението на конкретните цели и желания принос на действията за постигането на общите цели.

Когато организацията изпълни конкретните си цели, обменете информация с колеги и външни участници. След това процесът на консултация и определяне на конкретни цели започва отново, с което се осигурява постоянно подобряване по отношение на социалните цели.

Не е възможна системна промяна на пазара, ако добрите резултати се постигат изолирано. СОВОП може да помогне да се демонстрира способността на пазара да покрива по-високи стандарти, а популяризирането на този факт може да спомогне за повишаване на по-широките очаквания на заинтересованите страни.

Добра практика

- Наблюдавайте изпълнението на СОВОП и правете периодични прегледи на резултатите, за да осигурите напредък и да нанасяте необходимите корекции в стратегията или практиките в областта на обществените поръчки.

ГЛАВА 3

Установяване на нуждите и планиране на възлагането на поръчката

3.1. Ролята на оценката на нуждите при СОВОП

Оценката на нуждите може да бъде първият етап от цикъла на обществените поръчки за СОВОП преди откриването на тръжна процедура. Оценката на нуждите има за цел да се гарантира, че съществува реално търсене на стоките, услугите или строителните работи, и да се набележат пътища за задоволяване на това търсене по най-социално отговорен начин. Оценката на действителните нужди от гледна точка на резултатите определя обхвата и естеството на изискванията, като позволява по-гъвкав и потенциално разходно ефективен отговор от страна на пазара. В контекста на СОВОП оценката на нуждите се отнася до следното:

- да се гарантира, че закупеното отговаря на социалните изисквания;
- да се структурират процедурите по възлагане и договорите по такъв начин, че да позволяват гъвкавост във времето и да гарантират, че могат да участват широк кръг от организации, включително организации от сектора на социалната икономика и социални предприятия, организации с нестопанска цел или доброволчески организации; и
- да се повишат социалното въздействие и резултати: да се провери дали обществените поръчки предлагат възможности за постигане на необходимите социални и етични резултати.

Примери за това как оценката на нуждите може да повлияе върху социалните въздействия и резултати от обществените поръчки:

- местен орган избира по-гъвкави и разнообразни варианти за мобилност, за да осигури по-голяма свобода на транспорт за възрастните граждани и хората с увреждания;
- местен орган предоставя социални услуги и услуги по полагане на грижи, специално съобразени с нуждите на отделните лица с особено внимание към аспектите, свързани с равенството между половете ⁽⁷²⁾;
- правителствен отдел включва в договор за строителство клауза относно създаването на възможности за заетост и обучение на безработни и хора в неравностойно положение;
- болница отправя искане до доставчик на медицинско оборудване за прозрачност в неговата верига на доставка, за да наблюдава и проверява условията на труд на работниците съвместно с организации на гражданското общество.

Чрез оценката на нуждите потенциално могат да се пестят пари, както и да се генерира социална възвръщаемост, което я прави съществена част от етапа преди откриване на тръжната процедура. Тя може да наложи промяна на културата в организацията — вместо да се мисли от гледна точка на броя закупени единици, да се мисли за това как нуждите да бъдат удовлетворени по устойчив начин и с оглед на социалните резултати.

Консултации с ползвателите

Ползвателите на даден продукт, услуга или строителни работи често не са лицата, които ги закупват. Те могат да бъдат други лица от същата организация, служители на друг публичен орган или граждани (например пациенти на болница, живущи в даден район, ученици или студенти). При консултациите могат да бъдат открити социални въпроси и да се вземат мерки търгът да се структурира така, че да се извлече максимална полза от възможностите за положително социално въздействие. Могат да се използват следните техники за консултации с ползвателите преди откриването на тръжна процедура:

- разпространяване на въпросник или онлайн анкета с цел определяне на нуждите и предпочитанията на ползвателите;
- наблюдаване и анализиране на съществуващите модели на използване;
- покана до всички съответни заинтересовани страни да участват в среща, за да се прегледат текущите практики и съвместно да се планира постигането на по-добри социални резултати при следващите обществени поръчки; и/или
- покана до всички ползватели да присъстват на демонстрации от страна на доставчици, провеждани като част от предварителната пазарна консултация (вж. раздел 3.2);
- въпросникът да бъде направен достъпен за хора с увреждания.

⁽⁷²⁾ Оценката на нуждите може да се основава и на анализ от гледна точка на равенството между половете. Европейският институт за равенство между половете (EIGE) го определя като „критичен преглед на това как ролите, дейностите, нуждите, възможностите и правата на всеки пол дават отражение върху мъжете, жените, момичетата и момчетата в определена ситуация или контекст. При анализа от гледна точка на равенството между половете се изследват връзките между жените и мъжете, достъпът им до ресурси и контролът им върху тях, както и ограниченията, които те срещат едни спрямо други“. Вж: EIGE, Интегриране на равенството между половете, концепции и определения (Gender mainstreaming, concepts and definitions).

Консултации с ползватели със специални потребности във връзка с мобилността в град Ротердам (Нидерландия)

Цел на обществената поръчка

В Ротердам 30 000 граждани със специални потребности се ползват от транспортни услуги. Съществуват различни услуги на разположение на различни целеви групи, което в миналото е довело до разпокъсани и понякога недостатъчни услуги. Градската управа на Ротердам решава да интегрира всички услуги за мобилност, да експлоатира по-ефикасно своите автопаркове и така да обезпечи транспорт, който обслужва нуждите на клиентите си по най-добър начин.

Подход

Управата на Ротердам предприема всеобхватни проучвания, ориентирани към клиентите, за да разкрие непокритите нужди и маршрути на клиентите, за които са необходими мултидисциплинарни решения. Управата на града използва иновативна процедура за възлагане на обществени поръчки с предварително поемане на ангажименти, в рамките на която управата съобщава своите социални потребности и желаните резултати на пазарните участници преди откриването на тръжната процедура и се съгласява да закупи новосъздадената услуга, ако тя отговаря на спецификациите. Процесът на диалог с пазарните участници включва представители от групи крайни ползватели, които са предоставили директна обратна връзка.

Резултати

Спечелилият поръчката изпълнител е консорциум от различни пазарни участници, включително МСП, който понастоящем внедрява ориентирана към ползвателите транспортна услуга с механизми за постоянно подобряване. С услугата се предлага индивидуализиране на мобилността (включително личен бюджет за мобилност), така че управата на Ротердам може да отчита личните предпочитания и характеристики на ежедневна основа. С нея се предоставят също така лична помощ и напътствия, с които клиентите да се научат да пътуват по-самостоятелно, за да увеличат своята независимост. Освен това водачите имат пряк контакт с представители на организации за социални грижи, за да наблюдават и реагират на нуждите на клиентите. Осигурените с обществената поръчка превозни средства са почти изцяло с нулеви емисии (електрически), а годишната инвестиция надвишава 2 милиона евро от гледна точка на социална възвръщаемост на инвестицията.

Извлечени поуки

Не подценявайте комплексния характер на съдържателния диалог и необходимите за него ресурси. Започнете процеса на ранен етап, така че да можете да получите от ползвателите и от доставчиците цялата необходима информация в детайли, да оцените правните аспекти на подхода и да гарантирате, че индивидуализираните решения съответстват във възможно най-голяма степен на нуждите на ползвателите.

Изготвяне на изложение на нуждите

Въз основа на информацията, събрана по време на консултациите с ползвателите, следва да е възможно да се изготви опростено изложение на нуждите, в което се описват причините за покупката и се разглеждат всички алтернативи на покупката.

Изложението на нуждите може да се използва както за изготвяне на икономическата обосновка на обществената поръчка, така и за информиране на доставчиците по време на предварителната пазарна консултация и на тръжната процедура. Ключови заинтересовани страни, като например ползватели на услуги, граждани или НПО, могат да бъдат поканени да прегледат, да оспорят или да одобряват изложението на нуждите от гледна точка на социалните характеристики.

Добра практика

- Направете оценката на нуждите една от първите дейности във Вашия процес на възлагане на обществени поръчки. Консултациите с колеги и крайни ползватели помагат да се гарантира, че закупвате правилния продукт или услуга, при това по начин, който може да осигури положителни социални резултати.

Пример за СОВОП в изложение на нуждите

Публичният купувач се нуждае от подновяване на договора за услуги по почистване за ежедневно почистване на всички общински сгради.

За да изпълни ангажиментите си в областта на социалната политика, след консултации с настоящите служители и с други заинтересовани страни, публичният купувач изисква при изпълнението на поръчката да се вземат предвид следните социални съображения:

- справедливо възнаграждение на служителите, включително за отработен извънреден труд;
- кариерно развитие, включително обучение и адаптирани графици с цел посещаване на курсове;

- постигане на равновесие между служебните/семеините ангажименти чрез използване на договори на пълно и непълно работно време с графици и смени, съобразени със семейството;
- здравословни условия на труд чрез използване на безвредни почистващи препарати.

3.2. Диалог с пазарните участници

Преди откриването на тръжна процедура обикновено се използва пазарна консултация, за да се установят потенциалните доставчици и съответните продукти и услуги. На доставчиците се осигурява време и предизвестие, за да се подготвят за търга; например традиционните и социалните предприятия могат да формират партньорства, за да укрепят социалните резултати.

Някои процедури — по-специално състезателен диалог или състезателна процедура с договаряне, може също така да дават повече възможности за диалог с оферентите по време на тръжния процес. След тръжната процедура на оферентите следва да бъдат предложени заключителна информационна среща относно резултатите и съвети за това как да подобрят социалните аспекти на офертите си в бъдещи тръжни процедури.

При диалога с пазарните участници относно СОВОП може:

- да бъдат набелязани потенциални оференти и решения с положително социално въздействие;
- да се изгради капацитет на пазара за реагиране на социалните нужди и изисквания;
- да се набави информация за структурирането на тръжната процедура и договора по такъв начин, че социалните критерии да бъдат уместни, свързани с предмета на поръчката, постижими и недискриминационни;
- да се помогне на доставчиците да подават оферти със солидни социални елементи; и
- да се осигури обратна връзка на доставчиците след процедурата.

Ползите от диалога с пазарните участници включват подобро планиране и управление на СОВОП, особено когато диалогът се извършва като част от процес на оценка на нуждите. Чрез тези дейности се подобрява и разбирането на публичните купувачи относно капацитета на потенциалните оференти да постигат социални цели и амбиции. Диалогът може да повиши Вашето доверие и увереност по отношение на доставчиците и много от тях приветстват възможността да реагират на социалните изисквания преди откриването на тръжната процедура. Накратко, диалогът с пазарните участници може да помогне за създаване на условията, необходими за постигане на СОВОП, както в рамките на структурите на публичните купувачи, така и на пазара като цяло.

3.2.1. Предварителна пазарна консултация

В правилата на ЕС изрично е предвидена възможност за предварителна пазарна консултация с доставчиците, като е посочено, че ⁽⁷³⁾: „[п]реди да открият процедура за възлагане на обществена поръчка, възлагащите органи могат да проведат пазарни консултации с цел подготовка на възлагането на обществената поръчка и информиране на икономическите оператори за своите планове и изисквания във връзка с обществената поръчка“. В тях е посочено също, че при пазарните консултации публичните купувачи могат да потърсят или приемат съвети от независими експерти, органи или участници на пазара, при условие че това не води до нарушаване на конкуренцията и на принципите на недискриминация и прозрачност.

На практика от решаващо значение е да се гарантира, че предварителните пазарни консултации се публикуват по прозрачен начин и на достатъчно ранен етап. Освен това всяка информация, която предоставят на участниците по време на пазарната консултация, се предоставя и на други икономически оператори, които не са в състояние да участват в пазарната консултация, и се осигурява достатъчно време за подаване на офертите. Публичните купувачи носят отговорност да гарантират, че всички оференти се третираат еднакво в процедурите за възлагане на обществени поръчки, така че пазарните консултации не следва да водят до несправедливо предимство или до неблагоприятно положение за даден оферент ⁽⁷⁴⁾.

3.2.2. Подготовка за предварителна пазарна консултация

Първата стъпка от всеки процес на предварителна пазарна консултация е да обмислите какви следва да бъдат резултатите от Вашата обществена поръчка — в т.ч. социалните резултати. Подборът в рамките на Вашата организация на подходящия екип, който да се занимава с пазара, също е важна подготвителна дейност. Включете персонал, отговорен за обществените поръчки, технически персонал и ръководни кадри и, когато е необходимо, крайни ползватели, както и вътрешни или външни експерти със специализирани познания относно социалните елементи на обществената поръчка.

⁽⁷³⁾ Член 40 от Директива 2014/24/ЕС. Подобна разпоредба относно договорите за комунални услуги е предвидена в член 58 от Директива 2014/25/ЕС.

⁽⁷⁴⁾ В някои случаи пазарната консултация преди откриването на тръжната процедура може да доведе до неизбежно нарушаване на конкуренцията, макар все пак да е от полза за подготовката на поръчката. Такъв може да бъде случаят например когато тя води до това един или повече конкуренти да получат определени предимства пред потенциални оференти, които не са участвали в консултацията. В тези случаи, ако не може да се предприеме друга мярка, свързана с по-малко вмешателство, за да се осигури конкуренция при еднакви условия (например споделяне на определена информация с всички оференти или подходяща формулировка на тръжните условия), за отстраняването на такива нарушения може да се наложи изключването на кандидати или оференти, които са участвали в подготовката на процедурата по възлагане на обществената поръчка.

На следващо място, направете анализ на пазара от гледна точка на начините, по които доставчиците биха могли да отговорят на социалните нужди, свързани с планирания продукт, услуга или строителни работи. Въпросите, които трябва да се разгледат, включват следното:

- Достатъчно зрял ли е пазарът, за да отговори на социалните изисквания? Съществуващите доставчици в състояние ли са да отговорят на социалните нужди и, от друга страна, навлизат ли на пазара нови доставчици със социални иновации?
- Подготвен ли е пазарът от техническа гледна точка да отговори на социалните изисквания? Така например могат ли доставчиците да отговорят на търсенето на информация относно условията на труд във веригата на доставка или на клаузите за ползи за общността, свързани със създаването на работни места? Как ще се проверяват и привеждат в изпълнение такива ангажименти?
- Колко доставчици могат да предоставят това, което се изисква? Означава ли капацитетът на пазара, че ще има конкуренция за търга, или социалните изисквания потенциално ще ограничат офертите?
- Могат ли социалните изисквания да обединят доставчици от различни бизнес модели, например организации от сектора на социалната икономика и социални предприятия, по начин, водещ до социални иновации? Как ще функционира това и как то може да се насърчи чрез структурата на тържната процедура?
- Осъществяват ли доставчиците дейността си по различен начин или предоставят ли други стоки или услуги в различни географски райони и как това ще повлияе на социалните аспекти на офертата?

Проучването на документи и анализът на конкретния пазар може да разкрият вече съществуващи социално отговорни решения или доставчиците може да разработват нови продукти и подходи, с които да може да се отговори на социалните нужди.

И накрая, преди да проведете директна консултация с пазарните участници, се допитайте до Вашите колеги в структурите на други публични купувачи, за да разберете какво купуват те, за да решават социални проблеми, и до какви поуки са достигнали. Ако разберете от друг публичен купувач кои решения работят (или пък не работят), може също така да спечелите подкрепата на вземащите решения лица и на по-малко склонните да поемат рискове колеги за нов социален подход към обществените поръчки.

3.2.3. *Как да се осъществи взаимодействие с пазара*

Съществуват няколко стратегии и методи за взаимодействие с пазара. Много от тях зависят от наличните ресурси и време и от необходимото равнище на социалните иновации.

Въпросници за проучване на доставчиците и на пазара

Въпросниците са полезен и сравнително бърз метод за получаване на информация и за измерване на равнището на интерес и капацитет на доставчиците да предоставят социални решения. Въпросниците следва да се популяризират възможно най-широко с очакването да се привлече възможно най-голямо участие на доставчици.

Анализът на получените отговори следва да спомогне да се определят обхватът и следващите стъпки на стратегията и на процеса за възлагане на обществени поръчки. Бъдете предпазливи да не използвате данните така, че да дадете пряко или косвено предимство на който и да било потенциален доставчик, дори и непреднамерено. Избягването на такива предимства по прозрачен начин следва да бъде цел на този подход.

Обявление за предварителна информация (ОПИ)

Обявлението за предварителна информация (ОПИ) е типичен метод за уведомяване на пазарните участници на ранен етап за намерението за възлагане на поръчка/рамково споразумение и то може да се използва за откриване на пазарна консултация. ОПИ се публикува на уебсайта на Електронния ежедневник за поръчките (Tenders Electronic Daily — TED) и достига до оператори извън обхвата на Вашия собствен регион, които може да имат различни подходи към социалните аспекти.

С ОПИ не се поражда задължение за откриване на процедура за обществени поръчки и за възлагане на поръчка, но когато е възможно, то следва да съдържа подробна информация и срокове за планираните обществени поръчки, тъй като това помага за прецизиране на очакванията на участниците. Не забравяйте да посочите в ОПИ каква форма на отговор искате да получите от пазарните участници — попълване на въпросник, индивидуални отговори или участие в пазарна консултация.

Предварителен план за обществена поръчка

С предварителния план за обществена поръчка доставчиците биват уведомени предварително за предстоящи възможности за обществени поръчки и им се осигурява време да планират и да подготвят за представяне отговори с добро качество. В плановете може да се включи изложение на нуждите, за да дадете на доставчиците по-конкретна информация относно Вашите социални нужди и изисквания.

Събития за запознаване с купувача/запознаване с доставчиците

Събитията, на които потенциалните купувачи се запознават с потенциалните доставчици, осигуряват форум, където:

Град Харлем (Нидерландия) се допитва до пазара относно социално отговорни ИКТ решения

Цели на обществената поръчка

През 2019 г. град Харлем е домакин на събитие за запознаване с купувача, организирано за доставчиците и посредниците, продаващи ИКТ продукти и услуги. Целта на тази предварителна пазарна консултация е да се направи преглед на настоящия отговор на пазара и да се оцени готовността на пазарните участници за включване на социално отговорни критерии за възлагане в предстоящия търг за хардуер за ИКТ.

Подход

Преди провеждането на събитието градската управа на Харлем кани всички доставчици, които желаят да участват в събитието за запознаване с купувача, да подготвят предварително отговори на определени въпроси. Това включва следните въпроси към доставчиците:

1. Какво според тях трябва да предостави публичният купувач в документацията за обществената поръчка, за да им осигури пълната информация за решенията, които те ще предложат за подобряване на отговорностите във веригата на доставка?
2. Какви стандарти, свързани със социалната отговорност, следва да очаква публичният купувач като приемлив минимум от способния доставчик по този търг?
3. Склонни ли са доставчиците и могат ли да разкрият на публичния купувач при поискване информация, свързана с тяхната програма за отговорност на доставчика?
4. Използват ли се данни за резултатите във връзка с трудовите права и правата на човека при вземането на решения за снабдяване? Как може да се провери това?
5. В тяхното предприятие или във веригата на доставка вземат ли се мерки за разглеждане на въздействието на трудовите права и правата на човека по време на етапа от производството, свързан с добива? Отново, как може да се провери това?
6. Разполагат ли с верига на доставка, която може а) да отговори на всички изисквания и б) да бъде мобилизирана много скоро след възлагането на поръчката?

Форматът на събитието предоставя на доставчиците възможността да изнесат кратки презентации (pitch slam) с цел информиране на публичните купувачи за текущото състояние и какво е възможно да се очаква в отговор на предстоящия търг. Ключов елемент от събитието е сесията по метода „Световно кафене“ (World Café), на която публичните купувачи и доставчиците имат възможност за директна задълбочена дискусия по темите, повдигнати през деня. В този случай са били поканени да участват други публични купувачи като домакин на обсъждане за обмен на информация с доставчиците, което е умножило ефекта на взаимодействие.

Резултати

Чрез ранното предоставяне на информация относно предстоящия търг на управата на Харлем и относно свързаните с него ключови въпроси на събитието за запознаване с купувача доставчиците и търговците са получили възможност да се подготвят предварително. Това е особено важно за сектори със сложни вериги на доставка, както и с авангардни критерии, тъй като не може да се очаква един представител на доставчиците да има пълен поглед върху операциите. В резултат на дискусията „Световно кафене“ управата на Харлем получава нови виждания във връзка с предстоящия търг, които не само са окуражаващи за новите критерии за социална отговорност, но и ги съчетават с модел на кръгови обществени поръчки.

Извлечени поуки

Събитията за запознаване с купувача са най-успешни, когато купувачът има ясна цел или установени нужди, които да обсъди с пазарните участници. Те следва да бъдат съобщени предварително, за да се позволи на доставчиците да преценят собствените си позиции. Постарайте се да постигнете баланс между предоставянето на информация, която може да даде посока на разискванията през деня, и това доставчиците да не бъдат претоварени с твърде много информация. За да получите ключови виждания, осигурете специално пространство за пряк обмен, а не само пленарни сесии.

- Купувачите могат да обсъдят своите нужди, включително социалните изисквания;
- Доставчиците могат да предоставят информация за своите продукти и услуги и за начините, по които могат да изпълняват поръчките по социално отговорен начин; и
- други съответни заинтересовани страни, като например социални партньори или НПО, могат да осигурят експертен принос.

Много публични купувачи провеждат т.нар. събития за запознаване с купувача, на които доставчиците са поканени да присъстват на ден на отворените врати и да се срещнат с хората, отговорни за закупуването на конкретни стоки и услуги. Доставчиците могат да научат повече относно възможностите за обществени поръчки и да придобият по-добро разбиране за политиките и процедурите за обществени поръчки. В някои случаи доставчиците може също така да бъдат помолени да представят своите решения и подходи.

3.2.4. Диалог по време на процедурата за възлагане и след това

Диалог с доставчика по време на търг

Въпреки че комуникацията с оферентите по време на официалния процес на възлагане на поръчки трябва да се осъществява внимателно, все пак е възможно взаимодействие с оферентите по повод на социалните аспекти на техните оферти. Това е валидно в особена степен за определени процедури, като състезателен диалог, състезателна процедура с договаряне или процедури при облекчен режим (вж. раздели 3.4 и 4.1.1). При тези процедури може да е възможно да се подобрят социалните аспекти на първоначалните оферти на оферентите, като се предостави обратна връзка въз основа на критериите за възлагане на търга.

Осъществяване на взаимодействие с пазара за социално отговорни поръчки за работно облекло в Гент (Белгия)

Цел на обществената поръчка

През 2014 г. управата на град Гент осъвременява своята политика в областта на обществените поръчки, за да включва социални цели, като насърчаване на заетостта на групи в неравностойно положение, стимулиране на растежа на местната икономика и интегриране на международни стандарти и принципите на справедлива търговия. През 2016 г. управата на Гент, заедно с Асоциацията на фламандските градове и общини (VVSG), се заема с мисията за по-справедливи обществени поръчки за работно облекло. Основните цели са да се интегрират гаранции във връзка с международните конвенции в областта на труда и да се повиши прозрачността по цялата верига на доставка на текстилни изделия.

Подход

Управата на Гент провежда процедурата за възлагане на обществена поръчка на три етапа: първо се извършва анализ на предходни търгове за обществени поръчки, като се търсят най-добрите практики в регион Фландрия, що се отнася до включването на критерии за устойчивост в спецификациите за работно облекло. Второ, управата на Гент и VVSG провеждат обширно проучване на пазара за оценка на подготовеността на пазара, прозрачността на веригите на доставка и потенциала за въвеждане на маркировки в сектора и събират виждания на доставчиците относно устойчивото търсене и използването на социални клаузи при възлагането на обществени поръчки. Управата на Гент осъзнава, че пазарът не е готов да осигури необходимото равнище на екологични и социални характеристики, така че на третия етап тя разработва за доставчиците инструментариум за произведено по социално устойчив начин работно облекло, с който им се дават насоки за подобрене в хода на изпълнението на договорите. Градската управа разделя рамковото споразумение на пет обособени позиции, за които се изискват различни равнища на социални и екологични характеристики, като с инструментариума се определят всяко равнище и доказателствата, които оферентите трябва да представят. В инструментариума също така е описан подробно пътят за постигане на по-отговорно производство на работно облекло, който доставчиците се ангажират да изменат чрез договорни клаузи.

Резултати

Когато е възможно, закупуването чрез обществени поръчки работно облекло сега се произвежда от органичен и доставен чрез справедлива търговия памук и от рециклиран полиестер. Степента на зрелост на социалните съображения варира в зависимост от категорията облекла и са формулирани различни по амбициозност цели. От доставчиците се изисква прозрачност във веригата на доставка, но в една от категориите прозрачността е по-голяма, отколкото в другите. Като цяло целта е изпълнителите да бъдат стимулирани да участват в процес на постоянно подобряване на социалните условия в хода на изпълнението на рамковото споразумение. Резултатите на доставчиците се проверяват от трети страни, работещи в партньорство с управата на Гент за постигане на подобрения.

Извлечени поуки

Пазарът е готов да сътрудничи за постоянното подобряване на условията на труд във веригата на доставка, но доставчиците трябва да бъдат ангажирани, стимулирани и подкрепяни, за да правят това. Договорните клаузи са само част от решението; за успеха са крайно необходими диалог и партньорство с доставчиците, като те следва да започнат преди откриването на тръжната процедура и да продължат по времето на изпълнението на договора.

Заклучителна информационна среща за доставчиците след търга

След приключване на търга проведете заключителна информационна среща с неodobрените оференти, за да ги информирате за причините, поради които тяхното предложение не е било достатъчно добро, и обяснете какви резултати е получило то по социалните критерии. На заключителната информационна среща могат да бъдат разгледани опасенията на оферентите, да се съберат отзиви относно процеса на възлагане на обществената поръчка (включително относно социалните критерии) и доставчиците да се насърчат да подобрят социалните аспекти на своите предложения при следващата възможност за обществената поръчка. Освен това прегледът на печелившата оферта със спечелилия търга доставчик може да включва обсъждане на силните и слабите страни на социалните елементи на офертата, както и изпълнението и наблюдението по време на договора.

3.2.5. Управление на рисковете при диалог с пазарните участници

Проведете диалога с пазарните участници внимателно и така, че да не се нарушава конкуренцията. Потенциалните рискове включват:

- несправедливо облагодетелстване на един доставчик, например чрез оформяне на спецификациите в полза на един потенциален доставчик или решение;
- взаимодействие по начин, който поставя в неблагоприятно положение един или повече доставчици; или
- липса на защита на правата на интелектуална собственост или на търговската информация с чувствителен характер на доставчика.

Стъпките в помощ на управлението на рисковете, свързани с диалога с пазарните участници, включват:

- планиране как и кога да се взаимодейства с пазара;
- обясняване на процеса за всички доставчици и управляване на очакванията;
- равно третиране на всички доставчици — да не се допуска дискриминация;
- предоставяне на една и съща информация на всички доставчици;
- водене на записи от срещите;
- вземане на мерки същата информация да се предостави като част от документацията за обществената поръчка; и
- осигуряване на достатъчно време за подаване на оферти — включително от онези, които не са участвали в пазарната консултация.

Консултациите с пазара може да изглеждат плашеща задача, но социалните ползи могат да бъдат значителни, ако чрез процеса пазарът може да бъде насочен по прозрачен начин да достави нови решения, които действително отговарят на нуждите на ползвателите.

Добра практика

- Непременно проучете пазара, преди да взаимодействате с доставчиците. Колкото повече познания имате относно социалните иновации и възможностите за подобрения, толкова по-реалистично ще изглежда Вашето изложение на нуждите и това ще доведе до продуктивен и уместен диалог.
- Ефективният диалог с пазарните участници може да отнема време и ресурси, но са налице различни варианти. Обмислете кой метод е пропорционален на Вашите средства, размера и стойността на обществената поръчка, както и на свързаните с нея социални рискове.

3.3. Какъв вид да бъде договорт?

Структурата на договора може да играе решаваща роля за определяне на социалното въздействие на обществената поръчка.

Обем и продължителност на договора

Уверете се, че обемът на договора не е пречка за участието на организации, които могат да предложат социална стойност, включително МСП, организации от сектора на социалната икономика и социални предприятия. По-малките поръчки, включително разделянето на поръчката на обособени позиции, може да улесни достъпа на организации, които вече осъществяват дейност за предоставяне на социални ползи, тъй като обемът може да е по-подходящ за техния производствен капацитет. От друга страна, поръчки, които са твърде малки, може да ограничат полето за конкуренция и да намалят обхвата за инвестиции в социални резултати. Имайте предвид, че разделянето на поръчка с цел да се заобиколи изпълнението на задължения на ЕС, е забранено, освен ако е обективно обосновано ⁽⁷⁵⁾.

⁽⁷⁵⁾ Член 5, параграф 3 от Директива 2014/24/ЕС, член 16, параграф 3 от Директива 2014/25/ЕС, член 8, параграф 4 от Директива 2014/23/ЕС.

Продължителността на договора също може да играе съществена роля за определяне на обхвата на социалната възвръщаемост. Краткосрочните договори с продължителност една година или по-малко може да затруднят изпълнителя да инвестира и да реализира социални резултати. Това важи в особена степен, ако се въвеждат нови методи или системи, например за наблюдение на правата на човека по цялата верига на доставка или за обучаване на персонал, който преди това е бил безработен. Необходимо е време такива инициативи да улегнат и да се проявят резултати, така че вземете това предвид, когато определяте продължителността на договора. Ако тя е недостатъчна, това може да повлияе неблагоприятно върху качеството и непрекъснатостта на услугата. Това може да окаже вредно въздействие върху определени получатели на услугите (като хора в уязвимо положение). Един от подходите е подновяването/удължаването на договора да се постави в зависимост от постигането на конкретни социални резултати, както и на задоволително изпълнение като цяло.

Използване на обособени позиции

Правилата на ЕС предвиждат възможност за разделяне на поръчките на обособени позиции и изискване публичните купувачи да предоставят обяснение, когато вземат решение да не правят това ⁽⁷⁶⁾. Използването на обособени позиции при СОВОП може да гарантира, че по-малките оператори, организациите от сектора на социалната икономика или социалните предприятия могат да участват в търгове — тъй като те може да не са в състояние да изпълнят всички аспекти на голяма поръчка. Възможно е също така да се ограничи броят обособени позиции, възложени на един оферент, въз основа на предварително определени обективни и недискриминационни критерии ⁽⁷⁷⁾. Използването на обособени позиции може да Ви помогне да гарантирате, че множество организации участват в реализирането на социални ползи.

Публичните купувачи могат да решават как да определят обособените позиции, например:

- по вида на резултата;
- по обема на отделните поръчки; или
- по географския район на доставката.

Предварителната пазарна консултация (вж. раздел 3.2) може да Ви осигури информация за това как да разделите обособените позиции по начин, който да отговаря на пазара и да насърчава икономически най-изгодните оферти.

Можете да приемате оферти за комбинирани обособени позиции, както и за отделни обособени позиции. В първия случай трябва да посочите в обявлението за обществена поръчка кои обособени позиции могат да бъдат комбинирани. И обратно, можете да решите да ограничите броя обособени позиции, за които може да подава оферта доставчикът, както и максималния брой обособени позиции, които могат да бъдат спечелени от един доставчик.

Решението обществената поръчка да не се възлага разделена на обособени позиции може да е уместно, когато те биха могли:

- да ограничат конкуренцията;
- да създадат риск изпълнението на договора да стане прекомерно трудно или скъпо от техническа гледна точка; или
- да подкопаят изпълнението на договора поради нуждата да се координират различните изпълнители за съответните обособени позиции.

Избор на рамково споразумение или договор

Един от начините за повишаване на ефективността на тръжните процедури при осъществяване на СОВОП може да бъде сключването на рамкови споразумения. Може да бъде сключено рамково споразумение с един или няколко оператори, което дава възможност за възлагане на много поръчки, без да се повтаря целият процес по възлагането на обществени поръчки. Рамковите споразумения могат да допринесат за СОВОП чрез осигуряване на по-голяма гъвкавост при възлагането на поръчки, а също така могат да увеличат стимулите за доставчиците да предлагат решения с по-висока социална възвръщаемост поради потенциала да се печелят множество договори и съответно да се компенсират допълнителните разходи, свързани с прилагането на тези решения.

В глава 5 се съдържа допълнителна информация за прилагане на СОВОП чрез рамкови споразумения и договорни условия, включително такива, свързани с подизпълнителите.

Добра практика

- Преценете на ранен етап как видът и продължителността на договора могат да повлияят на социалната стойност на тръжната процедура. Можете да попитате доставчиците като част от Вашата пазарна консултация какъв вид договор или рамково споразумение би им позволило най-добре да постигнат социални резултати.

⁽⁷⁶⁾ Съображение 78 и член 46, параграф 1 от Директива 2014/24/ЕС и съображение 87 и член 65, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС. Националните правителства могат също така да изберат да направят разделянето на поръчките на обособени позиции задължително за определени видове поръчки.

⁽⁷⁷⁾ Член 46, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС, член 65, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС.

3.4. Избор на процедура

В Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС е предвиден избор между пет процедури за възлагане на обществени поръчки ⁽⁷⁸⁾:

- открита процедура — оферти могат да се представят от всеки оператор;
- ограничена процедура — въз основа на обективни критерии се избират най-малко петима оференти, които да представят оферти;
- състезателна процедура с договаряне — въз основа на обективни критерии се избират най-малко трима оференти, които да представят оферти; офертите могат да се договарят;
- състезателен диалог — избират се най-малко трима кандидати, които да предложат решения въз основа на описание на изискванията на публичния купувач; и
- партньорство за иновации — избират се най-малко трима кандидати, които да разработят и доставят стоки или услуги, които все още не съществуват на пазара, като се използва разделена на етапи структура на договора.

Следва да се отбележи, че съгласно Директива 2014/24/ЕС състезателна процедура с договаряне и състезателен диалог могат да се използват само в конкретни ситуации ⁽⁷⁹⁾ и във всички случаи следва да поканите определен брой кандидати, за да се гарантира реална конкуренция. СОВОП е възможно при всяка от тези процедури, но точният подход може да се различава в зависимост от избраната процедура.

При откритата процедура всеки доставчик може да представи оферта, но Вие можете да оцените техническите и професионалните способности (включително предишния опит) въз основа на успешното/неуспешното покриване на критериите преди или след оценяването на офертите. Процедурите с няколко етапа (т.е. всички освен откритата процедура) предлагат възможност за предварителен подбор на оферентите въз основа на критерии, които може да включват капацитет за изпълнение на социални аспекти на поръчката. В глава 4 се съдържа допълнителна информация за оценяването на техническите и професионалните способности при СОВОП.

Използване на диалог с оферентите: търг за услуги за дневни грижи за възрастни хора с комплексни нужди

Цели на обществената поръчка

Съветът на област Scottish Borders желае да развие своите услуги за дневни грижи за възрастни хора с комплексни нужди. Съветът прави преглед на услугите, включително консултации с ползвателите, и си поставя за цел да подобри персонализирането и гъвкавостта на услугите за полагане на грижи, за да отговарят на индивидуалните нужди. Президивикателството за съвета е как да привлече редица възможни доставчици, включително организации, като социални предприятия, които да участват в търга за този нов вид гъвкава поръчка, като се вземе предвид ограниченият кръг потенциални доставчици.

Подход

Първоначално съветът използва стандартен процес на възлагане на обществени поръчки, но нито една оферта не покрива изискванията за гъвкаво предоставяне на подходящи услуги. След това той разработва подход, който включва сесии за диалог с няколко доставчици от третия сектор. Екипът, натоварен с обществената поръчка, изготвя информационен пакет, в който се обяснява процесът и се предоставя основа за множество сесии за провеждане на диалог с всеки доставчик в продължение на един месец. На доставчиците се дава възможност да представят своите планове пред ползвателите на услугите и лицата, полагащи грижи за тях. Този диалог позволява на заинтересованите страни да осъществят взаимодействие с потенциалните доставчици, за да ги разберат и да дадат принос за окончателните тържни спецификации. Изготвеният съвместно окончателен модел е обсъден с всеки от участниците и след това е представен в последната част от процеса на възлагане на обществената поръчка. Получените оферти са оценени и е възложена поръчка.

Резултати

Изготвеният съвместно модел е довел до повече и по-качествени оферти, предлагащи по-ефективен отговор от очаквания първоначално. Тръжната процедура е довела до намаляване на броя на хората, които пътуват извън своя район, за да получат достъп до услуги по полагане на грижи, и до повишаване на ефикасността в размер на 200 000 британски лири в разстояние на пет години, постигнато чрез модела за възлагане на обществената поръчка. В договора също така е установено задължението изпълнителите да предоставят услугите по начин, който е приложен за всички крайни ползватели, като се гарантира, че са удовлетворени както индивидуалните нужди, така и изискванията на съвета.

⁽⁷⁸⁾ Вж. глава I от Директива 2014/24/ЕС (по-специално членове 26—31), глава I от Директива 2014/25/ЕС (по-специално членове 44—49).

⁽⁷⁹⁾ Член 26, параграф 4 от Директива 2014/24/ЕС. Съгласно Директива 2014/25/ЕС състезателният диалог и процедурата на договаряне с предварително публикуване на обявление за поръчка могат да се използват без специална обосновка.

Извлечени поуки

С колективното участие на доставчиците, заинтересованите страни и съвета се създават положителни предимства, които надхвърлят очакванията. По-конкретно, в хода на целия процес са провеждани консултации с лицата с интелектуална недостатъчност и с лицата, полагащи грижи за тях, и е създадена ангажираност към новата услуга. Гъвкавият процес на съвместно създаване предоставя значителни възможности за доставчиците от третия сектор да взаимодействат с ползвателите на услугата и помага да се осигури входяща информация за представянето на офертите. Както посочва доставчикът, „възможността да се срещнем със семействата и с възложителите на ранен етап ни позволи да отговорим по-добре на специфичните нужди на определената група клиенти“.

За избора на процедура може да е полезна също информацията относно размера на пазара, предлагащ социално отговорни решения, конкретния предмет и обхват на предвидената обществена поръчка, както и нейната сложност. Ако възлагането на обществената поръчка е сравнително просто и стандартно и само малък брой доставчици могат да предоставят продукта/услугата, тогава може да е ефикасна откритата процедура. И обратно, ограничената процедура може да е по-удобна, в случай че за продукта/услугата се изискват значителен финансов и технически капацитет и те могат да бъдат предоставени от голям брой доставчици, тъй като тогава можете да зададете максималния брой кандидати, които ще бъдат поканени за участие ⁽⁸⁰⁾. Ако специфичният обхват на поръчката е по-комплексен, техническите спецификации не могат да бъдат установени с достатъчна точност или са необходими решения, свързани с иновации, може да предпочетете да използвате състезателната процедура с договаряне или състезателния диалог, при условие че бъдат изпълнени условията за достъп до тях. В директивите са определени минимални срокове за всяка процедура. Те са предмет на общото изискване да се осигури достатъчно време в зависимост от сложността на поръчката ⁽⁸¹⁾. При определянето на сроковете вземете предвид качеството и сложността на очакваните отговори — кратките срокове за представяне на оферта понякога могат да бъдат непродуктивни, ако означават, че трябва да се отдели повече време за изясняване на представените оферти.

Някои публични купувачи може да се опасават, че СОВОП ще затрудни допълнително доставчиците да покрият критериите на поканата за представяне на оферти, и се тревожат, че няма да получат валидни оферти. Един от начините за разсейване на тези опасения е чрез пазарната консултация, описана по-горе. Някои процедури позволяват повече взаимодействие с оферентите, което също може да се използва за осигуряване на добър отговор на социалните критерии. Например при състезателната процедура с договаряне е възможно да се договорят някои аспекти на социалните характеристики (като се надвишават всички определени минимални изисквания) и приложимите правила за докладване. С процедурите за състезателен диалог и партньорство за иновации може да се помогне за разрешаването на сложни социални проблеми, като се даде възможност на оферентите да разработят и усъвършенстват нови решения.

Съгласно Директива 2014/24/ЕС състезателният диалог или състезателната процедура с договаряне могат да се използват тогава, когато пазарът не може да удовлетвори потребностите на публичния купувач без приспособяване на леснодостъпни решения, или ако са необходими допълнителни решения, свързани с проектиране или иновации ⁽⁸²⁾. Възможно е тези процедури да се използват и за поръчки, обхванати от облекчения режим, което би могло да Ви позволи по-голяма процедурна гъвкавост (вж. раздел 4.2).

Тези процедури може да доведат до социални иновации и по-добро разбиране на възможностите за повишаване на социалната стойност, но при тях се изисква ангажирането на ресурси и експертен опит, за да бъдат управлявани. По-лесно решение може да бъде провеждането на предварителна пазарна консултация преди стартирането на откритата или ограничена процедура.

И накрая, обществените поръчки за продукти в предпазарен стадий (или ОПППС) ⁽⁸³⁾ могат да бъдат полезни в случаите, когато за удовлетворяването на потребностите си се нуждаете от разработването на иновативни решения, включително когато става въпрос за социални цели ⁽⁸⁴⁾. ОПППС позволяват на публичните купувачи да сравнят подходи за потенциални алтернативни решения и да подберат онзи от тях, който е най-пригоден за задоволяването на конкретна обществена нужда. Публичните органи могат да ги използват за закупуване на научни изследвания и разработки успоредно от няколко конкуриращи се доставчици, за да сравнят алтернативните подходи за намиране на решение и да определят икономически най-изгодните решения.

⁽⁸⁰⁾ Член 65 от Директива 2014/24/ЕС, член 46 от Директива 2014/25/ЕС.

⁽⁸¹⁾ Член 47 от Директива 2014/24/ЕС, член 66 от Директива 2014/25/ЕС, член 39 от Директива 2014/23/ЕС.

⁽⁸²⁾ Член 26, параграф 4 от Директива 2014/24/ЕС. Съгласно Директивата за комуналните услуги състезателният диалог и процедурата на договаряне с предварително публикуване на обявление за поръчка могат да се използват без специална обосновка.

⁽⁸³⁾ ОПППС са изключени от обхвата на директивите за обществените поръчки (вж. член 14 от Директива 2014/24/ЕС и член 32 от Директива 2014/25/ЕС). ОПППС не обхващат внедряването на мащабно производство на крайни продукти в търговски обеми, което попада в обхвата на директивите за обществените поръчки. За повече информация относно ОПППС, техните предимства и ограничения вж. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/pre-commercial-procurement>

⁽⁸⁴⁾ За конкретни примери как ОПППС могат да бъдат използвани за предоставяне на услуги по полагане на грижи на повече ползватели посетете следния адрес: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/bioservo-technologies-gives-humans-robotic-super-strength-cyborgs>

Добра практика

- Когато избирате процедурата, вземете под внимание факторите, свързани със СОВОП, включително настоящия капацитет на пазарните участници да изпълнят Вашите социални изисквания и очакваното качество и количество на офертите.
- Гъвкавите процедури може да помогнат да се осигури добро покриване на социалните критерии, тъй като позволяват повече взаимодействие с оферентите.

3.5. Определяне и критичен преглед на спецификациите

Тъй като чрез спецификациите може да се определи обхватът на СОВОП за дадена поръчка, както и да се повлияе на конкуренцията, е жизненоважно те да бъдат съставени правилно. Един от начините за постигане на това е да се позволи на заинтересованите страни да дадат мнение по проектите на спецификации в рамките на пазарната консултация. Ползнен може да бъде и вътрешен процес за критичен преглед на спецификациите.

В раздел 4.4 е разгледано използването за СОВОП на спецификации, основани на работни характеристики или на крайни продукти. Излизането отвъд тесните рамки на техническата спецификация за даден продукт или услуга и изразяването на изискванията като функционални параметри може да подтикне пазарните участници да създадат социални иновации и нови идеи. Това може да стане например, като се включи в спецификацията:

- напълно достъпен транспорт за всички, включително за хора с увреждания, вместо автобуси с достъп за инвалидни колички;
- достъпна архитектура за посрещане на нуждите на хората с увреждания, вместо да се набляга върху само един вид, например табели на сгради и сигнализация, при които се използва брайлова азбука или звукови системи; или
- прозрачност на веригите на доставка и процес на наблюдение на трудовите права във връзка с предлагания продукт, вместо да се изисква само спазване на конвенциите на МОТ.

Насочването на вниманието върху структурата на спецификациите на ранен етап може да подобри социалните резултати от поръчката. Описаните по-горе процеси за оценка на нуждите, пазарна консултация и избор на форма и процедура за обществената поръчка гарантират постигането на по-целесъобразни и реалистични социални резултати.

Добра практика

- Планирането на социално отговорно възлагане на обществената поръчка е точно толкова важно, колкото избора на спецификации и критерии за търга. Когато е възможно и уместно, се допитайте до своите служители и крайни ползватели относно социалните нужди, взаимодействайте с пазарните участници, за да представите своите цели и да получите обратна връзка от доставчиците, и изберете подхода за възлагане на обществена поръчка, който има най-голям потенциал да постигне в максимална степен положителни социални резултати.

3.6. Използване на незадължителни полета в стандартните формуляри

От 25 октомври 2023 г. публичните купувачи ще трябва да попълват нови и актуализирани стандартни формуляри⁽⁸⁵⁾ (eForms), които им позволяват да предоставят информация относно използването на социални съображения и критерии за достъпност в своите обществени поръчки (за аспектите, свързани с достъпността, включително стандартните формуляри, вж. раздел 4.4.1). Актуализираните стандартни формуляри ще включват незадължително поле, в което можете да посочите, че чрез процедурата за възлагане на обществени поръчки се стремите да постигнете социална цел. Като използвате тази възможност, ще допринесете за събирането и анализа на по-точни данни относно използването на СОВОП във Вашата държава и в целия ЕС.

Успешното внедряване на електронните формуляри е инвестиция. За него са необходими достатъчно време и ресурси, но възвръщаемостта от него под формата на време, спестено за всички внедрители и ползватели, ще бъде значителна. По-специално, за разлика от предишните стандартни формуляри, се предвижда електронните формуляри да се попълват до голяма степен автоматично от системите за електронни обществени поръчки, а не от ползвателите, като по този начин значително се намалява административната тежест. Електронните формуляри могат да бъдат адаптирани към националните потребности. За да разберете по-добре процеса и възможностите, разгледайте Наръчника за прилагане на политиката за електронните формуляри⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁵⁾ Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/1780 на Комисията от 23 септември 2019 г. за установяване на стандартните формуляри за публикуването на обявления в областта на обществените поръчки и за отмяна на Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1986 (ОВ L 272, 25.10.2019 г., стр. 7) („електронни формуляри“).

⁽⁸⁶⁾ Вж. https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/eforms_bg

ГЛАВА 4

Процедурата за възлагане на обществена поръчка

В настоящата глава е разгледано по-подробно как можете да приложите СОВОП по време на процеса на възлагане на поръчка. В нея се набляга на възможностите съгласно директивите за обществените поръчки и се проследяват етапите на тръжните процедури, от определяне на предмета на поръчката до избора на одобрената оферта. Въз основа на оценката на нуждите и планирането, обсъдени в глава 3, организацията Ви може да избере кой от подходите, изложени тук, е подходящ за Вашата поръчка. Този избор често включва използването на повече от една мярка за СОВОП, например комбиниране на критерии за изключване и критерии за възлагане.

Във всеки раздел са представени примери от реални публични купувачи и препоръки за предприемане на действия.

4.1. Определяне на предмета и на съответните правила

В директивите за обществените поръчки не се предписва универсален подход към договорите за обществени поръчки. Публичните купувачи могат да избират измежду редица процедури и техники, а някои договори или финансови договорености изобщо не са обхванати от правилата за обществените поръчки — например трудови договори или услуги от общ интерес с нестопанска цел ⁽⁸⁷⁾. За поръчките, които са предмет на директивите за обществените поръчки, определянето на предмета на поръчката е от основно значение.

Връзка с предмета на обществената поръчка

В член 67, параграф 3 от Директива 2014/24/ЕС и член 82, параграф 3 от Директива 2014/25/ЕС е обяснено какво означава „връзка с предмета на обществената поръчка“. Приема се, че критериите са свързани с предмета на поръчката, когато се отнасят до строителството, доставките или услугите, които трябва да бъдат предоставени в рамките на тази поръчка във всички отношения и на всеки етап от жизнения им цикъл, в това число факторите, свързани със:

- а) специфичния процес на производство, предоставяне или търгуване на това строителство, доставки или услуги; или
- б) специфичен процес, свързан с друг етап от техния жизнен цикъл,

дори когато тези фактори не са част от съществените им характеристики.

Един от начините да се мисли за това е, че ако купувате само ябълки, не можете да изисквате от оферентите да произвеждат и портокали. Можете обаче да попитате за условията, при които те произвеждат ябълките, включително за фактори, които може да не са очевидни, когато се разглежда крайният продукт (например условията на труд).

Допълнителни примери в настоящата глава илюстрират как връзката с предмета на поръчката се прилага за критериите за СОВОП на всеки етап от търга и кои подходи не отговарят на това изискване.

Предметът на поръчката обикновено е представен под формата на кратко описание на стоките, услугите или строителните работи, които възнамерявате да закупите. За процедури над праговете на ЕС това описание е представено в обявлението за поръчка заедно със съответните кодове съгласно Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки (CPV). Те позволяват на пазарните участници да знаят точно какво желаете да закупите и гарантират, че заинтересованите оператори могат да научат за Вашата тръжна процедура. Кодовете съгласно CPV са важни също и понеже те определят кой правен режим, определен в директивите, се прилага към поръчката. За социални и други специфични услуги, закупени под формата на договор за обществена поръчка, в директивите за обществените поръчки е предвиден „облекчен режим“, който позволява по-голяма гъвкавост в процеса на възлагане на поръчката ⁽⁸⁸⁾. От CPV зависи дали поръчката попада в обхвата на облекчения режим и дали тя може да бъде запазена за организации със задача да предоставят обществена услуга (вж. раздел 4.3).

Определянето на предмета на поръчката също е от решаващо значение за набелязване на съответните възможности за прилагане на социални критерии в рамките на тръжния процес. Всъщност в директивите за обществените поръчки е посочено ясно, че публичните купувачи могат да прилагат социални критерии през целия процес на възлагане на обществени поръчки, стига тези критерии да са свързани с предмета на поръчката (вж. карето по-горе за повече информация какво означава това). В следващата таблица са дадени някои примери за различни видове поръчки, приложимите правила и потенциални подходи за СОВОП.

⁽⁸⁷⁾ Услуги като тези на полицията, правораздавателната система и законно установените социално-осигурителни схеми не са предмет на конкретно европейско законодателство или на правилата за вътрешния пазар или конкуренцията.

⁽⁸⁸⁾ Дял III (членове 74—77) от Директива 2014/24/ЕС, членове 91—94 от Директива 2014/25/ЕС, член 19 от Директива 2014/23/ЕС. Вж. раздел 4.2 по-долу.

Таблица 4.1

Примери за подходи за СОВОП, свързани с предмета на поръчката

Предмет на поръчката	Приложими правила	Пример за подход за СОВОП
Доставка на болнични униформи (прогнозна стойност 300 000 EUR)	Директива 2014/24/ЕС (поръчката е обхваната изцяло)	<ul style="list-style-type: none"> — Критерии за изключване и подбор, с които да се гарантират етични трудови практики по цялата верига на доставка — Критериите за възлагане включват позоваване на отличителни знаци от трети страни, удостоверяващи етично производство — Ангажиментите се подсилват чрез договорни клаузи, които позволяват наблюдение на веригата на доставка — В техническите спецификации се изискват достъпност и приобщаване на хората с увреждания
Услуги за полагане на грижи за уязвими младежи (прогнозна стойност 1 милион евро)	Директива 2014/24/ЕС (облекчен режим)	<ul style="list-style-type: none"> — Предварителна пазарна консултация, за да се определи най-ефективният начин за предоставяне на услугата — Консултация с ползватели и експерти, за да се установят нуждите на ползвателите, включително относно достъпността — Поръчката може да бъде запазена за организации със задача да предоставя обществена услуга (запазени поръчки за социални услуги) — Критериите за възлагане са съсредоточени върху качеството и социалното приобщаване (например отдаване на приоритет на характеристиките, свързани с приобщаване на хората с увреждания, и на елементите във връзка с достъпността) — Чрез договорни клаузи плащанията могат да се обвържат с резултати, например определени положителни резултати за младежите
Публично-частно партньорство (ПЧП) за благоустрояване на градски район, включително социални жилища и комунални услуги (прогнозна стойност 25 милиона евро)	Директива 2014/23/ЕС (Директива за концесиите)	<ul style="list-style-type: none"> — Критериите за подбор включват опит в изпълнението на предходни проекти по социално приобщаващ начин — Техническите спецификации трябва да включват критерии за достъпност за всички сгради, обществени места и инфраструктура — В договорните клаузи е включено наемане и обучение на определен брой работници в неравностойно положение

В горната таблица е представен само малък набор от видовете поръчки, при които на преден план могат да бъдат социалните съображения, но е демонстриран спектърът от подходи, налични в правото на ЕС. Всички описани по-горе подходи за СОВОП са свързани с предмета на поръчката. Следват някои примери за подходи, които не са свързани с предмета на поръчката:

- изискване оферентите да разполагат с издадени маркировки/сертификати от трети страни за всички свои продукти (включително онези, които не са предмет на покупката) или да наемат работници в неравностойно положение за цялата си дейност (а не само за конкретната разглеждана поръчка);
- присъждане на допълнителни точки на оферентите, които се съгласят да направят благотворително дарение или да подкрепят проект, несвързан с възлаганата поръчка;
- изискване оферентите да имат обща политика за корпоративна социална отговорност, вместо конкретни изисквания за начина, по който ще изпълняват договора.

Третият пример се подкрепя от съображение 97 от Директива 2014/24/ЕС и съображение 102 от Директива 2014/25/ЕС. Вместо да изисква политика, приложима за цялото предприятие, публичният купувач следва да се съсредоточи върху конкретните аспекти на социалната отговорност, които желае да бъдат разглеждани в поръчката. В някои случаи корпоративната политика за социална отговорност може да служи като (частично) доказателство по отношение на конкретно изискване. Ако например Вашата поръчка включва условия за защита на лицата, сигнализиращи за нередности по веригата на доставка, оферентите може да посочат общата си политика за сигнализиране за нередности, както и всички конкретни мерки, които трябва да бъдат въведени за поръчката.

4.2. Облекчен режим

По време на реформата на директивите за обществените поръчки през 2014 г. беше отчетено, че за някои услуги — по-специално онези, свързани със социални, здравни, образователни и обществени дейности — следва да се прилагат отделни правила. По своята същност тези услуги обикновено представляват ограничен трансграничен интерес и освен това се организират по различни начини в ЕС, които отразяват различни културни традиции. Поради тези причини беше установен отделен „облекчен режим“, с който се създават уникални възможности за СОВОП.

Европейска рамка за качеството на социалните услуги

През 2010 г. беше приета доброволната европейска рамка за качеството на социалните услуги. В рамката са определени принципите относно качеството на социалните услуги и оперативните критерии за подпомагане на изпълнението и наблюдението. Тя е насочена както към публичните купувачи, натоварени с осигуряването на социални услуги, така и към доставчиците на услуги и техните служители.

Общите принципи относно качеството гласят, че социалните услуги следва да бъдат налични, достъпни, на приемливи цени, ориентирани към хората, всеобхватни, непрекъснати и основани на резултати. Допълнително обяснение на всеки от тези принципи е представено в рамката.

Принципите и критериите са особено уместни за услугите, попадащи в обхвата на облекчения режим. С тяхна помощ например може да бъдат структурирани консултацията с ползвателите и ангажирането им при планирането и възлагането на услуги. Пълният текст на рамката може да бъде намерен тук.

В облекчения режим за социални и други специфични услуги ⁽⁸⁹⁾ е определен по-висок праг за прилагане на правилата на ЕС към въпросните услуги и на държавите членки е дадена възможност да въвеждат национални правила по отношение на възлагането им. Поради широката свобода на преценка, предоставена на държавите членки в тази област, процедурните правила, приложими за социални и други специфични услуги, могат да се различават значително в рамките на ЕС. Съгласно правото на ЕС продължават да се прилагат само основните принципи на прозрачност и равно третиране, залегнали в Договора, както и изискването за публикуване на обявление, с което се обявява поръчката и се съобщава за възлагането ѝ.

В рамките на тези основни принципи е възможно да се приложат процедури за възлагане на поръчки по облекчен режим, които са по-гъвкави от онези, използвани за поръчки, изцяло обхванати от директивите за обществените поръчки. Например ползвателите и потенциалните доставчици на услуги могат да бъдат по-тясно ангажирани в структурирането на услугата и могат да се водят преговори по различни аспекти като качество, покритие и правила за набиране на персонал. Възможно е също така да се прилагат процедури, основани на заложените в директивите за обществените поръчки, но със специални адаптации, които ги правят по-подходящи за услугите, които закупвате ⁽⁹⁰⁾. Може например да пожелаете да проведете срещи за диалог с оферентите, преди да публикувате поканата за представяне на оферти/описателния документ, или да коригирате сроковете или броя на оферентите, които ще бъдат поканени да участват в търга.

Допълнителни примери за това как облекченият режим се използва в националната практика са представени в каретата, придружаващи настоящия раздел.

Примери за национални правни уредби/насоки относно облекчения режим: Франция и Шотландия

През 2019 г. три френски министерства публикуват съвместно актуализирани насоки относно социалните аспекти на обществените поръчки. В тях са отразени директивите за обществените поръчки, транспонирани във френското законодателство с Постановление 2016-360 от 25 март 2016 г.

Наред с много други въпроси, в насоките е разгледано използването на „адаптирана процедура“, която може да се използва за социални и други специфични услуги, както е посочено в членове 27 и 28 от постановлението. В тях се предлагат начини, по които тази процедура може да се използва за постигане на социални цели като включване в пазара на труда на безработни хора. Предвижда се например възможност оферентите да предлагат варианти за различни начини за постигане на социалните цели.

В насоките също така се подчертава, че адаптираната процедура не позволява да се заделят поръчки за едно конкретно предприятие, но че могат да се използват запазени поръчки, когато е уместно.

⁽⁸⁹⁾ Дял III (членове 74—77) от Директива 2014/24/ЕС, членове 91—94 от Директива 2014/25/ЕС. Член 19 от Директива 2014/23/ЕС предвижда, че за концесиите за социални и други специфични услуги се прилагат единствено задълженията за публикуване на обявление за предварителна информация и обявление за възлагане, както и правилата за средствата за правна защита.

⁽⁹⁰⁾ Важно е да посочите в обявлението за поръчка дали използвате някоя от редовните процедури, или сте я адаптирали с цел възлагане на поръчка по облекчен режим.

Френската Direction des Affaires Juridiques също е публикувала насоки за използването на адаптираната процедура, в които се подчертава, че тя следва да позволи по-голямо участие на МСП и на други „нетрадиционни“ оференти.

В Шотландия са изготвени специални насоки относно възлагането на обществени поръчки за услуги за полагане на грижи и подкрепа по облекчения режим. В тях са очертани най-добрите практики по отношение на взаимодействието с ползвателите на услугите и доставчиците на грижите, планирането на обществената поръчка, включването на изисквания за ползи за общността, когато е подходящо, и управлението на договорите след възлагането им. Дадени са и примери за това как непрекъснатостта и качеството на услугите могат да бъдат защитени на всяка стъпка от процеса на възлагане на обществени поръчки.

Значителен брой услуги, регламентирани в обхвата на облекчения режим, са услуги за личността. Като такива те оказват съответно въздействие върху благосъстоянието на хората, които ги получават, и изискват извършването на трудоемки дейности. В правилата на ЕС за обществените поръчки се признава значението на отчитането на редица качествени аспекти и съображения при възлагането на обществени поръчки за такива услуги. Ето защо националните правила за поръчките по облекчен режим трябва да гарантират, че публичните купувачи могат да вземат предвид: качеството; непрекъснатостта; достъпността; ценовата достъпност; наличието и пълнотата на услугите; специфичните нужди на различни категории ползватели, включително групи в неравностойно положение и уязвими групи; участието и овластяването на ползвателите; и иновациите. В националните правила може също да се посочва, че критериите за възлагане на такива поръчки включват качество и устойчивост на услугите.

Струва си да се припомни, че може да има различни начини за организиране на предоставянето на дадена услуга, включително на социални услуги. Някои от тях изобщо не попадат в обхвата на правилата за обществените поръчки. Например:

- можете да отпуснете безвъзмездни средства в полза на една или повече общински организации ⁽⁹¹⁾;
- организацията Ви може да реши да предоставя услугата, като използва собствени ресурси; или
- организацията Ви може да използва вътрешен доставчик или да си сътрудничи с други публични купувачи за предоставянето на услугата ⁽⁹²⁾.

Правилата за държавна помощ, установени в членове 107 и 108 от Договора, трябва да бъдат взети предвид, ако съществува риск от предоставяне на изборително предимство на което и да е предприятие ⁽⁹³⁾.

Пълният списък на услугите, обхванати от облекчения режим, е изложен в директивите за обществените поръчки ⁽⁹⁴⁾; избрани примери за онези от тях, които са най-подходящи за СОВОП, са представени на следващата страница. Изброените в получер шрифт могат да бъдат запазени за организации със задача да предоставят обществена услуга (вж. раздел 4.3).

Добра практика

- Когато дефинирате предмета на Вашата поръчка, помислете как това определя кои законови правила ще се прилагат, например ако този предмет е обхванат от облекчения режим.
- Предметът на Вашата поръчка, заедно със съответните кодове съгласно CPV, определят също така обхвата на критериите за СОВОП, които можете да приложите, така че не забравяйте да включите всички съответни аспекти (например благоустройство на градски район, включително социални жилища и комунални услуги).
- Ако се прилага облекченият режим, трябва да направите справка с националните правила и насоки и да помислите как да организирате процедурата, за да се постигне максимална социалната стойност, например чрез включване на ползвателите в процедурата за възлагане на обществени поръчки.

Примери за поръчки, възложени по облекчения режим

Обявленията, публикувани в Официален вестник, показват някои от начините, по които облекченият режим се използва за постигане на социални цели. Така например в поръчка за общински услуги за профилактика и поддържане на добра форма публичният купувач е избрал да използва състезателна процедура с договаряне. Целта е да се взаимодейства за съвместното проектиране и последващото изпълнение на мрежа от услуги.

⁽⁹¹⁾ Както е предвидено в съображение 4 от Директива 2014/24/ЕС: „...самото финансиране на дадена дейност, по-специално чрез предоставяне на безвъзмездни средства, което често се свързва със задължението за възстановяване на получените суми, когато те не се използват по предназначение, по принцип не попада в обхвата на правилата за възлагане на обществени поръчки“. Вж. също съображение 114 от Директива 2014/24/ЕС и съображение 120 от Директива 2014/25/ЕС.

⁽⁹²⁾ В този случай се прилагат правилата за обществени поръчки и концесии между субекти в публичния сектор, установени в член 12 от Директива 2014/24/ЕС и член 17 от Директива 2014/23/ЕС. В членове 28—30 от Директива 2014/25/ЕС са установени правилата, приложими за специалните отношения при възлагането на поръчки за комунални услуги.

⁽⁹³⁾ За допълнителна информация вж. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

⁽⁹⁴⁾ Приложение XIV към Директива 2014/24/ЕС, приложение XVII към Директива 2014/25/ЕС, приложение IV към Директива 2014/23/ЕС.

В обявлението са посочени очакваните резултати от възлагането на обществена поръчка, включително:

- подобро качество на живота на отделните лица и на общностите;
- подобро здраве и благосъстояние на хората като цяло от раждането през целия им живот и подпомагането им да запазят своята самостоятелност;
- избор и контрол на хората върху услугите и подкрепата, до които имат достъп.

Критериите за възлагане са съсредоточени върху социалната стойност и други качествени аспекти на услугата.

Друг пример е рамково споразумение за предоставяне на услуги за социални грижи на възрастни хора. То също е сключено въз основа на състезателна процедура с договаряне. Заинтересованите доставчици са били поканени да представят концепции за подкрепа на уязвими хора, живеещи в домовете си, включително за осигуряване на оборудване за дистанционна помощ.

Критериите за възлагане са съсредоточени главно върху качеството на предоставяната услуга, включително експертния опит и ресурсите, за които е поет ангажимент, и използваните методи, за да се позволи на получателите да останат в домовете си. Получени са общо четири оферти и спечелилият поръчката оферент е МСП.

Таблица 4.2

Извадка от приложение XIV към Директива 2014/24/ЕС — Избрани услуги, обхванати от облекчения режим, и член 77 от Директива 2014/24/ЕС или член 94 от Директива 2014/25/ЕС, запазени поръчки (в получер шрифт)

Описание	Код по CPV
Услуги, свързани със здравеопазване, социални и подобни дейности	75200000-8; 75231200-6; 75231240-8; 79611000-0; 79622000-0 [Посреднически услуги по предоставяне на лица за работа в домакинствата]; 79624000-4 [Посреднически услуги по предоставяне на среден медицински персонал] и 79625000-1 [Посреднически услуги по предоставяне на висш медицински персонал], от 85000000-9 до 85323000-9 [Услуги на здравеопазването и социалните дейности]; 98133100-5, 98133000-4 [Услуги на други организации с нестопанска цел]; 98200000-5; 98500000-8 [Частни домакинства с нает персонал] и от 98513000-2 до 98514000-9 [Услуги по предоставяне на работна ръка за домакинства, услуги по предоставяне чрез агенция на временен персонал за домакинства, услуги по предоставяне на чиновнически персонал за домакинства, услуги по предоставяне на временен персонал за домакинства, услуги, предоставени от помощен персонал в домакинства, и услуги, предоставени от лица, заети в домакинства]
Административни, социални, образователни, здравни и културни услуги	85321000-5 и 85322000-2, 75000000-6 [Услуги на държавното управление и отбраната; услуги по задължително обществено осигуряване], 75121000-0 [Услуги на държавното управление в областта на образованието], 75122000-7 [Услуги на държавното управление в областта на здравеопазването], 75124000-1; от 79950000-5 до 79952000-7; от 80000000-4 Образователни и учебно-тренировъчни услуги до 80660000-8, включително 80110000-8 [Услуги на предучилищното образование], 80300000-7 [Услуги на висшето образование], 80420000-4 [Услуги по електронно обучение], 80430000-7 [Образование за възрастни на университетско ниво], 80511000-9 [Услуги по обучение на персонала], 80520000-5 [Техническа база за обучение] и 80590000-6 [Наставнически услуги]; от 92000000-1 до 92700000-8, включително 92500000-6 [Услуги на библиотеки, архиви, музеи и други услуги в областта на културата], 92600000-7 [Услуги в областта на физическата култура и спорта] 79950000-8 [Услуги по организиране на изложения, панаири и конгреси], 79951000-5 [Услуги по организиране на семинари], 79952000-2 [Услуги, свързани с организирането на събития], 79952100-3 [Услуги по организиране на културни събития], 79953000-9 [Услуги по организиране на фестивали], 79954000-6 [Услуги по организиране на празници], 79955000-3 [Услуги по организиране на модни ревюта], 79956000-0 [Услуги по организиране на панаири и изложби]
Услуги по задължително обществено осигуряване ⁽¹⁾	75300000-9
Услуги, свързани със социална защита	75310000-2, 75311000-9, 75312000-6, 75313000-3, 75313100-4, 75314000-0, 75320000-5, 75330000-8, 75340000-1

Описание	Код по CPV
Други обществени, социални и персонални услуги, включително услуги, предоставяни от синдикални организации, политически организации, младежки сдружения и други членски организации	98000000-3; 98120000-0; 98132000-7; 98133110-8 [Услуги на младежки асоциации] и 98130000-3
Религиозни услуги	98131000-0
Други административни услуги и услуги на държавното управление	от 75100000-7 до 75120000-3; 75123000-4 [Услуги на държавното управление в областта на жилищната и градоустройствената политика]; от 75125000-8 до 75131000-3
Услуги на държавното управление за обществото като цяло	75200000-8 до 75231000-4
Услуги, свързани със затвори, услуги по опазване на обществената сигурност и услуги по аварийна безопасност, доколкото не са изключени съгласно член 10, буква з)	от 75231210-9 до 75231230-5; от 75240000-0 до 75252000-7; 794300000-7; 98113100-9
Международни услуги	98900000-2 [Услуги на екстериториални организации и служби] и 98910000-5 [Специфични услуги от международни организации и служби]

(¹) Тези услуги не са включени в обхвата на директивата, когато са организирани като нестопански услуги от общ интерес. Държавите членки имат правото да организират предоставянето на задължителни социални услуги или други услуги като услуги от общ икономически интерес или като нестопански услуги от общ интерес.

4.3. Запазени поръчки

В много държави — членки на ЕС, защитените предприятия и програмите за създаване на защитени работни места играят важна роля за подпомагане на интегрирането в работната сила на хора с увреждания или на хора, които са в неравностойно положение по други причини. Тези защитени предприятия често извършват услуги, необходими на публичните купувачи, например по поддръжка и ремонт, складиране или производство и монтаж. Освен това съществуват и програми за създаване на защитени работни места в рамките на предприятия, осъществяващи широк спектър от дейности, като туризъм или ИТ услуги. Тези защитени предприятия и програми предлагат заетост на хора с увреждания и по тях могат да бъдат наемани и други работници в неравностойно положение.

Съгласно директивите за обществените поръчки (⁹⁵) държавите членки могат да запазят правото на участие в процедури за обществени поръчки за защитени предприятия и икономически оператори, чиято основна цел е социалното и професионалното интегриране на хора с увреждания или на хора в неравностойно положение. Възможно е също така да се предвиди изпълнението на обществени поръчки в контекста на структурирани и стабилни програми за създаване на защитени работни места. За да могат предприятията, операторите или програмите за създаване на защитени работни места да се възползват от запазените поръчки, поне 30 % от служителите им трябва да са хора с увреждания или в неравностойно положение. Възможно е също така да запазите само определени обособени позиции от дадена поръчка.

Какво се разбира под хора с увреждания или хора в неравностойно положение? Въпреки че точното определение ще зависи от държавата или държавите членки, която или които са решили да действат съгласно разпоредбите на ЕС относно запазените поръчки, и следователно ще бъде отразено в националното законодателство, в следващото каре са описани типичните категории хора, за които може да се счита, че отговарят на тези определения (⁹⁶). Следва да се отбележи, че категорията „хора с увреждания“ и категорията „работници в неравностойно положение“ не се изключват взаимно.

Какво означава хора с увреждания и хора в неравностойно положение?

Понятието „хора с увреждания“ съгласно КПХУ на ООН за правата на хората с увреждания включва лица с трайна физическа, умствена, интелектуална или сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с различни пречки би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото равноправно с останалите.

Понякога лице с увреждане получава официално признаване като такова, когато:

а) се признава, че лицето има увреждане съгласно националната правна рамка; или

(⁹⁵) Член 20 от Директива 2014/24/ЕС, член 38 от Директива 2014/25/ЕС и член 24 от Директива 2014/23/ЕС.

(⁹⁶) Списъкът по-долу е примерен и се основава съответно на член 1 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ на ООН) и (с някои допълнения) на член 2 от Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията (Общия регламент за групово освобождаване).

б) има карта на ЕС за хора с увреждания.

Понятието „хора в неравностойно положение“ може да включва лицата, които попадат в една или повече от следните категории:

- а) трайно безработни лица (периодът може да варира, например хора, които не са били на редовна платена работа през последните 6 до 24 месеца);
- б) младежи (например на възраст между 15 и 24 години);
- в) лица, незавършили горната степен на общообразователния курс или професионална квалификация (Международна стандартна класификация на образованието 3), или лица, които са завършили пълния курс на обучение в рамките на последните две години и които все още не са намерили редовна платена работа;
- г) лица на възраст над 50 години;
- д) лица, които живеят сами и имат на издръжка едно или повече лица;
- е) лица, работещи в сектор или професия в държава членка, където неравновесието между половете е по-високо от средното неравновесие между половете за всички икономически сектори в съответната държава членка (например с 25 %), и принадлежащи към пола, който е по-слабо представен;
- ж) представители на етническо малцинство в държава членка и/или лица, нуждаещи се от повишаване на своята езикова или професионална квалификация или от обогатяване на трудовия си опит, за да се подобрят перспективите им за получаване на достъп до трайна заетост;
- з) лица, които може да се разглеждат като изложени на риск от изпадане в бедност или тежки лишения (например хора, изложени на материални лишения, лица, живеещи в домакинства с много нисък интензитет на икономическа активност, бездомни и др.); или
- и) лица, изложени на други условия, причиняващи ситуация на уязвимост (например домашно насилие, лица, страдащи от зависимости, и др.).

В допълнение към общата разпоредба относно защитените поръчки, обяснена по-горе, на държавите членки е предоставена отделна възможност за запазване на поръчки за някои услуги, обхванати от облекчения режим⁽⁹⁷⁾. Тя е насочена към организации, които са натоварени със задача да предоставят обществена услуга, свързана с поръчката, която се възлага, например фондация с нестопанска цел, която насърчава грамотността и желае да участва в търг за предоставяне на занятия за придобиване на грамотност за възрастни. Участието в тръжна процедура може да бъде запазено за такива организации, ако те отговарят на редица условия, свързани с техните цели, реинвестиране на печалбата и дялово участие на служителите или основано на участието управление⁽⁹⁸⁾. Организацията, обхваната от тази възможност за запазване на поръчки, може да включват социални предприятия, ръководени от служители, кооперативни предприятия и благотворителни организации.

Списъкът на услугите, за които може да се прилагат тези запазени поръчки, е изчерпателен, т.е. те не могат да се прилагат за други услуги. Освен това на организация, на която се възлага договор по тази запазена поръчка, не може да е бил възлаган договор за същите услуги от същия публичен купувач в рамките на запазената поръчка през предходните три години. Ако по време на тригодишния период на дадена организация е бил възложен договор за съответните услуги от същия публичен купувач в рамките на процедура за обществени поръчки, които не са запазени, това ограничение няма да я засяга. И накрая, максималната продължителност на договорите, възложени по запазената поръчка, е три години.

Тези правила имат за цел да се гарантира, че запазената поръчка не нарушава ненужно конкуренцията. Важно е да имате предвид, че използването на запазени поръчки не е задължително. Фактът, че дадена услуга е включена сред тези, за които е налична запазена поръчка, не Ви пречи да възложите договор за тази услуга по процедура за незапазени поръчки в съответствие с правилата на облекчения режим.

Запазена тръжна процедура за преработка на хранителни продукти във Вандея (Франция)

Цел на обществената поръчка

През 2011 г. управата на департамент Вандея възлага поръчка на социално предприятие, работещо с хора с увреждания, за управление на продоволствен център за биологични селскостопански продукти. В центъра се поддържат складирането, преработката, опаковането и доставката на ястия до средни училища. Целта е да се закупят устойчиви, качествени продукти на по-ниска цена и да се улесни достъпът до местните производители.

⁽⁹⁷⁾ Член 77 от Директива 2014/24/ЕС, член 94 от Директива 2014/25/ЕС. Съответните услуги са посочени в получер шрифт в таблица 4.2.

⁽⁹⁸⁾ Тези условия са описани в член 77, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС и член 94, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС.

Подход

Поръчката е определена като запазена тръжна процедура. Спечелилият поръчката оферент е организацията ADARPEI-ARIA 85. Това социално предприятие работи с хора с увреждания и им предлага не само работно място, но и медицинска и социална подкрепа. В организацията са заети общо над 1 400 души. Създава се група на купувачите за съвместно снабдяване с храни, която насърчава използването на продоволствения център. Договорът за управление на продоволствен център е подновен през 2015 г.

Резултати

Чрез възлагането на запазена поръчка на социално предприятие, работещо с хора с увреждания, департаментът е постигнал положително социално въздействие, както и използването на биологични храни местно производство. Доставят се над 1 800 000 ястия на 31 средни училища годишно.

Извлечени поуки

Това е успешен модел за установяване на споделен и глобален подход за закупуване за сектора на приготвяне на храна и кетъринг, обхващаш трите стъпки на устойчивото развитие — екологичен, социален и икономически. Подходът ефективно свързва нуждите на доставчиците на селскостопански храни с нуждите от доставки на различни купувачи чрез възлагането на запазена поръчка на социално предприятие. Понастоящем департаментът обмисля да разшири програмата, за да включи и други купувачи (домове за стари хора, училища, общини), и потенциално да възприеме подобен подход към снабдяването с риба, като в момента се провеждат дейности за взаимодействие с пазарните участници.

Добра практика

- Запазването на поръчка, по която да се конкурират организации или програми със социална цел, може да бъде ефективен начин за осигуряване на социална стойност чрез възлагането на обществени поръчки.
- Пазарните консултации могат да помогнат за установяване на подходящите организации, които отговарят на критериите, заложиени в разпоредбите относно запазените поръчки, както и на техния капацитет за изпълнение на поръчките (вж. раздел 2.3, Консултации със заинтересованите страни).
- Ако социалните предприятия нямат капацитет да участват в търг за запазени поръчки самостоятелно, обмислете разделянето на поръчката на обособени позиции или възможността за сформирани партньорства или консорциуми, за да се отговори на изискванията. Имайте предвид, че е възможно конкретни обособени позиции в рамките на по-голяма поръчка да бъдат запазени, за да се изпълняват от социални предприятия.

4.4. Технически спецификации

След като вземете решение относно предмета на поръчката, той трябва да бъде разработен в по-подробни изисквания. Чрез техническите спецификации на пазара се дава точна информация какво искате да закупите, като те може да съдържат социални аспекти, когато това е съществена част от предвидените доставки. Офертите, които не отговарят на техническите спецификации, трябва да бъдат отхвърлени⁽⁹⁹⁾, така че е важно да бъдат включени единствено съществени изисквания⁽¹⁰⁰⁾. Предпочитанията следва да бъдат отразени в критериите за възлагане, както е обяснено в раздел 4.7.

Връзка с предмета на поръчката и техническите спецификации

В директивите за обществените поръчки е посочено, че техническите спецификации могат да се отнасят до специфичния процес или метод за производство или предоставяне на заявеното строителство, доставки или услуги, или до специфичен процес на друг етап от жизнения им цикъл. Това е валидно и когато тези елементи не са част от съществените характеристики на обществената поръчка, при условие че са свързани с предмета на поръчката и са пропорционални на нейната стойност и цели.

Това означава, че не е необходимо всички спецификации да се отнасят до фактори, които са видими или забележими в крайния продукт или услуга. Например текстилните изделия, произведени с токсични багрила (които представляват сериозен риск за здравето на работниците), може да бъдат идентични с онези, които са произведени по по-безопасен начин.

⁽⁹⁹⁾ Задължението за отхвърляне на оферти, които не съответстват на спецификациите, е посочено в решението на Съда по дело C-243/89, *Комисия/Дания (Storebaelt)*, и в решението по дело C-561/12, *Nordecon u Ramboll Eesti (Nordecon)*.

⁽¹⁰⁰⁾ При необходимост, за да се предостави по-голяма гъвкавост, в спецификациите могат да се използват варианти. Правилата относно вариантите са изложени в член 45 от Директива 2014/24/ЕС и в член 64 от Директива 2014/25/ЕС.

В техническите спецификации може да изисквате използването на нетоксични багрила в конкретните продукти, които се закупуват. По-общите изисквания относно безопасността на работниците могат да представляват част от критериите за подбор и/или клаузите за изпълнение на договора.

Има различни начини за формулиране на спецификации: чрез използване на признати европейски, международни или национални стандарти, изисквания за ефективност или функционални изисквания, или някаква комбинация от тези подходи. Спецификации, основани на ефективността, могат да бъдат особено подходящи за услуги, включително за онези, които имат социален елемент. Ако например закупите услуги за домашни грижи за възрастни хора, в спецификациите може да се изискват определени резултати по отношение на самостоятелността и благосъстоянието на получателите на услугата. Следва да ги формулирате по обективен и прозрачен начин, за да бъдат разбрани от всички оференти. Трябва да помислите също така как да бъде оценено съответствието — например въз основа на изложение от оферентите относно техния подход към домашните посещения, обучението на персонала и контрола на качеството.

Общо изискване за техническите спецификации е те да осигуряват равен достъп за всички оференти, така че трябва да пречените как Вашите изисквания влияят върху способността на различните оператори (включително например организации от сектора на социалната икономика и социални предприятия) да се конкурират. Един от начините да постигнете това е да подготвите проект на Вашите спецификации на етапа преди откриването на тръжната процедура и да поискате обратна връзка от всички заинтересовани оператори в рамките на пазарна консултация. Това може да помогне да се гарантира, че няма да включите елементи, които биха могли да бъдат пречка за участие или които неправомерно облагодетелстват или поставят в неблагоприятно положение някой оператор.

Консултацията с ползвателите също може да помогне да се гарантира, че спецификациите отразяват действителните нужди — и не съдържат излишни елементи. Така например ползвателите на библиотеки може да са в състояние да предложат съвети относно разнообразието и форматите на материалите, които трябва да се предоставят, както и относно желаната техническа база и услуги. В глава 3 подробно е разгледана ролята на оценката на нуждите и консултациите с ползвателите в рамките на СОВОП.

4.4.1. *Изисквания за достъпност в техническите спецификации*

Член 42, параграф 1 от Директива 2014/24/ЕС и член 60, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС гласят следното:

За всички обществени поръчки, които са предназначени за използване от физически лица — независимо дали става въпрос за масовия потребител или за персонала на възлагащия орган, техническите спецификации се изготвят така, че — освен в надлежно обосновани случаи — да бъдат съобразени с критериите за достъпност за хора с увреждания или да бъдат с предназначение за всички потребители ⁽¹⁰¹⁾.

Това означава, че предоставянето от страна на публичните купувачи (или на субектите в сектора на комуналните услуги) на стоки, услуги и строителство, които са достъпни за всички ползватели, не е въпрос на избор — то е законово задължение. Ще можете да използвате специални незадължителни полета в актуализираните стандартни формуляри (за допълнителна информация относно новите стандартни формуляри вж. раздел 3.6), за да посочите дали въвеждате критерии за достъпност във Вашата обществена поръчка и да предоставите обосновка, когато това не е така.

Когато в правото на ЕС са предвидени задължителни изисквания за достъпност, съответните разпоредби трябва да бъдат посочени в техническите спецификации.

Такъв е случаят съгласно Директива (ЕС) 2019/882 за изискванията за достъпност на продукти и услуги, позната като Европейския акт за достъпността, в която се установяват общи изисквания за достъпност, за да се гарантира, че хората с увреждания и възрастните хора имат равен достъп до продукти и услуги с останалите ползватели. Директивата също така отразява задължението съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ на ООН) държавите — страни по конвенцията, да предоставят достъпни продукти, услуги и инфраструктура.

Въпреки че изискванията за достъпност на Европейския акт за достъпността (ЕАД) се прилагат едва от 2025 г. ⁽¹⁰²⁾, като се има предвид задължението, приложимо съгласно Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС, има сериозни доводи за позоваване на тях в документацията за обществената поръчка, публикувана преди тази дата. Така може да се спомогне за спазване на правилата на ЕС относно техническите спецификации и да се гарантира, че пазарът ще бъде готов да осигури пълна достъпност от 2025 г.

В ЕАД са обхванати следните продукти и услуги:

- компютри и операционни системи;
- платежни терминали и терминални устройства АТМ;

⁽¹⁰¹⁾ В Директива 2014/23/ЕС не е предвидена съответстваща разпоредба, приложима за концесиите.

⁽¹⁰²⁾ В директивата е предвидено изключение за градски, крайградски и регионални транспортни услуги, както и за услуги, предоставяни от микропредприятията (предприятие, в което са наети по-малко от 10 души, с годишен оборот, ненадхвърлящ 2 милиона евро или с общо салдо по годишния счетоводен баланс, ненадхвърлящо 2 милиона евро).

- автомати за продажба на билети и автомати за регистрация на пътници;
- интерактивни терминали на самообслужване, предоставящи информация;
- смартфони;
- телевизионно оборудване, свързано с цифрови телевизионни услуги;
- услуги за телефония и свързаното с тях оборудване;
- достъп до аудио-визуални медийни услуги, като телевизионно излъчване, и свързаното с тях потребителско оборудване;
- някои услуги, свързани с услугите за въздушен, автобусен, железопътен и воден превоз на пътници;
- потребителски банкови услуги;
- електронни книги;
- електронна търговия;
- единният европейски номер за спешни повиквания „112“.

Изисквания за достъпност на услуги за онлайн консултации в Еспо, Финландия

Цел на обществената поръчка

Управата на град Еспо е включила изискване за достъпност в техническите спецификации на своите покани за участие в търг за услуги за онлайн консултации, за да направи съдържанието достъпно за хора с увреждания или недъзи.

Подход

Предлаганата услуга трябва да бъде достъпна и да отговаря на равнища на съответствие А и АА от Насоките за достъпност на уеб съдържанието, версия WCAG 2.0. Те включват например слепота и увреждане на зрението, глухота и увреждане на слуха, затруднения при ученето, когнитивни ограничения, намалена подвижност, нарушения на говора, чувствителност към светлина и комбинации от изброените. Критериите за успех съгласно WCAG 2.0 са определени като твърдения, които могат да бъдат проверени и съответно не зависят от отделните технологии.

Резултати

Чрез създадения в резултат на търга уебсайт е подобрена достъпността на услугите за онлайн консултации на града, което е помогнало на управата на Еспо да осигури по-добра подкрепа на своите граждани с увреждания или недъзи.

Извлечени поуки

Включването на изисквания за достъпност в поканите за участие в търг увеличава използваемостта на предоставяната услуга и дава възможност на гражданите да се възползват по оптимален начин от обществените услуги.

Източник: Министерство на икономиката и заетостта на Финландия, Наръчник за социално отговорно възлагане на обществени поръчки (2017 г.).

Чрез задължителните изисквания за достъпност се гарантира, че продуктите и услугите са проектирани и произведени така, че тяхната предвидима употреба от хора с увреждания да се увеличи максимално, и че са придружени, когато е възможно, от поставена във или върху продукта достъпна информация относно тяхното функциониране и техните **характеристики за достъпност**. Освен това в приложение III към ЕАД са определени изисквания за достъпност на архитектурната среда, които могат да се прилагат от държавите членки. Тъй като задължението за включване на изисквания за достъпност в техническите спецификации се отнася и за поръчките за строителство, приложението може да представлява полезна отправна точка за поръчките за проекти и строителство.

В документацията за обществената поръчка може да се правят преки позовавания на хармонизирани стандарти или технически спецификации за изисквания за достъпност на продукти или услуги, разработени от европейски организации за стандартизация, включително на разработените съгласно ЕАД. Например в стандарт EN 301 549 ⁽¹⁰³⁾ се съдържат изисквания за достъпност за ИКТ продукти и услуги, а в EN 17210 ⁽¹⁰⁴⁾ присъстват изисквания за достъпност за много разнообразни сгради и инфраструктури.

⁽¹⁰³⁾ Вж. https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/03.01.01_60/en_301549v030101p.pdf

⁽¹⁰⁴⁾ Вж. <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/mandates/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=392> и https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:110:0:::FSP_PROJECT,FSP_LANG_ID:65077.25&cs=1B1F504D7DCF7711690E22BAE7CED456A

Изисквания за достъпност за продукти или услуги може да бъдат установени и в друго законодателство на ЕС и спазването на ЕАД може да помогне за установяване на съответствието с това законодателство.

Добра практика

- Техническите спецификации следва да се изготвят внимателно, за да включват всички съществени социални аспекти, без да се въвеждат ненужни ограничения на конкуренцията.
- Спецификациите, основани на изисквания за ефективност или на функционални изисквания, могат да бъдат особено подходящи за поръчки за услуги, които включват социални аспекти, например за да определите желаните резултати от услугата.
- Техническите спецификации може да се отнасят до производствения процес, който не е непременно очевиден, когато се разглежда крайният продукт. Те обаче трябва да са свързани с предмета на поръчката и да са пропорционални на нейната стойност и цели.
- Задължително е изисквания за достъпност да бъдат включвани в техническите спецификации за всички обществени поръчки, чиито резултати ще се използват от хора. В Европейския акт за достъпността са определени някои от тези изисквания за редица често купувани продукти и услуги.
- След като новите стандартни формуляри бъдат предоставени на разположение, използвайте специалните незадължителни полета в тях, за да посочите дали сте приложили критерии за достъпност и да обясните защо това не е било възможно в надлежно обосновани случаи.

4.5. Спазване на социалното и трудовото право и на колективните трудови договори

В директивите за обществените поръчки е предвидена социална и екологична клауза ⁽¹⁰⁵⁾, в която се посочва, че държавите членки трябва да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че при изпълнението на обществените поръчки икономическите оператори спазват „приложимите задължения в областта на екологичното, социалното и трудовото право, установени с правото на Съюза, националното право, колективни споразумения или с разпоредби на международното екологично, социално и трудово право“.

Международните споразумения, споменати в тази разпоредба, са изброени в приложение ⁽¹⁰⁶⁾ и включват 8-те основни конвенции на Международната организация на труда (МОТ):

- Конвенция 87 за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране;
- Конвенция 98 за правото на организиране и на колективно договаряне;
- Конвенция 29 относно принудителния труд;
- Конвенция 105 относно премахването на принудителния труд;
- Конвенция 138 относно минималната възраст за приемане на работа;
- Конвенция 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите;
- Конвенция 100 за равенството в заплащането;
- Конвенция 182 относно забраната и незабавни действия за ликвидирането на най-тежките форми на детския труд.

В допълнение към общото задължение на държавите членки да гарантират спазването на тези разпоредби при изпълнението на обществени поръчки, тази „социална и екологична клауза“ има редица по-специфични приложения. Доказателствата, че оферентът не е спазил приложимото социално или трудово законодателство или колективни трудови договори, могат да имат сериозни последици, като:

- отхвърляне на икономически най-изгодната оферта ⁽¹⁰⁷⁾;
- изключване от участие в процедурата за възлагане на обществена поръчка ⁽¹⁰⁸⁾;
- отхвърляне на необичайно ниски оферти ⁽¹⁰⁹⁾; и/или
- обща отговорност между подизпълнителите и основния изпълнител за всяко нарушение на съответните задължения съгласно екологичното, социалното и трудовото право ⁽¹¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ Член 18, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС, член 36, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС и член 30, параграф 3 от Директива 2014/23/ЕС.

⁽¹⁰⁶⁾ Приложение X към Директива 2014/24/ЕС, приложение XIV към Директива 2014/25/ЕС, приложение X към Директива 2014/23/ЕС.

⁽¹⁰⁷⁾ Член 56, параграф 1 от Директива 2014/24/ЕС, член 76, параграф 6 от Директива 2014/25/ЕС.

⁽¹⁰⁸⁾ Член 57, параграф 4, буква а) от Директива 2014/24/ЕС, член 80, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС, член 38, параграф 7, буква а) от Директива 2014/23/ЕС.

⁽¹⁰⁹⁾ Член 69, параграф 3 от Директива 2014/24/ЕС, член 84, параграф 3 от Директива 2014/25/ЕС.

⁽¹¹⁰⁾ Член 71, параграф 6 от Директива 2014/24/ЕС, член 88, параграф 6 от Директива 2014/25/ЕС, член 42, параграф 4 от Директива 2014/23/ЕС.

Социалната и екологичната клауза е солиден инструмент в подкрепа на СОВОП. Националните органи може да са въвели конкретни мерки, за да гарантират спазването на задълженията, посочени в социалната и екологичната клауза, или да разчитат на публичните купувачи да проверяват съответствието за всеки отделен случай. Един от начините да се спомогне за гарантиране на нейната ефективност е в документацията за обществената поръчка да се направи позоваване на конкретни задължения съгласно социалното и трудовото право и колективните трудови договори, които се прилагат за поръчката, и да се поиска от оферентите да потвърдят спазването им. За тази цел публичните купувачи могат да поискат от оферентите доказателства за съответствие или лични декларации. Впоследствие това следва да бъде подкрепено с договорни условия, изискващи спазване на съответните задължения по време на изпълнението на поръчката, и да бъде придружено от ефективни мерки за наблюдение (вж. раздели 5.2 и 5.4).

Националните задължения в областта на социалното и трудовото право винаги трябва да се прилагат в съответствие с правото на ЕС и с принципите на прозрачност, недискриминация и равно третиране. Поради това всяко изискване, наложено на оферентите въз основа на националното социално и трудово право или колективни трудови договори, не следва да води до пряка или непряка дискриминация срещу оферентите или работниците от други държави членки.

Аналогично тръжните изисквания, основаващи се на националното социално и трудово право или колективни трудови договори, не следва да водят до дискриминация спрямо строителство, доставки, услуги и икономически оператори от държави — страни по многостранно споразумение за държавните поръчки, или държави, които имат двустранно споразумение с ЕС, съдържащо глава за обществените поръчки, доколкото последните са обхванати от тези споразумения.

Не е възможно например да приложите условията на труд на собствената си държава, когато поръчката се изпълнява дистанционно в друга държава членка, в държави — страни по многостранно споразумение за държавните поръчки, или в държави, които имат двустранно споразумение с ЕС, съдържащо глава за обществените поръчки.

В раздел 5.2 е представена допълнителна информация относно прилагането на социалното и трудовото право и колективните трудови договори при обществените поръчки.

Използване на възлагането на обществени поръчки в Каталония (Испания) за укрепване на правата на работниците във веригите на доставка на електроника

Цел на обществената поръчка

Каталонската асоциация на местните органи (L'Associació Catalana de Municipis — АСМ) представлява над 1 000 местни органи, или 95 % от общините в региона. Една от функциите ѝ е да действа като централен купувач, като съчетава нуждите и осигурява икономии от административна дейност за своите членове. През 2018 г. АСМ става партньор на Electronics Watch, чиито социални клаузи понастоящем се добавят в документацията за обществени поръчки, включително наскоро разработена рамка в областта на печатните устройства, по която участват 80 общини.

Подход

Съгласно клаузите на Electronics Watch изпълнителите са задължени да извършат комплексна проверка, за да осигурят прозрачност на веригата на доставка, да си сътрудничат с независими надзорни органи и да отстраняват нарушения на трудовите права и стандартите за безопасност. Клаузите са в съответствие с Директива 2014/24/ЕС за обществените поръчки и отразяват Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека и Ръководните насоки на ОИСР за мултинационалните предприятия. В клаузите е включен кодекс на трудовите стандарти с позовавания на вътрешното законодателство, както и на основните конвенции на МОТ.

Резултати

Първоначалното искане за разкриване на информация намери положителен прием от страна на изпълнителите. Изпълнителите предоставиха подробна информация за веригата на доставка за конкретни модели продукти и производствени обекти, използвани в рамките на поръчката. Въз основа на съществуващите резултати от наблюдението за тези модели и обекти Electronics Watch успя да изготви оценка на риска за АСМ. Разкритите подробни данни от един доставчик засилиха текущия процес на взаимодействие във фабрика за производство на печатни устройства в Южна Азия. Въз основа на подробностите за мястото на производствения обект ще бъде приложен план за наблюдение, като се използва местен експертен опит за наблюдение на трудовите права. АСМ вече планира да включи договорните условия на Electronics Watch в още две рамкови споразумения — за ИТ и за видео отразяване на пленарни сесии.

Извлечени поуки

Необходимо е отрасълът — както търговците, така и производителите на маркови продукти и техните доставчици — да развият допълнително прозрачността на веригата на доставка. Понастоящем разкриването на информация на равнище компоненти все още е предизвикателство за отрасъла, но е от решаващо значение за осигуряване на прозрачност на веригата на доставка, която е свързана с предмета на поръчките, както се изисква от директивите за обществените поръчки. Ако повече публични купувачи поискат разкриване на производствените обекти, това ще помогне за установяването на това изискване като стандартна практика в отрасъла.

4.6. Критерии за изключване и критерии за подбор

4.6.1. Основания за изключване

В директивите за обществените поръчки се признава, че някои оператори не следва да имат право да печелят обществени поръчки поради тежки престъпления или неетични практики. В тях също така се признава, че документирани нарушения на корпоративната отговорност или предходно незадоволително изпълнение може да бъдат основания за изключване. Основанията за изключване са разделени на две категории: задължителни основания (които трябва да се прилагат във всички тръжни процедури) и основания по преценка (които публичните купувачи могат да изберат да приложат или които може да станат задължителни съгласно националното законодателство). В таблицата по-долу са показани задължителните основания за изключване и основанията за изключване по преценка, които са най-важни за СОВОП — в директивите за обществените поръчки ⁽¹¹¹⁾ са описани допълнителни основания.

Таблица 4.3

Основания за изключване, свързани със СОВОП

Задължителни основания за изключване ⁽¹⁾	Основания за изключване по преценка ⁽²⁾
Осъждане с окончателна присъда за детски труд или други форми на трафик на хора	Нарушение на задълженията по отношение на плащането на данъци или социалноосигурителни вноски — доказано чрез подходящи средства
	Нарушение на приложимите задължения съгласно социалната и екологичната клауза, т.е. задълженията в областта на екологичното, социалното и трудовото право, определени в правото на ЕС, националното право, колективните трудови договори или основните конвенции на МОТ
Нарушение на задълженията по отношение на плащането на данъци или социалноосигурителни вноски — установено със съдебно решение или административен акт с окончателен и обвързващ характер	Тежко професионално нарушение, което поставя под въпрос честността
	Значителни или трайни недостатъци при изпълнението на съществено изискване в предходен договор за поръчка
	Сериозно изопачаване на информация или непредставяне на придружаващи документи

⁽¹⁾ Член 57, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/24/ЕС. Вж. също член 80, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС и член 38, параграфи 4 и 5 за концесиите, регламентирани с Директива 2014/23/ЕС.

⁽²⁾ Член 57, параграфи 2 и 4 от Директива 2014/24/ЕС и член 38, параграф 7 от Директива 2014/23/ЕС. За поръчките за комунални услуги приложимостта на основанията по преценка може да се различава в зависимост от националните правила (вж. член 80, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС).

От всички оференти трябва да се изисква да потвърдят, че не са засегнати от никое от задължителните основания за изключване, както и от никое от основанията по преценка, които се прилагат за процедурата. Предварителни доказателства за съответствие се предоставят чрез единния европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП) или може да се предоставят чрез друга форма на лична декларация в зависимост от съответната поръчка; въпреки това можете да поискате придружаващи документи по всяко време, когато това е необходимо за правилното провеждане на процедурата ⁽¹¹²⁾.

По отношение на задължителните основания за изключване максималният срок на изключване е пет години от датата на осъждането с окончателна присъда, освен ако в съдебното решение е определен по-дълъг срок. По отношение на основанията за изключване по преценка максималният срок на изключване е три години от датата на съответното събитие ⁽¹¹³⁾. И в двата случая оферентите може да поискат да докажат своята надеждност въпреки наличието на едно или повече основания за изключване (процесът се нарича „реабилитиране по своя инициатива“). За тази цел те трябва да предоставят доказателства за конкретните мерки, предприети за отстраняване на вредите и предотвратяване на по-нататъшни закононарушения, като плащане на обезщетение за причинени вреди, активно съдействие на разследващите органи и конкретни технически, организационни и кадрови мерки ⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹¹¹⁾ Член 57 от Директива 2014/24/ЕС, член 80 от Директива 2014/25/ЕС, член 38 от Директива 2014/23/ЕС.

⁽¹¹²⁾ Член 59, параграф 4 от Директива 2014/24/ЕС. Също така е възможно да прекратите договор за поръчка, ако по време на възлагането на поръчката изпълнителят се е намирал в една от задължителните хипотези за изключване (член 73, буква б) от Директива 2014/24/ЕС, член 90, буква б) от Директива 2014/25/ЕС, член 44, буква б) от Директива 2014/23/ЕС).

⁽¹¹³⁾ Член 57, параграф 7 от Директива 2014/24/ЕС, който може да се прилага и за комунални услуги (вж. член 80 от Директива 2014/25/ЕС), член 38, параграф 10 от Директива 2014/23/ЕС. В националното законодателство може да бъдат определени и по-кратки периоди на изключване.

⁽¹¹⁴⁾ Член 57, параграф 6 от Директива 2014/24/ЕС, член 80 от Директива 2014/25/ЕС, член 38, параграф 9 от Директива 2014/23/ЕС.

Задължение на публичните купувачи е да оценят тези мерки и да преценят дали са достатъчни, за да се разреши на оферента да участва в процедурата. Ако това не е така, на оферента се предоставя становище с мотивите за това решение.

Борба с детския труд във веригите на доставка — френско и нидерландско право

Изключването от процедурите за обществени поръчки на предприятия, осъдени за престъпления, свързани с детски труд или трафик на хора, е задължително. Тъй като такива нарушения настъпват често в сложни вериги на доставка, получаването на надеждна информация за тях може да е трудно. Франция и Нидерландия са приели закони за комплексна проверка, с които на предприятията се налага задължение да установят дали съществува риск от детски труд в техните вериги на доставка, да предприемат действия срещу това и да докладват публично за тези действия.

Когато тези закони се прилагат за оферентите по дадена поръчка, неизпълнението на задълженията за комплексна проверка може да доведе до изключване съгласно член 57, параграф 4, буква а) от Директива 2014/24/ЕС (нарушение на приложимите задължения съгласно социалната и екологичната клауза). Това не е така, ако законът за комплексна проверка не се прилага за определен оферент, например поради местоположението на седалището или броя на служителите му.

4.6.2. Критерии за подбор ⁽¹¹⁵⁾

Докато критериите за изключване са съсредоточени върху отрицателни фактори, които може да Ви попречат да възложите поръчка на даден оферент, критериите за подбор могат да Ви помогнат да определите най-подходящите оференти, които да постигнат резултати във връзка със социалните аспекти на Вашата поръчка. По-конкретно определянето на подходящи критерии за подбор въз основа на икономическото и финансовото състояние, техническите и човешките ресурси и опитът могат да Ви помогнат да постигнете СОВОП, като същевременно гарантирате, че в търга за Вашата поръчка могат да участват широк кръг от организации.

Някои примери за критерии за подбор, които могат да допринесат за СОВОП, са:

- изисквания за финансовото състояние (например оборот, рентабилност), които са ограничени до необходимото, за да се гарантира, че оферентът може да изпълни поръчката, и не ограничават участието на организациите от сектора на социалната икономика, социалните предприятия, организациите с нестопанска цел и организациите, представляващи общности;
- критерии, съгласно които се изискват конкретни доказуеми опит и квалификация на организациите и/или на техните екипи за работа по социални въпроси, които са от значение за Вашата поръчка, например достъпност, равенство между половете и недискриминация;
- технически капацитет за наблюдение на трудовите практики по цялата верига на доставка ⁽¹¹⁶⁾, включително системи за управление и партньорства с други организации; и/или
- доказателства за успешно приключване на предходни договори за поръчки, включващи подобни социални изисквания, например наемане на работа и възможност за повишаване на квалификацията на чираци или работници в неравностойно положение.

Връзка с предмета на поръчката и пропорционалност на критериите за подбор

Всички критерии за подбор трябва да бъдат свързани с предмета на поръчката и пропорционални на него. Това означава, че не следва да използвате общ подход за определянето на критериите за подбор, а да проверите дали са подходящи за постигането на Вашите цели (включително целите в областта на СОВОП) и дали не надхвърлят необходимото.

Ако искате например доказателства за мерки за управление на веригите на доставка, не може да изисквате те да надхвърлят обхвата на покупките Ви (например да включват всички операции на дадено предприятие). Също така следва да избягвате определянето на изисквания за предишен опит, които са твърде обширни или твърде ограничавачи — имайте предвид, че някои оференти може да имат подходящ опит, който е натрупан в други сектори или области на дейност. Този подход към критериите за подбор ще спомогне също така да се гарантира, че организациите от сектора на социалната икономика, социалните предприятия и организациите с нестопанска цел могат да се състезават за Вашата поръчка.

⁽¹¹⁵⁾ Член 58 от Директива 2014/24/ЕС, член 80 от Директива 2014/25/ЕС, член 38, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/23/ЕС.

⁽¹¹⁶⁾ Както е описано в приложение XII, част II, буква г) от Директива 2014/24/ЕС.

Доказателствата във връзка с критериите за подбор в първия случай се предоставят чрез ЕЕДОП, а в някои случаи може да се предоставят чрез друга форма на лична декларация. Както при критериите за изключване, може да поискате придружаващи документи във всеки момент от процедурата. За разлика от критериите за изключване, критериите за подбор следва да бъдат специфични за всяка поръчка, за да се гарантират тяхната пропорционалност и връзката им с предмета на поръчката.

По отношение на достъпността в стандарт EN 17161:2019 „Дизайн за всички“⁽¹⁷⁾ е определен подход за достъпен дизайн на продукти, стоки и услуги, чиято цел е да се разшири обхватът на ползвателите. Този стандарт може да бъде посочен в критериите за подбор като част от Вашите изисквания за технически капацитет, за да се определи дали оферентите разполагат с подходящи процедури, за да осигурят достъпни продукти и услуги. В този случай следва да бъдат взети предвид и доказателства за съответствие с еквивалентни стандарти.

Добра практика

- Използвайте задължителни и незадължителни критерии за изключване, за да гарантирате, че оферентите не са извършили нарушения на приложимото социално или трудово право или колективни трудови договори.
- Разработете критерии за подбор, които са специфични за Вашата поръчка и които са насочени към съответните социални аспекти, свързани с техническите и човешките ресурси и с предишен опит. Избягвайте финансови или други критерии, които може да попречат на организациите от сектора на социалната икономика или на социалните предприятия да участват.
- Предварително обмислете вида доказателства, които да изисквате от оферентите преди възлагането на поръчката, и как тази информация да се актуализира по време на изпълнението на поръчката.
- Когато получите оферти от друга държава — членка на ЕС, можете да направите справка в eCertis⁽¹⁸⁾, което ще Ви помогне да разберете какви доказателства е представила другата страна.

Прилагане на конвенциите на МОТ при възлагането на обществени поръчки за текстилни изделия от чешко министерство

Цел на обществената поръчка

През 2015 г. Министерството на труда и социалната политика (MoLSA) на Чехия разработва своя собствена стратегия за социално отговорно възлагане на обществени поръчки, която използва, за да дава насоки при изготвянето на тръжни процедури. Тя е приложена в тръжна процедура за облекло, което да бъде разпространено чрез благотворителни организации до хора в нужда. Тази покупка е съвместно финансирана от фондове на ЕС.

Подход

За да предотврати нарушаване на трудовите и социалните права в процеса на производство на текстилните изделия, MoLSA изисква от оферентите да разполагат със система, която да гарантира, че трудовите права, защитени съгласно конвенциите на МОТ (например детски труд, принудителен труд и т.н.), не са нарушени по време на производството на закупените стоки. Това е било критерий за подбор. На този етап MoLSA се е съсредоточило единствено върху условията в процеса на същинското производство на текстилни изделия, а не върху производството на суровини. Оферентите са имали възможност да докажат съответствието с това изискване чрез участие във фондацията Fair Wear или като подадат лична декларация. Във втория случай оферентите е трябвало да посочат производителя на всеки вид продукт, марката и мястото на производството. Това е направено, за да се позволи на купувача да има известно равнище на контрол върху условията на труд в рамките на веригата на доставка.

Резултати

Рискът от нарушаване на трудовите и социалните стандарти по време на производството на текстилни изделия е намален чрез използване на социални изисквания на етапа на подбор, като се гарантира, че веригите на доставка на оферентите стават по-прозрачни. Според информацията, представена от спечелилия поръчката оферент, значителна част от производствените обекти се намират в рамките на ЕС. В допълнение част от производството се извършва от затворници, които по време на процеса развиват умения за работа и създават контакти, които ще спомогнат за тяхната реинтеграция в обществото след освобождаването им.

⁽¹⁷⁾ Вж. https://standards.cen.eu/dyn/www/?p=204:110:0:::FSP_PROJECT:62323&cs=13275480BC8D2104048D1E2104EAD11A2

⁽¹⁸⁾ eCertis е информационна система, която Ви помага да установите различни сертификати, използвани при процедури за възлагане на обществени поръчки в целия ЕС. Нейната функция за търсене се поддържа на всеки един от езиците на ЕС. Можете да направите справка в нея на този адрес: <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/search>

Извлечени поуки

Опростените изисквания за прозрачност на веригата на доставка могат да доведат до неочаквани ползи, които надхвърлят изискванията на договора за поръчка. В тази тържна процедура способността за прилагане на прозрачност на веригата на доставка е установена като условие за участие. Условието за наблюдение по време на изпълнението на поръчката продължават да бъдат предизвикателство.

Защита на правата на човека чрез обществени поръчки в община Ставангер (Норвегия)

Цел на обществената поръчка

Норвежката община Ставангер е пионер в прилагането на етични критерии в своите обществени поръчки — включително използването на целенасочени критерии за подбор. От 2010 г. насам общината изисква от оферентите да представят документация за своите вериги на доставка, като вниманието е съсредоточено върху онези поръчки, при които съществува най-голям риск от нарушения на правата на човека.

Подход

За всички предстоящи поръчки се извършва ежегодна оценка на риска. За поръчките с висок риск, като например поръчките за текстилни изделия, ИКТ оборудване и медицинско оборудване, се прилагат всеобхватни критерии за подбор, свързани с етичната търговия. Те включват изисквания доставчиците да разполагат със системи за проследяване на веригата на доставка, процес на оценка на риска и кодекс за поведение на доставчиците. Кодексът за поведение трябва да съответства на етичните договорни условия на община Ставангер (които са основани на ключови конвенции на ООН и на МОТ и на националното законодателство на мястото на производство). Провеждат се семинари с доставчиците с цел подготвяне на пазара. По време на етапа на изпълнение на договора се използва информация от системи на трети страни, като например Инициативата за етична търговия, както и от срещи с отделни доставчици и от въпросници.

Резултати

Използването на етични критерии и усилия за осигуряването на съответствие с условията, определени в целевите договори, поражда ефект бавно, но сигурно. Счита се, че постоянното внимание върху правата на човека, устойчивостта и социалната отговорност при възлагането на обществени поръчки е причината за включването на тези въпроси в дневния ред на доставчиците, както и на други части на публичния и частния сектор. Чрез диалог с доставчиците и с различни мрежи, чрез одит на документи, проверки на предприятия и др. община Ставангер увеличава своя вътрешен експертен опит в тази област. Общината се надява много скоро да бъде готова да изпробва още по-задълбочени методи, например допълването на критериите за подбор с нови критерии за възлагане, за да гарантира зачитането на правата на човека и устойчивостта на обществените поръчки. Понастоящем използваните критерии са свързани с процеса на квалификация. Следователно очевидната следваща стъпка е използването на критерии за възлагане.

Извлечени поуки

Необходими са по-рационализирани процедури, за да се гарантира съответствие с етичните договорни условия. Поради това общината участва в комитет от експерти с други общини, правителствени агенции и университети в Норвегия. Община Ставангер ръководи екип, който е съсредоточен върху текстилната промишленост, и също така участва в екип, който е съсредоточен върху строителството и строителните материали. Освен това община Ставангер участва в заинтересованата група Proxima+ в областта на СОВОП за ИКТ. Тези мрежи осигуряват на общината примери и принос, които са от значение за документацията за обществената поръчка и за дейностите по привеждане в съответствие.

4.7. Критерии за възлагане

Поръчките, обхванати от директивите на ЕС за обществените поръчки, се възлагат на „икономически най-изгодната оферта“, като публичните купувачи могат да приложат широк кръг от качествени критерии и критерии, свързани с разходите. В директивите социалните аспекти изрично са посочени като един от факторите, които могат да бъдат включени в критериите за възлагане, заедно с достъпността, предназначението за всички ползватели и търговията и условията, при които се осъществява⁽¹¹⁹⁾. Чрез социалните критерии за възлагане може да се изпрати ясно послание на пазарните участници относно значението на тези аспекти на договора. Някои примери за социални критерии за възлагане са:

⁽¹¹⁹⁾ Член 67, параграф 2, буква а) от Директива 2014/24/ЕС, член 82, параграф 2, буква) от Директива 2014/25/ЕС, член 41, параграф 2 от Директива 2014/23/ЕС. „Търговията и условията за нея“ може да включват съображения за справедлива търговия, както е посочил Съдът в дело C-368/10 (вж. карето).

- методологията за осигуряване социално приобщаване при доставянето на услугата. Оферентите трябва да представят подробен план, за да достигнат до всички целеви групи, определени в документацията за обществената поръчка;
- броят и качеството на възможностите за чиракуване/обучение, които са създадени при изпълнението на поръчката. Оферентите трябва да опишат подробно своя подход за наемане на работа и обучение, да предоставят образец на длъжностна характеристика за чиракуване и да опишат структурите за подкрепа, които трябва да бъдат въведени;
- сертификатът от трета страна за етично набавяне на продукти, доставяни в рамките на договора. Точките се присъждат въз основа на процента продукти със сертификат от организацията Fair Trade или с еквивалентен сертификат. Ако нямате сертификат от трета страна, посочете причината за това и опишете вътрешните мерки, предприети за осигуряване на етично снабдяване с продукти ⁽¹²⁰⁾.
- мерките за гарантиране на равенство между половете. Точките се присъждат въз основа на конкретни мерки за борба с дискриминацията и подкрепа на равенството между половете (например обучение на персонала, равновесие между професионалния и личния живот, гъвкав работен график и т.н.);
- допълнителните изисквания за достъпност. Точките се присъждат въз основа на конкретни мерки за улесняване на достъпността, които надхвърлят изискванията, включени в техническите спецификации ⁽¹²¹⁾.

Връзка с предмета на поръчката и критерии за възлагане

Критериите за възлагане трябва да бъдат свързани с конкретните закупувани стоки, услуги и строителни работи. Това означава, че точките не следва да бъдат присъждани (или намалявани) единствено поради наличието (или отсъствието) на политика за корпоративна социална отговорност. Такава политика обаче може да служи като доказателство за конкретен ангажимент, поет от оферентите в отговор на критериите за възлагане.

Така например, ако даден критерий за възлагане е съсредоточен върху това как благосъстоянието на възрастните хора ще бъде подобро в рамките на дадена поръчка, оферентите може отчасти да разчитат на политика, в която е определен техният подход към взаимодействие с ползвателите на услугите и към обучението на персонала. Не би било подходящо обаче да се присъждат точки въз основа на дейности, които оферентите извършват по други поръчки.

За да използвате ефективно социалните критерии за възлагане, следва да обмислите как да ги формулирате, каква тежест ще им определите и как ще ги оценявате.

По отношение на формулирането на социалните критерии за възлагане се прилагат същите изисквания за прозрачност, както за други критерии за възлагане. Те трябва да бъдат посочени в обявлението за обществената поръчка или в документацията за обществената поръчка, заедно с тежестта им и всички подкритерии. Те трябва да бъдат достатъчно ясни, така че всеки „разумно информиран и полагащ обичайната грижа оферент“ да може да ги разбере ⁽¹²²⁾. С тях трябва да се осигури възможност за ефективна конкуренция и да се позволи информацията, представена от оферентите, да бъде проверена ⁽¹²³⁾. И накрая, те трябва да бъдат свързани с предмета на поръчката, както е обяснено в карето.

По отношение на определянето на тежестта няма максимален или минимален процент точки, които можете да присъдите на социалните критерии за възлагане. За поръчки, при които социалните рискове (например от нарушения на правата на човека) или потенциалните социални ползи (например измерими подобрения на благосъстоянието на уязвима група или участие на хора с увреждания) са високи, може да е подходящо да определите голяма тежест на социалните критерии за възлагане. Това зависи и от обстоятелството дали социалните аспекти са разгледани в техническите спецификации или на друго място в тръжната процедура.

Примери за социални критерии за възлагане, съчетани с други критерии

Пример 1

Създаване на възможности за заетост за работници в неравностойно положение

Критерии за подбор: оферентите трябва да представят доказателства за своята способност да наемат на работа, да обучават и да задържат работници от една или от повече от определените групи в неравностойно положение. Този опит може да бъде свързан с предишни поръчки, изпълнени във всеки сектор. Трябва да се докаже, че оферентът и/или неговите подизпълнители разполагат с капацитета да наемат на работа, да обучават и да задържат такива работници за период, сходен с периода, обхванат от настоящата поръчка.

⁽¹²⁰⁾ Вж. раздел 4.8 за преглед на изискванията, свързани с маркировките/сертификатите от трети страни.

⁽¹²¹⁾ Така например, когато в техническите спецификации е предвидено изискване уеб съдържанието да отговаря на равнище на съответствие AA, определено във версия 2.1 на Насоките за достъпност на уеб съдържанието (WCAG), допълнителни точки може да бъдат присъдени на всяка оферта, която предлага равнище на съответствие AAA.

⁽¹²²⁾ Решение на Съда от 18 октомври 2001 г., *SIAC Construction Ltd/County Council of the County of Mayo*, C-19/00, точка 42

⁽¹²³⁾ Член 67, параграф 4 от Директива 2014/24/ЕС, член 82, параграф 4 от Директива 2014/25/ЕС, член 41, параграф 2 от Директива 2014/23/ЕС.

Критерии за възлагане: до 15 % от наличните точки ще бъдат присъдени на оферти въз основа на броя и качеството на възможностите за заетост, които трябва да бъдат осигурени на работници в неравностойно положение. Тези точки ще бъдат присъдени въз основа на специфичните планове, представени за наемането на работа, обучението и задържането на работници в неравностойно положение.

Прилер 2

Хранителни продукти, сертифицирани като отговарящи на условията за справедлива търговия

Критерии за възлагане: до 10 % от наличните точки ще бъдат присъдени на оферти, в които са включени един или повече продукти, сертифицирани от организацията Fairtrade International, или с еквивалентна маркировка. С цел да се сравнят офертите стойността и обемът на продуктите с този сертификат, които трябва да бъдат доставени в рамките на поръчката, ще бъдат взети под внимание. Когато оферентите нямат сертификат за справедлива търговия по независещи от тях причини, в офертата следва да се предоставя обяснение.

Условия за изпълнение на поръчките: По време на срока на изпълнение на договора доставчикът ще работи за включване в своята оферта на допълнителни продукти със сертификат от Fair Trade или с еквивалентен сертификат. Част от договорната цена се задържа до спазването на това условие, като плащането се равнява на допълнителните разходи на едро за доставка на произведения при условията на справедлива търговия продукти, които ще бъдат предоставени, след като тези продукти бъдат включени в офертата.

И накрая, чрез подхода към оценката се определя колко ефективни могат да бъдат социалните критерии за възлагане. Дори ако даден социален критерий за възлагане няма особено голяма тежест, можете да определите праг (например 60 % от наличните точки за този критерий), който оферентът трябва да постигне, за да може офертата да отговори на критериите за допълнителна оценка⁽¹²⁴⁾. Също така е важно да се използва пълният набор от налични точки за критерия, за да бъде възможно правилното разграничение на социалните резултати от всяка оферта.

Дело C-368/10, Колисия/Нидерландия

Това дело се отнася за възлагането на поръчка за чай и кафе от страна на нидерландски публичен купувач, която включва редица критерии за екологична и социална отговорност. Съдът е проверил подробно тези критерии и е констатирал, че при някои от тях липсва необходимата прозрачност (например изисква се оферентите да се ангажират с „устойчивостта на покупките и социално отговорното поведение на предприятията“ без допълнителни подробности).

Той обаче е постановил и че маркировките, които са свързани със съображения за справедлива търговия, може да се считат за свързани с предмета на поръчката. Принципите, формулирани в това решение, са кодифицирани и изяснени в член 43 от Директива 2014/24/ЕС и член 61 от Директива 2014/25/ЕС. За повече информация относно използването на маркировки вж. раздел 4.8.

Критериите за възлагане може да бъдат най-ефективни, когато критериите за подбор, техническите спецификации и условията за изпълнение на поръчката са съчетани с други мерки в областта на СОВОП, както е илюстрирано чрез примерите по-долу.

Добра практика

- Чрез социалните критерии за възлагане пазарните участници могат да бъдат стимулирани да осигурят по-голяма социална отговорност на резултатите, като критериите следва да бъдат внимателно формулирани и тежестта им да бъде внимателно определена, за да се постигне максимално въздействие.
- Обмислете как ще оцените и ще проверите твърденията на оферентите в отговор на критериите за възлагане, включително използването на сертификати и маркировки от трета страна, когато това е целесъобразно.
- Съчетайте критериите за възлагане с технически спецификации, критерии за подбор и клаузи за изпълнение на поръчката, за да се справите със социалните рискове и да подобрите социалните резултати.

⁽¹²⁴⁾ Съдът на ЕС е одобрил този подход в дело C-546/16, *Montte SL/Musikene*.

Разработване на социални критерии за възлагане на поръчки за ИТ хардуер и услуги в Германия

Цел на обществената поръчка

Дружеството Datarport снабдява с ИТ хардуер и ИТ услуги публични купувачи в германските федерални провинции Шлезвиг-Холщайн, Хамбург и Бремен и с ИТ услуги данъчните органи на федералните провинции Мекленбург-Предна Померания и Долна Саксония. Поръчката се състои от доставка на ИТ хардуер (настолни и преносими компютри, монитори, клавиатури, мишки и компоненти за настолни компютри) за 60 000 работни места и доставка на ИТ услуги за 30 000 работни места. Целта е да се закупят единствено ИТ хардуер и услуги, изготвени и доставени в съответствие със стандартите, определени от Международната организация на труда.

Подход

Поръчката е възложена през 2013 г. От оферентите се изисква да представят концепция за социалните критерии, включително мерки за гарантиране на спазването от страна на техните доставчици и поддоставчици на осемте основни конвенции на МОТ. С цел отстраняване на специфични социални проблеми в световното ИТ производство в критериите за възлагане също така е направено позоваване на допълнителните конвенции на МОТ 1, 30, 102, 115, 131, 135, 155, 158, 169, 170. Точките са присъдени въз основа на три аспекта на концепцията:

- обхвата на прилаганите трудови и социални стандарти;
- достоверността на концепцията за спазване на социалните стандарти;
- предоставената проверка.

Тъй като оферентите предлагат широк кръг от варианти, за да се гарантира качеството на механизма за контрол, са предприети две стъпки. Първо, в документацията за обществената поръчка са посочени възможен план за проверка, редица примери за мерки, които може да бъдат предприети от оферентите, и възможни въпроси, на които трябва да се даде отговор в доклад. Второ, в критериите за възлагане е отдаден особено голям приоритет на достоверността на концепцията (50 % от точките) и на предложената проверка (40 % от точките). Оферентите е трябвало да се съгласят на редовен преглед на мерките, представени в тяхната концепция, по време на срока на изпълнение на договора. Концепцията и задълженията, посочени в нея, са станали част от новото рамково споразумение.

Резултати

Всички оференти са представили концепция относно това как да осигурят справедливи условия на труд в рамките на своите вериги на доставка. С това се цели повишаване на осведомеността в ИТ сектора относно справедливите условия на труд в рамките на веригата на доставка (включително добива на суровини). Специализиран експерт е извършил оценка на концепциите за социално отговорно възлагане на обществени поръчки въз основа на това доколко оферентът може да докаже, че неговите процедури обхващат широк спектър от посочените по-горе конвенции на МОТ и че неговият метод е с необходимото качество. Социалните критерии за възлагане са оказали влияние върху възлагането на поръчката, тъй като те представляват 10 % от точките, разпределени за качество. Спечелилият поръчката оферент е разработил кодекс за поведение за доставчиците и е изразил съгласие да докладва два пъти годишно пред работна група по въпросите на спазването на конвенциите на МОТ.

Извлечени поуки

Въпреки трудната ситуация на пазара и сложните вериги на доставка в световен мащаб, реакцията на оферентите е била положителна. Критериите за устойчивост стават все по-важни за оферентите в конкурентни тържни процедури поради сходните цени и характеристики на техните продукти. Повишава се прозрачността по отношение на условията на труд в рамките на цялата верига на доставка, извършените одити в производствените обекти, установените пропуски и предприетите корективни мерки. Понастоящем не съществува ИТ устройство, което е изцяло произведено при условията на справедлива търговия. Дружеството Datarport е съсредоточено върху диалога между клиентите, доставчиците и производителите на услуги по време на тържната процедура и след нея. За това е необходимо интензивно ангажиране по темата.

4.8. Оценка на офертите и проверка на ангажиментите

Подходът, предприет за оценката и проверката на ангажиментите в областта на СОВОП, е също толкова важен, колкото критериите, които избирате. Трябва внимателно да обмислите как да оцените твърденията на оферентите и офертите. В директивите за обществените поръчки не е описан определен метод за оценяване, въпреки че принципите на прозрачност и равно третиране трябва да се прилагат. За поръчките със специфични социални рискове или с очаквани социални ползи

може да е подходящо да предприемете различен подход към оценката, който се прилага за „по-стандартни“ поръчки. Така например може да решите да включите в оценяващата комисия социални партньори, представители на ползвателите или други експерти (при условие че няма конфликт на интереси).

Корк (Ирландия) предоставя социални жилища на приемливи цени чрез състезателен диалог

Цел на обществената поръчка

За да увеличи предлагането на социални жилища на приемливи цени, градският съвет на Корк (Ирландия) използва процедура на състезателен диалог, която довежда до разработването на иновации и разширяване на избора на съвета на местоположения и проекти на жилищата.

Подход

При процедурата на състезателен диалог са следвани редица стъпки. Първо, строителните предприемачи са приканени да представят предложения за проекти, които са оценени например според местоположението, достъпа до обществена инфраструктура, обществен транспорт, наличните варианти за наемане и вероятността за получаване на разрешително за строеж. Управата на Корк използва състезателен диалог, за да подобри и създаде решения, които най-добре отговарят на нуждите на града от социални жилища. След няколко кръга от все по-подробни обсъждания диалогът е приключен и подобрените оференти са поканени да представят оферта за оценяване.

Резултати

Процедурата на състезателен диалог води до организирането на 11 схеми за социално жилищно настаняване с различни видове жилища и форми на наемане, като са осигурени 215 нови домове. Чрез използването на изоставени промишлени терени новите схеми допринасят за обновяването на градската среда и на семействата и отделните лица, които са били в списъците на чакащите за социално жилище, са осигурени подходящи жилища.

Извлечени поуки

Въпреки че изисква по-големи ресурси, основаният на сътрудничество подход, който се подкрепя чрез състезателния диалог, спомага за по-добрата осведоменост на предприемачите относно нуждите на града, придава по-голяма сигурност на решенията и помага да се избегнат спорове и създава възможности за постигане на по-добро съотношение между качество и цена и разпределяне на рисковете.

Прилагането на процедури, които дават възможност за по-директно взаимодействие с оферентите, когато условията за използването им са изпълнени ⁽¹²⁵⁾, също може да спомогне за постигането на СОВОП. Състезателният диалог например Ви позволява да провеждате срещи с оферентите и постепенно да усъвършенствате решенията, което може да подобри социалните аспекти на офертата. За поръчки, които са насочени към доставянето на напълно нов продукт или услуга, може да бъде подходящо партньорство за иновации. Имайте предвид, че тези процедури изискват време и управление на ресурси, както и участие на оферентите в тях. Това може да бъде добре оползотворено време, ако доведе до поръчка, чрез която се осигуряват измерими социални ползи.

За всички процедури, в които сте включили социални критерии, трябва да обмислите как да проверите твърденията на оферентите. Възможен начин за това е чрез позоваване на сертификати или маркировки от трети страни. Съгласно Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС такова позоваване може да бъде направено в техническите спецификации, критериите за възлагане и клаузите за изпълнението на договора ⁽¹²⁶⁾. Примери за маркировки от трети страни, които са насочени към социални съображения, са:

- сертификати от Fairtrade International;
- сертификат от TCO;
- сертификат SA 8000;
- Fair for Life;
- от Световната организация за справедлива търговия;
- маркировка за равнище на съответствие AAA, определено във версия 2.1 на WCAG, разработена в рамките на инициативата за достъпност на уебсайтовете (WAI), и/или други маркировки на организации на и за хора с увреждания;
- изискванията за достъпност на DALCO във връзка със стандарт UNE 170001-1:2007 за архитектурната среда.

За да изисквате конкретни маркировки в документацията за обществената поръчка, те трябва да отговарят на няколко условия, чиято цел е да се гарантира, че те са обективни и достъпни за всички заинтересовани оператори. Маркировките трябва:

⁽¹²⁵⁾ Вж. раздел 3.4.

⁽¹²⁶⁾ Членове 43 и 44 от Директива 2014/24/ЕС, член 61 и 62 от Директива 2014/25/ЕС.

1. да се отнасят единствено до критерии, свързани с предмета на поръчката;
2. да се основават на обективно проверими и недискриминационни критерии;
3. да са установени съгласно открита и прозрачна процедура, в която могат да участват всички заинтересовани страни, включително държавни органи, потребители, социални партньори, производители, дистрибутори и неправителствени организации;
4. да са достъпни за всички заинтересовани страни; и
5. да се определят от трета страна, над която икономическият оператор, кандидатстващ за маркировката, не може да оказва решаващо влияние ⁽¹²⁷⁾.

Ако всички критерии за маркировката отговарят на тези изисквания и решите да направите позоваване на цялата маркировка във Вашата обществена поръчка, документацията за обществената поръчка следва да включва точна и недвусмислена препратка към маркировката (например позоваване на съответния акт, с който се приема маркировката, или съответната документация), така че да се гарантира пълна прозрачност. Дори когато правите позоваване на маркировка, която отговаря на всички тези изисквания, все пак трябва да вземете предвид маркировките с еквивалентни критерии. Следва да извършвате оценка на еквивалентността за всеки отделен случай, но като цяло може да считате изискванията за еквивалентни, ако са поне толкова амбициозни, колкото изискванията, посочени в документацията за обществената поръчка. В случаите, когато оферентите не могат да получат конкретна маркировка в съответния срок по независещи от тях причини, трябва да обмислите други подходящи доказателства (т.е. техническо досие).

За маркировки, които не отговарят на едно или повече от горепосочените условия, можете да направите позоваване на отделни критерии за маркировката, които са свързани с предмета на поръчката, но не изискват самата маркировка. Ако дадена маркировка съдържа някакви изисквания, които са от значение за Вашата поръчка, но и други, които не са свързани с предмета на поръчката, като например изисквания относно общите практики на управление, тогава можете да направите позоваване само на конкретните критерии за маркировката, които са свързани с предмета, и да не изисквате самата маркировка ⁽¹²⁸⁾. Ясното посочване на съответните критерии за маркировката в документацията за обществената поръчка (например чрез копиране) ще помогне на потенциалните оференти и ще улесни разбирането и прозрачността на тръжните изисквания.

Приготвена при условията на справедлива търговия храна за училищата в Мюнхен (Германия)

Цел на обществената поръчка

През 2017 г. управата на Мюнхен открива тръжна процедура за рамково споразумение за доставка на храна за над 300 училища. Управата на Мюнхен има дългогодишна традиция в работата по социално отговорно възлагане на обществени поръчки. Още през 2002 г. градската управа решава да не закупува продукти, които са свързани с използването на детски труд (или с нарушения на Конвенция 182 на Международната организация на труда — МОТ), и оттогава тя предприема мерки за насърчаване на справедливата търговия в своите обществени поръчки за текстилни изделия и хранителни продукти.

Подход

Търгът е разделен на четири обособени позиции и съдържа изисквания относно процента биологични храни, които трябва да бъдат доставени, както и изисквания за обучение на персонала в кухнята. Освен това 5 % от критериите за възлагане са запазени за допълнителни социални и екологични аспекти, като наличието на суровини, сертифицирани от Fairtrade International, Световната организация за справедлива търговия, или с еквивалентен сертификат.

Резултати

За всяка обособена позиция са получени три оферти, като всички са от МСП. За четирите обособени позиции поръчките са възложени на общо трима доставчици. Като цяло тези поръчки обхващат 300 обекта и ще се приготвя храна за над 490 000 ученици.

Извлечени поуки

Важно е да се гарантира ангажираността на всички участващи страни (т.е. ръководните кадри, служителите, родителите, децата и т.н.), за да се насърчи чувството за съпричастност с цел да се гарантира успехът на проекта, както и за да се съберат добри идеи.

Добра практика

— Обмислете как ще оцените твърденията на оферентите относно СОВОП, като включите съответните експерти в оценяващата комисия и поискате маркировки или сертификати от трета страна.

⁽¹²⁷⁾ Член 43, параграф 1 от Директива 2014/24/ЕС; член 61, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС.

⁽¹²⁸⁾ Член 43, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС; член 61, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС.

- Когато са налице условията за откриване на процедури, които позволяват пряко взаимодействие с оферентите, като например състезателен диалог, тези процедури може да спомогнат за разработването и усъвършенстването на ефективни подходи към социалните цели.
- Направете преглед на критериите и изискванията в основата на маркировките, на които искате да направите позоваване в документацията за обществената поръчка, за да гарантирате, че са свързани с предмета на поръчката и че са обективни и недискриминационни.
- Трябва да приемате еквивалентни маркировки или сертификати, които са насочени към същите критерии, а в случаите, когато оферентът не може да получи маркировка или сертификат в съответния срок по независещи от него причини, трябва да приемате други подходящи доказателства.

4.9. Необичайно ниски оферти

В някои случаи цената на офертата поражда опасения, че оферентът няма да може да отговори на социалните изисквания, например осигуряването на съответствие с приложимите правила за безопасност на работното място. Тези ситуации са разгледани в правилата относно необичайно ниски оферти ⁽¹²⁹⁾. Съгласно тези правила Вие трябва да проучвате офертите, които изглеждат необичайно ниски, и да искате обяснение от оферента за цената. Някои от факторите, които може да покажат, че дадена оферта следва да бъде проучена, включват например:

- цена, която, изглежда, не покрива основните разходи за спазване на тържните изисквания;
- цена, която е значително по-ниска от средните цени на други оферти; или
- цена, която е значително по-ниска от следващата оферта с най-ниска цена.

Обясненията на оферента може да са свързани с неговия конкретен процес на производство или предоставяне или с благоприятните условия, които той има, като в този случай офертата не следва да бъде отхвърлена, ако отговоря на всички правни изисквания. От оферента обаче следва също така да бъде поискано да потвърди спазването от негова страна на приложимото социално и трудово законодателство и колективните трудови договори, както е посочено в социалната и екологичната клауза ⁽¹³⁰⁾. В случай на несъответствие офертата трябва да бъде отхвърлена ⁽¹³¹⁾. Когато установите, че дадена оферта е необичайно ниска, защото оферентът е получил държавна помощ, тази оферта може да бъде отхвърлена само на това основание. Можете да направите това едва след консултация с оферента, ако той не може да докаже в достатъчен срок, че въпросната помощ е съвместима с вътрешния пазар ⁽¹³²⁾.

Наличието на необичайно ниски цени може да възникне при тържни процедури, при които офертите са получени от държави извън ЕС. Прилага се основният принцип на равно третиране. Оферентите от трети държави може законно да са в състояние да предложат по-ниски цени, но е важно да се провери съответствието с цялото приложимо социално и трудово право (вж. раздели 4.5 и 5.2 за допълнителна информация относно прилагането на социалното и трудовото право и колективните трудови договори при обществените поръчки). Допълнителна информация относно оценяването на оферти от трети държави, включително възможността за необичайно ниски оферти, е на разположение в специален документ с насоки, публикуван от Европейската комисия ⁽¹³³⁾.

Необходимо е проучването на необичайно ниски оферти да се извършва внимателно — изключително важно е да се прилага последователен и обективен подход и оферентите да имат право на отговор. Задължение на публичните купувачи е обаче да преценят дали предоставените обяснения са достатъчни, за да се създаде доверие в офертата, или тя следва да бъде отхвърлена. Имайте предвид, че другите оференти, които спазват социалните изисквания, може да бъдат поставени в неблагоприятно положение, ако допуснете необичайно ниска оферта, без да е била проверена.

⁽¹²⁹⁾ Член 69 от Директива 2014/24/ЕС; член 84 от Директива 2014/25/ЕС.

⁽¹³⁰⁾ Член 18, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС, член 36, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС и член 30, параграф 3 от Директива 2014/23/ЕС. Виж раздел 4.5 за допълнителна информация.

⁽¹³¹⁾ Член 69, параграф 3 от Директива 2014/24/ЕС; член 84, параграф 3 от Директива 2014/25/ЕС.

⁽¹³²⁾ Член 69, параграф 4 от Директива 2014/24/ЕС, член 84, параграф 4 от Директива 2014/25/ЕС. Допълнителна информация относно правилата за държавна помощ е достъпна на адрес: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

⁽¹³³⁾ Европейска комисия (2019 г.), „Ръководство за участието на оференти и стоки от трети държави на пазара на ЕС за обществени поръчки“, С(2019) 5494 от 24.7.2019 г., на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_en

Анализиране на необичайно ниски оферти във Валония

Съгласно своя План за действие за отговорно възлагане на обществени поръчки Комисията за обществените поръчки във Валония създава работна група, която да разглежда въпроса с необичайно ниските оферти. Работната група обединява специализирани по въпросите на обществените поръчки представители от регионалната администрация, местните органи, Федерацията на строителните предприятия във Валония, синдикалните организации, както и органи за външен одит, като Сметната палата и финансовия инспектор.

След анализ на съответното законодателство и съдебна практика работната група предлага методология за проучването на необичайно ниски оферти. Методологията включва пет стъпки:

1. поправяне на аритметични грешки;
2. разглеждане и проверка на ценообразуването;
3. искане на обосновка за очевидно необичайно ниски цени;
4. вземане на решение относно редовността на цената;
5. предоставяне на информация на оферента.

За да се установят необичайно ниски оферти, следва да се вземе предвид информация като собствените разчети на разходите на публичния купувач, цените, плащани от други отдели или агенции, статистическа информация от пазара, разликата в качеството на офертите и обясненията, предоставени от оферента. За поръчките за строителство и за услуги, при които съществува риск от измами, в насоките е определена по-специфична методология въз основа на отклонението от коригираната средна цена на другите оферти.

Добра практика

- Установяването и проучването на необичайно ниски оферти са съществена част от СОВОП. Ако сте запознати със заплатите, социалноосигурителните вноски и други разходи, които се прилагат в сектора, това може да Ви е от полза.
- Трябва да се осигурява възможност на оферентите да обяснят всяка очевидно необичайно ниска цена — изключването не може да става автоматично.
- Когато необичайно ниската цена се дължи на неспазване на приложимото социално и трудово право или колективни трудови договори, офертата задължително трябва да бъде отхвърлена.

ГЛАВА 5

Определяне и прилагане на договорните условия

По време на изпълнението на договора ангажиментите в областта на СОВОП наистина биват подлагани на изпитание. Без подходящите договорни условия, както и без средства за тяхното наблюдение и прилагане, СОВОП няма да бъде ефективно. В настоящата глава е разгледан подробно начинът, по който договорите могат да бъдат структурирани и изпълнени, за да се увеличи максимално социалната стойност. Освен обяснения на съответните разпоредби на директивите за обществените поръчки, в нея са представени различни подходи, прилагани от публичните купувачи в цяла Европа.

5.1. Превръщане на ангажиментите в областта на СОВОП в реалност

За СОВОП е необходимо да се обърне специално внимание на договорните условия, тъй като обикновено страните трябва да действат по начин, който е различен от обичайната практика. Поради тази причина е важно да се привлече вниманието на оферентите към социалните условия, включени в договора, както и към наблюдението, което ще бъде извършено, и последиците от неспазването на изискванията. Използването на стандартни общи условия, без да се добавят специални социални клаузи, рядко е подходящо за СОВОП. Третирането на договорните условия като въпрос за по-късен етап може да подкопае постигането на СОВОП, за което е нужно договорните условия да бъдат обмислени от самото начало на планираната процедура.

По време на тръжната процедура може да включите предложение за договорни условия в документацията за обществената поръчка. То може да бъде под формата на проект, като оферентите бъдат приканени да направят коментари или да представят бележки по условията. При всички случаи договорът следва да включва съответните аспекти на печелившата оферта, като например цена и всички ангажменти, поети в отговор на критериите за възлагане, включително ангажиментите, свързани със СОВОП. Когато поетите в офертата ангажменти надхвърлят основните условия, определени в договора, ще трябва да адаптирате разпоредбите на договора. Ако в проекта на договора Ви например е посочено, че през първата година от договора трябва да бъдат създадени най-малко пет възможности за чиракуване, а спечелилият поръчката оферент предложи да осигури осем възможности за чиракуване, следва да добавите този брой в договора.

За разлика от техническите спецификации и критериите за подбор и възлагане, по принцип спазването на договорните условия не се оценява изрично по време на тръжната процедура. Макар че практиките в отделните държави и организации са различни, оферентите обикновено посочват, че приемат договорните условия, или посочват свои специални резерви, които може да подлежат на договаряне (в зависимост от процедурата). И в този случай за СОВОП е нужен различен подход, тъй като е важно да бъдете сигурни, че оферентите могат да постигнат резултати по всички конкретни социални аспекти на договора и че тези условия достигат до подизпълнителите, когато това е необходимо. Ако проектът на договора Ви например включва ангажимент да се гарантира, че основните конвенции на МОТ се спазват по цялата верига на доставка, трябва да знаете дали спечелилият поръчката оферент разполага с подходяща система за наблюдение на подизпълнителите си. За да се извърши цялостна оценка на капацитета и ангажиментите на оферентите в тази област и да се гарантира прозрачност и равно третиране, тези съображения следва да бъдат правилно отразени в критериите за подбор или в критериите за възлагане, както и в договорните условия. Когато оферентът предложи конкретен метод за наблюдение на неговите подизпълнители, следва да се погрижите той да бъде включен в договора. Също така може да посочите, че клаузата, съгласно която се изисква съответствие с конвенциите на МОТ, трябва да фигурира във всеки договор за подизпълнение, като същевременно се запазва отговорността на основния изпълнител да гарантира съответствието по цялата верига на доставка.

Последната стъпка от превръщането на ангажиментите в областта на СОВОП в реалност е да се гарантира, че и двете страни, които са преки участници в изпълнението на договора, са запознати със социалните клаузи. В рамките на Вашата организация договорът може да се управлява от някого, който не е пряк участник във възлагането на обществената поръчка. От съществено значение е това лице да разполага с необходимите време, информация и мотивация, за да извършва ефективен контрол на спазването на социалните клаузи. Друга разумна възможност е да създадете комитет от представители на Вашата организация и всички трети страни, които имат пряк интерес във връзка с прилагането на социалните ангажменти, като например съюзи, организации за защита на правата на хората с увреждания, експерти по достъпността, неправителствени организации или граждани/ползватели. Що се отнася до изпълнителя, може да поискате от него да назначи лице, което да носи пряка отговорност за осигуряване на изпълнението на социалните ангажменти, и да гарантира, че това лице ще присъства на срещите за преглед на изпълнението на договора.

Добра практика

- Социалните критерии следва да бъдат включени в проектите на договорните условия и да бъдат публикувани в началото на тръжната процедура, като се привлече вниманието на оферентите към тях.
- Стандартните договори може да не са подходящи за СОВОП и всички условия следва да бъдат внимателно прегледани, за да се гарантира, че не са в противоречие с тръжните изисквания.
- Оферентите може да бъдат приканени да коментират или да представят бележки по проекта на договора като част от процедурата. В окончателната версия следва да бъдат отразени всички ангажменти, поети в печелившата оферта.
- Гарантирайте, че лицето или лицата, отговорни за управлението на договора и от двете страни, са запознати с разпоредбите в областта на СОВОП и разполагат с необходимия капацитет, за да осигурят прилагането им.
- Договорите и документите следва да бъдат на разположение в достъпни формати.

5.2. Условия за изпълнение на поръчките

В условията за изпълнение на поръчките е описано как трябва да се изпълнява поръчката. В директивите за обществените поръчки е предвидено, че договорните условия може да включват икономически, свързани с иновациите, екологични, социални или свързани със заетостта съображения ⁽¹³⁴⁾. Както при критериите за подбор и възлагане, съществува изискване тези условия да бъдат свързани с предмета на поръчката и да бъдат включени в обявлението или документацията за обществената поръчка. Значението на изискването за връзка с предмета на поръчката е обяснено в карето (вдясно). Клаузите за изпълнение на поръчката трябва да съответстват на правото на ЕС, включително на свързаното със социалния стълб законодателство, посочено в глава 1.

⁽¹³⁴⁾ Член 70 от Директива 2014/24/ЕС, член 87 от Директива 2014/25/ЕС, вж. също съображения 64—66 от Директива 2014/23/ЕС.

За да са ефективни, условията за изпълнение на договора следва да бъдат:

- ясно изготвени, като се избягва ненужен юридически жаргон;
- достатъчно конкретни с определени срокове и резултати;
- определени за конкретна страна или лице;
- придружени от подходящи средства за правна защита в случай на неизпълнение, като например глоби или корективни действия.

Договорни условия и изискване за връзка с предмета на поръчката

Приема се, че договорните условия са свързани с предмета на поръчката, когато се отнасят до строителството, доставките или услугите, които трябва да бъдат предоставени в рамките на тази поръчка във всички отношения и на всеки етап от жизнения им цикъл, в това число факторите, свързани със:

- a) специфичния процес на производство, предоставяне или търгуване на това строителство, доставки или услуги; или
- b) специфичен процес, свързан с друг етап от техния жизнен цикъл,

дори когато тези фактори не са част от съществените им характеристики (член 67, параграф 3). Това означава, че можете да включите условия, като например спазване на правата на човека по цялата верига на доставка, справедлива търговия или специфични социални резултати от договора. Не може да включите общи изисквания за корпоративна социална отговорност, освен ако те представляват правни задължения, които се прилагат за изпълнителя. Пример за договорно условие, което не е свързано с предмета, е изискването дадено предприятие да дарява определен процент от печалбата си за благотворителност всяка година.

В раздел 5.6 е разгледана по-обстойно ролята на глобите и стимулите за постигането на СОВОП. В таблица 5.1. са дадени примери за социални услуги, които отговарят на горепосочените критерии и са насочени към различни аспекти на СОВОП. Тези условия сами по себе си не са достатъчни; за да бъдат ефективни, са необходими определения и клаузи за наблюдение и прилагане.

Таблица 5.1

Примерни договорни клаузи за СОВОП

Тема	Пример за проект на договорно условие ⁽¹⁾
Достъпност (в договор за офис оборудване за ИКТ)	От изпълнителя се изисква да предостави посоченото достъпно оборудване, конфигурирано така, че да бъде използвано от хора с увреждания. Сесиите за обучение на ползватели с увреждания ще бъдат на разположение на датите, договорени с публичния купувач, и по време на целия срок на изпълнение на поръчката ще бъде оказвано последващо съдействие чрез специализирано бюро за помощ.
Социално приобщаване (в договор за реклама на държавни услуги)	Изпълнителят е отговорен за постигането до всяка целева група, определена в спецификациите, и за изпълнението на специалните мерки, включени в неговата оферта за достигане до по-възрастни ползватели, до ползватели, които са подложени на социална изолация и до ползватели без достъп до интернет. След три месеца ще се извърши преглед на ефективността на тези мерки, като от изпълнителя ще се изисква да приложи корективните мерки, определени от публичния купувач.
Заетост (в договор за строителни работи)	Изпълнителят е отговорен за наемането на работа, обучението и осигуряването на заетост в хода на изпълнение на този договор за най-малко X лица [броят, посочен в офертата], които попадат в една или повече от определените категории работници в неравностойно положение. Условията на труд са уточнени в приложението към договора. Трябва да се представят месечни доклади, в които се посочва броят заети работници в неравностойно положение, на които е осигурено обучение, отработените часове и фишовете за заплати.

Тема	Пример за проект на договорно условие ⁽¹⁾
Равенство между половете	Изпълнителят ще гарантира, че всички преки ръководители на персонала, изпълняващ поръчката, преминават обучение във връзка с аспектите на равенството между половете при наемането на работа и осигуряването на заетост, включително при бременност и майчинство; менопауза; сексуален тормоз; отпуск, свързан със семейството, като отпуск за гледане на дете, и равновесие между професионалния и личния живот и др.
Минимални ставки на възнаграждение	Изпълнителят и всички подизпълнители, извършващи дейност в юрисдикцията, в която се изпълнява договорът, ще спазват минималните ставки на възнаграждение, определени в [съответния закон или колективен трудов договор], и ще водят регистри на всички отработени часове и платени заплати. Публичният купувач може по всяко време да поиска достъп до тези регистри и доказателства за платените заплати.
Права на човека и трудови права (в договор за униформи)	Изпълнителят ще гарантира, че при изпълнението на този договор не се нарушават правата на човека и осемте основни конвенции на Международната организация на труда. Наименованията и местата на стопанска дейност на всички подизпълнители и подизпълнители на подизпълнителите по този договор са посочени в приложението към договора и изпълнителят потвърждава, че е въвел подходяща система, одитирана от независима трета страна, за да се гарантира, че през целия срок на договора е налице точна информация за условията на труд на всички хора, участващи в изпълнението на договора.
Етична търговия (в договор за кетъринг)	Ще бъдат предоставени храни и напитки на стойност, равна най-малко на 5 % от годишната договорна цена, със сертификат от Fair Trade или еквивалентен сертификат. Като част от цикъла на планиране на тримесечното меню изпълнителят ще определи кои произведения при условията на справедлива търговия продукти предлага да включи в менюто, както и тяхната прогнозна стойност. В края на всяка година от изпълнението на договора стойността на продуктите, произведени при условията на справедлива търговия, ще бъде преразглеждана и за следващата година от изпълнението на договора ще бъдат включени допълнителни сертифицирани продукти.

⁽¹⁾ Тези проекти на договорни условия са изцяло ориентировъчни и трябва отчитат и да бъдат адаптирани към специфичните обстоятелства.

Текущо спазване на основанията за изключване

Ролята на някои задължителни основания за изключване и на основанията за изключване по преценка при СОВОП (например тези за детски труд/трафик на хора и спазване на социалното и трудовото право) е обяснена в раздел 4.6. Спазването на тези основни задължения не следва да бъде ограничено до определен момент от тръжната процедура.

В договорните условия следва да бъде предвидено изискване за текущо спазване по време на изпълнението на договора на всички задължителни основания за изключване и на всички основания за изключване по преценка, прилагани в тръжната процедура, като изпълнителят и подизпълнителят са отговорни за редовното актуализиране на декларациите. Както е обсъдено в раздел 5.6., трябва да е възможно договорът да се прекрати, когато стане известна нова информация относно спазването на задължителните условия за изключване.

Условията за изпълнение на договорите може да подлежат на преразглеждане по време на жизнения цикъл на договора и това включва възможността за увеличаване на равнището на амбиция с течение на времето ⁽¹³⁵⁾. С натрупването на опит и увереност в изпълнението на социалните условия, способността на изпълнителя да постига резултати също следва да се увеличава. Обмислете как най-добре да стимулирате изпълнителя, за да постигне още по-голяма социална стойност — дали чрез свързването на това изискване с допълнителни плащания по договора ⁽¹³⁶⁾, чрез съгласие за публично оповестяване на положителните резултати или чрез свързване на социалните резултати с подновяване или удължаване на договора, както е определено в тръжната процедура.

⁽¹³⁵⁾ Всички изменения на договорите след тяхното възлагане трябва да бъдат извършвани в съответствие с разпоредбите относно измененията на договорите (член 72 от Директива 2014/24/ЕС, член 89 от Директива 2014/25/ЕС и член 43 от Директива 2014/23/ЕС).

⁽¹³⁶⁾ Тази възможност следва, разбира се, да бъде включена още в първоначалната документация за обществена поръчка; в противен случай подобни промени в договора трябва да отговарят на условията на правилата относно измененията на договорите (вж. бележка под линия 144).

Добра практика

- Включете условия за изпълнение на поръчката, които са насочени към социални съображения и към съображения относно заетостта и които са свързани с предмета на поръчката.
- Изгответе договорните клаузи внимателно, за да избегнете ненужни неясни формулировки, уточнете сроковете и резултатите, определете отговорността и включете подходящи средства за защита в случай на неизпълнение.
- Обмислете дали равнището на амбиция за социалните ангажименти следва да бъде увеличавано по време на срока на изпълнение на договора и как да стимулирате изпълнителя да увеличи амбицията си.

Регион Валония: използване на договорни клаузи за професионална интеграция

Цели на обществената поръчка

Органите на регион Валония се стремят до 2020 г. да постигнат 100 % социално отговорно възлагане на обществени поръчки. За тази цел те са осъществили редица действия в областта на обществените поръчки, насочени към насърчаване на професионалната интеграция, избягване на социалния дъмпинг, подкрепа за МСП, подобряване на ефективността на ресурсите и намаляване на въздействието върху околната среда.

Подход

За да подкрепят професионалната интеграция, органите на Валония са разработили стандартни социални клаузи, които да бъдат включени в търговете, с които предприятията се ангажират да подкрепят възможностите за обучение на безработни лица при изпълнението на обществени поръчки за строителство. Клаузата е структурирана така, че да бъде гъвкава, което означава, че дружеството може да реши дали да осигури работни места за стажанти директно в рамките на своята работна сила или вместо това да възложи конкретната работа (например дърводелство, боядисване, разрушителни работи и др.) на подизпълнители — социални предприятия, в които най-малко 50 % от служителите са класифицирани като хора с увреждания или хора в неравностойно положение (например дълготрайно безработни лица). Резултатът е подход на партньорство за професионална интеграция между публичния купувач, дружествата, социалните предприятия и организациите за обучение. Органите на Валония също така са създали бюро за помощ, което да помага на публичните купувачи да включват клаузи в търговете и на дружествата да ги изпълняват. Няколко документа с насоки са на разположение също онлайн.

Резултати

До декември 2018 г. социални клаузи са включени в 442 договора (на обща стойност 400 милиона евро). В резултат на това са създадени 410 работни места за стажанти и са сключени 70 договора със социални предприятия подизпълнители. От 129 договора, съдържащи социални клаузи, 78 % са изпълнени изцяло, 9 % са изпълнени частично и 13 % не са изпълнени. От създадените работни места за стажанти 83 % са за професии, в които има недостиг на висококвалифицирани работници (включително електроинженерство, дърводелство и строителство). След обучението с 60 % от дългосрочните стажанти са сключени постоянни или срочни трудови договори (съответно 29 % и 31 %). И накрая, 30 социални предприятия подизпълнители са получили над 3,5 милиона евро за услуги, възложени за подизпълнение.

Извлечени поуки

Пет години след публикуването на първите договори със социални клаузи резултатите са положителни: оказва се, че обществените поръчки са добър инструмент за насърчаване на професионалното обучение и за изграждане на партньорство между дружествата и социалните предприятия. Сериозният политически ангажимент и участието в проекта на всички съответни заинтересовани страни са ключови фактори за успеха. В бъдеще органите на Валония ще положат повече усилия за опростяване на процедурите, за да се намали административната тежест, свързана с прилагането и наблюдението на социалните клаузи.

5.3. Договори за постигане на социални резултати

При традиционните договори плащането се извършва въз основа на извършването на специфична задача от страна на изпълнителя. Независимо дали дейността е доставка на офис консумативи, строеж на път или предоставяне на социални услуги, той получава плащане въз основа на това, че е извършил определената дейност. При много обществени поръчки обаче публичният купувач е по-заинтересован от резултата от дейността, отколкото от самата дейност. Това може да важи най-вече за поръчки със социално измерение. Ако например възлагате обществена поръчка на доставчици на услуги, при която те трябва да работят с бивши нарушители, може да имате интерес от намаляване на процента на повторно нарушение. В договор, съдържащ социални резултати, може да се определи целеви процент на повторно нарушение (по-малък от базовата стойност) и част от плащането по договора да се запази за успешното постигане на тази цел.

В Европа и в цял свят съществуват различни форми на „плащане при постигане на резултати“, които търпят развитие в отговор на необходимостта от по-голяма ефективност при доставките на услуги и от доказване на съотношението между качество и цена. Те понякога са обект на критики поради прекомерния риск, на който са изложени доставчиците на услуги, особено когато услугата се предоставя от малки предприятия, благотворителни организации или социални предприятия, които разполагат с ограничен капацитет за поемане на финансов риск. Поради тази причина са разработени няколко вида договори, съдържащи социални резултати, с които се намалява рискът за доставчиците на услуги. Единият вид включва плащане на премия на доставчика на услуги за постигнати социални резултати, които надхвърлят основните очаквания на публичния купувач, например когато са наети на работа по-голям брой безработни лица от очакваното. При тези видове договори е необходимо да се работи внимателно, за да се определят подходящите желани резултати, базовата линия и равнищата на допълнително плащане, но те могат да бъдат ефективен начин за стимулиране на ефективността. В успешните договори, съдържащи социални резултати, често е включено партньорство със социални предприятия и съвместно проектиране на услугите ⁽¹³⁷⁾.

Друг вид са облигациите за социално въздействие, наричани също облигации за въздействие в развиващи се държави, когато се използват в контекста на развиващите се държави. Облигациите за социално въздействие включват най-малко три страни: публичен купувач (поякога наричан „лице, което плаща за постигнати резултати“), доставчик на услуги и частен инвеститор (лице, което поема рискове). Публичният купувач установява област, която е подходяща за облигации за социално въздействие (такива са например кампаниите за обществено здраве, обучението, активните мерки на пазара на труда), и определя резултатите, които иска да бъдат постигнати (например брой наети хора в уязвимо положение или с увреждания, резултати в областта на здравеопазването, продължаване на обучението). Частният инвеститор осигурява капиталовото финансиране за заплащане на доставчика на услуги, а публичният купувач го възстановява на частния инвеститор само ако определените резултати са постигнати. Доставчикът на услуги доставя услугата и може да получи допълнително плащане въз основа на постигнати резултати. Ключов въпрос относно облигациите за социално въздействие е как да се оценяват резултатите и това понякога се извършва от независима трета страна. В зависимост от структурата на договорите и процеса на подбор на доставчика на услуги облигацията за социално въздействие може да бъде или да не бъде обхваната от директивите за обществените поръчки.

Използване на облигации за социално въздействие с цел подобряване на резултатите от обучението в Лисабон

Цел на обществената поръчка

През 2015 г. община Лисабон създава Академия по програмиране за младежи чрез прилагане на модела „облигация за социално въздействие“ (Junior Code Academy Social Impact Bond), чиято цел е да се намали броят на децата, повтарящи учебната година, или на децата, отпадащи от училище. Целта също така е да се генерират данни относно ефекта от компютърното програмиране върху когнитивните умения, включително резултатите на училищата и способността за решаване на проблеми, за да се формира публичната политика.

Подход

Дейността на академията е съсредоточена върху три държавни училища в Лисабон. Във всяко училище е избран по един клас, в който всяка седмица в продължение на една година се провеждат два учебни часа по компютърно програмиране. Освен това във всяко училище е създадена контролна група, спрямо която да се сравняват резултатите на децата от часовете по компютърно програмиране с резултатите им по предмети като португалски език, математика, логично мислене и решаване на проблеми. За да се намали рискът на този пилотен проект, градската управа на Лисабон сключва споразумение за облигация за социално въздействие с фондацията Calouste Gulbenkian, която осигурява предварително финансиране от 120 000 EUR, което да бъде възстановено от града, ако и когато проектът постигне договорените резултати (според оценка на независим оценител).

⁽¹³⁷⁾ За повече информация относно договарянето със социални резултати и облигациите за въздействие вж. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics>

Резултати

В края на пилотния проект е установено, че учениците, посещавали часовете по компютърно програмиране, са подобрили своите умения по математика и логическо мислене. Въпреки това не всички договорени показатели за облигациите за социално въздействие са постигнати и в резултат на това градската управа на Лисабон възстановява на фондацията Calouste Gulbenkian около 25 % от нейната първоначална инвестиция.

Извлечени поуки

Облигациите за социално въздействие може да се използват за намаляване на риска от финансиране на иновативен пилотен проект. Постигането на резултати обаче може да отнеме време и пилотните проекти следва да бъдат достатъчно продължителни, за да се даде възможност на инвеститорите да постигнат желаното въздействие. В този случай наблюдението показва, че с времето резултатите са се подобрили, което навежда на мисълта, че желаното въздействие е могло да се постигне, ако е имало повече време.

Източници: <http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf> and <https://maze-impact.com/report-sib-junior-code-academy/>

Непрекъснато се разработват иновативни подходи към възлагането и финансирането на обществени услуги и е полезно ползите и недостатъците, свързани с тях, да бъдат взети предвид на етапа на планирането. Гореописаните модели може да помогнат за стимулиране на постигането на социални резултати, насърчаването на засилено сътрудничество в рамките на публичния сектор и между неговите участници и други заинтересовани страни, включително социалните предприятия и гражданското общество, и осигуряването на нови ресурси чрез частно финансиране. Те обаче са свързани с разходи и рискове. Консултирането с други публични купувачи, които са използвали тези модели, може да Ви помогне да определите дали са подходящи за Вашите нужди.

Добра практика

- Обмислете дали Вашата поръчка следва да включва плащания, свързани с определени социални резултати, и работете с доставчици на услуги, за да определите подходящи цели, измервания и допълнителни условия на плащане.
- Уверете се, че Вашата схема е структурирана така, че пропорционално да достигне до всички целеви групи. Избягвайте ситуации, при които третирането на получатели, които имат по-лесни за разрешаване социални проблеми, може да възпрепятства от финансова гледна точка третирането на най-уязвимите групи.
- Ако рискът и липсата на капиталово финансиране ограничават Вашата способност да постигнете социално въздействие, може да разгледате облигациите за социално въздействие като начин за привличане на частни инвестиции.
- Преценете внимателно ползите и недостатъците, свързани с тези подходи, и когато е възможно, проведете разговори с други публични купувачи, които са прилагали подобни модели, преди да ги предприемете. Обмислете потенциалните положителни и отрицателни резултати, например като вземете предвид потенциално високите разходи за вложените ресурси, необходими за привеждането в действие на поръчки със социални резултати, както и облигациите за социално въздействие и тяхната разходна ефективност.

5.4. Наблюдение на спазването на клаузите

Прилагането на социалните клаузи може да представлява предизвикателство за изпълнителя, особено когато те са нови. Може да се окаже необходимо известно допълнително време и ресурси и от двете страни за управление на договора и е добре да се поддържа открита комуникация между страните, за да се спомогне за установяването и разрешаването на проблеми. Вашата поръчка следва също така да включва повече официални механизми за наблюдение на спазването на клаузите. Подходящите форми на наблюдение зависят от няколко фактора:

- характера на социалните клаузи, например дали са свързани с веригата на доставка или с крайните ползватели;
- опита и на двете страни в прилагането на тези клаузи;
- равнището на доверие и комуникация между страните;
- ресурсите и капацитета за ефективно наблюдение на спазването на клаузите; и
- наличието на подходящи трети страни, които да оказват съдействие при наблюдението.

Най-общо казано, съществуват четири форми на наблюдение на спазването на клаузите: от клиента, от изпълнителя, от клиента и изпълнителя, или от трета страна. В таблицата по-долу са обобщени ключовите елементи на всеки от тези четири подхода.

Вид наблюдение	Ключови елементи
Клиент	Публичният купувач е отговорен за наблюдението на спазването на социалните клаузи и може да прилага санкции за неспазване.
Изпълнител	Изпълнителят е отговорен за събирането и докладването на информация относно спазването от негова страна на социалните клаузи (лично докладване).
От клиента и изпълнителя	Изпълнителят е отговорен за събирането и докладването на информация, като публичният купувач преразглежда или проверява тази информация. Като алтернативна възможност изпълнителят може да е отговорен за наблюдението на някои аспекти, а публичният купувач да е отговорен за наблюдението на други.
Трета страна	Трета страна, например одитор или сертифициращ орган, е отговорна за наблюдението на спазването на социалните клаузи и представянето на доклади.

Независимо от избрания модел, за всяка поръчка е важно да се определи отговорността за наблюдението, да се определят дейностите (например въпросници, срещи, проверки, доклади, одити), които да бъдат извършвани, и тяхната честота, и да се уточнят мерките за разглеждане на въпроса на по-високо равнище и за посредничество, които ще се прилагат при възникване на проблеми. При определянето на механизми за наблюдение, които изискват докладване на информация от страна на оферента, вземете предвид характера, степента на подробност и вида доказателства, които ще са необходими за наблюдението на правилното изпълнение на поръчката. Следва да обмислите коя информация е наистина важна и пропорционална на характера и рисковете на поръчката, както и способността на Вашата организация за оценка и проверка на тази информация. Определянето на профилите на тези, които извършват наблюдението, чрез искане на съответни сертификати, доказващи техния експертен опит, би било полезно например за наблюдение на достъпността на дадена услуга. В раздел 5.6 са разгледани средствата за правна защита, които може да бъдат на разположение при нарушаване на социални клаузи. Воденето на точни записи на всички дейности по наблюдение е особено важно, за да се подпомогне използването на средства за правна защита.

Добра практика

- Предвидете необходимостта от допълнително време и ресурси за наблюдение на спазването на социалните клаузи.
- Комбинирането на неформална, открита комуникация с по-формално наблюдение може да бъде много ефективно.
- Въз основа на характера на социалните клаузи и на други фактори обмислете дали наблюдението от страна на клиента, изпълнителя, клиента и изпълнителя или от трета страна е най-подходящо за Вашата поръчка.
- Определете отговорността за наблюдението и посочете дейностите, честотата, мерките относно пренасочването и мерките относно посредничеството, които ще се прилагат изрично в рамките на поръчката.

5.5. Възлагане на подизпълнители

Възлагането на подизпълнители е част от много обществени поръчки и трябва да се взема предвид при изготвянето и прилагането на разпоредбите относно СОВОП. Съгласно директивите за обществените поръчки можете да поискате от оферента да посочи в офертата си дела от поръчката, за който възнамерява да използва подизпълнители, както и предлаганите подизпълнители⁽¹³⁸⁾. Освен това можете по собствена инициатива да проверите дали има основания за изключване на някого от известните подизпълнители или да бъдете задължени да го направите по силата на националното законодателство⁽¹³⁹⁾. Ако това е така, може да се наложи да поискате от оферентите да заменят тези подизпълнители.

⁽¹³⁸⁾ Член 71, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС, член 88, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС, член 42, параграф 2 от Директива 2014/23/ЕС.

⁽¹³⁹⁾ Член 71, параграф 5 от Директива 2014/24/ЕС, член 88, параграф 5 от Директива 2014/25/ЕС, член 42, параграф 3 от Директива 2014/23/ЕС.

Когато поръчката бъде възложена, следва да поискате от подизпълнителя да предостави името, данните за контакт и представителите на своите подизпълнители, когато те са известни към този момент. Ако има промени в тази информация или бъде определен нов подизпълнител, изпълнителя следва да бъде длъжен по договор да Ви уведоми. При обществени поръчки за строителство и за услуги, които се предоставят на съоръжение под прекия надзор на публичен купувач, тези изисквания за информация са задължителни съгласно директивите за обществените поръчки ⁽¹⁴⁰⁾. За други поръчки, като обществени поръчки за доставки, те са доброволни ⁽¹⁴¹⁾, но са силно препоръчителни за целите на СОВОП. Без основна информация относно самоличността и местоположението на подизпълнителите прилагането на социалните клаузи може да бъде много трудно. Тези изисквания за информация следва също да бъдат разширени, за да включват подизпълнителите на подизпълнителите и други лица по цялата верига на доставка.

Освен включването на информация относно самоличността на подизпълнителите Вашата поръчка следва също така да гарантира, че основните социални задължения, описани в директивите, се прилагат за тях. Това включва задължителните основания за изключване и основанията за изключване по преценка (например забрани за детски труд и трафик на хора; изисквания за плащане на данъци и социалноосигурителни вноски и др.) и задължението за спазване на приложимото екологично, социално и трудово право при изпълнението на поръчката, както е посочено в „социалната и екологичната клауза“ ⁽¹⁴²⁾ (вж. раздел 4.5). Както е обсъдено в раздел 5.2, в договорните условия следва да бъде предвидено изискване за текущо спазване на всички прилагани задължителни основания за изключване и всички основания за изключване по преценка. Следва да изисквате от всички подизпълнители да представят декларация за спазване от тяхна страна на основанията и да актуализирате тези декларации редовно.

Отговорността за нарушения на социалната и екологичната клауза може да бъде обща (или солидарна) между изпълнителя и подизпълнителите, когато това е предвидено в националното право. В основния договор може също така да бъде посочено, че социалните клаузи трябва да бъдат включени във всички договори за подизпълнение, но основният изпълнител носи пълната отговорност за гарантиране на съответствието по време на целия процес на производство или предоставяне. Имайте предвид, че „приложимите“ закони и колективни трудови договори, определени в социалната и екологичната клауза, ще се различават в зависимост от местоположението на подизпълнителя. Добре е да посочите кои закони се прилагат въз основа на информацията, с която разполагате, относно местоположението на всички подизпълнители.

Един от аспектите на възлагането на подизпълнители, който също има икономически и социални последици, е навременното плащане на подизпълнителите от страна на основния изпълнител. Забавянията при плащане на подизпълнителите може да доведат до опасни каскадни ефекти, които застрашават устойчивостта на цялата верига на доставка, тъй като забавянията при плащане ще се прехвърлят от един доставчик към друг. Можете да допринесете за предотвратяването на тези ефекти и да подпомогнете своевременното плащане. Можете да използвате договорните клаузи, например за да изисквате от основния изпълнител да докладва за своевременното плащане на неговите подизпълнители, особено ако те са МСП. Ако плащанията са забавени, основният изпълнител следва да докаже, че е платил мораторни лихви. Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС също така предвиждат възможността за преки плащания на подизпълнителя по негово искане ⁽¹⁴³⁾. Имайте предвид, че трябва да определите договореностите за този вид плащане в документацията за обществената поръчка.

Добра практика

- Водеге регистър на всички подизпълнители и на техните подизпълнители по Вашата поръчка; основният изпълнител следва да бъде отговорен за тяхното актуализиране, ако настъпят промени.
- Изисквайте от основния изпълнител да включи основните социални задължения във всички договори за подизпълнение, включително задължителните основания за изключване и основанията за изключване по преценка и спазването на приложимото право, както е определено в социалната и екологичната клауза.
- Ако подизпълнител наруши някое социално задължение, основният изпълнител трябва да го замени.
- Обмислете как най-добре да приложите общата или солидарната отговорност за нарушения на социалните задължения по договора, като същевременно спазвате изискванията на националното право.

⁽¹⁴⁰⁾ Член 71, параграф 5 от Директива 2014/24/ЕС, член 88, параграф 5 от Директива 2014/25/ЕС, член 42, параграф 3 от Директива 2014/23/ЕС.

⁽¹⁴¹⁾ Освен ако са направени задължителни съгласно националното право, както е предвидено в член 71, параграф 5 от Директива 2014/24/ЕС, член 88, параграф 5 от Директива 2014/25/ЕС.

⁽¹⁴²⁾ Член 18, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС, член 36, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС и член 30, параграф 3 от Директива 2014/23/ЕС.

⁽¹⁴³⁾ Член 71, параграф 3 от Директива 2014/24/ЕС, член 88, параграф 3 от Директива 2014/25/ЕС.

Обществени поръчки и права на човека — прилагане на комплексна проверка на подизпълнителите в Швеция

Цел на обществената поръчка

Управата на регион Стокхолм (преди това Съвет на лен Стокхолм) е пионер във включването на екологични и социални критерии в ИКТ от септември 2010 г. насам, когато за първи път сключва договор с Dell за доставка на настолни и преносими компютри за своите публични служители. През септември 2014 г. управата на региона подписва нов четиригодишен рамков договор за компютри на стойност 156 милиона шведски крони (17 милиона евро) с посредника Atea, който също предоставя компютри на Dell. Dell е подизпълнител по договора.

Подход

През ноември 2013 г. датската неправителствена организация DanWatch публикува доклад за нарушения на правата на човека и на изискванията за безопасност в четири предприятия за електроника в Китай, които доставят редица марки електронни уреди, включително Dell. В доклада са представени доказателства за тежки нарушения на правата на човека и на изискванията за безопасност, включващи: прекалено дълго работно време (до 74 часа на седмица); принудителен извънреден труд и възнаграждения под националната минимална заплата; и недостатъчно здравословни и безопасни условия на труд. Когато шведската мрежа за социално отговорно възлагане на обществени поръчки на съветите на леновете научава за доклада в началото на 2014 г., тя сключва договор с Dell и започва дългосрочен процес на взаимодействие, за да гарантира, че предприятията използват всичките си средства и капацитет да отстранят нарушенията на правата на човека и да предотвратят повторната им поява.

Резултати

За да се подобри комплексната проверка на Atea и подизпълнителят Dell да гарантира съответствие с кодекса на Съвета на лена относно трудовите стандарти във веригата на доставка, свързана със съответната поръчка, управата на регион Стокхолм добавя изброените по-долу четири условия за съответствие. Съгласно тези условия от изпълнителя, Atea, се изисква: да подобри установяването и намаляването на риска; да повиши прозрачността по веригата на доставка; да подобри качеството на социалния одит; и да разработи краткосрочен и дългосрочен план за постигане на съответствие. Шведските съвети на леновете са допринесли значително за комплексната проверка на правата на човека във веригата на доставка в световен план и са спомогнали за увеличаването на капацитета както на основния изпълнител, прекупвач на ИТ, така и на световна марка компютри да управляват техните вериги на доставка.

Извлечени поуки

Необходими са правно обвързващи клаузи за изпълнение на поръчката, за да може при неуспешно извършване на ефективна комплексна проверка на правата на човека да се търси отговорност от изпълнителите и подизпълнителите. Ефективността на клаузите може да се повиши чрез дългосрочен ангажимент между изпълнителя и подизпълнителя и чрез сътрудничество с други публични купувачи, за да се подобри тяхната способност за въздействие. Опитът на Стокхолм доказва, че посредниците и дистрибуторите са способни да извършват ефективна комплексна проверка и публичните купувачи следва да изградят вътрешен капацитет, за да могат да търсят отговорност от изпълнителите. Прозрачността е необходима стъпка към подобряване на комплексната проверка на правата на човека и публичните купувачи следва да се стремят самостоятелно да проверяват спазването на правата на човека и трудовите права, например чрез взаимодействие с работниците (което в този случай е улеснено чрез партньор – НПО).

Източник: Възлагане на обществени поръчки и комплексна проверка на правата на човека с цел спазване на стандартите за трудови права в предприятията за електроника: проучване на шведските съвети на леновете и корпорацията за компютърна техника Dell.

5.6. Справяне с проблеми

Дори при най-добре управляваната поръчка понякога може да възникнат проблеми по време на фазата на изпълнение. Когато тези проблеми са свързани с клаузите за СОВОП, е препоръчително да имате на разположение някои инструменти за тяхното решаване. Въпреки че точните правила относно договорните санкции и средствата за правна защита са различни в отделните юрисдикции, се прилагат сходни основни принципи. Като начало осигурете възможност за повдигане на въпроси пред изпълнителя, на които той да отговори в рамките на определен срок. Срокът може да бъде различен в зависимост от сериозността на проблема, например за доклад за незаконен труд, използван при поръчка, може да се изисква отговор в рамките на един или два дни, докато проблеми с онлайн база данни, която показва местоположенията на подизпълнителите, може да отнемат повече време. Когато не можете да предвидите предварително всеки възможен проблем, опитайте се да премислите основните потенциални сценарии и да изготвите съответни клаузи.

Ако проблемът не бъде разрешен в рамките на определения срок, той ще трябва да бъде пренасочен или към по-високо равнище на управление — към съвет, управляващ поръчката — или към обективна трета страна, като например медиатор. Неуспешното разрешаване на проблемите на това равнище може да доведе до конкретни санкции, например глоби, съкращаване на срока на договора или дори прекратяване. В директивите за обществените поръчки е предвидено изискване публичните купувачи да могат да прекратяват договор за поръчка, когато бъде установено, че по време на възлагането на поръчката е било налице едно от задължителните основания за изключване ⁽¹⁴⁴⁾. Можете да решите да разширите обхвата на това изискване така, че да включва нарушения на други социални клаузи, и да предвидите възможност поръчката да бъде възложена на друг квалифициран оферент или публичният купувач да се намеси и директно да управлява договорите за подизпълнение ⁽¹⁴⁵⁾. Тези клаузи не следва да Ви пречат до получите достъп до средствата за правна защита, които може да бъдат на разположение съгласно националното право.

Добра практика

- Договорите следва да съдържат няколко инструмента и процедури за справяне с проблеми при прилагането на социалните клаузи.
- Следва да включите клауза, която Ви позволява да прекратите договора, когато по време на възлагането на поръчката изпълнителят е бил обект на едно от задължителните условия за изключване.

Наредба на Градския съвет на Осло срещу детския труд (Норвегия)

Цел на обществената поръчка

От 1996 г. насам Наредбата на Градския съвет на Осло срещу детския труд е била използвала за ограничен брой договори, а през 2005 г. приложното ѝ поле е разширено, за да включва всички стандартни договори. Политиката е разработена от Градския съвет на Осло заедно с отдел „Корпоративни обществени поръчки“. Оттогава Градският съвет е приел нови насоки и договорни клаузи относно СОВОП, свързани по-специално с правата на човека и детския труд, известни като „Модела на Осло“.

Подход

Доставчиците трябва да гарантират, че всички доставени продукти са произведени в съответствие с Конвенцията за правата на детето и Конвенция 138 на МОТ относно минималната възраст за приемане на работа, както и с останалите конвенции на МОТ.

Резултати

Националните и местните органи в държавите производители са стимулирани да поемат активна роля в борбата с детския труд, като приложат Наредбата на Градския съвет срещу детския труд. Нарушение на разпоредбите срещу детския труд, което бъде установено по време на изпълнението на договора, ще се счита за сериозно нарушение на договора и може да доведе до прекратяването му.

Извлечени поуки

Съгласно предходните договорни клаузи градската администрация е издавала предупреждение за прекратяването на договор два пъти. В първия случай това е направено след одит на трета страна в производствен обект за работно облекло в Китай. Във втория случай предупреждението е отправено след одит на трета страна в централата на бивш доставчик на медицинско оборудване в Норвегия. И в двата случая обаче доставчиците са приложили корективни мерки, които са добре документирани и одобрени от администрацията. Никога не се е налагало договорът да бъде прекратен единствено поради нарушение на социалните договорни клаузи, свързани с глобалните вериги на доставка. Въпреки това социалните договорни клаузи позволяват на градската администрация да прекрати договор поради нарушение, свързано с детския труд или други основни норми в областта на основните права на труд и правата на човека, дори когато доставчиците приложат корективни мерки.

5.7. Извличане на поуки за бъдещи поръчки

За да направят СОВОП успешно, публичните купувачи трябва да се учат от своя опит и от опита на другите. Това може да стане само когато резултатите от СОВОП се документират и разпространяват, включително когато възникват проблеми. В настоящото ръководство са включени много примери, като всеки от тях съдържа извлечените поуки от страна на публичните купувачи. В рамките на Вашата организация обмислете как да събирате информацията относно прилагането на

⁽¹⁴⁴⁾ Член 73, буква б) от Директива 2014/24/ЕС, член 90, буква б) от Директива 2014/25/ЕС, член 44, буква б) от Директива 2014/23/ЕС.

⁽¹⁴⁵⁾ Възлагането на поръчката на друг квалифициран оферент или намесата на публичния купувач и директното управление от негова страна на договорите за подизпълнение са промени в договора, които трябва да отговарят на условията, определени в правилата относно изменението на договорите (член 72, параграф 1, буква г) от Директива 2014/24/ЕС, член 89, параграф 1, буква г) от Директива 2014/25/ЕС, член 43, параграф 1, буква г) от Директива 2014/23/ЕС).

мерки в областта на СОВОП и как те могат да бъдат споделяни. Някои от възможностите са да организирате събития с други купувачи и доставчици, да участвате в национални и европейски мрежи и проекти или да публикувате доклади или проучвания на случаи. Също така може да поискате обратна информация от ползвателите и спруженията на ползвателите, за да научите повече за това как поръчката отговаря на техните нужди като цяло и дали предприетите мерки за тяхното удовлетворяване са ефективни. Освен че са от полза за останалите, тези дейности насърчават резултатите от усилията, които полагате в рамките на Вашата организация, и помагат за изграждане на разбиране относно успехите и провалите. Когато е възможно, следва активно да включвате изпълнителя в тези усилия, за да може неговата роля в постигането на СОВОП да бъде призната.

Извършване на одит на доставчици на услуги по почистване за спазване на социалните критерии в Каталония (Испания)

Цели на обществената поръчка

През 2018 г. регионалното правителство на Каталония възлага поръчка по рамково споразумение за услуги по почистване на всички сгради, помещения и съоръжения на стойност 75 милиона евро. Тръжната процедура включва социални и екологични критерии и клаузи. За да увеличи достъпа до тръжната процедура за МСП и социалните предприятия, регионалното правителство на Каталония разделя поръчката на девет обособени позиции, като едната обособена позиция е запазена за специализирани бюра по труда и дружества, улесняващи реинтеграцията, които могат да подават оферти и за останалите обособени позиции.

Подход

След обширен процес на взаимодействие с пазара регионалното правителство на Каталония определя редица социални критерии в тръжната процедура, включително аспекти, свързани със здравословните и безопасните условия на труд, мерки за постигане на равенство между половете, мерки за съчетаване на личния и семейния живот с професионалния живот, процедура за справяне с инциденти и ограничения върху опасните вещества в текстилните униформи. Оферентите са приканени да представят план за наблюдение, за да се гарантира, че могат да спазват изискванията за устойчивост.

Резултати

От всички 39 дружества, допуснати до рамковото споразумение, на 16 дружества (т.е. всички дружества, сключили договори, които се изпълняват понастоящем) е извършен одит за съответствие със социалните критерии. Одиторският екип, състоящ се от технически персонал от генерална дирекция „Колективни трудови правоотношения и качество на работа“ (Министерство на труда, социалната политика и семейните въпроси), анализира становищата и мненията на служителите, ведомостите за заплатите, трудовите договори и регистрите за работното време, за да провери изпълнението на критериите. Установени са някои случаи на неспазване на критериите и регионалното правителство на Каталония е имало възможност да работи с доставчиците за подобряване на социалните резултати от услугите. Резултатите от този одит, заедно с нов кръг на пазарна консултация, са залегнали в основата на следващата рамка, която ще функционира между януари 2018 г. и януари 2020 г.

Извлечени поуки

Всеобхватното проучване на пазара и предварителните консултации с пазара следва да бъдат приоритет. Ако бъдат включени социални и екологични клаузи, е необходимо изпълнителят да бъде предупреден предварително, за да се гарантира, че те са осъществими, и да се изготви план за наблюдение със съответния персонал и икономически ресурси за изпълнението му. Освен това в договора за поръчката следва да бъдат включени подходящи санкции за неизпълнение.

Чрез оценяването на СОВОП, независимо дали официално или не, се създава базова линия за бъдещи договори. С течение на времето следва да можете да увеличавате равнището на амбиция и да се радвате на вдъхновяващи резултати.

Добра практика

- Документирайте резултатите от СОВОП и използвайте тази информация, за да формирате базова линия и постепенно да увеличавате равнището на амбиция в рамките на Вашата организация.
- Резултатите от СОВОП може да предоставят ценна информация за други организации дори ако не сте постигнали всички Ваши цели. Споделянето на Вашия подход и резултати чрез събития, проучванията на случаи и социалните медии помага да се изгради признание, разбиране и възприемане на СОВОП.

ISSN 1977-0855 (електронно издание)

ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации
на Европейския съюз
L-2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG