SIGMA
Creating Change Together

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

Резиме 15 Септември, 2016 година

Јавни набавки

Договори под вредносните прагови

СОДРЖИНА

- Вовед
- Информации за националните правила, политики и постапки за јавни набавки
- Влијанието на начелата од Договорот на ЕУ и на други правни начела врз набавките под вредносните прагови
- Дополнителни информации

Одобрено за објавување од Карен Хил, раководител на програмата СИГМА

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France
mailto:sigmaweb@oecd.org
Тел.: +33 (0) 1 45 24 82 00
Факс: +33 (0) 1 45 24 13 05
www.sigmaweb.org

Ова резиме е објавено во рамки на надлежноста на Генералниот секретар на ОЕЦД. Мислењата и аргументите коишто тука се изразени не треба да се смета дека ги одразуваат официјалните ставови на Европската унија или земјите-членки на ОЕЦД или земјите-корисничиkи коишто учествуваат во програмата СИГМА.

Овој документ и секоја мапа вклучена во истиот не се во спротивност со статусот или суверенитетот на која било територија, означувањето на меѓународните граници и со името на која било територија, град или област.

Вовед

Во ова Резиме се разгледуваат набавките преку договори под вредносните прагови. Во овој контекст, договори „под вредносните прагови“ би се користеле за набавки од страна на договорните органи што се под финансиските прагови на ЕУ за договори за јавна набавка на работи, стоки и услуги. Финансиските прагови на ЕУ за периодот од 1 јануари 2016 година до 31 декември 2017 година изнесуваат 5.225.000 евра за работи, 209.000 евра (децентрализирани органи на власта) или 135.000 евра (органи на централната власт) за стоки и услуги, и 750.000 евра за услугите од олеснителниот режим. За повеќе информации, вклучувајќи и објаснување на различните прагови за стоки и услуги, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 5, *Разбирање на финансиските прагови на ЕУ*.

Договорите под вредносните прагови опфаќаат најголем дел од договорите доделени од страна на договорните органи и затоа се од голема важност во сите земји-членки. Тие претставуваат значителни расходи за договорните органи, како и големи деловни можности за економските оператори, особено за малите и средни претпријатија (МСП).

Договорите под вредносните прагови не се опфатени со процедуралните барања од Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор (Директивата)[1]. Како резултат на тоа, најголемиот дел од договорите доделени од страна на договорните органи се доделени со примена на национални правила, политики и постапки. Сепак, неколку други важни аспекти се применуваат.

Постапката за јавна набавка за договори под вредносните прагови треба:

- **Да биде ефикасна и ефективна**, и да се служи со процеси, временски рамки и документи коишто ги одразуваат потребите и исходите на одредена набавка.
- **Да биде сразмерна и да се избегнува непотребна бирократија** со цел да се избегне наметнување прекумерно сложени или несразмерни бирократски и административни оптоварувања или трошоци за договорниот орган или за економскиот оператор во однос на големината, вредноста и сложеноста на договорот за набавка.
- **Да обезбеди соодветна конкуренција,** бидејќи отворената и лојална конкуренција би требало да помогне во привлекувањето поширок спектар на потенцијални понудувачи, вклучително и МСП и нови компании за кои договорите со помала вредност може да бидат особено привлечни.
- **Да биде транспарентна,** затоа што транспарентноста на процесот придонесува за отворена и лојална конкуренција, а, исто така, помага за заштита од корупција и фаворизирање.
- **Да се придржува до правилата и начелата од Договорот на ЕУ[2],** а во случај кога тоа е релевантно за некој договор, да се придржува до основните стандарди дефинирани од Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ).
- **Да обезбедува најефикасно користење на јавните пари** преку обезбедување на оптимална распределба на ресурсите за постигнување на планираните исходи.

Како одраз на нивната економска, социјална и административна разновидност, земјите-членки може да прават баланс меѓу горенаведеното и некои други прашања при

[1] Директива 2014/24/ЕУ за јавни набавки и за укинување на Директивата 2004/18/ЕЗ, 26 февруари 2014 година.

[2] Договор за функционирањето на Европската унија – консолидирана верзија на Договорот за функционирањето на Европската унија, *Службен весник на Европската унија*, C 326, 26 октомври 2012 година. Во резимето за јавните набавки на Договорот се упатува со кратенките „ДФЕУ“ или „Договорот“.

одлучувањето како најдобро да се уреди доделувањето договори под вредносните прагови.

Ова Резиме дава концизен преглед на пристапите кои земјите-членки ги зазеле при изготвувањето на нивните национални правила, политики и постапки за јавни набавки. Информациите се преземени од Документот на СИГМА бр. 45[3] во кој се врши анализа на информациите добиени од 22 земји-членки.

Ова Резиме завршува со дополнителни информации за начинот на кој правилата и начелата од Договорот на ЕУ, основните стандарди и некои одредби од Директивата може да влијаат врз набавката преку договори под вредносните прагови. Овие влијанија во одредена мера се честопати одразени во правилата, политиките и постапките за јавни набавки на земјите-членки што се применуваат кај договорите под вредносните прагови, на пример, со упатување на потребата од усогласеност со начелата за еднаков третман, недискриминација и транспарентност.

Информации за националните правила, политики и постапки за јавни набавки

(За детални информации, види Документ на СИГМА бр. 45)

Информациите во ова резиме се преземени од Документот на СИГМА бр. 45 во кој се врши анализа на информациите добиени од 22 земји-членки. Информациите ја одразуваат состојбата на датумот на објавување на Документот (2010 година).

Уредување на договорите под вредносните прагови: Вообичаена практика во земјите-членки е да се прави разлика меѓу договори над вредносните прагови и договори под вредносните прагови и со нив да се постапува различно од аспект на постапките за јавни набавки што се користат. Најголемиот дел од земјите-членки, набавките под вредносните прагови во класичниот сектор ги уредуваат со закон или пропис и наложуваат доделувањето договори под вредносните прагови да се заснова на отворени, правични и конкурентни постапки. Само мал број земји-членки ја уредуваат примената на договорите под вредносните прагови со доброволни кодекси или упатства. Земјите-членки честопати ги користат истиот закон или пропис да ги опфатат и договорите што се над и оние што се под вредносните прагови, иако фактичките правила што се применуваат може да се разликуваат.

Национални прагови и вообичаени постапки за јавни набавки: Договорите под вредносните прагови генерално подлежат на поедноставени постапки и правила, коишто се помалку ригорозни од целосниот режим на ЕУ. Исто така, честопати се случува два или три дополнителни опсези за договори поврзани со вредноста да бидат под вредносниот праг, и во тој случај, се применуваат различни процедурални барања и рокови за договорите во различните опсези. Целта на праговите и на постапките поврзани со нив е добро објаснета во одговорот на Словенија на прашалникот за потребите на Документот на СИГМА бр. 45: „да се врзат постапките за доделување на договор со предметот на договорот, а особено со проценетата вредност на договорот согласно начелото на пропорционалност“.

Директните набавки, т.е. набавки од некој економски оператор без обврска за објавување оглас или спроведување конкурентна постапка, честопати се дозволува во случај на договори со многу мала вредност. Дефиницијата за договор со многу мала вредност се разликува од една земја-членка до друга, но горната вредносна граница за

3 СИГМА (2010), *Јавните набавки во земјите-членки на ЕУ – Уредување на договорите под вредносните прагови на ЕУ и во овласти што не се опфатени со деталните правила од Директивите на ЕУ,* Документ на СИГМА бр. 45, издание на ОЕЦД, Париз.

да се дозволи користење на оваа постапка се движи меѓу 5.000 евра и 15.000 евра. Во други земји, посоодветен може да биде некој помал вредносен праг.

Други примери за поедноставени постапки ги вклучуваат: (1) обврската што им се наметнува на договорните органи да бараат понуди или да прибираат понуди во писмена форма од одреден број понудувачи без претходно објавување оглас, со што се обезбедува одредено ниво на конкуренција; и (2) потрагата по две понуди со објавување оглас на националниот портал, но со користење постапка со барање за прибирање понуди, со што се обезбедува транспарентност и конкуренција – притоа се користи процес којшто е сразмерен со природата и вредноста на договорот – и се избегнува премногу бирократски пристап.

Користењето на опсези и постапки поврзани со вредноста кај договори под вредносниот праг најдобро може да се објасни преку еден пример од Романија:

- Договорите за јавна набавка на работи, стоки и услуги во вредност до 15.000 евра може да се склучат преку непосредна набавка.
- Договорите за јавна набавка на стоки и услуги во вредност до 125.000 евра и договорите за јавна набавка на работи во вредност до 4.845.000 евра може да се склучат со користење на поедноставени постапки (барање за прибирање понуди), што значи дека, на пример:
    - Огласот мора да биде објавен на централниот веб-портал (платформа за е-известувања), но на поедноставен начин.
    - Временскиот рок за поднесување на понудите е 10 дена, а може да се намали на 6 дена со користење електронски поднесок (многу пократки рокови во споредба со набавките што се над вредносниот праг).
    - Периодот на мирување е 6 дена, за разлика од набавките што се над вредносниот праг каде тој период е 11 дена.
- Договорите за јавна набавка на стоки и услуги со вредност над 125.000 евра мора да се склучуваат со користење на постапките на ЕУ, но со скратени рокови. На пример, временскиот рок кај отворената постапка е 20 дена (15 дена за електронски поднесок), за разлика од временскиот рок на ЕУ од 52 дена (47 дена за електронски поднесок).

Правила за објавување покани за поднесување понуди и огласи: Објавувањето огласи за можности за склучување договори, без разлика која е вредноста на договорот, може да поттикне конкуренција , да помогне во добивањето резултати кои ќе имаат вредност за парите и да придонесе за транспарентност на процесот. Објавувањето огласи за договорите под вредносните прагови честопати е наложено со националните правила, политики и постапки. Важно е да се обезбеди овие барања да бидат сразмерни со природата и вредноста на договорот, но, исто така, огласите да стигнат до оние за кои се наменети.

Некои земји-членки наложуваат објавување преку стандардните, национални онлајн портали и/или во електронски формати, кои се користат за договори од секаква вредност. Други наложуваат договорните органи да ги објавуваат огласите и на своите веб-страници или им даваат поголемо дискреционо право да одлучуваат дали да објават оглас. Објавувањето во локалниот или во националниот дневен печат може, исто така, да биде релевантно, но многу треба да се внимава дали таквите барања се соодветни и сразмерни од аспект на администрирањето и на трошоците и дали можеби тие придонесуваат за премногу бирократски пристап.

За повеќе информации за објавувањето огласи и покани за поднесување понуди со користење на методи и алатки за е-набавки, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 17, *Е-набавки.*

Временски рамки: Голем број земји-членки прават разлика меѓу набавките над вредносниот праг и набавките под вредносниот праг. Ова разграничување честопати подразбира определување различни временски рамки за постапките за јавна набавка што се однесуваат на договори со различна вредност под вредносниот праг. Скратувањето на роковите за поднесување, како на пријавите за учество, така и на понудите, е вообичаен метод за поедноставување. Кога се наметнува минимален рок, што вообичаено е случај, тој се движи меѓу 10 и 15 дена за поднесување на пријавите и од 10 до 25 дена за поднесување на понудите. Овие рокови честопати може да се скратат кога се врши електронско поднесување.

Утврдување на способноста: Некои земји-членки во суштина ги применуваат истите прописи за утврдување на способност, како за договорите над вредносните прагови, така и за договорите под вредносните прагови. Главната разлика кај одредбите за договорите над вредносните прагови се однесува на обезбедувањето доказ за исполнување на барањата за утврдување на способност, што ја одразува потребата да се гарантира дека процесот што се следи е сразмерен и дека не е премногу бирократски. На пример, во некои земји-членки економските оператори како доказ за исполнување на барањата за утврдување на способност може да доставаат изјава, наместо да обезбедуваат одредени документи. Во други земји-членки, со цел да се намали прекумерната бирократија, економските оператори не се обврзани да обезбедат докази за податоци коишто јавните органи веќе ги имаат. Во овој случај, јавните органи имаат задача да си ги обезбедат тие податоци. За повеќе информации за барањата што се однесуваат на утврдувањето на способност согласно Директивата, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 7, *Утврдување на способноста на економските оператори.*

Технички спецификации: Скоро сите земји што се опфатени во Документот на СИГМА бр. 45 (види во фуснота 3) ги имаат истите правила за технички спецификации, како за договорите над вредносните прагови, така и за договорите под вредносните прагови. Правилата за технички спецификации што важат за договорите над вредносните прагови се утврдени во Директивата и имаат цел да обезбедат дека спецификациите ќе бидат транспарентни и недискриминаторски.

Критериуми за доделување на договорот и евалуација на понудите: Изборот на критериуми за доделување на договорот во Директивата се базира на најниската цена или на економски најповолната понуда. Повеќето земји-членки што беа разгледувани го нудат овој избор и во однос на договорите под вредносните прагови. За повеќе информации за тоа како овие прашања се уредени во однос на договорите над вредносните прагови, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 8, *Утврдување на критериумите за доделување на договор за јавна набавка* и Резиме на СИГМА за јавните набавки 9, *Евалуација на понудите и доделување договори*.

Жалби: Ставот на Европската комисија за договорите под вредносните прагови и за други договори што не подлежат, или пак не подлежат целосно, на одредбите од Директивата, е дека достапните правни лекови не смее да бидат помалку ефикасни од оние што се применуваат кај слични жалби врз основа на домашното законодавство, и овие правни лекови не смее да го оневозможуваат или прекумерно да го отежнуваат остварувањето судска заштита. Во практика, поголем дел од земјите што беа анализирани го имаат усвоено истиот пристап, како за договори над, така и за договори под вредносните прагови. За повеќе информации, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 12, *Правни лекови*.

Влијанието на начелата од Договорот на ЕУ и на други правни начела врз набавките под вредносните прагови

Белешка: Во следниов дел е даден многу краток преглед на Соопштението со образложение на Европската комисија за правото на Заедницата што се применува кај договори коишто не подлежат, или пак нецелосно подлежат на одредбите од директивите за јавните набавки (2006/C 179/02). За повеќе информации, види ја целосната верзија на Соопштението со образложение.

Правила и начела од Договорот на ЕУ: Договорните органи мора да се придржуваат до правилата и начелата од Договорот на ЕУ секогаш кога склучуваат договори што спаѓаат во рамки на опфатот на Договорот на ЕУ. Во контекст на јавните набавки, овие правила и начела вклучуваат:

- слободно движење на стоки
- право на основање
- слобода на давање услуги
- еднаков третман и недискриминација
- транспарентност
- пропорционалност
- заемно признавање.

Обврска за транспарентност: СПЕУ се произнесол дека начелата за недискриминација врз основа на националноста и еднаков третман, подразбираат обврска за транспарентност.

Основни стандарди: СПЕУ има изработено група на основни стандарди за доделување договори за јавни набавки коишто произлегуваат директно од правилата и начелата од Договорот на ЕУ. Според судската практика на СПЕУ, обврската за транспарентност „се состои во тоа да му се обезбеди на секој потенцијален понудувач доволен степен на публицитет за да се овозможи пазарот на услугите да биде отворен за конкуренција и да се врши проверка на непристрасноста на постапките“.

Соопштението со образложение укажува дека основните стандарди важат само за договори кои се релевантни за внатрешниот пазар, а со тоа, и од потенцијален интерес за економските оператори што се наоѓаат во други земји-членки. Види ја белешката во рамката долу.

Доколку договорниот орган дојде до заклучок дека предметниот договор е релевантен за внатрешниот пазар, нема обврска да се придржува до Директивата, но во секој случај треба да го додели договорот во согласност со основните стандарди.

Релевантност за внатрешниот пазар на ЕУ

Европската комисија смета дека секој договорен орган има одговорност да одлучи дали планираното доделување на договорот би можело потенцијално да биде од интерес за економските оператори што се наоѓаат во други земји-членки, и дека оваа одлука треба да се заснова на индивидуалните околности на секој случај. Европската комисија дава примери за фактори што треба да се земат предвид, а кои би можеле да ги вклучуваат предметот на договорот, неговата проценета вредност, големината и структурата на конкретниот пазар, комерцијалните практики и географската позиционираност на местото на извршување.

Придржување до основните стандарди: Во Соопштението со образложение,

Европската комисија ги идентификува основните стандарди во три заглавја: „објавување“, „доделување договори“ (т.е. објективност на постапките што се однесуваат на доделувањето договори) и „судската заштита“. Исто така, го дава својот став во однос на тоа што значи „придржување до основните стандарди“ во практика и го објаснува на следниов начин:

- Обврска да се обезбеди соодветно објавување: Оваа обврска наложува доволен степен на публицитет за да се овозможи пазарот да биде отворен за конкуренција и преку неа се обезбедува дека друштвата што се наоѓаат во други земји-членки ги добиле соодветните информации за договорот пред тој да биде доделен, така што тие имаат можност да го изразат својот интерес за добивање на договорот. Примери за соодветни и вообичаено користени начини на објавување се дадени во Соопштението со образложение.
- Начела што се применуваат при доделување договори: Доделувањето треба да биде во согласност со правилата и начелата од Договорот на ЕУ, со цел да се гарантира лојална конкуренција за сите економски оператори кои се заинтересирани за договорот и да се обезбедат објективни постапки за доделување. Овие начела вклучуваат:
    - недискриминаторски описи на предметот на договорот
    - еднаков пристап на економските оператори од сите земји-членки
    - заемно признавање на дипломите, сертификатите и други докази за формални квалификации
    - примена на соодветни рокови
    - примена на транспарентен и објективен пристап.
- Судска заштита: Со оваа обврска се обезбедува достапност на објективни и ефективни механизми на правна заштита во постапките.

Забелешка

Правилата, политиките и постапките на земјите-членки за доделување договори под вредносните прагови генерално се стремат да ги одразуваат начелата од Договорот на ЕУ. Вреди да се спомене дека, во практика, голем број земји-членки имаат и правила со кои договорите под вредносните прагови што имаат многу ниска вредност ефективно се изземаат од обврската за објавување оглас и за спроведување целосна конкурентна постапка. Со ова прагматично решение се потврдува дека најголем дел од договорите со многу ниска вредност веројатно не би биле релевантни за внатрешниот пазар и дека постои потреба процесот што се користи за склучување на договорот да биде сразмерен со договорот што се склучува.

Белешка за агрегација

Ефектот од правилата за агрегација врз договорите под вредносните прагови: Особена опасност за договорите под вредносните прагови доаѓа од игнорирањето на примената на правилата за агрегација. Овие правила, кои се утврдени во Директивата, наложуваат, на пример, договорните органи да ја соберат вредноста на посебните делови од договорот за јавна набавка на работи или услуги што треба да се доделат истовремено за некој проект. Вредноста на секој од индивидуалните договори може да биде помала од релевантните финансиски прагови на ЕУ, но кога ќе се соберат, вкупната вредност на овие договори што се под вредносните прагови може да ги надминува финансиските

прагови на ЕУ. Во таков случај, Директивата генерално се применува кај доделувањето на секој од овие договори што се под вредносните прагови.

Слично на тоа, кога некој договорен орган има обврска да додели договори за јавна набавка на слични стоки истовремено преку повеќе посебни делови, треба да се пресмета збирот од вкупната вредност на сите набавки со цел да се утврди дали набавките го надминуваат или не го надминуваат финансискиот вредносен праг на ЕУ.

Кога договорниот орган има повторени или слични барања за набавка, практичен начин за обезбедување усогласеност со Директивата, а притоа да се сведе на минимум административното оптоварување на набавката, е користењето на централни набавки и/или рамковни спогодби. За повеќе информации, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 19 - *Рамковни спогодби* и Резиме на СИГМА за јавните набавки 20 - *Централни тела за набавки*.

За повеќе информации за праговите и за правилата за агрегација, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 5, *Разбирање на финансиски прагови на ЕУ* (2011).

Дополнителни информации

Публикации

СИГМА (2010), *Јавните набавки во земјите-членки на ЕУ – Уредување на договорите под вредносните прагови на ЕУ и во овласти што не се опфатени со деталните правила од Директивите на ЕУ,* Документ на СИГМА бр. 45, издание на ОЕЦД, Париз, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-in-eu-member-states_5km91p7s1mxv-en

Резимеа за јавните набавки

http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm

СИГМА (2016), *Централни тела за набавки,* Резиме 20, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Е-набавки*, Резиме 17, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Рамковни спогодби,* Резиме 19, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Правни лекови*, Резиме 12, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Утврдување на критериумите за доделување на договор за јавна набавка*, Резиме 8, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Евалуација на понудите и доделување договори,* Резиме 9, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Разбирање на финансиските прагови на ЕУ,* Резиме 5, издание на ОЕЦД, Париз

Други извори

Европската комисија (2006), Соопштение со образложение за правото на Заедницата што се применува кај договори коишто не подлежат, или пак нецелосно подлежат на одредбите од директивите за јавните набавки (2006/C 179/02), Брисел, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1398246549340&uri=CELEX:52006XC0801%2801%29