



# Поделба на договорите на делови

## СОДРЖИНА

- [Вовед](#)
- [Што вели Директивата за поделбата на договори на делови](#)
- [Разработен пример –прашања за разгледување](#)
- [Дали договорите да се поделат на делови и како тоа да се изведе](#)
- [Управување со деловите](#)
- [Поделба на делови и незаконски договарања](#)
- [Секторски дејности](#)
- [Дополнителни информации](#)

Одобрено за објавување од Карен Хил, раководител на програмата СИГМА

## Вовед

Една од главните одлуки при јавните набавки е да се определи дали работите, стоките или услугите што се предмет на набавка да бидат набавени со еден договор или со повеќе посебни договори или „делови“, кои може да се доделат и да бидат извршувани од различни економски оператори. Одлуката не е лесна, затоа што заштедите кои произлегуваат од економиите од обем може да промовираат користење еден договор за набавка, додека разновидноста што се добива кога има повеќе договори или делови може да ја подобри конкуренцијата и да ја зголеми ефикасноста.

Во анкетното истражување на ОЕЦД од 2015 година<sup>1</sup>, земјите што учествуваа наведоа неколку причини, од кои некои се меѓусебно поврзани, за донесувањето постапка за поделба на договорите на делови. Во тие причини се вбројуваат:

- промовирањето на малите и средни претпријатија (МСП) и на новите учесници на пазарот;
- промовирањето на учеството во јавни набавки;
- поттикнувањето конкуренција на пазарот;
- избегнувањето зависност од еден економски оператор;
- разводнување на ризикот.

Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор од 2014 година (Директивата)<sup>2</sup> ги обврзува договорните органи, во фазата на планирање, да *проценат* дали да го поделат договорот на делови или не. Оваа одредба е вклучена во Директивата како една од мерките за олеснување на учеството на МСП во јавните набавки. Директивата, исто така, вклучува правила со кои се наложува групирање на барањата, во голем број случаи, и предвидува дека договорите не смее вештачки да се делат со цел да се избегне примена на правилата за јавните набавки. Затоа важно е да се разгледаат и јасно да се наведат причините за одлуката за поделба на договорот на делови.

Одлуките за тоа дали договорот да се подели на делови и како тоа да се изведе мора да се носат на индивидуална основа. Не постои универзално решение затоа што одлуката за поделба на делови во голема мера зависи од специфичните карактеристики на конкретниот пазар и од предметот на договорот. Во специфичните пазарни карактеристики што може да имаат влијание врз одлуката спаѓаат бројот и видот на економски оператори на тој пазар, техничките и квалитативни аспекти, брзината на технолошките промени и ризикот од зависност од еден економски оператор. Грешките при одлучувањето дали договорот да се подели на делови и како тоа да се изведе може да имаат повеќе негативни последици. Тие последици може да вклучуваат недостиг на конкуренција, со слаба вредност или слаб квалитет на исходот од набавката; неможност да се охрабри учеството на МСП или на нови учесници на пазарот; па дури и колузивно однесување од страна на економските оператори.

Договорниот орган мора да биде добро запознаен со начинот на функционирање на конкретниот пазар пред да донесе одлука дали да го подели договорот на делови и како тоа да го изведе. За таа цел, мора да се изврши сеопфатна анализа на пазарот која би вклучувала прибирање податоци за пазарот и нивно анализирање. Резимето на СИГМА

<sup>1</sup> Анкетно истражување спроведено во рамки на работата на Работната група бр. 2 на ОЕЦД за конкуренција и регулатива, поднесен извештај DAF/COMP/WP2 (2015)1 на 19 јуни 2015 година. За детали за состаноците, расправите, документите и поднесоците, види на веб-страницата на ОЕЦД: <http://www.oecd.org/daf/competition/tenders-and-auctions.htm>

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

за јавните набавки 32, *Анализа на пазарот, прелиминарни пазарни консултации и претходно учество на кандидатите/понудувачите* вклучува информации за постапки за ефективна анализа на пазарот.

Договорниот орган, исто така, треба да го согледа потенцијалното практично влијание врз економските оператори и врз постапката за јавна набавка што може да го има одлуката за поделба на договорот на делови и начинот на кој тие делови се структурирани.

Во овој контекст, договорниот орган може да има придобивки од увидот во клучни делови од литературата за економска теорија. Во 2015 година, Работната група бр. 2 на ОЕЦД за конкуренција и регулатива подготви документ<sup>3</sup> во кој е извршена анализа на литературата и се истакнати следниве клучни точки во однос на поделбата на договорите на делови:

- Релевантноста на бројот на економски оператори на пазарот во однос на бројот на делови од договорот: Соодносот помеѓу бројот на економски оператори што се очекува да достават понуда и бројот на делови е важен елемент при одлучувањето како да се подели договорот.
- Улогата на новите учесници на пазарот: При поделбата на договорот на делови, можноста за нови учесници на пазарот е, исто така, релевантен фактор. Новите учесници на пазарот може да ја зголемат конкуренцијата за деловите и да ги ослабат условите за незаконски договарања.
- Релативната големина на деловите и ризикот од незаконски договарања: Вршењето поделба на делови со различна големина (хетерогеност) во рамки на истата постапка за јавна набавка може да игра улога во намалување на опсегот за договарања за поделба на пазарот помеѓу економските оператори.
- Балансирањето помеѓу потенцијалните придобивки од конкуренцијата и „загуби од аспект на ефикасноста“: Мора да се постигне баланс. Може да се јават потенцијални придобивки од поделбата на договорот на делови, како што се зголемено ниво на учество, позаинтересирана конкуренција, промовирање нови учесници на пазарот и намалување на зависноста од еден економски оператор. Овие предности треба да се споредат со потенцијалните недостатоци, како што се поголемите трошоци како резултат на загубата на економиите од обем, како на пример, намалување на администрацијата или на режиските трошоци.

Овие четири клучни точки ја истакнуваат важноста на спроведувањето детална анализа на пазарот за договорниот орган да може да го процени бројот на фактички и потенцијални економски оператори на пазарот. Исто така, неопходна е внимателна анализа на пазарот за да се обезбеди дека деловите се структурирани и претставени на таков начин што се привлечни за економските оператори и поттикнуваат конкуренција.

Економските аспекти на поделбата на договорите на делови се предмет на подетална анализа во Резимето на СИГМА за јавните набавки 2, *Економски прашања во областа на јавните набавки*.

<sup>3</sup> Работна група бр. 2 на ОЕЦД за конкуренција и регулатива, DAF/COMP/WP2 (2015)1, 19 јуни 2015 година.  
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2\(2015\)1&doclang=usage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2(2015)1&doclang=usage=en)

## Што вели Директивата за поделбата на договори на делови

Поделбата на договорите на делови е опфатена во член 46 и во Излагањата 78 и 79 од Директивата. Во продолжение се дадени клучните одредби од член 46.

**Слобода при одлучувањето дали договорот да биде поделен на делови, како и во однос на природата на деловите:** Во член 46 (1) се предвидува дека договорните органи имаат слобода да одлучуваат дали да го поделат договорот на делови или не. Сепак, доколку договорниот орган одлучи да не го подели договорот на делови, мора да ги наведе причините за таквата одлука (види долу „Подели или образложи“).

Постои важен исклучок од ова општо начело. На земјите-членки експлицитно им се дозволува да ја направат задолжителна поделбата на договорите на делови (види подолу).

Доколку договорниот орган одлучи да го подели договорот на делови, тој слободно одлучува за големината на деловите и за предметот на договорите.

**Задолжителна поделба на договорите на делови согласно националното законодавство:** Во член 46(4) е содржана незадолжителната одредба која им овозможува на земјите-членки да ја направат задолжителна поделбата на договорите на делови согласно услови определени во националното законодавство. На пример, германската Регулатива за јавни набавки на градежни работи<sup>4</sup> вклучува обврска за поделба на договорите на делови, со исклучоци во случај на економски или технички причини.

Националното законодавство кое наложува поделба на договорите на делови мора да го има предвид правото на ЕУ. Доколку некоја земја-членка ја направи задолжителна поделбата на договорите на делови, тогаш во огласот објавен во *Службениот весник на Европската унија (Сл. весник на ЕУ)* или во поканата за потврдување на интересот<sup>5</sup> мора да се наведе дали може да се поднесе понуда за еден, за неколку или за сите делови. Во случај кога тоа е соодветно, одредбите што се однесуваат на доделување комбинирани делови, исто така, се применуваат.

**Подели или образложи:** Во член 46(1) е утврдено дека доколку договорниот орган одлучи да не го подели договорот на делови, тогаш мора да ги наведе „главните причини“ за таквата одлука. Ова образложение мора да биде вметнато во документацијата за набавката или во поединечниот извештај, којшто договорните органи се обврзани да го изготвуваат согласно член 84. Оваа одредба најдобро може да се разбере кога се чита заедно со Излагањето 78, во кое договорните органи се охрабруваат да ги поделат договорите на делови со цел да се поттикне учеството на МСП. Во Излагањето 78 се дава илустрација за начинот на кој договорите може да се поделат на делови, односно поделба врз квантитативна основа, при што деловите се структурирани на таков начин што треба да бидат привлечни за МСП, или врз квалитативна основа, на тој начин што содржината на делот би одговарала на капацитетот и на вештините на МСП. Во Излагањето 78, исто така, дадени се некои примери за ситуации во кои не би било соодветно да се врши поделба на договорот на делови. Односно поделбата на договорот на делови може да:

<sup>4</sup> 2016 Vergabe - und Vertragsordnung für Bauleistungen – VOB/A Article 5(2) <https://dejure.org/gesetze/VOB-B>

<sup>5</sup> Покана за потврдување на интересот се користи во случај кога постапката за јавна набавка се објавува во Претходно индикативно известување како повик за поднесување понуди. За повеќе информации, види во Резимето на СИГМА за јавни набавки 6, *Објавување*.

- резултира со прекумерни технички тешкотии или трошоци;
- претставува ризик со кој се поткопува соодветното извршување на договорот како резултат на потребата од координирање на различните изведувачи на деловите.

**Транспарентност во однос на бројот на делови за кои еден економски оператор може да поднесе понуда:** Член 46(2) го обврзува договорниот орган, во огласот за доделување на договорот за јавна набавка, или во поканата за потврдување на интересот, да наведе дали понуда може да се поднесе за еден, за неколку или за сите делови.

**Ограничување на бројот на делови за кои еден економски оператор може да поднесе понуда:** Во член 46(2) се потврдува дека договорните органи може да го ограничат бројот на делови за кои еден економски оператор може да поднесе понуда. Ова ограничување е допуштено под услов максималниот број на делови за кои еден економски оператор може да поднесе понуда да биде наведен во огласот или во поканата за потврдување на интересот.

**Ограничување на бројот на делови што може да му се доделат на еден економски оператор:** Во член 46(2), исто така, се потврдува дека на договорниот орган му е дозволено да го ограничи бројот на делови што може да му се доделат на еден економски оператор. Доколку примената на критериумите за доделување на договорот би довела до ситуација на еден економски оператор да му се доделат повеќе делови од максимално дозволеениот број делови, договорниот орган во тој случај мора да примени „објективни и недискриминаторски критериуми или правила“ за да утврди кои делови треба да му се доделат на тој економски оператор. Максималниот број делови што може да му се доделат на еден економски оператор мора да биде наведен во договорната документација или во поканата за потврдување на интересот. Објективните, недискриминаторски критериуми или правила кои договорниот орган треба да ги примени за да определи кои делови да му бидат доделени на тој економски оператор мора да бидат утврдени во документацијата за набавката.

Во Излагањето 79 се појаснува дека одредбите со кои се дозволува договорните органи да го ограничат бројот на делови за кои еден економски оператор може да поднесе понуда, или кои може да му бидат доделени, имаат цел зачувување на конкуренцијата или обезбедување сигурност во снабдувањето.

**Комбинирани делови:** На земјите-членки им е ставена на располагање една незадолжителна одредба која се однесува на евалуацијата на комбинирани делови. Во случај кога на еден ист понудувач може да му се додели повеќе од еден дел, член 46(3) допушта земјите-членки да им овозможат на договорните органи да доделуваат договори комбинирајќи ги сите или неколку делови.

Комбинирањето делови е допуштено доколку договорниот орган навел во огласот или во поканата за потврдување на интересот 1) дека ја задржува можноста да го додели договорот/ите со комбинирање на сите или на неколку делови, и 2) кои делови или групи од деловите може да се комбинираат.

Во Излагањето 79 се појаснува дека намерата на горенаведената одредба е да се обезбеди дека договорните органи нема да бидат обврзани да доделуваат договори преку нивна поделба на делови доколку таквите договори би биле понеповолно решение во споредба со доделувањето на еден договор во кој би биле комбинирани неколку или сите делови.

## Разработен пример – прашања за разгледување

### Дали договорите да се поделат на делови и како тоа да се изведе

Во следниов дел од ова резиме даден е разработен пример кој го покажува практичното влијание на некои од клучните одредби наведени погоре и се истакнуваат некои други аспекти за договорните органи при одлучувањето дали договорите да се поделат на делови и како тоа да се изведе.

#### Сценарио

Централното домување (ЦД) е договорен орган кој обезбедува јавно домување во рамки на голем географски регион во една земја-членка на ЕУ. Тој е одговорен за обезбедување и одржување на 200.000 домови во регионот. ЦД планира да објави оглас за јавна набавка на најразлични услуги за одржување на станбените единици кои би вклучувале: генерални планирани поправки и одржување; итни поправки; и поспецијализирани услуги, како што се изведување електрична инсталација и нејзино одржување, инсталација и одржување на уреди на гас, замена и поправка на прозорци, поправки и одржување на кровови и декорирање. Предвиденото времетраење на договорот/ите е три години.

**Дали во националното законодавство постои обврска за поделба на договорот на делови?** Директивата не го обврзува договорниот орган да го подели договорот на делови. Како што е наведено погоре, на земјите-членки сепак им е допуштено „да го направат задолжително доделување на договорите во форма на посебни делови под услови коишто треба да се одредат во согласност со нивното национално право и имајќи го предвид правото на Унијата“ [член 46(4)]. Оттука, ЦД треба да увиди дали постои некоја релевантна одредба во националното законодавство што го обврзува да го подели договорот на делови.

**Дали да биде еден договор или договорот да биде поделен на делови?** Директивата му наложува на договорниот орган да *процени* дали да го подели договорот на делови или не. Во Директивата се наведува дека се охрабруваат договорните органи да го поделат договорот на делови за да се олесни учеството на МСП и да се подобри конкуренцијата.

Сепак, во некои случаи, поделбата на договорот на делови може да биде непрактична или несоодветна, на пример, во случај кога поделбата на договорот меѓу различни економски оператори би создала неприфатливи оперативни ризици. Доколку договорниот орган одлучи да не го подели договорот на делови, тогаш мора да ги наведе причините за таквата одлука. Тие причини мора да бидат наведени во документацијата за набавката или во поединечниот извештај за набавката изготвени во согласност со член 84.

ЦД ќе треба да спроведе темелна анализа на пазарот. Веројатно таа анализа би била доста сложена, затоа што ќе треба да се анализира пазарот од аспект на склучување еден договор, но, исто така, да се анализираат и други поспецијализирани пазари, како што се пазарите за услуги поврзани со електрична енергија и гас. Голем број прашања ќе треба да се анализираат и споредат. На пример, веројатно е дека бројот на економски оператори што би биле во можност да реализираат еден договор со таква големина ќе биде ограничен, и оттука конкуренцијата не би била толку изразена. Сепак, може да има економии од обем, и секојдневното управување и обезбедување на услугите може да биде полесно и поекономично од аспект на време и ресурси. Постапката за јавна набавка за еден договор би била веројатно поедноставна, затоа што ќе вклучува само еден договор, но тоа би создало зависност од еден економски оператор којшто би реализирал сложен договор. Во случај на набавка преку еден договор, постои голема веројатност тој да вклучува подизведување. Поделбата на договорот на делови може да ги скрати некои

од овие предности, но веројатно би резултирала со поголема конкуренција и учество на поширок спектар на економски оператори.

**Како треба да се подели договорот на делови?** Доколку ЦД одлучи да го подели договорот на делови, тогаш мора да размисли како ќе го изведе тоа. Договорот може да се подели на неколку различни начини, кои би можеле да се комбинираат, како на пример:

- Географска – поделба на договорот на четири подрегиони при што секој подрегион ќе ги опфаќа сите услуги што се потребни во тој подрегион.
- Според видот на услуга – поделба на договорот според видот на услуга, при што секоја услуга се обезбедува во рамки на целиот регион. Доколку има шест дела, услугите може да се поделат на следниов начин: Дел 1 - генерални планирани поправки, одржување и итни поправки; Дел 2 – изведување електрична инсталација и нејзино одржување; Дел 3 – инсталација и одржување уреди на гас; Дел 4 – замена и поправка на прозорци; Дел 5 – поправки и одржување кровови; Дел 6 – декорирање.
- Вредност – создавање на дел со „ниска вредност“ со користење рамковна спогодба со повеќе економски оператори за доделување договори со вредност под 20.000 евра, коишто, исто така, може да се поделат според видот на услуга.

#### Исклучок за „мали делови“

Директивата предвидува посебен исклучок за „мали делови“ со кој на договорниот орган му се дозволува да додели дел или делови од договорот директно на економскиот оператор без спроведување конкурентна постапка. Овој исклучок е утврден во член 5(10).

Директно доделување се допушта само во ограничени околности, во случај кога збирната вредност на сите делови го надминува релевантниот финансиски вредносен праг на ЕУ. Тоа се допушта во случај кога вредноста на секој од „помалите“ делови или на деловите кај кои се применува исклучокот е помала од 80.000 евра за договори за јавна набавка на стоки и услуги или помала од 1 милион евра за договори за јавна набавка на работи, и во случај кога вкупната вредност на делот или на деловите кај кои се применува исклучокот не надминува 20% од збирната вредност на сите други делови.

За повеќе информации, види во Прирачникот за обука за јавните набавки на СИГМА – Модул Г5.

<http://www.sigmaxweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

Големината и предметот на секој од деловите од набавката определуваат кои од потенцијалните економски оператори може да ги исполнат барањата и со тоа да учествуваат во постапката за јавна набавка. Во принцип, еден економски оператор би учествувал во постапка за јавна набавка доколку очекуваната добивка, во случај нему да му биде доделен договорот, е доволно голема во однос на трошоците за поднесување на понудата и другите опции што му стојат на располагање.

Влијанието врз економскиот оператор ќе се разликува во зависност од неговата позиција на пазарот. Доколку ЦД сака да промовира конкурентен пазар, мора да размисли како најдобро да го подели договорот на делови со цел да се зголеми очекуваната добивка за потенцијалните нови економски оператори, а притоа истовремено да се задржи стимулот што ќе ги охрабри постојните економски оператори да учествуваат. Исто така, мора да го увиди ефектот од потенцијално повисоките трошоци за економските оператори кои може ќе треба да подготват понуди за неколку делови, наместо една понуда за еден договор.

Помалите високоспецијализирани фирми се честопати поефикасни од поголемите фирми во реализацијата на барем некои делови од проектот. Тие ја зголемуваат конкуренцијата за деловите за кои поднесуваат понуда со што се намалува очекуваниот трошок. Постојењето на помали економски оператори може, исто така, да спречи стратегии за незаконски договарања помеѓу поголемите играчи на пазарот. Во однос на ова, погледнете ја кратката белешка за поделбата на делови и незаконските договарања на крајот од ова резиме.

Во овој случај, ЦД преку својата анализа на пазарот може да дознае дека неколку помали фирми се заинтересирани да обезбедуваат специјализирани услуги, како што се одржување на уредите на гас. Оваа информација насочува кон поделба на договорот на делови според видот на услуга.

ЦД може, исто така, да биде расположен да поддржи нови учесници на пазарот на кој има идентификувано само неколку економски оператори и ограничена конкуренција. На пример, тоа може да биде случај на пазарот за замена и поправка на прозорци. Повторно, оваа информација насочува кон поделба на договорот на делови според видот на услуга. Друга опција би била да се склучи рамковна спогодба со повеќе економски оператори со ниска вредност преку која би се овозможило нови учесници на пазарот да поднесат понуди за помали договори согласно нивните поограничени ресурси.

Договорните органи мора да гарантираат дека одлуките за поделба на договорот на делови нема да им даваат предност на домашните понудувачи, дека се недискриминаторски и дека обезбедуваат еднаков третман на сите учесници во постапката за јавна набавка.

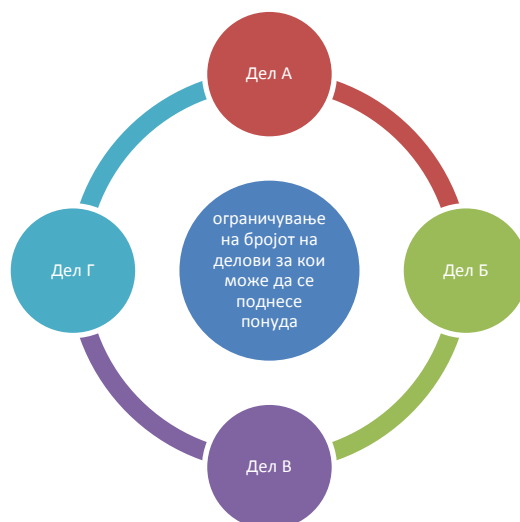
### Управување со деловите

Директивата дозволува договорните органи да управуваат со деловите од договорот на следниве начини:

- 1: Ограничување на бројот на делови за кои еден економски оператор може да поднесе понуда

Договорниот орган може да го ограничи бројот на делови за кои еден економски оператор може да поднесе понуда.

Доколку некој договорен орган планира да го користи овој пристап, тогаш мора да наведе, или во огласот објавен во *Сл. весник на ЕУ*, или во поканата за потврдување на интересот, дали економските оператори може да поднесат понуда за еден, за неколку или за сите делови.





**Разработен пример:** ЦД одлучува да го подели договорот за услуги за поправки во станбените единици и нивно одржување на четири регионални делови (Дел А, Б, В и Г), при што секој дел ги опфаќа сите услуги. На ЦД му е дозволено да го ограничи бројот на делови за кои економските оператори може да поднесат понуда. Договорниот орган сака да ја охрабри конкуренцијата и да избегне ситуација во која ќе треба да се потпира на еден економски оператор, и затоа одлучува да го ограничи бројот на делови за кои еден економски оператор може да поднесе понуда на вкупно два. ЦД е свесен дека како резултат на оваа одлука ризикува да добие мал број понуди, а за некои делови дури и да не добие понуди воопшто.

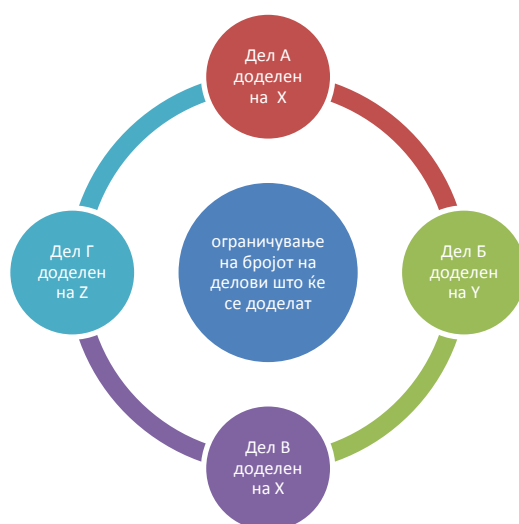
- 2: Ограничување на бројот на делови што може да му се доделат на еден економски оператор

Договорниот орган може да го ограничи бројот на делови што може да му се доделат на еден економски оператор.

Доколку договорниот орган планира да го користи овој пристап, тогаш во огласот објавен во *Сл. весник на ЕУ* мора да биде утврден максималниот број делови што може да му се доделат на еден економски оператор. Покрај тоа, во документацијата за набавката мора да бидат утврдени „објективни и недискриминаторски критериуми или правила“ за доделување на деловите.

Доколку примената на критериумите за доделување на договорот би довела до ситуација на еден економски оператор да му се доделат повеќе делови од максимално дозволеният број делови, договорниот орган во тој случај мора да ги примени „објективните и недискриминаторски критериуми или правила“ за доделување на тие делови.

„Објективните и недискриминаторски критериуми или правила“ во голема мера ќе зависат од конкретната набавка. Во принцип, критериумите или правилата веројатно би биле тесно поврзани со критериумите за евалуација и шемата за бодување кои се користат за определување на економски најповолната понуда за даден дел од набавката.



**Разработен пример:** Во ова сценарио, ЦД одлучува да го подели договорот за услуги за поправки во станбените единици и нивно одржување на четири регионални делови (Дел А, Б, В и Г), при што секој дел ги опфаќа сите услуги. На ЦД му е дозволено да го ограничи бројот на делови што може да му се доделат на еден економски оператори. Сака да избегне ситуација во која на еден економски оператор би му биле доделени сите четири договори, што би довело до преголема зависност од еден економски оператор.

Во документацијата за набавката ЦД наведува дека максималниот број делови што може да му се доделат на еден економски оператор е два. Со тоа се потврдува дека во случај некој економски оператор да биде прворангиран за повеќе од два дела, тогаш на тој економски оператор ќе му бидат доделени двата дела за кои добил најмногу бодови. За сите четири дела се користи доследна методологија на бодување, и таа се објавува однапред во документацијата за набавката. Двата други дела ќе бидат доделени на економскиот оператор којшто е второрангиран во секој од случаите.

- Економскиот оператор X беше прворангиран за Деловите А, Б, В и Г. Вкупниот број бодови на економскиот оператор X за секој од деловите е следниов: Дел А – 93, Дел Б – 89, Дел В – 95, Дел Г -90.
- Економскиот оператор Y бил второрангиран за Делот Б.
- Економскиот оператор Z бил второрангиран за Делот Г.
- ЦД ги применил објективните критериуми и Деловите А и В ги доделил на економскиот оператор X (двата дела за кои економскиот оператор X ги добил највисоките бодови), Делот Б на економскиот оператор Y и Делот Г на економскиот оператор Z.
- Разработениот пример погоре е само еден поедноставен можен пример за критериуми/правила што треба да се применуваат при одлучувањето дали и како да се доделат деловите на економските оператори. Според другите пристапи што му се на располагање на ЦД, тој може да побара од економските оператори да наведат два дела што претпочитаат да ги добијат во случај да ги добијат највисоките бодови кај повеќе од два дела, па дури и со произволно доделување (извлекување) на деловите. Кој пристап би бил најсоодветен, во голема мера ќе зависи од природата на набавката и од анализата на пазарот.
- Договорните органи треба да ги земат предвид различните потенцијални исходи и ефекти од користењето одреден пристап. Долу може да видите пример за влијанието врз цената што треба да се плати за секој дел, каде доделувањето делови на избраниот економски оператор е ограничено на два дела.

Цени понудени од секој од понудувачите за деловите А, Б, В и Г

Економски оператори	Делови			
	А	Б	В	Г
Х	93 000	89 000	95 000	90 000
У	95 000	92 000	96 000	93 000
З	94 000	93 000	97 000	92 000

Можни комбинации

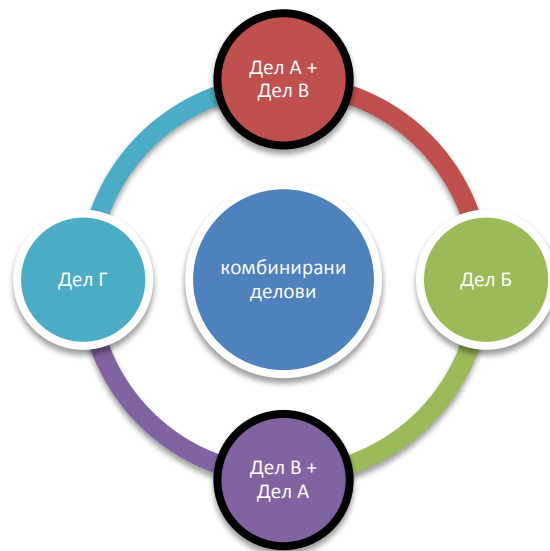
<p><b>Комбинација 1</b>  <b>Х:</b> А + Б, 93 000 + 89 000 = 182 000  <b>У:</b> В = 96 000  <b>З:</b> Г = 92 000  <b>Вкупен трошок за ДО = 370 000 евра</b></p>	<p><b>Комбинација 4</b>  <b>Х:</b> Б + В, 89 000 + 95 000 = 184 000  <b>З:</b> А = 94 000  <b>З:</b> Г = 92 000  <b>Вкупен трошок за ДО = 370 000 евра</b></p>
<p><b>Комбинација 2</b>  <b>Х:</b> А + В, 93 000 + 95 000 = 188 000  <b>У:</b> Б = 92 000  <b>З:</b> Г = 92 000  <b>Вкупен трошок за ДО = 372 000 евра</b></p>	<p><b>Комбинација 5</b>  <b>Х:</b> Б + Г, 89 000 + 90 000 = 179 000  <b>У:</b> В = 96 000  <b>З:</b> А = 94 000  <b>Вкупен трошок за ДО = 369 000 евра</b></p>
<p><b>Комбинација 3</b>  <b>Х:</b> А + Г, 93 000 + 90 000 = 183 000  <b>У:</b> Б = 92 000  <b>У:</b> В = 96 000  <b>Вкупен трошок за ДО = 371 000 евра</b></p>	<p><b>Комбинација 6</b>  <b>Х:</b> В + Г, 95 000 + 90 000 = 185 000  <b>У:</b> Б = 92 000  <b>З:</b> А = 94 000  <b>Вкупен трошок за ДО = 371 000 евра</b></p>

За договорниот орган, најповолна комбинација од аспект на трошоците е Комбинацијата 5, но цените за Дел А и В не се најниските понудени цени.

Договорните органи, исто така, треба внимателно да размислат за влијанието на избраниот пристап врз одговорите и однесувањето на економските оператори, вклучително можноста за незаконски договарања (види подолу).

- 3: Комбинирани делови

Земјите-членки имаат можност да му дозволат на договорниот орган да комбинира неколку или да ги комбинира сите делови. Доколку националното законодавство дозволува комбинирање делови и договорниот орган планира да го користи овој пристап, тогаш во огласот објавен во *Сл. весник на ЕУ* мора да биде наведено дека договорниот орган ја задржува можноста да ги комбинира деловите, како и тоа кои делови или групи од деловите може да се комбинираат.



**Работно сценарио:** Во ова сценарио, ЦД одлучува да го подели договорот за услуги за поправки во станбените единици и нивно одржување на четири регионални делови (Дел А, Б, В и Г), при што секој дел ги опфаќа сите услуги. На ЦД му е дозволено да ја задржи можноста за комбинирање на неколку или на сите делови. Смета дека локациите на деловите А и В би понудиле значителен потенцијал за економии од обем и ефикасност доколку овие делови се комбинирани. Во огласот се наведува дека ЦД ја задржува можноста да ги комбинира деловите и потврдува дека Делот А и Делот В може да бидат комбинирани.

ЦД ќе треба внимателно да размисли за тоа како ќе ги покани економските оператори да поднесат понуди и како ќе изврши евалуација на понудите за комбинираниот дел. Мора да ги објави критериумите за евалуација и да биде транспарентен во својот пристап. Процесот на структурирање на евалуацијата во овој контекст покренува тешки прашања. На пример, дали ЦД ќе бара сите економски оператори коишто сакаат да поднесат понуда за комбинираниот дел (Дел А плус Дел В) да достават и посебни понуди за Делот А и за Делот В, со цел ЦД да може да ги провери предностите што ги нуди комбинираниот дел наспроти посебните делови? Како ЦД ќе изврши евалуација на понудите за деловите А и В добиени од економските оператори кои не поднеле и комбинирана понуда? Како ЦД ќе одлучи дали комбинираната понуда е економски најповолна во споредба со посебните понуди за индивидуалните делови?

Најсоодветниот пристап во голема мера ќе зависи од природата на набавката и од анализата на пазарот. Договорните органи, исто така, треба внимателно да размислат за влијанието на избраниот пристап врз одговорите и однесувањето на економските оператори, вклучително можноста за практикување незаконски договарања.

## Поделба на делови и незаконски договарања

Оваа белешка претставува кратко резиме на прашањата за кои подетално се дискутира во Резимето на СИГМА за јавните набавки 2, *Економски прашања во областа на јавните набавки*.

Кога договорот се дели на делови, тоа потенцијално може да им ја олесни можноста на економските оператори да прават имплицитни или експлицитни тајни договори и да функционираат заедно како „картел“ со цел да се манипулира конкуренцијата и да се пумпаат цените.

За успешна тајна соработка помеѓу економските оператори коишто функционираат како картел неопходни се три главни елементи:

- договор меѓу членовите на картелот за цените/количините;
- ефективно следење на активностите во рамки на картелот од страна на членови на картелот;
- извршување, т.е. способност за казнување на неприродно однесување од страна на членовите на картелот.

Договорниот орган којшто врши поделба на договорот на делови може да преземе разни мерки за намалување на веројатноста од ефективни незаконски договарања, како што се мерките предложени во следниве четири клучни точки:

- Број на учесници: По правило, колку е поголем бројот на учесници, толку е помал ризикот од незаконски договарања, затоа што постигнување договор во рамки на картелот за начинот на „доделување“ на деловите оди многу потешко кога бројот на учесници е поголем. Затоа, договорните органи кои се загрижени за незаконските договарања треба да го изберат оптималниот број делови за да обезбедат што е можно повеќе учесници.
- Сразмерност: На сразмерните економски оператори (т.е. економски оператори со сличен капацитет/големина/ удел на пазарот) им е полесно да поделат сразмерни делови со слична економска вредност. Наспроти тоа, потешко им е да поделат несразмерни делови. За да се спречат незаконски договарања, договорниот орган треба да го подели договорот на таков начин што ќе постои одредена несразмерност меѓу економските оператори и меѓу деловите.
- Број на делови: Кога бројот на делови е поголем од бројот на учесници, распределбата на деловите преку незаконски договарања станува генерално потешка за картелот. Во случаи кога постапките за јавни набавки се повторуваат, во рамки на картелот може во секој случај да биде договорен принципот на ротирање или незаконско договарање кај повеќекратни набавки, со што се анулира предноста што ја нуди големиот број делови. Кај попредвидливите пазари, договорниот орган може да одлучи да го подели договорот на поголем број делови од бројот на очекувани понудувачи со цел да се намали можноста за незаконски договарања.
- Временска рамка на доделување: Исто така, важно е да се размисли дали деловите ќе се доделуваат истовремено или последователно. Последователното доделување со одреден временски интервал меѓу доделувањето на различните делови може да го олесни незаконското договарање, па затоа, генерално се претпочита истовремено доделување.

## Секторски дејности

Член 65 од Секторската директива<sup>6</sup> ја опфаќа поделбата на договорите на делови. Одредбите од Секторската директива се слични, но не и идентични, со одредбите од членот 46 од Директивата.

За разлика од Директивата, Секторската директива не вклучува никаква обврска за договорниот субјект да процени дали да го подели договорот на делови или не, или да ги наведе причините за својата одлука.

Како што е случај и во Директивата, така и согласно Секторската директива:

- Договорните субјекти може да го ограничат бројот на делови за кои еден економски оператор може да поднесе понуда или бројот на делови што може да му се доделат на еден економски оператор. Важат истите одредби наведени погоре во контекст на Директивата.
- Земјите-членки имаат можност да му дозволат на договорниот орган да комбинира неколку или да ги комбинира сите делови. Доколку националното законодавство дозволува комбинирање делови и договорниот субјект планира да го користи овој пристап, тогаш во огласот објавен во Сл. весник на ЕУ мора да биде наведено дека договорниот субјект ја задржува можноста да ги комбинира деловите, како и кои делови или групи од деловите може да се комбинираат.
- На земјите-членки, исто така, им е допуштено „да го направат задолжително доделување на договорите во форма на посебни делови под услови коишто треба да се одредат во согласност со нивното национално право и имајќи го предвид правото на Унијата“ [член 64(4), Директива за јавни набавки во секторски опфатените дејности].

---

<sup>6</sup> Директива 2014/25/ЕУ за набавки на субјекти кои работат во секторите за водоснабдување, енергетика, транспорт и поштенски услуги и за укинување на Директивата 2004/17/ЕЗ, 26 февруари 2014 година.

## Дополнителни информации

### Публикации

СИГМА (2015), *Прирачник за обука за јавните набавки* – Модули А4, Д4 и Д5, издание на ОЕЦД, Париз, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

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

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

### Резимеа за јавните набавки

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

СИГМА (2016), *Економски прашања во областа на јавните набавки*, Резиме 2, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Објавување*, Резиме 6, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Анализа на пазарот, прелиминарни пазарни консултации и претходно учество на кандидатите/понудувачите*, Резиме 32, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016) Резиме за јавните набавки 33, *Мали и средни претпријатија во јавните набавки*, издание на ОЕЦД, Париз