



Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Potencial javnega naročanja za podjetja socialne ekonomije
(mnenje na lastno pobudo)

(C/2025/100)

Poročevalec: **Ferdinand WYCKMANS**

Soporočevalec: **Alain COHEUR**

Svetovalka	Pascale ZOETAERT (za poročevalca)
Sklep plenarne skupščine	18. 1. 2024
Pravna podlaga	člen 52(2) Poslovnika
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	1. 10. 2024
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	23. 10. 2024
Plenarno zasedanje št.	591
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	237/1/4

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja Lettovo poročilo, ki poziva k pospežitvi ukrepov iz akcijskega načrta Evropske komisije za socialno gospodarstvo in k temu, da se to gospodarstvo podpre predvsem s strateškimi javnimi naročili.

1.2 EESO želi spomniti, da je dostop do javnih naročil ključen za subjekte socialnega gospodarstva, in opozarja na pomen oblikovanja inovativnih meril z dejansko in netržno vrednostjo, kot so skupne dobrine, socialna (kakovostno zaposlovanje, integracija in vključevanje ranljivih oseb) in ekološka dodana vrednost (okoljski vpliv) ter geografska bližina.

1.3 EESO spodbuja pobude, kot sta *Buying for social impact* in *We Buy Social EU*, ki poleg izmenjave znanja krepijo medsebojno razumevanje med javnimi organi ter akterji socialnega in lokalnega gospodarstva, in poziva k izvajanju načrta za socialno ekonomijo v EU iz Liègea.

1.4 EESO poziva države članice in različne ravni upravljanja, naj izvajajo vse ukrepe in dejavnosti iz priporočila o okvirnih pogojih za socialno gospodarstvo, da bi subjektom socialnega gospodarstva pomagale pri dostopu do trga javnih naročil, na primer z uporabo sorazmernih meril za sodelovanje ali razdelitvijo pogodb na sklope.

1.5 EESO poziva Komisijo, naj na evropski ravni čim prej začne izvajati strateški akcijski načrt za javna naročila, ki ga je nedavno zahteval Svet, in naj razvije sistem za spremljanje uvajanja teh ukrepov, da bo načrt učinkovitejši.

1.6 Glede na obdobje stalnih kriz in vrsto strategij o socialnih in okoljskih zadevah, ki jih je EU sprejela od leta 2014, EESO poziva k obsežni oceni in reviziji evropskega okvira za javna naročila v novem zakonodajnem obdobju.

1.7 EESO poziva javne naročnike v EU, naj bolje izkoristijo predhodno preverjanje trga, pridržana javna naročila in razdelitev na sklope.

1.8 EESO poziva Komisijo, naj na vstopni točki EU za socialno gospodarstvo vzpostavi poseben razdelek o družbeno odgovornem javnem naročanju, da bi spodbudila izmenjavo znanja in primerov dobre prakse.

2. Ugotovitve

2.1 EESO želi s pripravo tega mnenja na lastno pobudo opozoriti na potencial javnih naročil za subjekte socialnega gospodarstva. Enrico Letta je v svojem nedavnem poročilu o enotnem trgu z naslovom *Much more than a market* ⁽¹⁾ izpostavil, da so podjetja socialnega gospodarstva ključna za spodbujanje bližine in trajnostnega razvoja ozemelj, saj v samem bistvu predstavljajo na človeka osredotočeno gospodarstvo, ki je globoko zakoreninjeno v lokalnih skupnostih. Tesne povezave z regijami, ki jih oskrbujejo, jim omogočajo edinstveno razumevanje lokalnih potreb ter spodbujajo inovacije v socialnih in okoljskih praksah, ki so povezane s cilji teritorialnega razvoja. Ta lokalna ukoreninjenost izboljšuje družbeno strukturo skupnosti, spodbuja odporne in trajnostne teritorialne ekosisteme ter zagotavlja, da sta rast in napredek, ki ju spodbuja socialno gospodarstvo, vključujoča in koristna za vse.

2.2 Letta za uresničitev polnega potenciala socialnega gospodarstva v poročilu navaja različne ukrepe za lajšanje dostopa akterjev socialnega gospodarstva do finančnih virov. Med temi ukrepi javna naročila opredeljuje kot močno orodje za podporo subjektom socialnega gospodarstva. EESO izraža zadovoljstvo, da Lettovo poročilo poziva k pospešitvi ukrepov iz akcijskega načrta Komisije za socialno gospodarstvo in k temu, da se to gospodarstvo podpre predvsem s strateškimi javnimi naročili.

2.3 Približno 250 000 javnih organov za javna naročila porabi 15 000 milijard EUR, kar znaša več kot 14 % letnega BDP Evropske unije. ⁽²⁾

2.4 Iz nedavnega poročila z naslovom *The social impact of public procurement – Can the EU do more?* ⁽³⁾ izhaja, da večina javnih naročnikov v državah članicah javna naročila, ki presegajo pragove EU, še vedno oddaja izključno na podlagi najnižje cene ali stroškov. To pomeni, da merila kakovosti ter socialni, okoljski in inovacijski vidiki niso vključeni v razpisno dokumentacijo.

2.5 Standard ISO 20400 ⁽⁴⁾ o trajnostnem javnem naročanju navaja, da je javno naročanje učinkovito orodje za organizacije, ki želijo delovati odgovorno in prispevati k doseganju ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov. Organizacije lahko z vključevanjem družbene odgovornosti v nabavne politike in prakse, vključno z dobavnimi verigami, obvladujejo tveganja (in priložnosti) za odgovoren okoljski, družbeni in gospodarski razvoj.

3. Navdihujoče pobude

3.1 Leta 2020 je bilo v okviru evropskega projekta *Buying for Social Impact* ⁽⁵⁾ opredeljenih pet izzivov, ki ovirajo sprejetje socialnih klavzul v javnem naročanju:

- razlike pri prenosu direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁶⁾ v nacionalno zakonodajo;
- nepoznavanje novih določb direktive med javnimi organi, pristojnimi za oddajo javnih naročil;
- težave pri izvajanju socialnih vidikov direktive;

⁽¹⁾ Letta, E., *Much More than a Market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all citizens* (Mnogo več kot le trg – hitrost, varnost, solidarnost – krepitev enotnega trga za trajnostno prihodnost in blaginjo vseh državljanov EU), april 2024.

⁽²⁾ Varga, E., *How Public Procurement Can Spur the Social Economy* (Kako lahko javno naročanje spodbudi socialno gospodarstvo), Stanford Social Innovation Review, 5. 5. 2021.

⁽³⁾ Evropski parlament, Generalni direktorat za notranjo politiko Unije, Caimi, V., Sansonetti, S., *The social impact of public procurement. Can the EU do more?* (Družbeni učinek javnega naročanja – Ali lahko EU stori več?), 2023.

⁽⁴⁾ ISO 20400:2017, *Sustainable procurement – Guidance* (Odgovorna javna naročila – smernice).

⁽⁵⁾ Evropska komisija, Izvajalska agencija za mala in srednja podjetja, *Buying for Social Impact* (Nakupovanje za socialni učinek), Urad za publikacije, 2020.

⁽⁶⁾ Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 65).

- preslabo razvit ekosistem socialnega gospodarstva (neobstoj posebnih pravnih okvirov za socialno gospodarstvo in pomanjkanje zmogljivosti subjektov socialnega gospodarstva za sodelovanje na razpisih);
- premajhna ozaveščenost javnega sektorja o socialnem gospodarstvu, kar je deloma posledica pomanjkanja znanja javnih naročnikov, odgovornih za pripravo razpisnih zahtev, o posebnostih subjektov socialnega gospodarstva.

3.2 Komisija v akcijskem načrtu za socialno gospodarstvo ⁽⁷⁾ poudarja, da so bile s „prenovo pravil EU o javnem naročanju iz leta 2014 ⁽⁸⁾ [...] za javne organe na vseh ravneh ustvarjene številne priložnosti za uporabo javnega naročanja pri doseganju različnih ciljev politike, vključno s spodbujanjem varstva okolja in uresničevanjem socialnih ciljev“. Komisija namerava okrepiti „svoja prizadevanja, da bi poudarila konkretne koristi in načine uporabe postopkov javnega naročanja in podeljevanja koncesij za doseganje ciljev politike zaposlovanja in socialne politike, boljših delovnih pogojev ter zagotavljanje visokokakovostnih socialnih storitev“.

3.3 Komisija je objavila različne pobude za krepitev zmogljivosti na področju družbeno odgovornega javnega naročanja. Pobuda #WeBuySocialEU ⁽⁹⁾ na primer prikazuje, kako uporaba javnih naročil prispeva k doseganju socialnih ciljev v EU, in spodbuja javne naročnike, da v svoje nabavne politike in prakse vključujejo socialne vidike. Ta projekt subjektom socialnega gospodarstva tudi pomaga razumeti postopke javnega naročanja in v njih sodelovati. EESO pozdravlja takšne pobude, ki poleg izmenjave znanja izboljšujejo medsebojno razumevanje javnih organov ter akterjev socialnega gospodarstva in lokalnega gospodarstva.

3.4 Svet v priporočilu o razvoju okvirnih pogojev za socialno gospodarstvo iz leta 2023 priporoča, „da države članice svoje naročnike spodbujajo k strateškemu nakupovanju blaga in storitev, s katerim sledijo socialnim ciljem, pri čemer upoštevajo tudi socialne inovacije in okoljske cilje“. Spodbuja jih, „naj v celoti izkoristijo orodja, ki so na voljo v okviru pravil Unije o javnem naročanju, med drugim orodja, predvidena za organizacijo določenih storitev, tj. storitev za posameznika in storitev splošnega pomena, v okviru posebne, na solidarnosti temelječe ureditve“.

3.5 EESO poziva države članice in različne ravni upravljanja, naj izvajajo vse ukrepe iz tega priporočila za pomoč subjektom socialnega gospodarstva pri dostopu do trga. V ta namen naj na primer določijo sorazmerna in vključujoča merila za sodelovanje, ki bi malim in inovativnim subjektom socialnega gospodarstva omogočila udeležbo pri javnih razpisih, ali razdelijo naročila v sklope, kar bi tem subjektom olajšalo sodelovanje z drugimi podjetji.

3.6 EESO v enem svojih preteklih mnenj ⁽¹⁰⁾ opozarja, da je dostop do javnih naročil ključen za subjekte socialnega gospodarstva, in poudarja pomen oblikovanja inovativnih meril z dejansko in netržno vrednostjo, kot so skupne dobrine, socialna (zaposlovanje, integracija in vključevanje ranljivih oseb) in ekološka dodana vrednost (okoljski vpliv) ter geografska bližina.

3.7 Evropski odbor regij v mnenju o ustvarjanju ugodnega okolja za socialno ekonomijo ⁽¹¹⁾ „poziva, naj se sprejmejo politike za spodbujanje družbeno odgovornega javnega naročanja in vključevanja socialnih zahtev v javne razpise, da bi na ta način prispevali k razvoju sektorja socialne ekonomije“, ter „zagovarja stališče, da mora evropski pravni okvir priznanim socialnim podjetjem omogočiti dostop do evropskih trgov javnega naročanja brez konkurence konvencionalnih podjetij, saj s pooblastilom vlade zadovoljujejo socialne potrebe ali opravljajo naloge javne službe“.

3.8 Da bi subjektom socialnega gospodarstva olajšali dostop do javnih naročil in spodbudili polno uporabo razpoložljivih orodij, je v načrtu iz Liègea za socialno ekonomijo ⁽¹²⁾ iz leta 2024 izražen poziv evropskim, nacionalnim, regionalnim in lokalnim javnim oblastem, naj v postopke javnega naročanja vključijo še več meril trajnosti in vključenosti.

⁽⁷⁾ COM(2021) 778 final.

⁽⁸⁾ Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES.

⁽⁹⁾ WeBuySocialEU — AEIDL.

⁽¹⁰⁾ Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog priporočila Sveta o razvoju okvirnih pogojev za socialno gospodarstvo (COM(2023) 316 final – 2023/0179 (NLE)) (UL C, C/2024/882, 8.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/882/oj>).

⁽¹¹⁾ Ustvarjanje ugodnega okolja za socialno ekonomijo – lokalni in regionalni vidik.

⁽¹²⁾ Liège Roadmap for Social Economy in the European Union (Načrt iz Liègea za socialno ekonomijo v Evropski uniji).

3.9 EESO poziva države članice, naj poročajo o izvajanju ukrepov za vključevanje vidikov socialnega gospodarstva v družbeno odgovorno javno naročanje, da bi ocenile napredek in opozorile na primere dobre prakse na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Dober primer so skupna prizadevanja na pobudo mestnih organov v Parizu za oblikovanje platforme ESS2024.org, ⁽¹³⁾ ki je postopke javnega naročanja za organizacijo olimpijskih iger v letu 2024 odprla za subjekte socialnega in krožnega gospodarstva. S tem so subjektom socialnega gospodarstva omogočili, da so sodelovali v projektu Pariz 2024, ponudili delovne priložnosti prikrajšanim osebam ter spodbudili iskanje inovativnih in trajnostnih rešitev.

3.10 EESO pozdravlja poročilo z naslovom *The social impact of public procurement – Can the EU do more?* ⁽¹⁴⁾, ki vsebuje pregled izvajanja določb o javnih naročilih v državah članicah ter številna priporočila državam članicam in evropskim institucijam. Slednje poziva, naj revidirajo svoje notranje politike javnega naročanja, tako da vsako leto določijo cilje za izvajanje strateškega javnega naročanja (vključno z družbeno odgovornimi nakupi), pri tem pa razvijejo ustrezna orodja za poročanje in podatkovna orodja. Države članice ter regionalne in lokalne oblasti spodbujajo k ozaveščanju vseh javnih naročnikov, da lahko javna naročila uporabijo za spodbujanje ciljev socialne politike, zaposlovanja in enakosti spolov na politični in operativni ravni.

3.11 EESO se strinja tudi s priporočilom, naj javni naročniki bolje izkoristijo predhodno preverjanje trga, pridržana javna naročila in razdelitev na sklope, zlasti da bi zagotovili boljšo udeležbo MSP, subjektov socialnega gospodarstva in organizacij civilne družbe v postopkih javnega naročanja.

3.12 Svet za konkurenčnost je na podlagi posebnega poročila Računskega sodišča o javnem naročanju v EU ⁽¹⁵⁾ 24. maja 2024 odobril sklepe z naslovom *Izboljšati pošteno in učinkovito konkurenco pri oddaji javnih naročil EU za gradnje, blago in storitve* ⁽¹⁶⁾ ter kot eno od prednostnih nalog naslednjega mandata Evropske komisije predlagal začetek izvajanja strateškega akcijskega načrta za javna naročila na ravni EU. EESO poziva Komisijo, naj čim prej začne izvajati ta akcijski načrt.

3.13 EESO poziva, naj se v razpisne postopke sistematično vključijo kvalitativna merila, da se preprečijo tekmovanje v zniževanju plač, poslabšanje delovnih razmer in nelojalna konkurenca, pa tudi, da se zagotovi pravna varnost za javne naročnike, ki si s svojimi postopki javnega naročanja prizadevajo uresničevati socialne, okoljske in etične cilje. Med temi kvalitativnimi merili bi se lahko upoštevali elementi upravljanja in druge posebne značilnosti socialnega gospodarstva (demokratske ali sodelovalne prakse, ponovno vlaganje dobičkov in presežkov za nadaljnje zasledovanje socialnih ali okoljskih ciljev, vključevanje deležnikov, preglednost itd.). EESO poziva k analizi priložnosti in ovir na evropski ravni ter k posvetovanju z zainteresiranimi stranmi o teh možnih merilih uspešnosti.

3.14 Zaradi sedanjega obdobja stalnih kriz, ki jo še posebej čutijo najbolj ranljivi, ter zaradi različnih socialnih in okoljskih pobud EU, ki so se izvedle od leta 2014, je potrebna revizija direktive. Med temi pobudami so evropski zeleni dogovor (2020), akcijska načrta za krožno gospodarstvo (2020) in socialno gospodarstvo (2021) ter zakonodaja o obnovi narave (2024), pri katerih lahko družbeno odgovorno in krožno javno naročanje znatno spodbudi njihovo izvajanje. Bolj družbeno in okoljsko odgovorno javno naročanje bo prispevalo tudi k doseganju ciljev Združenih narodov za trajnostni razvoj do leta 2030. EESO poziva, da se po vseh teh novih strateških smernicah oblikuje politika, ki bo namere resnično pretvorila v zavezujoče ukrepe.

4. Posebne ugotovitve in predlogi

4.1 EESO poziva Evropsko komisijo, naj na vstopni točki EU za socialno gospodarstvo nameni prostor razdelku družbeno odgovornega javnega naročanja, v katerem bodo zbrane vse publikacije (*Making Socially Responsible Public Procurement Work*, ⁽¹⁷⁾ *URBACT Knowledge Hub* ⁽¹⁸⁾ itd.) in seznam primerov dobre prakse nacionalnih, regionalnih in lokalnih oblasti ter bo služil kot vir navdiha in stičišče za razvijanje znanja in uspešne izkušnje v EU.

⁽¹³⁾ *Buying social with the social economy* (Družbeno odgovorno kupovanje s socialnim gospodarstvom), Program lokalnega gospodarskega razvoja in razvoja zaposlovanja, dokumenti OECD, 2023.

⁽¹⁴⁾ *The social impact of public procurement – Can the EU do more?* (Družbeni učinek javnega naročanja – Ali lahko EU stori več?), Think Tank, Evropski parlament.

⁽¹⁵⁾ Evropsko računsko sodišče, *Javno naročanje v EU – Manj konkurence pri oddaji javnih naročil gradenj, blaga in storitev v obdobju 2011–2021*, Posebno poročilo 28/2023, Urad za publikacije.

⁽¹⁶⁾ Svet sprejel sklepe o poročilu Računskega sodišča o javnih naročilih.

⁽¹⁷⁾ Evropska komisija, Izvajalska agencija za mala in srednja podjetja, Tepper, P., McLennan, A., Hirt, R. in drugi, *Making Socially Responsible Public Procurement Work: 71 Good Practice Cases* (Učinkovito družbeno odgovorno javno naročanje: 71 primerov dobre prakse), Urad za publikacije, 2020.

⁽¹⁸⁾ *Strategic Public Procurement* (Strateško javno naročanje).

4.2 Ker ponudba blaga in storitev ne more temeljiti na spodkopavanju socialnih, družbenih, zdravstvenih in trajnostnih načel niti ne sme povzročiti nelojalne konkurence ali izkrivljanja konkurence, kar bi lahko privedlo do socialnega dampinga, EESO poziva k reviziji evropskega okvira za javno naročanje v naslednjem zakonodajnem obdobju. Nekatere socialne klavzule morajo biti obvezne:

- spoštovanje konvencij Mednarodne organizacije dela (ILO) št. 87 (o svobodi združevanja in varstvu pravice do organiziranja) in št. 98 (o pravici do organiziranja in do pogajanj za sklenitev kolektivnih pogodb);
- javni organi morajo zagotoviti, da so plače in pogoji zaposlovanja v skladu z zakonskimi standardi oziroma določbami kolektivnih pogodb. Pri tem ne gre za diskriminacijo, temveč za spoštljivo odgovornost.

4.3 EESO pozdravlja, da so evropska združenja delodajalcev in delavcev v treh sektorjih, ki delujejo v socialnem gospodarstvu, sprejela skupno izjavo o javnem naročanju in kolektivnih pogajanjih (*European Cleaning and Facility Services Industry* (EFCI), ⁽¹⁹⁾ *Confederation of European Security Services* (CoESS), ⁽²⁰⁾ *UNI Global Union Europa – UNI Europa* ter *FoodServiceEurope* skupaj z Evropsko zvezo sindikatov v agroživilskem sektorju, kmetijstvu in turizmu (EFFAT ⁽²¹⁾)), v kateri Komisijo pozivajo, naj:

- nadomesti merilo najnižje cene z merilom ekonomsko najugodnejše ponudbe; ⁽²²⁾
- kot merilo upošteva uporabo pravnih dogovorov in kolektivnih pogodb, če obstajajo;
- poda priporočila za skupno posvetovanje;
- dopušča upoštevanje cenovnih nihanj, ki nastanejo zaradi uskladitev plač med trajanjem javnega razpisa.

4.4 EESO pozdravlja priporočila v poročilu Evropskega organa za delo o oceni političnih odzivov za preprečevanje dela na črno pri javnem naročanju ⁽²³⁾ in poudarja potencial subjektov socialnega gospodarstva v boju proti neformalnemu delu glede na njihove socialne cilje in prizadevanja za vključevanje na trg dela.

4.5 Subjekti socialnega gospodarstva morajo pri kolektivnih pogajanjih priznati koncept splošnega interesa, zlasti v skladu s prednostnim pomenom, ki se pripisuje dostojanstvu delavcev in pravičnemu plačilu.

4.6 EESO sicer pozdravlja duh in pristop v členih 74–77 Direktive 2014/24/EU, zlasti pristop k javnim naročilom, ki so rezervirana za socialne in druge posebne storitve, a poziva k prožnejšemu pristopu glede trajanja javnega naročila (člen 77), ki je omejeno na tri leta in dejansko pomeni izrecno prepoved podaljšanja pogodbe. Pokazalo se je, da se ta pravila uporabljajo preveč togo in zmanjšujejo konkretne spodbude za kakovostno delo v zadnjem letu izvajanja naročila, zaradi česar je treba ponudnike dobrih storitev pogosto zamenjati, čeprav jih javni naročnik in končni uporabniki cenijo.

4.7 V zvezi z Direktivo 2014/24/EU EESO zelo ceni določbe člena 20 o pridržanih javnih naročilih, katerih namen je podjetjem, ki zaposlujejo prikrajšane osebe, omogočiti dostop do naročila. Ta člen je odlično orodje za spodbuditev razvoja subjektov socialnega gospodarstva, vendar EESO obžaluje, da vse države članice niso izvedle tega ukrepa.

V Bruslju, 23. oktobra 2024

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Oliver RÖPKE

⁽¹⁹⁾ www.uni-europa.org/wp-content/uploads/sites/3/2022/12/2022_12_20_Joint_statement-CoESS-UNI_Public-Procurement-and-Collective-Bargaining_FINAL.pdf.

⁽²⁰⁾ www.uni-europa.org/wp-content/uploads/sites/3/2023/03/20230221_Publicprocurement_collectivebargaining.pdf.

⁽²¹⁾ <https://effat.org/wp-content/uploads/2023/06/FoodServiceEurope-EFFAT-Declaration-on-Public-Procurement-and-Collective-Bargaining-2023-06-19.pdf>.

⁽²²⁾ Ekonomsko najugodnejša ponudba se osredotoča na najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, pri čemer se upoštevajo okoljski in socialni dejavniki, kakovost, stroški življenjskega cikla in inovativnost.

⁽²³⁾ <https://www.ela.europa.eu/en/news/new-study-highlights-strategies-tackle-undeclared-work-eu-public-procurement>.