

**НАСОКИ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ
ПОРЪЧКИ СЪС СОЦИАЛНИ КРИТЕРИИ В ОБЩИНИ,
УЧАСТВАЩИ В ПРОГРАМА РОМАКТ**

Март 2021г



СЪДЪРЖАНИЕ

I. Увод	3
I.1. За кого са предназначени насоките?	4
II. Възлагане на обществени поръчки със социални критерии	6
II.1 Подготовка и планиране	6
II.2. Анализ на пазара	7
II.3. Сформиране на работна група	9
II. 4. Избор на процедура, определяне на предмет, бюджет и продължителност на поръчката, определяне на най-подходящото време за обявяване на процедурата	9
II. 5. Определяне на социални критерии	11
II. 6. Сключване и изпълнение на договор	12
III. Заключение	13
Примери от европейската и българската практика в областта на обществените поръчки със социални критерии	14

I. Увод

“Всяка година над 250 000 публични власти в ЕС изразходват около 14% от БВП за обществени поръчки за услуги, строителство и доставки. В много сектори като енергетика, транспорт, събиране на отпадъците, социална закрила и предоставяне на здравни или образователни услуги публичните органи са основните купувачи.”¹ Част от публичните власти в ЕС прилагат устойчиви обществени поръчки - процес, чрез който те се стремят да постигнат подходящия баланс между трите стълба на устойчивото развитие - икономически, социален и екологичен.

Икономически отговорните обществени поръчки включват:

- насърчаване на конкуренцията;
- борба със сивата икономика и финансовите престъпления;
- гарантиране на плащането на данъци и други такси.

Социално отговорното възлагане на обществени поръчки насърчава възможностите за:

- заетост;
- по-добри условия на труд;
- социално включване;
- подпомагане на малките и средните предприятия.

Чрез екологичните обществени поръчки публичните органи вземат под внимание екологичните проблеми.

Голяма част от обществените поръчки в Европейския съюз се извършват от общини (в ЕС има повече 100 000 общини съгласно LAU2² в номенклатурата на Евростат), от публичните органи и компаниите, управлявани от тях, или от сдружения на общини.

През 2020 г. пет общини в България (Столична община, община Бургас, община Пловдив, община Русе и община Благоевград) са сред първите десет възложители, сключили най-голям брой договори за обществени поръчки в България.³

За съжаление, структурите, отговорни за планирането и провеждането на обществени поръчки на местно ниво, се различават значително по размер и форма, а много от по-

¹<http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

²<https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>

³<https://app.eop.bg/today/reporting/statistics/contract-number>

малките общини и общинските органи и компании нямат достатъчен брой експерти по обществени поръчки. Компетентността на местните служители за възлагане на обществени поръчки по отношение на детайлите на приложимото право, както и на процесите по отношение на устойчивите обществени поръчки варира значително. В резултат, дали една обществена поръчка е ефективна и успешна зависи твърде много от хората, тяхната компетентност, правомощията им и т.н.

1.1. За кого са предназначени насоките?

Българското законодателство дава възможност за провеждане на устойчиви обществени поръчки, в това число и на такива, които да създават работни места чрез прилагане на критерии за заетост в обществените поръчки. В чл. 47 на Закона за обществените поръчки е посочено: „(1) Възложителите могат да включат в изискванията за изпълнение на поръчката специални условия, свързани с икономически или социални аспекти на изпълнението, иновациите, опазването на околната среда или със заетостта. (2) Условията по ал. 1 трябва да са свързани с предмета на поръчката и да са посочени в обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата, или в документацията за обществената поръчка.” Но прилагането на устойчиви обществени поръчки в българските общини е в начален етап, в това число и по отношение на практиката за възлагане на обществени поръчки със социални критерии. Затова и целта на тези насоки е да предостави практически инструментариум на общините-възложители на обществени поръчки, които да ги улеснят при залагането на социални критерии в обявяваните от тях обществени поръчки. Всички посочени примери за включване на социални критерии в критериите за подбор, в техническите спецификации, в критериите за възлагане, както и в договорните клаузи на една обществена поръчка, имат чисто илюстративен, а не задължителен характер и са предназначени да служат за ориентир на възложителите. Чрез представянето на добри практики и конкретни примери, се задават принципни насоки, поради което е необходимо възложителите внимателно да преценяват целесъобразността на включването на избрани социални критерии във всеки отделен случай. Необходимо е и насърчаването на провеждането на консултации с експерти, медиатори, представители на различни институции, участници на пазара в зависимост от особеностите на всяка една обществена поръчка. Затова и тези насоки са за:

- Кметовете на общини – на базата на предоставената информация, те биха могли да изградят концепция (планове) за насърчаване на обществени поръчки със социални критерии в съответната община. Ако общината реши да възприеме подход за включване на социални критерии в своята политика за възлагане на обществени поръчки, може да изгради системи, които да бъдат използвани многократно, което ще позволи на потенциалните изпълнители да адаптират дейността си към тях. Благодарение на това кметовете могат да повишат ефективността от разходването на общинския бюджет, като се придаде добавена социална стойност към придобиваните стоки и услуги;
- Правните отдели и звената за възлагане на обществени поръчки на общините - предоставеният практически инструментариум и илюстративните примери биха могли да им дадат идеи за обявяването на обществени поръчки с включени критерии за заетост;
- Служители от други звена и институции, имащи отношение към социалната политика в общината;
- Икономическите оператори, потенциални изпълнители на обществени поръчки - примерните изисквания могат да служат като ориентир и отправна точка относно социалните аспекти в обществените поръчки, чието удовлетворяване възложителите биха могли да изискват.

II. Възлагане на обществени поръчки със социални критерии⁴

II.1 Подготовка и планиране

Препоръчително е обществените поръчки със социални критерии да се въвеждат в общината постепенно. Може да се започне от поръчки на по-ниска стойност (напр. „събиране на оферти с обява“ по смисъла на чл. 20, ал. 3 от ЗОП, както и от поръчки с обект „доставка“ или „услуги“) или усилията да се съсредоточат върху области с най-голям потенциал за въздействие върху заетостта.

Подготвителният етап на процедурата за възлагане на обществена поръчка е от значение, тъй като може да създаде основите на един стабилен процес на провеждане на ОП за доставки, услуги и строително-монтажни работи, който ще формира цялостния успех на процедурата. По време на подготвителния етап следва:

- да се установи потребността на възложителя от възлагане и дали към тази потребност могат да бъдат включени социални критерии;
- да се извърши анализ на пазара, тъй като в някои икономически сектори може да има пълна заетост, което означава, че няма дългосрочно безработни, на които да бъде предложена работа в изпълнение на критериите;
- да се сформира работна група за изготвяне на документацията за обществената поръчка, която да има нужната експертиза (при необходимост може да се търси подкрепа и от външен изпълнител за подготовка на обществената поръчка);
- да се определи предмет, бюджет и срок за изпълнение на поръчката, както и кога е най-подходящото време за нейното обявяване;
- да се извърши избор на процедура;
- да се подберат подходящи социални изисквания и да се определи мястото им в документацията на обществената поръчка.
- да се определят какви окончателни резултати следва се да получат от обществената поръчка.

⁴ Структурата следва „Практическото помагало за възлагане на „зелени“ обществени поръчки“ на АОП, достъпно на:

https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/04/PwC_Handbook_A5_Print_Single-page_new.pdf

В процеса на планиране потребностите на възложителя, които имат рутинен характер или са предвидими, позволяват лесно планиране на покупките. Във всяка една община има обществени поръчки, които се повтарят всяка година и в които участват едни и същи кандидати и съответно в тях сравнително лесно биха могли да се включат социални критерии, които да бъдат обсъдени с евентуалните кандидати. От друга страна, възлаганите поръчки в рамките на проекти, финансирани от ЕС, също се определят за няколко години или за една година, т.е. също могат да бъдат прогнозирани за определени периоди от време и съответно за възложителите е по-лесно да предвидят в кои строителни работи, доставки или услуги биха могли да включат социални критерии.

II.2. Анализ на пазара

По същество проучването на пазара представлява събиране на информация за съществуващите възможности и решения за задоволяване на потребността на възложителя, вкл. и когато се предвижда възлагане на обществена поръчка, включваща социални критерии. Не всички предмети на обществени поръчки са възможни за реализиране със социални критерии. Понякога кандидатите не могат да назначат съответните лица в строителните дейности, доставки или услуги и в подобни случаи липсата на предварителен анализ може да доведе до прекратяване на процедурата, поради неподаване на оферти или поради това, че всички оферти не отговарят на поставените изисквания. Ето защо, преди вземане на решение за възлагане на обществена поръчка, съответно преди определянето на социалните критерии за подбор и възлагане, за възложителите е необходимо да разбират и познават възможностите на пазара, в обхвата на който попада съответната поръчка.

Успехът на една обществена поръчка се определя от начина, по който пазарът ще отговори на искането на възложителя. С оглед на това, трябва да бъде установено дали пазарът може да предложи продукти или услуги с изискваните социални критерии, дали сроковете и бюджетът са реалистични. Ако това не бъде съобразено процедурата може да бъде прекратена.

Анализът на пазара може да се извърши по два начина:

- Документално изследване, извършено от служители на общината. Целесъобразно е да бъде създадена база данни с конкурсни и възложени поръчки, в които са включени социални критерии. Тази база данни е необходимо да включва:

наименование на поръчката, тип процедура, максимална стойност на поръчката, отговорно звено по отделните фази на изпълнението и мониторинга ѝ (вкл. според това кой ще бъде ангажиран в проследяване на изпълнението на социалните критерии и съответно механизъм/ми за измерване на заложените индикатори и предприемане на корективни действия, във всеки етап – ако е необходимо). Също така, полезен може да бъде опитът на други възложители при възлагане на обществени поръчки със социални критерии. Много от въпросите във връзка с осъществяването на подобни обществени поръчки са общи за всички публични органи и има какво да се спечели от участие в мрежови схеми и общи дейности за сътрудничество с представители на други публични органи. Споделянето на информация, примерно за използваните при тръжните процедури социални критерии, може да спести време и усилия.

- Пазарни консултации по реда на чл. 44 от ЗОП, при които възложителят може да потърси съвети от независими експерти или органи, или от участници на пазара при спазване на законовите ограничения. Тези консултации не трябва да водят до нарушаване на конкуренцията и на принципите за недискриминация и прозрачност. С оглед на това възложителят е необходимо да предприеме действия, които да гарантират, че лицата, участвали в пазарните консултации и/или в подготовката на процедурата, нямат предимство пред останалите кандидати или участници. Тези действия включват най-малко следното: публикуване на профила на купувача на цялата информация, разменена по повод подготовката за възлагане на обществена поръчка, включително получения от възложителя резултат, а ако това е невъзможно – посочване чрез профила на купувача на мястото, от което тази информация може да бъде получена, както и определяне на подходящ срок за получаването на оферти, включително като се прецени дали съкращаването на срокове не води до нарушаване на принципа за равнопоставеност.

Понастоящем сред общините не е широко разпространена практиката за осъществяване на предварителни консултации с потенциални заинтересовани страни от бизнеса, основно поради съображения за обвинения в непрозрачност и поставяне на кандидатите в неравни пазарни условия и несправедливо предимство. За да се избегнете това, следва да се гарантира, че информацията се предоставя на разположение на всички потенциални кандидати и че на всички се дава достатъчно време, за подготовка на офертите. Бизнесът

в лицето на малките и средните предприятия на територията на по-малките общини също не е достатъчно активен и мотивиран за участие в обществените поръчки. За да се адаптира местният бизнес към социалните критерии в обществените поръчки, то следва да е добре запознат с тях. Би могъл да се създаде механизъм за сътрудничество с бизнеса, който да следва принципите за прозрачност и да гарантира равнопоставеност на потенциалните изпълнители. За целта в началото на всяка година общинските администрации могат да публикуват проекта на Плана за обществени поръчки, който да бъде достъпен за всички доставчици на интернет страниците на общините.

II.3. Сформиране на работна група

В работната група за подготовка и провеждане на дадена обществена поръчка със социални критерии, освен експерти по обществени поръчки, биха могли да бъдат включени служители на администрацията, които отговарят за социалната политика на общината, както и представители на дирекция „Социално подпомагане“, дирекция „Бюро по труда“, медиатори и други експерти, специализирани в областта, засягаща предмета на поръчката. Предизвикателствата при възлагане на подобни поръчки изискват тясно сътрудничество между различните отдели и институции в общината. Ако възложителят не разполага със съответните експерти, могат да бъдат наемани и външни консултанти. Особено при по-голяма сложност на поръчката, дори това на пръв поглед да бъде отчетено като допълнителен разход, впоследствие ще спести времеви и финансов ресурс на възложителя, като спомогне да бъдат избегнати грешки.

II. 4. Избор на процедура, определяне на предмет, бюджет и продължителност на поръчката, определяне на най-подходящото време за обявяване на процедурата

Социалните критерии могат да бъдат включени в рамките на поръчки, възлагани чрез всички приложими за публични възложители процедури по чл. 18, ал. 1 от ЗОП, а също така чрез събиране на оферти с обява и покана до определени лица. Процедурата за възлагане на обществени поръчки трябва да бъде недискриминационна при спазване на правните стандарти и съответно в обществените поръчки не могат да се поставят изисквания, които са дискриминационни. Това означава, че не трябва да се включват изисквания, свързани с гражданство, пол, раса, етнически произход, религия или

убеждения, наличие на физическо или умствено увреждане, възраст или сексуална ориентация.⁵ В случая, най-успешен и недискриминационен подход би било залагането на изискване, ясно определено от нормативен акт в сферата на заетостта, а именно изискване за заетост на лица от „групи в неравностойно положение на пазара на труда“⁶ и/или „продължително безработни лица“⁷ и/или „безработни лица“⁸, съгласно Допълнителните разпоредби от Закона за насърчаване на заетостта.

Следващата стъпка в процеса по възлагане на обществена поръчка със социални критерии е определянето на предмета на договора. Предметът следва да е ясен и непротиворечив, като не следва да позволява интерпретации по отношение на подлежащите на изпълнение дейности. Освен предмета на поръчката, възложителят следва да определи нейния бюджет и продължителността на договора, който ще бъде сключен в резултат от процедурата. При определяне на бюджета на поръчката възложителят следва да се съобрази с източниците и размера на финансиране на поръчката (оперативни програми, собствено финансиране, публично-частно партньорство и др.), както и от резултатите от извършената предварителна оценка на разходите. По отношение на продължителността на поръчката, за да има осезаем социален ефект, договорите за нейното изпълнение би трябвало да се сключват за минимум 6 месеца или 1 година. Определянето на времето за обявяване на процедурата също е от значение и може да бъде обвързано със сезонната безработица в съответната община.

⁵ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/nondiscrimination_principle.html

⁶ "Групи в неравностойно положение на пазара на труда" са групи от безработни лица с по-ниска конкурентоспособност на пазара на труда, в които се включват: безработни младежи; безработни младежи с трайни увреждания; безработни младежи, ползващи социални или интегрирани здравно-социални услуги за резидентна грижа, завършили образованието си; продължително безработни лица; безработни лица с трайни увреждания; безработни лица - самотни родители (осиновители) и/или майки (осиновителки) с деца до 5-годишна възраст; безработни лица, изтърпели наказание лишаване от свобода; безработни над 50-годишна възраст; безработни лица с основно или по-ниско образование и без професионална квалификация; други групи безработни лица.

⁷ "Продължително безработни" са безработни лица с непрекъснато поддържана регистрация в поделение на Агенцията по заетостта не по-малко от 12 месеца.

⁸ "Безработен" е лице, което при регистрация в дирекция "Бюро по труда" не работи, търси работа, има готовност да започне работа в 14-дневен срок от уведомяването му от дирекцията "Бюро по труда"

II. 5. Определяне на социални критерии

➤ Критерии за подбор

С критериите за подбор се определят минималните изисквания за допустимост, които се изискват за участие в процедурата, и те трябва да бъдат в съответствие с принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация, свободна конкуренция, пропорционалност, публичност и прозрачност, заложи в ЗОП. Съгласно чл. 59, ал. 5 от ЗОП Възложителите посочват критериите за подбор и документите, чрез които се доказва изпълнението им, в обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата, или в поканата за потвърждаване на интерес, а при процедурите по чл. 18, ал. 1, т. 8, 9 и 13 – в поканата за участие в преговори. Следва да се отбележи, че в рамките на общите изисквания (чл. 59, ал. 1, т. 3 от ЗОП) на законодателя, на етапа на подбор на участниците могат да се залагат социални критерии. Ето защо, при проверка на техническите и професионални способности, възложителите могат да определят критерии, като се посочат броя на лицата, които ще бъдат наети, срокът на трудовото правоотношение или процента на наетите лица от общата стойност на поръчката. В допълнение кандидатите, които не декларират ангажимент за наемане на определена брой лица за определена срок могат да бъдат отстранени от процедурата на основание чл.54 от ЗОП.

➤ Критерии за възлагане

Изборът на икономически най-изгодната оферта сред предложенията на допуснатите участници, които отговарят на критериите за подбор, се осъществява чрез критериите за възлагане. За разлика от критериите за подбор, при които офертата отговаря или не отговаря на изискванията, критериите за възлагане позволяват на възложителите да поощряват по-доброто изпълнение. Използването на критериите за възлагане дава на възложителите полезен механизъм да предизвикат пазара да предостави най-доброто решение, както и за намиране на баланса между социалните цели, общото качество и цената. Важно е да се гарантира, че критериите са свързани с предмета на обществената поръчка и че критериите и начинът за оценяване са ясно и непротиворечиво разписани в тръжните документи. Общините биха могли да заложи социални критерии, когато възлагат обществени поръчки въз основа на оптимално съотношение качество/цена, съгласно чл.70, ал.2, т.3. Критерият оптимално съотношение качество/цена цели да бъде постигнато възможно най-качественото изпълнение, като в същото време се вземат

предвид предлаганите от участниците цени. Възложителят сам следва да определи кой показател е водещ при оценяването на офертите. Оценяването на качеството на изпълнението в разглежданите оферти се прави въз основа на критерии, свързани с предмета на въпросната обществена поръчка. Тези критерии могат да включват и социални аспекти. Критериите за възлагане въз основа на съотношението между цена и качество се оценяват с помощта на методика, чрез която се определят коефициенти на тежест за отделните показатели. Относителната тежест на всеки показател, използван за оценка на офертите, трябва да бъде посочена в проценти или в количествено измерими стойности. Показателите, включени в критериите за заетост могат да се интегрират успешно при разработването на методики за оценка на офертите. В тях може да бъде заложен показател „осигуряване на заетост на определен (например 10) брой продължително безработни лица”, което има определена (например 10 т.) тежест като показател в комплексната оценка. Може да се подходи и диференцирано - чрез таблица (скала) „от - до“ наети лица да носят съответния брой точки при класирането на офертите. Например при наемането на 10 лица ще се получат 10 точки, при наемането на 15 лица – 15 точки и т.н. По този начин общините биха могли да изберат фирми, които ще предоставят заетост на най-много продължително безработни лица , за да изпълнят договора.

II. 6. Сключване и изпълнение на договор

Целите на социалното закупуване могат да бъдат реализирани единствено чрез начина на изпълнение и управление на договора, съответно проследяване на изпълнението на социалните критерии. Трябва да бъдат използвани конкретни условия за изпълнение на договора и ефективни санкции/неустойки, които да обезпечат изпълнението на социалните критерии. Тези условия трябва да бъдат включени в проектодоговора, приложен в документацията, за да може участниците да се запознаят с тях, като ясно са определени задълженията на всяка от страните по договора. Не на последно място, договорните клаузи трябва да бъдат свързани с критериите за възлагане, за да бъде осъществен работещ мониторинг и управление на изпълнението. Ако социалните критерии включват заетост на безработни лица, техният точен брой и периодът, за който ще бъдат назначени е необходимо да бъдат записани в проекта на договор, част от документацията за обществена поръчка. В договора може да бъде заложено задължение

изпълнителите да докладват за заетостта на безработните, като прилагат трудови договори и доказателства за това, че лицата, които ще бъдат наети, отговарят на критериите, посочени в договора за обществена поръчка. Трябва да бъдат определени и отговорните лица от страна на общините, които да следят изпълнението на договора.

III. Заключение

В Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите за повишаване на ефективността на обществените поръчки в Европа и в полза на Европа⁹ е посочено, че държавите членки не използват напълно възможностите на обществените поръчки като стратегическо средство за подкрепа за постигането на целите на устойчивото развитие, социалната политика и новаторството. При 55 % от процедурите за възлагане най-ниската цена все още се използва като единствен критерий за възлагане. С директивите за обществените поръчки на публичните купувачи се оставя свободата да изберат възлагане въз основа на критерии за ефективност на разходите и критерии за качество. Въпреки това принципът на икономически най-изгодната оферта въз основа на подхода на ефективността на разходите, който може да включва различни качествени критерии – за социална значимост, свързани с околната среда, новаторството, достъпността и др., все още не се прилага достатъчно. Основният проблем, който трябва да бъде решен, е да се промени менталитетът на възложителите и служителите по обществени поръчки, да се подобри процесът на организация за възлагане на поръчки от планирането до изпълнението и мониторинга на договорите.

Признавайки напълно правомощията на държавите членки и публичните им органи, Комисията поема задължението твърдо да поддържа промяната в културата в обществените поръчки в държавите членки. За целта е необходима силна политическа ангажираност на всички равнища на управление и рязка промяна в начина на осъществяване на обществените поръчки. Колкото на високо ниво се постави темата, толкова по-реалистични, адекватни и осезаеми биха били резултатите и приложими мерките.

⁹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52017DC0572>

Примери от европейската и българската практика в областта на обществените поръчки със социални критерии

Предложените примери са базирани на добрите практики за устойчиви обществени поръчки и имат за цел да илюстрират възможни начини за включване на социални критерии в отделните етапи на една обществена поръчка, без да имат задължителен характер за възложителите. Те могат да бъдат прилагани и допълвани по преценка на възложителя, в зависимост от конкретните особености на поръчката и търсения резултат от нея.

Финландският Закон за обществените поръчки позволява на възложителите да вземат предвид фактори, свързани със заетостта, условията на труд, положението на уязвимите хора¹⁰ и корпоративната социална отговорност при тяхното възлагане на обществени поръчки. Във Финландия приблизително две трети от поканите за участие в обществени поръчки включват общи аспекти на устойчивостта и около 40% включват по-подробни аспекти на устойчивостта.¹¹

Според проучване на 19 финландски общини „Заетост чрез поръчки: измерване на резултатите“: „Заетостта чрез обществени поръчки е една от най-ефективните услуги за постигане на високи икономически резултати и вариант за безработните да намерят постоянна работа.“¹²

През 2017 г. финландското министерство на икономиката и заетостта издава „Ръководство за социално отговорни обществени поръчки“¹³. Целта на ръководството е да опише ползите от социално отговорните обществени поръчки **и да даде**

¹⁰ За целта на тези насоки под уязвими хора/ групи по отношение на пазара на труда се разбират групи от обществото, които изпитват специфични затруднения да се включат активно на пазара на труда и по-конкретно:

младежите: заради липсата на професионален опит и трудностите за съчетаване на работа и образование;

хората с увреждания: заради липсата на достъпна среда и обективните ограничения пред възможните варианти за заетост;

малцинствата: заради обществени предразсъдъци и негативни нагласи;

лицата от отдалечени райони: заради ограничения избор на възможности за заетост, особено в тежки периоди за местната икономика.

¹¹<https://www.hankintakeino.fi/en/sustainable-and-innovative-procurement/what-is-sustainable-procurement>

¹²<https://thl.fi/documents/10531/3919089/Mikko+Kes%C3%A4+Employment+through+Procurement+290518.pdf/a1e3bdc1-fdac-4738-aabb-dc7a7e90453e>

¹³MEAE guidelines and other publications, 12/2017

практически съвети чрез конкретни примери на служителите, които отговарят за тръжните процеси в ежедневната си работа. Ръководството посочва, че „**социално отговорните поръчки изискват богат опит по отношение на организацията на възлагането и засилено сътрудничество между експертите по обществени поръчки и специалистите по социални въпроси. Експертите по социални въпроси са тези, които могат да се консултират с групите потребители на обекта на поръчката (това са лицата, които ще бъдат наети в резултат на изпълнението на обществените поръчки) и именно тяхното образование, квалификация, уязвимост е един от факторите, който играе важна роля при определянето на критериите в обществените поръчки. По отношение на изискванията за трудова заетост, заложи в обществената поръчка социалните експерти следва да определят дали лицата, които отговарят на изискванията са налице преди да се зложат критериите в тръжните документи. В някои икономически сектори може да има пълна заетост, което означава, че няма дългосрочно безработни, на които да бъде предложена работа в изпълнение на критериите. Ръководството препоръчва да се опишат лицата, които ще бъдат наети по-подробно в критериите за заетост, включително чрез дефинициите на възложителя, например за младите хора, хората с увреждания или имигрантите. Ако е необходимо, могат да се приложат дефиниции и от действащото законодателство. Когато в договора е включено изискване за предоставяне на заетост е необходимо да се уточнят подробности, свързани с продължителността на трудовите правоотношения и гаранции, че наетите лица получават достатъчно опит и ползи от работата си.**

Ръководството препоръчва и включване на специфични условия в договора, които се отнасят до контрола на договорните условия за предоставяне на работа. Например: изпълнителят е необходимо да представи план за наемане на продължително безработни лица за срока на договора. Възможен подход е този план да бъде поискан в началото на изпълнение на договора или дори по време на тръжната процедура, като в този случай изискването трябва да бъде включено в тръжната документация. В допълнение към плана, спазването на условията трябва да се контролира чрез отчети, представени по време на договорния период. Ако исканата информация покаже, че договорните условия за предоставяне на работа не са спазени, възложителите могат да налагат санкции за нарушения на договора, като те трябва да бъдат посочени в договора. Например възложителят може да задължи изпълнителя да заплати парична

сума като санкция. В случай на сериозни нарушения на договора, възложителят може дори да си запази правото да прекрати договора.

Пилотни обществени поръчки в град Хелзинки и град Вантаа за 24-часова жилищна услуга за възрастни хора, с включени критерии за заетост. От доставчика на услугата се изисква да наеме един безработен за

девет месеца на всеки 20 места за обслужване на жилища (20 места = 1 човек, 40 места= 2 и т.н.). Фокусът върху заетостта е насочен към младите безработни хора (под 25 години, с повече от 6 месеца регистрация за безработица) и дългосрочно безработни (получили над 300 дни обезщетения за безработица). Целта е заетост на пълен работен ден за лица далеч от пазара на труда, като мигранти, дългосрочно безработни, NEET, лица над 50 години и лица с увреждания.

Условието за назначаване на лицата е абсолютно изискване, заложено в договора. Ако не бъде постигнато е посочена санкция от 9000 евро.

Стойността на договора е 160 000 евро.

Европейската комисия се стреми да улесни включването на критерии за социална отговорност в обществените поръчки и да насърчава тяхното използване в целия ЕС. През 2019 г. Комисията проведе семинари в 15 страни от ЕС с цел повишаване на осведомеността за социално отговорното възлагане на обществени поръчки сред местните публични купувачи и организации от социалната икономика. Бяха събрани 22 вдъхновяващи примера.¹⁴

От 2012 г. правителството на Брюксел изисква всички регионални публични субекти да включват социални клаузи в обществените поръчки. Тези социални клаузи имат за цел да създадат възможности за работа за дългосрочно безработни и социално изключени лица. От 2019 г. тези клаузи са задължителни за всички обществени поръчки с прогнозна стойност над 750 000 евро (без ДДС) или за договори, в които периодът на изпълнение е по-голям или равен на 60 календарни дни. В резултат годишно около 110 предложения за работа, свързани със социални клаузи в обществените поръчки се реализират, като 99% от заетите лица са от Брюксел и в повечето случаи са нискоквалифицирани и дългосрочно безработни.

¹⁴<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3498035f-5137-11ea-aece-01aa75ed71a1>

Департамент Майот се намира в Индийския океан между Мадагаскар и крайбрежието на Мозамбик. Той е

част от Франция и е най-отдалеченият регион на Европа. В департамента нивото на бедност е 60%, неграмотността- 50%, безработицата- 35% (най-високото ниво във Франция). Седемдесет процента от населението е на възраст под 20 години. Местната икономика зависи до голяма степен от публичния сектор.

С финансовата подкрепа на френската държава и Европейския социален фонд (ЕСФ) в департамента се създава програма за социално отговорни обществени поръчки. Програмата се води от „фасилитатор за социални клаузи“, чиято роля е:

- **подкрепа на публичните субекти** при идентифицирането на обществените поръчки, подходящи за включване на социални клаузи и при изготвянето на техническите спецификации;
- предоставяне на информация и подкрепа за изпълнителите при реализирането на социалните клаузи;
- **посредничество** между фирмите и местните интеграционни структури;
- **мониторинг на прилагането на социалните клаузи** при изпълнението на договорите;
- **мониторинг на интегрирането** на бенефициентите;
- **насърчаване на местното развитие** чрез включване на местна общност в Майот.

В резултат от януари 2017 г. за период от 2 години са:

- реализирани 63 процедури за обществени поръчки с включени социални клаузи;
- 23 души са намерили работа благодарение на социалните клаузи.

Европейската комисия публикува и колекция от 71 добри практики от целия ЕС, включващи различни сектори и широк кръг публични купувачи на местно и национално равнище.¹⁵

Публичната компания за чистене на комини в Будапеща, FŐKÉTÜSZ, собственост на община Будапеща, в процедурата за почистване на помещенията, които притежава, включва като **условие наемането на работа на роми, поради високите нивана безработицата сред тази група**. В процедурата е включен социален критерий за възлагане, като това е един от първите случаи на компанията, в който се използва **критерия за оптимално съотношение цена-**

¹⁵<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/69fc6007-a970-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>

качество, вместо най-ниската цена. Социалният критерий е с 20% тежест и включва следните три под-критерия:

- Участникът в търга трябва да представи доказателства, че притежава споразумение за сътрудничество с ромска обществена организация, който е за период на действие минимум 3 години;
- Участникът в търга се ангажира да наеме роми, които са регистрирани като лица в неравностойно положение;
- Участникът в търга да гарантира, че броят на ромите служители представлява поне 8% от целия персонал.

Тежестта на цената беше определена на 80%.

Споразумението между кандидатите и ромската организация е било необходимо да бъде подписано към момента на подаване на офертата. Основната роля на организацията е да помогне при удостоверяване на самоличността на ромите, които да бъдат наети от изпълнителя.

В процедурата са взели участие 4 кандидата, като 2 са декларирали наличието на гореспоменатото споразумение. Сключен е договор на стойност 42 000 000 HUF (135 641,15 евро) през декември 2017 г. с продължителност две години. Процедурата не е обжалвана.

В град Дортмунд, Германия в част от договорите за обществени поръчки се включват клаузи за изпълнение, свързани със заетостта, като целевата група са дългосрочно безработните. Фактът, че **клаузите за заетост са част от договорните условия поставя всички кандидати при равнопоставени условия и гарантира, че принципът за равно третиране се спазва.** Не е необходимо да се оценяват кандидатите по отношение на техния ангажимент към дългосрочно безработни, тъй като всички компаниитрябва еднакво да насърчават тяхната интеграция на пазара на труда.

В резултат за две години, 160 дългосрочно безработни лица са назначени на работа. Това има **допълнително социално въздействие, като даване на шанс на целевата група за участие в социалния живот, повишаване на осведомеността за социалните проблеми на дългосрочната безработица сред участниците в процедурите, прекъсване на установения цикъл на поколенияна дългосрочно безработни в засегнатите семейства, увеличаване на самоувереността на дългосрочно безработните с възможността да получават заплата вместо социално обезщетение; намаляване на средствата, необходими за социална подкрепа в дългосрочен план.**

Успешното **прилагане на политиката за заетост чрез обществени поръчки** мотивира общината да създаде специална служба, която да съветва потенциалните кандидати за това как да се интегрират дългосрочно безработни чрез процедури за възлагане.

Изключително успешен механизъм за постигане на заетост чрез обществени поръчки е заложен в изпълнявания от Министерството на труда и социалната политика проект „Красива България”¹⁶, който е част от програмата на Министерството за намаляване на безработицата и стимулиране на заетостта в страната. Целите, които този проект си поставя са: **разширяване на потенциала за заетост на регистрирани в ДБТ безработни лица чрез провеждане на обучения за придобиване на професионална квалификация по специалности в областта на архитектурата и строителството, здравеопазването и социалните услуги, както и последваща възможност за реализацията им на пазара на труда; създаване на временна заетост при реализацията на обекти на социалната и градска инфраструктура чрез изпълнението на строително-монтажни/ремонтни дейности; подобряване на качеството на живот и на средата за работа и обитаване, вкл. на групи в неравностойно положение, чрез изграждане на нов и/или обновяване на съществуващ сграден фонд, вкл.**

¹⁶<https://www.mlsp.government.bg/za-proekt-krasiva-bulgaria>

за предоставяне на социални услуги в общността; укрепване на сътрудничеството между органите на централната и на местната власт чрез разширяване потенциала на местните администрации при изпълнение на проекти и провеждане на активни политики на пазара на труда. Кандидатите, които искат да получат финансиране по проект „Красива България” декларират, че ще следят за създаването на временни работни места и за спазване на изискването процент от заетите на обектите, които ще бъдат ремонтирани, работници да са наети от ДБТ безработни (във връзка с базата данни на Агенция по заетостта за 9-месечието на 2020 г., процентът наети безработни е между 25% и 45% от общия състав работници). В резултат на този механизъм през 2018 г. е осигурена заетост на 840 души, от които 336 са били безработни преди това, през 2019 г. е осигурена заетост на 830 души, от които 330 регистрирани в бюрата по труда безработни, през 2020 г. заетите безработни са 230 души.

За постигането на това изискване на „Красива България” няколко примера от общини, които са бенефициенти по проекта и обявените от тях обществени поръчки, с които отговарят на изискването:

Община Хасково¹⁷ посочва необходимостта от осигуряване на заетост в **Решението** за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка с наименование „Основен ремонт на прилежащи външни пространства към СУ „Св. Паисий Хилендарски“, по проект „Красива България”, в раздел VII.1) Допълнителна информация:

„1. Средствата по обществената поръчка са осигурени съгласно Споразумение №РД 09-49/14.02.2020 г. между Община Хасково и Министерство на труда и социалната политика за финансиране по Проект „Красива България”. 2. Изисквания на Проект „Красива България“:

2.1. Избраният за изпълнител участник трябва да осигури наемане на регистрирани в ДБТ безработни при реализиране на обекта, **които са част от общия състав работници, при спазване на следните изисквания:**

а) При срок за изпълнение на договора за СМР 4 (четири) месеца:

- Да осигури 49 /четиридесет и девет/ човекомесеца труд, положен от общия състав работници за срока на изпълнение на договора за СМР, като поддържа на трудов договор 12 /дванадесет/ среден месечен брой работници на обекта;
- Задължително да осигури 12 (дванадесет) човекомесеца труд, положен от наети от ДБТ безработни лица, независимо от квалификацията им, за

¹⁷<http://profil.haskovo.bg:1111/d/d722375c918369c00f2b0007bc1fba0a>

срока на изпълнение на договора за СМР, като поддържа на трудов договор 3 (три) среден месечен брой безработни лица.

Същата информация е посочена и в **Обявлението** за поръчка в раздел VI.3 Допълнителна информация и в **Указанията** за подготовка на офертата за участие в обществена поръчка в т.4.4.

В чл.10 на проекта на **Договор**, част от документацията за обществената поръчка е посочено:

(2) ИЗПЪЛНИТЕЛЯТ е длъжен да осигури при изпълнението на СМР по този договор полагането на (данните се попълват на база офертата на ИЗПЪЛНИТЕЛЯ):

1. човекомесеца труд, положен от общия състав работници на обекта за срока по този договор, като поддържа на трудов договор средно месечно работници;
2. човекомесеца труд, положен от безработни лица, независимо от квалификацията им, наети от ДБТ за срока по този договор, съгласно Приложение – Декларация приемане договор от офертата, като поддържа на трудов договор средно месечно безработни лица. ИЗПЪЛНИТЕЛЯТ е длъжен да назначи тези безработни лица не по-късно от 7 дни след подписване на договора, като няма право да отстъпва наемането на безработни на трето лице или на подизпълнител.

В случай на отпадане или намаляване на някои видове СМР, в резултат на което стойността на договора се намалява, посочените по т. 1 и т. 2 човекомесеци не се редуцират.

(3) ИЗПЪЛНИТЕЛЯТ се задължава да изплаща на всяко назначено на трудов договор безработно лице по ал. 2, т. 2:

- заплата, която подлежи на данъчно облагане и е обвързана с минималния осигурителен доход за 2020 г. по основни икономически дейности и квалификационни групи професии;
- всички изискуеми по закон вноски на база не по-малка от минималния осигурителен доход по основни икономически дейности.

(4) ИЗПЪЛНИТЕЛЯТ се задължава да превежда по банков път заплата по ал. 3 на всяко назначено на трудов договор безработно лице.

В **Методиката** за определяне комплексната оценка на офертите по-голям брой точки би получил кандидата, който е предвидил, адекватна организация за обезпечение и взаимовръзка между квалифицираната работна ръка на участника и наетите по Проект

„Красива България“ безработни лица на всяко място и във всеки момент, предвид изпълняваните видове СМР”.

Община Хасково получава 3 оферти по тази процедура, като сключва договор с един от кандидатите на стойност 198 491,06 без ДДС за срок от 4 месеца. Процедурата не е обжалвана.

В повечето проучени обществени поръчки, свързани с изпълнението на изискването за заетост на проект „Красива България”, общините посочват това условие не в решението за откриване на процедура, както е горепосочения пример на община Хасково, а в Обявлението за поръчка, техническата спецификация, проекта на договор.

Община Бургас¹⁸ посочва в **Обявлението** за поръчка с предмет „Избор на изпълнител на „СМР/СРР на спортна зала „Нефтохимик“, находяща се в гр. Бургас, ж.к. Лазур, УПИ I, кв.1 по плана на гр.Бургас“ в т. II.2.4) Описание на обществената поръчка: Изисквания на проект „Красива България“

1. Избраният за изпълнител участник трябва да осигури наемане на регистрирани в ДБТ безработни при реализиране на обекта, които са част от общия състав работници, при спазване на следните изисквания:

а) При срок за изпълнение на договора за СМР 3 (три.) месеца:

Да осигури 49 (четиридесет и девет) човекомесеца труд, положен от общия състав работници за срока на изпълнение на договора за СМР/СРР, като поддържа на трудов договор 16 (шестнадесет) среден месечен брой работници на обекта;

Задължително да осигури 15 (петнадесет) човекомесеца труд, положен от квалифицирани/неквалифицирани, наети от ДБТ безработни лица, за срока на изпълнение на договора за СМР, като поддържа на трудов договор 5 (пет) среден месечен брой наети от ДБТ за обекта безработни.

Същата информация е посочена в **Техническата спецификация**, в раздел IV, както и в **проекта на Договор**. В **Методиката** за определяне комплексната оценка на офертите по-голям брой точки би получил кандидата, който е предвидил, адекватна организация за обезпечение и взаимовръзка между квалифицираната работна ръка на участника и наетите по Проект „Красива България“ безработни лица на всяко място и във всеки момент, предвид изпълняваните видове СМР”.

¹⁸<https://www.burgas.bg/bg/notice/details/62/38139>

Община Бургас получава 4 оферти по тази процедура, като сключва договор с един от кандидатите на стойност 173 812,11 без ДДС за срок от 3 месеца. Процедурата не е обжалвана.

Многобройни са примерите за обществени поръчки, обявени и възложени от общините във връзка с изпълнението на изискванията на проект „Красива България”¹⁹. За съжаление при направеното проучване в регистъра на Агенцията за обществени поръчки не бяха намерени много други примери на обществени поръчки, включващи заетостта като критерий за подбор и/или възлагане.

Община Ботевград при изпълнението на проект „Адаптация и изпълнение на социални иновации за заетост на маргинализирани групи чрез обществени поръчки“, по процедура BG05MOP001-4.003 „Транснационални партньорства“, финансирана от Инициатива за младежка заетост и Европейски социален фонд чрез Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020, публикува **Обява**²⁰ за обществена поръчка на стойност по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, с предмет на обществената поръчка, „Ремонт на тротоар по ул. „Зелинград“ в участък от ул. „Патриарх Евтимий“ и ул. „Хан Аспарух“, гр. Ботевград”. В раздела от Обявата, свързан с условията, на които трябва да отговарят участниците е посочено, описание на проекта и изискването за постигане на целите на проекта: „В настоящата обществена поръчка е необходимо участниците да осигурят 10 човека от маргинализираните групи от ромската общност, които да поддържат на трудов договор и оказват подкрепа за интегрирането им.” За реализирането на това изискване кандидатите е необходимо да приложат като част от офертата Списък – декларация за наемане на безработни лица, в която декларират, че: за срока, който е ... календарни дни, на изпълнение на договора за СМР на обект: „Ремонт на тротоар по ул. „Зелинград“ в участък между ул. „Патриарх Евтимий“ и ул. „Хан Аспарух“, гр. Ботевград“, ще осигурят 10 човека от маргинализираните групи от ромската общност, които ще поддържат на трудов договор.

¹⁹https://www.aop.bg/ssearch.php?mode=search&word=%EA%F0%E0%F1%E8%E2%E0+%E1%FA%EB%E3%E0%F0%E8%FF&case_code=&ca=

²⁰<https://botevgrad.bg/obshtina/poruchka/s-10-12062020-g-sabirane-na-oferti-s-obyava-s-predmet-remont-na-trotoar-po-ul-zelingrad-v-uchastak-ot-ul-patriarh-evtimiy-i-ul-han-asparuh-gr-botevgrad-267>