

11 Платформа Всемирного банка по обмену знаниями в области государственных закупок

г.Батуми, Грузия

июнь 2015 года

Контрактный надзор в США

Уильям Т. Вудс

Счетная палата Правительства США

Обзор

- Счетная палата Правительства США
- Система закупок США
- Надзор за процессом закупок
- Протесты в процессе проведения торгов

Подразделения Федерального правительства США

Законодательная
власть (Конгресс
США):

*Правительство США
Счетная палата
является
следственным
органом Конгресса
США*

Судебная власть:

Все суды США,
включая
*Федеральный
претензионный
суд США*

Исполнительная
власть:

*Примеры учреждений:
Министерство обороны
США
Государственный
департамент США
Агентство США по
международному
развитию (USAID)*

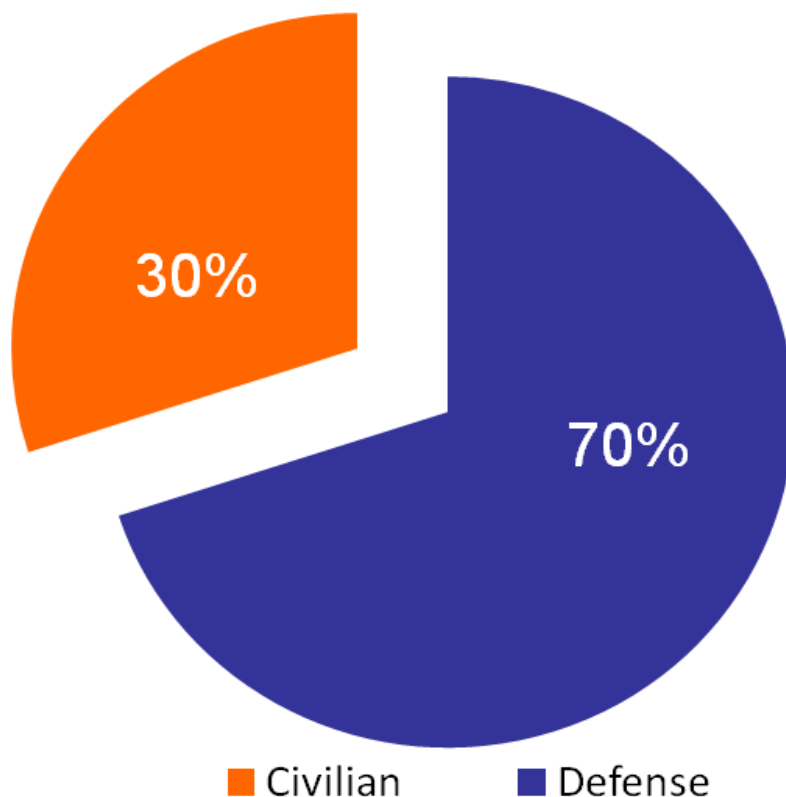
Бюро по управлению и
бюджету, Бюро
федеральной политики по
закупкам

Что такое Счетная палата Правительства США (GAO)

- Счетная палата Правительства США (GAO) – это независимое, беспристрастное агентство в системе законодательной власти Правительства США
- Счетная палата Правительства США, созданная в 1921 году, имеет широкий мандат для изучения вопросов о том, как расходуются федеральные финансовые средства
- Счетная палата Правительства США – агентство, независимое от исполнительной власти
- Штат агентства, состоящий из 3000 человек, распределен по профильным областям в 14 различных группах миссии, начиная от закупок в области оборонного потенциала, национальной безопасности до физической инфраструктуры

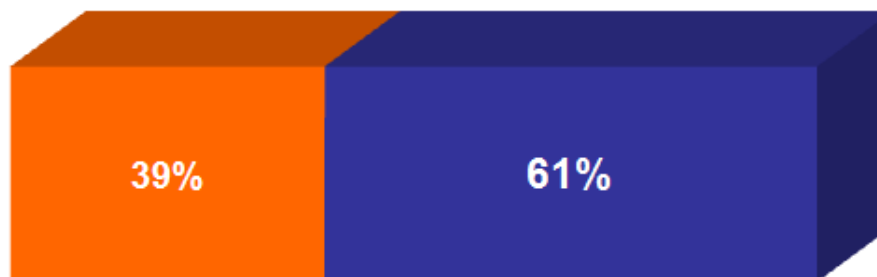
Федеральное правительство США: Гражданские и оборонные контракты

Ежегодные контрактные обязательства

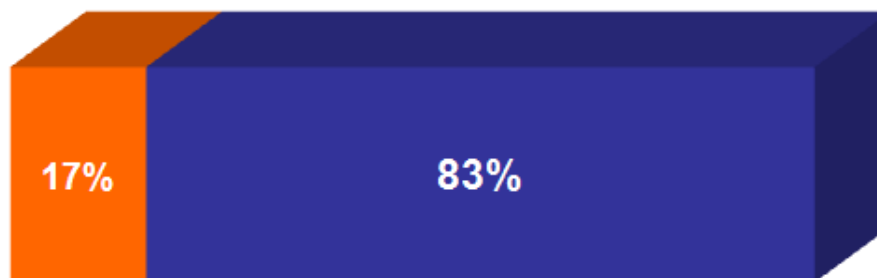


Федеральное правительство США: Товары и услуги

Сравнение ежегодных контрактных обязательств



Services



Products

■ Civilian ■ Defense

Что такое контракт?

Контракт – взаимные связывающие правовые отношения, обязывающие продавца предоставлять товары или услуги и покупателя платить за них, а также который обязывает Правительство США к расходованию выделенных финансовых средств

- как правило, контракт составляется в письменной форме
- заключается назначенными сотрудниками по вопросам контрактирования или держателями карт Правительства США по закупкам с ограниченной пороговой суммой
- больше никто другой не имеет юридических полномочий обязывать Правительство США
- программный персонал не может вести переговоры с поставщиками без вовлечения/участия сотрудника по вопросам контрактирования

Обзор контрактов: Почему они нам нужны?

Правительство имеет:

- требования
- деньги для расходования

Отрасль имеет:

- решения, товары, услуги
- необходимость для заработка

Контракты определяют отношения и обязательства между правительством и отраслью

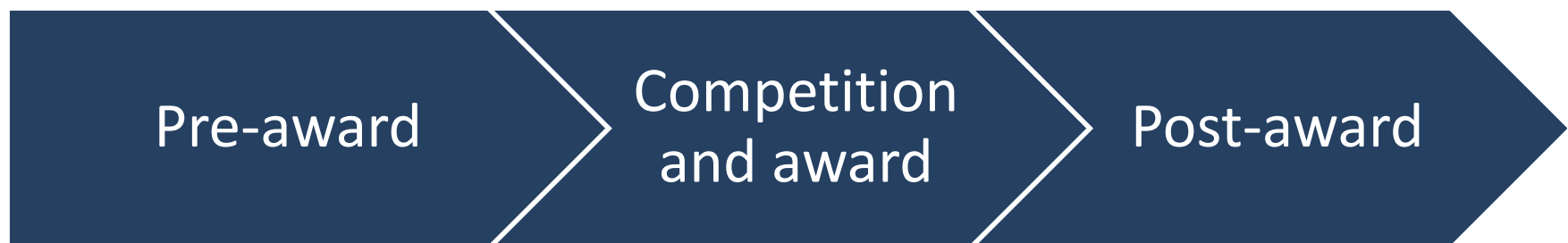
Контракты могут предоставить фокусировку в условиях турбулентной среды:

- инициативы Конгресса США
- коммерческие условия
- бюджетные / финансовые проблемы
- технологические изменения

Жизненный цикл закупок



Как мы покупаем: Процесс контрактирования



- Анализ требований
- Планирование закупок
- Подготовка обоснования
- Оценка предложений
- Переговоры и обсуждение
- Отбор призеров
- Управление контрактом
- Мониторинг эффективности
- Прекращение и закрытие

Критерии:

- Федеральные правила по закупкам (ФПЗ – FAR)
- Агентство дополняет ФПЗ, политику и директивы
- Стандарты внутреннего контроля

Сфера системы закупок США

Охват Правительства США

112 департаментов и агентств по всему миру

3,400 представительств по вопросам контрактирования

Специалисты

30,000 сотрудников по вопросам контрактирования (ФПЗ 1.602)

Представительства сотрудников по вопросам контрактирования
(ФПЗ 1.604)

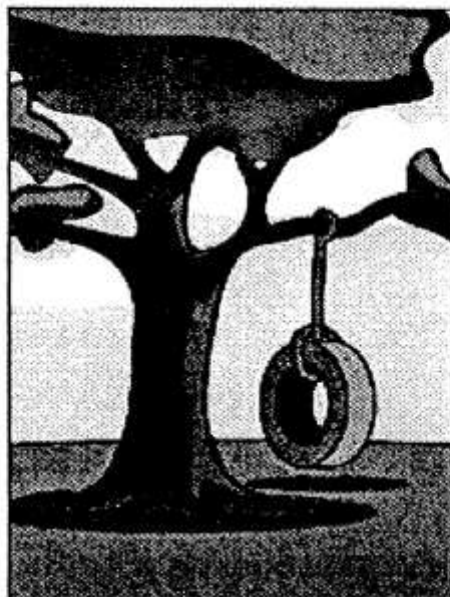
Программные менеджеры

300,000 держателей карт по закупкам

Ключевые игроки



Обзор контрактов



What the User wanted.

Обзор контрактов



As Management requested it...

Обзор контрактов



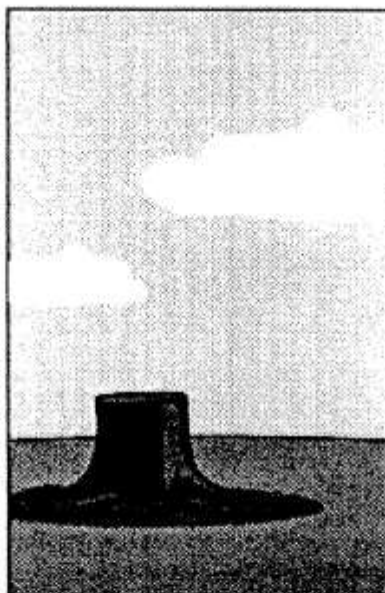
As the Project Leader defined it...

Обзор контрактов



As Systems designed it...

Обзор контрактов



As Programming developed it...

Обзор контрактов



As Operations installed it...

Контрактные основы

Базовые виды контрактов

Фиксированная цена

Правительство
оплачивает
подрядчику
фиксированную
(установленную)
цену за поставку
товара или услуги.

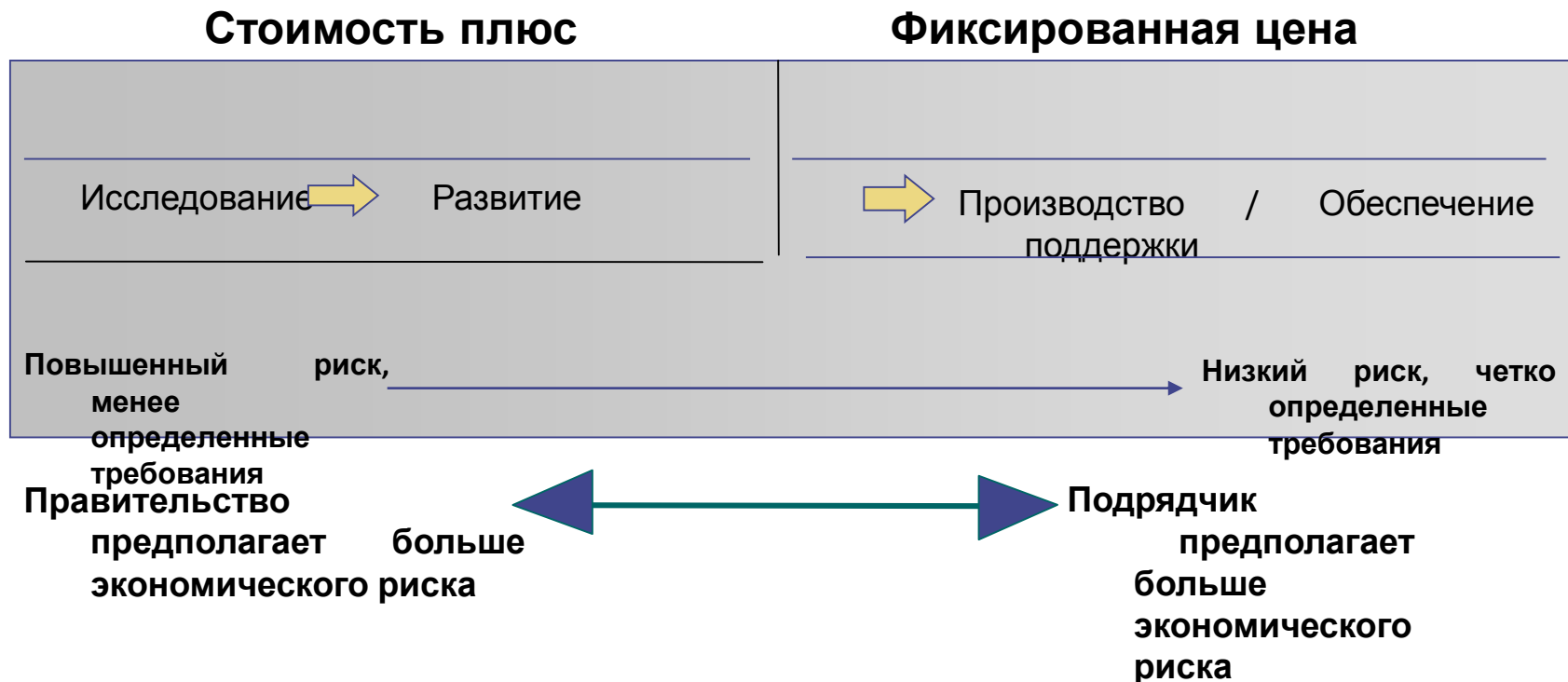
Время и материалы

Правительство
оплачивает подрядчику
фиксированную
почасовую ставку труда –
которая включает
заработную плату,
накладные расходы,
административные
расходы и прибыль

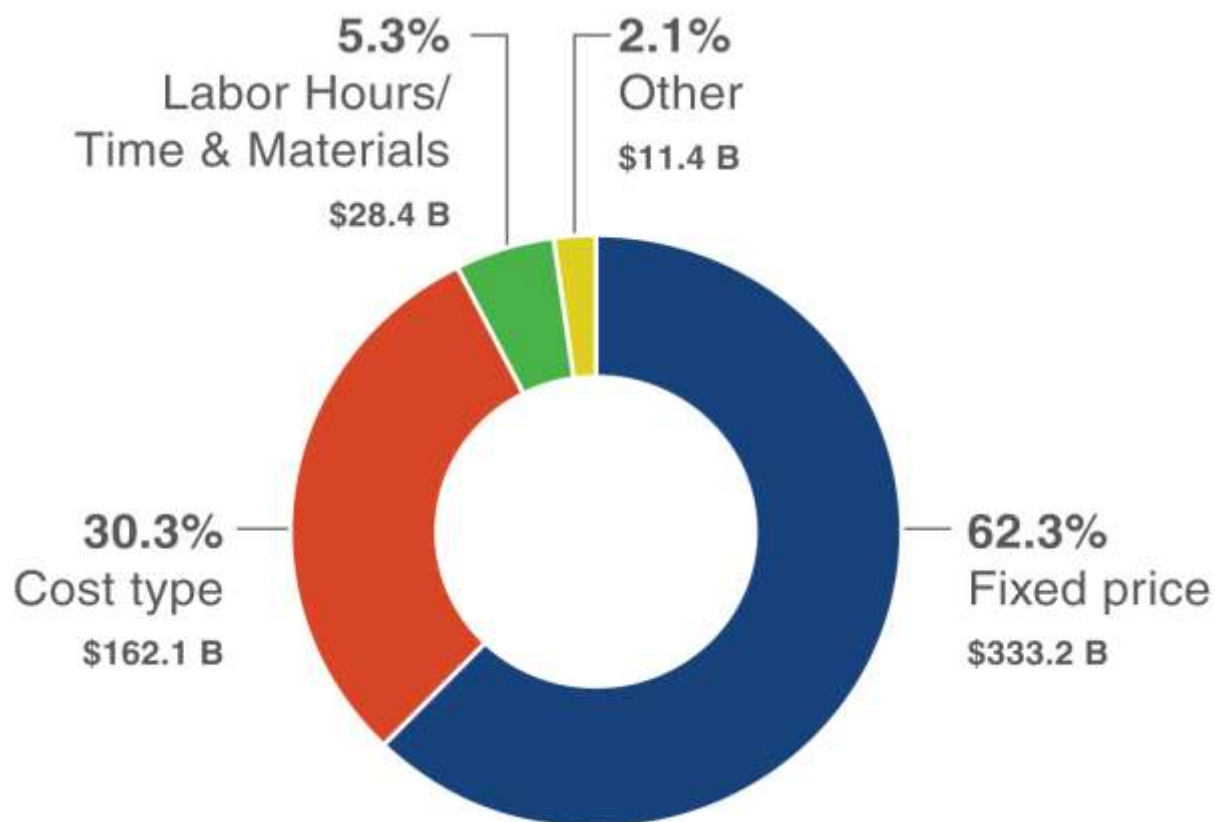
Стоимость плюс

Правительство
оплачивает
подрядчику по всем
соответствующим
расходам при
поставке товара или
услуги.

Виды контрактных рисков



Общие контрактные обязательства 535 млрд. долларов США



Снижение риска с видом контракта

Вид контракта	Кто предполагает риск экономического перерасхода?	Лучше использовать, когда...
Фиксированная цена	Подрядчик	Требования очень хорошо определены и цены могут быть определены
Возмещение расходов	Правительство США	Требования менее определены и расходы становятся более известны по мере развития проекта (контрактирование R&D)
Время и материалы (наименее предпочтительный)	Правительство США	Только тогда, когда это не представляется возможным точно оценить степень и продолжительность работы или расходы с достаточной степенью уверенности
Бессрочный контракт на поставку	По разному	Когда существует необходимость, но необходимое количество может или не может быть известно, сроки поставки могут изменяться

Виды аудиторских проверок

- Финансовый аудит
- Аудит эффективности: оценка эффективности и результативности программы

Федеральные аудиторские агентства США

Законодательная власть (все правит.)

- Счетная палата Правительства США
- Финансовые аудиторские проверки
- Аудиторские проверки эффективности
- Протесты в процессе проведения торгов

Исполнительная власть (Оборона)

- Агентство по аудиту контрактов в области обороны
- Агентство по аудиту в области Вооруженных Сил
- Служба аудита Военно-морских сил
- Агентство по аудиту в области Военно-воздушных сил

Генеральные инспекторы
Все агентства

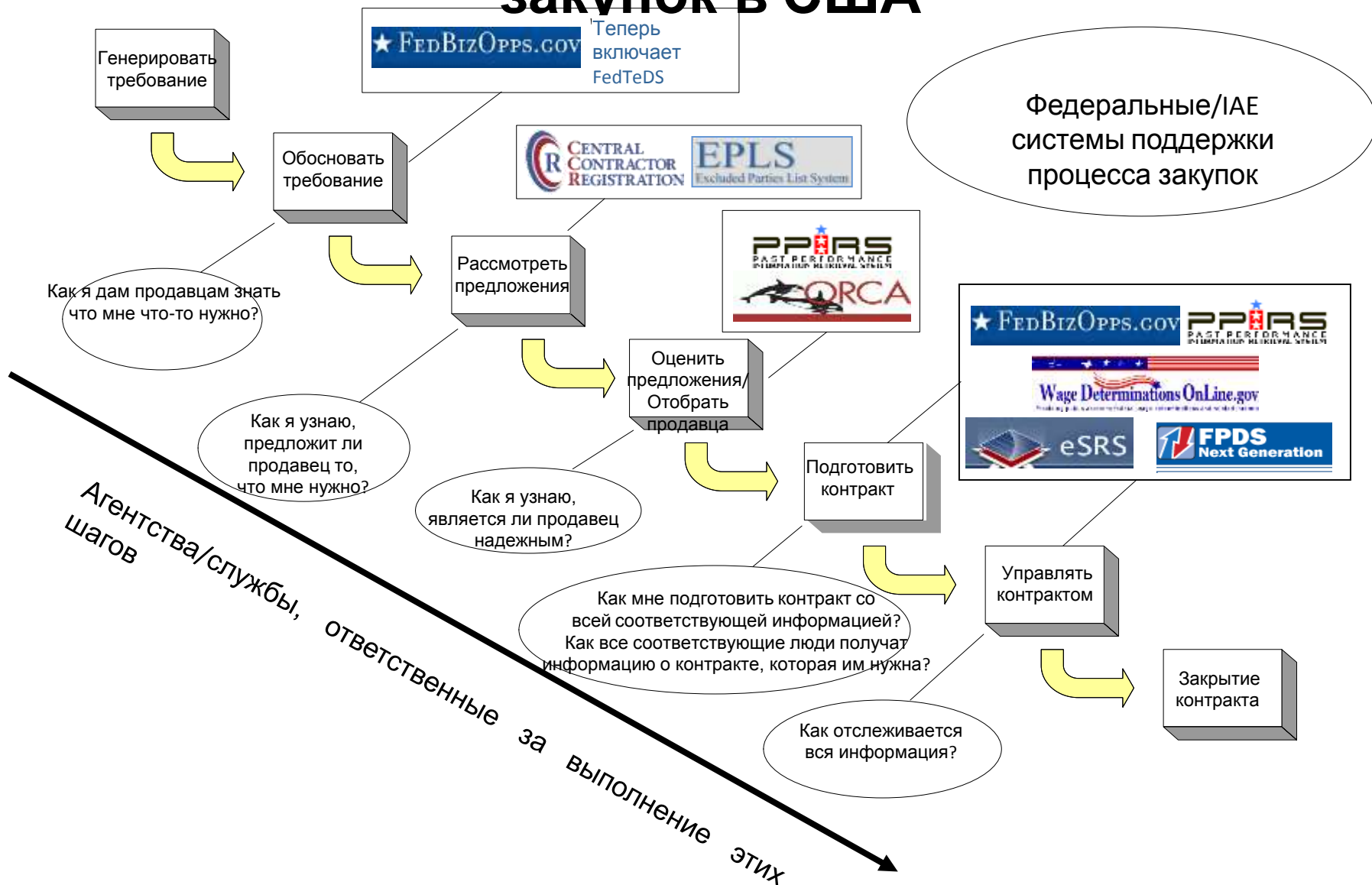
Виды аудиторов

- Внешний аудитор является независимым от фирмы занимающимся клиентским субъектом к аудиту для выражения мнения о том, не содержит ли финансовая отчетность компании существенных искажений.
- Внутренние аудиторы наняты организациями, в которых они осуществляют аудит.

Стандарты аудита

- Желтая книга
- Стандарты бухгалтерского учета расходов
- Принципы расходов
- Условия и положения контракта
- Законодательные требования
- Наиболее часто используемыми внешними стандартами аудита являются Общепринятые стандарты аудита США (GAAS) Американского института дипломированных общественных бухгалтеров; и Международные стандарты аудита ISA, разработанные Международным советом по аудиту и стандартам Международной федерации бухгалтеров.

Центральные IT-системы в процессе закупок в США



Будущее – Система по управлению наградами (SAM)

Сегодня

- Siloed – Отдельные системы, каждая с отдельным логином
- Лишний – Превышение данных
- Отдельный – Различные места хостингов, управляемых отдельно



Будущее

- 1 логин! – Функциональность доступна в одном месте онлайн для упрощения процесса
- 1 источник данных! – Централизованные, нормализованные данные для устранения потенциала для противоречивых ценностей
- 1 хост! – Консолидированный хостинг для сокращения расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание (O&M)



Существующие возможности, упрощенные для повышения эффективности.

Протесты в процессе проведения **торгов В Счетной палате** **Правительства США**

- Функция Счетной палаты Правительства США по протестам в процессе проведения торгов вступила в 1920-х годах и была кодифицирована в конкурсе по Закону о контрактах от 1984 года
- Счетная палата Правительства США обеспечивает *независимое, оперативное и недорогое* разрешение протестов
- Решения Счетной палаты Правительства США по протестам в процессе проведения торгов создают единую основу закона, на которую ссылается Конгресс США, суды, подрядные организации и общественность

Протесты против аудитов/ Внутренний надзор

- Протесты используют жалобы поставщиков в качестве триггера для надзора
- Поставщики решают, *какие* закупки заслуживают рассмотрения (если никто не жалуется, не открывайте протестное дело)
- Протестный форум может позволить протестующим и агентству спорить с форумом, выступающим в качестве судьи
- Результат: потенциально большая эффективность в надзоре

Вызовы сталкиваются с системой разных протестов

- Политические и культурные проблемы
- Обеспечение того, чтобы контрактные агентства предоставляли информацию, необходимую для форума протеста
- Соответствие решениям форума
- Боязнь со стороны поставщиков различных протестов
- Иногда: Готовность поставщиков слишком много протестовать, поэтому они злоупотребляют системой (например, путем подачи необоснованных протестов, просто создавать неприятности)

Ключевые элементы в архитектуре системы

- Что является протестом?
- Кто имеет право протестовать?
- Какой государственный орган решает протесты?
- Сфера юрисдикции протеста форума?
- Когда должен быть подан протест?
- Что происходит с закупками, в то время как рассматривается протест?
 - Временное облегчение: будут ли закупки поставлены "на режим ожидания", в то время как протест находится в процессе рассмотрения
- Слишком много стимулов или сдерживающих факторов для выражения протеста?
- Мощность форума оказывает существенную помощь?

Определение протеста

“Протест” означает письменное возражение заинтересованной стороной на любое из следующих:

1. Ходатайство или другой запрос со стороны агентства по предложениям для заключения контракта на закупку имущества или услуг.
2. Отмена ходатайства или другого запроса.
3. Присуждение или предлагаемое присуждение контракта.
4. Прекращение или отмена присуждения договора, если письменное возражение содержит утверждение о том, что прекращение или отмена основано в целом или частично на нарушениях, касающихся вопросов присуждения контракта.

Время протестов

- Подрядчики могут протестовать во время всех трех фаз контрактирования

Фаза 1: Предварительное присуждение	Фаза 2: Присуждение	Фаза 3: После присуждения
• Ходатайство • Отмена ходатайства <i>Пример: неправильно ограничивает конкуренцию</i>	Присуждение или предлагаемое присуждение контракта <i>Пример: отбор был необоснованным или не соответствует критериям присуждения контракта</i>	Прекращение или отмена присуждения договора

- Вопросы по управлению контрактами называются Спорам – не Протестами

Кто заслушивает протесты?

- Протесты, связанные с заключением контракта, могут быть представлены в различные государственные организации:
 - Договаривающиеся агентства
 - Счетная палата Правительства США (GAO) – независимый наиболее распространенный административный форум
 - Федеральный претензионный суд США (COFC)
- Споры, связанные с эффективностью контракта, могут быть приняты в:
 - Административный совет контрактных апелляций
 - Федеральный претензионный суд США (COFC)
 - Апелляции либо из вышеперечисленных мест, могут быть приняты в Апелляционном суде федерального округа (CAFC)

Протесты в процессе проведения торгов в Агентство

- Политика, установленная *E.O. 12979 – Протесты по закупкам Агентства*
- Заинтересованные стороны могут запросить независимый обзор со стороны сотрудника высокого уровня по вопросам контрактирования
 - Обоснования должны советовать потенциальным участникам и участникам конкурса, что этот обзор доступен
- Обзор апелляционного Агентства относительно решения контрактного надзора по протестам не будет расширять своевременные требования Счетной палаты Правительства США
- Менее обычные, чем в Счетной палате Правительства США
- *Пример: Управление служб общего назначения (GSA) обозначает приостановление и недопущение должностного лица в качестве рецензента апелляционного агентства*
 - *Около 50 протестов в год, полученные в Управлении служб общего назначения (GSA)*

Протесты в процессе проведения торгов в GAO

- Функция Счетной палаты Правительства США по протестам в процессе проведения торгов вступила в 1920-х годах и была кодифицирована в конкурсе по Закону о контрактах от 1984 года (CICA)
- Закон о контрактах направляет Счетную палату Правительства США для обеспечения *независимого, оперативного и недорогого* разрешения протестов
- Решения Счетной палаты Правительства США по протестам в процессе проведения торгов создают единую основу закона, на которую ссылается Конгресс США, суды, подрядные организации и общественность

Протесты в процессе проведения торгов в GAO

- Счетная палата Правительства США (GAO), следственный орган Конгресса США, была создана в 1921 году
- Счетная палата Правительства США является национальным аудиторским органом США, и протесты являются очень небольшой частью ее работы
- Функция Счетной палаты Правительства США по протестам в процессе проведения торгов вступила в 1920-х годах и была кодифицирована в конкурсе по Закону о контрактах от 1984 года
- Закон о контрактах направляет Счетную палату Правительства США для обеспечения *независимого, оперативного и недорогого* разрешения протестов
- Решения Счетной палаты Правительства США по протестам в процессе проведения торгов публикуются и создают единую основу закона, на которую ссылается Конгресс США, суды, подрядные организации и общественность

<http://www.gao.gov/legal/bids/bidprotest.html>

Протесты в процессе проведения торгов в COFC

- Часть судебной ветви Правительства США
- Процесс рассмотрения протеста Федеральным претензионным судом США (COFC) предусматривается в разделе 1491 (b) статьи 28 Кодекса Соединенных Штатов, 28 U.S.C. § 1491 (b)
- Правила Федерального претензионного суда США (COFC), дополнительная информация и решения COFC размещаются на его веб-сайте:
<http://www.uscfc.uscourts.gov/rulesuscfc>

Роль GAO в 3 этапах государственных закупок

- **Предварительное присуждение:** GAO рассматривает протесты, чтобы убедиться, что агентства НЕ ограничивают конкуренцию ненадлежащим образом
- **Присуждение:** GAO рассматривает протесты по проблемным присуждениям, прежде всего, для того, чтобы убедиться, что отбор был обоснованным и в соответствии с тендерными критериями
- **После присуждения:** GAO, как правило, не рассматривает проблемные вопросы по управлению контрактом

Некоторые цифры...

- Из сотен тысяч ходатайств и присуждений каждый год...
- GAO получило около **2,500** заявок протеста в 2013 финансовом году
- Федеральный претензионный суд США (COFC) получил около **80** заявок протеста в 2013 финансовом году
- Многие заявки протеста подаются непосредственно подрядными организациями – статистические данные отсутствуют

GAO стремится к равновесию...

...между необходимостью, чтобы агентства были подотчетны и защищали процессуальные права потерпевших участников конкурса

...а также...

...необходимостью обеспечения того, чтобы процесс государственных закупок мог протекать без неоправданного нарушения

Агентства подотчетны и защищают процессуальные права потерпевших участников конкурса

- Широкая юрисдикция:
 - Протест может оспорить закупку у любого федерального агентства
 - Любой, кто представил предложение, может протестовать
- Процесс (достаточно) недорогой и неофициальный
- “Автоматическая приостановка”, как правило, останавливает агентство от разбирательства

Агентства подотчетны и защищают процессуальные права потерпевших участников конкурса (прод.)

- Агентство должно предоставить полный отчет в GAO
- Протестующий имеет возможность ответить на отчет
- GAO может провести слушания или иным образом запросить дополнительную информацию

Агентства подотчетны и защищают процессуальные права потерпевших участников конкурса (прод.)

- GAO поддержит протест, если агентство нарушило закон о закупках в ущерб протестующему
- 106 протестов поддержано в 2012 финансовом году (19 % заслуженных решений)
- GAO будет рекомендовать средство правовой защиты, подходящее для проблемы, и возмещение расходов
- Почти всегда следуют рекомендации GAO

Обеспечение процесса государственных закупок без неоправданного нарушения

- Строгие ограничения по времени при подаче протестов
- GAO имеет только 100 дней для выпуска решения
- GAO решает большинство протестов задолго до срока 100 дней

Обеспечение процесса государственных закупок без неоправданного нарушения (прод.)

Должен быть достигнут высокий стандарт до того, как GAO поддержит протест:

- GAO должен найти агентство, нарушившее устав или положение о закупках
- Простое несогласие с суждением агентства недостаточно
- GAO должен найти нарушение прав сильно протестующего

Обеспечение процесса государственных закупок без неоправданного нарушения (прод.)

GAO строго соблюдает ограничения по своей юрисдикции:

- Нет вопросов по управлению контрактами
- Нет вопросов, отведенных для других учреждений

Сфера охвата юрисдикции протеста

- В США, COFC и GAO наделены широкими полномочиями, по существу по всему федеральному правительству
- Тем не менее, они не обладают полномочиями над государственными и местными протестами по вопросам закупок
 - Государственные и местные органы власти часто имеют свои собственные процедуры рассмотрения, в том числе в судах.

Возможности относительно сторон

- В США, как иностранные, так и американские поставщики могут возразить или GAO или COFC
- В GAO, так и в COFC до присуждения контракта, любой поставщик, который хочет выиграть контракт, может возразить – но другие не могут
- В GAO, так и в COFC проблемные протесты по присуждению контракта могут быть поданы только со стороны поставщика, который претендовал на контракт

Влияние протеста о закупках

Вопрос: Что происходит с предложением или контрактом во время протеста?

Счетная палата Правительства США (GAO)

- подача протеста автоматически останавливает процесс закупок, в то время как рассматривается протест:
- Если протест подан до присуждения, контракт не может быть присужден до тех пор, пока не будет принято решение по протесту
 - Если протест подан после присуждения, выполнение контракта прекращается до тех пор, пока не будет принято решение по протесту
 - Но агентства имеют право двигаться вперед, если они считают необходимым поступить таким образом, и имеют соответствующий документ, подписанный должностным лицом высокого уровня

Федеральный претензионный суд США (COFC)

- правительство может добровольно прекратить закупки, до тех пор, пока суд не примет решение по протесту, или суд может принять решение об издании приказа о прекращении ими процесса закупки

Рассмотрение вопросов GAO и COFC при принятии решения о протестах

- GAO и COFC будут строго настаивать на том, чтобы агентство следовало основным правилам, изложенным в тендерной документации, и относилось к конкурирующим фирмам справедливо / одинаково
- Ни GAO, ни COFC не заменят своего решения относительно технических оценок агентства или суждений о стоимости / технических компромиссах

Окончательная помощь

Счетная палата Правительства США (GAO)

- Решением о помощи является рекомендация, но займет 95+% времени

Федеральный претензионный суд США (COFC)

- может приказать агентству предоставить помощь, и его приказ является обязательным

Счетная палата Правительства США (GAO) и Федеральный претензионный суд США (COFC)

- Помощь приспособлена к конкретному нарушению. Примеры:
 - Изменения в тендерной документации
 - Переоценка предложений
 - Дальнейшие переговоры с претендентами
 - Прекращение контракта и присуждения протестующему (редко)
 - Если нет никакой другой помощи: возмещение расходов конкурирующих
 - Возмещение затрат на протест

Дальнейшие шаги в GAO и в COFC

Вопрос: Что делать, если протестующий не согласен с решением и хочет обжаловать?

Счетная палата Правительства США (GAO)

- Неудачная сторона может просить GAO пересмотреть протест
- Решения GAO не могут быть обжалованы

Федеральный претензионный суд США (COFC)

- Неудачный протестующий может подать протест в COFC
- Решения COFC могут быть обжалованы в Апелляционном суде федерального округа

Полезные вебсайты

Центральные закупки

<http://www.acquisition.gov>

Управление федеральных закупок (OFPP)

<http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/index.html>

Директор по политике закупок и приобретений в сфере обороны (DPAP)

<http://www.acq.osd.mil/dpap>

Университет по делам приобретений в сфере обороны (DAU)

<http://www.dau.mil>

Управление служб общего назначения (GSA)

<http://www.gsa.gov>