



Публічні закупівлі

Критерії визначення переможця державних закупівель

ЗМІСТ

- [Загальна інформація](#)
- [Застосування цінового критерію відбору](#)
- [Методи визначення найкращого співвідношення ціни та якості](#)
- [Загальна стратегія застосування критеріїв визначення переможця.:](#)
- [Додаткова інформація](#)

Публікується з дозволу Карен Гілл, керівника програми SIGMA.

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

[електронна адреса: sigmaweb@oecd.org](mailto:sigmaweb@oecd.org)

Телефон: +33 (0) 1 45 24 82 00

Факс: +33 (0) 1 45 24 13 05

www.sigmaweb.org

Відповідальним за публікацію цих рекомендацій є генеральний секретар ОЕСР. Погляди, виражені у цьому документі, у жодному разі не можуть вважатися такими, що відображають офіційну позицію Європейського Союзу, і не завжди відображають погляди ОЕСР та його країн-членів чи країн-бенефіціарів, що беруть участь у програмі SIGMA.

Цей документ і будь-які карти, включені до нього, не суперечать статусу або суверенітету будь-якої території, не порушують міжнародні кордони і не змінюють назви будь-яких територій, міст і районів.

Загальна інформація

Критерії визначення переможця складають основу обрання держзамовником найкращого кандидата для укладання контракту. Ці критерії повинні бути встановлені держзамовником заздалегідь і не повинні порушувати правила чесної конкуренції.

Згідно з Директивою про публічні закупівлі у державному секторі від 2004 року ¹, держзамовники мали право укласти контракти на державні замовлення на основі:

- найнижчої цінової пропозиції; або
- найвигіднішої пропозиції, основаної на економічних перевагах, тобто за критеріями, не пов'язаними з ціною, або є додатковими до цінової пропозиції.

Який варіант обрати залежить від самого держзамовника. Тільки в обмеженій кількості випадків, наприклад, коли співбесіда є частиною конкурсного відбору, за Директивою 2004 року вимагається застосування критерію, заснованого на економічних перевагах.

У Директиві про публічні закупівлі у державному секторі 2014 року (Директива) ² підхід було змінено, і особливо підкреслюється, що під час оцінювання кандидатів треба враховувати не тільки ціну, але й інші показники. Тобто за вимогами, встановленими у Директиві, переможцем має бути кандидат з найкращими економічними показниками. Незалежно від факторів, на які зважає держзамовник, контракт слід укласти з кандидатом, чия пропозиція з найбільш економічно вигідною. Застосування обрання за найкращою ціновою пропозицією дозволяється, але держави-члени можуть обмежувати його застосування.

Найбільш економічно вигідна пропозиція – це пропозиція, яка є найвигіднішою для держзамовника. Він визначається за ціновою пропозицією або рівнем затрат (застосування економічно-ефективного підходу, наприклад, калькуляція витрат за життєвий цикл) або найкращого співвідношення ціни та якості. В останньому випадку, співвідношення оцінюється як базовий критерій, пов'язаний з предметом публічних закупівель, враховуючи такі аспекти, як якість, охорона навколишнього середовища і соціальний аспект. Згідно з Директивою 2004 року, найкраще співвідношення ціни та якості є еквівалентом найбільш економічно вигідної пропозиції.

Таким чином, єдиним критерієм для визначення переможця конкурсу є економічна привабливість. Застосування цього критерію можливо із застосуванням трьох різних підходів:

- ціновий;
- ефективність затрат;
- найкраще співвідношення ціни та якості.

Незалежно від підходу, завжди треба враховувати економічні показники кандидатів.

Фактор ефективності затрат може бути визначений у вигляді фіксованої ціни або витрат, на основі яких проводиться відбір кандидатів, навіть при застосування критерію якості як основного.

Вибір між трьома вищезгаданими підходами залишається на розсуд держзамовника, крім випадків, коли проводиться співбесіда на конкурсній основі або розглядається інноваційне партнерство, де слід перш за все враховувати співвідношення ціни та якості.

¹ Директива 2004/18/ЄС про координацію процесу визначення переможця публічних закупівель на державне замовлення, постачання товарів і послуг від 31 березня 2004 року.

² Директива 2014/24 ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі у державному секторі і внесення змін до Директиви 2004/18 ЄС.

Держави-члени можуть вимагати від держзамовників не застосовувати виключно ціновий або затратний підхід під час визначення переможця, або можуть обмежувати його застосування певними категоріями держзамовників або контрактів.

Для закупівельної процедури, де вимагається повідомлення про умови контракту, держзамовник повинен вказати у повідомленні, який підхід буде засновано: ціновий, ефективність затрат чи співвідношення ціни та якості. Якщо застосовується підхід на основі співвідношення ціни та якості, критерії відбору розкриваються у повідомленні про умови контракту або у закупівельній документації. У Директиві встановлюються загальні правила формулювання специфічних критеріїв, які можуть бути застосовані під час розгляду співвідношення ціни та якості, а також зобов'язання щодо розкриття критеріїв відбору кандидатів за принципом співвідношення ціни та якості. Основною метою законодавця Європейського Союзу (ЄС) є забезпечити проведення закупівельних процедур у державах-членах ЄС за повної відсутності дискримінації у визначенні переможця.

Коли встановлюються критерії визначення переможця, держзамовник діє з урахуванням принципів загального законодавства і Договору³, а саме:

- **Рівне ставлення і відсутність дискримінації** означає, що критерії визначення переможця повинні засновуватися на принципі відсутності дискримінації, забезпечувати неупереджене ставлення і чесну конкуренцію;
- **Прозорість** означає, що критерії визначення переможця повинні бути встановлені заздалегідь і належним чином розкриті для учасників конкурсу. Мета встановлення й офіційного розкриття критеріїв визначення переможця є забезпечення того, щоб:
 - учасники конкурсу могли належним чином підготувати свої тендерні пропозиції, які б відповідали пріоритетам держзамовника;
 - оцінювання учасників конкурсу проводиться держзамовником у прозорий і надійний спосіб, якомога об'єктивно;
 - процес можуть контролювати відповідні стейкхолдери, такі як аудиторські та інші державні органи або суб'єкти господарювання, задля запобігання дискримінаційному підходу і застосуванню несанкціонованих критеріїв відбору.

Застосування цінового критерію відбору

Коли держзамовник обирає критерій вибору найбільш економічно вигідної пропозиції на основі виключно ціни, переможцем буде кандидат, що запропонує найнижчу ціну. Ціна є єдиним фактором, який враховується під час вибору найкращої пропозиції. Отримані пропозиції оцінюються згідно з встановленими специфікаціями на основі принципу відсіювання. У цьому випадку не проводиться аналіз витрат і не враховується фактор якості.

Недоліки цінового критерію відбору: Ціновий критерій має переваги, тому що він забезпечує простий і швидкий процес проведення закупівельної процедури, але він має певні недоліки, включно з тим, що

³ Договір про функціонування Європейського Союзу - консолідована версія Договору про функціонування Європейського Союзу: *Офіційний журнал Європейського Союзу*, с 326, від 26 жовтня 2012 року. У цій аналітичній записці Договір про функціонування Європейського Союзу іменується «TFEU» або «Договір».

- держзамовник не може врахувати фактор якості. Хоча параметри якості, яким мають задовольняти кандидати, зазначені у специфікаціях, під час проведення конкурсу не оцінюється відповідність пропозицій таким вимогам.
- Держзамовник не може врахувати фактор нововведень та інноваційного підходу. Кандидати, які задовольняють встановленим специфікаціям, вважаються такими, що відповідають вимогам.
- Держзамовник не має змоги враховувати витрати за життєвий цикл, якщо йдеться про довгостроковий життєвий цикл. Під час застосування цінового підходу, можна врахувати тільки прямі затрати на закупівлю або первинну ціну закупівлі у межах встановлених специфікацій.

Методи визначення найкращого співвідношення ціни та якості

Коли найбільш економічно вигідна пропозиція визначається за співвідношенням ціни та якості, держзамовник також може застосовувати інші критерії, зважаючи, крім ціни, на якість, час доставки й обслуговування після закупівлі. Кожному з критеріїв надається відносна вага за відносну значущість показника. Метою встановлення співвідношення ціни та якості є визначити кандидата, який пропонує найвищу цінність за кошти.

Ефективність затрат: Термін ефективність затрат означає оптимальне поєднання різних критеріїв, які ґрунтуються на ціні та інших факторах, що визначає здатність тендерної пропозиції задовольнити вимоги держзамовника. Втім, оптимальне поєднання цих критеріїв відрізняється для різних закупівельних процедур і залежить від результатів, які хоче отримати держзамовник під час проведення закупівельних процедур.

Поняття ефективності затрат передбачає, що товари, роботи і послуги не є однорідними і відрізняються за якістю, терміном використання, міцністю та іншими факторами. Для досягнення ефективності затрат, держзамовнику слід обирати кандидата з оптимальною комбінацією показників згідно з вимогами держзамовника. Тому витрати, термін використання і міцність різної продукції розглядаються разом з ціною. Може виявитися вигідніше заплатити за товар більше, якщо він дешевший в обслуговуванні, ніж обрати дешевший товар, який вимагає коштовного обслуговування.

Переваги співвідношення ціни та якості: Найкраще співвідношення ціни та якості, порівняно з ціновим критерієм, має ряд переваг, включно з таким:

- Це дозволяє держзамовникові врахувати фактор якості. Найкраще співвідношення ціни та якості зазвичай застосовується, коли якість має значення для держзамовника.
- Це дозволяє держзамовникові врахувати фактор інноваційного ставлення і рішень. Такий підхід особливо важливий для малого і середнього бізнесу, який часто розвивається за рахунок інновацій і наукових розробок.
- Якщо однією з вимог є тривалий термін використання, держзамовник може враховувати затрати впродовж життєвого циклу потрібного товару, а не тільки прямі затрати при закупівлі, згідно з встановленими специфікаціями.

Які критерії застосовуються для визначення найкращого співвідношення ціни та якості?

Держзамовник може враховувати різні критерії для визначення найкращого співвідношення ціни та якості.

У Директиві надається *приблизний список цих критеріїв, а саме:*

- якість, включно з технічними перевагами;
- естетичні і функціональні характеристики;

- доступність;
- дизайн, зручний для всіх користувачів;
- соціальні, екологічні та інноваційні характеристики;
- продаж і її умови;
- організація, кваліфікація і досвід персоналу, який виконує умови угоди, якщо якість персоналу може значним чином вплинути на рівень виконання умов контракту;
- обслуговування після продажу і технічна підтримка;
- умови постачання, наприклад, дата постачання, процес постачання і період виконання.

Оскільки цей список є приблизним, держзамовник може встановлювати критерії для застосування під час визначення найбільш економічно вигідної пропозиції з урахуванням специфічних обставин і з визначеними обмеженнями.

Критерії визначення переможця можна розділити на дві великі категорії: критерії, ґрунтовані на ефективності затрат, та критерії, не пов'язані з ефективністю затрат.

Критерії, пов'язані з ефективністю затрат: Ці критерії, які також називають економічними критеріями, дозволяють держзамовникові визначити фінансові витрати на придбання предмету закупівель, а також витрати, пов'язані з його використанням і обслуговуванням.

Витрати за життєвий цикл

Витрати за життєвий цикл товарів, робіт та послуг - це витрати впродовж всього терміну їх використання. У широкому сенсі, витрати за життєвий цикл включають всі витрати держзамовника, пов'язані з:

- придбанням
- експлуатацією
- кінцевим етапом (утилізація, наприклад).

Витрати за життєвий цикл можуть бути разовими або постійними. **Разові витрати - це витрати, які держзамовник несе одноразово під час придбання предмету закупівлі, вони включають первинну ціну, витрати на придбання і монтаж, первинне навчання й утилізацію.** Постійні витрати - це витрати, які здійснюються впродовж всього життєвого циклу предмету закупівлі. Вони залежать від терміну використання і зазвичай збільшуються з часом. Постійні витрати включають плату за обслуговування і ремонт, витратні матеріали, запасні частини і використання енергії.

Для отримання більш детальної інформації дивіться Аналітичну записку про публічні закупівлі програми SIGMA № 34, *Витрати за життєвий цикл*.

Критерії, не пов'язані з ефективністю затрат: Критерії, не пов'язані з ефективністю затрат, стосуються основних вимог до виконання умов контракту і дотримання специфікацій. Прикладом критеріїв, не пов'язаних з ефективністю затрат, можуть бути:

- **якість** - якісні характеристики предмету закупівель повинні відповідати вимогам держзамовника, наприклад, принтер повинен друкувати певну кількість сторінок на хвилину або мати певний термін використання;
- **технічні переваги** - чи відповідає предмет закупівель меті його використання і якою є його потужність;

- **естетичні і функціональні характеристики** - як виглядає предмет закупівель, який він на дотик, наскільки простий у використанні;
- **дата постачання** - гарантований повний час, необхідний на доставку і спроможність дотримуватися термінів постачання;
- **обслуговування після продажу** - необхідна технічна підтримка і доступність обслуговування для держзамовника після підписання угоди.

Поділ критеріїв на підкатегорії Держзамовник також може поділити критерії на підкатегорії для визначення співвідношення ціни та якості. Таким чином виділяються специфічні фактори, які враховуються держзамовником всередині певного критерію.

Чи існують обмеження для держзамовника у виборі критеріїв для визначення найкращого співвідношення ціни та якості. ?

У Директиві зазначається, що тендерна пропозиція повинна бути економічно вигідною «з точки зору держзамовника», при цьому держзамовник на власний розсуд обирає, які застосовувати критерії відбору. Однак певні обмеження все ж існують:

- Обрані критерії повинні бути пов'язані з предметом державних закупівель.
- Обрані критерії спрямовані на виявлення економічно вигідної пропозиції не можуть мати іншої мети.
- Обрані критерії повинні бути об'єктивними і давати можливість провести об'єктивні підрахунки.

Щоб гарантувати об'єктивність критеріїв, що застосовуються, і запобігти необмеженій свободі держзамовника у виборі кандидатів, ці критерії повинні бути сформульовані чітко і, наскільки можливо, давати можливість виміряти показники. Кандидати повинні бути спроможними підготувати свої тендерні пропозиції з урахуванням підходу держзамовника до оцінювання таких пропозицій.

Найкраще співвідношення ціни та якості і специфікації за контрактом: важливі зауваження

На практиці критерії для визначення найкращого співвідношення ціни та якості держзамовник обирає відповідно до специфікацій контракту. Усі специфікації, які будуть розглядатися, повинні бути пов'язані з певними критеріями.

Підготовка специфікацій і визначення критеріїв для вибору найкращого співвідношення ціни та якості, повинні бути пов'язані. Специфікації за контрактом повинні розроблятися з урахування критеріїв, що застосовуються під час відбору, і навпаки, критерії повинні застосовуватися тільки з урахуванням специфікацій.

Коли застосовується підхід на основі найкращого співвідношення ціни та якості, держзамовник може вирішити діяти в один із способів:

- Держзамовник може вирішити встановити мінімальні обов'язкові специфікації, яким мають відповідати всі тендерні пропозиції, тоді тендерні пропозиції оцінюються шляхом відсіювання, а потім кожному з кандидатів, з тих, що залишились, надаються бали. Бали демонструють, наскільки тендерні пропозиції виходять за рамки мінімальних специфікацій.
- Держзамовник може вирішити встановити додаткові специфікації, альтернативні до обов'язкових, такі що не потребують застосування мінімального «порогу», і тоді пропозиції оцінюються за допомогою балів на основі рівня їхньої

відповідності вимогам держзамовника. У такому випадку допускається певний допуск щодо рівня відповідності вимогам.

Які методи можна використовувати для визначення найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції?

Методи і методології, що застосовуються для вибраних критеріїв, - це «системи», які держзамовник застосовує для визначення найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції.

- **Вага кожного критерію:** За вимогами Директиви держзамовник визначає відносну вагу кожного з критеріїв, визначення найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції.

За допомогою такої системи держзамовник повідомляє кандидатів про відносне значення кожного з критеріїв, що дозволяє кандидатам підготувати відповідні пропозиції. Одночасно завдяки такій системі держзамовник обмежує можливість прийняття свавільних рішень під час процесу оцінювання пропозицій.

Держзамовник може визначити певні межі для кожного критерію в залежності від значущості кожного з них. Межі не повинні бути занадто широкими (наприклад, від 10% до 90%), оскільки це буде порушенням принципу прозорості й не надасть чіткої інформації учасникам тендеру щодо ваги кожного з критеріїв.

Треба з особливою обережністю зважувати кожний критерій під час визначення найбільш економічно вигідної пропозиції. Якщо цей процес не провести належним чином під час оцінювання тендерних пропозицій, то є ризик не обрати найбільш вигідну пропозицію з огляду на ефективність затрат.

- **Критерії у порядку зменшення:** Якщо неможливо визначити межі для кожного з критеріїв, держзамовник повинен розподілити критерії у порядку зменшення значущості. Однією з причин, чому неможливо встановити вагу кожного з критеріїв, може бути складний зміст контракту.

Розкриття зобов'язань стосовно критеріїв, які застосовуються для визначення найкращого співвідношення ціни та якості і методів їхнього застосування: У повідомленні про контракт або у тендерній документації чи в пояснювальній записці (якщо проводиться співбесіда з кандидатами) держзамовник повинен оголосити:

- критерії, які визначають найбільш економічно вигідну пропозицію,
- відносну вагу або порядок критеріїв за значущістю (у випадку, якщо держзамовник вважає за неможливе визначити вагу).

Окрім зобов'язань щодо розкриття інформації, згаданих вище, Директивою не встановлюється вимога, що держзамовник повинен заздалегідь сформулювати детальну методологію оцінювання. Втім, якщо держзамовником сформульована детальна методологія оцінювання, вона має бути розкрита всім учасникам тендерного конкурсу.

Тендерна документація повинна бути якомога прозорішою, містити чітку інформацію про процес оцінювання і фактори, які враховуються для визначення переможця (включно з відносною вагою кожного з критеріїв), а також методологію, яку держзамовник застосовує для визначення найбільш економічно вигідної пропозиції.

Така інформація не тільки допоможе потенційним учасникам закупівельного конкурсу, але й забезпечить прозорість всієї закупівельної процедури, включно з процесом оцінювання. Також це дозволить стейкхолдерам (особливо учасниками закупівельного конкурсу, аудиторським й іншим державним органам) проводити моніторинг проведення закупівлі,

щоб запобігти дискримінаційному підходу під час застосування критеріїв або методології відбору.

Попередження про неможливість змінювати оголошені критерії визначення переможця впродовж проведення закупівель: За жодних обставин оголошені критерії визначення переможця не можуть бути змінені або скасовані під час оцінювання тендерних пропозицій (включно з вагою критеріїв, відносною вагою і більш детальними показниками, зазначеними в оголошеній документації). На цьому етапі вони повинні бути застосовані без змін.

Загальна стратегія застосування критеріїв визначення переможця.

Загальна стратегія визначення переможця повинна бути розроблена до початку конкурсного відбору. Нижче наведений чек-лист для держзамовника при розробці загальної стратегії:

- 1) вирішити, який застосувати підхід до визначення переможця: ціновий, економічної ефективності або співвідношення ціни та якості, якщо є можливість обирати між ними.
- 2) якщо застосовується підхід, заснований на найкращому співвідношенні ціни та якості:
 - a) окремі критерії, які застосовуватимуться, їхня відносна вага (або у порядку зменшення значущості критеріїв, якщо неможливо визначити вагу кожного з критеріїв);
 - b) субкатегорії та їхня відносна вага щодо ваги кожного з критеріїв окремо;
 - c) якщо застосовується більш детальна методологія оцінювання, вона повинна бути чітко визначена.
- 3) Визначити, згідно з вимогами чинного законодавства, де і як треба розкрити таку інформацію:
 - A) використання підходу, заснованого на ціні, ефективності затрати або на найкращому співвідношенні ціни та якості;
 - 2) якщо застосовується критерій співвідношення ціни та якості:
 - (i) окремі критерії, які застосовуються, їхня відносна вага (або у порядку зменшення значущості критеріїв, якщо неможливо визначити вагу кожного з критеріїв);
 - (ii) на які підкатегорії розділяється критерій, їхня відносна вага всередині ваги кожного окремого критерію;
 - (iii) методологія оцінювання, що була розроблена.

Комунальні послуги

У Директиві про комунальні послуги від 2014 року⁴, застосовується той самий підхід, що і у Директиві про державний сектор, де вимагається, щоб держзамовник обирав переможця тендеру за найбільш економічно вигідною пропозицією.

Визначення найбільш економічно вигідної пропозиції, згідно зі статтею 82 Директиви про комунальні послуги фактично повторює визначення у Директиві, окрім додаткового положення, де серед прикладів критеріїв, які може використовувати держзамовник, є «зобов'язання щодо постачання запасних частин і гарантій постачання» [п.2, пп. с. Статті 82]

⁴ Директива 2014/25 ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі для постачальників води, електроенергії, транспорту і поштових послуг і внесення змін до Директиви 2004/17ЄС .

Додаткова інформація

Публікації

SIGMA (2015), *Посібник з проведення публічних закупівель – Модуль Е4*, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

SIGMA (2014), *Обрані рішення Суду справедливості Європейського Союзу у справах стосовно публічних закупівель (2006-2014)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Judgements-CourtJustice-31July2014-Eng.pdf>

Аналітичні записки про публічні закупівлі

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

SIGMA (2016), аналітична записка № 34 - *Калькуляція витрат за життєвий цикл*, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), аналітична записка № 9 - *Оцінювання тендерних пропозицій і визначення переможця*, OECD Publishing, Paris

Інші джерела

Обрані справи Європейського суду ЄС: 31/87 *Beentjes*, C-513/99 *Concordia Bus Finland*, C-19/00 *SIAC Construction*, C-315/01 *GAT*, C-448/01 *EVN AG and Wienstrom GmbH v Republic of Austria*, C-532/06 *Lianakis and Others*, C-46/15 *Ambisig*, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/