



Септември, 2016 година

Резиме 33

Јавни набавки

Малите и средните претпријатија (МСП) во јавните набавки

СОДРЖИНА

- [Вовед](#)
- [Општи мерки за олеснување на пристапот на МСП до јавните набавки](#)
- [Посебни мерки](#)
 - [Намалување на административното оптоварување](#)
 - [Поделба на договорите на делови](#)
 - [Поставување пропорционални критериуми за утврдување на способноста](#)
 - [Групи економски оператори и користење на капацитетите на други субјекти](#)
 - [Поставување технички спецификации од аспект на функционални карактеристики или услови за извршување](#)
 - [Можности за подизведување и директно плаќање на подизведувачите](#)
 - [е-Набавки](#)
- [Секторски дејности](#)
- [Дополнителни информации](#)

Одобрено за објавување од Карен Хил, раководител на програмата СИГМА

Вовед

Малите и средни претпријатија (МСП) се сметаат за 'рбетот на економијата на Европската унија (ЕУ), затоа што имаат огромен потенцијал за создавање работни места, раст и иновации¹.

Лесниот пристап до пазарите на јавни набавки може да им помогне на МСП да го стават во функција овој потенцијал, и притоа да имаат позитивен ефект врз економијата. Освен тоа, силната вклученост на МСП во јавните набавки им овозможува на договорните органи значително да ја прошират својата база на потенцијални добавувачи и со тоа да ги обезбедат позитивните ефекти од поголемата конкуренција за договорите за јавни набавки како противтежа на доминантните играчи на пазарот.

Со цел јавните набавки, без разлика на нивната големина, да станат што е можно подостапни за МСП, Европската комисија (ЕК) во 2008 година го објави „Европскиот кодекс со најдобри практики за олеснување на пристапот на МСП до договорите за јавни набавки“². Во Кодексот се нагласуваат и објаснуваат повеќе практики од регулаторната рамка на ЕУ со коишто се оптимизираат постапките за јавни набавки за да се обезбеди учество на МСП и да се гарантираат еднакви можности. Исто така, се опишуваат најдобрите практики и се даваат насоки за земјите-членки на ЕУ и за нивните договорни органи за тие да можат целосно да го искористат потенцијалот на директивите на ЕУ за јавни набавки. Кодексот има цел да обезбеди еднакви услови за сите економски оператори што сакаат да учествуваат во постапките за јавни набавки.

Преку процесот на широка консултација што го иницираше ЕК и кој беше спроведен во 2012 година, околу 1.000 МСП и деловни организации го идентификуваа режимот на јавни набавки како еден од десетте најпоптоварувачки правни акти на ЕУ³.

При процесот на ревизија на директивите за јавните набавки, Европскиот парламент побара ЕК да направи повеќе напори за олеснување на пристапот на МСП до пазарите за јавни набавки⁴, особено преку:

- евалуација на влијанието од директивите за јавни набавки врз МСП во нивната улога на подизведувачи и процена дали се потребни дополнителни правила за доделувањето на договорите за подизведување (со конкретна цел да се обезбеди дека МСП како подизведувачи нема да подлежат на услови полоши од оние што ги има главниот изведувач кому е доделен договорот за јавна набавка);
- поедноставување на постапките за јавни набавки со цел да се обезбеди дека договорните органи и друштвата нема да бидат обврзани да трошат многу време и пари на чисто бирократски работи.

Во овој контекст, ова резиме за јавните набавки ги опишува мерките на ниво на ЕУ кои имаат цел да обезбедат дека договорните органи целосно го искористуваат потенцијалот на МСП во нивните активности за јавни набавки.

¹ МСП се самостојни претпријатија или групации на претпријатија со помалку од 250 вработени и со вкупен годишен промет кој не надминува 50 милиони евра или со биланс на состојба кој не надминува 43 милиони евра. Оваа дефиниција е официјална европска дефиниција за МСП предвидена во Препораката на Европската комисија 2003/361/ЕЗ од 6 мај 2003 година во однос на дефинирањето микро, мали и средни претпријатија [доставено под документ број С(2003) 1422].

² Работен документ на вработените во Европската комисија SEC (2008) 2193.

³ Европска комисија (2013), *Резултати од јавната консултација за ТОП 10 најпоптоварувачки законодавни акти за МСП*.

⁴ Европски парламент (2009), *Извештај за новите промени во јавните набавки* [2009/2175(INI)].

Општи мерки за олеснување на пристапот на МСП до јавните набавки

Кога новиот пакет прописи за јавните набавки беше воведен во април 2016 година, промовирањето на МСП беше истакнато⁵ како една од петте главни точки на реформата во јавните набавки.

Важноста на МСП е нагласена во Излагањето 124 од Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор од 2014 година (Директивата)⁶:

„Со оглед на потенцијалот на МСП за создавање работни места, раст и иновации, важно е да се поттикне нивното учество во јавните набавки, како преку соодветни одредби во оваа Директива, така и преку иницијативи на национално ниво. Новите одредби утврдени во оваа Директива треба да придонесат за подобрување на нивото на успех, што се подразбира како удел на МСП во вкупната вредност на доделените договори. Не е соодветно да се наметнуваат задолжителни нивоа на успех, но националните иницијативи за поттикнување на учеството на МСП треба, со оглед на нивната важност, да подлежат на внимателно следење.“

Мерките предвидени во Директивата за олеснување на учеството на МСП во постапките за јавни набавки може да се резимираат на следниов начин:

- Договорните органи се охрабруваат да ги делат договорите на делови, со што постапките за јавни набавки се подостапни за МСП.
- Прометот што се наложува како услов за учество во постапка за јавна набавка е ограничен, со што се овозможува учество на повеќе МСП и нови друштва.
- Барањата во однос на документацијата во постапките за јавни набавки се значително намалени и рационализирани.
- Задолжителното користење е-набавки им овозможува на МСП да ги искористат во целост придобивките од Единствениот дигитален пазар и ќе донесе придобивки од аспект на ефикасноста.

Овие мерки се подетално објаснети во продолжение.

Примери за иницијативи на национално ниво

Обединетото Кралство

Во 2015 година, Владата на Обединетото Кралство постави нова квота за средствата на централната власт наменети за МСП. Во 2013/2014 година, централната власт на Обединетото Кралство потрошила 11,4 милијарди фунти на соработка со МСП (друштва или организации што имаат до 250 вработени). Овој износ беше еднаков на 26% од расходите на централната власт на Обединетото Кралство, од кои 10,3% се однесуваа на директни договори со МСП, а 15,8% се однесуваа на индиректна соработка, т.е. преку синџир на набавка којшто завршува со МСП. До 2020 година, Владата на Обединетото Кралство сака да ги зголеми средствата кои ќе завршат кај МСП и тие да изнесуваат една третина од вкупното трошење на централната власт, што би значело дополнителни 3 милијарди фунти годишно (од аспект на 2013/2014 година) кои би завршиле кај МСП директно или индиректно преку синџирот на набавка.

Владата изврши промени за да им помогне на МСП во процесот на поднесување понуди за

⁵ Европска комисија (2016), *Реформа на јавните набавки на ЕУ: Помала бирократија, поголема ефикасност – Преглед на новите правила на ЕУ за набавки и концесии воведени на 18 април 2016 година.*

⁶ Директива 2014/24/ЕУ за јавни набавки и за укинување на Директивата 2004/18/ЕЗ, 26 февруари 2014 година

договори во јавниот сектор. Овие промени вклучуваат:

- обврска сите економски оператори во синџирот на набавки во јавниот сектор да бидат исплаќани во рок од 30 дена;
- вршење набавки на поедноставен и побрз начин, на пр. со укинување на прашалниците за претквалификација кај договори во јавниот сектор со мала вредност;
- обврска сите договорни органи да објавуваат информации за можностите за склучување договор и за доделените договори во национална база на податоци⁷, [Contracts Finder](#).

Секое владино министерство и соодветната служба⁸, односно Националната служба за комерцијални работи и јавни набавки ([Crown Commercial Service](#)), ќе треба да се погрижи Владата да ја исполни оваа квота преку изработката на индивидуални планови и квоти за трошење средства кои би завршиле кај МСП за периодот од следниве пет години.

Повеќе информации може да најдете на:

<https://www.gov.uk/guidance/doing-business-with-government-a-guide-for-smes>.

Ирска

Во 2013 година, Службата за владини набавки, заедно со Министерството за вработување, претпријатија и иновации, ја основаа Групата на високо ниво за пристап на МСП до јавните набавки. Оваа група се фокусира на изработката и следењето стратегии за пристап на МСП до јавните набавки, кои се движат од развивање вештини за изработка на понуди до можности за „запознавање со купувачот“.

Бидејќи кај некои МСП постои перцепција дека централизацијата на набавките ќе има негативно влијание врз нивниот сектор, Групата на високо ниво се стреми да одговори на загриженоста на МСП преку идентификување, а онаму каде што е можно, и отстранување на структурните пречки за МСП да се натпреваруваат во полето на јавните набавки. Друга цел на групата е да се подигне свеста на МСП за достапните можности на набавките во јавниот сектор.

Од своето основање, Групата на високо ниво има воведено повеќе иницијативи за помош и поддршка на МСП во нивното деловно работење со јавниот сектор. Клучна меѓу овие иницијативи беше објавата на *Иницијативи за помош на МСП во јавните набавки* (Циркулар 10/14). Во овој циркулар, со кој се ажурира претходниот, се даваат насоки за купувачите од јавниот сектор. Исто така, вовеле повеќе иницијативи што се вклучени во Директивата, а чија намена е да им го олеснат учеството на бизнисите и на МСП во постапките за договори за набавки во јавниот сектор. Друга клучна иницијатива беше воведувањето на пилот Тендерската советодавна служба, којашто им е достапна на сите понудувачи коишто сакаат да покренат прашања во врска со некоја постапка за јавна набавка.

Повеќе информации може да најдете на:

<http://www.procurement.ie/>

http://www.procurement.ie/sites/default/files/initiatives_to_assist_smes_in_public_procurement.pdf

⁷ <https://www.gov.uk/contracts-finder>

⁸ <https://www.gov.uk/government/organisations/crown-commercial-service>

Посебни мерки

Намалување на административното оптоварување

Економските оператори, особено МСП, сметаат дека една од поголемите пречки за нивно учество во јавните набавки е административното оптоварување кое произлегува од потребата да се приложат поголем број потврди или други документи поврзани со критериумите за исклучување и за утврдување способност.

Затоа, намалувањето на документациските докази што се бараат за учество во постапките за јавна набавка е една од клучните промени во Директивата од која корист имаат особено МСП.

Единствениот европски документ за набавка (ЕЕДН): Со цел поедноставување на постапките за јавни набавки, Директивата (член 59) го вовеле Единствениот европски документ за набавка (ЕЕДН). ЕЕДН претставува стандарден образец на лична изјава којшто економскиот оператор го пополнува и доставува до договорниот орган. Економскиот оператор може да го користи ЕЕДН како потврда дека ги исполнува следните услови:

- Дека не се наоѓа во некоја од ситуациите во која економските оператори ќе бидат или може да бидат исклучени.
- Дека ги исполнува соодветните критериуми за утврдување способност.
- Дека ги исполнува, во случаи каде тоа е применливо, објективните правила и критериуми што биле утврдени за намалување на бројот на инаку квалификуваните кандидати кои би биле поканети да учествуваат.

Договорниот орган мора да го прифати ЕЕДН како прелиминарен доказ наместо потврдите коишто ги издаваат јавните органи или трети лица. ЕЕДН содржи официјална изјава според која економскиот оператор, по барање и без одлагање, ќе може да ги обезбеди тие придружни документи.

Во ЕЕДН, исто така, се идентификуваат јавниот орган или третото лице одговорни за обезбедување на придружните документи. Доколку придружните документи се достапни директно и бесплатно преку националните бази на податоци, ЕЕДН мора, исто така, да ги содржи релевантните информации за пристап, како што се Интернет адреса на базата на податоци, сите податоци за идентификација, и доколку е применливо, неопходната изјава за согласност.

Договорните органи мора да го прифатат ЕЕДН при поднесувањето на пријавите за учество или на понудите од страна на кандидатите или понудувачите. Договорниот орган може во секој случај да бара, во кој било момент од постапката, понудувачите или кандидатите да ги достават сите или дел од придружните документи. Тоа може да го прави секогаш кога овие документи се неопходни за да се обезбеди правилно спроведување на постапката. Освен тоа, пред доделувањето на договорот, договорниот орган мора да побара од понудувачот на којшто одлучил да му го додели договорот да достави ажурирани придружни документи.

ЕЕДН треба да биде исклучиво во електронска форма. За да се даде доволно време за премин кон оваа форма [електронска] во сите земји-членки, до 18 април 2018 година ЕЕДН може да се јавува, како во електронска, така и во хартиена форма.

Платформа на ЕК за ЕЕДН

ЕК има изработено бесплатна веб-услуга за договорни органи, економски оператори и други лица која треба да им помогне во електронското пополнување на ЕЕДН.

На платформата може да се пристапи преку следнава врска:

<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/espd/filter?lang=eng#>

Онлајн образецот може да се пополни, испечати и испрати до договорниот орган заедно со преостанатите документи од понудата.

Доколку постапката се врши по електронски пат, пополнетиот ЕЕДН може да се изнесе, зачува и поднесе по електронски пат.

Користењето на оваа платформа, особено откако таа ќе го достигне својот целосен потенцијал преку нејзино вградување во релевантните национални решенија за е-набавки, треба да го олесни пополнувањето на ЕЕДН за МСП.

Бидејќи со воведувањето на ЕЕДН се поедноставуваат постапките за јавни набавки, тоа е од особено значење за МСП. Претходно административните барања беа доста големи, затоа што сите понудувачи и кандидати требаше да достават целосни документациски докази на почетокот од постапката за јавна набавка за да може да учествуваат. Со новите правила значително се намалува тоа оптоварување, затоа што целосните документациски докази се бараат на крајот од постапката и само од страна на избраниот понудувач. Оваа промена имаше директно влијание врз ресурсите (време и пари) потрошени на подготовка на понудите.

За повеќе информации за способноста и изборот на операторите, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 7, *Утврдување на способноста на економските оператори*.

е-Certis: Придобивките од воведувањето на ЕЕДН се надополнети со е-Certis, на којшто му е дадена поголема важност во Директивата.

е-Certis претставува електронски систем обезбеден и раководен од страна на ЕК⁹. Тој служи како водич низ разните документи и потврди што се бараат од друштвата кои учествуваат во постапки за јавни набавки во која било земја-членка. Системот е-Certis им помага на:

- економските оператори да идентификуваат кои документи и потврди треба да ги достават при поднесувањето на понудата во соодветната земја-членка;
- договорните органи во земјите-членки да утврдат кои документи треба да ги бараат, или кои документи може да ги прифатат, од економските оператори.

Вообичаено, таквите докази се во форма на официјални потврди издадени од националните органи или изјави на претставник на понудувачот, коишто може да бидат заверени на различен начин, како на пример, заверка од нотар или судија.

Информации за е-Certis

е-Certis е достапен на 23 службени јазици на ЕУ.

Системот е-Certis овозможува брзо пребарување преку најразлични критериуми, вклучувајќи пребарување по клучни зборови на изворниот јазик на документот што се бара.

За секоја земја, информациите за највообичаените потврди се подредени во заеднички заглавја коишто одговараат на видот на документациски докази што се споменуваат во Директивата.

⁹ <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do>

Под секое заглавје, секоја национална збирка на податоци содржи запис којшто е поделен на неколку стандардни полиња. Овој запис дава опис, доследно и детално, во рамки на националните збирки податоци, на потврдите што се издаваат во одредена земја за одреден вид доказ.

Системот врши поврзување со еквивалентни документи од националните збирки податоци. Заедничката и доследна структура овозможува доста детална анализа на различните видови документи. Пребарувањето на клучни зборови, логичкото групирање во полиња и функциите за споредба им овозможуваат на сите што се вклучени во постапките за јавни набавки да ги препознаваат службените документи и да ја оценуваат нивната содржина.

e-Certis не е нов, но според претходните правила, земјите-членки не беа обврзани да ги ажурираат информациите во системот e-Certis, па затоа тој располагаше со застарени податоци. Со Директивата се вовеле обврска за земјите-членки да обезбедат постојано ажурирање на информациите за потврдите и за другите форми на документациски докази во системот e-Certis.

Информациите обезбедени преку e-Certis треба да им помогнат, како на МСП, така и на новите друштва на пазарот, во подготовката на понуди. Овие информации се од особено значење за нивното учество во постапките за јавна набавка во земји-членки различни од земјата на основање на друштвото, затоа што e-Certis може да им помогне на МСП да разберат кои информации се бараат.

Поделба на договорите на делови

Една од главните одлуки во постапките за јавни набавки е да се определи дали договорот да се подели на делови или не.

Поделбата на делови може да се изврши на квантитативна основа, при што големината на делот од договорот повеќе би одговарала на капацитетот на МСП. Договорот може да биде поделен и на квалитативна основа, при што опфатот на посебните делови ќе биде приспособен на таков начин што ќе ја одразува специјализираноста на МСП. Исто така, може да се предвиди поделба на договорот на делови за различни фази од проектот, со што ќе им се помогне на МСП да управуваат со својот обем на работа.

Одлуката за поделба на договорите на делови не е лесна. Заштедите што може да се остварат преку економиите од обем може да доведат до одлука набавката да се врши преку еден договор, но разновидноста што се добива како резултат на поделбата на договорот на делови може да ја поттикне конкуренцијата, да ја зголеми ефикасноста и да го зголеми учеството на МСП.

Директивата не го обврзува договорниот орган да го подели договорот на делови. Но таа му наложува на договорниот орган да *процени* дали да го подели договорот на делови или не. 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, тој е должен да ја објасни таа своја одлука [член 46(1)].

На земјите-членки 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)]. Некои земји-членки, на пример Франција¹⁰, ја имаат воведено оваа обврска за поделба на договорот на делови уште во претходните правила за јавни набавки.

¹⁰ Согласно францускиот *Codes de Marchés publics* (2006), поделбата на договорот на делови е задолжителна.

Доколку договорот се подели на делови, постојат неколку начини на кои договорните органи може да постапуваат со тие делови. На договорните органи им е дозволено да го ограничат бројот на делови за кои еден економски оператор може да поднесе понуда. Тие, исто така, може да го ограничат бројот на делови што може да му се доделат на еден економски оператор. На тој начин, може да ја зачуваат конкуренцијата или да обезбедат сигурност на набавките, а истовремено да го олеснат учеството на МСП. Договорните органи може да дозволат и поднесување понуди за комбинација на делови од договорот. Оваа опција им овозможува на договорните органи да утврдат дали понудите поднесени од даден економски оператор за одредена комбинација делови подобро би ги исполниле критериумите за доделување што се однесуваат на тие делови, земени во целина, во споредба со понудите за индивидуалните делови, земени поединечно.

За повеќе информации за поделбата на договорите на делови, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 2, *Економски прашања во областа на јавните набавки* и Резиме на СИГМА за јавните набавки 36, *Поделба на договорите на делови*.

Поставување пропорционални критериуми за утврдување на способноста

Поставувањето критериуми за утврдување на способноста кои се премногу тешки за исполнување честопати претставува неоправдана пречка за учество на МСП во јавните набавки. Затоа, одржувањето пропорционални критериуми за утврдување на способноста е од суштинско значење за МСП.

Пропорционалност

Начелото на пропорционалност наложува мерката што ќе се избере да биде како *неопходна*, така и *соодветна* од аспект на поставените цели. Поточно, критериумите за утврдување на способноста што ќе се применуваат мора да бидат пропорционални со големината, природата и сложеноста на договорот. Исто така, бараните докази мора да бидат исклучиво докази што се строго неопходни за да се утврди дали поставените критериуми за утврдување на способноста се исполнети.

Договорните органи може да наметнат три можни критериуми за утврдување на способноста како услов за учество на економските оператори:

- способност за вршење професионална дејност
- економска и финансиска состојба
- техничка и професионална способност.

Исто така, може да бидат предвидени различни начини за докажување на исполнувањето на овие критериуми.

Во Директивата изречно се потврдува дека сите барања што се однесуваат на критериумите за утврдување на способноста мора да бидат ограничени на оние што се соодветни за да се обезбеди дека кандидатот или понудувачот има правни и финансиски можности и технички и професионални способности да го изврши договорот. Покрај тоа, сите такви барања мора да бидат поврзани и сразмерни со предметот на договорот [член 58(1)].

Директивата воведува ограничувања во однос на барањата што се однесуваат на финансиската состојба за да се избегнат неоправдани пречки. Поточно, на договорните органи не им е дозволено да бараат од економските оператори да имаат минимален промет кој би бил несразмерен со предметот на договорот. Условот за минимален промет вообичаено не би требало да ја надминува најмногу два пати проценетата вредност на договорот, освен во оправдани случаи [член 58(3)]. Дури и кога се применува повисоко барање за минимален промет, тоа сепак мора да биде поврзано и

пропорционално со предметот на договорот. Има посебни правила за условот за минимален промет коишто се однесуваат на доделувањето повеќе делови на еден економски оператор и во контекст на рамковни спогодби и динамични системи за набавки¹¹. Условот за минимален промет, во принцип, треба да го олесни учеството на МСП во јавните набавки.

Во однос на техничката и/или професионалната способност, договорните органи може да наметнат барања со кои ќе се уверат дека економските оператори ги поседуваат неопходните човечки и технички ресурси и искуство за извршување на договорот со соодветен стандард за квалитет во текот на целиот договорен период. Сите барања мора да бидат поврзани и пропорционални со предметот на договорот. Оваа одредба може да биде од корист, на пример, за МСП коишто имаат особено обучена работна сила или посебна техничка стручност.

Групи економски оператори и користење на капацитетите на други субјекти

МСП ретко имаат соодветни финансиски или технички капацитети за извршување големи и сложени договори како индивидуални понудувачи. Опциите опишани во продолжение може да им помогнат на МСП да одговорат на високите барања за ниво на способност и на високите финансиски барања.

Групирање: Важно е да се нагласи дека Директивата, како и нејзината претходна верзија, им овозможува на економските оператори да се групираат со цел да учествуваат како кандидати или понудувачи во постапките за јавна набавка [член 19(2)]. Договорните органи не смее да бараат од групите економски оператори да имаат посебна правна форма за да поднесат понуда или пријава за учество. Сепак, може да се бара посебна правна форма откако ќе им биде доделен договорот, доколку таквата промена е неопходна за задоволително извршување на договорот.

Можноста за формирање група економски оператори им овозможува на МСП заеднички да се натпреваруваат за големи и сложени договори чие извршување ги надминува нивните индивидуални капацитети.

Користење на капацитетите на други субјекти: Директивата, исто така, им овозможува на економските оператори да ги користат капацитетите на други субјекти со цел да ги исполнат критериумите кои се однесуваат на економската и финансиската состојба и на техничката и професионална способност (член 63). Групата економски оператори, исто така, може да ги користи капацитетите на учесниците во групата или на други субјекти. Според тоа, доколку економскиот оператор е член на група економски оператори, доволно е поставените барања за способност да ги исполнува групата економски оператори во целина, наместо секој член посебно. Преку оваа опција се поттикнува учеството на МСП во постапките за јавни набавки.

Доколку економскиот оператор сака да ги користи капацитетите на други субјекти, мора да му докаже на договорниот орган дека ќе ги има неопходните ресурси, на пример, преку обезбедување на обврска во писмена форма за тоа од страна на тие субјекти.

Договорните органи може да постават посебни услови, на пример, дека во однос на барањето за економска и финансиска состојба, економските оператори и другите засегнати субјекти треба да преземат заедничка одговорност за извршувањето на договорот.

¹¹ За повеќе информации, види во *Прирачникот за обука за јавните набавки на СИГМА*. Целосно упатување и врска до оваа публикација се дадени на крајот од резимето.

Поставување технички спецификации од аспект на функционални карактеристики или услови за извршување

МСП имаат огромен потенцијал, не само за создавање работни места и раст, туку и за иновации. Според тоа, многу важно е договорните органи да се стремат да ги формулираат своите технички спецификации на таков начин што ќе ја одразуваат разновидноста на техничките решенија достапни на пазарот и ќе поттикнуваат иновативни решенија. На тој начин, потенцијалот за учество на МСП треба да се зголеми, со што би се добиле подобри решенија од аспект на вредноста за парите.

Во член 42 од Директивата се предвидува дека техничките спецификации треба да се изработуваат од аспект на условите за извршување или функционалните карактеристики, или со упатување на стандарди и технички спецификации, или преку комбинација од двете. Во принцип, техничките спецификации треба да бидат изработени на таков начин што ќе се избегне вештачко ограничување на конкуренцијата преку барања кои фаворизираат одреден економски оператор.

Условите за извршување или функционалните карактеристики ги опишуваат посакуваното ниво или квота што треба да се постигне, но не го пропишуваат начинот на кој тоа ниво/таа квота треба да се достигнат. Наместо барањето да се опишува од аспект на инпути или детални карактеристики на стоките, услугите или на работите што треба да се набават, барањето се опишува од аспект на резултатите. Поставувањето технички спецификации од аспект на услови за извршување или функционални карактеристики генерално овозможува целта да биде постигната на најдобар можен начин, затоа што им дава флексибилност на добавувачите да предлагаат решенија.

Постои тенок баланс меѓу тоа да се погрижите пазарот да биде сосем свесен за барањата на договорниот орган и да оставите слободен простор за различни и нови начини на исполнување на тие барања. На пример, иако е од суштинско значење добавувачите да бидат запознаени со сите стандарди за животна средина кои производот или услугата мора да ги исполнуваат, може да биде возможно да се определи услов за извршување или да се користат спецификации засновани на резултати, како што е укажувањето на максимално количество CO₂ или енергија или потрошувачка на вода, наместо да се составува детална листа на инпути.

Условите за извршување или функционалните карактеристики го охрабруваат учеството на МСП затоа што фаворизираат иновации во јавните набавки. Колку повеќе договорните органи ги дефинираат своите потреби од аспект на бараните резултати – со користење на услови за извршување или функционални карактеристики – толку поголем простор му се дава на приватниот сектор да се потпира на својата експертиза и да создава иновации. Кога приватниот сектор не е ограничен на претходно утврдени производи, производни методи и детални процеси, тој може да создава иновации и да биде креативен во своите процеси.

Можности за подизведување и директно плаќање на подизведувачите

Кај големите договори, едно МСП може да не биде во позиција да биде главен изведувач којшто ќе го изврши целиот договор, или дури ни да поднесе заедничка понуда со други економски оператори поради својата големина, тесна специјализација и ограничени ресурси. Во секој случај, подизведувањето може да даде добри можности за МСП затоа што тие би биле целосно способни да ги извршат некои од работите или услугите вклучени во проектот. Подизведувањето може да го олесни пристапот на МСП до пазарот на јавните набавки.

Директивата посветува поголемо внимание на подизведувањето и релевантните одредби од член 71 се поопширни во споредба со претходните правила. По правило, договорните органи може да побараат од понудувачите да обезбедат конкретни

информации за потенцијалното подизведување или подизведувачите. Поконкретно, договорниот орган може да побара понудувачите во своите понуди да наведат податоци за делот од договорот кој имаат намера да го отстапат на трети лица, како и податоци за предложените подизведувачи. Националните одредби може, исто така, да ги обврзуваат договорните органи да ги бараат овие информации од понудувачите.

Учеството на подизведувачи во извршувањето на договорот не ја доведува во прашање одговорноста на главниот изведувач за извршувањето на целокупниот договор. Сепак, националното законодавство на една земја-членка може да предвиди механизам за заедничка одговорност на подизведувачите и на главниот изведувач.

За повеќе информации за подизведувањето, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 37, *Подизведување*.

Со Директивата се воведува една специфична, иако незадолжителна, мерка фокусирана на МСП: директна исплата на подизведувачите [член 71(3)]. Земјите-членки можат да определат дека, на барање на подизведувачот и ако тоа го дозволува природата на договорот, договорниот орган ќе врши плаќање на доспеаните средства непосредно на подизведувачот за услуги, стоки или работи кои се извршени за економскиот оператор на кого му е доделен договорот за јавната набавка (главниот изведувач). Таквите мерки можат да вклучуваат соодветни механизми коишто на главниот изведувач му овозможуваат да поднесува приговори за неоснованите плаќања. Сите аранжмани во однос на начинот на плаќање мора да бидат утврдени во документацијата за набавката. Директивата, исто така, им овозможува на земјите-членки да одат и чекор понатаму, на пример, да предвидат директна исплата на подизведувачите без тие да треба да поднесат барање за таква директна исплата.

Некои земји-членки, како што се Хрватска и Словенија, веќе имаат воведено и спроведуваат национални правила за директно плаќање на подизведувачите, дури и пред оваа опција да биде предвидена на ниво на ЕУ.

е-Набавки

Со наједноставни зборови, е-набавки е сеопфатен термин кој ја означува замената на постапките што се вршат во хартиена форма, при комуникација и обработка во рамки на постапките за јавни набавки, со постапки засновани на информатичка технологија. Целосно електронскиот циклус на јавни набавки значи користење електронска технологија и процеси во разни фази од постапката за јавна набавка, опфаќајќи ги објавувањето на огласите, обезбедувањето на тендерската документација, поднесувањето на понудите и пријавите за учество, евалуацијата на понудите, известувањето за доделени договори, издавањето налози, фактурирањето и плаќањето.

е-Набавките може да служат како алатка што ќе ги направи набавките поефикасни, поефективни и подостапни за МСП. Може значително да го поедностават начинот на кој се спроведуваат набавките, да го намалат неразумното трошење и да испорачаат подобри резултати од набавките (пониска цена, подобар квалитет) преку стимулирање на конкуренцијата низ ЕУ.

Додека со претходните правила само се охрабруваше користењето електронски средства во постапките за јавни набавки, Директивата ги определи електронските средства како стандардни средства за комуникација и размена на информации во постапките за јавни набавки. Елементи од постапката за јавна набавка каде е задолжително користењето електронски средства за комуникација се следниве:

- објавување на огласите/известувањата во електронска форма (е-известувања/огласи);
- достапност во електронска форма на документацијата за набавката (е-документација за набавката);
- електронско поднесување на пријави за учество и понуди (е-понуди).

Директивата не ги обврзува договорните органи да вршат електронска обработка на понуди, електронска евалуација или автоматска обработка, но тоа барање им стои на располагање. Исто така, ниту елементите на постапката на јавна набавка што следат по доделувањето на договорот, ниту интерната комуникација во рамки на договорниот орган, не се опфатени со обврската да користат електронски средства за комуникација.

Иако Директивата не вклучува обврски поврзани со електронско фактурирање, Директивата за е-фактурирање¹² ги обврзува земјите-членки да обезбедат дека договорните органи и субјекти примаат и обработуваат електронски фактури кои се во согласност со европските стандарди за електронско фактурирање.

Иако веќе се воведени е-огласи/известувања и е-документација за набавката, преминот кон целосни е-набавки ќе биде завршен до следниве датуми:

- октомври 2018 година, кога е-поднесувањето ќе стане задолжително за сите договорни органи;
- ноември 2020 година, кога е-фактурирањето ќе стане задолжително за сите договорни органи.

е-Набавките може да бидат моќно средство за промовирање на учеството и конкуренцијата на МСП, вклучително и преку границите. е-Набавките треба да го намалат административно оптоварување и административните трошоци и да ја зголемат транспарентноста, и со тоа корист да имаат МСП. Треба да им биде полесно да ги идентификуваат релевантните информации за деловни можности и да одговорат на можностите за поднесување понуди со користење електронски средства, наместо традиционално на хартија. е-Набавките ги намалуваат ограничувањата што се должат на раздалеченоста, трошоците за учество поврзани со раздалеченоста и пропустите во информирањето кои можеби го намалиле или обесхрабриле прекуграничното учество во постапки што се спроведуваат во хартиена форма.

Сè поголем обем на набавки може да се извршат од друга земја, на пример, обезбедувањето услуги поврзани со софтвер, конкурси за избор на идејно решение и услуги за корисничка поддршка, и е-набавките се сосем погодни за олеснување на тие можности, особено за МСП. Освен тоа, е-фактурирањето може да ги намали трошоците и сложеноста на испраќањето фактури. Исто така, може да ги ограничи грешките преку автоматизација, со што се поедноставува ревидирањето и собирањето на даноците. Тоа пак го намалува административното оптоварување за претпријатијата, кое повеќе претставува проблем за МСП.

Поголем дел од МСП се опремени за спроведување целосно електронски циклус на јавни набавки, што им овозможува да ги искористат придобивките што тоа ги нуди. Сепак, особено важно е концептот на системот на е-набавки на ниту еден начин да не спречува целосно учество на МСП во пазарот на јавните набавки. Посебна цел е да се обезбеди фазата на е-поднесување да биде што е можно подостапна. Препреките кои честопати ги обесхрабруваат новите друштва да го поминат комплицираниот процес на регистрација или проверка на идентитет што некои платформи го бараат – а во некои случаи тоа подразбира користење алатки и средства што се достапни само во конкретната земја –

¹² Директива 2014/55/EУ за електронско фактурирање во јавните набавки, 16 април 2014 година.

мора да бидат отстранети. За таа цел, Директивата наложува дека алатките и уредите што ќе се користат за е-комуникација, како и нивните технички карактеристики, мора да бидат недискриминаторски, лесно достапни и интероперабилни со производите на информациската и комуникациската технологија што генерално се користат. Тие не смее да го ограничуваат пристапот на економските оператори до постапките за јавна набавка.

За повеќе информации, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 17, *Е-набавки*.

Секторски дејности

Секторската директива¹³ содржи одредби кои во суштина се идентични со оние од Директивата, кои се однесуваат на учеството на МСП во постапките за јавни набавки. Погледнете ги следниве членови:

- Член 37 – Групи економски оператори
- Член 79 - Користење на капацитетите на други субјекти
- Член 60 – Технички спецификации
- Член 88 – Подизведување
- Член 40 – е-Набавки

Во член 65 од Секторската директива е опфатена поделбата на договорите на делови. 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.

Членовите 78 и 80 обезбедуваат поголема флексибилност од онаа што ја обезбедува Директивата од аспект на изборот на критериумите за утврдување на способноста што може да се применуваат и докажете што може да се бараат од економските оператори. По правило, договорните субјекти мора да применуваат објективни правила и критериуми при утврдувањето на способноста и исклучувањето на економските оператори. Кога договорните субјекти одлучуваат да ги користат правилата и критериумите утврдени во Директивата, тие треба да ги применуваат тие критериуми во согласност со барањата од Директивата, како што се критериумите за барањето за минимален промет, користење на ЕЕДН и e-Certis.

¹³ 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

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), *Утврдување на способноста на економските оператори*, Резиме 7, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Поделба на договорите на делови*, Резиме 36, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Подизведување*, Резиме 37, издание на ОЕЦД, Париз

Други извори

Европска комисија (2008), *Европскиот кодекс со најдобри практики за олеснување на пристапот на МСП до договорите за јавни набавки*, Работен документ на SEC (2008) 2193.

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf

Европска комисија (2014), *Пристап на МСП до пазарите за јавни набавки и групирање на побарувачката во ЕУ*.

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf

Европска комисија (2016), *Реформа во јавните набавки на ЕУ: Помала бирократија, поголема ефикасност – Преглед на новите правила на ЕУ за набавки и концесии воведени на 18 април 2016 година*.

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm