



**SIGMA**  
**Support for Improvement in Governance and Management**  
A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

## РАМКОВНИ СПОГОДБИ

-РЕГУЛАТИВА И ИСКУСТВА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА-

МАРТ 2009

Документот е подготвен со финансиска помош на Европската Унија. Ставовите што тука се изнесени се ставови на авторот и никако не можат да се сметаат како израз на официјалното мислење на Европската Унија и не значи дека ги отсликуваат ставовите на ОЕЦД и на нејзините земји членки или на земјите кориснички кои учествуваат во програмата СИГМА

## СОДРЖИНА

.....	1
ВОВЕД.....	3
ГЛАВА I – РАМКОВНИ СПОГОДБИ – ДИРЕКТИВИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НА ЕК.....	4
Вовед.....	4
1.1    Рамковните спогодби според Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор: Општи коментари.....	5
1.2    Методи за пресметка на проценетата вредност на рамковните спогодби .....	6
1.3    Должина на рамковните спогодби .....	6
1.4    Доделување на рамковни спогодби од страна на централни тела за набавки .....	7
1.5    Доделување на рамковните спогодби.....	7
1.6    Доделување на поединечните договори за јавна набавка.....	9
1.8    Известувања за доделување на договор .....	14
1.9    Извештаи .....	14
1.10   Рамковни спогодби според Директивата за јавни набавки во комуналните дејности: општи коментари.....	15
1.11   Методи за пресметка на проценетата вредност на рамковните спогодби .....	15
1.12   Должина на рамковните спогодби .....	16
1.13   Рамковни спогодби што ги доделуваат централни тела за набавки .....	16
1.14   Доделување на рамковните спогодби.....	16
1.15   Доделување на поединечните договори за јавна набавка.....	16
1.16   Информирање на понудувачите и период на мирување.....	17
1.17   Известувања за доделување на договор .....	17
ГЛАВА II – РАМКОВНИ СПОГОДБИ – ОПЕРАТИВНИ И ПРАКТИЧНИ АСПЕКТИ.....	18
2.1    Искуство во примената и историјат на рамковните спогодби .....	18
2.2    Дефинирање на рамковните спогодби.....	18
2.3    Типови аранжмани за рамковни спогодби .....	19
2.4    Причини за користењето на рамковни спогодби.....	21
2.5    Воведување на политика за користење на рамковните спогодби.....	23
2.6    Различни аранжмани за рамковни спогодби.....	25
2.7    Алтернативни модели на доделување на поединечни договори.....	27
2.8    Централизирано наспроти децентрализирано рамковни спогодби .....	28
2.9    Набавка на рамковни спогодби .....	29
2.10   Рамковни спогодби, администрирање, управување и употреба .....	32
2.11   Следење и оценка на рамковните спогодби .....	33

## ВОВЕД

Целта на ова Упатство е на субјектите кои вршат набавки да им даде насоки за тоа како се ги применуваат и користат рамковните спогодби во Европската унија (кои во ова Упатство исто така се нарекуваат и РС).

Пред сè, во Упатството се анализираат рамковните спогодби од перспектива на ЕУ. Во него особено се истражува како се регулирани рамковните спогодби според Директивата 2004/18/ЕС<sup>1</sup> (која исто така се нарекува и Директива за јавни набавки во класичниот јавен сектор<sup>2</sup>) и Директивата 2004/17<sup>3</sup> (која се нарекува и Директива за јавни набавки во комуналните дејности<sup>4</sup>) и како со рамковните спогодби се постапува од оперативна и практична гледна точка во рамките на ЕУ контекстот. Ова Упатство е структурирано во две главни Поглавја:

- Главата I се однесува на тоа како рамковните спогодби се регулирани во Директивите на ЕК;
- Во Главата II се разгледува оперативната и практичната страна на рамковните спогодби;

---

1. Директива 2004/18/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 31 март 2004 година за координација на постапките за доделување на јавни договори за работи, јавни договори за стоки и јавни договори за услуги [2004] О.Ј. L134/114.

<sup>2</sup> Подолу во текстот поимите „Директива за јавниот сектор“, „Директива за јавни набавки во класичниот јавен сектор“ и Директива за класичниот јавен сектор“ го имаат истото значење.

3. Директива 2004/17/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 31 март 2004 година за координација на постапките во субјектите кои делуваат во секторите водоснабдување, транспорт и поштенски услуги [2004] О.Ј. L134/1.

<sup>4</sup> Подолу во текстот поимите „Директива за комунални дејности“, „Директива за секторски дејности“ и „Директива за јавни набавки во комуналните дејности“ го имаат истото значење.

## ГЛАВА I – РАМКОВНИ СПОГОДБИ – ДИРЕКТИВИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НА ЕК

### Вовед

Обете Директиви, Директивата јавни набавки во класичниот јавен сектор и Директивата за јавни набавки во комуналните дејности, сега изрично ги обработуваат рамковните спогодби.

Во претходната Директива за јавниот сектор немаше ништо за рамковните спогодби. Сепак, Европскиот суд на правдата (ЕСП) во својата судска практика генерално го препознаваше нивното постоење во јавниот сектор. Оваа состојба сега е сменета и новата Директива за класичниот јавен сектор ја дозволува и ја регулира употребата на рамковните спогодби во јавниот сектор. Во согласност со Членот 32(1) од Директивата (види исто така и Преамбула 16), оставено им е на земјите членки сами да одлучат дали ќе дозволат или не договорните органи да користат рамковни спогодби според нивната дефиниција во оваа Директива. Правилата на Директивата за јавниот сектор за рамковни спогодби се претставени подолу во деловите 1.1 до 1.9.

За разлика од јавниот сектор, во секторските дејности првобитната Директива за јавни набавки во комуналните дејности изрично ја препознаваше употребата на рамковните спогодби. Новата Директива за комунални дејности содржи одредби за рамковните спогодби кои во суштина се исти со првобитните. Сепак, во неа се содржани и некои дополнителни одредби кои се слични со оние од новата Директива за јавниот сектор (на пример, за методите за пресметка на проценетата вредност на рамковните спогодби, известувањата за доделување на договорите и други детални прашања). Правилата во Директивата за јавни набавки во комуналните дејности се разгледуваат подолу во деловите 1.10 до 1.17.

**Дефиницијата на рамковните спогодби** според Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор и Директивата за јавни набавки во комуналните дејности во суштина е иста (Чл. 1(5) од Директивата за јавниот сектор и Чл. 1(4) од Директивата за комунални дејности). Рамковна спогодба е спогодба помеѓу еден или повеќе субјекти договорни органи и еден или повеќе економски оператори чија цел е да се воспостават услови, особено во врска со цената и (онаму каде што тоа е можно) предвидените количини, кои се елементи на договорите кои ќе се доделуваат во даден временски период. Со тоа што се споменува еден или повеќе економски оператори, јасно е дека дефиницијата на рамковните спогодби од Директивите ги покрива, како рамковните спогодби со еден добавувач, така и рамковните спогодби со повеќе добавувачи. Исто така е јасно и дека дефиницијата ги покрива и рамковните спогодби со кои не се наметнува некаква задолжителна обврска за страните кон спогодбата да купат или продадат некои од барањата што можат да произлезат<sup>5</sup>, но кои се ограничуваат на поставување на условите и околностите за некој друг последователен договор кој може да се склучи според спогодбата. Самите овие рамковни спогодби не се договори за целите на Директивите,

---

5. С. Ероусмит, Законот за набавки во јавниот сектор и во комуналните дејности (Sweet and Maxwell 2005) стр. 697.

бидејќи тие не ги обврзуваат страните кон спогодбата<sup>6</sup>. Договорот ќе настане единствено кога ќе се направи нарачка согласно рамковната спогодба. Заради незадолжителната природа на овие рамковни спогодби произлезе потребата за конкретна контрола со Директивите, а особено со Директивата за јавниот сектор. Сепак, може да постојат и случаи кога рамковна спогодба, во моментот на доделување предизвикува обврзувачки законски обврски за страните кон спогодбата. Во тој случај според правилата за јавни набавки на ЕК, не постојат пречки, самата рамковна спогодба да се класификува како договор за целите на Директивите и да се додели во согласност со Директивите. Во тој случај, следните и поединечни набавки направени според овој договор самите не би биле договори туку би биле обични нарачки. Во врска со јавниот сектор, ова сега е препознаено од страна на Европската Комисија во нејзината Објаснителна белешка за рамковни спогодби.<sup>7</sup>

Земјите членки се слободни самите да изберат помеѓу различните типови на рамковни спогодби, на пример, рамковни спогодби што ги обврзуваат и субјектот договорен орган и добавувачот; рамковни спогодби што го обврзуваат само субјектот договорен орган; рамковни спогодби што го обврзуваат само добавувачот или рамковни спогодби што не обврзуваат никого. Всушност, Директивите не бараат од земјите членки да користат некој конкретен тип рамковна спогодба.

Иако дефинициите за рамковни спогодби според Директивата за јавниот сектор и Директивата за комунални дејности практично се исти, правната рамка и пристапот кон рамковните спогодби се различни. Рамковните спогодби според Директивата за јавни набавки во комуналните дејности се помалку регулирани.

Во секој случај, двете Директиви јасно потенцираат дека рамковните спогодби **не смеат да се користат на начин што ја спречува, ограничува или оневозможува конкуренцијата** (Чл. 32 (2) од Директивата за јавниот сектор; Чл. 14(4) од Директивата за комунални дејности). Терминологијата во двете Директиви малку се разликува, но суштината на одредбата е потполно иста.

### ***1.1 Рамковните спогодби според Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор: Општи коментари***

Дефиницијата на рамковните спогодби според Директивата за јавниот сектор е содржана во Член 1(5). Ова е разгледано во претходниот вовед. Главните одредби, пак, со кои се регулира користењето и функционирањето на рамковните спогодби во јавниот сектор се содржани во Чл. 32. Од Член 32(2), јасно се гледа дека рамковната спогодба самата по себе

---

6. С. Ероусмит, *Законот за набавки во јавниот сектор и во комуналните дејности* (Sweet and Maxwell 2005) стр. 698. Ероусмит исто така истакнува дека самата **рамковната спогодба** е договор за стоки/услуги/работи според целите на Директивата кога ги обврзува обете страни, а исто така можно е и кога го обврзува и само субјектот договорен орган, бидејќи го обврзува субјектот договорен орган да купува од конкретно идентификуван добавувач (види *Законот за набавки во јавниот сектор и во комуналните дејности* (Sweet and Maxwell 2005) страници 685 и 698).

7. Види *Објаснителна белешка: рамковни спогодби - класична директива* (CC/2005/03\_rev1 од 14.7.2005), стр. 3, која се наоѓа на следнава интернет страница: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_en.pdf).

не е постапка за доделување во буквална смисла, туку е тип на аранжман за купување<sup>8</sup> кој ќе ги следи правилата на една од постапките за доделување кои се предвидени во Директивата за сите фази, сè до доделувањето на договорите врз основа на таа рамковна спогодба (во практиката, во најголемиот број случаи се користат отворената и ограничената постапка. Постапката со преговарање со претходно објавување на оглас и конкурентниот дијалог ретко се применуваат. Изборот на постапка што ќе се користи е обработен подолу во Глава II). Овој аранжман за купување се карактеризира со две главни фази: доделување на самата рамковна спогодба на еден или повеќе економски оператори/добавувачи (рамковна спогодба со еден добавувач или рамковна спогодба со повеќе добавувачи) и доделување на договорите за поединечни нарачки во рамките на склучената рамковна спогодба. Овие две фази се разгледуваат подолу во деловите 1.5 и 1.6.

Директивата за јавниот сектор исто така содржи и серија други членови кои се однесуваат на рамковните спогодби (на пример методи за пресметка на проценетата вредност на рамковните спогодби, должина, рамковни спогодби доделени од страна на Централните тела за јавни набавки, информирање на понудувачите, соопштенија за доделување на договорите, известување). Овие одредби се разгледани во деловите подолу.

### **1.2 Методи за пресметка на проценетата вредност на рамковните спогодби**

Во Член 9(9) од Директивата за јавниот сектор јасно е наведено дека, во врска со рамковните спогодби, вредносниот праг што треба да се земе предвид е **максималната проценета вредност** (без ДДВ) на сите предвидени договори за целиот рок на важење на рамковната спогодба.

Во случај кога **рамковна спогодба се склучува во име на различни договорни органи** (на пример од страна на централно тело за набавки (види Дел 1.4 подолу), додавањето/вклучувањето/збирот веројатно функционира на ниво на централното тело следејќи ја терминологијата од Чл. 9(9) погоре, со која изричито се бара да биде земена предвид вредноста на сите договори предвидени со иста рамковната спогодба.

### **1.3 Должина на рамковните спогодби**

Во согласност со Чл. 32(2), како општо правило, должината на рамковните спогодби **не смее да надмине четири години**. Значи, по истекот на рокот на рамковната спогодба што е во прашање, не може да се додели договор, иако должината и спроведувањето на договорите можат да продолжат и по истекот на рокот на самата рамковна спогодба. Европската Комисија ова го препознава во нејзината Објаснителна белешка за рамковни спогодби.<sup>9</sup> Сепак, како што истакна Канцеларијата на Обединетото кралство за јавни набавки, „ова не треба да се прави за да се заобиколуваат правилата на ЕК. На пример, тешко ќе може да се оправда 12 месечен договор за нарачка пред крајот на рокот на самата рамковна спогодба, ако вообичаената практика била секоја од нарачките да траат по еден

8. С. Ероусмит, *Законот за набавки во јавниот сектор и во комуналните дејности* (Sweet and Maxwell 2005) стр. 696.

9. *Објаснителна белешка: Рамковни спогодби – Класична Директива* (СС/2005/03\_rev1 од 14.7.2005), стр. 5, фуснота 16.

месец. Должината на нарачките, исто како и кај другите договори, треба да е соодветна на релевантните нарачки и притоа предвид треба да се земе вредноста што се добива за парите.<sup>10</sup>

Сепак, како што е наведено во Чл. 32(2), рамковните спогодби можат да бидат со **рок подолг од четири години во прописно оправдани случаи, особено оправдани со предметот на рамковната спогодба**. Подолг рок, на пример, може да биде оправдан за да се обезбеди вистинска конкуренција при доделувањето на рамковни спогодби кои вклучуваат значителни почетни инвестиции од страна на добавувачите и заради што четири години не би биле доволни да им овозможат на тие добавувачи да ги повратат своите почетни трошоци<sup>11</sup>. Причините кои служат за да се оправда таквиот исклучок мора да се наведат во огласот за доделување на договорот со кое се огласува рамковната спогодба (види подолу во делот 1.5).

Сепак, во Директивата за јавниот сектор должината на договорите за нарачки не е ограничено.

#### **1.4 Доделување на рамковни спогодби од страна на централни тела за набавки**

Во Чл. 11(1) од Директивата за јавниот сектор изричито се овозможува договорните органи да можат да вршат набавки од или преку централни тела за набавки. Самото централно тело за набавки е договорен орган, кој, меѓу другото, може да склучува и рамковни спогодби за работи, стоки или услуги во полза на договорните органи (види Чл. 1(10) од Директивата за јавниот сектор). Значи, некое централно тело за набавки може да подготви и да огласи рамковна спогодба за сметка на други договорни органи и тие договорни органи можат по потреба да ја користат рамковната спогодба, под услов тие органи да биле предвидени во огласот за доделување на договор за јавна набавка (Види подолу во делот 1.5). За тие договорни органи ќе се смета дека ја почитуваат Директивата, сè додека ја почитува централното тело за набавки (Види Чл. 11(2)).

#### **1.5 Доделување на рамковните спогодби**

При доделувањето на рамковна спогодба, мора да се следи една од постапките регулирани со Директивата (види погоре во делот 1.1). Според тоа, како прв чекор, рамковната спогодба мора да биде огласена со објавување на **оглас за доделување на договор за јавна набавка** во форма што се предвидува со постапката која се користи. Сепак, тој оглас за доделување на договор за јавна набавка мора да содржи одредени **посебни дополнителни информации** кои се бараат кога се користи рамковна спогодба (види Чл. 35(2) од Директивата за јавниот сектор и Анекс VII А од Директивата за јавниот сектор во врска со „Информации што мора да се содржани во огласот за доделување на договор за јавна набавка“). Овие посебни дополнителни информации се однесуваат на:

- 
10. *Рамковни спогодби*. Упатство на КВТ за *рамковните спогодби* во новите прописи за јавни набавки, Канцеларија за владина трговија, стр. 6, став 5.2, може да се најде на следнава интернет страница: [http://www.ogc.gov.uk/documents/guide\\_framework\\_agreements.pdf](http://www.ogc.gov.uk/documents/guide_framework_agreements.pdf)
  11. Исто така види *Описна белешка: Рамковни спогодби – Класична Директива* (СС/2005/03\_rev1 од 14.7.2005), стр. 5.

- фактот дека се работи за рамковна спогодба (Анекс VII А точка 3(с));
- времетраењето на рамковната спогодба (Анекс VII А точки 6 и 18). Исто така се однесуваат и на причините за некој рок што надминува 4 години (Анекс VII А точка 18) (во врска со правилата за должина види погоре во Делот 1.3);
- проценетата вкупна вредност на работите, услугите или стоките за целата должина на рамковната спогодба и, колку што е можно, вредноста и интензитетот на договорите што ќе се доделуваат (Анекс VII А точка 6) (во врска со правилата за методите за пресметка на проценетата вредност на рамковните спогодби види погоре во Делот 1.2);
- бројот на добавувачи што ќе бидат дел од рамковната спогодба и, кога тоа е соодветно, предложениот максимален број на добавувачи кои ќе бидат дел од неа (Анекс VII А точка 18). Всушност, договорниот орган може да користи не само рамковна спогодба со еден добавувач, туку исто така и рамковни спогодби со повеќе добавувачи.
- договорните органи што ќе имаат право да ја користат рамковната спогодба и кои според тоа ќе имаат право на договори за нарачка во согласност со условите од рамковната спогодба. Всушност, во Чл. 32(2), конкретно се бара рамковните спогодби да се користат единствено „помеѓу договорните органи и економските оператори кои првобитно биле страна кон рамковната спогодба“. Европската комисија во својата Објаснителна белешка за рамковни спогодби, укажува дека тие договорни органи можат поединечно да бидат именувани во самиот оглас за доделување на договор за јавна набавка или така што во огласот ќе се направи упатување кон други документи. Во истата Објаснителна белешка, Европската комисија исто така наведува дека, сепак, доволно е да се наведе опис кој ќе овозможи непосредна идентификација на договорните органи, на пример, доволно би било да се наведе „општините од регионот х, или округот у“ за да се задоволи барањето од гореспоменатиот Чл. 32(2)<sup>12</sup>.

По објавувањето на оглас за доделување на договор за јавна набавка договорниот орган кој ги воведува рамковната спогодба мора да ги почитува процедуралните правила за добивање и оценка на понудите што се применуваат зависно од користената постапка за доделување.

Откако ќе пристигнат понудите, договорниот орган ќе го(ги) избере рамковниот(те) добавувач(и) кои ќе учествува(ат) во рамковната спогодба со примена на критериумите за доделување наведени во Чл. 53<sup>13</sup> (види Чл. 32(2)). Во Член 32(4) се бара дека, во случај на рамковни спогодби со повеќе добавувачи, мора да се изберат најмалку три добавувачи за рамковната спогодба, сè додека постои доволен број економски оператори што ги задоволуваат критериумите за избор и(ли) има доволен број на прифатливи понуди

12. *Описна белешка: рамковни спогодби - класична директива (СС/2005/03\_rev1 од 14.7.2005), стр. 5, особено види фуснота 14.*

13. Според Чл. 53 од Директивата за јавниот сектор, критериуми за доделување на договорот треба да бидат или економски најповолна понуда или најниска цена. Во врска со критериумите за доделување на договор во согласност со Директивата за јавниот сектор види: Упатство за оценка на понудите кај јавните набавки.



што ги исполнуваат критериумите за доделување. Јасно е дека критериумите за избор на кои се упатува во оваа одредба се квалитативните критериуми за избор од Директивата<sup>14</sup>. Во врска со упатувањето на прифатливи понуди, произлегува дека тоа се однесува на квалификувани понуди (со други зборови, оние понуди што ги исполнуваат материјалните услови – на пример, техничките спецификации и договорните услови – како и формалните услови – на пример крајниот рок за доставување на понудите – кои се наведени во тендерската документација)<sup>15</sup>. Исто така има тврдења и дека упатувањето на понуди што ги исполнуваат критериумите за доделување се чини дека се однесува на можноста договорните органи да направат првична оценка на пристигнатите понуди со примена на избраните критериуми за доделување, а потоа, да пристапат кон некој вид на релативна оценка на понудите што ги задоволуваат тие критериуми<sup>16</sup>. Значи, од формулацијата на Чл. 32(4) спомнатата погоре, може да се заклучи дека ако има само двајца добавувачи што ги задоволуваат критериумите за избор и што се квалификувани и што ги исполнуваат избраните критериуми за доделување, договорниот орган може да пристапи кој склучување на рамковна спогодба со нив.

Откако (с)е избран(и) добавувачот(те) за рамковната спогодба и откако е склучена рамковната спогодба (која може да биде со еден или со повеќе добавувачи), кон неа не можат да се додаваат нови добавувачи. Во Чл. 32(2) изричито е наведено дека рамковна спогодба може да се користи само и единствено „помеѓу договорните органи и економските оператори кои првобитно биле страни кон рамковната спогодба“. Значи, рамковната спогодба е затворен систем во кој не можат да влезат ниту нови добавувачи ниту нови договорни органи.<sup>17</sup>

## **1.6 Доделување на поединечните договори за јавна набавка**

По склучувањето на рамковната спогодба, договорниот(те) орган(и) што се страни кон рамковната спогодба сега може(ат) да ги прават своите нарачки. Нарачките ќе се прават периодично во подоцнежна фаза. Доделувањето на поединечните договори за јавни набавки се разликува зависно од тоа дали била склучена рамковна спогодба со еден или со повеќе понудувачи.

*а) Доделување на поединечни договори за јавна набавка во рамките на рамковна спогодба со еден понудувач*

Во Чл. 32(3) од Директивата за јавниот сектор се наведува дека, кога е склучена рамковна спогодба со **еден добавувач**, договорите за јавна набавка што се прават според рамковната спогодба, **треба да се доделат во рамките на условите поставени во рамковната спогодба**. Тоа значи дека според овој тип на рамковна спогодба доделувањето на

---

14. Во врска со квалитативните критериуми за избор според Директивата за јавниот сектор види: Упатство за квалитативен избор на економски оператори во постапките за јавни набавки.

15. С. Ероусмит, *Законот за набавки во јавниот сектор и во комуналните дејности* (Sweet and Maxwell 2005) стр. 703

16. П. Трепте, *Јавните набавки во ЕУ, водич за практичарите* - второ издание (Oxford University Press 2007) стр. 439.

17. *Описна белешка: рамковни спогодби* - класична директива (CC/2005/03\_rev1 од 14.7.2005), стр. 5.

договорите за јавна набавка мора да се прави врз основа на **првобитната понуда** поднесена од страна на самиот добавувач (која се смета за конечна, освен можни дозволени помали прилагодувања кои се разгледани подолу). Значи не може да се доставува нова понуда. Сепак, како што истакнува Европската комисија во својата Објаснителна белешка за рамковни спогодби, ова не значи дека, на пример, цената е фиксна, туку дека таа може да се утврди со упатување на некој ценовен индекс (на пример цената на ротердамската берза +/- x%). Во случај кога се користи упатување, избраниот механизам мора да биде можно да се употребува на објективен начин.<sup>18</sup>

Во Чл. 32(3) исто така се наведува дека договорните органи можат на писмено да се консултираат со рамковниот добавувач и од него да побараат ако е потребно да ја дополни понудата. Се смета дека оваа одредба се однесува на ситуацијата кога има потреба **на попрецизен начин** да се утврдат **некои од договорените ставки** од рамковната спогодба. На пример, во рамковната спогодба се бара консултантската услуга да се заврши во разумен рок, а потоа, кога се прави нарачката се прецизира точното време на завршување<sup>19</sup>. Не се дозволува никакво значително менување на условите дадени во рамковната спогодба. Ова е поткрепено со Чл. 32(2), во кој изричито се наведува дека при доделувањето на договорите за нарачка, на страните им е **забрането да прават значителни измени** на условите зададени во таа рамковна спогодба, **особено во случај на кој упатува Чл. 32 став 3**. Се смета дека оваа одредба се однесува на општиот принцип со кој се забрануваат значителни измени на спецификациите и условите од договорот (и кој се однесува на сите постапки за доделување од Директивата). Некоја измена е значителна тогаш кога, ако би била позната во моментот на објавување на известувањето, во постапката би учествувале и дополнителни или различни добавувачи.<sup>20</sup>

*b) Доделување на поединечни договори за јавна набавка според рамковна спогодба со повеќе добавувачи*

Во согласност со Чл. 32(4) од Директивата за јавниот сектор, кога рамковна спогодба се доделува на неколку добавувачи, според овој тип на рамковна спогодба можни се две опции за доделување на поединечните договори за јавна набавка:

- со примена на условите дефинирани во рамковната спогодба без повторно отворање на конкуренцијата?;
- со повторно отворање на конкуренција и спроведување на мини-тендерска постапка?.

**Првата опција** се однесува на ситуации кога условите дефинирани во рамковната спогодба се доволно прецизни за да дозволат доделување на поединечни договори за јавна набавк без да има потреба од повторно отворање на конкуренцијата (и со тоа доделувањето

---

18. *Описна белешка: рамковни спогодби - класична директива (CC/2005/03\_rev1 од 14.7.2005), стр. 3* фусноста 7.

19. С. Ероусмит, *Законот за набавки во јавниот сектор и во комуналните дејности* (Sweet and Maxwell 2005) стр. 709.

20. С. Ероусмит, *Законот за набавки во јавниот сектор и во комуналните дејности* (Sweet and Maxwell 2005) стр. 708.

на поединечните договори за јавна набавка се прави врз основа на првичната понуда дадена од страна на рамковните добавувачи)<sup>21</sup>. Сепак, во Директивата за јавниот сектор не се спомнува ништо за тоа како треба да се избере рамковниот добавувач со кого ќе се склучи договорот за јавна набавка. Европската комисија, во нејзината Објаснителна белешка за рамковни спогодби, укажува дека тој избор може да се направи со почитување на условите од Чл. 2 – Принципи за доделување на договори - од Директивата за јавниот сектор<sup>22</sup>. Европската комисија дополнително напонува дека ова **може** да се направи, меѓу другото, преку таканаречениот „каскаден“ метод. Значи, договорниот орган треба договорот за јавна набавка да му го додели на рамковниот добавувач чија понуда се сметала за најдобра врз основа на критериумите за доделување кои се користеле во моментот кога била поставен рамковната спогодба. Сепак, ако тој рамковен добавувач не е во можност или не е заинтересиран да ги достави бараните побарувања, договорниот орган може да се обрати кај следниот најдобар добавувач.<sup>23</sup>

**Втората опција** се однесува на ситуации „кога во рамковната спогодба не се зададени сите услови.“<sup>24</sup> Кога се применува оваа втора опција, **повторното отворање на конкуренцијата**, како што е укажано во Чл. 32(4), **мора да се базира** на „истите и, ако е потребно, попрецизно формулирани услови и, кога тоа е соодветно, други услови спомнати во спецификациите од рамковната спогодба.“ Од формулацијата на оваа одредба, јасно е дека дури и ако се спроведе мини-тендерска постапка, кога се доделуваат договорите за јавна набавка, не се дозволени **значителни измени** на условите зададени во рамковната спогодба. Ова е во согласност со наведеното во Чл. 32(2) што беше разгледано погоре во точката а)<sup>25</sup>. Условите зададени со рамковната спогодба можат да бидат попрецизно формулирани или можат да бидат дополнети со други услови кои, во секој случај, мора да биле предвидени во спецификациите. Како што истакнува Канцеларијата за владина трговија од Обединетото Кралство, „повеќе се работи за дополнување или рафинирање на основните услови“ за да се земат предвид конкретните околности за односните поединечни договори за јавна набавка.<sup>26</sup>

Во Чл. 32(4) се поставуваат следниве правила што мора да се следат во случај кога се користи мини-тендерска постапка:

21. Во овој случај, практично се применуваат истите согледувања кои се разгледаа во однос на договорите за нарачка кај **рамковни спогодби** со еден добавувач.
22. Во Чл. 2 од Директивата за јавниот сектор е наведено следново: „Договорните органи ќе ги третираат економските оператори еднакво и без дискриминација и ќе се однесуваат на транспарентен начин“.
23. *Објаснителна белешка: **рамковни спогодби** - класична директива (CC/2005/03\_rev1 од 14.7.2005), стр. 8.*
24. Ако сите услови се поставени во **рамковната спогодба**, не може да се користи мини тендерска постапка.
25. Во Чл. 32(2) особено им се забранува на страните, кога доделуваат договори врз основа на **рамковна спогодба**, да прават значителни измени на условите зададени во **рамковната спогодба**, особено кога се работи за **рамковни спогодби** со еден добавувач. Сепак, оваа одредба исто така се применува и кај **рамковна спогодба** со повеќе добавувачи.
26. ***Рамковните спогодби**. Упатство за КВТ за **рамковната спогодба** во новите прописи за јавни набавки, Канцеларија за владина трговија, стр. 6, став 5.6.*

а) за секоја нарачка што се доделува, договорниот орган на писмено **мора да се консултира со рамковните добавувачи кои се способни да одговорат на нарачката.**

Оваа одредба укажува на тоа дека не мора да значи дека сите понудувачи што се страни кон рамковната спогодба мора да бидат поканети да учествуваат во мини-тендерската постапка, туку единствено **сите оние добавувачи страни во рамковната спогодба кои се способни да одговорат на конкретната нарачка за која станува збор.** Всушност, со рамковната спогодба можат да се покријат различни типови на стоки, услуги или работи и нема обврска да се поканат оние добавувачи кои не се согласиле да ги обезбедат стоките, услугите или работите што се предмет на договорот за јавна набавка.<sup>27</sup> Во однос на принципот на транспарентност, се смета дека во моментот кога е склучена рамковната спогодба, договорниот орган треба да ги информира избраните добавувачи за типот на стоките, услугите и работите за кои тие се квалификувале.<sup>28</sup>

б) договорниот орган **мора да утврди временски рок** што е доволно долг за да овозможи да се достават понуди за секој од посебните договори, притоа земајќи предвид фактори како што се **сложеноста на предметот на договорот и времето потребно за испраќање на понудите;**

Затоа, со Директивата за јавниот сектор не се предвидува минимум временски рок за доставување на мини-понудите. Во практиката, временските рокови веројатно ќе бидат доста куси кога нарачките се вршат по електронски пат и кога се однесуваат на стандардизирани ставки.

в) **понудите треба да се достават во писмена форма** и нивната содржина останува **доверлива** сè додека не истече утврдениот временски рок за одговор.

Како што е јасно наведено во оваа одредба, мини понудите мора да се достават во писмена форма (што вклучува и по електронски пат). Како што е наведено во Чл. 54(2) од Директивата за јавниот сектор, за повторно отворање на конкуренцијата помеѓу страните кон рамковната спогодба, можно е исто така да се користи и електронската аукција.

г) договорните органи, **секој од договорите** ќе му го доделат на понудувачот кој поднел најдобра понуда **врз основа на критериумите за доделување наведени во спецификациите** од рамковната спогодба.

Европската комисија, во нејзината Објаснителна белешка за рамковни спогодби, јасно става на знаење дека критериумите за доделување не мора да бидат исти како оние што се користеле при доделувањето на самата рамковна спогодба и дека е можно рамковната спогодба да се додели врз основа на критериумот економски најповолна понуда, а потоа доделувањето на поединечните договори за нарачки да биде врз основа на најниската

---

27. Објаснителна белешка: *рамковни спогодби* - класична директива (CC/2005/03\_rev1 од 14.7.2005), стр. 9.

28. С. Ероусмит, Законот за набавки во јавниот сектор и во комуналните дејности (Sweet and Maxwell 2005) стр. 706

цена<sup>29</sup>. Она што се бара е критериумите според кои ќе се доделуваат поединечните договори за јавна набавка да бидат однапред поставени во спецификациите на самата рамковна спогодба.

### 1.7 Информирање на понудувачите и период на мирување

Во согласност со Чл. 41(1) од Директивата за јавниот сектор, договорните органи треба што е можно поскоро **да ги информираат понудувачите** за донесените одлуки, меѓу другото и во врска со, **склучувањето на рамковна спогодба**; вклучувајќи ја и основата за некоја донесена одлука да не се склучи рамковна спогодба. Оваа информација мора да се даде во писмена форма по упатено барање до засегнатиот договорниот орган. Се смета дека, во поглед на принципот на транспарентност, исто така е можно оваа одредба да се однесува и на доделувањето на поединечните договори за јавна набавка од рамковната спогодба, иако во оваа одредба не се спомнува ништо за тоа. Така, информација за нивното доделување треба да се достави до сите рамковни добавувачи, во случај на рамковна спогодба базирана на првобитните понуди, а во случај на мини-тендер, до оние што се поканети да учествуваат во мини-тендерската постапка.<sup>30</sup>

Чл. 41(2) содржи општа обврска за договорните органи **да ги образложат причините за одбивање** на понудите (на писмено барање од засегнатата страна)<sup>31</sup>. Со посебен осврт на рамковната спогодба, во истиот член изричито се наведува дека (на писмено барање на засегнатата страна) договорниот орган **мора да им ги соопшти имињата на страните кон рамковната спогодба** на оние понудувачи кои доставиле прифатливи понуди. Јасно е дека ова ги засега понудувачите кои учествуваат на тендер **за доделување на рамковна спогодба**. Се смета дека оваа одредба изгледа значи дека општата обврска за обелоденување на причините исто така се однесува и на оваа фаза (т.е. на фазата на доделување на рамковната спогодба), бидејќи токму во оваа фаза понудувачите мораат да бидат информирани за името/имињата на оние што биле одбрани за рамковни добавувачи.<sup>32</sup> Се смета дека, особено за да се осигури транспарентност, веројатно овие обврски (т.е. за обелоденување на имињата на победниците и за известување за причините за одбивање), исто така би се однесувале и на поединечните договори за јавни набавки, иако во Чл. 41(2) не е наведено ништо во врска со тоа.<sup>33</sup>

Чл. 41(3) содржи исклучок од обврската наведена во погоре спомнатиот Чл. 41(1), кога со обелоденувањето на таквата информација би се попречило спроведувањето на законите, поинаку би било спротивно на јавниот интерес, би го попречувало легитимниот

---

29. *Објаснителна белешка: рамковни спогодби - класична директива (CC/2005/03\_rev1 од 14.7.2005),* страници 9 и 10.

30. С. Ероусмит, *Законот за набавки во јавниот сектор и во комуналните дејности* (Sweet and Maxwell 2005) стр. 796.

31. Во Чл. 41(2) е наведено дека причините за одбивање мора да се обелоденат „што е можно побрзо“ а „во никој случај“ времето не смее да надмине 15 дена од приемот на писменото барање.

32. С. Ероусмит, *Законот за набавки во јавниот сектор и во комуналните дејности* (Sweet and Maxwell 2005) стр. 800

33. С. Ероусмит, *Законот за набавки во јавниот сектор и во комуналните дејности* (Sweet and Maxwell 2005) стр. 801.

комерцијален интерес на економските оператори или би се спречила правична конкуренција.

Задолжителниот **период на мирување** кој се регулира со новата Директива 2007/66ЕС за правна заштита<sup>34</sup> (во остатокот од текстот нарекувана нова Директива за правна заштита) се однесува исто така и на рамковните спогодби. Патем, и зборувајќи општо, со новата Директива за правна заштита се бара кај сите договори што спаѓаат во рамките на правилата за јавни набавки што се над утврдениот праг, да постои период на мирување од најмалку 10 календарски дена по датумот на кој е испратено известувањето за доделување на договорот, ако известувањето е испратено по електронска пошта или по факс. Кога е користен друг начин на комуникација, мора да се дозволи подолг период од најмалку 15 календарски дена.<sup>35</sup> Сепак, во согласност со новата Директива за правна заштита земјите членки **можат да предвидат отстапувања од периодот за мирување во случај договорот да е базиран на рамковна спогодба** како што тоа е наведено во Член 32 од Директивата за јавниот сектор (види Чл. 2b(c) – Отстапувања од периодот на мирување – од новата Директива за правна заштита). Во преамбулата 9 од новата Директива за правна заштита се наведува дека, во случај на договори базирани на рамковна спогодба, задолжителен период на мирување може да има влијание врз придобивките од ефикасноста што биле цел на тие постапки за доделување на договор.

### **1.8 Известувања за доделување на договор**

Во согласност со Чл. 35(4) од Директивата за јавниот сектор, договорните органи што **склучиле рамковна спогодба ќе испратат известување** за резултатите од постапката за доделување не подоцна од **48 дена по склучувањето на рамковната спогодба**. Во Чл. 35(4) исто така изричито е наведено дека договорните органи **не се обврзани да испраќаат известување** за резултатите од постапката за доделување **за секој договор базиран на таа рамковна спогодба**.

### **1.9 Извештаи**

Во согласност со Чл. 43 од Директивата за јавниот сектор, договорните органи ќе изготват извештај во писмена форма, меѓу другото, и за секоја рамковна спогодба. Во овој Член исто така се наведени и информациите што треба да ги содржи таквиот извештај. Ако е побарано, овој извештај ќе се испрати до Европската комисија.

---

34. Директива 2007/66/ЕС на Европскиот парламент и на Советот од 11 декември 2007 година со која се менуваат Директивите на Советот 89/665/ЕЕС и 92/13/ЕЕС во врска со подобрувањето на ефективност на постапките за преиспитување на доделувањето на јавните договори. С.В. L335, 20/12/07. Периодот на задршка не е нов концепт. За прв пат е воведен од страна на ЕСП во предметот *Alcatel* (Предмет C-81/98 *Alcatel Austria AG & ors, Siemens AG Österreich, Sag-Schrack Anlagentechnik AG против Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr и Комисијата на европските заедници против Република Австрија* [1999] E.C.R.-7671).

35. Ако овој период на задршка не се почитувал, во Директивата од националните судови се бара во одредени услови да поништат потпишан договор, со тоа што договорот ќе го прогласат „вон сила“.

### ***1.10    Рамковни спогодби според Директивата за јавни набавки во комуналните дејности: општи коментари***

Дефиницијата на рамковната спогодба според Директивата со која се усогласуваат постапките за набавки на субјектите кои работат во секторите за вода, енергетика, транспорт и за поштенски услуги е содржана во Член 1(4). Ова е објаснето и погоре во Воведот. Општо говорејќи, со оваа дефиниција се опфатени и рамковните спогодби со еден понудувач и рамковните спогодби со повеќе понудувачи, а исто така се опфатени и рамковните спогодби со кои **не се наметнуваат задолжителни законски обврски на страните** кон спогодбата за купување или продавање, но кои се ограничуваат на поставување на условите и околностите за **сите последователни договори** што можат да се склучат според спогодбата.

Главните одредби со кои се регулира употребата и функционирање на рамковните спогодби во секторите водоснабдување, енергетика, транспорт и поштенски услуги се содржани во Чл. 14 од Директивата за јавни набавки во комуналните дејности. **Рамковните спогодби според Директивата** се значително помалку регулирани отколку според Директивата за класичниот јавен сектор. Во Чл. 14(1), е наведено дека договорните субјекти можат да ги сметаат рамковните спогодби како договори во смисла на значењето на оваа Директива и **нив да ги доделат во согласност со одредбите од неа** (значи, може да се користи отворена, ограничена или постапка со преговори). Изборот на постапката што ќе се примени е разгледан подолу во Глава II. Се смета дека ефектот од оваа одредба е дека необврзителните рамковните спогодби се третираат како обврзителни договори. Како и кај јавниот сектор, постапката за доделување на рамковна спогодба се карактеризира со две главни фази: доделување на самата рамковна спогодба на еден или повеќе добавувачи (рамковна спогодба со еден или со повеќе добавувачи) и доделување на поединечните договори за јавна набавка според склучената рамковна спогодба. Овие два фази се разгледани подолу во деловите 1.14 и 1.15.

Директивата за комунални дејности (како и Директивата за класичниот јавен сектор) исто така содржи серија други членови кои се однесуваат на прашања поврзани со рамковните спогодби (на пример, методи за пресметка на проценетата вредност на рамковните спогодби, рамковни спогодби доделени од централни тела за набавка, информирање на понудувачите, известувања за доделување на договорот). Најголемиот дел од овие одредби се слични со оние што се содржани во Директивата за јавниот сектор. Тие одредби се разгледани подолу во деловите што следат.

### ***1.11    Методи за пресметка на проценетата вредност на рамковните спогодби***

Во согласност со Чл. 17(3) од Директивата за комунални дејности, во врска со рамковните спогодби, вредносниот праг што треба да се земе предвид ќе биде **максималната проценета вредност** (без ДДВ) на **сите** договори предвидени за целиот рок на рамковната спогодба. Оваа одредба одговара на Чл. 9(9) од Директивата за јавниот сектор (види погоре во Делот 1.2).

### *1.12 Должина на рамковните спогодби*

За разлика од Директивата за јавниот сектор, Директивата за комунални дејности не содржи ни една одредба за максимална должина на рамковните спогодби.

Сепак, со општата обврска што ја воведува Чл. 14(4), дека договорните органи не смеат да ги злоупотребат рамковните спогодби за да ја попречат, ограничат или оневозможат конкуренцијата, генерално им се забранува на договорните органи да одредуваат неразумно долги рокови

### *1.13 Рамковни спогодби што ги доделуваат централни тела за набавки*

Во Чл. 29(1) изричито се утврдува дека договорните субјекти можат да вршат набавки од или преку централни тела за набавки, кои самите се договорни органи. За овие договорни субјекти се смета дека ја почитуваат Директивата, сè додека ја почитуваат централните тела за набавки (види Чл. 29(2)). Се смета дека принципите што се однесуваат на јавниот сектор во врска со идентификувањето на субјектите договорни органи што можат да користат рамковна спогодба (види погоре во Делот 1.5) исто така се однесуваат и на секторските дејности. Чл. 29 од Директивата за комунални дејности одговара на Чл. 11 од Директивата за јавниот сектор (види погоре во Делот 1.4).

### *1.14 Доделување на рамковните спогодби*

Како прв чекор (како и кај договорите), рамковната спогодба мора да биде објавена преку оглас за доделување на договор, претходно информативно известување или известување за систем за квалификација. Во случај рамковна спогодба да се објави преку оглас за доделување на договорот или претходно информативно известување, во огласот и претходното информативно известување мора да биде наведено дека се работи за рамковна спогодба.

По огласувањето на рамковната спогодба, договорниот субјект кој го воведува, може да го додели во согласност со Директивата за јавни набавки во комуналните дејности (Чл. 14(1)). Така, во овој случај, изборот на рамковниот(те) понудувач(и) кои ќе бидат вклучени во рамковната спогодба мора да се направи врз основа на една од постапките дозволени со Директивата за комунални дејности.

### *1.15 Доделување на поединечните договори за јавна набавка*

Во Чл. 14(2) јасно става на знаење дека, во случај договорниот орган да доделил **рамковна спогодба во согласност со одредбите од Директивата за јавни набавки во комуналните дејности**, тогаш **нема потреба од нов повик за конкурирање** кога се доделуваат последователните договори за јавна набавка од рамковната спогодба. Сепак, Директивата за комунални дејности не содржи ништо во врска со постапката што треба да се следи.

Дополнително, во Чл. 14(3) е наведено дека, во случај кога **рамковна спогодба не е доделена во согласност со одредбите од Директивата за комунални дејности**, тогаш **мора да се направи повик за конкурирање** при доделувањето на поединечните последователни договори за јавна набавка од рамковната спогодба. Се смета дека во овој



случај, секој од договорите за јавна набавка што е над утврдениот вредносен праг поставен со Директивата за комунални дејности мора да се додели во согласност со постапките од оваа Директива.

### **1.16 Информирање на понудувачите и период на мирување**

Во согласност со Чл. 49(1) од Директивата за секторски дејности, договорните органи треба во што е можно покус рок да ги информираат понудувачите за донесената одлука, меѓу другото, и во врска со склучувањето на рамковна спогодба; вклучувајќи ја и основата за каква било одлука за недоделување на рамковна спогодба. Оваа информација мора да се даде во писмена форма по барање до засегнатиот договорниот орган. Чл. 49(2) ја содржи општата обврска да се обелоденат причините за одбивање на понудите (по писмено барање од засегнатата страна), а исто така изричито бара, во врска со рамковните спогодби, договорниот субјект да мора да им ги соопшти имињата на страните кон рамковната спогодба до оние понудувачи што доставиле прифатливи понуди (исто така, на барање на засегнатата страна). Чл. 49(2) исто така содржи исклучок од обврската да се обелоденат одредени информации наведени во Чл. 49(1), кој во суштина е ист со оној што е предвиден со Чл. 41(3) од Директивата за јавниот сектор. Ставовите наведени погоре во Делот 1.7 во врска со соодветните Чл. 41(1) и 41(2) од Директивата за јавниот сектор, се еднакво релевантни и за комуналниот сектор.

**Задолжителниот период на мирување** исто така се однесува и на рамковните спогодби според Директивата за комунални дејности (ова особено е истакнато во новата Директива за правна заштита. Во врска со задолжителниот период на мирување види погоре во Делот 1.7). Сепак, од Чл. 2b(a) – **Отстапувања од периодот на мирување** – од новата Директива за правна заштита, која мора да се чита заедно со Преамбулата 10 од истата Директива, се извлекува дека земјите членки можат да овозможат отстапувања од периодот на мирување во случаите наведени во Чл. 40(3)(i) од Директивата за комунални дејности, т.е. во врска со **договори базирани на рамковна спогодба, за кои не се бара претходно информативно известување за доделување на договор** во Службениот весник на Европската Унија (исто така види Чл. 14(2) од Директивата за комунални дејности).

### **1.17 Известувања за доделување на договор**

Во согласност со Чл. 43(1) од Директивата за комунални дејности, договорните субјекти кои доделиле рамковна спогодба, во рок од **два месеци по** доделувањето на рамковната спогодба, ќе испратат известување за склучен договор кое ќе се објави во Службен весник. Во Чл. 43(1), исто така, изричито е наведено дека договорните субјекти **не се обврзани да испратат известување** за резултатите од постапката за доделување за **секој договор заснован на рамковна спогодба кој бил доделен** во согласност со **правилата од оваа Директива** (т.е. во рамките на значењето од Чл. 14(2)). Чл. 43(1) одговара на Чл. 35(4) од Директивата за јавниот сектор (види погоре во Делот 1.8).

## ГЛАВА II – РАМКОВНИ СПОГОДБИ – ОПЕРАТИВНИ И ПРАКТИЧНИ АСПЕКТИ

### 2.1 *Искуство во примената и историјат на рамковните спогодби*

Рамковните спогодби, РС, биле користени децении наназад од страна на јавните власти, агенциите и другите јавни организации, во голем број земји од Европската Унија. Фундаменталниот услов за користење на РС е потреба од стоки и услуги во големи количини, која се повторува за време на одреден временски период, кај претходно дефиниран корисник или група корисници. Повремено исто така и работи, или делови од договори за работи се предмет на РС. Во продолжение на документов, заради поедноставување, зборот „производи“ ќе се однесува како на договорите за стоки, така и на договорите за услуги, вклучувајќи ги и услугите во рамките на договори за работи. Главната логика за користење на техниката на РС е да се минимизираат трошоците на трансакциите, истовремено обезбедувајќи ефикасно снабдување со производи за јавниот сектор исто така и во опкружувања каде нема професионалци по јавни набавки, без да се спроведува целосна тендерска постапка за секоја потреба која се појавува кај еден или повеќе договорни органи. Употребата на РС е особено раширена и многу честа во нордиските земји и во Обединетото кралство, но во различен степен е присутна и во други земји членки. За одбележување е тоа што, генерално, групата нови земји членки го немале воведено концептот на РС пред нивното пристапување кон ЕУ.

Друга главна причина за користење на РС, секако е и добивањето на поповолни услови преку здружување на количините. Сепак, тие услови вообичаено во голема мера ќе зависат од нивото на претходна посветеност на договорниот орган кон правење нарачки според РС и дали РС е ексклузивна за понудувачот на РС. Дополнително, клучни фактори за понудувачите се и угледот на договорниот орган во поглед на вистинска подготвеност и посветеност да употребува РС и контролата што може да ја врши врз внатрешните или надворешните корисници.

Пред усвојувањето на Директивата 2004/18/ЕС, доделувањето на РС беше единствено регулирано кај секторските дејности. Не постоеја посебни правила за РС доделувани од страна на договорните органи кои беа покриени со Директивата за класичниот јавен сектор. Сепак, договорните органи во нордиските земји и во Обединетото кралство на големо ги практикуваа РС и покрај тоа што во директивите на ЕК не беа спомнати РС во класичниот јавен сектор. Во овие и во други земји, исправно или не, општо прифатено мислење беше дека ако РС ги следела постапките зацртани во директивите, се сметало дека спаѓа во рамките на значењето на директивите и според тоа е прифатлива. Освен тоа, примената значително се разликуваше од земја членка до земја членка, но и од договорен орган до договорен орган внатре во иста земја членка. Во новата Директива на ЕК 2004/18/ЕС, поставени се прецизни правила за РС во Член 32, вклучувајќи и постапки за поединечни договори за јавни набавки; (погледнете ја посебната правна анализа во Глава II од ова Упатство.

### 2.2 *Дефинирање на рамковните спогодби*

Според Директивата за јавниот сектор, РС е „спогодба помеѓу еден или повеќе договорни органи и еден или повеќе економски оператори, со цел да ги постави условите кои ќе важат

за договори што ќе се доделуваат во одреден временски период, особено во поглед на цената, а кога тоа е соодветно, и во поглед на предвидените количини.“ За правна анализа, погледнете во Глава 1 од ова Упатство.

РС може да биде повеќе или помалку обврзувачка за договорниот орган. Теоретски, вообичаено се тврди дека аранжман за купување помеѓу две страни кој го обврзува купувачот да прави нарачки на одредена количина од одредени стоки или услуги од добавувачот во определен временски период, треба да се дефинира како рамковен договор, додека спогодба помеѓу две страни за испорака на недефинирана количина производи за време на некој временски период треба да се дефинира како рамковна спогодба. Сепак, обата типа се дефинирани како варијанти во рамките на концептот на рамковна спогодба.

Според тоа, во практиката овој тип на класификација не е релевантен, па дури нема ни значење, бидејќи Директивите воведуваат само еден поим, имено рамковна спогодба. Рамковниот аранжман по природа ќе биде или договор во рамките на значењето на директивите или ќе биде од полабава и необврзувачка природа. Постапката за доделување е идентична кај сите типови рамковни аранжмани и за договорните органи единствено може да има импликации во фазата во која треба да се изврши доделување на поединечен договор за јавна набавка, зависно од степенот на обврзаност и јасност на постапките според кои се прават нарачките. Може исто така да се тврди и дека, ако рамковната спогодба треба да се смета за договор дефиниран со директивите, тој повеќе не е рамковна спогодба туку е обичен временски договор кој секогаш бил прифатлив во согласност со директивите.

### **2.3 Типови аранжмани за рамковни спогодби**

РС може да се користи од страна на еден договорниот орган, само за неговите потреби, или преку координиран аранжман, од страна на неколку договорни органи. Во обата случаи, може да постои децентрализиран систем за правење на нарачките што значи дека различни корисници/одделенија ќе можат да прават нарачки од добавувачот/добавувачите покриен(и) со РС. Во некои земји членки (на пр. Шведска), особено во рамките на владината администрација, на договорните органи со одредена специјализација во одредена област (на пр. ИТ системи) им се дава клучна одговорност за доделување и раководење со рамковната спогодба за нивните потреби, но исто така и за потребите на други договорни органи кои однапред се пријавиле да ја користат таа РС за своите потреби.

Во шведскиот контекст, таквата координираност на РС ја покрива не само централната власт и министерствата (државата), туку во одредена мера и локалните и регионалните власти и други јавни органи. До која мера е можна ваква координираност на рамковните спогодби надвор од владиниот сектор, зависи од тоа дали тоа е дозволено со управното право на некоја земја членка. Во некои земји членки, не е можно орган на централната власт да склучи рамковна спогодба која исто така ќе може да ја користи локален орган. Понекогаш, сите посебни правни субјекти кои се покриени со РС треба посебно да ја потпишат РС. Исто така, кога според националните закони би било прифатливо да се прават координирани рамковни спогодби за јавниот сектор, можно е да е донесена одлука политика на владата да биде да се промовира учеството на малите и средните претпријатија во јавните набавки, што ја отежнува можноста да се здружуваат преголеми количини, со што се ограничува употребата на РС за целиот јавен сектор. Решението за надминување на

таквиот проблем е тесно поврзано со разработката на соодветни договорни стратегии со кои РС се делат на помали делови, по регион, производ, област/пазар и(ли) време.

Исто така, РС можат да се склучуваат со еден или со повеќе добавувачи. Во контекстот на РС со еден добавувач, аранжманите за нарачки се високо зависни од тоа како е замислена РС, односно до која мера во РС се договорени условите и околностите. Во случај кога сите услови и околности се дефинирани со спогодбата, може да се направи нарачка кај добавувачот кој е страна кон РС без да се преземаат никакви дополнителни активности. Сепак, во одредени случаи во РС може да постои клаузула со која ќе се регулира дека на пр. времето на испорака или прецизната конфигурација на производот ќе се утврди во моментот на конкретната нарачка, така што е потребна консултација со добавувачот на РС пред да се направи нарачката.

Во систем со повеќе добавувачи, главно постојат три алтернативи за доделување на договори во рамките на РС, имено:

1. Претходно утврдени правила со некој претходно определен процент од договори што ќе му биде доделен на секој од добавувачите од РС, или систем со подреден приоритет помеѓу добавувачите од РС.

2. Кога во РС се договорени сите главни услови, договорниот орган може да прави нарачки користејќи транспарентен каталог од секој од добавувачите за да купи производи под најдобри услови и околности, било ставка по ставка, било од каталогот со најдобра вкупна цена. Електронските каталози во кои се наведени листи на ставки кои ги нуди секој од добавувачите го олеснуваат процесот.

3. Кога не се договорени сите главни услови, потребно е повторно да се отвори конкуренцијата помеѓу добавувачите покриени со РС (мини-тендерирање).

Логиката за избор на оваа алтернатива е дополнително разгледана подолу во „различни аранжмани за рамковни спогодби“.

Во ОК (КВТ) и Данска (СКИ) централните тела за набавки раководат со централните рамки кои му се на располагање на најголемиот дел од јавниот сектор. (Кои органи од јавниот сектор ќе можат да ги користат овие аранжмани се прави јасно уште пред да се стапи во таквите рамки). Во ОК користењето на овие централни аранжмани е на доброволна основа. Во ОК постојат и групи на локални власти што имаат рамки раководени од централна организација и кои го следат истиот модел. Доброволниот пристап е прифатен за да се осигури дека централното тело е конкурентно, но тоа значи дека не се постигнува целосна економија на обем, бидејќи вкупната количина на набавката е ограничена. Ако договорните органи утврдат дека можат да добијат подобра вредност за своите пари со набавка преку некој друг пат, тие тоа и ќе го сторат, но предноста од централните рамки, како што се побрза набавка и заштеда на време на вработените, истакнати во делот 2.4 се многу значителни. Рамките на КВТ традиционално покривале компјутерски хардвер, софтвер и канцелариска опрема и мебел, но сè повеќе се користат и за различни услуги, како на пример консултантски услуги.

Во Франција, УГАП (централното тело за набавки) често доделува рамковни спогодби со еден или повеќе добавувачи за да ги снабди државната администрација, локаните власти, јавните училишта и јавните болници со мебел, компјутери, медицински направи, итн. Покрај тоа, договорните органи или органите кои подлежат на јавното право, главно болници и училишта, често се групираат заедно за заеднички преку рамковна спогодба да набават храна, лекови, гориво итн. Договорните органи користат рамковна спогодба од неколку причини: благодарените на таквата спогодба, тие можат да постават генерална договорна рамка и потоа можат да бидат подготвени подоцна да нарачаат стоки или услуги, дури и во моментот на доделувањето на спогодбата да немаат доволно информации или пари за да се обврзат да купат дефинирана количина стоки. Покрај тоа, рамковната спогодба со неколку добавувачи и повик за конкурирање пред секој договор има уште една предност во тоа што иако е потешко да се управува со нив, тие на договорните органи им овозможуваат да користат ажурирани пазарни цени во моментот кога им се потребни стоките или услугите. Без овој тип на спогодба, тие треба да почнуваат целосна отворена или ограничена постапка за секој договор или, во случај на повеќегодишна рамковна спогодба, да осигурат дека цените се индексираат со некоја референца (на пример со стапката на инфлација или со некој друг индекс).

#### **2.4 Причини за користењето на рамковни спогодби**

Главниот мотив за договорните органи да склучат РС се придобивките од здружените количини – што нормално доведува до поповолни услови и околности – и заштеди на ефикасност преку избегнување на долготрајни и скапи постапки за јавни набавки секогаш кога има потреба да се направи нарачка за набавка.

Сепак, постои уште еден важен аспект при оценувањето на конкретните предности од изборот на РС наместо традиционалната еднократна постапка за јавна набавка, имено постоењето или непостоењето кај договорните органи на персонал квалификуван за спроведување на јавни набавки. Често пати во децентрализираните организации или опкружувања, корисниците имаат ограничени, па дури и недоволни знаења од областа на постапките за јавни набавки. Во такви опкружувања склучувањето на РС овозможува процесот на набавка на РС да биде професионално раководен од страна на специјалисти за јавни набавки на централно ниво, истовремено овозможувајќи им на корисниците во тие субјекти или во други договорни органи (кои не се специјалисти), да прават нарачки од таа РС според сопствените потреби и според она што е во интерес на конкретниот оддел. РС претпоставува пониски тендерски трошоци за сите страни (и за договорните органи и за понудувачите), додека бројот на трансакции значително се зголемува и во поглед на испораки и во поглед на фактури. Овој факт треба да се земе предвид во моментот кога се подготвува РС, така што сите вклучени трошоци да бидат точно предвидени. РС што добро функционира, ќе ја зголеми ефикасноста и услужниот капацитет на договорниот(те) орган(и).

Ризикот од правни постапки во смисла на поднесување жалби во текот на постапката за доделување на договор за јавна набавка и споровите во врска со договорите, дополнително се намалува со вклученоста на специјалистите за јавни набавки, кои ја преземаат одговорноста за доделувањето и управувањето со РС.

Без сомнеж, набавката на РС, во споредба со конвенционалната набавка на исти производи е генерално посложен процес, заради тоа што процесот на спроведување на договорот е посложен, кој може да трае и до четири години и на што може да се гледа како на недостаток и како на една од главните причини што се избегнува да се избере патот на РС наспроти традиционалниот процес на јавна набавка. Уште една препрека може да постои во законите за буџет во некои од земјите, каде може да биде проблем кога се работи за РС кои траат подолго од една година. Од друга страна, потребата од дополнителни напори во подготвителната фаза може да донесе добивка во фазата на спроведување на РС како резултат на значителниот пораст на ефикасноста.

Покрај придобивките што се постигнуваат со тоа што им е овозможено на оние што не се професионалци по јавни набавки да можат лесно да прават нарачки и конструктивно да влијаат на процесот на набавка, нивото на знаења кај професионалците кај договорните органи исто така ќе се зголеми со склучувањето на РС, што може да придонесе за дополнителен развој и професионализација на набавната функција кај договорните органи. Тоа за возврат може да доведе до добивање уште поголема вредност за парите преку здружени количини и користење на посоефицирани набавни техники, на пр. во поглед на управување со синџирот на набавка, вкупните трошоци на сопственост и друг резултат што ќе доведе до зголемена вредност или намалување на трошоците. Воведувањето на РС може исто така да доведе и до усогласени и постандардизирани процеси на набавки, што ќе им ја олесни работата на понудувачите при доставувањето на понудите и ќе ги намали трошоците за учество на постапките за доделување на договори споредено со традиционалните набавни активности. Предностите од учеството се однесуваат на сите фирми, вклучувајќи ги и МСП, под услов тендерите за РС да бидат составени така што ќе им овозможат на МСП да учествуваат.

Уште еден позитивен ефект од координацијата е тоа што јавниот сектор поефикасно ќе ги користи јавните набавки како инструмент за исполнување на различни социјални и економски цели, како што се постигнување на поефикасен јавен сектор, обезбедување на подобри услуги за граѓаните и за деловната заедница, еколошки или климатски подобрувања, заштеда на енергија, итн. Со промовирање на иновациите што се олеснува со РС, јавниот сектор може да го стимулира пазарот да развие нови производи за кои јавниот сектор ќе делува како примарен купувач. На тој начин пазарот може побрзо да ја достигне критичната маса потребна за комерцијализација на нивните пронајдоци.

Дополнително, системите на РС се многу добра платформа за воведување на електронските набавки, особено деловите за е-нарачки и е-каталози. Може дури да се тврди и дека добро развиен систем на РС е предуслов за ефикасно воведување на широко распространети електронски набавки во јавната администрација. Процесирањето на големи количини на чести и повторливи нарачки е многу погодно за управување преку систем на е-набавки. Освен што се остваруваат големи заштеди на административни трошоци и трошоци за процесирање на документите, по воведувањето на системи за е-набавки, логистиката може драстично да се подобри, бидејќи електронската инфраструктура на нарачката може да обезбеди информации за рационализирање и координација на транспортот.

За дополнителни подобрувања на РС, важна е достапноста и следењето на статистичките податоци. Пристапот до длабински сознанија за прашања како што се потрошувачките

профили, сезонските варијации, кој купува што и по колку во која прилика, обезбедуваат многу подобри менаџерски информации, што овозможува да се постигнат многу поповолни услови и околности, бидејќи таквите информации на добавувачите им овозможуваат подобри можности за планирање и организирање на нивното работење со клиентите со кои имаат РС и обратно.

Ако РС се добро осмислени и управувани, нивните недостатоците во споредба со традиционалните еднократни набавни активности се ограничени, но сепак не се без ризици. За една РС да биде успешна потребни се:

- внимателна подготовка – особено кога РС ќе се користи за повеќе од еден договорен орган на координиран начин – при дефинирањето на техничките спецификации и стратегијата за набавка;
- развој на политиката за производи бидејќи не сите ставки се погодни за РС;
- потреба во рамките на РС да се развие ценовна политика која ќе биде точна и базирана на пазарот, така што договорниот орган ќе ги искористува најдобрите цени што постојат на пазарот за време на целото траење на РС, и
- ефикасен систем на управување со поединечните договори во рамките на РС

## **2.5 Воведување на политика за користење на рамковните спогодби**

Пред да се одлучи да се воведат широко распространети рамковни спогодби важно е да се постигне согласност за јасна стратегија за целите на системот за РС. При таквата анализа мора да се спроведат консултации, особено ако намерата е со системот на РС исто така да се опфатат и други договорни органи, или ако намерата е да се воведат сеопфатен координиран систем. Особено ако намерата на системот на РС е да вклучи повеќе од еден договорен орган, тоа може да бара конкретни процедури за одлучување за да се обезбеди примена на РС за сите договорни органи кои се страна кон спогодбата и притоа треба да бидат потписници.

Покривањето на системот многу зависи од големината и профилот на оние за кои се очекува да бидат корисници на РС. Нивното знаење и компетентност е одлучувачко за вклученоста на корисниците во процесот на набавка и задачите што можат да им се доделат на непрофесионалните корисници на РС. Може да нема познавање на производот, да нема компетентност за набавката и(ли) договорот, но исто така и да има ограничено познавање на тоа како да се користат РС, особено во случаи кога се воведуваат мини конкурирања или е-аукции. Во таков случај, можеби е подобро да се воведат централизирана служба за правење на нарачките, барем за ограничен временски период, што ќе биде поддржано од план за едукација и обука на државните службеници, истовремено градејќи е-систем, за набавки да стане достапно и полесно за спроведување.

Важна одлука што треба да се донесе во врска со политиките е дали рамковните спогодби за договорните органи треба да бидат задолжителни или на доброволна основа. Доброволен систем значи дека договорните органи (потписнички на РС) или корисниците на РС имаат право да го користат системот, но истовремено можат да организираат и свои постапки за

доделување на договори за одредени производни области ако веруваат дека на тој начин можат да се постигнат поповолни услови. Кај задолжителниот систем, сите страни се согласиле да ја користат РС и да не организираат сопствени постапки. Доброволниот систем треба да биде надополнет со задолжителна обврска да се обезбедуваат повратни информации за причините зошто не се користел централниот систем на РС, на пр. наведувајќи ги економските придобивки за договорниот орган, вклучувајќи ги и сите оправдувања за спроведување на сопствени набавки. Ако се претпочита доброволен систем, важно е да се наменат ресурси за објавување на информацијата и да се осмислат сеопфатни и јасни стимулации за нивното користење, така што РС да се лесно достапни и едноставни за користење, сите придобивки да се добро разбрани во поглед на атрактивни производи, цени и други услови и околности.

Производните области кои треба да се покријат со РС и, по можност, уделот на производни области што треба да се покријат со РС, треба детално да се анализираат.

Еден важен аспект во врска со процесот на одлучување за воведување РС е како тоа ќе влијае на состојбата на пазарот.

- Дали со воведувањето на РС постои ризик да се постигне негативно влијание на пазарот?
- Дали постои доволна конкуренција на пазарот и дали правилно користени РС можат да придонесат за подобрување на конкуренцијата?
- Ако конкуренцијата во некој конкретен пазарен сегмент добро функционира (на пр. без некакви монополистички тенденции или индикации за картели), важно е да се избегнува ситуација при која воведувањето на РС може да промовира несакана пазарна состојба со исклучување на економски оператори од јавните договори за подолг временски период. Од искуството, премногу централизиран и несензитивен структуриран РС можат да ги искриват локалните пазари и(ли) малите актери, како што се областите на услуги на туристички агенции, транспортни услуги за постари или хендикепирани лица, училишен превоз, услуги на чистење, итн.

Уште еден важен аспект е потребата да се земе предвид и перспективата на купувачот.

- Често пати постои недостаток од информации на ниво на корисници на РС како резултат на слабото разбирање на придобивките од користењето на РС. Тоа може да доведе до состојба во која тие можат да продолжат да купуваат како и претходно, што може да има негативно влијание врз довербата создадена со добавувачите, што за возврат може да доведе до полоши услови. Ова може да предизвика негативна спирала, со помалку купувања и уште полоши услови. Затоа, од највисока важност е корисниците да се вклучат уште во најраната фаза на процесот на набавка и да им се овозможи тие да бидат важни чинители во текот на целиот рок на РС.
- Препорачливо е за РС да се одберат такви производни области кои имаат најдобри предуслови за да станат често користени. Исто така, мудро е да се одберат оние производи што лесно можат да се интегрираат во електронски информатички системи



и системи за набавки, со што ќе им се олесни на договорните органи да ги искористат сите предности од употребата на РС.

- Треба да се избегнуваат оние производни области за кои се потребни екстензивни контакти со добавувачите во текот на РС за да се прилагодат или да се направат специфични нарачки што се надвор од првобитните услови, освен ако електронскиот административен систем не е во можност да поддржи такви прилагодувања на спецификациите.

Типични примери на производни области што би биле погодни за започнување со РС со следење на горните препораки се:

- канцелариски материјали, вклучувајќи канцелариска хартија
- стандарден канцелариски мебел
- мобилни телефони и(ли) комуникации
- електро инсталационски материјали
- аудио и видео опрема (телевизори, ДВД снимачи/плеери, конференциска опрема, итн.)
- фотокопири, факс машини, печатачи, скенери, повеќефункционални машини
- автомобили за службена употреба
- компјутерска опрема (зависно од нивото на стандардизација во рамките на владата)
- градежен материјал, на пр. канализациски цевки, улични светилки, градежни елементи
- консултантски услуги
- решенија за е-влада
- финансиски системи или системи за човечки ресурси

## 2.6 *Различни аранжмани за рамковни спогодби*

Матрица на различните алтернативи на РС:

	Еден корисник	Повеќе корисници
Еден добавувач	<b>1:1</b>	<b>2:1</b>
Повеќе добавувачи	<b>1:2</b>	<b>2:2</b>

*а) Рамковни спогодби со еден корисник и еден добавувач*

Ова е најмалку сложен аранжман, бидејќи е однос еден-на-еден. Договорниот орган, или едноставно поднесува нарачка до добавувачот, или, ако е потребно, започнува консултации со добавувачот што е предмет на РС, за потемелно да ги договора деталите околу испораката или да ја прилагодат спецификацијата според фактичките потреби.

*б) Рамковни спогодби со повеќе корисници и еден добавувач*

Ова е координиран систем (на пр. кога еден договорен орган исто така воведува РС во име на други органи, а РС се потпишува само со еден добавувач) кој многу не се разликува од оној во кој РС е само за договорниот орган. Главното прашање во овој случај е како да се изврши маркетинг и промоција за да се осигури целосна посветеност на корисниците за негово користење и како да се објават информациите за придобивките од него, за неговата содржина и за тоа како да се прават нарачките. Секако, од голема важност е со ефективно планирање и подготовка на набавката на РС, да се испита корисничкиот и потрошувачкиот профил на претпоставените корисници пред да се објави тендерот за РС.

*в) Рамковни спогодби со еден корисник и повеќе добавувачи*

Во овој случај на РС со многу паралелни добавувачи, постапката за правење нарачки мора да биде однапред договорена, т.е. уште пред да се објави огласот и тендерската документација. Постојат две главни методи за правење на нарачките, во која едната содржи неколку алтернативи:

1) Во РС се наведени јасни правила

- а) Однапред утврден удел (на пр. процент) од поединечните договори ќе му припадне на секој од добавувачите;
- б) Се поставува приоритетен редослед на добавувачите;
- в) Секоја нарачка подлежи на оценка на ценовник.

2) Повторно отворање на конкуренцијата (мини натпревар)

Алтернативите 1 б, 1 ц, и 2 се дополнително објаснето во делот што следи.

*г) Рамковни спогодби со повеќе договорни органи и повеќе добавувачи*

Главната разлика помеѓу систем со еден и систем со повеќе корисници (во кој се вклучени повеќе од еден договорни органи) е во имањето целосен и точен преглед на сите трансакции што се случуваат по РС бидејќи е потешко взаемно да се комуницира со нив и да се следат вклучените договорни органи кои ќе ги прават нарачките. Затоа систем во кој на секој од добавувачите ќе му биде определен удел (на пр. процент) од нарачките од РС, не е погоден.

Исто така, кај сложените РС постои и зголемен ризик дека знаењата за тоа како функционира системот на РС и постапките за тоа како да се прават нарачки ќе им останат нејасни на голем број од периферните договорни органи.

Сепак, и кај ваквиот систем со повеќе корисници на располагање има две методи, од кои едната нуди неколку алтернативи. Разликата во споредба со систем каде има еден корисник, е во начинот на кој однапред можат да се постават правилата за постапките на нарачки:

- 1) Во РС се наведени јасни правила
  - a) Се дефинира географска поделба или поделба по агенции
  - b) Се поставува приоритетен редослед на добавувачите;
  - c) Секоја оценка подлежи на канцелариска оценка
- 2) Повторно отворање на конкуренцијата (мини натпревар)

Алтернативите 1 б, 1 ц, и 2 се дополнително објаснето во следниот дел.

## **2.7 Алтернативни модели на доделување на поединечни договори**

Во случај кога РС ќе содржи повеќе од еден добавувач за обезбедување на одредена палета производи, неопходно е да постојат јасни правила за тоа како да се доделат поединечните договори кај вклучените добавувачи. Секоја намера да се поделат РС во посебни географски области или групи на органи, единствено претпоставува воведување посебни РС, по еден за секоја област или група органи, што во тој случај значи дека се губи самата поента на РС. Сепак, прифатливи се и други модели на постапки за доделување на поединечни договори според поединечни РС со повеќе добавувачи и треба да се земат предвид следниве аспекти.

### *a) Оценка на ценовник*

По оценката на понудата заснована на критериумот економски најповолна понуда, се прави ранг листа на понудувачи за целата палета производи или за ставка по ставка.

Договорниот орган може или да направи нарачка кај понудувачот кој според ценовникот во РС нуди најдобра вкупна цена, или да се прават нарачки кај понудувачите кои нудат најдобра поединечна цена за секоја од ставките поединечно. При одлучувањето која од овие алтернативи да се употреби, треба да се земат предвид сите трошоци, т.е. логистиката, количинските попусти, фактурирањето итн.

### *b) Приоритетен редослед помеѓу понудувачите*

Друга опција што беше воведена во шведскиот систем за јавни набавки е варијанта на погорната опција А, во која на најдобриот понудувач му се доделува целиот пакет, или еден список на ставки, ако таква оценка била прифатена во тендерската документација. Во тој случај, може да се направи приоритетна листа на понудувачи, така што понудувачот

победник ќе го има првенственото право на избор и само ако тој не може да испорача (на пр. на време) нарачката ќе се направи кај вториот понудувач според приоритетот итн.

Сепак, многу е важно да се укаже на ризикот кај системот со приоритети, бидејќи постојат можни ризици од злоупотреби од страна на понудувачите. Ако понудувачот победник од некоја причина не е во можност или дури и не е заинтересиран да прифати нарачка направена од страна на некој корисник од РС, можно е овој понудувач да одбие да испорача. Тоа пак значи дека некој корисник може да биде лишен од можноста да изврши нарачка под најповолните услови и можеби ќе мора да прифати цени и производи од понудувач со понизок ранг.

Систем на рангирање во кој на понудувачот добитник секогаш му се гарантира дека ќе ги добие сите нарачки, освен ако тој одлучи да одбие нарачка, обично е многу непривлечна ситуација за понудувачите кои при оценката се рангирани на второ место или пониско. Тоа може да доведе до вклучување на голем број условувања од понудувачите во нивните понуди, како на пример, понудата да важи само ако е прворангирана, или цените и попустите да се засновани на одредени количини по нарачка.

Следствено на тоа, системот на рангирање од ваков тип со себе носи голем број компликации и затоа треба рестриктивно да се користи и само тогаш кога сите понудувачите целосно ги прифатиле условите за нарачки и снабдување од РС.

### *с) Мини натпревар*

Во случај кога во тендерската документација или при склучувањето на РС не се дефинирани сите главни услови за РС (како што се цена, прецизни технички спецификации, важни услови на испорака и очекувани количини), договорните органи се обврзани да спроведуваат мини натпревар за да ја утврдат економски најповолната понуда од група претходно утврдени понудувачи од РС (види погоре). Исто така, може да биде потребно РС да се осмисли така што ќе овозможува договорните органи да вршат прилагодувања на РС кон околностите и измените што можат да настанат за време на рокот на важење на РС, како што се брзо менливите пазарни услови, технолошкиот развој или ценовните флукуации. Кога се спроведува мини натпревар (види Глава I) многу е важно критериумите за избор и постапката на доделување да се дефинираат на јасен и недвосмислен начин, така што мини тендерите можат да се подготвуваат и да се доставуваат без некаков ризик од забуна во врска со процесот на оценување.

Мини натпреварот може да се врши со помош на електронска аукција, но, секако и со употреба на нормална постапка со понуди на хартија.

## **2.8 Централизирани наспроти децентрализиран рамковни спогодби**

Централизиран систем во овој контекст би значел воведување на РС од, на пример, централно тела за набавки или посебно номиниран договорен орган на кој му е дадено правото да склучи РС во име на други договорни органи или кој ќе биде користен од други договорни органи од јавниот сектор кои однапред се согласиле да ја користат РС на задолжителна или доброволна основа. Децентрализиран систем треба да се дефинира како систем во кој РС се склучува со еден договорен орган за користење само во рамките на тој

орган, или кога неколку договорни органи (на пр. различни општини) се договориле да соработуваат и да воведат РС која ќе ја користат страните на таа РС (децентрализиран координиран модел). Пред да се донесе одлука дали системот на РС треба да биде централизиран или децентрализиран, мора да се земат предвид неколку фактори, како и тоа кои делови од јавниот сектор треба да бидат покриени со системот на рамковни спогодби. Ако системот е замислен како централизиран, РС веројатно ќе понуди поголеми набавни количини, што пак, ќе ја олесни примената на решенија за е-набавки. Сепак, ако РС се склучи со неколку договорни органи во координиран модел, систем на е-набавки може сè уште да се користи но со различни средства.

Постојат неколку аспекти на централизираниот и децентрализираниот систем кои треба да оценат, но често пати договорните органи не се во состојба да донесат одлука кој модел да го применат. Често, административното опкружување на договорниот орган (што е дозволено, а што не е со националното законодавство) е одлучувачко дали може и дали ќе се користи централизиран или децентрализиран модел. Други важни фактори се природата на договорниот орган и неговото работење, производите и услугите што треба да ги покрие РС и, секако, придобивките што предметниот модел му ги нуди на договорниот орган. Тоа треба да биде засновано на темелна анализа на предностите и слабостите. Централизиран систем на РС потенцијално може да понуди предности на центар на извонредност со стекнато знаење. Централизиран систем може да олесни постигнување на секундарни цели, како што се стратегии за социјални или еколошки цели или за други цели. На пример, може да олесни да се усвои одредена договорна стратегија која ќе промовира учество на МСП и здраво конкурентно пазарно опкружување. Сепак, со ова не се исклучува дека слични предности можат да се постигнат и со примена на децентрализиран модел. Во суштина, тоа зависи од тоа како ќе биде структуриран децентрализираниот модел.

Посебна предност на децентрализираниот систем е што јавните набавки ги донесува поблиску до корисниците, што може да доведе до повисоко ниво на посветеност да се користат РС. Исто така, може да биде полесно да се постигнат исполнувањата во врска со количината. Сепак, во централизиран систем во РС може да се наведе дека во конкретна нарачка ќе биде распределен одреден процент од вкупната количина на вклучените добавувачи за време на траењето на РС, но дека на кус рок ќе се прифаќаат варијации.

## **2.9      *Набавка на рамковни спогодби***

Првиот чекор во процесот на набавка е да се спроведе сеопфатна анализа со цел да се создаде платформа за одлучување за тоа дали е посоодветно да се воведат РС или да се изврши конвенционална постапка за јавна набавка. Таквата анализа особено треба да вклучи анализа на пазарот што ќе се осврне на состојбата со конкуренцијата на различните пазарни сегменти и географски области, достапните производи, постоечките дистрибутивни канали, ценовните структури, вклучувајќи и го ризикот од картели и практиките на манипулација. Таквите анализи исто така треба да се обидат да ги утврдат и клучните играчи на пазарот и можното постоење на монополи на пазарот, што би можело да укаже на вистинската дистрибуција на моќта помеѓу купувачите и продавачите. Кога постојат добро поставени локални оператори, најверојатно МСП, можеби би било добро да се објави претходно индикативно известување за договорот за да се извести средината за планираната постапка за доделување на договор за РС. Со тоа економските оператори може

да имаат повеќе време да се подготват за учество во постапката за РС, барајќи соработници или креирајќи конзорциуми со други фирми кои се доволно силни за да ги исполнат условите за големи РС и да се судрат со конкуренцијата на големите компании.

Покрај тоа, треба да се оцени пазарната состојба за да се утврди стратегијата за набавка, но исто така и за да се информира пазарот за конкретните потреби на договорните органи што на економските оператори може да им помогне своите понуди да ги направат поатрактивни и да придонесе кон поголема ефикасност на системот, на пр. за логистика, складирање итн. Корист од тоа ќе имаат и договорните органи и понудувачите.

Во координиран систем на РС со повеќе вклучени договорни органи, исто така е важно да се приберат и информации и(ли) ветувања од претпоставените корисници дека навистина ќе ја користат РС за да се зголеми, како набавната количина, така и прецизноста на техничката спецификација и да се подобрат другите услови од РС. Втор чекор потоа би бил да се направи сеопфатна проценка за соодветното и реално колективно ниво на посветеност, балансирајќи го вкупниот ризик. Кај колаборативен аранжман за РС исто така од клучна важност е партнерите уште во рана фаза меѓусебно да одлучат кој орган ќе управува со тендерската постапка и формално ќе делува како договорен орган (на пр. во ситуација на преиспитување на жалба), кој ќе биде одговорен за договорната администрација за РС и како на тој орган од страна на другите органи кои се страни кон РС ќе му бидат надоместени трошоците за работата што ја вршел. Заради ефикасно планирање и управување со РС и за да се осигури ефективна вклученост на сите договорни органи, препорачливо е, или дури е и неопходно, да се формираат работни или управни групи составени од корисниците и носителите на одлуки од договорните органи.

Како што е дискутирано погоре, важен фактор што треба да се земе предвид е да се одлучи дали да се склучи РС со еден или со повеќе добавувачи. Ако се одбере РС со еден добавувач, би можело да биде препорачливо должината на РС да се ограничи на една или максимум две години, за да се одржи солидна и конкурентна пазарна состојба, додека ова не мора да претставува проблем ако се избере систем со повеќе добавувачи. Сепак, секоја одлука за должината на РС мора да ги земе предвид, на пр., пазарната динамика со воведувањето на нови производи, ценовните флукуации и технолошкиот развој. Ако цените и(ли) производите се менуваат брзо, времетраењето на РС треба да е покусо или тој да е така склопен што ќе му овозможува на договорниот орган да ги изложува добавувачите на мини тендери во согласност со законите за јавни набавки. Понатаму, кога за прв пат се воведува РС во одредена производна област, времетраењето на РС за таа сезона не треба да биде предолго, бидејќи вообичаено има потреба да се прилагодат идните РС со извлечените поуки и стекнатото искуство. Вообичаено, РС не треба да трае подолго од две или три години, освен ако некои посебни околности не оправдуваат РС да има поголема должина до 4 години или по исклучок дури и подолго. Таква исклучителна околност може да биде тоа дека добавувачот како резултат од РС ќе се соочи со големи почетни трошоци, како на пр. со основање на посебна логистичка или услужна организација посебно осмислена за РС. За динамични пазари или производи времетраењето треба да биде покусо, на пр. ИТ опрема. Дури и 6 месеци до една година, освен ако во РС не постои механизам за повторно отворање на конкурирањето.

PC исто така може да содржи и опција за продолжување, на пр., за уште една дополнителна година, за што треба да се одлучи во претходно договорен рок пред истекот на првобитниот рок. Оваа одлука треба да се заснова на оценката на договорниот орган дали нова набавна активност ќе доведе до значителни подобрувања.

При одлучувањето за систем со еден или со повеќе добавувачи, исто така е важно да се разгледа дали еден единствен добавувач ќе биде во можност да ги исполни сите обврски односно услови за испорака. Може да постојат некакви случајни шпицови или сезонски варијации што можат да ги ограничат можностите еден единствен добавувач да ги преземе сите потребни испораки, што може да доведе до неисполнување на условите од PC. Уште еден многу важен фактор во подготвителната фаза е да се утврди типот на PC што нуди оптимална конкурентна сила и економска предност – дали е попогоден систем со еден или дали природно треба да се преферира систем со повеќе добавувачи. Понатаму, ако на пазарот доминираат неколку големи добавувачи, би можело да биде препорачливо да се избере широк спектар на добавувачи, осигурувајќи најмалку едно или повеќе МСП да бидат страни кон PC.

Кај систем со еден добавувач, постапката за набавка е слична со постапката за традиционален еднократен договор, додека систем со повеќе добавувачи дефинитивно нуди многу посложена слика.

Прво, однапред треба да се одлучи за максималниот број или за опсегот на понудувачи што ќе го покрива PC. Еден начин за тоа може да биде да се утврди бројот на понудувачи кои се потребни за да се покријат сите потреби во кој било момент за време на важноста на PC во поглед на количините за испорака и капацитетот, но еднакво важно и на географската раширеност на PC. Еден понудувач може да има капацитет да ги преземе испораките во еден регион, но да нема доволно за друг дел од земјата. Кои методи и да се користат во согласност со законската рамка, тие треба да бидат доволно транспарентни, објективни и недискриминирачки. Понатаму, во тендерската документација треба да се опише избраниот метод, а потребни се и детални спецификации / листи на производи, договорни услови, постапки за нарачка и други конкретни услови.

Бидејќи PC вообичаено се спроведуваат за стандардни готови производи, веројатно најпогодно е да се користи отворената постапка или ако тоа го налага ситуацијата (на пр. со голем број добавувачи на пазарот или комплицирана PC), ограничена постапка. Обично, никогаш не постои оправдување да се користи постапка со преговори заради тоа што PC помалку или повеќе се однесува на стандардизирани производи, кои се достапни од релативно широк спектар добавувачи и за кои вообичаено не постои итност или некое друго оправдување прифатливо во согласност со законодавството од областа на јавните набавки. Интересно, од друга страна може да се појават ситуации во кои конкурентниот дијалог може да биде оправдан и соодветен.

Цврсти ветувања од страна на договорниот орган во врска со количините што ќе се набавуваат секако дека се важни за понудувачите, имајќи ја предвид нивната стимулираност своите понуди да ги прават поконкурентни со подобрување на условите и околностите, па дури и цените. Како што беше спомнато во воведот, теоретски постојат четири различни алтернативи за обврски. Сепак, зависи од дискрецијата на купувачот да го

дефинира соодветното ниво на обврска што ќе обезбеди најдобра вредност за парите. Затоа, треба да се земе предвид до која мера може да се преземат обврски од страна на договорниот орган бидејќи економските последици и ризици се високи ако тие обврски не можат да се исполнат. Во систем со еден корисник е помалку ризично да се преземе обврската во споредба со систем со повеќе корисници, но е изводливо. Би можело до сите договорни органи кои се страни кон РС да се испрати еден прашалник, во кои ќе треба да ги наведат не само количините што очекуваат да ги набават, туку и до која мера тие можат да преземат обврска, на пр. до 70% од проценетата количина. Во случај ако се размислува за обврска за набавена количина, што во одредени ситуации се претпочита, силно се препорачува тие обврски да се прават на такво ниво што договорниот орган ќе може со сигурност да го исполни. Клаузули во РС со кои договорните органи се обврзуваат да им плаќаат отштета или друг тип на надоместоци на понудувачите за неисполнување на преземените обврски за количина треба да се избегнуваат.

## **2.10    *Рамковни спогодби, администрирање, управување и употреба***

Бидејќи РС има долг рок на важење, со неа треба да се управува и треба да се следи за да биде усогласена со пазарните промени (на пр. варијациите во девизниот курс или на цените на суровини, развојот на производите, итн.), но исто така и дали се користи во согласност со предвидувањата.

Во координиран и колаборативен систем, кога еден договорен орган воведува РС во име на други, од основна важност е да се обезбедат соодветни информации за РС и за нејзиното користење во поглед, на пример, на вкупната количина на нарачки, но и според понудувачот, според квалитет на производите и испораката и во поглед на генералната пресретливост кон барањата на корисникот, квалитетот на фактурирањето и на документацијата за испораката. Би можело да биде добра идеја да се формираат групи од корисници за да се утврди мислењето на корисниците за РС, како средство за понатамошно развивање на РС во иднина. Корисниците исто така ќе станат природни маркетинг агенти на РС бидејќи се чувствуваат вклучени и одговорни.

Во шведскиот концепт, организирани се посебно координирани мрежни системи за воведување на РС, во кои неоперативна владина агенција во рамките на владината администрација, назначува орган кој ќе биде одговорен за производна област во која или има специфични и високи познавања или е доминантен корисник на одреден производ да воведува РС во име на други договорни органи. Тоа може да резултира со систем на РС каде неколку договорни органи од различни области на одговорност и координирани од централна агенција, формираат кохерентен е широко распространет владин систем на РС со една точка на одговорност за координација и објавување на информации и за назначување на такви одговорни договорни органи, кои немаат функција на централни тела за јавни набавки во смисла на Директивите на ЕК.

Во зависност од условите во претпоставените договорни органи кои ќе прават нарачки од РС, вклучувајќи ги и нивното знаење и ресурси, процесот на нарачки може да биде раководен централно или на децентрализиран начин. Во случај на мини натпревари, голем број мали договорниот орган вообичаено не би биле во можност да се справат со таквите постапки, така што тоа би требало да се регулира или на централно ниво или пак од страна



на полу-централизирани органи кои ќе делуваат во име на примарните корисници. Со електронски систем, можеби би било можно малку повеќе да се децентрализираат таквите постапки, но можеби не до ниво на најмалите договорни органи или единици.

### ***2.11 Следење и оценка на рамковните спогодби***

По воведувањето и потпишувањето на РС, важно е да се следи користењето и развојот на пазарот и производите. Во децентрализиран систем особено е важно да постои делотворен систем за прибирање на статистички податоци за поединечните договори, вредностите и количините, но исто така и за мерење на задоволството на корисниците. Тие оценки и статистички податоци потоа треба да бидат предмет на дискусија со соодветните понудувачи на РС на редовни последователни состаноци со цел да се подобрат постоечките и идните РС.