

PASTI EKONOMSKO NAJUGODNEJŠE PONDUBE KOT MERILA ZA IZBOR PONUDNIKA PO ZJN-3

Javna naročila naročnik odda na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Ekonomsko najugodnejša ponudba mora biti ocenjena glede na najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, pri čemer bi moral biti vedno upoštevan vidik cene ali stroškov. Ocenovanje ekonomsko najugodnejše ponudbe je mogoče izvesti tudi zgolj na podlagi cenovne ali stroškovne učinkovitosti. Prav tako se ustrezne standarde kakovosti določi tudi s tehničnimi specifikacijami ali pogoji za izvedbo javnega naročila.

Odločanje o izbiri ponudnika v postopku javnega naročanja je predvsem domena sistema meril in njegovega vrednotenja. Gospodarski subjekti, ki se potegujejo za pridobitev predmeta javnega naročila morajo izpolnjevati osebne pogoje in pogoje, ki se nanašajo na predmet javnega naročila, kar pomeni, da so v postopku oddaje javnega naročila oddali dopustne ponudbe¹. Naročnik nato iz vseh dopustnih ponudb, na podlagi že vnaprej določenih meril, izbere najugodnejšo ponudbo. Merila morajo biti v razpisni dokumentaciji tako vrednotena, da lahko na podlagi le tega naročnik jasno označi, katere okoliščine nad zahtevanimi bodo odločale o izbiri, saj si gospodarski subjekti konkurirajo med seboj, le na podlagi izpolnjevanja že vnaprej določenih meril².

Novost glede določanja meril v Zakonu o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-3) je, da naj bi naročniki poleg cene določali še druga ekonomska merila, vendar to določilo ni kogentne narave, saj lahko naročniki še naprej uporabljajo kot edino merilo za izbiro ceno. Drugi odstavek 84.člena ZJN-3 določa, da pojem ekonomsko najugodnejše ponudbe lahko pomeni najcenejšo ponudbo, lahko pa se poleg cene upoštevajo še druge okoliščine³. Razlika je samo pri storitvah izdelave računalniških programov, arhitekturnih in inženirskih storitvah ter prevajalskih in svetovalnih storitvah in pri nekaterih vrstah blaga oziroma živil, kjer je zakonodajalec zaradi narave teh storitev oziroma predmeta javnega naročila postavil kot merilo ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Pri teh storitvah mora naročnik poleg najnižje cene določiti še vsaj eno ali več meril.

Kadar naročnik določi kot merilo ekonomsko najugodnejšo ponudbo, mora določiti merila in vsakemu merilu utež. Glede metod izračunavanja za ocenjevanje meril za oddajo javnega naročila obstajajo dve možnosti. Absolutni sistem je neodvisen od drugih ponudb in pri katerem je vsaka ponudba sama zase ocenjena skladno z

¹ Glej Dkom 018-248/2016-5.

² Kranjc V.: Zakon o javnem naročanju (ZJN-3), Ius Software, GV Založba d.o.o., Ljubljana 2016, str.306-313.

³ Arrowsmith S.: The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK, Sweet & Maxwell, Thomson Reuters, London 2014, str 737 -739.

navedenimi merili ocenjevanja. Pri absolutnem sistemu lahko vsak ponudnik prejme polno število točk ne glede na svoje konkurente. Relativni sistem pa temelji na sistemu točkovanja z relativnim ocenjevanjem ponudb z njihovo medsebojno primerjavo⁴.

Naročnik naj bi izbral najugodnejšo ponudbo na podlagi stroškovne učinkovitosti tj. najboljšem razmerju med ceno in kakovostjo. Stroškovna učinkovitost naj bi zagotavljala dolgoročno gospodarno porabo javnih sredstev, kar pomeni, da bi naročnik pri oddaji upošteval tudi stroške med celotno življenjsko dobo blaga, storitve ali gradnje. Kot stroški so mišljeni stroški, povezani s samo pridobitvijo, uporabo, vzdrževanjem, in končanjem življenjske dobe predmeta javnega naročila. Prav tako se lahko upoštevajo tudi javne koriti, predvsem tiste, ki izhajajo iz okoljskih rešitev. Če naročnik stroške oceni z izračunom stroškov v življenjski dobi, v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila navede podatke, ki jih morajo predložiti ponudniki, in metodo, ki jo bo uporabil za ugotavljanje stroškov v življenjski dobi na podlagi teh podatkov⁵.

Pri določanju meril mora naročnik upoštevati sistem primerjanja ponudb oziroma skupni imenovalec vseh ponudb⁶. Nekatera merila omogočajo lažje ponderiranje in primerjanje ponudb, medtem ko je pri nekaterih težje objektivno določiti poneder za primerjavo ponudb. ZJN-3 primeroma določa možna merila, kar pomeni, da lahko naročnik določi tudi drugačna merila, vendar morajo biti le ta nediskriminatorna in sorazmerna s predmetom javnega naročila. Prav tako mora naročnik vnaprej določiti tudi utež za vsako posamezno merilo. Lahko se določi najvišja možna vrednost posameznega merila in se nato določi konkretna vrednost merila posamezne ponudbe glede na izpolnjevanje istega merila pri vseh ponudbah. V primeru, ko zaradi narave merila ali drugih utemeljenih okoliščinah ni mogoče konkretno določiti uteži, je možno, da se merilo določi opisno ali se opiše pomembnost merila glede na druga merila v razpisni dokumentaciji. V različnih fazah javnega naročila so lahko dovoljena ista merila in je treba razlikovati med možnimi merili za ugotavljanje sposobnosti merili za oddajo ponudb (dvofazni postopek)⁷.

⁴ Običajno poteka ocenjevanje tako, da najboljša oddana ponudba, ki je bila sprejeta v ocenjevanje (to pomeni ponudba, ki ni izločena), prejme 100 % točk, ki so možne za posamezno merilo za oddajo javnega naročila, druge ponudbe pa so ocenjene glede na relativni odmik od najboljše ponudbe (po linearni ali drugi matematični funkciji).

⁵ Knez I.: Merila v luči sprememb Zakona o javne naročanju – kako zakonito uporabljati merila, ki niso samo najnižja cena?, Kongres javnega naročanja, 4. strokovno srečanje naročnikov in ponudnikov v postopkih javnega naročanja, Portorož 22. in 23. 9.2015, Uradni list RS d.o.o., Ljubljana 2015, str. 45-51.

⁶ Kranjc V.: Zakon o javnem naročanju s komentarjem, Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev s komentarjem, Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja s komentarjem, GV založba d.o.o., Ljubljana 2007, str. 265-271.

⁷ Ferk B.: Ekonomsko najugodnejša ponudba in cena kot merilo, 17. konferenca Dnevi javnih naročil; ZJN-3 je v veljavi!, Portorož 7. in 8.4.2016, Agencija za management, Ljubljana 2016, str. 79-89.

Merila moraj biti objavljena in konkretizirana v razpisni dokumentaciji. Podano mora biti vrednotenje posameznih meril⁸ in sicer tako, da se vsem razumno obveščenim in običajno skrbnim ponudnikom omogoči, da jih razlagajo enako⁹. Neupravičena oziroma diskriminatorna merila imajo pravno varstvo v Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (v nadaljevanju ZPVPJN), kjer je določen skrajni rok za navajanje kršitev glede meril, ki se izteče z rokom za predložitev ponudb.

NABOR MOŽNIH MERIL PRI EKONOMSKO NAJGODNEJŠI PONUDBI

V upoštevanju najboljših razmerje med ceno in kakovostjo je v ZJN-3 določen seznam možnih meril za oddajo javnega naročila, ki zajemajo okoljske in socialne vidike. Naročniki izberejo takšna merila za oddajo, ki jim bodo omogočila pridobitev kakovostnih gradenj, blaga in storitev, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam.

Usposobljenost strokovnega kadra

Najmanjše število potrebnih referenc nominiranih posameznikov, ki jih naročnik določi kot merilo morajo biti podobne predmetu javnega naročila. Naročnik v razpisni dokumentaciji definira nabor glavnih storitev (npr. projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja in projekt za izvedbo), velikost in vrsto objekta ter morebitne druge lastnosti, ki so posebej pomembne glede na predmetno javno naročilo. Zahteve, ki izkazujejo primernost referenc, ne smejo presegati zahtev, ki so predvidene v predmetnem javnem naročilu oz. morajo zagotavljati primerno konkurenco. Finančna vrednost zahtevanih referenc mora biti sorazmerna vrednosti predmetnega javnega naročila. Glede obdobja veljavnosti referenc je treba jasno opredeliti datum, ki omogoča natančen izračun obdobja. Najvišje število dodatnih referenc za vsakega nominiranega posameznika običajno predstavlja 2–3-kratnik števila referenc (2–5-kratnik števila referenc pri arhitekturnih in inženirskih storitvah), zahtevanih v pogojih javnega naročila. Referenca kadra je lahko določena kot merilo tudi takrat, ko ni zahtevana kot pogoj¹⁰.

Kakovost predložene metodologije in plana dela

Kakovost predložene metodologije in plana dela dokazuje raven razumevanja tehničnih specifikacij in drugih zahtev javnega naročila ter pristop ponudnika k realizaciji javnega naročila. Pri tem merilu se upoštevajo zlasti naslednji kriteriji¹¹:

⁸ Glej sodbe Evropskega sodišča C-331/04 in C 226-09.

⁹ Glej sodbo Splošnega sodišča EU T70/05.

¹⁰ Smernice za javno naročanje gradenj, RS Ministrstvo za javno upravo, str. 17-27.

¹¹ Smernice za javno naročanje arhitekturnih in inženirskih storitev, RS Ministrstvo za javno upravo, str. 21-25.

- stopnja, do katere tehnični pristop in ponudnikov plan ustrezata ciljem, opredeljenim v opisu predmeta naročila;
- ali ponudba vsebuje nove pristope ter metodologije, ki prispevajo k boljšim rezultatom izvedbe storitve;
- ali so različne aktivnosti in drugi elementi predložene metodologije in plana dela dosledni in ali so točke odločanja ustrezno opredeljene/določene;
- ali sta razdelitev osebja ter njihovo število ustrezna;
- ali sta metodologija ter plan dela fleksibilna in preprosta za prilagajanje spremembam, do katerih lahko pride med izvedbo projekta, predvsem če se projekt izvaja v potencialno spremenljivem okolju;
- ali predlagani razpored aktivnosti zagotavlja pravočasnost rezultatov;
- predvsem pri velikih in zahtevnih projektih mora opis predmeta naročila vključevati tudi načrt zagotavljanja kakovosti.

Trajanje izvedbe predmeta JN

Krajše trajanje izvedbe javnega naročila se kot merilo lahko vrednoti tako, da naročnik določi število točk, ki jih ponudnik prejme za hitrejšo izvedbo od najdaljše dovoljene. Naročnik mora določiti spodnjo mejo še dovoljenega skrajšanja. S tem je nagrajena hitrejša izvedba, kadar je to za naročnika ugodno, pri čemer pa hitrost izvedbe ne sme škodovati kakovosti.

Delovne razmerje ponudnika

Trajnejša zaposlitev vnaša stabilnost v poslovanje ponudnika in pomeni tudi večjo kontinuiteto znanja in možnost usmerjanja razvoja kadrov ter njihovega strokovnega izobraževanja in usposabljanja. Ponudniki se ocenjujejo glede na odstotek nominiranih kadrov v ponudbi, ki so zaposlene pri ponudniku na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas.

Inovativnostni pristop

Kot merilo se lahko določi obseg objavljenih nagrad in priznanj za inovativne arhitekturne in inženirske rešitve oz. dosežke ter razvoj stroke, ki so jih ponudniki pridobili v določenem obdobju pred objavo javnega naročila.

Razvoj programskih rešitev

V ZJN-3 veljajo določene posebnosti pri naročanju razvoja programskih rešitev (vključno z analizo, vzdrževanjem, dograjevanjem), pri katerem se kot merilo lahko

uporabi le ekonomsko najugodnejša ponudba¹². Doslej pravzaprav ni bilo naročil, kjer bi poleg cene naročniki ocenjevali še druga merila¹³.

Kakovost vsebine ponudbe in pristopa k izvedbi storitev

Kakovost ponudbe in ponudnikovega pristopa k izvedbi storitev se lahko ocenjuje na podlagi predloženega idejnega načrta. Posamezne postavke kakovosti, ki jih bo ocenjeval naročnik, se opredelijo v razpisni dokumentaciji. Ker postavk kakovosti ne moremo natančno izmeriti se subjektivnosti ne moremo izogniti. Zato mora naročnik objektivizirati subjektivnost postavk kakovosti z anonimno obravnavo (ločeni kuverti, anonimiziran idejni načrt) in uporabo vnaprej določene ocenjevalne lestvice.

Optimizacija gradbene in obratovalne faze

Na osnovi optimizacije gradbene in obratovalne faze se lahko kot merilo za oddajo javnega naročila se lahko oceni zmanjšanje časov zapore, ki veljajo za posamezni projekt (na primer zapore ob koncu tedna). Za povečanje kakovosti storitev in zmanjševanje škode posamezniku, se lahko kot merilo za oddajo javnega naročila oceni trajanje odzivnih časov v povezavi z izvajanjem storitev (vzdrževalna dela, odprave napak itn.). Prav tako se lahko glede varstva pri delu kot merilo za oddajo javnega naročila postavi dodatno izboljšanje varstva pri delu pri opravljanju storitev.

Zmanjšanje vpliva na okolje

V primeru upoštevanja okoljskih meril, se lahko kot merilo za oddajo javnega naročila oceni zmanjšanje okoljske obremenitve z zmanjšanjem prevoženih kilometrov in prevozi s tovornimi vozili (nad 3,5 tone) po gradbišču. Prav tako se lahko ocenjuje tehnično opremo vozil, ki bodo uporabljena, ter gradbenih strojev in kompresorjev (razred EURO, emisije CO₂). Pri tem merilu se ocenjuje tehnična oprema v vozilih, ki bodo uporabljena (razred EURO, emisije CO₂).

ZAKLJUČEK

Na področju javnega naročanja ne obstaja neka splošna formula določanja in ponderiranja meril, ki bi bila primerna za vsa naročila, ampak je treba, če naj bo v resnici izbrana ekonomsko najugodnejša ponudba, model vrednotenja vedno prilagoditi konkretnemu javnemu naročilu in z njim povezanim izbranim merilom za ocenjevanje ponudb.

¹² Glej Dkom 018-024/2017-6.

¹³ Smernice za javno naročanje informacijskih rešitev, RS Ministrstvo za javno upravo, str. 35-42.