

Sociálny aspekt vo vybraných verejných zákazkách

Abstrakt

Sociálny aspekt verejného obstarávania môže priniesť pozitívne zmeny pre zraniteľné skupiny, avšak jeho použitie nie je povinné a ani primerané veľkosti cieľovej skupiny. Dokument sa zaoberá témou verejného obstarávania a sociálnym aspektom vo verejných zákazkách za obdobie od januára do decembra 2018.

Úvod

Jednou z možností, ako zvýšiť podporu zamestnanosti znevýhodnených skupín, je použitie sociálneho aspektu pri verejnom obstarávaní. Takto môžu získať zamestnanie skupiny, ktoré sú na trhu práce v znevýhodnenej situácii, ako napríklad zdravotne postihnutí, dlhodobo nezamestnaní, Rómovia z marginalizovaných komunít alebo tiež starší obyvatelia, ktorí sú tesne pred dôchodkom. Sociálny aspekt tak pre mnohých znamenal pozitívnu víziu, a to hlavne v prípade čerpania verejných finančných zdrojov. Výsledkom použitia sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní by malo byť zlepšenie sociálneho postavenia marginalizovanej alebo inak sociálne vylúčenej alebo znevýhodnenej časti obyvateľstva v rámci daného regiónu/oblasti, taktiež zvýšenie pracovných príležitostí v mieste realizácie zákazky, ako aj začleňovanie do spoločnosti tých obyvateľov lokality, ktorí sú dlhodobo sociálne vylúčení alebo sociálnym vylúčením ohrození. Ďalším pozitívnym prínosom by malo byť predchádzanie nekalej súťaži pri nelegálnom zamestnávaní a motivácia k legálnemu zamestnávaniu. Toto možno považovať za pozitíva v prípade sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní. Avšak, je nutné konštatovať aj to, že zámer sa nie celkom podaril pretaviť do praxe.

Charakteristika verejného obstarávania a sociálneho aspektu

V novembri 2018 bol opäť novelizovaný zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní s účinnosťou od 1. januára 2019. Ide o pätnástu novelizáciu od roku 2015. Novela má podľa predkladateľov zefektívniť a zjednodušiť jednotlivé postupy verejného obstarávania, pričom však v oblasti sociálneho verejného obstarávania zmeny nenastali. Verejné obstarávanie je

súhrn pravidiel a postupov pri nakladaní s verejnými prostriedkami, ktorými sa zadávajú zákazky, koncesie a súťaže návrhov.¹ Cieľom verejného obstarávania by malo byť úsporné nakladanie s prostriedkami zo štátneho rozpočtu, čo sa však vzhľadom na použitie sociálneho aspektu ako efektívne nejaví.

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

Podľa logickej štruktúry procesu verejného obstarávania existujú aspoň štyri základné prístupy k sociálnym otázkam, ktorými sa zaoberá verejné obstarávanie. Prvý prístup sa uplatňuje, keď sa verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ rozhodne začleniť sociálne aspekty do samotného predmetu zákazky, resp. technickej špecifikácie, ktoré musí uchádzač splniť spôsobom zahŕňajúcim tento sociálny aspekt. Príkladom je špecifikovanie, že počítačové vybavenie musí spĺňať určité kritériá zjednodušenia prístupu. Technická špecifikácia musí súvisieť s predmetom zákazky. Požiadavky, ktoré so samotným produktom alebo službou nesúvisia, ako napríklad požiadavky týkajúce sa spôsobu riadenia záväzku, nepredstavujú technickú špecifikáciu v zmysle uvedenom v smerniciach EÚ pre oblasť verejného obstarávania. Požiadavky týkajúce sa napríklad nábora zamestnancov z určitých skupín (osoby so zdravotným postihnutím, ženy atď.) sa preto za technickú špecifikáciu nepovažujú. Za technickú špecifikáciu v zmysle uvedenom v smerniciach pre oblasť verejného obstarávania nemožno považovať ani označenie týkajúce sa sociálnej spôsobilosti záväzku. Verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ môže mať záujem kúpiť tovary, ktoré prispievajú k udržateľnému rozvoju (ďalej označované ako tovary etického obchodovania). V takom prípade možno vhodné hľadisko zohľadniť v technickej špecifikácii predmetu zákazky, ale nemožno požadovať, aby produkty niesli špecifické označenie etického obchodovania alebo certifikácie, pretože by to obmedzovalo prístup k zákazkám pre produkty, ktoré nie sú certifikované, ale spĺňajú podobné normy udržateľného obchodovania. Je to všeobecná zásada, ktorá platí nielen v prípade označení etického obchodovania, ale v prípade všetkých označení, ktoré vyžadujú predchádzajúcu certifikáciu hospodárskych subjektov alebo ich

¹ § 2 odst. 1 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní

produktov. Požiadavky udržateľnosti možno zahrnúť do technickej špecifikácie verejného zadávacieho konania pod podmienkou, že toto kritérium bude súvisieť s predmetom danej zákazky a že sa zabezpečí dodržiavanie ďalších relevantných predpisov EÚ týkajúcich sa verejného obstarávania a zásad rovnakého zaobchádzania a transparentnosti. V prípade druhého prístupu nemá hospodársky subjekt za určitých podmienok možnosť zúčastniť sa procesu verejného obstarávania, ak mu bola uložená sankcia za porušenie povinností v oblasti sociálneho práva.

Tretí prístup sa snaží uchádzačov presvedčiť, aby sa zaviazali k určitým sociálnym normám, a ich úspechy zohľadňuje pri zadávaní zákazky. Jednou z podôb, aké tento prístup môže mať v praxi, je zohľadnenie určitých sociálnych otázok v kritériu zadávania zákazky verejným orgánom. Štvrtý prístup sa zameriava na štádium po zadaní zákazky. Vyžaduje, aby po zadaní zákazky subjekt, ktorému bola zákazka zadaná, dodržiaval pri jej plnení konkrétne sociálne požiadavky obsiahnuté v zmluvných podmienkach, ktoré mu boli vopred známe. Zmluvné podmienky vo všeobecnosti predstavujú najvhodnejšie štádium na začlenenie sociálneho aspektu súvisiaceho so zamestnaním a pracovnými podmienkami pracovníkov, ktorí sa zúčastňujú na plnení zákazky. Začlenenie sociálnych požiadaviek do zmluvných podmienok by v praxi malo byť vyvážené možnosťou monitorovať dodržiavanie týchto požiadaviek počas plnenia zmluvy s cieľom nepridávať dodatočné požiadavky, ak ich nemožno účinne monitorovať. Ide o monitorovanie riadenia zákazky a dodržiavania zmluvných podmienok.²

Kritériá na vyhodnotenie ponúk

V § 44 odst. 4 zákona o verejnom obstarávaní sa píše, že najlepší pomer ceny a kvality sa posúdi na základe ceny alebo nákladov a ďalších kritérií, ktoré zahŕňajú kvalitatívne, environmentálne alebo sociálne hľadiská súvisiace s predmetom zákazky, a ktorými sú najmä kvalita vrátane technického prínosu, estetické a funkčné vlastnosti, prístupnosť, riešenia vhodné pre všetkých používateľov, sociálne, environmentálne a inovačné charakteristické znaky, obchodovanie a jeho podmienky, organizácia, kvalifikácia a skúsenosti zamestnancov určených na plnenie zmluvy alebo koncesnej zmluvy, ak kvalita týchto zamestnancov môže mať významný vplyv na úroveň plnenia, záručný servis, pozáručný servis, technická pomoc,

² Sociálne aspekty vo verejnom obstarávaní – všeobecné metodické usmernenie. Dostupné na: <http://www.vssr.sk/odborny-clanok/socialne-aspekty-vo-verejnom-obstaravani-vseobecne-metodicke-usbmerenie.htm>

dodacie podmienky, ako je dátum dodania, spôsob dodania, lehota dodania alebo termín ukončenia, ak ide o zákazku v oblasti obrany a bezpečnosti aj bezpečnosť dodávky, interoperabilita a prevádzkové charakteristiky. Predložené ponuky vyhodnocuje verejný obstarávateľ podľa § 44 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní na základe najlepšieho pomeru ceny a kvality, nákladov použitím prístupu nákladovej efektívnosti, najmä nákladov počas životného cyklu alebo najnižšej ceny. Zákon o verejnom obstarávaní ďalej stanovuje, že verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ je povinný určiť aj pravidlá uplatnenia kritérií, ktorými zabezpečí kvalitatívne rozlíšenie splnenia jednotlivých kritérií. Pravidlá uplatnenia kritérií musia byť nediskriminačné a musia podporovať čestnú hospodársku súťaž. Zákon o verejnom obstarávaní umožňuje pri uplatnení kritéria na základe najlepšieho pomeru ceny a kvality stanoviť aj sociálne hľadiská.

Úrad pre verejné obstarávanie upozorňuje, že je nevyhnutné stanoviť jednotlivé kritériá na hodnotenie ponúk, ako aj ich váhovosť, v súlade s princípom hospodárnosti a efektívnosti. Princíp hospodárnosti a efektívnosti je pritom potrebné vykladať ako princíp zabezpečujúci dosiahnutie výberu takého uchádzača, ktorý za vynaložené verejné finančné prostriedky poskytne najlepšie plnenie. Úrad v súvislosti s kritériami na vyhodnotenie ponúk zdôrazňuje, že kritériá, ktoré verejný obstarávateľ použije na vyhodnotenie ponúk, sú v podobe, v ktorej boli vyhodnocované, náležitosťami zmluvy, koncesnej zmluvy a rámcovej dohody, ktorá je výsledkom verejného obstarávania. V súlade s predmetným ustanovením zákona o verejnom obstarávaní nie je, ak kritériá na vyhodnotenie ponúk nie sú adekvátnym spôsobom premietnuté do zmluvy, ktorá má byť výsledkom verejného obstarávania. Ak samotný predmet zákazky súvisí s podporou sociálnej politiky, môže verejný obstarávateľ využiť kritérium na vyhodnotenie ponúk so sociálnym aspektom, napr. podiel osôb so zdravotným postihnutím, resp. podiel znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie.³

Ako vidno, využitie sociálnych aspektov vo verejnom obstarávaní je z pohľadu obstarávateľa zložitá, administratívne náročná a nejasná. Verejným obstarávateľom, najmä malým, chýba jednoduchý zrozumiteľný postup, ktorým by vedeli primerane zapojiť členov cieľov skupiny do jednotlivých zákaziek. [Inkluzívny trh tieto podmienky](#) spĺňa.

³ Úrad pre verejné obstarávanie: Sociálne aspekty vo verejnom obstarávaní, 2017. Dostupné na: <https://www.uvo.gov.sk/legislativametodika-dohlad/zodpovedne-verejne-obstaravanie/materialy-na-stiahnutie-5d5.html>

Sociálny aspekt vo vybraných verejných zákazkách

Dôležitým faktom ostáva, že sociálne verejné obstarávanie je dobrovoľný nástroj sociálnej politiky, čo znamená, že verejní obstarávatelia si môžu určiť mieru jeho uplatnenia. Z toho vyplýva, že aj údaj o použití sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní nie je povinný údaj. Toto nám potvrdil aj Úrad pre verejné obstarávanie: „*Na základe uvedeného Vám úrad uvádza, že nakoľko informácia o použití sociálneho aspektu nie je v súčasnosti povinný údaj uvádzaný v oznámeniach používaných vo verejnom obstarávaní, úrad nemá k dispozícii informácie o presných počtoch takýchto verejných obstarávaní.*“⁴ Ďalej nám úrad poskytol údaje, z ktorých vyplýva, že v roku 2018 bol sociálny aspekt použitý pri 197 zákazkách, kde verejný obstarávateľ v doplňujúcich informáciách uviedol, že v rámci predmetného verejného obstarávania boli zohľadnené sociálne aspekty.

Opýtali sme sa taktiež, či bol sociálny aspekt uplatnený pri verejnom obstarávaní na opravu plotu budovy úradu vlády. Podľa zaslaného stanoviska Úrad vlády SR uvádza, že ako verejný obstarávateľ podľa § 7 odst. 1 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nepristúpil k uplatňovaniu sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní s názvom Obnova poškodenej povrchovej úpravy a farebnosti oplotenia ÚV SR. Verejný obstarávateľ pristupoval k realizácii predmetného verejného obstarávania v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní, ako aj ostatnými zákonmi SR. Zo zákona o verejnom obstarávaní nevyplýva povinnosť uplatňovania sociálnych aspektov pri realizácii verejného obstarávania verejnými obstarávateľmi, obstarávateľmi alebo osobami podľa § 8. Všeobecné metodické usmernenie č. 8 – 2016 vydané Úradom pre verejné obstarávanie, ktoré sa zoberá sociálnymi aspektmi vo verejnom obstarávaní, neukladá verejnému obstarávateľovi, obstarávateľovi ani osobe podľa § 8 povinnosť uplatňovať sociálne aspekty vo verejnom obstarávaní. A keďže teda sociálny aspekt vo verejnom obstarávaní nie je povinný, nie sú ani štátne inštitúcie povinné ho zohľadniť pri verejnom obstarávaní. Motivácia k tomu, prečo sa sociálny aspekt vo verejnom obstarávaní používa len minimálne, môže spočívať v tom, že sa verejné inštitúcie snažia obstaráť odborné služby a zároveň čo najefektívnejšie použiť verejné prostriedky. Obzvlášť, ak ide o krátkodobé pracovné výkony, pri ktorých by nebol dostatočný priestor na začleňovací proces dlhodobo nezamestnaných.

⁴ Úrad pre verejné obstarávanie: Odpoveď na žiadosť o sprístupnenie informácií zo dňa 3. 5. 2019.

Obrátili sme sa so žiadosťou o poskytnutie informácií aj na jednotlivé úrady práce, ako aj Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, ako sa u nich uplatňoval sociálny aspekt pri obstarávaní upratovacích služieb. Podľa poskytnutých údajov upratovacie služby na väčšine z úradov práce zabezpečujú spoločnosti PRIMA INVEST, ATALIAN SK, BB Komes – Export – Import, IPS Cleaning, Sehos Plus. Úrady sú s výkonom spoločností vo väčšine prípadov spokojné, avšak nájdu sa aj prípady nespokojnosti. Napríklad Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny v Nových Zámkoch priznáva, že kvalita poskytovaných upratovacích služieb nezodpovedá požiadavkám úradu, nie sú práce vykonávané podľa zmluvy, nie je dostatočný počet personálu a z týchto dôvodov nie sú spokojní s vykonávaním upratovacích služieb. Podobne Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny v Kežmarku priznáva, že sú veľké nedostatky v upratovaní. Zlyháva ľudský faktor – nedôslednosť upratovania a čas vykonávania upratovania. Po upozornení na nespokojnosť s upratovaním nastáva výmena upratovačiek. Ďalšie úrady nespokojné s vykonávaním upratovacej činnosti sú v Bardejove a v Novom meste nad Váhom.⁵

Verejné obstarávanie pre Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny na zabezpečenie upratovacích služieb zabezpečovalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a v podkladoch zákazky podmienka zamestnania dlhodobo nezamestnaných, resp. znevýhodnených osôb nebola uvedená, uvádza sa v stanovisku z Veľkého Krtíša, kde zabezpečuje upratovanie firma PRIMA INVEST spol. s r. o.⁶ V podobnom znení sme obdržali odpoveď aj z Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny.⁷ Avšak v prípade uzatvorenia zmluvy so spoločnosťou PRIMA INVEST spol. s r. o. v Žiline,⁸ ako aj so spoločnosťou ATALIAN SK s. r. o. v Prešove⁹ je súčasťou zmluvy aj ustanovenie 7.10 – špecifická povinnosť poskytovateľa, kde sa poskytovateľ služby zaväzuje zamestnať min. 2 % z celkového počtu zamestnancov, ktorí sa budú podieľať na poskytovaní služieb, z radov nezamestnaných, ktorí sú registrovaní na príslušných úradoch v evidencii uchádzačov o zamestnanie. Nesplnenie tejto povinnosti sa bude považovať za porušenie zmluvných povinností poskytovateľom. Z poskytnutých informácií je teda možné predpokladať, že podmienka bola stanovená všeobecne pre všetkých nezamestnaných a netýkala sa len dlhodobo nezamestnaných alebo inak znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie.

⁵ Z odpovedí na žiadosti o poskytnutie informácií.

⁶ Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, Veľký Krtíš: Odpoveď na žiadosť o informácie zo dňa 14. 11. 2019.

⁷ Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Bratislava: Odpoveď na žiadosť o informácie zo dňa 11. 11. 2019.

⁸ Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, Žilina: Odpoveď na žiadosť o informácie zo dňa 4. 11. 2019.

⁹ Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, Prešov: Odpoveď na žiadosť o informácie zo dňa 6. 11. 2019.

Podľa vyjadrenia Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny sociálny aspekt sa uplatňuje najmä podporou zamestnanosti, resp. pri zákazkách sú oslovované lokálne spoločnosti, čo tiež nepriamo podporuje zamestnanosť. V prípade upratovacích služieb však vykonáva upratovanie v 47 úradoch po celom Slovensku len päť spoločností.

| | | |
|-----------------|-------------------|---------|
| Bardejov | Piešťany | ATALIAN |
| Dunajská Streda | Považská Bystrica | ATALIAN |
| Galanta | Prešov | ATALIAN |
| Humenné | Revúca | ATALIAN |
| Kežmarok | Rimavská Sobota | ATALIAN |
| Komárno | Rožňava | ATALIAN |
| Košice | Senica | ATALIAN |
| Levice | Spišská Nová Ves | ATALIAN |
| Lučenec | Stropkov | ATALIAN |
| Michalovce | Topoľčany | ATALIAN |
| Námestovo | Trebišov | ATALIAN |
| Nitra | Trenčín | ATALIAN |
| Nové Zámky | Trnava | ATALIAN |
| Partizánske | Vranov nad Topľou | ATALIAN |
| Spolu: | 28 úradov | |

| | | |
|-------------------|--|--------------|
| Banská Bystrica | Prievidza | PRIMA INVEST |
| Banská Štiavnica | Ružomberok | PRIMA INVEST |
| Brezno | Stará Ľubovňa | PRIMA INVEST |
| Čadca | Veľký Krtíš | PRIMA INVEST |
| Dolný Kubín | Zvolen | PRIMA INVEST |
| Liptovský Mikuláš | Žilina | PRIMA INVEST |
| Martin | Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny | PRIMA INVEST |
| Poprad | | PRIMA INVEST |
| Spolu: | 15 úradov | |

| | | |
|----------------------|---------|------------|
| Nové Mesto nad Váhom | Pezinok | SEHOS PLUS |
| Spolu: | 2 úrady | |

| | |
|------------|----------------------------|
| Bratislava | BB Komes - Export - Import |
|------------|----------------------------|

| | |
|---------|--------------|
| Malacky | IPS CLEANING |
|---------|--------------|

Ďalej ústredie uvádza, že sociálny aspekt bol do konca októbra 2019 použitý pri asi 160 zákazkách. Pri zabezpečovaní strážnej a bezpečnostnej služby pre úrady práce, sociálnych vecí a rodiny bol jedným z kritérií na vyhodnotenie ponúk aj počet uchádzačov o zamestnanie, ktoré dodávateľ zamestná. Musí ísť o osobu evidovanú na úrade práce, sociálnych vecí a rodiny. Pri ostatných zákazkách boli oslovované v rámci verejného obstarávania lokálne spoločnosti.¹⁰

Záver

Z uvedených údajov je možné konštatovať, že sociálny aspekt je síce veľmi inovatívny prístup vo verejnom obstarávaní a naozaj môže priniesť pozitívne zmeny pre zraniteľné skupiny, avšak jeho použitie nie je povinné. Taktiež jeho uplatňovanie v praxi má isté špecifiká a obmedzenia, a napríklad limit 2 % zamestnancov z cieľovej skupiny pri realizácii upratovania považujeme za neprimerane nízky.

Odporúčania

1. zaviesť komunitné služby. Komunitné služby môžu efektívnejším spôsobom reagovať na potreby pracovného trhu, a teda aj obstaráť pracovné sily pre konkrétne potreby danej lokality.
2. zavedenie [inkluzívneho trhu](#) ako štandardu využívania sociálnych aspektov verejného obstarávania.



Tento článok je súčasťou projektu Politiky zamestnanosti realizovaného Inštitútom zamestnanosti. Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu v rámci OP EVS .

Aktivita: Zapájanie do trhu práce, december 2019

Merateľný ukazovateľ: P0587

¹⁰ Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Bratislava: Odpoveď na žiadosť o informácie zo dňa 11. 11. 2019.

Súvis s projektom: Táto analýza súvisí s aktivitou 2. Sociálny aspekt vo verejných zákazkách úzko súvisí so zlepšením zapájania sa do zamestnanosti osôb najviac vzdialených od trhu práce. Predpokladom pre zapojenie sa do trhu práce je vytvorenie systému aj pre nízkokvalifikovaných a ťažko zamestnateľných osôb.