



Министерство за финансии
Биро за јавни набавки



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

ЕВАЛУАЦИЈА НА ПОНУДИТЕ

- регулатива и искуства во ЕУ и Република Македонија -

Скопје, 2008 година

Содржина

Глава I - Вовед	- 4 -
1. Цел на упатството	- 4 -
2. Ставање на евалуацијата на понудите во контекст.....	- 4 -
3. Структурата на ова Упатство	- 6 -
Глава II – Критериуми за доделување на договорот за јавна набавка – правила и практички во ЕУ	- 7 -
1. Вовед	- 7 -
2. Критериумите за доделување на договорите за јавни набавки согласно Директивите на ЕУ за јавни набавки	- 7 -
<i>(а) Директива за јавниот сектор</i>	- 7 -
1. Најниска цена	- 8 -
2. Економски најповолна понуда (ЕНП).....	- 8 -
i. Економски најповолна понуда од аспект на договорниот орган.....	- 8 -
ii. Критериуми кои не се чисто економски.....	- 9 -
iii. Поврзаност со предметот на договорот што е во прашање.....	- 9 -
iv. Критериуми за утврдување на способност наспроти критериуми за доделување на договорот за јавна набавка.....	- 10 -
v. Вреднување	- 12 -
<i>(б) Директива за комунални дејности</i>	- 13 -
3. Утврдување на критериумите за доделување – опертивна и практична перспектива.....	- 14 -
<i>(а) Најниска цена или економски најповолна понуда (ЕНП): одлука кој критериум за доделување на договорот да се избере</i>	- 14 -
<i>(б) Критериум за доделување ЕНП</i>	- 17 -
1. Утврдување на критериумите и нивно релативно вреднување: главни принципи	- 17 -
2. Методологии за примена на избраните критериуми	- 18 -
3. Обелоденување на критериумите и методологиите.....	- 19 -
4. Системот со два коверти	- 20 -
Глава III – Евалуација на понудите – правила и практики во ЕУ	- 22 -
1. Вовед	- 22 -
2. Евалуација на понудите согласно Директивите на ЕУ за јавни набавки..	- 22 -
<i>(а) Директива за јавниот сектор</i>	- 22 -
1. Отворање на понудите.....	- 22 -
2. Појаснувања	- 22 -
3. Доверливост	- 23 -
4. Невообичаено ниски понуди	- 23 -
<i>(б) Директива за комунални дејности</i>	- 24 -
3. Евалуација на понудите – оперативна и практична перспектива	- 25 -
<i>(а) Типови за евалуација</i>	- 25 -
<i>(б) Процес на евалуација</i>	- 27 -
1. Клучни општи принципи што го водат процесот на евалуација.....	- 27 -
i. Еднаков третман	- 27 -
ii. Недискриминација.....	- 28 -
iii. Транспарентност.....	- 28 -
iv. Доверливост	- 28 -
2. Фази во процесот на евалуација.....	- 28 -
i. Фаза на отворање на понудите	- 28 -

ii. Фаза на евалуација на способноста	- 29 -
iii. Фаза на евалуација на понудите (Фаза на доделување).....	- 30 -
iv. Одлука за доделување на договорот и известување на неуспешните понудувачи	- 41 -
Глава IV - Национални прописи и практики во Македонија.....	- 43 -
1. Вовед	- 43 -
2. Критериуми за доделување на договор за јавна набавка уредени со постоечката правна рамка во Република Македонија	- 43 -
a) <i>Најниска цена</i>	- 44 -
б) <i>Економски најповолна понуда</i>	- 45 -
- квалитет	- 46 -
- технички карактеристики	- 46 -
- функционални карактеристики	- 46 -
- еколошки карактеристики	- 47 -
- оперативни трошоци	- 47 -
- економичност	- 47 -
- постпродажни сервиси, техничка помош.....	- 47 -
- време на испорака и период на извршување	- 48 -
3. Јавно отворање на понудите	- 48 -
4. Записник од јавно отварање	- 50 -
5. Евалуација на понудите.....	- 51 -
6. Методологија за изразување на критериумите за доделување на договорот за јавна набавка во бодови.....	- 53 -
7. Извештај од спроведената постапка.....	- 54 -

Глава I - Вовед

1. Цел на упатството

Целта на ова упатство е:

- да даде насоки за начинот на утврдување на критериумите за доделување на договорите за јавни набавки;
- исто така, да даде насоки за организацијата на процесот на евалуација, вклучувајќи ја и организацијата на тимовите кои ќе го вршат евалуацијата.

Во упатството горе спомнатото прашање се анализира првенствено од перспектива на ЕУ. Во него е опишано како овие прашања се разгледуваат согласно Директивата 2004/18¹ (во продолжение на текстот – *Директива за јавниот сектор*) и согласно Директивата 2004/17² (во продолжение на текстот – *Директива за комунални дејности*). Исто така, во него се разгледуваат и начините на кои вообичаено им се пристапува на овие прашања во практиката, имајќи на ум дека тие се разликуват од една до друга земја членка. Исто така, во овој документ се спомнуваат и некои од најрелевантните предмети од судската практика на Европскиот суд на правдата (во продолжение на текстот *ЕСП*). Исто така, погоре спомнатите прашања во Упатството се анализираат и од македонска перспектива.

2. Ставање на евалуацијата на понудите во контекст

Пред да се избере понудата што најдобро ги задоволува поставените барања на договорниот орган, набавката на стоки, работи и услуги минува низ неколку фази (така наречен **процес на јавни набавки**).

Зависно од големината на договорните органи, од обемот на годишните јавни набавки и природата на предвидените договори, често пати постои потреба да се основа посебно специјализирано тело за јавни набавки што може да функционира како внатрешна организациона единица, која за одделенијата кои се крајни корисници во договорните органи ќе обезбедува цел спектар на квалификувани услуги од областа на јавните набавки. Општо признаена добра практика е во договорните органи да постојат единици или одделенија за јавни набавки, со што се промовира професионализам во процесирањето на јавните набавки во рамките на договорните органи. Ако во договорниот орган не постои посебна единица или одделение за јавни набавки, тогаш за секоја јавна набавка треба да се формира и да се мобилизира посебен тим. Во тимот се именува носител на проектот, кој е одговорен за спроведување на процесот на јавната

¹ Директива 2004/18/ЕС на Европскиот парламент и Советот од 31 март 2004 во врска со координацијата на постапките за доделување на договори за јавни работи, јавни договори за набавка на стоки и јавни договори за услуги [2004] О.Ј. L134/114.

² Директива 2004/17/ЕС на Европскиот парламент и Советот од 31 март 2004 со која се координираат постапките за набавка на субјектите кои делуваат во секторите за водоснабдување, транспорт и поштенски услуги [2004] О.Ј. L134/1.

набавка и кој треба да осигури ,секогаш кога тоа е потребно, на располагање да има соодветен персонал. За да постои отчетност, мора да биде јасно кој е одговорен и кој е овластен да донесува одлуки и да врши делегирање во рамките на организационата структура на договорниот орган, да одлучува за доделување на договорите, да потпишува договори и да одобрува исплати согласно договорите. Добрата организација на набавната функција во рамките на договорните органи е од клучна важност за успешното раководење и за успешниот исход од процесот на јавни набавки.

Евалуацијата (евалуацијата) на понудите се врши преку **процес на евалуација**, што е една од фазите на **процесот на јавни набавки**. Значи, евалуацијата на понудите е фаза во процесот на евалуација и е оној дел од процесот на јавни набавки, во кој договорните органи ја утврдуваат најдобрата понуда што ги исполнува посебните барања врз основа на критериуми кои се претходно утврдени во повикот за понуда и(ли) во тендерската документација (која во ова Упатство се нарекува и *тендерско досие*). Согласно Директивата за јавниот сектор и Директивата за комунални дејности на ЕК, најдобрата понуда може да биде ИЛИ онаа што нуди „**најниска цена**“ ИЛИ онаа што се смета за „**економски најповолна понуда**“ (ЕНП).

Процесот на евалуација вообичаено започнува со отворање на доставените понуди, а завршува со одлука за доделување на договорот. Меѓу другото, процесот вклучува евалуација на способноста на понудувачот (фаза на утврдување на способност), како и евалуација на понудите (фаза на доделување). Овие две фази од процесот на евалуација се целосно одвоени една од друга, имаат посебни цели и за нив постојат посебни правила (иако и обете се водени од истите клучни принципи на недискриминација, еднаков третман и транспарентност). Општо земено, целта на фазата на утврдување на способност е да се утврди способноста *на понудувачот* да ги исполни обврските од договорот, додека целта на фазата на доделување е да се утврди кој понудувач нуди најдобро решение. Значи, додека фазата на утврдување на способност се однесува на *понудувачите*, фазата на доделување се однесува на *понудите*.³ Анализата на системот за утврдување и евалуација на критериумите за способност е надвор од опфатот на ова Упатство. Овие системи се опфатени во друго Упатство.

Добра практика е, стратегијата за евалуација што ќе се применува за некој конкретен проект, да се утврди набрзо откако ќе се одлучи која постапка за јавна набавка ќе се применува (на пример, отворена, ограничена или постапка со преговори), т.е. уште на самиот почеток на проектот. Општо земено, стратегијата за евалуација го дефинира севкупниот пристап кон евалуацијата што ќе се прифати за некој конкретен проект. Таа мора да биде доследна на одбраната постапка за јавна набавка, на нејзините барања и приоритети. Стратегијата треба да ги зацрта фазите на евалуација низ кои треба да се помине и критериумите што ќе се применуваат за утврдување на способност на понудувачите и евалуацијата на нивните понуди (фазата на доделување). Исто

³ Види особено Предмет C-31/87, *Gebroeders Beentjes v State of The Netherlands* [1988], E.C.R. 4631 став 15 и 16.

така, добра практика е во стратегијата да се дефинира и како ќе се формира тимот за евалуација, со дефинирање на потребните квалификации и одговорности на членовите на тимот.

3. Структурата на ова Упатство

Ова упатство е структурирано во три главни дела:

- Во Глава II се разгледуваат правилата и практиките во ЕУ во врска со утврдувањето на критериумите за доделување на договорот за јавна набавка.
- Во Глава III се разгледуваат правилата и практиките во ЕУ во врска со организацијата на тимовите за евалуација и организацијата на процесот на евалуација.
- Во Глава IV се дава македонската перспектива.

Глава II – Критериуми за доделување на договорот за јавна набавка – правила и практички во ЕУ

1. Вовед

Критериуми за доделување на договорот за јавна набавка се критериумите врз основа на кои, во текот на процесот на евалуација, договорниот орган ја одбира најдобрата понуда (за евалуација на понудите видете Глава III). Критериуми за доделување се или **најниска цена ИЛИ економски најповолна понуда (ЕНП)**.

Во зависност од избраната тендерска постапка, критериумите за доделување мора да бидат објавени или во повикот за доставување понуди и(ли) во тендерската документација и мора да останат доследни и објективни во текот на целиот процес. Целта на дефинирањето и формалното објавување на критериумите за доделување е да им се овозможи на потенцијалните понудувачи да ги подготват понудите на најсоодветен начин и да се обидат најдобро да одговорат на приоритетите на договорниот орган, а исто така и да се осигури договорните органи да ја спроведат евалуацијата на понудите на транспарентен, веродостоен и што е можно пообјективен начин.

2. Критериумите за доделување на договорите за јавни набавки согласно Директивите на ЕУ за јавни набавки

Согласно Рецитал 46 од Директивата за јавниот сектор и Рецитал 55 од Директивата за комунални дејности, договорите ќе се доделуваат врз основа на објективни критериуми, со кои ќе се осигури почитување на принципите на **транспарентност, недискриминација и еднаков третман**, со што ќе гарантира понудите да се оценуваат во услови на вистинска конкуренција.

(a) Директива за јавниот сектор

Согласно членот 53 (1) од Директивата за јавниот сектор, критериумите врз кои договорните органи ќе се потпираат при доделувањето на јавните договори за стоки, градежни работи и услуги ќе бидат или:

- најниска цена, или
- економски најповолна понуда (ЕНП)

Кој од овие два критериуми ќе се избере, се остава да одлучи договорниот орган.

Ова исто така е потврдено во одлуката на Европскиот суд на правдата (ЕСП) во предметот Синтеси⁴. Таму, предмет на спорот беше еден италијански закон според кој сите договори за работи што се доделуваат во отворена и ограничена постапка ќе се доделуваат единствено врз основа на најниска цена. ЕСП одлучи дека националното законодавство не може да наметнува таков општ и

⁴ Предмет C-247/02, *Sintesi SpA против. Autorita' per la Vigilanza sui Lavori Pubblici* [2004] E.C.R. I-9215, став 40.

апстрактен услов бидејќи со тоа им се оневозможува на договорните органи да ги земат предвид природата и специфичните карактеристики на таквите договори и да ја изберат најдобрата понуда.

Треба да се забележи дека кога се применува конкурентен дијалог, единствениот дозволен критериум е економски најповолната понуда.

Критериумот за избор треба да биде објавен во известувањето за договорот за сите оние понуди за кои се бара известување за договор (види Анекс VIIA, известување за договор, точка 23) или во тендерската документација или во описните документи, зависно од постапката што се спроведува.

1. Најниска цена

Кога се избира овој критериум за доделување, договорниот орган се потпира единствено на факторот цена за да ја избере најдобрата понуда што ги исполнува минимум поставените спецификации и услови на договорниот орган.

2. Економски најповолна понуда (ЕНП)

Кога се избира критериумот за доделување економски најповолна понуда, договорниот орган може да користи различни елементи, кои можат и обично ја вклучуваат и цената. Во член 53(1) од Директивата за јавниот сектор има илустративна и нецелосна листа на ваквите критериуми. Дадените примери се однесуваат на критериумите:

- квалитет
- цена
- технички карактеристики
- естетски и функционални карактеристики
- еколошки карактеристики
- тековни трошоци
- ефикасност на трошоците
- пост-продажен сервис и техничка помош
- датум на испорака и период на испорака или период на завршување.

i. Економски најповолна понуда од аспект на договорниот орган

Член 53(1) конкретно се однесува на економски најповолната понуда *од аспект на договорниот орган*. Притоа акцентот се става на дискрецијата на договорниот орган во изборот на критериумите што ќе се применуваат (во ова Упатство ги среќаваме и како *критериуми за избор*). Сепак, за оваа дискреција постојат одредени ограничувања.

Во предметот *EVN*⁵, повторувајќи ги принципите спомнати во претходното предметно право, ЕСП всушност истакна дека договорниот орган може слободно да ги избере критериумите што ќе важат, под услов тие критериуми да се

⁵ Case C-448-01, *EVN AG and Wienstrom GmbH vs. Austria* [2003] E.C.R. I – 14527, para 37 and 38.

користат со цел да се утврди економски најповолната понуда и тие да се применуваат со почитување, како на процедуралните правила (на пример огласување), така и на фундаменталните принципи што постојат во законодавството на Заедницата (на пример недискриминација, еднаков третман и транспарентност).

ii. Критериуми кои не се чисто економски

Од илустративниот список на погоре спомнатите критериуми од член 53(1) може да се заклучи дека критериумите одбрани од некој договорен орган при изборот на економски најповолната понуда може да се комбинација од критериуми кои се од чисто економска природа (во парична смисла) – како што е цената – и критериуми кои не се од економска природа, како што се естетските карактеристики. Ова е потврдено во предметот *Concordia Bus*⁶, и во предметот *EVN*⁷, при што ЕСП признава дека бучавата и нивото на загадување и еколошките елементи можат да бидат земени предвид за да се идентификува економски најповолната понуда, иако тие не се чисто економски критериуми (види подолу).

iii. Поврзаност со предметот на договорот што е во прашање

Во член 53 (1), исто така се вели дека различните критериуми што може да ги избере договорниот орган за да ја оцени економски најповолната понуда *мора да бидат поврзани со предметот на договорот што е во прашање*. Со други зборови, тие мора да бидат поврзани со договорот што е тема на понудата. Сите критериуми што се наведени како пример во член 53(1) и што се спомнати погоре, всушност се поврзани со предметот на договорот.

Оваа одредба не им дозволува на договорните органи да избираат многу критериуми што се однесуваат на второстепени политики, како што се човековите права, еколошките или социјалните политики, доколку тие критериуми се избрани само за генерално да се промовираат и поддржуваат ваквите политики, а не се поврзани со предметот на договорот. На пример, договорен орган не може да одлучи да дава дополнителни бодови на економски оператори што, генерално во нивното работење применуваат исклучително добри еколошки политики, единствено за да ги стимулира таквите политики.⁸

Ова е потврдено во предметот *ENV*⁹. Овој предмет се однесуваше на тендер за доделување јавен договор за набавка на електрична енергија за државата Австрија. Добавувачот на електрична енергија требаше на федералните служби да им испорача електрична енергија произведена од обновливи извори на енергија. Проценетата количина енергија што беше потребна согласно договорот беше 22,5 гигаваат часа (GWh) годишно. Зададените критериуми беа: цената носеше 55%, а енергијата произведена од обновливи извори 45%. Беше наведено

⁶ Предмет C-513/99, *Concordia Bus Finland nprotiv Helsinki* [2002] E.C.R. I-7213, став 55.

⁷ Види погоре фусноста бр. 6 – ставови од 30 до 34.

⁸ S. Arrowsmith, *Законот за јавни набавки и набавки во комуналниот сектор* (Sweet and Maxwell 2005) стр. 503.

⁹ Види погоре фусноста бр. 6, ставови од 66 до 68.

дека вториот критериум ќе се зема предвид само за количеството електрична енергија произведено од обновливи извори над 22.5 GWh годишно (значи над потребите на договорниот орган). Очигледно е дека преку вториот критериум австриската држава сакала да стимулира производство на електрична енергија од обновливи извори. ЕСП одлучи дека договорниот орган може да ги користи еколошките критериуми како критериуми за доделување за утврдување на економски најповолната понуда, единствено ако тие, меѓу другото, се поврзани со предметот на договорот. Во овој конкретен предмет, ЕСП сметаше дека тој критериум за доделување не се однесуваше на услугата што е предмет на договорот. Услугата што е предмет на договорот е испорака на количество електрична енергија од обновливи извори до договорниот орган. Наместо тоа, конкретниот критериум за доделување се однесува на количини електрична енергија што понудувачите им ги испорачале, или ќе им ги испорачаат на други клиенти, бидејќи се однесува единствено на количеството електрична енергија произведено од обновливи извори, што е над очекуваната годишна потрошувачка на договорниот орган.

За разлика од тоа, во предметот *Concordia Bus*¹⁰, ЕСП одлучи дека:

Став 65. “..... критериумите поврзани со емисијата на азот оксид и нивото на бучава кај автобусите, што се предмет на оваа постапка, мора да се сметаат за поврзани со предметот на договорот за вршење услуги на градски автобуски превоз...”

Овој предмет се однесуваше на повик за доставување понуди за организирање на мрежа на градски превоз во градот Хелсинки, кој го објави самиот град Хелсинки. За избор на економски најповолната понуда беа поставени три категории критериуми: вкупната цена на операцијата, квалитетот на автобуската флота и квалитетот и еколошкиот менаџмент на операторот. Во врска со квалитетот на автобуската флота, понудувачот можеше да добие максимум 10 дополнителни бодови врз основа на неколку критериуми. Овие бодови се даваа *меѓу другото*, за користење на автобуси со емисии на азот оксид под 4 g/kWh (+2.5 поена/по автобус) или под 2 g/kWh (+3.5 поена/по автобус) и со нивоа на надворешна бучава под 77 dB (+1 поен/по автобус).

iv. Критериуми за утврдување на способност наспроти критериуми за доделување на договорот за јавна набавка

Иако фазата на утврдување на способност и на доделување на договорот се одвоени и се водени според различни правила, има едно клучно прашање кое се однесува на тоа, дали некои критериуми за способност (на пример, техничка и професионална способност) исто така можат да се користат и како критериуми за доделување на договорот. Ова прашање е особено важно, особено во однос на консултантските услуги или поопшто за интелектуалните услуги, каде квалификациите и претходното искуство на персоналот што ќе се вработи за конкретниот договор, може да има влијание врз одржливоста на понудувачот во

¹⁰ Види погоре фуснота бр. 7, став 65.

извршување на конкретниот договор, но исто така може да влијае и врз квалитетот и цената на услугите што се вршат.

Во овој контекст, особено е релевантен предметот *GAT*¹¹, иако не дава прецизен одговор на поставеното прашање.

Во предметот *GAT*, ЕСП беше прашан дали Директивата 93/96 го спречува договорниот орган, во постапка за доделување на договор за јавна набавка, да го земе предвид бројот на референци во врска со производитите што понудувачите им ги понудиле на други клиенти не како критериум за утврдување на нивната способност за исполнување на договорот, туку како критериум за доделување на договорот.

ЕСП, пред сè, истакна дека прашањето во овој предмет се однесува на тоа дали договорниот орган, утврдувајќи ја економски најповолната понуда, требал да го земе предвид бројот на референци во врска со производот што понудувачите им го нуделе на други клиенти, без да го разгледаат фактот дали клиентите биле задоволни од купениот производ или не (види став 57 од таа пресуда).

ЕСП потоа одлучи дека „*едноставна референтна листа во која се содржани само имињата и бројот на претходни клиенти на добавувачот, без други детали во врска со испораките за тие клиенти*“ не може да се користи како критериум за доделување на договорот, бидејќи не дава никакви информации што помагаат да се идентификува економски најповолната понуда (види став 66 од таа пресуда).

Се смета дека со оваа пресуда, ЕСП подразбира дека ако во референците се даваат информации за квалитетот и тоа придонесува да се идентификува економски најповолната понуда, тогаш тие можат да се земат предвид како критериуми за доделување.¹² Во конкретниот случај, очигледно е дека едноставната референтна листа не дава доволно информации за квалитетот.

ЕСП исто така се има осврнато и на односот помеѓу квалитетивните критериуми за селекција и критериумите за доделување во еден доста неодамнешен предмет: Предметот *Lianakis*¹³. Овој предмет се однесува на повик за доставување понуди објавен од страна на еден Оштински совет во Грција, за спроведување проект во врска со катастар, урбанистичко планирање и спроведување на мерки за една област во рамките на Советот. Од фактите во овој предмет, се чини дека воопшто не е спроведена фаза на утврдување на способност и дека договорниот орган критериумите за способност ги сметал како критериуми за доделување на договорот (критериуми за избор), при што целосно ја измешал фазата на утврдување на способност со фазата на доделување. ЕСП истакна дека согласно претходното предметно право (Предметот 31/87 *Beentjes* [1988] E.C.R. 4635, ставови 15 и 16), јасно е дека проверката на способноста на понудувачите и

¹¹ Предмет C-315/01, *Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik (GAT) n.pomiv Österreichische Autobahnen und Schnellstrassen AG* (“*GAT*”) [2003] E.C.R. I-6351.

¹² Види погоре фуснота бр. 9, стр. 508.

¹³ Предмет C-532/06, *Lianakis AE and Others n.pomiv Alexandroupolis and Others*, се уште необјавен, но може да се најде на: www.curia.europa.eu.

доделувањето на договорот можат да се случат истовремено, но дека, сепак, двете постапки се посебни и дека се раководени од различни правила (види став 26 од предметот *Lianakis*)

v. Вреднување

Во член 53 (2) се наведува дека договорниот орган ќе наведе во известувањето за договорот или во договорните документи, или во случај на конкурентен дијалог во документот за опис, релативното вреднување што го става на секој од критериумите избрани за утврдување на економски најповолната понуда. Преку системот на вреднување договорниот орган на потенцијалните понудувачи им става на знаење колкава важност ќе има секој од избраните критериуми.

Во член 53 (2) понатаму се вели дека вредноста што им се става на поединечните критериуми може да се изрази преку давање опсег со *соодветен* максимален распон. Распонот мора да биде соодветен, во таа смисла што не смее да биде толку широк за да резултира со прекршување на принципот на транспарентност и повеќе да не им служи како насока на потенцијалните понудувачи.¹⁴

Во член 53 (2) исто така стои дека, во случаи кога, според мислењето на договорниот орган, од докажани причини не е можно да се одмери, договорниот орган критериумите според кои ќе се одлучува ќе ги наведе по редослед од најважни кон помалку важни. Исто како што е случај со критериумите за вреднување, овие информации треба да се наведат во известувањето за договорот или во документите за договорот, а во случај на конкурентен дијалог, во документот за опис. Една од причините зошто не би можело да се изврши вреднување, е сложеноста на договорот (како што се наведува во Рециталот 46 од Директивата за јавниот сектор и во Рециталот 55 од Директивата за комунални дејности).

Во овој контекст, предметот *EVN*¹⁵ е од особена важност. Во овој предмет ЕСП го повторува принципот кој е формулиран во претходното предметно право¹⁶ и вели:

Став 57. „ критериумите за доделување, во тендерските документи или во известувањето за договорот, мора да се формулираат на таков начин, што на релативно добро информирани понудувачи, со нормално вложен напор, ќе им се овозможи да ги протолкуваат на ист начин“.

Сепак, ЕСП не дава упатства за тоа колку прецизно треба да се формулираат критериумите што биле избрани за утврдување на економски најповолната понуда. Во овој предмет, ЕСП ова прашање им го оставил на националните судови.

¹⁴ Види погоре фуснота бр. 9, стр. 526.

¹⁵ Види погоре фуснота бр. 6.

¹⁶ На пример, исто така види Предмет *C-19/00 SIAC Construction Ltd nponus County Council of the Country of Mayo* [2001] E.C.R. I-7725 став. 42.

Во овој контекст, предметот *Lianakis*¹⁷ исто така е од особена важност. Во овој предмет, критериумите за доделување биле објавени во известувањето за договорот, а факторите за вреднување и под-критериумите што ќе се применуваат беше утврден дури по доставувањето на понудите. ЕСП истакна дека во светлина на принципот на еднаков третман на економските оператори и последователната обврска за транспарентност, договорен орган не смее да применува правила за вреднување или под-критериуми за критериумите за доделување, наведени во тендерските документи или известувањето за договорот, ако претходно на понудувачите не им обрнал внимание за тие правила за вреднување и под-критериуми (види ставови 38 и 45 од таа пресуда).

Во предметот *Lianakis*, ЕСП исто така наведува дека неговите наоди не се во спротивност со толкувањето на ЕСП во предметот *ATI*¹⁸. Во предметот *ATI*, кој се однесува на јавен договор за превоз на патници, договорниот орган во доволно детали ги утврдил различните критериуми што ќе бидат земани предвид при утврдувањето на економски најповолната понуда и бодовите што ќе им се доделуваат на секој од тие критериуми. Дополнително, договорниот орган два од овие критериуми поделил во под-критериуми. Овие под-критериуми биле објавени во тендерските документи. Но, дури по истекот на рокот за доставување на понудите, но пред отворањето на понудите, 25-те бодови што биле на располагање за еден од тие критериуми, комисијата ги поделила на секој од под-критериумите наведени во документите за договорот. ЕСП сметаше дека е можно така да се постапи, но под услов да се исполнети три многу конкретни услови. Имено, дека со одлуката за доделување на бодовите на под-критериумите: не се менуваат критериумите за доделување на договорот што се утврдени во тендерските документи или во известувањето за договорот; во неа не се содржат елементи кои, доколку биле познати во времето кога се подготвувала понудата, би влијаеле на подготовката; не се донесени врз основа на факти за кои постои веројатност дека би можеле да доведат до дискриминација на некој од понудувачите. Сепак, ЕСП му оставил на националниот суд да оцени дали со таквата постапка комисијата го прекршила законодавството на Заедницата.

Во овој предмет, ЕСП повтори дека принципот на еднаков третман на понудувачите се наоѓа во сржта на директивите за јавни набавки и дека од пресудна важност е понудувачите да бидат во еднаква позиција, како во фазата на подготовка на понудите, така и во фазата на евалуација на тие понуди (види став 22 од таа пресуда).

(б) Директива за комунални дејности

Правилата и принципите што ги раководат критериумите за доделување согласно Директивата за комунални дејности, во основа се исти со оние кои се погоре разгледани и кои ги раководат критериумите за доделување согласно Директивата за јавниот сектор. Претходно спомнатото презедентно право на

¹⁷ Види погоре фусноста бр. 14.

¹⁸ Предмет C-331/04, *ATI EAC Srl e Viaggi di Maio Snc and Others npomue ACTV Venezia SpA and Others* [2005] E.C.R. I-10109.

ЕСП, исто така важи и за критериумите за доделување согласно Директивата за комунални дејности.

Во Директивата за комунални дејности, членот 55 е оној во кој се регулираат критериумите за доделување на договорот за јавна набавка. Овој член во основа е ист со соодветниот член 53 од Директивата за јавниот сектор.

Членот 55 (1) се однесува на критериумите за доделување што можат да се користат: т.е. најниска цена или економски најповолна понуда. Зависно од постапката што се применува, за сите договори за кои се бара известување за договор, договорниот орган мора во известувањето за договор или во повикот за доставување понуди да го наведе избраниот критериум за доделување (види Анекс III, информации што мора да ги содржи известувањето за договорот).

Во членот 55 (1), исто така се наведени и примери за критериуми поврзани со предметот на договорот што можат да се користат за утврдување на економски најповолната понуда од аспект на договорниот орган. Илустративниот список е ист како и оној од член 53(1), освен два дополнителни примери за критериуми што постојат само во Директивата за комунални дејности, т.е.

- обврски во врска со резервните делови
- сигурност на доставата.

Сепак, нема сомнение дека погоре спомнатите дополнителни примери за критериуми исто така се дозволени и во случај на постапки за набавка започнати согласно Директивата за јавниот сектор.

Членот 55(2) се однесува на објавување на критериумите за доделување и нивната релативна вредност. Во членот 55 (2) се утврдува дека мора да се наведе релативната вредност што се става на секој од критериумите што се избрани за утврдување на економски најповолната понуда, или редоследот на важност (кога не е можно да се изврши вреднување од причини што можат да се искажат), во известувањето што било користено како повик за конкурирање, во поканата за изразување интерес, кога повикот за конкурирање е објавен преку периодично индикативно известување, во повикот за доставување понуди или за преговори, или во спецификацијата.

3. Утврдување на критериумите за доделување – опертивна и практична перспектива

(а) Најниска цена или економски најповолна понуда (ЕНП): одлука кој критериум за доделување на договорот да се избере

Критериумите за доделување не можат да се развиваат изолирано или на апстрактен начин, туку мора да одговараат на конкретната природа и тип на проектот. Подготовката на спецификацијата и условите од проектот и изборот на критериумот за доделување што ќе се применува (т.е. најниска цена или ЕНП) исто така одат заедно. Добра практика е спецификацијата и условите од проектот да се подготвуваат со поглед на критериумот за доделување што ќе се

применува за избор на најдобрата понуда и обратно, критериумот за доделување што ќе се применува да се избира земајќи го предвид начинот на кој се дизајнирани спецификациите и условите од проектот.

Спецификациите и условите даваат опис на тоа што го бараат договорните органи и на тоа што потенцијалните понудувачи треба да го обезбедат. Општо земено, методите што можат да се користат за опишување на спецификациите и условите на проектот можат накусо да се прикажат на следниов начин:

- преку упатување на конкретни стандарди или преку детален опис на она што се набавува (така наречени влезни или детални спецификации). Со нив се дефинираат минимум техничките и физичките карактеристики на тоа што се бара (на пример: димензии, капацитет, излезна енергија, детали за дизајнот, оперативни услови, квалитет, трајност, безбедност на производот, итн),
- преку функционални услови или услови за успешност на работењето (таканаречени излезни спецификации или спецификации за успешност на работењето). Тие се усмерени кон тоа што треба да се постигне и не го опишуваат методот по кој треба да се постигне саканиот резултат. Со ова на потенцијалните понудувачи им се овозможува да најдат решение за дефинираните барања,
- двата погоре спомнати типа на спецификации можат да постојат истовремено во спецификацијата или во условите од некој проект.

Кога се користи најниска цена како критериум за доделување на договорот, при изборот на најдобрата понуда, цената е единствениот одлучувачки фактор на кој се потпира договорниот орган (единствената цена наведена во секоја од понудите). Вообичаено, најниска цена како критериум за доделување се препорачува единствено кога:

- се набавуваат едноставни и стандардизирани производи, или
- во набавки за кои се направени детални/влезни спецификации.

Кога се користи критериумот најниска цена, договорните органи мора да обрнат особено внимание на тоа како се поставени спецификациите. Спецификациите мора да содржат детален опис на сите минимум услови што се потребни за да се задоволат потребите и нивото на квалитет што ги бара договорниот орган. Откако тие услови ќе се опишат, на објективен, прецизен и недискриминачки начин, чистата споредба на цената е релативно едноставна и транспарентна работа. Најниската цена како критериум за доделување обично не е погодна за посложени набавки на стоки, работи и услуги или кога се дадени излезни спецификации.

Кога се користи економски најповолна понуда, договорните органи можат да земат предвид различни фактори при изборот на најдобрата понуда (секако, вклучувајќи ја и цената). Целта на критериумот економски најповолна понуда е да се утврди понудата во која се нуди најдобра вредност за парите. Под концептот „најдобра вредност за парите“ се подразбира оптимална комбинација помеѓу трошковните и не-трошковните критериуми. Тоа се квалитативни критериуми, кои кога ќе се гледаат како целина овозможуваат да се утврди

економски најповолната понуда за договорниот орган. Вообичаено, критериумот економски најповолна понуда се користи:

- за сложени и софистицирани набавки на стоки, работи и услуги, или
- за излезно поставени спецификации т.е спецификации базирани на успешност на работењето.

Особено се користи кога на договорниот орган му е важен квалитетот.

Подолу се дадени неколку примери од користењето на овие два типа критериуми за доделување во набавката на стоки работи или услуги. Сепак, треба да се истакне дека тоа се само примери и дека договорните органи се оние што се одговорни да донесат одлука заснована на информации за тоа кој критериум да се употреби во конкретната набавка.

- Набавка на стоки

За набавка на стоки и на канцелариски материјал, вообичаено е единствениот релевантен фактор на кој се заснова одлуката за доделување да биде цената. Така, обично, критериумот за доделување што притоа се користи е најниската цена.

За јавни договори во кои има значителни и специјализирани инсталации и(ли) одржување и(ли) обука на корисниците, вообичаено е наместо врз основа на најниската цена, доделувањето да биде врз основа на критериумот економски најповолна понуда. Всушност, за тој тип договори квалитетот на погоре спомнатите услуги е од особена важност.

- Набавка на работи

За работи според проект на договорниот орган, обично се користи најниска цена како единствен критериум за избор на најдобрата понуда. За работи според проект на понудувачот, пак, вообичаено се користи критериумот економски најповолна понуда.

- Набавка на услуги

Квалитетот обично е многу важен при набавката на консултантски услуги, или општо на интелектуални услуги. Искуството покажало дека при набавката на овој тип услуги, најдобри резултати во однос на најдобра вредност за потрошените пари, се постигнува кога наместо најниска цена, за доделување се користи критериумот економски најповолна понуда. Затоа, на договорните органи, кај ваквиот тип набавки обично им се препорачува за доделување да го користат критериумот економски најповолна понуда.

Но, има и случаи на јавни договори за услуги кај кои критериумот најниска цена може да се смета за најсоодветен. Примери за такви договори може да се услуги на одржување хигиена во згради, печатарски услуги, услуги на превоз, итн. Во овие случаи, договорните органи често се наоѓаат во положба и може да преферираат самите во детали да го специфицираат прецизниот опфат на

договорот и потоа најдобрата понуда да ја одберат врз основа на единствената цена наведена во секоја од понудите.

(б) Критериум за доделување ЕНП

1. Утврдување на критериумите и нивно релативно вреднување: главни принципи

Кога се користи критериумот економски најповолна понуда, договорните органи треба да ги имаат на ум следниве работи при изборот на елементите што ќе ги применуваат и нивната релативно вреднување:

1. Елементите и вреднувањето мора да се бираат за секој предмет поединечно, зависно од природата, типот и приоритетите на проектот, како и од конкретниот контекст на набавката.
2. Елементите мора да се избираат така што ќе одговараат на техничките спецификации и услови од проектот. За сите технички спецификации и услови од проектот што е предмет на евалуација, мора да постојат соодветни елементи што ќе бидат поврзани со нив.
3. Вреднувањето што ќе се користи за секој елемент мора да се избере така што ќе ја отсликува релативната важност што за договорниот орган ја има секој од елементите.
4. Невклучувањето на релевантни елементи или вклучувањето на несоодветни елементи, или пак, вршење несоодветно вреднување, ќе предизвика проблеми во подоцнежниот тек на евалуацијата. Ова може да значи дека нема да се избере најдобрата понуда.

Во поглед на точката 2 погоре, треба да се истакне дека договорните органи можат да одлучат во тендерската документација да утврдат минимум задолжителни спецификации и услови кои мора да ги исполнат сите понудувачи. Потоа може да им се додадат бодови на понудувачите кои ги надминуваат минимум поставените спецификации и услови. Сепак, вообичаено е договорните органи да не се заинтересирани да ги бодуваат сите надминати минимум поставени спецификации и услови што се. Во таков случај, договорните органи вообичаено во тендерската документација треба да наведат:

- кои од поставените задолжителни минимални спецификации и услови ќе бидат оценувани врз основа на исполнува/не исполнува (на тие понуди што ќе ги надминат поставените минимални спецификации и услови нема да им се дадат дополнителни бодови).
- кои од поставените задолжителни минимални спецификации и услови, ако се исполнети ќе бидат бодувани (бодовите ќе го одразуваат степенот во кој понудата ги надминува задолжителните минимални спецификации и услови)

Покрај задолжителните минимални спецификации и услови, договорните органи можат да постават спецификации и услови за кои нема да постои минимален праг и кои исто така ќе се бодуваат. Во тој случај прифатлива е одредена доза на варирање на нивото на исполнување. Овие услови исто така треба да бидат поставени во тендерската документација.

Општо земено, елементите што договорните органи можат да ги земат предвид за да одлучат која понуда е економски најповолна, можат да се поделат во две широки категории:

1. Поврзани со трошоците

2. Неповрзани со трошоците

1. Елементи поврзани со трошоците

Елементите поврзани со трошоците се сите оние елементи кои овозможуваат да се утврди фактичката вкупна цена на стоките, работите или услугите што се предмет на набавка. Тие, на пример, можат да содржат:

- цена (т.е. „првичната набавка“ цената наведена во секоја од поединечните понуди),
- сите тековни трошоци и сите други трошоци поврзани со користењето/употребата на предметот на набавка и трошоците во рамките на животниот циклус (кои можат да содржат трошоци за резервни делови и потрошен материјал, трошоци за одржување, лиценцирање и сл).

2. Елементи неповрзани со трошоците

Елементите што не се поврзани со трошоците главно се однесуваат на клучните услови за успешност на работењето и придржување до спецификациите. Тие, на пример, можат да содржат: квалитет, технички карактеристики, функционални карактеристики, датум на испорака или период на завршување, еколошки карактеристики, естетски карактеристики, итн.

Вообичаено е за интелектуални услуги, особено за консултантски услуги, факторите што не се поврзани со трошоците да бидат поважни од трошоците што се поврзани со трошоците.

Секој од избраните елементи може да се подели во под-елементи, во кои се наведуваат специфичните фактори што договорниот орган ги зема предвид во рамките на одреден критериум.

Треба да се забележи дека договорните органи понекогаш ќе преферираат прво да ја дефинираат генералната поделба на тежината што ќе ја стават на елементите што се поврзани со трошоците и на оние што се неповрзани, а потоа релативната вредност да ја поделат на секој од елементите и под-елементите.

Во случај кога не е можно да се изврши вреднување, елементите треба да се рангираат по важност од најважен кон помалку важен.

2. Методологии за примена на избраните критериуми

Методологиите за примена на избраните критериуми и елементи (во случај на користење на критериумот економски најповолна понуда) се таканаречена „машинерија“ што ја користат договорните органи за утврдување на економски најповолната понуда.¹⁹

Меѓу методологиите што можат да се користат, на пример, можат да се најдат рангирањето, математичките методи засновани на претходно вреднување и сложени тестови на чувствителност. Во некои земји членки, се предвидува користење и на многу сложени научни методи, на пример: процес на аналитичка хиерархија (Analytic Hierarchy Process – АНП), метода Evamix и Техника за ред на преференција преку сличност со идеално решение (Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution –TOPSI).

3. Обелоденување на критериумите и методологиите

Кај постапки кои започнуваат со објавување на известување за набавка, првиот извор на информации за критериумите што ќе се применуваат е известувањето за договорот. Оваа информација од практични причини веројатно е ограничена само на наведување (набројување) на предвидените критериуми и нивното релативно вреднување. Деталните информации за критериумите што ќе се применуваат и методологијата за нивна примена вообичаено се дава во тендерската документација. Сепак, ова исто така зависи и од националното законодавство.

Договорните органи во тендерската документација можат да вклучат и табела која на пример ќе ги содржи:

- сите елементи што ќе се применуваат,
- релативната вредност што ќе му се дава на секој од елементите. Ако вреднувањето на елементите е изразено во проценти, мора да постои и систем на бодирање преку кој ќе се одмери степенот до кој секоја од понудите ги исполнува зададените спецификации и услови.
- сите под-елементи на кои е поделен секој од елементите. На секој од под-елементите мора да му се додели и релативна вредност во рамките на односниот елемент и тој да биде придружен со систем за бодување.

Упростен пример на табела за евалуација на елементите од понудите е даден подолу.

Табела за евалуација на елементите од понудата			
Проект:			
Елементи	Вреднување % (А)	Бодување (од 10) (В)	Вреднувано бодување (С) (АxВ/10=С)

¹⁹ Види погоре фусноста бр. 9, стр. 521.

Елемент 1	40		
Елемент 2	40		
Елемент 3	20		
ВКУПНО	100		100

Ваквите табели во текот на евалуација на понудите ќе ги користат и членовите на тимот за евалуација (во ова Упатство нив ги нарекуваме и *оценители*).

Заради транспарентност, образложението на системот за бодување кое содржи опис на начинот на кој ќе се оценува нивото на исполнување на условите поставени од договорниот орган, може да се обелодени и во тендерската документација

Подолу следи еден многу едноставен пример на образложение на системот за бодување:

Бодови = 1 – 10

1 до 3 = слабо

4 до 6 = генерално добар стандард

7 до 9 = висок стандард

10 = многу висок стандард

Во однос на елементот цена, се смета дека е праведно, секоја понудена цена да се бодува во пропорција со најниската понудена цена и согласно математичка формула наведена во тендерската документација. Математички формули исто така можат да се користат и за утврдување на бодовите и за кој било друг елемент.

Треба да се истакне дека, прецизното опишување на критериумите за доделување, и обелоденувањето на деталите од критериумите за доделување и на методологиите за нивна примена, ќе им помогнат на потенцијалните понудувачи да подготват посоодветни понуди. Исто така, со тоа целиот процес ќе биде потранспарентен и ќе им се овозможи на соодветните учесници (особено на понудувачите, на ревизорските установи и на другите органи) да го следат процесот заради идентификување на ситуации на подготовка и(ли) примена на критериуми и методологии на дискриминирачки начин.

4. Системот со два коверти

Системот со два коверти вообичаено се користи за консултантски услуги или генерално за интелектуални услуги: во еден коверт се наоѓа техничката понуда а во другиот финансиската понуда. Финансиската понуда се разгледува одвоено

од техничката, за да се задржи објективноста и за да се осигури евалуацијата на техничките и комерцијалните аспекти од понудите да не бидат под влијание на ценовните/финансиските аспекти.

Финансиската понуда се зема на разгледување дури откако ќе се утврдат оние понуди што по техничката евалуација ги достигнале минималните претходно поставени технички бодови.

Во некои земји членки системот со два коверти исто така се користи во сите случаи кога доделувањето е базирано на критериумот ЕНП, а не само за консултантски или интелектуални услуги.

Користењето на системот со два коверти треба да се предвиди и да се објасни во тендерската документација, согласно условите што постојат во националното законодавство.

Глава III – Евалуација на понудите – правила и практики во ЕУ

1. Вовед

Евалуацијата на понудите е фаза во процесот на евалуација и настан во процесот на набавка во текот на кој договорните органи ја утврдуваат најдобрата понуда што ги исполнува наведените барања врз основа на претходно поставени критериуми за доделување.

Евалуацијата на понудите мора да се изврши од страна на соодветно компетентен тим (за ова види подолу во Глава 3 (а)). Таа мора неоспорно да се базира на принципите на еднаков третман, недискриминација и транспарентност. Исто така, мора да се запази доверливоста на информациите што ги стекнале оние што биле вклучени во тој процес (за ова види подолу во Глава 3 (а)).

На евалуацијата на понудите не може да се гледа изолирано, туку таа мора да се испита во еден поширок контекст од процесот на евалуација (за ова види подолу во Глава 3 (а)).

2. Евалуација на понудите согласно Директивите на ЕК за јавни набавки

(а) Директива за јавниот сектор

Директивата за јавниот сектор им остава на зејите членки да ги регулираат организирањето на процесот на евалуација (евалуација) и организацијата и улогата на тимовите за евалуација. Директивата за јавниот сектор содржи само неколку општи референци за отворањето на понудите и неколку одредби за појаснувањата, доверливоста и за ненормално ниските понуди. Овие одредби накусо ќе ги разгледаме подолу.

1. Отворање на понудите

Во точката 13 од Анекс VII А (Информации што мора да се содржани во известувањата за јавните договори), се споменува дека кај отворената постапка, лицата што се овластени да присуствуваат на отворањето на понудите, како и датумот, времето и местото на отворањето мора да бидат наведени во известувањето за јавниот договор.

2. Појаснувања

Директивата за јавниот сектор изричито ја наведува можноста договорните органи да бараат појаснувања во врска со понудите и проектите во контекст на конкурентниот дијалог и конкурсот за избор на идејно решение (види член 29(7), Конкурентен дијалог и член 74(5), Одлуки на комисијата во врска со конкурсите за избор на идејно решение), како и во врска со потврдите и документите поврзани со фазата на утврдување на способност (види член 51).

3. Доверливост

Во член 6 од Директивата за јавниот сектор се воведува општа обврска за доверливост изразена со текстот дека, без да се прекршат одредбите од оваа директива и согласно националните закони на кои им подлежи договорниот орган, договорните органи нема да ги обелоденат информациите што ним им ги доставиле економските оператори и кои тие ги означиле како доверливи, особено техничките или комерцијалните тајни и доверливите аспекти од понудите. Иако оваа одредба не е јасно формулирана, едно од толкувањата е дека економските оператори имаат право да наведат кои информации ќе се третираат како доверливи.²⁰

Директивата за јавниот сектор исто така поставува општи принципи за пренос и чување на информации. Во неа особено се наведува дека преносот, размената и чувањето на информации мора да се врши на начин кој ќе осигури дека ќе се зачуваат интегритетот на податоците и доверливоста на понудите и барањата за учество, или, кога се работи за конкурс за дизајн, на сите доставени информации; и дека ќе се осигури дека договорниот орган ќе ја прегледа содржината на понудите и барањата за учество, или, кога се работи за конкурс за дизајн, на сите планови и проекти, дури по истекот на крајниот рок за доставување (види член 42(3), Правила што се применуваат на комуникациите и член 71, Начини на комуникација при конкурс за избор на идејно решение). Овие одредби за интегритет и доверливост очигледно имаат за цел да се запази конкурентноста во текот на фазата на доделување. Овие одредби главно се воведени во поглед на потребата да се регулираат електронските средства.

4. Невообичаено ниски понуди

Прашањето на невообичаено ниски понуди се разгледува во член 55 од Директива за јавниот сектор. Иако член 55 од Директива за јавниот сектор не дефинира што се подразбира под „невообичаено ниска понуда“, општо прифатено е дека „невообичаено ниска понуда“ се однесува на состојба кога цената понудена од страна на понудувачите се чини дека е неразумно ниска и предизвикува сомнеж дали понудувачот со понудената цена ќе биде во состојба да го спроведе договорот.

Во член 55(1) се утврдува дека договорниот орган не може да ја отфрли понудата што може да се смета за невообичаено ниска, без претходно на писмено да не истражи и да не ги разгледа сите составни елементи кои можеле да придонесат понудата да биде особено ниска.

Составните делови на понудата што може да придонесат за ниска понуда можат да вклучат (но не и да се ограничат на):

- економичност на методот на производство, на производниот процес или на услугата

²⁰ Види погоре фусноста бр. 9, стр. 435.

- иновативни технички решенија или исклучително поволни услови што му биле на располагање на понудувачот за извршување на работата, или за доставата на стоките или услугите
- оригиналност на предлогот
- усогласеност со одредбите за заштита при работењето и условите за работа што важат на местото каде се испорачува работата, стоките или услугите
- можност понудувачот да добил државна помош

Во врска со можноста понудувачите да добиле државна помош во член 55 (3) дополнително се вели дека во случај кога договорниот орган ќе утврди дека понудата е невообичаено ниска затоа што понудувачот добил државна помош, тоа може да биде и единствената основа врз која понудувачот по консултацијата може да биде одбиен, во случај понудувачот да не докаже дека помошта била доделена на законит начин.

Зборот „единствена“ означува дека тоа што на понудата влијаела незаконска државна помош може да послужи како доволна основа таа да се одбие (иако договорниот орган не е обврзан да го стори тоа). Во таков случај, ризикот од неизвршување на обврските не се разгледува. Се смета дека целта на оваа одредба е да им овозможи на договорните органи да одбиваат понуди што би победиле заради незаконски влијанија.²¹

Во случај договорниот орган да одбие понуда затоа што добила незаконска државна помош, за тоа треба да ја информира Комисијата.

Во предметот *Impresa Lombardini SpA*²², ЕСП ги разработил чекорите што договорниот орган треба да ги следи при испитување на понуда што се чини дека е невообичаено ниска. ЕСП навел дека договорниот орган има обврска прво, да ги идентификува сомнителните понуди, второ, да му постави прашања на понудувачот за деталите што смета дека се соодветни со што ќе им се овозможи на засегнатите понудувачи да ја докажат својата вистинитост, трето, да ја оценат валидноста на дадените објаснувања, четврто, да донесат одлука дали ќе ги прифатат или ќе ги одбијат тие понуди.

(б) Директива за комунални дејности

Директивата за комунални дејности, исто како и Директива за јавниот сектор, содржи само неколку општи одредби во врска со отворањето на понудите (види точка 11 од Анекс III – Информации што треба да ги содржат известувањата за договор) и неколку одредби за појаснувањата (види член 66(5), Одлуки на комисијата, за конкурси за избор на идејно решение), доверливост (види членови 13(2), 48(3) и 64(2)) и за невообичаено ниски понуди (види член 57). Содржината на тие одредби во суштина е иста како и содржината на соодветните членови од Директивата за јавниот сектор спомнати погоре во поднасловот (а) од делот 2.

²¹ Види погоре фуснота бр 9, стр. 538.

²² Споени предмети C-285/99 и C-286/99, *Impresa Lombardini SpA против ANAS* [2001] E.C.R. I-9233, став 55.

3. Евалуација на понудите – оперативна и практична перспектива

Освен погоре спомнатите општи одредби што ги содржат Директивата за јавниот сектор и Директивата за комунални дејности, во потполност е работа на националните органи да ги регулираат организацијата на процесот и тимовите за евалуација и да разработуваат практики, кои се разликуваат од една до друга земја членка. Затоа, во деловите подолу единствено се разгледува како тие прашања можат генерално да се регулираат и што се смета за добра практика.

(a) Тимови за евалуација

Евалуацијата на понудата треба да ја врши соодветно компетентен тим. Добра практика е составот на тимот за евалуација да се утврди уште во моментот на дефинирање на стратегијата за евалуација (види Глава I – Вовед). Тимот за евалуација вообичаено има мандат да издаде **препорака (односно предлог)** за доделување на договорот. Овластениот службеник од договорниот орган е тој што вообичаено ја донесува формалната одлука и ја сноси одговорноста за неа.

Зависно од типот и сложеноста на набавката, тие што ќе бидат вклучени во евалуацијата ќе треба да применуваат различни вештини кои можат да вклучат, но не и да се ограничат на:

- разбирање на поставените услови, заради споредба на добиените понуди со нив;
- познавање на пазарот, за да можат одговорите на понудувачите да се стават во контекст;
- раководни вештини за координирање на работата на поединците или на тимовите што ќе ги оценуваат понудите;
- вештини за набавка: познавање на постапките што треба да се следат и на очекуваните резултати;
- техничка експертиза;
- правна експертиза;
- финансиска експертиза;
- искуство со набавки од слична природа, обем и сложеност.

Се препорачува за членови на тимовите за евалуација да бидат назначувани лицата што се одговорни за подготовка на тендерските досиеа, вклучувајќи ги и техничките спецификации, упатствата до понудувачите, критериумите за квалитативна селекција, критериумите за доделување и општите и посебните услови од договорот.

Добра практика е, пред почетокот на евалуацијата, членовите на тимовите за евалуација да потпишат декларација за непристрасност и доверливост или некаква слична декларација:

- ❖ Важно е сите членови на тимот за евалуација да бидат вон секоја критика и затоа ниеден член не смее на ниеден начин да биде поврзан со некој од понудувачите што доставиле понуда. Ако некој член на тимот за евалуација има можен конфликт на интереси заради поврзаност со некој

од понудувачите, тој треба тоа да го пријави и веднаш да се повлече од тимот.

- ❖ Важно е секој од членовите на тимот за евалуација да ги чува како доверливи, сите информации со кои се стекнал во текот на процесот на евалуација (на пример, во врска со разгледувањето, појаснувањето, евалуацијата или бодувањето на понудите или во врска со поднесените понуди). Овие информации не треба да им се откриваат на други понудувачи или на други лица кои не се службено вклучени во процесот на евалуација се додека успешниот понудувач не е известен за доделувањето на договорот. Ова е за да се избегне фаворизирање на одредени понудувачи, да се зачува конкурентноста и да се одржи довербата на понудувачите во процесот, задржувајќи го со тоа нивниот интерес за учество во идни тендерски постапки. За да се одржи довербата во процесот на евалуација, се препорачува, додека трае процесот на евалуација, понудите да не ја напуштаат просторијата/зградата во која се одржуваат состаноците за евалуација. Добра практика е понудите да бидат заклучени на сигурно место кога не се користат.

Евалуацијата може да ја врши соодветен оддел во организационата структура на договорниот орган или посебно основана комисија за евалуација на понудите. Употребата на посебни комисии за отворање и евалуација на понудите е честа практика во новите земји членки. Во некои од овие земји членки, се бара договорните органи да основаат комисии за евалуација на понудите за значителни договори, како на пример оние што се регулирани со Директивите, додека пак евалуација и доделувањето на договорите со мала вредност (на пример под праговите на ЕК), им се остава на релевантните оддели од организационата структура на договорните органи. Покрај тоа, во некои од овие земји членки, комисиите за евалуација на понудите се формираат како ад-хок или како постојани комисии. Ако се постојани, договорниот орган, согласно потребите, треба да именува внатрешни или надворешни експерти кои се потребни заради праведна и компетентна техничка и комерцијална евалуација на понудите.

Кога се користи комисија за евалуација на понудите, во зависност од националните прописи, вообичаено се применуваат следниве главни принципи за составот и одговорностите на нејзините членови:

- Договорниот орган, секој член на комисијата за евалуација на понудите го именува лично. Членот за тоа мора да биде информиран доволно време однапред, за да може да биде на располагање во периодот кога ќе се подготвува и ќе се спроведува процесот на евалуација.
- Комисијата за евалуација на понудите ја сочинуваат претседавач без право на глас, секретар без право на глас и непарен број членови (вообичаено тоа се најмалку тројца за да се обезбеди постигнување на праведна и објективна евалуација). Покрај членовите со право на глас, договорниот орган, во зависност од големината и техничката сложеност на проектот, може исто така да именува и надворешни технички експерти со конкретна техничка експертиза.

- Претседавачот е одговорен да го координира процесот на евалуација и да обезбеди почитување на принципите на еднаков третман, недискриминација и транспарентност.
- Секретарот на комисијата е одговорен за вршење на сите административни задачи поврзани со процесот на евалуација, вклучувајќи и водење записници од сите состаноци на Комисијата за евалуација на понудите и чување релевантната евиденција и документација.
- Членовите со право на глас мора да ја поседуваат потребната техничка, комерцијална и административна експертиза што е потребна за да се даде мислење засновано на информации во врска со понудите и имаат еднакви гласачки права и сносат колективна одговорност за препораките што Комисијата за евалуација на понудите му ги дава на договорниот орган.
- Надворешните технички експерти вообичаено немаат право на глас. Тие вршат детална превалуација на техничките аспекти на понудите, која потоа им ја доставуваат на разгледување на членовите со право на глас.

(б) Процес на евалуација

Има неколку карактеристични фази во процесот на евалуација кои се разликуваат зависно од избраната тендерска постапка. Процесот вообичаено започнува со отворање на понудите и завршува со одлука за доделување. Добра практика е, секоја од фазите на процесот на евалуација да се документира на писмено.

Кај отворени и ограничени постапки, договорниот орган вообичаено започнува со евалуација на понудите веднаш по истекот на рокот за доставување на понудите. Добра практика е процесот на евалуација да заврши согласно претходно утврдениот план за набавка. Во секој случај, процесот треба да заврши што е можно побрзо и во рамките на периодот на валидност на понудите што е спомнат во тендерското досие. Се препорачува, пред отпочнување со работа, тимот за евалуација да направи јасен и систематичен план за работа, кој ќе ги содржи сите чекори што треба да се следат во рамките на временската рамка предвидена за завршување на процесот на евалуација.

1. Клучни општи принципи што го водат процесот на евалуација

При спроведувањето на процесот на евалуација мора да се почитуваат општите принципи на Европската Заедница за еднаков третман, недискриминација и транспарентност, кои исто така се однесуваат и на целиот процес на набавка. Исто така, во спроведувањето на процесот на евалуација, треба да се запази и условот на доверливост.

i. Еднаков третман

Сите понуди мора еднакво да се третираат. Сите понуди доставени во рамките на рокот ќе се оценуваат согласно условите и барањата во тендерското досие. Примената на овој принцип гарантира дека ќе се запази вистинската конкуренција.

Во предметот *Concordia Bus*²³, Главниот адвокат Мисчо, во став 149, формулацијата на принципот на еднаков третман ја препорачува на следниов начин, кој се среќава и во други предмети од предметното право на ЕСП:

Став.149. „*Од предметно право на разрешени предмети, произлегува дека принципот на еднаков третман бара споредливи ситуации да не се третираат на различен начин и различни ситуации да не се третираат на ист начин, освен во случај кога таквата различност на третманот може објективно да се оправда*“.

ii. Недискриминација

Избегнувањето да се врши каква било дискриминација врз основа на државјанство на понудувачите во текот на процесот на евалуација е императив.

iii. Транспарентност

Во текот на процесот на евалуација, мора да се води писмена евиденција (во форма на извештаи) за сите активности на тимот за евалуација, а сите донесени одлуки мора да се доволно документирани и оправдани. На тој начин, дискриминаторското однесување може да се спречи, а исто така и да се следи.

iv. Доверливост

Освен на состаноците за отворање на понудите, процесот на евалуација мора да се врши во тајност и да биде доверлив.

Во врска со барањето за доверливост, види ги погоре деловите 2(a) 3, и 3(a) од оваа глава.

2. Фази во процесот на евалуација

Во деловите што следат даден е општ опис на она што вообичаено се главните фази од процесот на евалуација. Уште еднаш, треба да се истакне дека деталното регулирање на фазите им се остава на националните законодавства.

i. Фаза на отворање на понудите

Земјите членки имаат различни правила и практики во врска со отворањето на понудите. Сепак, за да се спречат злоупотреби или неправилности во таа фаза, се препорачува на национално ниво да постојат соодветни процедури за отворање на понудите.

Општо говорејќи, целта на состанокот за отворање на понудите (како што кажува и самото име) е да се отворат понудите за да се започне со нивна евалуација. Во текот на состанокот за отворање на понудите, вообичаено се врши проверка дали понудите почитувале некои од формалностите што биле

²³ Види погоре фуснота бр. 7.

наведени во тендерското досие. Честа практика е, да се провери дали понудите биле поднесени во рамките на рокот, дали е испратен бараниот број примероци и дали е доставена тендерска гаранција (ако се барала). Ако не се користи систем со два коверти, вообичаено во моментот на отворање на понудите се чита и неоценетиот дел од сите понуди. Сепак, освен ако во националното законодавство не пишува поинаку, вообичаено се остава на дискреција на договорните органи да одлучат кои формални елементи од понудите ќе се проверуваат на состанокот за отворање на понудите.

Состанокот за отворање на понудите може да се спроведе во форма на *јавно отворање* и на *не-јавно отворање*. *Не-јавно отворање* на понудите на формален состанок е прифатливо, особено за *договори со ниска вредност*, што вообичаено се однесува на договори под вредносните прагови на ЕУ, или пак, согласно тоа што го пропишува договорниот орган или националното законодавство.

Сепак, се смета за добра практика да се врши јавно отворање на понудите, бидејќи со тоа се обезбедува поголема транспарентност. Во случај на јавно отворање на понудите, тие треба да се отворат јавно, во време и на место утврдени во известувањето и во тендерското досие.

Отворањето може да се изврши од страна на панел одговорен за отворање или пак од страна на комисијата за евалуација на понудите што била именувана да го спроведе процесот на евалуација. Во првиот случај, се препорачува отворањето на понудите да се изврши во присуство или од страна на најмалку двајца службеници од договорниот орган.

Се препорачува сите понуди да се отворат колку што е можно поскоро по истекот на датумот и времето за доставување на понудите.

Се препорачува примените понуди да се групираат на следниот начин:

- понуди добиени пред истекот на рокот
- модификации добиени пред истекот на рокот
- повлекувања примени пред истекот на рокот
- понуди, модификации и повлекувања добиени по истекот на рокот

Во секој случај, во случај на спор мора да се осигури дека од постапката на отворање постои независно подготвен извештај од состанокот за отворање на понудите (извештај или записник за отворањето на понудите), во кој вообичаено детално е објаснето што се случувало на состанокот за отворање. Извештај за отворање на понудите мора да се направи за сите понуди, без разлика на вредноста на набавката.

Во принцип, се препорачува во текот на состанокот да не се отфрла ни една понуда, освен понудите што пристигнале подоцна од утвдениот датум и време за доставување. Сите отфрлени задоцнети понуди, треба да бидат забележени во Извештајот за отворањето на понудите.

ii. Фаза на евалуација на способноста

Во оваа фаза се врши оценка на способноста на економските оператори (кандидатите или понудувачите) врз основа на однапред утврдени критериуми. Фазата на оценка на способноста на економските оператори може да се изврши во различно време, во зависност од видот на постапката (на пример, кај отворената постапка, фазата на оценка на способноста се спроведува заедно со фазата на евалуација на понудите а се евалуираат само понудите на оние понудувачи кои ги задоволуваат критериумите за утврдување на способност. Кај ограничената постапка, постапката со преговарање и конкурентниот дијалог, способноста се утврдува во одделна фаза која претходи на фазата на поднесување на понудите и само избраните кандидати за кои е утврдено дека ги исполнуваат критериумите за способност се покануваат да поднесат понуда.)

Како што веќе беше објаснето во воведот на ова Упатство во Глава I, анализирањето на системот за утврдување и евалуација на критериумите за квалитативна селекција е надвор од опфатот на ова Упатство (тие системи се покриени во посебно Упатство).

iii. Фаза на евалуација на понудите (Фаза на доделување)

- Проверка на усогласеноста на понудата со формалните и процедуралните услови

Пред да се продолжи со детална евалуација на понудите, тимот за евалуација вообичаено ја проверува усогласеноста на понудите со формалните и процедуралните услови поставени во тендерското досие. (Оваа проверка кај отворената постапка вообичаено се врши пред да се оцени способноста на понудувачите да го извршат договорот).

На пример, овие формалност и услови можат да содржат:

- дали понудата е потпишана и дали постојат соодветните полномошна;
- дали јазикот на кој е напишана понудата е соодветен;
- дали е почитуван рокот за доставување на понудата;
- дали е почитуван рокот за важност на понудата;
- дали е доставена банкарска гаранција за точен износ, за точно времетраење, со точен текст;
- постоење на согласност за конзорциум, во случај понудата да е доставена од конзорциум;
- дали се доставени сите потребни документи, итн.

Почитувањето на некои од овие формалности може да се провери во текот на состанокот на отворање на понудите (видете погоре во делот 2(a)1 во оваа Глава).

Ретко се случува понудата да е совршена. Кога се одлучува дали да се отфрли или да се прифати некоја понуда заради непочитување на формалностите, одлуката мора да биде цврсто заснована. Дискрецијата да се дозволат измени во понудата за таа да се усогласи со барањата, мора да се користи така што сите оние што доставиле неусогласени понуди ќе бидат третираны на ист начин. Сепак, прифаќањето или исправката на недостатоците на понудата не смеат да се

дозволат ако тоа придонесе тој понудувач да добие неправедна предност. Почитувањето на принципот на еднаков третман мора да биде гарантирано.

Мали пропусти или мали грешки вообичаено не можат да служат како основа за отфрлање. Сепак, кога во прашање е доведена валидноста на понудата, на пример кога понудата не е потпишана, тоа вообичаено води до отфлање. Исто така, банкарска гаранција за покус период или на помала сума од оние што биле наведени во тендерското досие, вообичаено не се прифаќаат.

За да нема неизвеснот, се препорачува во тендерската документација јасно да се наведе кои формални услови и процедурални формалности се задолжителни за договорниот орган. На пример, пожелно е во тендерското досие да има листа за проверка која ќе ги содржи сите формални услови и процедурални формалности што потенцијалните понудувачи мора да ги исполнат.

- Проверка на усогласеноста на понудите со спецификациите и другите материјални услови

По проверката дали кај понудите се почитувани формалните и процедуралните услови наведени во тендерското досие, тимот за евалуација вообичаено продолжува така што врши проверка дали понудите што ги исполнуваат формалностите исто така ги почитуваат и материјалните услови поставени во тендерското досие (на пример спецификациите и договорните услови).

Ретко се случува понудите целосно да ги почитуваат сите материјални услови од тендерското досие. Во нив често има грешки и недоследности. Општо кажано, вообичаено се дозволуваат исправки, доколку како резултат на тоа нема да дојде до злоупотреба или до неправедно поповолна положба на понудувачот што е во прашање и ако со тоа не се прави подобрување на понудата. На пример, ако цената е изразена во фунти наместо во евра како што било барано, се дозволува конверзија на цената од фунти во евра по девизниот курс на денот на крајниот рок за доставување на понудите, освен ако тоа изрично не е забрането во националното законодавство. Оваа измена фактички не значи подобрување на понудата. Сепак, како и кај исправките на формалностите, дискрецијата да се дозволат измени во понудата за таа да се усогласи со материјалните барања, мора да се користи така што сите оние што доставиле неусогласени понуди ќе бидат третираны на ист начин. Почитувањето на принципот на еднаков третман мора да биде гарантирано.

Помали грешки и недоследности не треба да служат како основа за исклучување. Од друга страна, значителни отстапувања од минимум спецификациите и од договорните барања се основа за отфрлање на понудите. Како општо правило, значителни отстапувања се оние, што ако би се прифатиле, не би ги исполниле целите заради кои е распишан тендерот или би попречиле да се изврши правична споредба со понудите што се во согласност со тендерското досие. Подолу се дадени примери од значителни отстапувања:

- спомнати прилагодувања на цените, кога се бараат понуди со фиксна цена;

- непочитување на спецификациите преку понуден различен дизајн од оној што се бара, или производ кој не е значително еднаков во клучните параметри на работење или во други услови;
- фазно отпочнување на договорот, испораката и инсталацијата, непочитување на побараните клучни датуми или на маркерите за напредок;
- давање на подизведувачи на значително поголем обем или начин од оној што е наведен во тендерското досие;
- одбивање да се прифатат важни одговорности и обврски наведени во тендерското досие, како што се, гаранциите за успешност на работењето и покриеност со осигурување;
- правење исклучоци од клучни одредби, како што се законски одредби, даноци и други давачки;
- доставување на делумни понуди, кога давање цени само за избрани ставки или само за делумни количини на одредена ставка, не се дозволени во тендерското досие;
- тие отстапки што во тендерското досие се истакнати како отстапки заради кои задолжително следи отфрлање на понудата.

За да се намали ризикот од добивање на понуди кои не ги почитуваат материјалните услови од тендерското досие, од пресудна важност е спецификациите и договорните документи да се напишани на јасен начин. Исто така, се препорачува, во тендерското досие јасно да биде наведено кои спецификации и договорни услови се задолжителни, а кои не се. За да се подобри исполнувањето на условите, договорните органи во тендерското досие можат да вклучат, на пример, табела за евалуација на исполнетоста на договорните услови и техничките спецификации.

- Евалуација на понудите врз основа на најниска цена или економски најповолна понуда (ЕНП)

Понудите што претходно не биле отфрлени потоа се оценуваат врз основа на претходно утврдените критериуми за доделување: т.е. „најниска цена“ или ЕНП.

Евалуација врз основа на најниска цена

Ако критериумот за доделување е најниска цена, споредбата на понудите што ги исполнуваат условите се врши единствено врз основа на понудените цени. Значи, договорот мора да му се додели на квалификуваниот понудувач во чија понуда (по завршување на какви било аритметички корекции и одземање на евентуални попусти) е понудена најниска цена (подолу е дадено објаснување во врска со аритметичките корекции и попустите). Понудувачите кои и по завршеното истражување се покажале како невообичаено ниски, мора да се отфрлат (подолу е дадено објаснување во врска со невообичаено ниските понуди).

Евалуација врз основа на ЕНП

Ако критериумот за доделување е ЕНП, понудите што претходно не биле отфрлени, сега ќе бидат бодувани врз основа на претходно утврдените критериуми за евалуација и нивната релативна вредност. Под ниедни околности и на ниеден начин критериумите за евалуација и нивната релативна вредност не смеат да се менуваат во текот на процесот на евалуација. Исто така, во текот на евалуацијата, наведените критериуми за евалуација не смеат да се изземат.

Од пресудна важност е оценителите да имаат доследен пристап при евалуацијата на понудите. Значи, при бодувањето мора да се употребуваат истоветни образложенија. Се препорачува, пред да започне евалуацијата, на оценителите да им бидат дадени сеопфатни инструкции за правилата кои важат за евалуација на понудите, а кои вообичаено се зададени во тендерската документација (види Глава 2, дел 3 (б)).

Оценителите, морат независно да го оценуваат секој поединечен критериум од понудата. Исто така, добра практика е, тие соодветно да ги оправдаат доделените бодови, со тоа што ќе ги спомнат недостатоците/слабостите и предностите/силните страни на секој од оценуваните елементи од понудата.

Оценителите вообичаено се среќаваат по потреба и кога треба да се разговара за некое прашање во врска со оценуваните понуди или кога треба да се согласат за некое барање за појаснувања од страна на понудувачите. Состанок вообичаено се одржува откако сите оценители ќе го завршат разгледувањето на понудите. На состанокот вообичаено се разгледуваат бодовите и коментарите дадени од секој од оценителите и се разгледуваат евентуалните значителни разлики за секоја од понудите. Во случај на значителни разлики кај бодовите дадени од некои оценители, треба да се договорат одредени механизми за разрешување на оние прашања кои, за кои на пример, се потребни дополнителни појаснувања од понудувачите или совет од експерти.

Ако во тендерското досие е вклучена табела со критериумите за евалуација на понудите (погледнете во Глава II, дел 3 (б) 3), бодувањето на секоја понуда треба да се врши со користење на таква табела, која секој оценител може соодветно да си ја прилагоди. Подолу е даден можен пример (треба да се истакне дека тоа е само пример и дека постојат многу други различни начини).

Примерот е се базира на претпоставката дека има тројца оценители (А, Б и В) и дека се евалуираат три понуди. Во втората колона од табелата подолу, дадени се бодовите што оценителот А ги дал за Понудата бр 1.

Табела со критериуми за евалуација на понудата што треба да ја користи секој поединечен оценувач			
Проект:		Понуда бр. 1	
Критериуми	Бодови (од можни 10)	Недостатоци/Слабости	Слабости/Силни страни

Критериум 1	9		
Критериум 2	7		
Критериум 3	8		
Име на оценителот (Оценител А):			
Датум:			
Потпис на оценувачот:			

Оценителот А потоа ќе ја пополни истата табела и за другите понуди што треба да се оценат. Оценителите Б и В исто така ќе ги пополнат своите табели за секоја од понудите.

Во однос на елементот цена, треба да се истакне дека, пред да се доделат бодови за тој елемент, оценителите треба да проверат да не е направена некоја аритметичка грешка (аритметичките грешки и попустите се разгледуваат подолу). Исто така, по спроведените истраги, понудите за кои е утврдено се невообичаено ниски, треба да се исклучат (објаснување за ненормално ниските понуди е дадено подолу).

Во конкретниот пример, крајниот резултат за секој од оценуваните критериуми претставува математички просек од збирот на крајните поединечни резултати дадени од страна на секој од оценителите. Откако се готови крајните резултати на секој од оценителите, тимот за евалуација може да користи табела за која е даден пример подолу. Во неа тимот може да ги собере резултатите што ги дал секој од оценителите за секој од критериумите за евалуација и соодветните вкупни резултати и просечни резултати. Примерот за табела што е даден подолу е заснован на претпоставката дека има тројца оценители. Потоа, истата табела би се користела и за другите понуди што се предмет на евалуација.

Бодирање на понудата бр. 1					
Критериуми	Оценител А (бодови од можни 10)	Оценител Б (бодови од можни 10)	Оценител В (бодови од можни 10)	Вкупен резултат	Просечен резултат/краен резултат
Критериум 1	9	9	9	27	27/3=9
Критериум 2	7	8	9	24	24/3=8

Критериум 3	8	9	7	24	24/3=8
Датум: Имиња на оценителите: Потписи на оценителите:					

Крајниот резултат за секој критериум потоа се пондерира со претходно утврдениот пондер за тој конкретен критериум. Вкупната крајна евалуација на секоја од понудите е збир од пондерираните резултати на секој поединечен критериум. Победник е понудувачот со највисока вкупна крајна евалуација. Добра практика е, да се користи матрица за збирна евалуација или табела со бодови за збирна евалуација (подолу е даден можен пример), во кои се сумираат бодовите од секој критериум и се добива понудата што победила. Се препорачува, матриците за збирна евалуација да се прават во Ексел за пресметките да бидат полесни.

Матрица/табела со бодови за збирна евалуација							
		Понуда бр. 1		Понуда бр. 2		Понуда бр. 3	
Критериуми	Пондер %	Бодови (од можни 10)**	Пондериран резултат*	Бодови (од можни 10)**	Пондериран резултат*	Бодови (од можни 10)**	Пондериран резултат*
Критериум 1	40	9	36	7	28	10	40
Критериум 2	25	8	20	8	20	9	22.5
Критериум 3	25	8	20	7	17.5	9	22.5
Вкуно	100		76		65.5		85
Рангирање			2		3		1
датум: Имиња на оценителите: Потписи на оценителите:							

*Пондерираниот резултат се пресметува преку следнава формула (бодови/10 x пондер)

** Просек од бодовите доделени од поединелните оценители

Во горниот пример, економски најповолна понуда е понудата бр 3, т.е. понудата со највисок вкупен резултат.

Сите користени табели за збирна евалуација треба да се пропратени со збирни белешки со коментари во кои детално се објаснуваат резултатите што ги доделиле оценителите за секој од поединечнит критериуми. Тие документи, заедно со сите табели со критериуми за евалуација на понудите што ги користел и пополнил секој од оценителите треба да бидат приложени кон Извештајот за оцекна на понудите (види подолу во буква х од овој дел).

Подолу, исто така е даден пример на збирна белешка со коментари за секоја од понудите (со недостатоци/слабости и предности/слаби страни од сите оценители).

Збирна белешка со коментари			
Проект:		Понуда бр.1	
Критериуми	Бодови (од можни 10)	Недостатоци/Слабости	Слабости/Силни страни
Критериум 1	9		
Критериум 2	8		
Критериум 3	8		
Датум:		Имиња на оценителите: Потписи на оценителите:	

Во практиката може да се случи две понуди да добијат исти крајни оценки. Ваквите ситуации треба да се разрешат согласно она што било утврдено во тендерското досие. Во таков случај, методите за избор на успешниот понудувач можат да бидат различни (на пример, поделба на договорот на два дела, доколку тоа е технички изводливо; за победник се смета понудата што прва пристигнала; со гласање; итн).

Исто така треба да се забележи дека иако договорот е доделен на економски најповолната понуда, потребни се цврсти докази за да се одбие поефтина понуда која ги исполнила сите задолжителни услови и барања. Цените на доделениот договор вообичаено се објавуваат, така што неуспешните понудувачи ќе дознаат дека ќе бидат платени повеќе пари. Така, тие ќе треба да бидат задоволни и да ги разберат причините зошто не биле успешни.

- Примери од евалуација на консултантски услуги – систем со два коверти

Подолу е даден пример за тоа како би можела да се изврши евалуација на консултантски услуги преку системот со два коверти. Пред се, техничките понуди се бодуваат од страна на секој од оценителите врз основа на претходно утврдени критериуми, а потоа се утврдува просечниот технички резултат за секоја од понудите. Потоа, се отфрлаат понудите што не го достигнале претходно утврдениот минимален просечен технички резултат. Само оние понуди што го достигнале претходно утврдениот минимален просечен технички резултат се бодуваат на следниов начин: на најдобриот технички предлог (т.е. оној со највисок минимален технички просечен резултат) му се доделува нов краен резултат од 100, а на другите им се доделува соодветно понизок резултат, на следниов начин:

$$\text{Краен тех. резултат на предлогот X} = \frac{\text{Почетен технички резултат на предлог X}}{\text{Почетен резултат на најдобриот технички предлог}} \times \text{целосен тех. резултат}$$

За да дадеме пример, да речеме дека 96 е просечниот технички резултат на најдобриот технички предлог, на кој му се дава краен технички резултат од 100, а просечниот технички резултат од предлогот X нека биде 80; тогаш

$$\text{Краен тех. резултат на предлогот X} = \frac{80}{96} \times 100 = 83.3$$

Ќе бидат отворени само оние понуди со просечен технички резултат што е еднаков или поголем од минималниот просечен технички резултат утврден во тендерската документација и само тие ќе бидат финансиски оценувани.

Во поглед на евалуацијата на елементот цена, вообичаена практика за консултантски услуги е на најповолниот финансиски предлог да му се даде краен резултат што ќе биде ист со оној што е користен за техничките предлози, а потоа да се пресметаат резултатите на другите финансиски предлози на следниот начин:

$$\text{Краен резултат на предлогот X} = \frac{\text{Цена на најповолниот предлог}}{\text{Цена на предлогот X}} \times \text{краен резултат}$$

На пример, цената на најповолната понуда нека буде 80.000 ЕУР, на која и е даден краен резултат од 100, а 100.000 ЕУР цената на предлогот X; тогаш

$$\text{Краен резултат на предлогот X} = \frac{80\,000}{100\,000} \times 100 = 80$$

Сега, резултатите од техничките и финансиските оценки, можат да се комбинираат така што ќе се пондерираат онака како што претходно било одлучено и како што било утврдено во поканата за доставување предлози. Ова се прави на тој начин што се множат техничкиот резултат со неговиот пондер и финансискиот резултат со неговиот пондер, а потоа двата производи се собираат и се добива комбинираниот резултат. Победник е предлогот што ќе добие највисок комбиниран резултат.

- Појаснувања

За да му помогне во разгледувањето, евалуацијата и споредувањето на понудите, тимот за евалуација, по сопствено наоѓање, може од понудувачите да побара појаснувања на нивните понуди. На понудувачите мора да им биде дадено *разумно* време за да можат да одговорат. Сите барања за појаснување и одговорите на нив мора да битат во писмена форма.

Преку барањата за појаснување, не смее да се бараат, нудат ниту да се дозволат значителни измени на понудите. Значи, со појаснувањата не може да се прават измени на основните карактеристики на понудата чиј ефект би бил модифицирање на важни аспекти од неа што би придонело да се поткопа конкурентноста и би значело дискриминирачки третман. Со појаснувањата единствено може да се бара појаснување на одредени аспекти од понудите, но не смее да се дозволи со нив понудувачите да ги подобрат понудите.

Исто така, не смее да се прифати никаква понудена измена на понудените цени, освен да се дозволи исправка на аритметички грешки откриени при евалуацијата на понудите.

Појаснување може да се побара во кој било момент од процесот на евалуација. Секако појаснување во врска со понудата поднесено од страна на понудувачот, а кое не е добиено како одговор на барање за појаснување поднесено од страна на тимот за евалуација, не смее да се земе предвид.

Се препорачува кореспонденцијата во врска со појаснувањето, остварена во текот на процесот на евалуација, детално да се сумира во Извештајот за евалуација на понудите, со јасна назнака дали добиените одговори се прифатени од страна на тимот за евалуација, а ако не се прифатени, тогаш да се наведе зошто. Остварената кореспонденција треба да се приложи како анекс кон Извештајот за евалуацијата на понудите.

Во врска со прашањето на појаснувањата, можете да прочитате и погоре во оваа Глава, во дел 2(а)2.

- Исправка на аритметички грешки.

Финансиските понуди треба да се проверат за да се осигури дека не содржат аритметички грешки или погрешни пресметки. Аритметичките грешки или погрешните пресметки кои можат да се исправат без да се му се нанесе штета на

понудувачот мора да се корегираат и на писмено да му се соопштат на засегнатиот понудувач. Или пак, на понудувачот мора да му се даде прилика по писмен пат да ја исправи грешката.

Методологијата за исправка на пресметковни грешки мора да биде опишана во тендерското досие. Исправките се сметаат за обврзувачки за понудувачот. Значи, ако понудувачот не ги прифати направените исправки, неговата понуда ќе биде дисквалификувана. Добра практика е исправките на аритметичките грешки и погрешните пресметки детално да се објаснат во Извештајот за евалуација на понудите.

- Попусти

Во тендерското досие може да се предвиди и можноста понудувачите да понудат попуст, а попустите што ги понудил понудувачот треба да бидат земени предвид. Секој попуст изразен во проценти мора да се примени на соодветната основа наведена во тендерското досие.

Во случај понудата е деллива во повеќе позиции, во тендерското досие мора да се предвиди можноста понудувачите да понудат попуст што е условен со тоа што на понудувачот ќе му се доделат повеќе позиции (така наречени вкрстени попусти). Вкрстените попусти треба да се користат исклучително во случај кога критериум за доделување е најниската цена. Во таков случај, евалуацијата на понудите може да е доста сложена. Оценувачкиот тим ќе ја избере оптималната комбинација од доделени позиции врз основа на вкупниот трошок на договорениот пакет. Пресметките треба да бидат претставени и дадени во прилог кон Извештајот за евалуација на понудите или пак да бидат дел од самиот Извештај за евалуација на понудите.

- Невообичаено ниски понуди

Ситуацијата во која понудата претставува значително пониска цена од другите е особено тешка. Особено ниска цена може да упатува на повеќе ситуации што претставуваат сериозен ризик за договорниот орган ако се прифати таквата понуда. Затоа од пресудна важност е оценувачкиот тим да се обиде да утврди зошто цената е толку ниска. На пример причина за ниска цена можат да бидат:

- погрешно разбрани услови: понудувачот не разбрал клучни области од условите и тоа имало влијание врз цената;
- погрешно разбрани ризици: понудувачот не ги разбрал целосните последици од ризиците што било побарано тие да ги прифатат;
- понудувачот понудил агресивни цени и со тоа можеби го намалил или можби дури и го исклучил профитот, за да ги зголеми своите шанси да добие работа;
- понудувачот планира, по потпишувањето на договорот, да го толкува во најтесна можна смисла за да го надомести она што можеби го загубил преку цената.

Ако тимот за евалуација се сомнева дека се работи за нешто од погоре наведеното, тогаш треба внимателно да разгледа какви ќе бидат последиците по проектот. Сепак, ако писмените анализи и објаснувања од страна на понудувачот покажат дека цената е веродостојна (т.е. не е заради ни една од горенаведените причини), понудата што е во прашање не може да се смета дека е невообичаено ниска.

Како што беше објаснето погоре во оваа Глава, во дел 2(a) 4, понуда што може да се смета за невообичаено ниска, не може да биде отфрлена без да се направи истрага и да се земат предвид сите релевантни составни елементи што можеле да придонесат понудата да биде особено ниска. Таквите елементи можат да бидат иновативно техничко решение или исклучително поволни услови што му се на располагање на понудувачот. На понудувачот треба да му се овозможи да објасни врз основа на што составил таква понуда.

Ако понудата се одбие затоа што и после истрагата тимот за евалуација установил дека е невообичаено ниска, тоа мора детално да се објасни во Извештајот за евалуација на понудите.

- Извештај за евалуација на понудите и Предлог за доделување на договорот

Тимот за евалуација е одговорен за изготвување на Извештај за евалуација на понудите, во кој вообичаено се сумираат активностите што ги спровел тимот во текот на процесот на евалуација, и во него вообичаено се дава детална анализа на тие активности и резултати. Во Извештајот вообичаено е вклучена и предлог до договорниот орган за доделување на договорот, освен ако ни една понуда не ги исполнила условите. Предлогот за доделување на договорот се однесува на квалификуваниот понудувач за чија понуда било утврдено дека ги исполнува условите од тендерското досие и понуда која била најдобра согласно користените критериуми за доделување (т.е. најниска цена или економски најповолна понуда).

Извештај за евалуација на понудите треба да се подготви за секоја постапка за доделување, без разлика од нејзината вредност. Како минимум, Извештајот за евалуација на понудите треба да ги содржи следиве информации:

- предмет и вредност на договорот;
- име на успешниот понудувач и причини зошто бил најуспешен;
- имињата на неуспешните понудувачи и причините за одбивање;
- причини за одбивање на понудите за кои било утврдено дека се ненормално ниски;
- детали за исправките на евентуалните аритметички грешки и погрешни пресметки;
- детали од пресметката кои прикажуваат како биле применети евентуалните попусти;
- ако е познато, делот од договорот што успешниот понудувач има намера да го даде на подизведувачи;

- имињата и функциите на сите оние што биле вклучени во евалуацијата на понудата и нивните потписи.

Како минимум, кон Извештајот за евалуација на понудите вообичаено треба да бидат приложени следниве документи:

- Извештај за отворање на понудите;
- Извештај за оценка на способноста, ако била спроведена;
- Записници од сите состаноци што ги одржал тимот за евалуација;
- Евентуално побарано појаснување на понудата и соодветните одговори;
- Генерално, сите документи подготвени од тимот за евалуација за време на нивната работа.

Она што е особено важно е во Извештајот за евалуација на понудите јасно да бидат документирани причините за одбивање на конкретните понуди. Така, во случај да бидат оспорени, тие ќе бидат поддржани со целосно документирани докази со кои ќе се докаже дека евалуацијата била спроведено прописно и објективно и дека биле почитувани принципите на еднаков третман, недискриминација и транспарентност.

iv. Одлука за доделување на договорот и известување на неуспешните понудувачи

Извештајот за евалуација на понудите претставува основа за донесување на одлуката за доделување. Одлуката за доделување вообичаено ја донесува овластениот службеник на договорниот орган согласно пропишаната процедура и домашното законодавство. Затоа, службеникот треба да биде во позиција да го разбира завршениот процес и зошто од него се бара да изврши конкретно доделување. На овластениот службеник му се потребни доволни и јасни информации за да може да ги поддржи претпоставките и препораките.

Откако договорниот орган ќе ја донесе одлуката за доделување, успешниот понудувач по писмен пат ќе биде известен за доделувањето.

Откако договорниот орган ќе ги информира неуспешните понудувачи за резултатите од процесот на евалуација, добра практика е да даде детални и јасни објаснувања на причините за одбивање. Тоа на неуспешните понудувачи ќе им овозможи да разберат каде згрешиле и зошто и ќе им помогне во иднина да можат да подготват подобри понуди. На тој начин договорниот орган се стекнува со углед за транспарентно и етичко однесување.

Треба да се забележи дека договорните органи треба да почекаат неколку дена, познати како **период на мирување** пред да го потпишат договорот. Поентата на периодот на мирување е да им се овозможи на неуспешните понудувачи да ја оспорат одлуката за доделување на договорот пред да се потпише договорот со можност таа одлука да биде поништена. Во голем број земји членки на ЕУ, оваа можност не постои по потпишувањето на договорот и тогаш правната заштита е ограничена на доделување отштета. Во овој контекст се смета дека целта на периодот на мирување е да се избегне секако брзање да се потпише договорот.

Во новата Директива 2007/66²⁴ за правна заштита се бара, за сите договори што се надвор од опфатот на правилата за јавни набавки над релевантниот праг, да постои период на задршка од најмалку 10 календарски дена од денот на кој се испратени известувањата за доделување на договорот, доколку известувањето е по факс или електронска пошта. Кога известувањето се врши со други средства за комуникација, мора да се овозможи подолг временски период од најмалку 15 календарски дена. Ако овој период на мирување не се почитувал, во Директивата се бара од националните судови во одредени услови да поништат потпишан договор, со тоа што договорот ќе го прогласат „вон сила“.

Периодот на задршка не е нов концепт. За прв пат беше воведен од страна на ЕСП во предметот *Alcatel*²⁵.

²⁴ Директива 2007/66/ЕС од 11 декември 2007 со која се изменуваат Директивите на Советот 89/665/ЕЕС и 92/13/ЕЕС во врска со подобрувањ на делотворноста на постапките за преиспитување во врска со доделувањето на јавните договори. O.J. L335, 20/12/07.

²⁵ 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.

Глава IV - Национални прописи и практики во Македонија

1. Вовед

Како што може да се заклучи од претходниот дел, евалуацијата на понудите е една од критичните фази во постапката за доделување на договор за јавна набавка, и како таква заслужува посебно внимание. Законските одредби со кои е пропишана евалуацијата на понудите, како и Методологијата за изразување на критериумите за доделување на договор за јавна набавка во бодови (Службен весник на РМ бр.41/2008), се усогласени со релевантните европски одредби, но и со добрите меѓународни практики. Од таа причина и овој прирачник е така структуриран примарно да даде опширен преглед на европското право и практика, како на процесот на евалуација, така и на начинот на утврдување на критериумите за доделување на договорот за јавна набавка. Овие два аспекта од постапката се случуваат во различно време, но се тесно поврзани.

Во овој дел се обработени принципите и начинот на утврдување на критериумите за доделување на договори за јавни набавки и процесот на јавно отворање и евалуација на понудите од македонска перспектива, односно како е тоа регулирано со актуелниот Закон за јавните набавки и донесените подзаконски акти. Тоа ќе отвори можност за споредба на нормативата и практиките во Република Македонија со тие на ЕУ кои се детално елаборирани во претходните делови.

2. Критериуми за доделување на договор за јавна набавка уредени со постоечката правна рамка во Република Македонија

Критериумите за доделување на договор за јавна набавка се користат за евалуација на понудите. Договорниот орган е должен во огласот за доделување на договор за јавна набавка да го наведе критериумот за доделување на договорот за јавна набавка кој, еднаш утврден, не смее да се менува за целото времетраење на постапката за доделување на договорот.

Согласно член 160 од Законот за јавните набавки, критериум за доделување на договор за јавна набавка може да биде:

- економски најповолна понуда или
- најниска цена.

Договорниот орган треба да избере еден од двата критериуми за доделување на договор за јавна набавка за конкретна постапка врз основа на кој ќе донесе одлука за избор на најповолна понуда. Најповолна понуда во зависност од критериумот што го одбрал договорниот орган ќе биде или онаа понуда која е економски најповолна или понудата со најниска цена. По исклучок, доколку договорот за јавна набавка се доделува со примена на постапката за конкурентен дијалог, критериумот за доделување на договорот е економски најповолна понуда.

Само прифатливите понуди кој што се претходно квалификувани согласно критериумите за утврдување на способноста се оценуваат, односно,

евалуираат во согласност со избраните критериуми за доделување на договор. Согласно член 3 став 1 точка 24 од законот, „Прифатлива понуда“, е понуда која е поднесена во утврдениот рок и за која е утврдено дека во потполност ги исполнува сите барања од тендерската документација и техничките спецификации и одговара на сите критериуми, условите и евентуалните барања за способноста на понудувачите.

Многу е важно да се направи дистинкција помеѓу критериумите за утврдување на способност и критериумите за доделување на договор за јавна набавка. Овие два вида на критериуми потребно е да се применуваат одделно и не треба да се комбинираат. Ако еден критериум се користи како критериум за утврдување на способноста на понудувачот истиот не треба во иста постапка за доделување на договор за јавна набавка да се користи повторно како критериум за доделување на договор и обратно, односно доколку е утврден еден критериум за доделување на договор за јавна набавка, истиот не смее да се употреби како критериум за утврдување на способност во конкретна постапка.

Доколку, како критериум за евалуација на способноста на понудувачот односно како техничката способност е утврдено истиот да располага со одреден број на возила како и склучени договори за соработка за овој вид на услуга каде што предмет на договор за јавна набавка е превоз, тоа не значи дека понудувачот стручно, квалитетно и навремено ќе го изврши предметот на договорот односно услугата – за превоз или исто така доколку понудувачот достави потврда на главни испораки на стоки чиј предмет на набавка се доделува тоа не значи дека самиот предмет на договорот за јавна набавка е квалитетен.

Но во пракса многу често критериумите за утврдување на способност се користат и како елементи на критериумот економски најповолна понуда иако двата вида на критериуми не треба да се мешаат. Битно е да се напомене дека со критериумите за утврдување на способноста се оценува капацитетот и квалификуваноста на економскиот оператор да го изврши договорот односно се оценува понудувачот, а не понудата. Додека, со критериумите за доделување на договор за јавна набавка се оценува понудата односно предметот на набавката.

Во отворена постапка, најнапред се утврдува способноста на понудувачите, а потоа се пристапува кон евалуација на понудите на способните понудувачи. Кај ограничената постапка / постапка со преговарање со објавување на јавен оглас / конкуренте дијалог, способноста / квалификуваноста на кандидатите се утврдува во текот на првата фаза (фаза на претквалификација). Само квалификуваните кандидати се повикуваат да учествуваат во втората фаза со поднесување на конкретни понуди, кои се оценуваат и споредуваат во согласност со критериумите за доделување на договор утврдени од договорниот орган.

а) Најниска цена

Кога договорниот орган како критериум за доделување на договорот за јавна набавка го одбере критериумот „најниска цена“, евалуацијата е едноставно и понудите кои ги исполниле минималните барања утврдени во техничката спецификација и тендерската документација се рангираат според понудените

цени. Понудата со најниска цена се избира како најповолна понуда. Овој критериум се користи, кога предметот на доделување на договорот за јавна набавка е прецизно дефиниран, односно, прецизно се утврдени техничките спецификации и другите задолжителни (елиминаторни) елементи во тендерската документација, со што конкуренцијата може да се изврши само врз основа на цената.

Доколку договорниот орган однапред не ги дефинира условите и барањата во техничките спецификации и тендерската документација (прифатлив квалитет, функционалност, рок на испорака и слично) ќе се доведе во ситуација да избере понуда со најниска цена за сметка на квалитетот на предметот на набавката.

б) Економски најповолна понуда

Кога во огласот за доделување на договор за јавна набавка и во тендерската документација како критериум е наведен „економски најповолната понуда“, договорниот орган треба да ги наведе елементите врз основа на кој ќе се оценува понудата.

Елементите на критериумот економски најповолна понуда, како и максималниот број на бодови за секој елемент одделно мора јасно да се дефинирани во огласот за доделување на договорот за јавна набавка. Критериумите за доделување на договорите за јавна набавка како и елементите од критериумот економски најповолна понуда не можат да се менуваат за целото времетраење на постапката за доделување на договорот.

Критериумот економски најповолна понуда треба да се изрази на начин кој ќе овозможи конкретно да се изразат сите составни делови на овој критериум заради евалуација на понудите во зависност од видот на предметот на договорот за јавна набавка и неговите технички карактеристики. Кај критериумот економски најповолната понуда цената треба да биде еден од елементите за евалуација.

Елементите на критериумот економски најповолна понуда, согласно член 161 став 2 од законот, можат да бидат цената, карактеристиките на квалитетот, техничките и функционалните карактеристики, еколошките карактеристики, оперативните трошоци, економичноста, постпродажните услуги и техничката поддршка, времето на испорака или извршување или други важни елементи за евалуација на понудите.

Договорниот орган, може да одбере и некои други елементи за евалуација на понудите, под услов тие да бидат објективни, соодветни за идентификување на економската предност и да бидат поврзани со предметот на набавката. Искуството покажува дека договорниот орган треба да бидат внимателни околу користењето на манипулативните елементи (начин на плаќање и рок на испорака), и пожелно е истите да ги дефинираат во тендерската документација како услов и за истите да не доделуваат бодови.

Покрај цената, како елементи на критериумот економски најповолна понуда вообичаено се користат и:

- квалитет

Договорниот орган во тендерската документација и техничките спецификации, задолжително ги утврдува карактеристиките на предметот на набавката, покрај другото (на пример големина, димензии, боја итн) и конкретни минимални барања во поглед на квалитетот.

Доколку договорниот орган одлучи на овој начин да го употреби критериумот квалитет, како критериум за евалуација, треба прецизно да наведе конкретно кој квалитет, истиот треба да биде што повеќе мерлив, како на пример: грамажа на канцелариската хартија по квадратен метар, или за училишен мебел дополнителна мерлива издржливост, ќе бидат важни за договорниот орган, и колку бодови се доделуваат на критериумот квалитет во конкретна постапка во споредба со цената на понудата и сите други критериуми за евалуација.

- технички карактеристики

Техничките карактеристики може да се користат како елемент, кога договорниот орган смета дека техничките карактеристики се важни за предметот на набавката. Дополнителните технички карактеристики можат да бидат исто така важни за одбирање на најповолната понуда.

Како пример може да се земе компјутерската опрема. Договорниот орган во овој случај составува листа на задолжителни барања и спецификации. Само понудата која ги задоволува конкретните задолжителни барања ќе се смета за прифатлива и само таа понуда ќе се оценува во согласност со овој критериум за доделување на договор – економски најповолна понуда – каде што техничката способност претставува еден од критериумите за евалуација. За елементот технички карактеристики се утврдува листа на барања со дополнителни карактеристики – оваа листа може да биде отворена, со што се овозможува понудувачите да ја дополнуваат таа листа – и најголем број еднакво оценети дополнителни карактеристики ќе добијат на пример 30% во однос на цената која учествува со 70% (во овој пример се користат само два критериуми за евалуација: цена и техничка способност)

Терминот технички карактеристики исто така, може да претставува и добар квалитет на добиените резултати (фотокопир апарати, печатачи), итн.

- функционални карактеристики

Функционалните карактеристики се многу важни, на пример кога предмет на набавка се работи. Договорниот орган ги дефинира минималните барања и спецификации со тоа што се повикува на стандардите и нормативата. Покрај овие минимални барања, функционалните карактеристики – јасно специфицирани – можат да бидат предмет на евалуација. Со оглед на тоа дека подобрите функционални карактеристики често вклучуваат и повисока цена,

соодветно учество се дава на тие критериуми во однос на останатите критериуми за евалуација кои се користат, а посебно во однос на цената.

- еколошки карактеристики

Под поимот еколошки карактеристики, се подразбира количината/вредноста на еколошките ефекти на производите и нивната употреба во текот на реализирањето на договорот, врз животната средина. Еколошки карактеристики можат да бидат на пример, поврзани со загадување на воздухот, потрошувачка на енергија, производство на материјалите, пакувањето на материјалите, средства за чистење, итн.

Договорниот орган може да ги дефинира барањата во однос на еколошките карактеристики како задолжителни технички спецификации, а покрај овие задолжителни барања можат да одберат еколошките карактеристики да бидат параметар за евалуација на понудувачите на ист начин како што е тоа претходно објаснето за техничките карактеристики, под услов еколошките карактеристики да се јасно дефинирани, односно да не се дискриминирачки во однос на другите понудувачи.

- оперативни трошоци

Оперативните трошоци се трошоци поврзани со работата и одржувањето на предметот на набавката (потрошувачка на гориво, потрошувачка на тонери (за печатар), сервис и поправка), работата, одржување и чистење на набавената опрема (на пример болничка опрема), греење, одржување и чистење на изградените згради, итн. Овие трошоци можат да се проценат и нивната вкупна вредност за некој реален временски рок може да се пресмета во одреден износ. Кога се користат оперативните трошоци како критериум за доделување на договор, потребно е понудувачите да ги опишат и наведат оперативните трошоци во својата понуда, со тоа што договорниот орган ќе употреби модел на пресметување заснован на претходните искуства на договорниот орган или совети од соодветни експерти од таа област, под услов за сите понуди да има еднаков третман.

- економичност

Економичноста претставува однос помеѓу дополнителните трошоци со новите технологии – во споредба со постоечката пракса кај договорниот орган – и дополнителните резултати од новиот пристап. Ако економичноста се користи како критериум за доделување на договор, односно евалуација, потребно е јасно да се наведе кои се целите што договорниот орган сака да ги постигне.

- постпродажни сервиси, техничка помош

Во случај кога постпродажните сервиси, техничката помош, обуката итн, се од голема важност за договорниот орган и се поврзани со предметот на набавката, тогаш може да се користат овие критериуми за евалуација, а споредбата ќе се однесува на вредноста и квалитетот на тие услуги кои ги нудат понудувачите.

- време на испорака и период на извршување

Ако времето на испорака на стоките или услугите, или периодот на извршување на работите или услугите се од битно значење за договорниот орган, во тој случај овој критериум за евалуација може да се користи. Договорниот орган ги утврдува минималните барања во однос на испораката/извршувањето, и овозможува на пример бројот на денови или недели за кои испораката или извршувањето може да се изведе, ќе претставува параметар за евалуација.

Резултатите од евалуацијата и споредбата на прифатливите понуди, води до рангирање на понудите. Најдобро рангираната понуда, или со други зборови најдобро оценетата понуда е и најуспешна понуда, што значи дека договорот ќе се додели на понудувачот кој понудил најповолна понуда.

3. Јавно отворање на понудите

Текот на јавното отворање на понудите во постапките за доделување на договорите за јавните набавки се определени во Законот за јавните набавки, како и во Правилникот за постапката на јавното отворање на понудите и образецот за водење на записник за отворањето на понудите (Службен Весник на РМ бр.154/2007 година).

Законските и подзаконските одредби примарно се засноваат на добрите меѓународни практики, бидејќи европските прописи не навлегуваат детално во правилата на јавно отворање на понудите. Од таа причина во различни земји членки на ЕУ постојат различни правила. Во некои земји воопшто не се предвидува јавно отворање на понудите, додека во други земји јавното отворање е предвидено само за големите договори за јавни набавки. Во Република Македонија е предвидено самата постапка на отворањето на понудите кај отворената постапка, втората фаза од ограничената постапка и кај фазата на поднесување на понудите од конкурентниот дијалог е јавна, освен во случај да има спроведување на електронска аукција. Причината поради која нема јавно отворање на понудите во случај на електронска аукција се должи на фактот што европските директиви предвидуваат обврска за анонимност на учесниците во електронската аукција со цел да се избегнат меѓусебни договарања во текот на самата аукција. Со евентуално јавно отворање на понудите, понудувачите би знаеле кои се нивните конкуренти во подоцнежната фаза и тоа би отворило простор за договарање на цените.

Во предвидениот рок за доставување на понуди, определен во самиот оглас за доделување на договор за јавна набавка, се прибираат сите понуди. Доставувањето на понудите се врши преку пошта, лична достава до архивата на договорниот орган како и преку електронскиот систем за јавни набавки доколку набавката се спроведува по електронски пат.

Јавното отворање на доставените понуди комисијата за јавни набавки го започнува на место и во време определено во тендерската документација како краен рок за поднесување на понудите. Во случај, денот определен како краен рок за поднесување на понудите е неработен, комисијата за јавни набавки

отворањето на понудите го одржува следниот работен ден во утврденото време и место.

Постапката на отворањето на понудите ја спроведува комисијата за јавни набавки при договорниот орган. Членовите на комисијата се определени во одлуката за јавната набавка и нивниот број не е утврден со законот, односно е оставено на договорниот орган да утврди колкав ќе биде бројот на членови во комисијата во зависност од обемноста и сложеноста на самата постапка.

Бидејќи постапката на отворање на понудите е јавна на истата може да присуствува секое заинтересирано лице. Меѓутоа, само овластените претставници на понудувачите можат да учествуваат во постапката на јавно отворање на понудите со давање на свои забелешки од јавното отворање на понудите кои се внесуваат во записникот од отворањето на понудите. Сите други заинтересирани лица кои присуствуваат на јавното отворање, а немаат овластување од претставниците на понудувачите, немаат право да даваат забелешки по однос на јавното отворање на понудите.

Претставниците на понудувачите пред почетокот на јавното отворање на понудите доставуваат писмено овластување од понудувачот, дека истите можат да учествуваат на јавното отворање на понудите. Потоа, комисијата ги евидентира истите со составување на евидентен лист за присуството, на кој секој овластен претставник го забележува своето име и презиме, назив на понудувачот и се потпишува. Непотпишувањето на евидентниот лист од страна на некој од овластените претставници на понудувачите, не ја прави неговата содржината неважечка.

Во евидентниот лист се пополнува името на договорниот орган, предмет на договорот, број на огласот, датум на отворањето на понудите, во табеларниот дел се пополнува со податоци за овластените претставници на понудувачите, како и за самиот понудувач. Евидентниот лист на крајот задолжително го потпишуваат членовите на комисијата за јавни набавки.

Пред почетокот на отворањето на понудите комисијата го утврдува бројот на пристигнатите понуди, ги проверува овластувањата на овластените претставници и ги утврдува измените, замените или повлекувањата на понудите, како и нивната навременост и пропишаната исправност на поднесувањето на понудите (дали понудата е доставена во затворен коверт како што се барало со тендерската документација, дали ковертот е соодветно одбележан и слично).

Комисијата пристапува кон читање на понудите, при што најпрво ги чита понудите од ковертите за измена и замена или повлекување на понудите и податоците, на тој начин што ќе ги прочита елементите на понудата утврдени во тендерската документација, односно, со читање на: бројот на огласот, името на понудувачот, цените на понудата, цените на алтернативните понуди (ако алтернативни понуди биле барани или дозволени), вклучувајќи какви било попусти; постоењето или непостоењето на гаранција на понудата за учество и други такви барања (детали) кои договорниот орган ги смета за соодветни, ќе бидат соопштени (прочитани) од договорниот орган на отворањето. Законот

предвидува неколку минимални елементи кои комисијата треба да ги прочита на јавното отворање, и тоа:

- повикувањето на бројот на огласот,
- името на понудувачот,
- цената на понудата и валутата во која е искажана понудата,
- евентуално дадениот попуст и
- понудената гаранција.

Договорниот орган има право во тендерската документација да предвиди и други елементи од понудите кои ќе се читаат на јавното отворање, при што соодветно треба да се дополни и записникот од отворањето на понудите.

При јавното отворање на понудите комисијата за јавни набавки не треба да отфрли ниту една пристигната понуда, освен оние кои се поднесени по крајниот рок за поднесување на понудите. Комисијата треба да има предвид дека јавното отворање на понудите се спроведува и во случај да е пристигната само една понуда. Доколку оваа понуда е прифатлива од аспект на тендерската документација, не постои пречка комисијата да продолжи со фазата на евалуација и постапката да заврши успешно.

По читањето на понудите, овластените претставници на понудувачите можат да дадат забелешки во врска со понудите или со постапката на јавно отворање на понудите. Комисијата ги внесува дадените забелешки на овластените претставници на понудувачите во записникот од отворањето на понудите.

4. Записник од јавно отворање

Комисијата за јавни набавки за постапката на јавното отворање на понудите води записник од јавното отворање во кој се внесуваат следниве податоци:

- за договорниот орган, (назив на договорниот орган)
- предмет на договорот за јавна набавка
- местото и времето на отворање на понудите,
- повикувањето на бројот на огласот,
- името и презимето на членовите на комисијата,
- бројот на примените понуди (вклучувајќи ги и понудите што се повлекуваат, заменуваат или изменуваат),
- бројот на задоцнети понуди,
- називот (името) на понудувачите,
- доставените гаранции за учество, ако се бараат,
- понудените цени и попустите,
- забелешките на понудувачите и
- други информации кои ги смета за потребни.

После составувањето и пополнувањето на записникот од јавното отворање на понудите сите членовите на комисијата истиот го потпишуваат. Копија од записникот за јавното отворање на понудите ќе биде доставена до сите понудувачи кои тоа ќе го побараат и чии понуди се отворени на јавното отворање на понудите во временски рок од пет дена од денот на приемот на

барањето за доставување на записникот. Примерокот од записникот ги вклучува и неговите прилози, односно табеларниот дел во кој се наведени елементите на понудите кои јавно се прочитале, како и евидентниот лист на овластените претставници на понудувачите.

5. Евалуација на понудите

Евалуацијата на понудите се врши по завршеното јавно отварање и читање на доставените понуди. Комисијата за јавни набавки пред да започне со евалуацијата на понудите ја проверува комплетноста и валидноста на документацијата за утврдување на способноста на понудувачот. Потоа, врз основа на критериумите за утврдување на способноста, како и доставената комплетна и валидна документација на понудувачите се утврдува способноста на понудувачите, и изработува извештајот за евалуација на способноста на понудувачите кој е составен дел на извештајот од спроведената постапка./треба да се земе во предвид и водичот за критериумите за утврдување на способноста за да бидат конзистенти.

Способноста на понудувачите се утврдува врз основа критериумите за утврдување на способност, односно врз основа на следниве критериуми за способност: лична состојба, способност за вршење на професионална дејност, економска и финансиска состојба, техничка или професионална способност, стандардите за системи за квалитет и стандардите за управување со животната средина.

Личната состојба и способноста за вршење на професионална дејност се задолжителни, додека останатите критериуми се опционални, односно, договорниот орган, во зависност од видот, количината, специфичноста на предметот на набавката останатите критериуми може да ги дефинира во тендерската документација и со тоа да ја провери способноста на понудувачите. Многу важно е да се нагласи дека договорниот орган при примената на опционалните критериуми за утврдување на способноста потребно е во тендерската документација да дефинира минимални вредносни прагови соодветно за секој критериум за утврдување на способноста. При утврдувањето на способноста на понудувачите, врз основа на утврдените минимални вредносни параметри секој дел од опционалните критериуми се оценува со “исполнува” или „неисполнува“, односно го задоволува определениот вредносен праг или не го задоволува.

При проверката на комплетноста и валидноста на документацијата за утврдување на способноста на понудувачот, комисијата, ако има потреба, може да побара понудувачите да ги појаснат или дополнат документите, доколку не станува збор за значителни отстапувања од бараната документација. Комисијата за јавни набавки при договорниот орган не смее да создава предност во корист на одредени економски оператори во случај да се побараат и користат бараните појаснувања или дополнувања.

Кога договорниот орган ќе побара од понудувачот да достави дополнителни појаснувања и дополнувања на документацијата за утврдување на способноста и

за спроведување на евалуацијата на понудите, понудувачот треба истите да ги достави во писмена форма во временски рок кој ќе го определи договорниот орган односно комисијата за јавни набавки на договорниот орган.

При доставата на дополнителните појаснувања и дополнувања, не смее да се прават никакви промени во понудата (особено не во поглед на цената и останатите финансиски услови). Комисијата може единствено да ги корегира математичките грешки кои понудувачот има обврска да ги прифати. Аритметичките грешки се корегираат според одредни правила кои произлегуваат од добрата меѓународна практика и кои треба да се наведат во тендерската документација. Во некои случаи е можно да постои грешка во збировите, односно несовпаѓање на единечните и вкупната цена. Во ваков случај секогаш превладуваат единечните цени и се корегира вкупната цена. Во други случаи може да се јави грешка помеѓу цените изразени во бројки и во букви. Тогаш преовладува износот напишан со букви.

Во одредени случаи комисијата за јавна набавка, може директно од понудувачот да бара превод на делот од понудата, а со цел за објаснување на понудата, кој е во врска со техничката документација за кој во тендерската документација дозволил истата да биде изработена на странски јазик и за истото да одреди примерен рок. Секоја неприфатлива понуда комисијата за јавни набавки нема да ја евалуира.

Во случај на спроведување на постапка за јавна набавка каде што предмет на набавка се консултантски услуги, понудата се состои од два дела техничка понуда и финансиска понуда. Техничкиот дел од понудата всушност го опфаќа квалитетот на понудата односно методологија на извршување на работните задачи на консултантските услуги, квалификациите и работното искуство на консултантите итн. Финансискиот дел на понудата, вообичаено се состои од цена (вредност) на понудата, односно, цена на консултантските услуги.

При ваков случај на спроведување на постапка за јавна набавка со предмет на набавка на консултантски услуги, комисијата за јавни набавки најпрвин ги евалуира техничките понуди. По завршување на евалуацијата на техничките понуди во согласност со условите од тендерската документација, комисијата за јавни набавки закажува јавно отворање на финансиските понуди на прифатливите понудувачи при што, сите понудувачи мораат да бидат известени за датумот, времето и местото на јавното отворање на финансиските понуди. Во ваков случај на јавно отворање на понудите, евалуацијата на понудите се извршува исклучиво само според критериумите за доделување на договор за јавна набавка кои се дефинирани во тендерската документација. На крај после спроведувањето на овие два дела на евалуација на понудите, техничкиот дел и финансискиот дел, се прави комбинација од двете и се прави севкупно евалуација и рангирање на понудите, односно, се прави севкупна евалуација на понудите и предлог избор за најповолна понуда.

6. Методологија за изразување на критериумите за доделување на договорот за јавна набавка во бодови

Договорниот орган е должен во тендерската документација да даде објаснување како ќе ги вреднува и применува елементите на критериумот економски најповолна понуда. Начинот на вреднување и применување на критериумот економски најповолна понуда е пропишан со Методологијата за изразување на критериумите за доделување на договорот за јавна набавка во бодови.

Во случај кога критериумот за доделување на договор е најниска цена, изборот е едноставен. Најуспешната понуда е онаа понуда која ги задоволува минималните барања на договорниот органи и по извршените корекции на аритметичките грешки (доколку ги имало) како и со сите попусти наведени на отворањето на понудите нуди најниска цена.

Кога како критериум за доделување на договор, се користи економски најповолна понуда, во тој случај сите прифатливи понуди се оценуваат во согласност со елементите на критериумот, кои договорниот орган ги утврдува во тендерската документација. Критериумот економски најповолна понуда треба да се изрази на начин кој ќе овозможи конкретно да се изразат сите елементи на овој критериум поради евалуација на понудите во зависност од видот на предметот на договорот за јавна набавка и неговите технички карактеристики.

Елементите на критериумот економски најповолна понуда се изразуваат со број на бодови во распон од 1 до 100 бодови кои редоследно се наведуваат според нивната важност. Вкупниот збир на бодови за кои се определил договорниот орган да ги употреби за идентификување на најповолната понуда треба да биде 100 бода. Секој елемент кој ќе се вреднува директно е поврзан со предметот на договор за јавна набавка. Елементот цена се пресметува во бодови и тоа пропорционално во однос на најниската понудена цена која се вреднува со најголем број на бодови. Пресметувањето на бодовите може да се врши според следната формула:

$$\text{Број на бодови} = \frac{\text{најниска цена (без ДДВ)} \cdot \text{максимален број бодови}}{\text{Цена (без ДДВ)}}$$

Новост е тоа што елементот цена може да се пресметува и со помош на други формули, доколку ги содржат елементите од формулата дадена погоре. За секој елемент на критериумот економски најповолна понуда, најповолната понуда добива максимален број на бодови (определени во тендерската документација и во огласот на постапката за доделување на договор за јавна набавка), додека бодовите за останатите понуди се пресметуваат пропорционално според најповолната понуда во согласност со горенаведената формула. На пример понудата за елементот на критериумот најповолна цена, која содржи најниска цена, ќе добие максимален број на бодови за елементот на критериумот цена, останатите понуди ќе добијат пропорционално помалку бодови.

Елементот карактеристики на квалитет се пресметува во бодови така што се собираат бодовите на поделемента на елементот карактеристики на квалитет кои договорниот орган ги утврдил во тендерската документација и кои треба да бидат објективни и споредливи. Поделемента на елементот карактеристики на квалитетот кај договорите чиј предмет е набавка на консултантски и интелектуални услуги можат да бидат: пристапот и методологијата за исполнување на проектните задачи, квалификациите и искуството на клучниот тим кој ќе биде вклучен во реализација на проектот и други важни поделемента кои договорниот орган ги предвидел во техничката понуда.

Кога како елементи за евалуација на понудите се користат технички и функционални карактеристики, еколошки карактеристики, оперативни трошоци, економичност, постпродажни услуги и техничка поддршка, време на испорака или извршување и други важни елементи за евалуација на понудите се пресметуваат во бодови така што понудата со која се нудат најголеми поволности за соодветниот елемент добива најголем број на бодови соодветно на понудените услови и карактеристики.

Две најбитни карактеристики кај овој начин на евалуација се: квантифицирање на критериумите со тоа што бодовите што се доделуваат на секоја понуда можат реално, објективно и еднакво да се оценат – на основа на еднаков третман и недискриминација и учество на секој од критериумите за евалуација во релевантен сооднос кој одговара на потребите и пресметките на договорниот орган.

После завршувањето на евалуацијата на понудите комисијата за јавни набавки пристапува кон рангирање на понудите и изготвување на предлог за избор на најповолна понуда и при тоа во случај некој член на комисијата да не се согласува со предлогот за избор на најповолна понуда, ги изнесува своите ставови и мислења во писмена форма, и истото ќе биде подготвено како писмена забелешка приложена кон извештајот од спроведената постапка.

7. Извештај од спроведената постапка

Кај постапката со барање за прибирање на понуди со објавување на оглас, отворената постапка, ограничената постапка, постапката со преговарање, постапката со конкурентен дијалог по завршувањето на евалуацијата на понудите, комисијата за јавни набавки изготвува писмен извештај од спроведената постапка. Во зависност од видот на постапката писмениот извештај од спроведената постапка може да содржи: име и адреса на договорниот орган, предмет и проценета вредност на договорот за јавна набавка или рамковната спогодба; име на избраните кандидати или понудувачи и образложение за нивниот избор; име на кандидатите или понудувачите чишто пријави за учество или понуди се отфрлени и причините што довеле до нивно отфрлање; причини за одбивање на понудите со невообичаено ниска цена и име на понудувачот или понудувачите чија понуда е избрана за најповолна и начинот и причините за извршениот избор.

Извештајот за евалуација на способноста на кандидатите кај ограничената постапка, конкурентниот дијалог и постапката со преговарање со претходно објавување на оглас е составен дел од извештајот за спроведената постапка. Образецот на извештајот од спроведената постапка е составен од извештајот од спроведената постапка и прилози на извештајот кои се употребуваат во зависност од видот на постапката за доделување на договор за јавна набавка и настанатата специфична ситуација, и тоа:

- Прилог А - отворена постапка,
- Прилог Б1 - извештај за евалуација на способноста на кандидатите во ограничена постапка,
- Прилог Б2 - втора фаза на ограничена постапка,
- Прилог В1 - извештај за евалуација на способноста на кандидатите во фазата на претквалификација на кандидати во постапка на конкурентен дијалог,
- Прилог В2 - фаза на дијалог со избраните кандидати по спроведената фаза на претквалификација во постапка на конкурентен дијалог,
- Прилог В3 - фаза на поднесување на понуди во постапка на конкурентен дијалог,
- Прилог Г1 - извештај за евалуација на способноста на кандидатите во постапката со преговарање со претходно објавување на оглас,
- Прилог Г2 - фаза на преговарање во постапката со преговарање со претходно објавување на оглас,
- Прилог Д - постапка со преговарање без претходно објавување на оглас,
- Прилог Ѓ - постапка со барање за прибирање на понуди со објавување на оглас,
- Прилог Е - извештај за текот на електронската аукција,
- Прилог Ж - дополнително побарани податоци, појаснувања и документи,
- Прилог З - понудени алтернативни понуди,
- Прилог S - невообичаено ниска цена,
- Прилог И - извештај на надворешните стручни лица ангажирани во работата на комисијата во врска со техничките, финансиските и другите работи при евалуација на понудите,
- Прилог Ј - забелешки од членовите на комисијата кои не се согласуваат со предлогот за избор на најповолна понуда, и
- Прилог К - образложение на комисијата за причините за спроведување на постапката со преговарање со и без претходно објавување на оглас и за начинот на нејзиното спроведување.

Во зависност од потребите на конкретна постапка за доделување на договор за јавна набавка договорниот орган може да ги примени следниве прилози кон извештајот од спроведената постапка(кој е задолжителен за сите постапки), и тоа:

- за отворена постапка прилог А, S, Е, И, Ј, З и Ж
- за ограничена постапка прилог Б1, Б2, S, Е, И, Ј, З и Ж
- за конкурентен дијалог В1, В2, В3, S, И, Ј, З и Ж

- за постапка со преговарање со претходно објавување на оглас прилог Г1, Г2, С, И, Ј, З и Ж
- за постапка со преговарање без претходно објавување на оглас прилог Д, И, Ј и К
- постапка со барање за прибирање на понуди со објавување на оглас прилог Ѓ, С, И, Ј, З и Ж.

Важно е да се нагласи дека при избор на најповолна понуда, одговорното лице на договорниот орган е должно да го прифати извештајот на комисијата во кој е содржан предлогот за избор на најповолна понуда, освен ако утврди дека предлогот е изготвен спротивно на одредбите на Законот за јавна набавка. Врз основа на овој извештај за спроведена постапка за јавна набавка и предлогот за избор на најповолна понуда одговорното лице кај договорниот орган донесува одлука за избор на најповолна понуда.