



Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

Краткая информация 14

Январь 2011

Государственные закупки

Внедрение социальных факторов в закупки

СОДЕРЖАНИЕ

- Что такое социальные факторы?
- Что гласит Директива о социальных факторах?
- Как могут социальные факторы быть внедрены в закупочный процесс?
- Подготовка
- Объявление
- Отбор
- Оценка заявок
- Условия контракта
- Контроль за исполнением контракта

Что такое социальные факторы?

Не существует четкого определения социальных факторов. Концепция наиболее легко поясняется посредством примеров:

Примеры социальных факторов:

- Уменьшение безработицы
- Предотвращение использования детского труда
- Предотвращение дискриминации на основе рассы, религии, инвалидности, пола или сексуальной ориентации
- Поощрение принятых норм трудоустройства
- Уменьшение местной безработицы
- Уменьшение социального отчуждения
- Способствование возможностям повышения квалификации для молодежи или малообеспеченных
- Поощрение доступа к работе для лиц, с физическими ограничениями

Государственный закупщик часто применяет государственные закупки для содействия более широким стратегическим целям. Некоторые способы, которыми государственный закупщик пытается внедрить социальные факторы в закупочный процесс (включая вышеуказанные несколько примеров) не разрешены законом, согласно законодательству ЕС. Другие разрешены при удовлетворении определенных условий. Некоторые позволены Директивой.

Главные вопросы с точки зрения закупок:

- (1) Позволено ли законодательством ЕС внедрять социальные факторы в закупочный процесс? и
- (2) Если закон позволяет так сделать, когда и как можно это сделать?

Ответы не просты и иногда возникает конфликт между общей политикой и тем, что доступно, согласно законодательству ЕС. При рассмотрении внедрения социальных факторов, всегда необходимо учитывать соответствие предложенного подхода фундаментальным принципам Договора. Подобным образом необходимо поступить даже в том случае, если существуют специальные положения в Директиве, позволяющие использование этих факторов. Директива, так же как и прецедентное право и руководство, проясняют это.

Местные предпочтения, льготные цены и положения о преимущественном праве не позволены, согласно законодательству ЕС

Закупки традиционно были важным инструментом для национальной индустриальной политики развития во многих странах. В прошлом, закупки использовались, например, для содействия бизнесу в районах с хронической безработицей, поощрения развития бизнеса в конкретном секторе, содействия участникам, которые в ином случае с трудом сумели бы преуспеть в закупочном процессе и осуществления политики “покупай отечественное”.

Некоторые примеры использованных мер указаны выше для иллюстративных целей, но нужно заметить, что эти виды мер не разрешены законодательством ЕС. Считается, что они нарушают и положения Договора ЕС, и законодательство о закупках.

Методы закупок, содействующие национальной индустриальной политике, отличаются, но в большинстве случаев это принимает форму:

- Отменения: когда конкретный контракт или определенный процент контрактов отменяются, так, чтобы только установленная группа участников могла подать заявки. Эти группы могут быть составлены, например, только из малых и средних предприятий, участников, основанных в конкретном регионе или участников с конкретной специализацией или структурой, такие как кооперативы рабочих или ремесленников.
- Региональные или национальные льготные цены (национальные системы льгот): когда финансовое преимущество дано конкретным типам подрядчиков или продуктам, произведенных в установленном регионе или государстве. Обычный пример – процентные льготные цены, данные участникам, основанных в том же регионе, что и государственный закупщик. Когда оцениваются заявки, цена, предъявленная участником, который основан в этом регионе сбавляется на 10%-ов. Похожий подход иногда используется для оценивания заявок на продукты, где ценовое преимущество дано продуктам, изготовленным в государстве, где размещен государственный закупщик.
- Преимущественное право: когда проводится состязательный тендерный процесс, но после получения заявок, контракт присуждается лучшему участнику из предпочитаемой группы, если он может соответствовать лучшей заявке вообще.

Эти виды мер создают прямую дискриминацию и нарушают Договор ЕС. Государствам-членам ЕС не позволено использовать такие виды мер.

Что гласит Директива о социальных факторах?

Директива содержит несколько ключевых положений, которые специально касаются внедрению социальных факторов в закупочный процесс.

- **Контракты, резервированные для мастерских для инвалидов или для программ с облегченными условиями труда для инвалидов:** Государствам-членам ЕС позволено иметь “резервные контракты”. Это контракты, которые должны исполнить мастерские для инвалидов и программы с облегченными условиями труда, где большинство работников лица, с физическими недостатками, которые, в виду характера или серьезности своей инвалидности, не могут занимать должность в нормальных условиях.

Государственный закупщик все же должен дать объявление в Официальном Журнале Европейского Союза, опубликовав уведомление о контракте и следовать обычной состязательной процедуре, но может оставить за собой право участвовать в состязании для мастерских для инвалидов и программ с облегченными условиями.

- **Технические спецификации - критерии доступности для инвалидов:** Государственный закупщик должен, по возможности, установить такие технические спецификации, чтобы привлечь во внимание критерии доступности для инвалидов или составить их для всех пользователей.
- **Условия для исполнения контракта:** Государственный закупщик может установить специальные социальные условия, связанные с исполнением контракта, с условием, что:
 - специальные условия соответствуют законодательству ЕС; и
 - они указаны в уведомлении о контракте или в спецификациях; и

участники, принимающие условия, не могут быть исключены на основании того, что государственный закупщик считает, что участник не удовлетворит условиям.

- **Социальные характеристики как критерии присуждения:** Директива устанавливает неполный список критериев, на основании которых государственный закупщик может обосновать свое присуждение для самой выгодной заявки. Этот список специально не адресует социальные характеристики, как критерии для присуждения, но ясно, что они могут быть внедрены, с условием, что они связаны с предметом контракта и не дают государственному закупщику неограниченную свободу выбора.

Как мы можем внедрить социальные факторы в закупочный процесс?

Подготовка

В Директиве очень мало положений, специально покрывающих проведение стадии до объявления. Директива сосредотачивается на исполнении процесса состязательных закупок.

На практике, подготовительная стадия предоставляет значительные возможности для внедрения социальных факторов, которые будут иметь воздействие на весь закупочный процесс. Действительно, именно на подготовительном этапе

- принимаются ключевые закупочные решения
- определяется предмет контракта
- составляется уведомление о контракте
- подготавливаются общие и технические спецификации – Директива требует от государственного закупщика, по возможности, рассматривая технические спецификации, установить их таким образом, чтобы принять во внимание критерии доступности для инвалидов или составить их для всех пользователей.
- составляются условия контракта

Эти элементы имеют прямую связь с поздними стадиями процесса и принятые до начала закупок решения, могут иметь значительное воздействие. Например, если технические спецификации подготовлены, с принятием во внимание соответствующих социальных критериев, то эти критерии могут входить в состав критериев оценки заявок и, следовательно, иметь воздействие на окончательное решение о присуждении.

Объявление- уведомление о контракте

Для государственного закупщика важно заранее установить необходимость и порядок внедрения в процесс социальных факторов. В некоторых случаях, если государственный закупщик желает применить указанные факторы, он должен указать их заранее в уведомлении о контракте. Если он не делает этого, то не может внедрить эти факторы на поздних этапах. Например:

- Если контракт зарезервирован для мастерских для инвалидов или программ с облегченными условиями труда, это должно быть указано в уведомлении о контракте.
- Возможность контракта должно быть ясно и четко описано, и таким образом, если, например, государственный закупщик требует дорогу с туннелями, а не дорогу, которая вытеснена из склона горы, это должно быть описано в контракте с тем, чтобы участникам было понятно требование.
- Если государственный закупщик требует указать варианты, относящиеся к экологически благоприятным альтернативам, это должно быть предусмотрено в уведомлении о контракте.
- Минимум спецификаций, которым должны удовлетворить заявки, должны быть ясно указаны в уведомлении о контракте или в спецификациях.
- Специальные условия контракта должны быть указаны в уведомлении о контракте или в спецификациях.
- Если государственный закупщик использует дозволенные социальные аспекты, как критерии присуждения, то критерии присуждения должны быть указаны в уведомлении о контракте или контрактной документации.

Отбор

Вслед за публикацией уведомления о контракте, государственный закупщик получает заявки от субъектов экономической деятельности, которые хотят участвовать в процессе и тендере. Государственный закупщик начинает процесс отбора участников, которые затем будут приглашены на тендер. Отборочный этап разделен на две различных фазы:

- Фаза 1- полное исключение кандидатов от процесса;
- Фаза 2- оценка соответствия оставшихся кандидатов и отбор продолжающих процесс.

Фаза 1 - Исключение: Директива устанавливает правила, на основании которых выражающие интерес кандидаты должны быть исключены.. Эти обязательные правила касаются судимости за серьезные преступления. Директива также устанавливает правила, на основании которых кандидаты могут быть исключены. Не-обязательные основы для исключения вероятнее всего формируют базу для исключений, связанных с социальными факторами. На практике, возможности вполне ограничены.

Фаза 2- Отбор соответствующих участников тендера: Директива устанавливает исчерпывающий список отборочных критериев, применимых государственным закупщиком для отбора участников, которым будет выдано приглашение на тендер (или приглашение на переговоры). Существуют ограничения по степени применения социальных отборочных критериев. Директива и прецедентное право утверждают, что:

- список отборочных критерий исчерпывающий- он не может быть дополнен;
- этот ограниченный список критериев подробно описан, с ограниченными возможностями для интерпретации или маневра;
- оценивание может относиться только к умению кандидата выполнить являющийся предметом закупок конкретный контракт.

Весьма маловероятно, что социальные факторы могут быть внесены в аспект “экономическое и финансовое положение” кандидата. Это означает, что в большинстве случаев, единственным способом, по которому социальные факторы могут быть применены, как основа для отбора кандидатов, это то, что они считались бы влияющими на “технические знания и/или профессиональное умение” кандидата.

Оценивание заявок

После отбора участника, государственный закупщик переходит к приглашению заявок от участников, внесенных в окончательный список. Государственный закупщик оценивает полученные заявки и присуждает контракт.

Государственный закупщик должен на этапе планирования закупок решить, должен ли он присудить контракт на основе (1) только самой низкой цены; или (2)

самой выгодной заявки. Основа для присуждения должна быть установлена в уведомлении о контракте.

Можно включить социальные факторы в тендеры, которые должны быть присуждены на основе самой низкой цены, внедряя соответствующие требования в технические спецификации и условия контракта. Так, как цена является единственным критерием присуждения, невозможно включить критерии, связанные с социальными факторами.

В случае, когда государственный закупщик предлагает присудить контракт на основе самой выгодной заявки, существуют больше возможностей для внедрения социальных факторов. Директива устанавливает неполный показательный список критериев оценки заявок. Этот список не содержит специальное упоминание о социальных характеристиках, но ясно, что государственный закупщик имеет свободу выбора применяемых критериев. Однако, эта свобода выбора не безгранична и имеет несколько ограничений. Все критерии присуждения, связанные с социальными факторами и используемые для оценки самой выгодной заявки, должны удовлетворять четырем условиям:

- Критерии присуждения должны быть связаны с предметом контракта;
- Критерии присуждения должны быть точно и объективно измеримы;
- Критерии присуждения должны быть заранее объявлены/извещены;
- Критерии присуждения не должны нарушать законы Сообщества и, таким образом, должны соответствовать фундаментальным принципам равного обращения, недискриминации и прозрачности.

Условия контракта

Условия контракта могут содержать положения об осуществлении контракта.

Директива специально излагает, что “государственный закупщик может установить специальные условия, связанные с осуществлением контракта, соответствующие законам Сообщества и указанные в уведомлении о контракте или в спецификациях. Регулирующие исполнение контракта условия, касаются, в частности, социальных или экологических факторов”.

Следовательно, социальные факторы могут быть внедрены, как условия контракта, при условии, что они:

- относятся к исполнению контракта;
- опубликованы в уведомлении о контракте или в контрактной документации; и
- соответствуют законам Сообщества.

Ограничения на использование этих условий во время закупочного процесса: Условия контракта не должны искажать технических спецификаций, отборочных или оценочных критериев; они должны быть такими, чтобы участник, которому присужден контракт, был в состоянии удовлетворить их с начала контракта. Условия контракта по-прежнему должны быть ясно определены, чтобы подавшие заявки участники, были осведомлены о всех обязательствах в контракте и были в состоянии назначать соответствующую цену.

Свидетельство о соответствии с условиями контракта не требуется в течение процедуры закупок. Участники должны принять условия, чтобы контракт был присужден им.

Условия контракта должны быть применены предусмотрительно и они должны быть адекватны расходам и доходам.

Примеры возможных контрактов с условиями, внедряющими социальные факторы:

- Контракт на выполнение работ для восстановления общественного центра, с условием, что 5 % работы должно быть выполнено новичками, которые проходят стажировку или имеют контракт об обучении с участником.
- Контракт для поставки продуктов в центр дневного ухода за пожилыми людьми, с условием, что весь персонал должен пройти обучение о разных пищевых потребностях для пожилых и для инвалидов.

Контроль за исполнением контракта

Важной частью контроля за исполнением контракта является мониторинг для обеспечения, что контракт осуществляется как было согласовано. Тщательное составление спецификаций и условий контракта для внедрения социальных условий станет пустой тратой времени, если государственный закупщик не будет проверять соблюдение требований и принимать меры, при их нарушении

Предприятия коммунальных услуг

В значительной степени одинаковые юридические правила применяются, согласно Директиве 2004/18/ЕС Общественного Сектора и Директиве 2004/17/ЕС Коммунального сектора. Эти Директивы имеют много схожих или параллельных положений. Европейский Суд одинаково интерпретирует положения и для государственных закупщиков общественного сектора, и для предприятий коммунальных услуг.

Главное различие связано с правилами об исключении и отборе участников, где положения Директивы Коммунального сектора менее подробные и менее предписывающие, чем в Директиве Общественного Сектора.

Что гласит Директива о социальных факторах? Директива содержит несколько положений, специально относящихся к внедрению социальных факторов в закупочный процесс. Это в значительной степени отражает положения Директивы Общественного Сектора и включает положения, которые относятся к резервным контрактам для мастерских для инвалидов и программ с облегченными условиями труда. Ниже указаны несколько главных различий.

Отбор - Фаза 1: Исключение: Это одно из главных сфер, где правовые нормы в Директиве, применяющейся к предприятиям коммунальных услуг, различаются от Директивы Общественного Сектора.

Это также является способом различия между предприятиями коммунального сектора, являющимися государственными закупщиками и предприятиями, которые такими не являются.

- **Основы для обязательного исключения:** предприятие коммунального сектора, которое является государственным закупщиком, должно соответствовать положениям, требующим обязательное исключение в случае признания участника виновным в совершении серьезного преступления. Предприятия коммунального сектора, которые не являются государственным закупщиком, не обязаны этого делать.
- **Основы для факультативного исключения:** Все предприятия коммунального сектора могут, но не обязаны, выбрать исключения кандидатов на факультативной основе. В этом случае исключение происходит на основе профессионального нарушения или серьезного нарушения, возможно связанного с социальными факторами.

Отбор – Фаза 2:Отбор участников: Директива Коммунального Сектора не устанавливает полный список критериев, которые должны применяться для отбора участников. Это сильно отличается от позиции Директивы 2004/18/ЕС, где есть подробный и исчерпывающий список критериев, которые могут быть применены и информация, которая может быть востребована.

Отбирая участников, предприятия коммунальных услуг должны использовать “объективные правила и критерии”. Эти объективные правила и критерии должны быть доступны заинтересованным участникам. Следовательно, предприятия коммунальных услуг возможно имеют больше гибкости для внедрения социальных факторов на этой стадии закупок, с условием, что критерии связаны с предметом контракта, с умением участника исполнить конкретный контракт, являющийся предметом закупок и не нарушить принципы Договора.

Те же самые принципы отбора применяются к отбору участников для участия в квалификационных системах.

Оценка заявок

После отбора участников, предприятие коммунальных услуг переходит к приглашению заявок от участников, внесенных в окончательный список. Предприятие коммунальных услуг оценивает полученные заявки и присуждает контракт.

Предприятие коммунальных услуг принимает решение, должно ли оно присудить контракт на основе (1) только самой низкой цены или (2) самой выгодной заявки. Основа присуждения должна быть установлена в уведомлении о контракте.

Возможно внести социальные факторы в тендеры, которые будут присуждены на основе самой низкой цены, внедряя соответствующие требования в

технические спецификации и условия контракта.

Когда предприятие коммунальных услуг предлагает присудить контракт на основе самой выгодной заявки, существуют больше возможностей для внедрения социальных факторов и можно внедрить их, как критерии присуждения.

В случае применения квалификационной системы, предприятие коммунальных услуг все еще обязано пригласить заявки способом объявления тендера. Те же принципы применяются к использованию критериев оценивания заявок.

Аналогичные принципы применяются к установлению критериев присуждения для оценивания заявок предприятиями коммунальных услуг.

Дополнительное чтение:

[SIGMA Public Procurement Training Manual](#)