USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

ПРЕПОРАКИ ЗА ОЛЕСНУВАЊЕ НА ПРИСТАПОТ НА МИКРОПРЕТПРИЈАТИЈАТА ДО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

ПРЕПОРАКИ
ЗА ОЛЕСНУВАЊЕ НА ПРИСТАПОТ НА МИКРОПРЕТПРИЈАТИЈАТА ДО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

(второ издание)

февруари, 2015 година

Издавач: Центар за граѓански комуникации

Лектура: Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно и графичко обликување: Бригада дизајн

Овој прирачник е овозможен со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Содржината на публикацијата е одговорност на Центарот за граѓански комуникации и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

СОДРЖИНА

КРАТЕНКИ 4

ВОВЕД 5

РЕЗИМЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ 9

ПРЕПОРАКИ 13

Зголемување на достапноста на документите и на информациите за огласите за јавни набавки 13

Поставување пропорционални критериуми за учество на микропретпријатијата во постапките за јавни набавки 15

Намалување на административниот товар за микропретпријатијата преку барање помалку документи за учество во постапките за јавни набавки 18

Почесто користење на можноста за поделба на на предметот на набавка на делови (лотови) 20

Определување разумни рокови за економските оператори за подготовка и поднесување понуди 21

Воспоставување редовна и подобрена комуникација и информираност меѓу договорните органи и економските оператори и барање повратни информации од понудувачите 23

Охрабрување на соработката и здружувањето на микропретпријатијата меѓу себе, како и меѓу микропретпријатијата и поголемите претпријатија 26

КРАТЕНКИ

БЈН – Биро за јавни набавки
ДО – договорни органи
ЕО – економски оператори
ЕСЈН – Електронски систем за јавни набавки
ЕУ – Европска Унија
ЗЈН – Закон за јавните набавки
РМ – Република Македонија

ВОВЕД

Пред вас е второто, изменето издание на Препораките за олеснување на пристапот на микропретпријатијата до јавните набавки кои за прв-пат беа објавени пред две години, во февруари 2013 година.

Примарно, препораките беа изработени врз основа на сознанијата добиени од следењето на спроведувањето на јавните набавки во Република Македонија, анализата на релевантните национални прописи за јавни набавки во Македонија, на Кодексот со најдобри практики за мали и средни претпријатија изработен од Европската комисија, како и обемното истражување на практиката на договорните органи и на искуството на микропретпријатијата во областа на јавните набавки во земјава.

Сето тоа покажа недоволно учество во јавните набавки, особено според вредноста на добиените тендери, на малите претпријатија и на микропретпријатијата. Застапеноста на микропретпријатијата на пазарот на јавни набавки е мала и несразмерна во однос на нивниот вкупен број, значење и улога што ја имаат овие претпријатија во локалните средини, но и во вкупната економија на земјата. Истражувањата покажаа дека овие претпријатија се соочуваат со недоволна информираност за јавните набавки, непознавање на регулативата и на начинот на спроведувањето на јавните набавки, недоволна доверба во јавните набавки, како и со низа административни и други пречки во практиката на спроведувањето на јавните набавки.

Увидувајќи го овој проблем, и Европската Унија пред неколку години излезе со низа препораки до договорните органи на ниво на ЕУ за конкретни мерки што треба да ги преземат за да им овозможат полесен пристап до јавните набавки на помалите претпријатија. Сево ова беше причина за преземање конкретни мерки за олеснување на пристапот на микропретпријатијата до јавните набавки и во Македонија, делувајќи двонасочно. Од една страна, преку обуки, редовно информирање, секојдневна асистенција и консултации за подготовка на понудите и учеството на тендерите – да се подобри способноста на микропретпријатијата за настап на пазарот на јавни набавки, а од друга страна, преку сугерирање препораки и одржување работилници за нивната примена – да се делува кај договорните органи да ги намалат административните и другите пречки за поголемо учество на микропретпријатијата во јавните набавки.

Во меѓувреме, во 2014 година, ЕУ изврши реформа на регулативата за јавните набавки, надополнувајќи ги Директивите за јавни набавки, пред сè, со одредби кои значат олеснет пристап за малите и микропретпријатијата до јавните набавки, преточувајќи ги на еден начин претходно издадените препораки во законски решенија.

И во Македонија, во меѓувреме, се случија серија потемелни измени во регулативата за јавни набавки. Основниот Закон за јавните набавки беше неколку пати изменет и дополнет, меѓудругото, и со низа одредби од препораките за олеснување на пристапот на микропретпријатијата до јавните набавки. Такви беа, на пример, препораките за објавување на тендерската документација бесплатно и истовремено со објавување на огласот на јавната набавка, препораката да не се бараат банкарски гаранции на понудата кај набавките од најмала вредност и дел од препораката за поставување на пропорционални критериуми за учество во постапките за јавни набавки.

Целта на препораките кои се содржани во овој документ не е измена на прописите, туку промоција на постојните правила за јавни наб авки кои, доколку соодветно се применуваат во практиката, ќе овозможат остварување на целта – олеснет пристап на малите и микропретпријатијата на пазарот за јавни набавки и заживување на локалните економии во земјата.

Покрај тоа, мониторингот на спроведувањето на препораките од страна на договорните органи покажа извесно унапредување кај спроведувањето на другите препораки (на пример кај определувањето на разумни рокови за фирмите за изработка и поднесување на понудите), но и простор за натамошни подобрувања во насока на поголемо учество на малите и микропретпријатијата во јавните набавки, а по примерот на земјите од ЕУ и во насока на укажувањата од самите микропретпријатија.

Ова ја наметна потребата од ревизија на досегашните препораки и нивно менување и дополнување со цел да се ажурираат оние препораки кои веќе станаа законска обврска, да се реафирмира примената на оние препораки кои досега се спроведуваа понедоследно од страна на договорните органи и да се надополнат со некои нови препораки кои се покажаа како потребни при анализата на регулативата и практиката на спроведување на јавните набавки.

Препораките се структурирани на следниот начин:

1. Резултати што се очекуваат да се постигнат доколку се применува препораката во практиката, и тоа и за микропретпријатијата, и за договорните органи.
2. Упатување кон конкретните одредби од прописите (ЗЈН или подзаконски акт) кои овозможуваат остварување на препораките, односно потврда дека тие се законски засновани.

3. Елаборација на препораката преку објаснување на проблемот, односно на прашањето на кое се однесува препораката, начинот на кој препораката треба практично да се реализира и придобивките од нејзината примена.

Овој документ и препораките содржани во него, пред сè, се наменети за договорните органи. Сепак, се очекува тие да бидат земени предвид и користени и од страна на микропретпријатијата на кои исто така директно се однесуваат дел од препораките.

Препораките се изработени и се предлагаат во рамките на Проектот на УСАИД за пристап на микропретпријатијата до јавните набавки чија цел е да го олесни пристапот на малите и на микропретпријатијата до пазарот на јавни набавки, придонесувајќи кон нивниот поодржлив развој и подобро искористување на нивните потенцијали за создавање работни места, раст и иновации. Од друга страна, на договорните органи проектот треба да им овозможи постигнување пониски цени и повисок квалитет во јавните набавки. Проектот се спроведува во 35 општини од источниот, вардарскиот, североисточниот и југоисточниот регион.

РЕЗИМЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ

>> Зголемување на достапноста на документите и на информациите за огласите за јавни набавки

Договорните органи треба почесто да ги користат следните законски механизми со цел да овозможат поголема информираност на микропретпријатијата за претстојни и тековни огласи за јавни набавки, како и зголемување на ефикасноста на постапките за јавни набавки: 1. Јавно објавување на годишниот план за јавни набавки 2. Користење дополнителни начини за информирање за огласите објавени на Електронскиот систем за јавни набавки и 3. Почесто објавување на претходни индикативни известувања.

>> Поставување пропорционални критериуми за учество на микропретпријатијата во постапките за јавни набавки

Барањето одреден минимален износ на остварен годишен приход од компаниите како услов за учество во постапката за јавна набавка треба да претставува исклучок. Онаму каде што ќе се бара ваков минимален износ тој не треба да биде повисок од двапати од проценетата вредност на набавката, во согласност со регулативата на ЕУ. Критериумите за утврдување на техничко-професионална способност не треба да бидат поставени така што ќе се бара исполнување услови кои не се релевантни за предметот на набавката и на тој начин да се ограничува конкуренцијата. Банкарските гаранции на понудата не треба да се бараат кај набавките со помала вредност бидејќи барањето изјава за сериозност на понудата е адекватна замена и заштитен механизам што не предизвикува финансиски издатоци за економските оператори.

>> Намалување на административниот товар за микропретпријатијата преку барање помалку документи за учество во постапките за јавни набавки

Барањето преголем број документи во постапки од помала вредност им создава огромен административен товар на микропретпријатијата и ги обесхрабрува за учество во постапките за

јавни набавки. Од таа причина, се препорачува договорните органи да го заменат барањето на документите како доказ за исполнување на условите со изјава за исполнување на условите, како што е случајот со изјавата за исполнување на личната состојба.

>> Почесто користење на можноста за поделба на предметот на набавка на делови (лотови)

Поделбата на предметот на набавка во повеќе лотови (поединечни делови), онаму каде што е можно и законски дозволено, ќе го олесни пристапот на микропретпријатијата до поголемите договори за јавни набавки, бидејќи ќе можат самостојно да учествуваат и да ги задоволат бараните количини или специфичниот предмет на набавка на конкретниот дел за кој сакаат да поднесат понуда.

>> Определување разумни рокови за економските оператори за подготовка и за поднесување понуди

Во голем број ситуации, неопходно е договорните органи да утврдуваат рокови за поднесување понуди во постапките со барање за прибирање понуди кои ќе бидат подолги во однос на законски пропишаните минимални рокови. Со тоа ќе се овозможи поголем број микропретпријатија да подготват и да поднесат понуди, а кај одредени набавки ќе придонесе и за подобар квалитет на понудите.

>> Воспоставување редовна и подобрена комуникација и информираност меѓу договорните органи и економските оператори и барање повратни информации од понудувачите

За да се оствари подобра информираност, комуникација и доверба меѓу договорните органи и економските оператори, што секако ќе резултира и со поуспешни постапки за јавни набавки, потребно е да се преземат следните чекори: 1. посета на обуки од страна на службениците за јавни набавки и на претставниците на микропретпријатијата, 2. спроведување технички дијалог и за набавки чијашто вредност е пониска од законскиот праг, за кој важи обврска за негово задолжително спроведување, 3. организирање информативни сесии за економски оператори, како за конкретни постапки за јавни набавки, така и редовни годишни средби и 4. доставување детални писмени известувања за причините за избор и отфрлање на понудата и обезбедување начини за добивање повратни информации од понудувачите за добрите страни и за слабостите на спроведените тендери.

>> Охрабрување на соработката и здружувањето на микропретпријатијата меѓу себе, како и меѓу микропретпријатијата и поголемите претпријатија

Прописите за јавни набавки им овозможуваат на економските оператори да се групираат (здружат) и да се потпрат врз нивната комбинирана економско-финансиска состојба (освен кога се работи за податоци од билансот на успехот) и техничка способност (освен во делот на референтната листа, претходно склучените договори и на лиценците), како и можност да ангажираат подизведувач. Доколку се користат овие можности, тогаш поголем број микропретпријатија ќе ги исполнуваат условите и ќе учествуваат во постапките за јавни набавки.

ПРЕПОРАКИ

Зголемување на достапноста на документите и на информациите за огласите за јавни набавки

Очекувани резултати:

- >> Микропретпријатијата ќе добијат навремени информации за можностите за учество на тендерите
- >> Договорните органи ќе ја зголемат транспарентноста и можноста за добивање поквалитетни понуди

1 Јавно објавување на годишниот план за јавни набавки

Релевантни одредби: Членови 2 и 26 од ЗЈН; Правилник за формата, содржината и начинот на изготвување на планот за јавни набавки

Објавувањето на годишниот план за јавни набавки не претставува законска обврска, но објавувањето ќе ѝ овозможи на пошироката јавност и на заинтересираните економски оператори, а пред сè на микропретпријатијата како потенцијални добавувачи, да добијат увид во потребите на договорните органи кои ќе се задоволат преку постапки за јавни набавки. Давањето индикација за тоа што и кога би се набавувало е корисно за бизнис-секторот, иако дел од објавените информации веројатно ќе се променат во текот на годината поради промените во потребите и во буџетите на договорните органи. Затоа, препорачливо е плановите за јавни набавки да се објавуваат на веб-страницата на самиот договорен орган или на веб-страница која е масовно посетувана од лицата во регионот. На овој начин микропретпријатијата ќе добијат релевантни информации за проценка на побарувачката, односно на потребите на договорните органи и ќе можат навреме да се подготват за набавките на кои мислат да учествуваат.

2 Користење дополнителни начини за промовирање на огласите објавени на ЕСЈН

Релевантни одредби: Членови 2 и 51 став (1), 53 и 54 од ЗЈН; Правилник за формата и содржината на огласите и известувањата.

Законска обврска е сите огласи за јавни набавки да се објавуваат на ЕСЈН, оние за отворена, ограничена и постапка со преговарање со објавување оглас и конкурс за идејно решение и во „Службен весник на РМ“, а оние од поголема вредност и во Службено гласило на ЕУ. Сепак, додека неискусните микропретпријатија не создадат навика за пребарување огласи преку ЕСЈН, би било добро информациите за објавените огласи за јавни набавки на ЕСЈН (но и самите огласи преземени од ЕСЈН) да се објавуваат и на други веб-страници (на пример, на веб-страницата на самиот договорен орган или на веб-страница која е масовно посетувана од лицата во регионот), на локалните медиуми и сл. На тој начин ќе се зголеми достапноста на информациите за објавените огласи до поширок круг на деловни субјекти од што може да произлезе зголемен број на понуди, што би резултирало со зголемен квалитет во јавните набавки.

3 Почесто објавување на претходни индикативни известувања

Релевантни одредби: Членови 51 став (1) и 52 од ЗЈН; Правилник за формата и содржината на огласите и известувањата.

Иако објавувањето претходно индикативно известување не претставува законска обврска, сепак неговото користење носи бројни придобивки како за договорните органи, така и за микропретпријатијата. На микропретпријатијата ќе им овозможи навремена подготовка на понудите, особено доколку се работи за набавки каде што е потребно поврзување (групирање) на компаниите заради заеднички настап, изработка на детална техничка понуда, прибирање дополнителни потврди и сл. Од друга страна, на договорните органи им овозможува кратење на роковите кај постапките од поголема вредност, во случај кога имаат потреба од брза реализација на набавката.

Но, договорните органи не треба да го користат ова известување само во исклучителни случаи (за поголеми и покомплексни тендери), туку и како механизам за известување за помалите набавки, што би било од голема корист за микропретпријатијата. Објавеното индикативно известување не го обврзува договорниот орган да ја спроведе набавката. таа причина нема да има никакви негативни последици по договорниот орган доколку, ткако го објавил известувањето, се решил да не ја спроведе постапката за јавна набавка.

Поставување пропорционални критериуми за учество на микропретпријатијата во постапките за јавни набавки

Очекувани резултати:

- Поголем број микропретпријатија ќе ги исполнуваат условите за учество и со тоа ќе бидат поттикнати почесто да учествуваат на тендерите
- Договорните органи ќе добијат конкурентност во постапките за јавни набавки

Постојат бројни критериуми преку кои може да се утврдува дали еден економски оператор е способен да ја реализира набавката, како и најразлични документи кои можат да послужат како доказ за исполнување на овие критериуми. На овие критериуми може да се гледа како на услови за еден економски оператор да учествува во постапката. За оние економски оператори кои не ги исполнуваат, тие услови претставуваат бариера за учество во постапките. Затоа, при изборот на критериумите, мора да внимава тие да бидат соодветни на видот на набавката и на нејзината вредност, како и да бидат јасни, недискриминаторски и пропорционални.

Критериумите за утврдување економско-финансиска состојба и техничка или професионална способност не се задолжителни, односно се оставени на избор на договорниот орган дали воопшто ќе ги поставува како услов и што ќе бара.

Критериумите за утврдување економско-финансиска состојба и техничко-професионална способност што ги поставуваат договорните органи, особено во постапките за прибирање понуди со процената вредност од 5.000 до 20.000/50.000 евра, се често непропорционални и тешко остварливи за микропретпријатијата, и со тоа ја ограничуваат конкуренцијата. Од таа причина, во продолжение се наведени клучните принципи, правила и можности според кои треба да се водат договорните органи при определување на овие критериуми со цел да ја стимулираат конкуренцијата.

1 Принцип на пропорционалност на критериумите за утврдување економско-финансиска состојба на економските оператори

Релевантни одредби: Членови 2, 143, 144, 148, 149, 150, 151 од ЗЈН.

Честа практика е договорните органи да бараат од фирмите одреден минимален износ на остварен годишен приход како услов за учество во постапка за јавна набавка. Иако ова особено важи за набавките со поголема вредност и во градежниот сектор, сепак не ретко се случува вакви барања да се поставуваат и кај набавките со помала вредност. Неоправ-

дана е убеденоста на договорните органи дека само доколку работат со големи фирми може да бидат сигурни во спроведување на договорот. Кај помалите набавки, ризиците за договорните органи се многу помали и постојат други договорни механизми за заштита. Затоа, акцентот кај овие набавки треба да се стави врз добивање што поголема конкуренција и бенефитите што се остваруваат од постоењето конкуренција.

Новите регулативи од областа на јавните набавки во ЕУ, како и добрата меѓународна практика во оваа област, го лимитираат максималниот износ на годишен приход на фирмата, што може да се постави како услов за учество во постапката. Поточно, на ниво на ЕУ, договорните органи не може да бараат годишен приход кој е повеќе од двапати повисок од проценетата вредност на набавката. Од таа причина, договорните органи треба да го применуваат принципот на пропорционалност. Лимитирањето на бараниот годишен приход ќе овозможи поголема конкуренција, бидејќи поголем број фирми, особено микропретпријатијата, ќе можат да ги исполнуваат условите за учество.

Исто така, кога договорните органи бараат фирмите да имаат одреден минимален износ на годишен профит, што се случува во практиката, треба да се земе предвид колку конкретниот пазар е профитабилен, односно фактот дека можеби играчите на пазарот, поради зголемените трошоци при работењето или инвестициските потфати, работеле со намален профит.

На пример, кога предмет на набавка е канцелариска опрема (мебел) со проценета вредност од 10.000 евра, поставувањето услов за економските оператори да имаат минимален годишен приход од 80.000 евра ги елиминира микропретпријатијата од учество во постапката. Има голем број микропретпријатија со по неколку вработени лица кои изработуваат или продаваат мебел со солиден квалитет и вршат континуирани испораки од помала вредност и на кои ваквиот критериум ќе им биде пречка да поднесат понуда. Или, пак, кај постапка со барање на прибирање понуди за набавка на изработка на студија чија проценета вредност е 6.000 евра, ирелевантна е висината на годишниот приход на економските оператори.

2 Принцип на пропорционалност на критериумите за утврдување техничка способност на економските оператори

Релевантни одредби: Членови 2, 143, 144, 152, 153 и 154 од ЗЈН.

Кога е во прашање техничкиот и професионален капацитет на економските оператори, договорниот орган поставува критериуми кои ќе му овозможат да одлучи дали одреден понудувач го има потребниот капацитет за конкретниот договор. Критериумите не треба да бидат поставени на начин што ќе се бара исполнување ирелевантна работа, за на тој начин да се ограничи конкуренцијата. На пример, барањето да се има искуство стекнато при работата со јавниот сектор и нагласувањето дека само тоа ќе биде земено предвид е нерелевантно и ја ограничува конкуренцијата. Таквиот пристап го затвора пазарот на јавни набавки за нови субјекти (новоформирани компании) или, пак, за оние чие искуство е

поврзано со други пазари и други субјекти (во претходниот пример, тоа би било искуство во работење со приватен сектор). Или, пак, кај постапка со барање на прибирање понуди за набавка на канцелариски материјали чија проценета вредност е 5.500 евра, ирелевантен е минималниот број на вработени лица или поседувањето сертификат за имплементација на систем за квалитет кај економските оператори. Во многу земји на ЕУ, со цел да се овозможи учество во јавните набавки и на новоосновaните фирми, наместо број на години на искуство на фирмата, се прифаќаат број на години и претходно искуство на вработените во фирмата (пр. менаџерско искуство на водечките индивидуи).

3 Намалување на практиката на барање банкарска гаранција за понудата

Релевантни одредби: **Членови 47, 48 и 49 од ЗЈН.**

Законот дава можност договорните органи да бараат гаранција за понудата, издадена од банка во износ кој не може да биде повисок од 3% од вредноста на понудата, како и можност да бараат гаранција за квалитетно извршување на договорот во износ кој не може да биде повисок од 15% од вредноста на склучениот договор. Од аспект на договорните органи, гаранцијата претставува сигурност дека ќе се потпише договорот со избраниот понудувач, односно дека ќе се реализира набавката во согласност со договорот. Според мислењето на договорните органи, таа е ефикасен механизам на нивна заштита, бидејќи лесно и брзо се активира (се наплатува) за разлика од механизмите утврдени во договорот. Од аспект на економските оператори, гаранциите се еден вид закана дека ќе бидат санкционирани доколку не постапуваат во согласност со законот и договорот. Но, многу позначајно е што банкарските гаранции честопати претставуваат пречка за економските оператори, особено за микропретпријатијата, за учеството во постапките за јавни набавки и дополнителен финансиски товар. Имено, при издавање гаранција, банките на економските оператори им задржуваат (резервираат) финансиски средства и им земаат провизија, суми кои се особено значителни за микропретпријатијата кога гаранцијата, поради бавното одлучување или бирократијата на договорните органи, не се ослободува долго време.

Барањето гаранција на понудата не треба да биде по автоматизам во речиси секоја постапка, туку само во исклучителни ситуации и како резултат на претходни согледувања и проценки на ризикот договорот да не биде потпишан или набавката да не биде реализирана според договорот. Гаранциите треба особено да се избегнуваат кога станува збор за конкурентен пазар (се очекуваат голем број понуди), кога набавката е од помала вредност, при еднократна испорака, на пазари на кои сите понудувачи се реномирани фирми, итн.

Како дополнителна причина зошто треба да се избегнуваат банкарските гаранции е воведувањето на изјавата за сериозност на понудата, која е основа за активирање негативна референца. Преку изјавата за сериозност на понудата договорните органи добија нов заштитен механизам за постигнување на истите цели.

Намалување на административниот товар за микропретпријатијата преку барање помалку документи за учество во постапките за јавни набавки

Очекувани резултати:

- >> Зголемено учество на микропретпријатијата во постапките за јавни набавки и повеќе време посветено на изработка на суштинските аспекти на понудата
- >> Зголемена конкуренција и намален број поништени постапки за јавни набавки

Релевантни одредби: членови 147 став (2) и (3), 148, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157 и 158 од ЗЈН.

Како што беше наведено во препораката за поставување пропорционални критериуми за фирмите за учество не тендерите, договорните органи се обврзани да ја утврдат личната состојба и професионалната дејност на економските оператори. Преку овој процес се проверува дали економските оператори работат во согласност со прописите, дали се предмет на кривични или прекршочни постапки или, пак, се во стечај или постапка на ликвидација, што само по себе значи исклучување на економските оператори од учество во постапката, бидејќи правно се неспособни за извршување на договорот. Освен тоа, договорните органи можат, но не мораат, да ја утврдуваат подобноста на економските оператори и од аспект на нивната економско-финансиска и техничко-професионална способност. Овие обврски и можности на договорните органи произлегуваат од светската практика, односно од директивите на ЕУ за јавни набавки. Но, директивите за јавни набавки им препуштаат на земјите-членки да ги одредат условите и документите преку кои ќе се врши проверката и ќе се утврдува способноста.

ЗЈН наведува одредени документи преку кои се утврдуваат различните видови способност, но остава можност договорните органи да побараат и други документи и нив да ги прецизираат во тендерската документација. Многу често се случува да се бараат низа документи што ги издаваат други институции и за кои се потребни време и средства да се извадат. На пример, потврди за претходни испораки издадени од клиенти, докази дека економскиот оператор располага со соодветен број вработени лица (М1/М2), потврда за имплементација на систем за квалитет издаден од независни институции и слично.

Микропретпријатијата вообичаено немаат доволни и специјализирани административни капацитети (човечки ресурси) за да одговорат на сите барања во постапките за јавни набавки. Во таа смисла, барањето преголем број документи во постапки од мала вредност придонесуваат за создавање огромен административен товар за микропретпријатијата и ги обесхрабруваат за учество во постапките за јавни набавки. Одржувањето на административните барања на минимум е од суштинско значење.

Од тие причини, се препорачува договорниот орган да процени, кај постапките со барање за прибирање понуди, дали може за условите за учество (критериумите за утврдување економско-финансиска и техничко-професионална способност) кои ги поставил да не ги бара сите документи како доказ за нивното исполнување, туку да ги замени со изјава за исполнување на тие услови. Критериумите за утврдување економско-финансиска и техничко-професионална способност се опционални, така што, доколку веќе се поставени, тогаш би можело на економските оператори да им се олесни подготвувањето на понудата така што од нив ќе се побара да достават изјава за исполнување и на овие услови, како што е и со изјавата за исполнување на лична способност, а единствено избраниот најповолен понудувач ќе мора да ги поднесе сите релевантни оригинални документи. Во случај ако избраниот најповолен понудувач не успее да ги поднесе бараните докази, договорот може да му се додели на следниот најповолен понудувач.

Во оваа смисла, некои земји-членки на ЕУ практикуваат, наместо да ги бараат од фирмите-понудувачи, самите да ги повлекуваат на увид потребните документи од електронскиот профил на економскиот оператор на електронските системи за јавни набавки, без оглед дали станува збор за хартиена или електронски водена постапка. Други договорни органи, пак, не ги бараат повторно од економските оператори документите ако тие се претходно доставени во друга постапка кај истиот договорен орган, нормално ако не поминал рокот на важење на документите.

Почесто користење на можноста за поделба на предметот на набавка на делови (лотови)

Очекувани резултати:

- Пристапот на микропретпријатијата во постапките за јавни набавки квантитативно е зголемен, бидејќи големината на лотовите ќе соодветствува на капацитетот на микропретпријатијата.
- Зголемена конкуренција, а со тоа и квалитет на понудите, бидејќи лотовите ќе соодветствуваат повеќе со специјализираноста на микропретпријатијата.

Релевантни одредби: членови 15, 27 и 144 од Законот за јавните набавки.

Предметот на јавната набавка може да се подели во повеќе посебни делови (лотови), при што понудувачот може да поднесе понуда за еден, за повеќе или за сите делови. Поделбата треба да придонесе за самостојно учество на микропретпријатија кои не ги нудат сите барани стоки или услуги, туку само дел од нив. Овој пристап ќе им овозможи учество на тендерите и на оние микропретпријатија кои нудат поспецифични стоки, услуги и работи.

Поделбата на предметот на набавка во лотови треба да се врши само доколку пазарот на предметната набавка е истражен и постои конкуренција. Договорните органи не треба да инсистираат на поделба на секој предмет на набавка, бидејќи може да постигнат и контраефект – нема да се искористи економија од обем (каде што е можно) или ќе се добијат повисоки цени каде што нема конкуренција. Од друга страна, договорните органи не смеат да вршат поделба на договорот за набавка на повеќе посебни договори со пониска вредност со цел да избегнат примена на одредена постапка, како и да ја користат поделбата во делови на начин кој би ги нарушил условите за фер конкуренција.

Препорачливи предмети на набавки за кои може да се изврши поделба на делови се: ИКТ опрема, мебел, прехранбени производи, канцелариски производи, градежни зафати од помал обем, занаетчиско-молерски и инсталациски зафати и слично.

Определување разумни рокови за понудувачите за подготовка и за поднесување понуди

Очекувани резултати:

- >> Микропретпријатијата учествуваат на поголем број постапки за јавни набавки со поквалитетно изработени понуди.
- >> Договорните органи добиваат поголем број понуди и подолго време за евалуација на понудите.

Релевантни одредби: членови 38 став (2), 65, 66, 69, 70, 75, 76, 90, 91, 100 став (3), 108 став (1), 130 од Законот за јавните набавки.

ЗЈН пропишува рокови за поднесување понуди за секој вид постапка за јавна набавка. Притоа законот ги определува минималните рокови, а договорниот орган може во тендерската документација да определи и подолги рокови. Во принцип, роковите се подолги кај постапките од поголема вредност, додека кај постапките со барање за прибирање понуди, кои се од помала вредност, пропишани се пократки рокови.

Микропретпријатијата најчесто учествуваат токму на постапките со барање за прибирање понуди, каде што минималните законски рокови за поднесувањето понуда од денот на објавувањето на огласот се 10 дена, во случај кога проценетата вредност на предметот на набавка е повисока од 5.000 евра, односно 5 дена, во случај кога проценетата вредност на предметот на набавка е пониска од 5.000 евра. Во поголем број случаи, предметот на овие набавки е едноставен и не е потребна долга подготовка на понудите. Сепак, не е мал бројот на постапките во кои, поради специфичноста на набавката, на микропретпријатијата им е потребно повеќе време од минималниот законски рок за да ја подготват и да ја поднесат понудата.

Овде исто така треба да се има предвид и неповолната практика на некои договорни органи да ги објавуваат огласите во четврток или петок, што во случај на рок од 5 дена, дури два дена се губат на неработни денови за време на викендот.

Освен што препораката за определување на подолги рокови е поволна за фирмите на кои им се дава подолго време за подготовка на понудите и можност за поднесување на поквалитетни понуди, може да значи дополнителна корист и за договорните органи. Имено, со определување на подолг рок, и комисијата добива дополнително време за да изврши евалуацијата на понудите бидејќи според ЗЈН, рокот за донесување одлука за избор на најповолна понуда не смее да биде подолг од периодот што бил даден за поднесување на понуди.

Од овие причини, препорачливо е пред објавувањето на огласот, договорниот орган добро да го процени рокот и да оцени дали постои потреба да утврди рок за поднесување на понудите кој ќе биде подолг во однос на законски пропишаниот минимален рок (на пример, наместо 5 дена да изнесува 8 дена или наместо 10 дена, да изнесува 12). Со тоа ќе се овозможи поголем број фирми да подготват и да поднесат понуди, а во случаите каде што се бара разработка и поднесување одреден предлог-дизајн, методологија, стручен тим или слично, ќе придонесе и за подобар квалитет на понудите.

Од друга страна, и микропретпријатијата треба да избегнуваат да ги поднесуваат понудите во последен миг, како што честопати се случува во практиката. Особено доколку понудата ја имаат уште претходно подготвено, но чекаат до последен момент со поднесувањето поради страв дека нејзината содржина може да ѝ биде откриена на конкуренцијата пред истекот на рокот за поднесување понуди. Во ЗЈН има јасна обврска за договорните органи да обезбедат содржината на понудите да остане доверлива до датумот на нивното отворање, што во случај на е-набавките е и технички овозможено.

Воспоставување редовна и подобрена комуникација и информираност меѓу договорните органи и економските оператори

Очекувани резултати:

- Микропретпријатијата подобро ги разбираат постапките за јавни набавки и имаат поголема доверба во системот за јавни набавки и во работењето на договорниот орган во тој контекст
- Намален број неуспешни постапки за јавни набавки и зголемена транспарентност во работењето на договорните органи

1 Посета на обуки од страна на службениците за јавни набавки и на претставниците на микропретпријатијата

Релевантни одредби: 14-а и 29-а од ЗЈН.

Недостигот од доволни, релевантни и јасни информации во огласот и во тендерските документации на економските оператори им отежнува да ги разберат потребите на договорниот орган и да состават адекватна понуда. Исто така, спроведувањето на постапките за јавни набавки со користење на електронски средства (е-набавки) и е-аукциите сè уште може да се третираат како новини за кои економските оператори, особено оние помалку искусните во кои спаѓаат и микропретпријатијата, потребно е да стекнат знаења и способности за учество во нив. Овие проблеми може да се решат преку постојани обуки и давање совети и насоки.

Претставници на договорните органи треба да ги посетуваат обуките за јавни набавки, а особено доколку доаѓаат од договорни органи со помал обем на јавни набавки или ако станува збор за понеискусни службеници или членови на комисии за јавни набавки. Посебен акцент на овие обуки треба да биде ставен врз механизмите кои им стојат на располагање на договорните органи за да им овозможат полесен пристап на микропретпријатијата до јавните набавки. Во оваа насока особено се препорачуваат обуки од областа на истражување на пазарот.

Со оглед на недоволната вклученост на микропретпријатијата во јавните набавки, како и на нивните укажувања дека им е потребна обука за јавните набавки, претставниците на микропретпријатијата задолжително треба да ги посетуваат обуките за јавни набавки, во која било форма и организација да се јавуваат. Акцентот на обуките за микропретпријатијата треба да биде ставен врз оние делови од ЗЈН кои се однесуваат на начините на: пребарувањето огласи, подготвување на понудите, комуникација со договорните органи, утврдување (документи за) лична, професионална, економско-финансиска и техничка

способност, како и начин на учество во е-набавките и е-аукциите, сè до правната заштита на економските оператори во постапките за јавни набавки.

2 Спроведување технички дијалог кај предмети на набавка чијашто вредност е пониска од законски задолжителната

Релевантни одредби: член 43 став (5) од ЗЈН.

Техничкиот дијалог претставува организирана форма на дијалог помеѓу договорните органи и заинтересираните економски оператори во врска со нацрт-техничката спецификација на предметот што ќе се набавува. Техничкиот дијалог задолжително се спроведува за набавките од поголема вредност (над 130.000 евра), а е опционален кај помалите набавки. Сепак, многу често, и кај помалите набавки се јавува специфичен предмет на набавка за кој кај договорниот орган не постои доволно знаење или, пак, постојат различни ставови во врска со неговиот опис. Во таков случај, размислувањата, идеите и советите од стручната јавност (особено искусните и иновативни економски оператори) може да дадат значаен придонес за изработка на издржлива техничка спецификација.

Затоа, се препорачува и за таквите набавки договорните органи да спроведуваат технички дијалог, кој иако навидум одзема дополнително време во спроведувањето на постапката, сепак ќе ја намали можноста од поништување на постапката според следниве основи: 1. не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива или соодветна понуда, 2. поднесени се прифатливи понуди кои не можат да се споредат поради различниот пристап во техничките или финансиските понуди и 3. договорниот орган оцени дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци, до моментот на отворање на понудите. Исто така, добро изработената техничка спецификација ќе ги намали или целосно ќе ги елиминира недоразбирањата кои се јавуваат при реализација на договорот, а кои се резултат на различно поимање на описот на предметот на набавката даден во техничката спецификација.

3 Организирање информативни сесии за економски оператори

Релевантни одредби: Член 2 од ЗЈН.

Добрата меѓународна практика во областа на јавните набавки укажува на потребата од организирање информативни сесии со потенцијалните понудувачи заради разјаснување на прашањата кои ги имаат во врска со објавениот оглас за јавна набавка. Оваа можност особено се практикува кога се работи за обемна тендерска документација и техничка спецификација, но и кога е потребно да се анимираат неодлучните економски оператори и оние кои слабо ги познаваат правилата за јавни набавки. Преку ваквите средби, на ефикасен начин се врши појаснување и одговарање на прашањата кои, доколку не би се организирала средбата, со сигурност би пристигнале во голем број по редовниот начин на поставување прашања.

Освен информативните сесии организирани за конкретни огласи за јавни набавки, договорните органи треба да организираат редовни годишни информативни сесии преку кои ќе ја зголемат транспарентноста и ќе ја подобрат информираноста на економските оператори. Овие средби би можеле да се организираат на почетокот на годината или кога претстои период на пофреквентно објавување огласи. Оние договорни органи што имаат поголем обем на јавни набавки би можеле да ги организираат овие средби и почесто. На сесиите може да се презентира годишниот план за јавни набавки, како и специфичности поврзани со правилата за учество во постапките за јавни набавки (на пример, совети и инструкции од договорни органи заради коригирање на честите грешки кои ги прават економските оператори). Ваквите средби се можност за микропретпријатијата да се запознаат меѓу себе и со поголемите понудувачи и да остварат контакти за нивна идна соработка и групирање за поднесување на заеднички понуди на тендерите.

4 Доставување детални писмени известувања за причините за избор и отфрлање на понудата и барање повратни информации од понудувачите

Релевантни одредби: членови 2, 167 и 168 од ЗЈН; Правилник за формата и содржината на известувањето за донесената одлука.

Покрај обезбедувањето лесен пристап до сите релевантни информации за бизнис-можностите, давањето повратен одговор на економските оператори кои учествуваат во процедурата на доделување договори е исто така од суштинско значење. Со цел да се подготви за наредните учества во постапки за јавни набавки, за понудувачот е од голема помош да согледа кои аспекти од неговата понуда се сметале за силни адути од страна на договорниот орган, а кои биле слабостите.

За таа цел, БЈН изработи обрасци за различните видови известувања (за избор на најповолна понуда, за неизбор на најповолна понуда, за отфрлање понуда), во кои се дадени и детални инструкции како да се пополнат. Затоа, се препорачува договорните органи да ги користат овие обрасци, со соодветни приспособувања кон специфичноста на постапката. Освен придобивката за понудувачите, и самите договорни органи ќе ја намалат можноста од вложување жалби и ќе ја зголемат транспарентноста.

Исто така, договорните органи треба да бидат отворени, да обезбедат начин и да ги поттикнуваат економските оператори за да им даваат повратни информации за добрите страни и за слабостите на спроведените тендери што ќе им помогне за подобра подготовка на наредните тендери.

Охрабрување на соработката и здружувањето на микропретпријатијата меѓу себе, како и меѓу микропретпријатијата и поголемите претпријатија

Очекувани резултати:

- Исполнување на условите за учество и зголемено учество на микропретпријатијата во постапките за јавни набавки
- Поголема конкуренција и квалитет на добиените понуди

Релевантни одредби: членови 40, 41, 42, 45, 46, 144, 151 и 154 од ЗЈН.

1 Искористување на можноста економските оператори да се групираат (здружат) и да се потпрат врз нивната комбинирана економско-финансиска состојба и техничка способност

ЗЈН му овозможува на економскиот оператор да се здружи со други економски оператори и така здружени да поднесат групна понуда во постапка за јавна набавка. Освен тоа, ЗЈН му овозможува на економскиот оператор да се потпре врз економските и финансиски капацитети и врз техничките способности на други компании, без оглед на правната природа на врските кои ги има со нив, со цел да докаже дека го задоволува нивото на капацитет или способност кои се бараат од страна на договорниот орган. И покрај ова, економскиот оператор мора да докаже дека ќе ги има на свое располагање ресурсите потребни за изведување на договорот.

Освен исполнувањето на условите за учество, здружувањето ќе им овозможи на економските оператори да се јавуваат на постапки во кои се бара испорака на поголеми количини од предметот на набавката или, пак, се работи за различни ставки и делови за кои, доколку микропретпријатието треба самостојно да настапи, нема да биде во можност да ги испорача/изведе.

2 Користење на можноста за ангажирање подизведувач

Идеална ситуација за економските оператори е кога тие самите ќе ги добијат договорите, бидејќи економските оператори обично гледаат на можностите за подизведување како договори кои нудат помал профит. Меѓутоа, во случаите на големи договори, каде што микропретпријатијата не се во позиција да бидат примарен изведувач или заеднички да наддаваат со други микропретпријатија, подизведувањето сепак може да им понуди добри можности, особено онаму каде што микропретпријатијата може да дадат дополнителна вредност во облик на специјализирани или иновативни производи или услуги.

И за двата случаи, дали станува збор за меѓусебно здружување на микропретпријатијата или, пак, за нивно здружување и соработка со поголеми претпријатија, се препорачува

договорните органи да ги охрабруваат ваквите здружувања и соработки. Во оваа смисла, според некои добри практики од земји-членки на ЕУ, се препорачува договорните органи посебно да ги нагласуваат ваквите можности за здружување и соработка во тендерските документации, па дури и во самите огласи за јавни набавки. Натаму, договорните органи можат да одржуваат јавни состаноци со сите тековни и потенцијални понудувачи што ќе случат како форуми на кои главните изведувачи и подизведувачите ќе се запознаваат и ќе остварат контакти. Во насока на поголема соработка меѓу понудувачите оди и објавувањето на веб страницата на договорните орган на имињата на фирмите со кои се склучени договорите, со контакт информации за фирмите и со детали за набавките. Исто така, кога договорниот орган претпоставува дека за некој тендер е можно да се јават здружени понудувачи или понудувачи со подизведувачи, тогаш може да определи и подолг рок за поднесување понуди, давајќи им на тој начин на понудувачите повеќе време да се договорат, здружат и да ги изработат своите понуди.

Учеството во групни понуди или вклучувањето како подзиведувачи некогаш е единствена шанса за вклучување во јавните набавки за помалите фирми. Оттука, и самите микропретпријатија треба да ги истражуваат потенцијалите и да бараат партнери на кои би им биле подизведувачи или за да учествуваат како дел од групните понуди.