



Резиме 8

Септември, 2016 година

Јавни набавки

Утврдување на критериумите за доделување на договор за јавна набавка

СОДРЖИНА

- [Општ контекст](#)
- [Примена на цената како единствен критериум](#)
- [Методи кои се користат за да се идентификува најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот](#)
- [Генерална стратегија за примена на критериумите за доделување на договор за јавна набавка: контролна листа](#)
- [Дополнителни информации](#)

Одобрено за објавување од Карен Хил, раководител на програмата СИГМА

Општ контекст

Критериумите за доделување на договорот се основата врз којашто договорниот орган ја избира најдобрата понуда и го доделува договорот. Овие критериуми мора да се утврдат однапред од страна на договорниот орган и не смеат да ја нарушуваат лојалната конкуренција.

Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор од 2004 година¹ дозволуваше договорните органи да доделуваат договори за јавна набавка врз основа на:

- критериумот најниска цена, или
- критериумот економски најповолна понуда, којшто подразбираше користење на други елементи во критериумот покрај цената или различни од цената.

Изборот помеѓу овие две опции беше дискреционо право на договорните органи. Директивата од 2004 година го налагаше критериумот економски најповолна понуда само во многу ограничени случаи, како што е користењето на алтернативни понуди и примената на постапките со конкурентен дијалог.

Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор од 2014 година (Директивата)² го промени овој пристап, ставајќи многу поголем акцент на евалуацијата на понудите врз основа на други критериуми, а не само врз цената. Според тоа, директивата им налага на договорните органи доделувањето на договорот да го засноваат на економски најповолната понуда. Без разлика на факторите кои се земаат предвид, договорот треба да биде доделен на понудувачот кој ја нуди економски најповолната понуда. Секако, примената на цената како единствен критериум сè уште е дозволена, иако земјите-членки може да ја ограничат нејзината употреба.

Концептот на економски најповолната понуда е објаснет како понуда којашто е економски најповолна од гледна точка на договорниот орган. Таа се идентификува врз основа на цената или трошокот (користејќи пристап на економичност, како што се трошоците на животниот циклус) или најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот. Во вториот случај, соодносот се проценува врз основа на критериуми поврзани со предметот на јавната набавка, вклучувајќи квалитативни, еколошки и/или социјални аспекти. Најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот во Директивата е еквивалент на економски најповолната понуда во Директивата од 2004 година.

Да резимираме, економски најповолната понуда сега е единствениот критериум за доделување на договорите. Примената на овој критериум може да вклучува три различни пристапи:

- само цената,
- само трошокот – користејќи пристап на економичност како, на пример, трошоците на животниот циклус,
- најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот.

Независно од тоа кој пристап се користи, при евалуацијата на понудите секогаш треба да се вклучи економски елемент.

Елементот поврзан со трошокот, исто така, може да биде во форма на фиксна цена или фиксен трошок врз основа на којшто економските оператори би се натпреварувале само според критериумите за квалитет.

¹ Директива 2004/18/ЕЗ за усогласување на постапките за доделување договори за јавна набавка на работи, договори за јавна набавка на стоки и договори за јавна набавка на услуги, 31 март 2004 година.

² Директива 2014/24/ЕУ за јавни набавки и за укинување на Директива 2004/18/ЕЗ, 26 февруари 2014 година.

Изборот помеѓу трите горенаведени методи, генерално, е дискреционо право на договорниот орган, освен кај конкурентниот дијалог и партнерството за иновации, каде што треба да се користи критериумот на најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот. Земјите-членки, исто така, може да пропишат дека договорните органи не смеат да ги користат само цената или само трошокот како единствен критериум за доделување на договорот или може да ја ограничат нивната примена на одредени категории договорни органи или на одредени видови договори.

Кај оние постапки за јавна набавка за коишто е потребен оглас за јавна набавка, договорниот орган мора да посочи во огласот дали ќе го применува пристапот на цената како единствен критериум, трошокот како единствен критериум или, пак, најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот. Кај најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот, критериумите коишто ќе се користат треба да бидат наведени во огласот за јавната набавка или во документацијата за набавката. Директивата ги утврдува општите правила за формулирањето на посебните критериуми коишто може да се применат кога се користи пристапот на најдобар сооднос помеѓу цената и квалитетот, а исто така ги пропишува и обврските за објавување во врска со критериумите за избор на понуда којашто го нуди најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот. Главната цел на законодавецот на Европската унија (ЕУ) е да се гарантира дека трговијата во рамки на ЕУ нема да биде ограничена од дискриминаторски критериуми за доделување на договорот.

При утврдување на критериумите за доделување на договорот, договорниот орган треба да постапува почитувајќи го општото законодавство и начелата од Договорот³, а особено да обезбеди:

- **Еднаков третман и недискриминација**, што значи дека критериумите за доделување на договорот мора да бидат недискриминирачки и не смеат да ја нарушуваат лојалната конкуренција;
- **Транспарентност**, што значи дека критериумите за доделување на договорот мора да бидат однапред утврдени и соодветно соопштени на понудувачите. Целта на утврдувањето и формалното објавување на критериумите за доделување на договорот коишто ќе се применуваат е да се обезбеди дека:
 - понудувачите можат посоодветно да ги подготват своите понуди, трудејќи се најдобро да ги исполнат приоритетите поставени од договорниот орган;
 - договорниот орган ја врши евалуацијата на понудите на транспарентен и веродостоен начин и колку што е можно пообјективно;
 - релевантните заинтересирани страни како, на пример, телата за ревизија, телата за правна заштита, други владини тела или економски оператори, може да ја следат постапката за да се спречи користење на дискриминаторски или недозволен критериуми за доделување на договорот.

Примена на цената како единствен критериум

Кога договорен орган ќе одлучи да го примени критериумот економски најповолна понуда само врз основа на цената, договорот се доделува на понудувачот кој ја нуди најниската цена за соодветна понуда. Цената е единствениот фактор кој се зема предвид при изборот на

³ Договор за функционирањето на Европската унија – консолидирана верзија на Договорот за функционирањето на Европската унија, *Службен весник на Европската унија*, С 326, 26 октомври, 2012 година. Во резимето за јавните набавки на Договорот се упатува со кратенките „ДФЕУ“ или „Договорот“.

најдобрата соодветна понуда. Добиените понуди се евалуираат според утврдените спецификации врз основа на систем „поминал/паднал“. Во овој избор не може да се земат предвид анализата на трошоците ниту аспекти поврзани со квалитетот.

Ограничувања на цената како единствен критериум: Предноста на цената како единствен критериум е во едноставноста и брзината, но таа има одредени ограничувања, вклучувајќи ги следниве:

- Не им дозволува на договорните органи да ги земат предвид квалитативните аспекти. Освен факторите за квалитет вклучени во спецификациите, коишто сите понуди мора да ги исполнат, квалитетот на ставките коишто се набавуваат не е предмет на евалуација.
- Не му овозможува на договорниот орган да ги земе предвид иновациите и иновативните решенија. Понудите коишто ги исполнуваат определените спецификации се сметаат за соодветни.
- За набавките со долг оперативен животен век, овој критериум не му дозволува на договорниот орган да ги земе предвид трошоците на животниот циклус на ставките кои се набавуваат. Кога се користи критериумот најниска цена, може да се земат предвид само директните трошоци на набавката или првичната набавна цена во рамки на определените спецификации.

Методи кои се користат за да се идентификува најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот

Кога се користи економски најповолната понуда врз основа на најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот, договорниот орган може да земе предвид и други критериуми покрај цената или коишто се различни од цената, како што се квалитетот, рокот на испорака и постпродажните услуги. Договорниот орган доделува релативен коефициент на секој избран критериум, со којшто се одразува неговата релативна важност. Целта на најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот е да се идентификува понудата која нуди најдобра вредност на парите.

Вредност на парите: Концептот вредност на парите значи оптимална комбинација на различни критериуми кои се поврзани со трошокот и кои не се поврзани со трошокот, а заедно ги исполнуваат барањата на договорниот орган. Меѓутоа, елементите коишто ја сочинуваат оптималната комбинација на овие различни критериуми се разликуваат од набавка до набавка и зависат од резултатите коишто ги бара договорниот орган за конкретната набавка.

Концептот на вредност на парите препознава дека стоките, работите и услугите не се хомогени и дека се разликуваат во квалитетот, издржливоста, долготрајноста, достапноста и другите продажни услови. Целта на барањето вредност на парите е дека договорните органи треба да се стремат да ја набават оптималната комбинација на карактеристики којашто ги исполнува нивните потреби. Затоа различните квалитети, како што се внатрешните трошоци, долготрајноста и издржливоста, на различните производи кои се нудат се мерат споредено со нивниот трошок. Можеби е подобро да се плати повеќе за производ кој има ниски трошоци за одржување отколку да се плати помалку за поевтин производ кој има повисоки трошоци за одржување.

Предности на најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот: Најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот, наспрема цената како единствен критериум, има бројни предности, особено, вклучувајќи ги следниве:

- Им дозволува на договорните органи да ги земат предвид квалитативните аспекти. Најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот обично се користи кога квалитетот му е важен на договорниот орган.
- Овој сооднос им овозможува на договорните органи да ги земат предвид иновациите или иновативните решенија. Тоа е особено важно за малите и средни претпријатија, коишто се извор на иновации и важни активности за истражување и развој.
- За набавките со долг оперативен животен век, овој сооднос му дозволува на договорниот орган да ги земе предвид трошоците на животниот циклус на набавката, а не само директните трошоци на набавката или првичната набавна цена во рамки на определените спецификации.

Кои критериуми може да се користат за да се одреди најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот?

Договорниот орган може да земе предвид различни критериуми за да го одреди најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот.

Директивата содржи *илустративен* список на овие критериуми и тоа:

- квалитет, вклучувајќи технички параметри;
- естетски и функционални карактеристики;
- достапност;
- идејно решение за сите корисници;
- социјални, еколошки и иновативни карактеристики;
- трговија и нејзините услови;
- организација, квалификации и искуство на персоналот задолжен за извршувањето на договорот, кога квалитетот на назначениот персонал може да има значително влијание врз нивото на квалитетно извршување на договорот;
- постпродажни услуги и техничка помош;
- услови на испорака, како што се датумот на испорака, постапката на испорака и рокот за испорака или рокот за завршување.

Поради тоа што списокот е само илустративен, договорниот орган треба сам да ги утврди критериумите кои ќе се применуваат за да се одреди економски најповолната понуда од негова гледна точка, имајќи ги предвид специфичните околности на секој случај и во рамки на определените ограничувања.

Критериумите за доделување на договорот може да се поделат на две големи категории: критериуми **поврзани со трошокот** и критериуми **кои не се поврзани со трошокот**.

Критериуми поврзани со трошокот: критериумите поврзани со трошокот, коишто се познати и како економски критериуми, му овозможуваат на договорниот орган да ги утврди финансиските трошоци од стекнувањето на предметот на набавката, како и трошоците за негово користење и управување.

Трошоци на животниот циклус

Трошоците на животниот циклус се трошоците на стоките, работите или услугите во текот на нивниот животен циклус. Општо, трошоците на животниот циклус ги вклучуваат сите трошоци за договорниот орган поврзани со:

- стекнувањето,
- оперативниот животен век,
- крајот на животниот век (како што е отстранувањето).

Трошоците на животниот циклус може да бидат „еднократни“ трошоци или „повторливи“ трошоци. **Еднократните трошоци** се оние коишто се плаќаат само еднаш при стекнувањето на ставките кои се набавуваат како, на пример, првична цена, трошоци за набавка и поставување, трошоци за почетна обука или за отстранување. **Повторливите трошоци** се оние коишто се плаќаат во текот на целиот животен циклус на набавката. Тие зависат од нејзината долготрајност и обично се зголемуваат со текот на времето. Повторливите трошоци вклучуваат трошоци за одржување, поправки, потрошни материјали, резервни делови и потрошувачка на енергија.

За повеќе информации, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 34, *Трошоци на животниот циклус*.

Критериуми кои не се поврзани со трошокот: критериумите кои не се поврзани со трошокот се однесуваат на клучните услови за извршувањето и придржувањето до спецификациите. Примерите на критериуми кои не се поврзани со трошокот вклучуваат:

- **квалитет** – квалитативните карактеристики коишто мора да ги исполни предметот на набавката, на пример, бројот на печатени страници во минута кај печатачи или нивната издржливост;
- **технички параметри** – дали предметот на набавката одговара на неговата намена и колку добро функционира;
- **естетски и функционални карактеристики** – каков е изгледот и функционалноста на предметот на набавката и колку лесно може да се користи;
- **датум на испорака** – гарантираното време на испорака од нарачката до испораката и способноста да се исполни определениот рок;
- **постпродажни услуги** – поддршката којашто му е потребна и достапна на договорниот орган по потпишувањето на договорот.

Поткритериуми: Договорниот орган, исто така, може да одлучи да ги подели избраните критериуми за одредување на најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот во поткритериуми. Поткритериумите ги посочуваат специфичните фактори кои договорниот орган ги зема предвид во одреден критериум.

Дали постојат ограничувања на дискреционото право на договорниот орган при утврдувањето на критериумите кои ќе се применуваат за да се одреди најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот?

Директивата упатува на понудата којашто е економски најповолна „од гледна точка на договорниот орган“, а со тоа се става акцент на дискреционото право на договорниот орган во изборот на критериумите кои треба да се применат. Меѓутоа, дискреционото право не е неограничено и има одредени ограничувања, како што се следниве:

- Критериумите мора да бидат поврзани со предметот на конкретниот договор за јавна набавка.
- Избраните критериуми мора да имаат за цел да се идентификува економски најповолната понуда и не може да бидат во насока на други цели.
- Избраните критериуми мора да бидат објективни и да можат квантитативно да се определат на објективен начин.

За да се гарантира објективноста на критериумите кои се применуваат и да се спречи договорниот орган да има неограничена слобода во изборот, овие критериуми мора да се формулираат на прецизен и, колку што е можно повеќе, мерлив начин. Понудувачите треба да се во можност да ги подготват своите понуди земајќи го предвид начинот на кој ќе се врши оценувањето/евалуацијата на понудите.

Најдобар сооднос помеѓу цената и квалитетот и спецификациите на договорот: некои важни аспекти

Во практика, критериумите кои договорниот орган може да ги примени за да го одреди најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот мора да се изберат на таков начин што ќе одговараат на спецификациите на договорот. Сите спецификации кои подлежат на евалуација треба да имаат критериуми поврзани со нив.

Подготовката на спецификациите и одредувањето на критериумите кои ќе се применат за да се утврди најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот одат заедно. Спецификациите на договорот не може да се подготват без да се земат предвид критериумите кои ќе се применуваат и, обратно, критериумите кои ќе се применуваат не може да се одредат без да се имаат предвид спецификациите на договорот.

Кога се користи најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот, по правило, договорниот орган може да одлучи да постапи на еден од следниве начини:

- Договорниот орган може да одлучи да определи минимални задолжителни спецификации кои треба да ги исполнат сите понуди, при што понудите ќе се евалуираат врз основа на систем „поминал/паднал“, а потоа на оние понуди коишто успешно го поминале оценувањето ќе им бидат доделени бодови. Бодовите ќе одразуваат до кој степен понудата ги надминува минималните спецификации.
- Договорниот орган може да одлучи да определи, покрај задолжителните спецификации или како нивна алтернатива, спецификации коишто не вклучуваат примена на минимален „праг“, а понудите ќе се бодуваат врз основа на степенот на нивната усогласеност со условите на договорниот орган. Во тој случај, прифатлива е извесна варијабилност во однос на степенот на усогласеност.

Кои методи може да се користат за да се идентификува економски најповолната понуда?

Методите или методологиите за примена на избраните критериуми се „системите“ кои договорниот орган може да ги користи за да ја идентификува економски најповолната понуда.

- **Бодови:** Директивата налага договорниот орган да ги наведе релативните коефициенти коишто ги дава за секој избран критериум за да се одреди економски најповолната понуда.

Преку системот на бодување, договорниот орган ги известува понудувачите за релативната важност којашто ја придава на секој избран критериум и им овозможува на понудувачите да подготват соодветни понуди. Истовремено, преку системот на

бодување, договорниот орган ги ограничува можностите за произволни одлуки во текот на процесот на евалуација на понудите.

Договорниот орган може да го изрази релативниот коефициент на критериумите кои се користат предвидувајќи опфат со „соодветна“ максимална разлика. Разликата мора да биде соодветна во смисла дека не може да биде толку голема (на пример, помеѓу 10% и 90%) што би довела до повреда на начелото на транспарентност и на потенцијалните понудувачи нема да им овозможи никаква вредна индикација за вистинската релативна важност којашто договорниот орган ја придава на секој критериум што се користи.

Бодувањето на различните критериуми кои ќе се применуваат за да се одреди економски најповолната понуда мора да се изврши внимателно. Несоодветното бодување би предизвикало проблеми при спроведувањето на евалуацијата на понудите и би можело да значи дека нема да биде избрана понудата која нуди најдобра вредност на парите.

- **Опаѓачки редослед на важноста:** Кога бодувањето не е можно од очигледни причини, договорниот орган мора да ги наведе критериумите кои ќе се применуваат според опаѓачки редослед на важноста. Една од причините поради којашто бодувањето може да не биде изводливо е комплексноста на договорот.

Обврски за објавување во однос на критериумите кои ќе се применуваат за да се одреди најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот и во однос на методите за нивна употреба:

Договорниот орган во огласот за јавна набавка или во договорните документи или, кај конкурентен дијалог, во описната документација, мора да ги објави:

- критериумите кои ја претставуваат економски најповолната понуда,
- нивниот релативен коефициент или опаѓачкиот редослед на важноста на критериумите (кога, според договорниот орган, не е можно да се изврши бодување).

Освен овие изречни обврски за објавување наведени погоре, Директивата конкретно не налага договорниот орган однапред да формулира детална методологија за евалуација. Меѓутоа, ако договорниот орган однапред има формулирано детална методологија за евалуација, оваа методологија мора да им биде целосно соопштена на понудувачите.

Тендерската документација треба да покаже колку што е можно поголема транспарентност обезбедувајќи јасни информации за начинот на кој ќе се одвива процесот на евалуација и за сите фактори кои ќе бидат земени предвид (вклучувајќи ги нивните релативни коефициенти), како и методологиите кои ќе се применат за да се одреди економски најповолната понуда.

Овие информации не само што ќе им помогнат на потенцијалните понудувачи во подготовката на посоодветни понуди туку, исто така, ќе направат целата постапка за јавна набавка, вклучувајќи го и процесот на евалуација, да биде потранспарентна. Тие, исто така, ќе им овозможат на релевантните заинтересирани страни (особено понудувачите, ревизорските органи и другите владини тела) да ја следат постапката за јавна набавка за да се идентификуваат ситуации во коишто критериумите или методологиите за евалуација се изработени и/или се применуваат на дискриминирачки начин.

Предупредување–промена на објавените критериуми за доделување на договорот во текот на постапката за јавна набавка: Во никој случај објавените критериуми за доделување на договорот (вклучувајќи го нивниот релативен коефициент, сите поткритериуми кои се применуваат и нивниот релативен коефициент, како и подеталната методологија за евалуација којашто е објавена) не смеат да се менуваат или изоставуваат во текот на процесот на евалуација на понудите. Во оваа фаза, тие мора да се применуваат како што биле утврдени.

Генерална стратегија за примена на критериумите за доделување на договор за јавна набавка

Генералната стратегија за критериумите за доделување на договорот кои ќе се применуваат треба да се одреди пред да започне постапката за јавната набавка. Во контролната листа подолу се утврдени некои од главните аспекти кои договорниот орган може да одлучи да ги опфати при дефинирањето на генералната стратегија:

- 1) Да одлучи кој критериум за доделување на договорот ќе се применува: цената како единствен критериум, трошокот како единствен критериум или најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот, кога има избор.
- 2) Да ги утврди, секогаш кога е избран критериумот најдобар сооднос помеѓу цената и квалитетот:
 - а) поединечните критериуми кои ќе се применуваат и нивниот релативен коефициент (или нивниот опаѓачки редослед на важноста кога бодувањето не може да се примени од очигледни причини);
 - б) поткритериумите и нивниот релативен коефициент во рамки на бодовите доделени на поединечниот критериум, кога е одлучено секој критериум да биде поделен на поткритериуми;
 - в) подеталната методологија за евалуација, кога е донесена одлука за нејзина примена и таа треба да јасно да се дефинира.
- 3) Да ги идентификува, во согласност со обврските од применливото законодавство, начинот и рокот за објавување на следниве елементи:
 - а) употребата на цената како единствен критериум, трошокот како единствен критериум или најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот, во зависност од случајот:
 - б) секогаш кога е избран критериумот најдобар сооднос помеѓу цената и квалитетот:
 - (i) поединечните критериуми кои ќе се применуваат и нивниот релативен коефициент (или нивниот опаѓачки редослед на важноста ако бодувањето не може да се примени од очигледни причини);
 - (ii) сите поткритериуми на кои е поделен секој критериум кој ќе се применува и нивниот релативен коефициент во рамки на бодовите доделени на поединечниот критериум;
 - (iii) секоја методологија за евалуација којашто е изработена.

Секторски дејности

Во Секторската директива од 2014 година (Секторската директива)⁴ се користи истиот пристап како во Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор и на договорните субјекти во секторски опфатените дејности им се налага доделувањето на договорот да го засноваат на економски најповолната понуда.

Дефиницијата на економски најповолната понуда, според член 82 од Секторската директива, во суштина, е иста како дефиницијата во Директивата, освен дополнителната одредба којашто во примерите на дозволените критериуми вклучува упатување на „обврските во однос на деловите и сигурноста на набавките“ (член 82(2)(в)).

⁴ Директива 2014/25/EУ за набавки на субјектите кои работат во секторите за водоснабдување, енергетика, транспорт и поштенски услуги и за укинување на Директива 2004/17/EЗ, 26 февруари 2014 година.

Дополнителни информации

Публикации

СИГМА (2015), *Прирачник за обука за јавните набавки – Модул Д4*, издание на ОЕЦД, Париз, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

СИГМА (2014), *Избрани пресуди на Судот на правдата на Европската унија за јавните набавки (2006-2014)*, издание на ОЕЦД, Пари.,

<http://www.sigmaweb.org/publications/Judgements-CourtJustice-31July2014-MKD.pdf>

Резимеа за јавните набавки

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

СИГМА (2016), *Трошоци на животниот циклус*, Резиме 34, издание на ОЕЦД, Париз

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

Други извори

Избрана судска практика на Судот на правдата на Европската унија: 31/87 *Beentjes*, C-513/99 *Concordia Bus Finland*, C-19/00 *SIAC Construction*, C-315/01 *GAT*, C-448/01 *EVN AG u Wienstrom GmbH против Република Австрија*, C-532/06 *Lianakis u други*, C-46/15 *Ambisig*, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/