



Резиме 32

Септември, 2016 година

Јавни набавки

Анализа на пазарот, прелиминарни пазарни консултации и претходно учество на кандидатите/понудувачите

СОДРЖИНА

- [Вовед](#)
- [Непосредна соработка со економските оператори во рамки на анализата на пазарот](#)
- [Одлука за непосредна соработка со економските оператори](#)
- [Идентификување на економските оператори](#)
- [Соработка со други организации](#)
- [Методи на соработка со економските оператори](#)
- [Секторски дејности](#)
- [Дополнителни информации](#)

Одобрено за објавување од Карен Хил, раководител на програмата СИГМА

Вовед

Анализата на пазарот, во контекст на јавните набавки, претставува процес што се извршува од страна на договорниот орган, или во негово име, со цел собирање информации коишто може да му помогнат во дефинирањето на неговите барања за набавката, во избирањето најсоодветен метод за прибирање понуди, во анализата и евалуацијата на понудите и поефективно утврдување на исходот од економски најповолната понуда.

Други термини што често се користат за целокупниот или за дел од процесот на анализа на пазарот се: „пазарна студија“, „процена на пазарот“, „истражување на пазарот“ и „сондажа на пазарот“.

Причини за спроведување анализа на пазарот: Исцрпна и добро спроведена анализа на пазарот му обезбедува на договорниот орган драгоцен информации за економските оператори кои би биле способни за исполнување на неговите барања, како и за активноста на пазарот. Договорниот орган може да ги користи информациите добиени од анализата на пазарот за носење информирани одлуки за начинот на кој ќе се спроведува набавката. Анализата на пазарот може значително да придонесе за ефективно управување со процесот на набавка и за позитивни исходи од набавката.

Алатките за јавни набавки на ОЕЦД укажуваат дека предностите што ги нуди анализата на пазарот (во Кутијата со алатки се нарекува „пазарна студија“) подразбира:

- „Да се зголеми информираноста за карактеристиките на пазарот и за последните случувања на пазарот или за трендовите коишто може да влијаат врз конкуренцијата при собирањето понуди или коишто може да го направат тајното договарање поверојатно (на пр. мал број економски оператори, стандардизирани или едноставни производи, мал или никаков влез, итн.);
- Да се собираат информации за добавувачите, нивните производи, цени или трошковни структури. Се препорачува, доколку е возможно, да се изврши споредба со цените што се нудат при набавки меѓу деловни [приватни] субјекти;
- Да се собираат информации за последните промени во цените. Ова ќе им помогне на практичарите на јавни набавки да бидат информирани за цените во соседните географски подрачја и за цените на потенцијални алтернативни производи;
- Да се собираат информации за претходни понуди за исти или слични производи;
- Да се изврши координација со други договорни органи коишто неодамна набавиле слични стоки, услуги или работи за подобро осознавање на пазарот и на добавувачите.“

<https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>

Кога да се спроведе анализа на пазарот: Анализа на пазарот се спроведува во фазата на планирање на постапката за јавна набавка уште пред да започне самата постапка.

Анализата на пазарот може да се спроведе во определени периоди во текот на годината, за набавки што редовно се вршат, или може да се спроведе во рамки на планирањето на одредена набавка.

Процес на анализа на пазарот: Анализата на пазарот може да биде чисто канцелариска активност за собирање информации, којашто вклучува проверка од различни извори на јавно достапните информации за работите, стоките или услугите што се предмет на предложената набавка и за пазарот на којшто тие се достапни.

Онлајн ресурси за канцелариска анализа

Procurement Journey Scotland е онлајн ресурс на шкотската влада во форма на детален и постепен водич низ процесот на набавка, којшто вклучува насоки и обрасци на документи.

Овој онлајн ресурс опфаќа три „рути“ за спроведување на набавката. Рута 1 и 2 се однесуваат на набавки под финансиските прагови на ЕУ, додека Рута 3 се однесува на набавки над финансиските прагови на ЕУ.

Во Дел А од Рутата 3 обезбедени се сеопфатни информации за подготовките за набавката. Полето „Изработи стратегија“ („Develop Strategy“) во Дел А вклучува поддел за „Анализа на пазарот за набавки“ („Supply Market Analysis“) кој нуди корисни насоки и обрасци, како и листа на предложени ресурси за истражување на пазарот како дел од процесот на анализа на пазарот (види во „Документ за извори на пазарот за набавки“ („Supply market sources document“) во заглавјето „Надворешни извори за обезбедување податоци за пазарот“ („External sources for supply market data“)).

Ресурсите наведени таму се карактеристични за Обединетото Кралство, особено за Шкотска, и малку се застарени, но даваат добра индикација за видовите ресурси достапни онлајн кои може да се користат при канцелариска анализа на пазарот. Наведените ресурси вклучуваат професионални организации за набавки; организации од јавниот сектор, вклучително тела за креирање политики и репрезентативни организации; извори на економски податоци; општи информации за истражување на пазарот; и главни информации за друштвата.

<https://www.procurementjourney.scot/procurement-journey>

Анализата на пазарот, исто така, може да вклучува непосредна соработка со економските оператори и други организации со релевантна експертиза, како на пример, трговски тела или стопански комори. Непосредната соработка може да го надополни канцелариското истражување и да обезбеди сознанија од прва рака од економските оператори на пазарот. Непосредната соработка со економските оператори честопати се нарекува „сондирање на пазарот“, „барање информации од добавувачите“ или „прелиминарна пазарна консултација“.

Предупредување: Доколку има непосредна соработка меѓу договорниот орган и економските оператори, особено е важно да се обезбеди дека процесот на соработка и резултатите од непосредната соработка ќе бидат транспарентни, ќе гарантираат еднаков третман, нема да ја нарушуваат конкуренцијата и ќе го сведуваат на минимум ризикот од корупција.

За непосредната соработка со економските оператори дополнително се дискутира во продолжение и дадени се информации за барањата од Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор од 2014 година¹ (Директивата) за обезбедување транспарентност, еднаков третман и конкуренција.

¹ Директива 2014/24/ЕУ за јавни набавки и за укинување на Директивата 2004/18/ЕЗ, 26 февруари 2014 година.

Опфат на анализата на пазарот: Алатките за јавни набавки на ОЕЦД потврдуваат дека како минимален услов, анализата на пазарот генерално треба да вклучува собирање информации за:

- структурата на пазарот
- способностите на економските оператори
- ценовните трендови.

Опфатот и подробноста на процесот на анализа на пазарот во голема мера се разликуваат во зависност од природата на набавката. Едноставната канцелариска анализа што се врши заради појаснување на структурата на пазарот, идентификување на активните економски оператори и разбирање на цените може да биде соодветен пристап кај стандардизираните набавки на стоки.

Во други случаи, анализата на пазарот може да биде подалекосежна и посеопфатна. Договорниот орган може да спроведе, на пример, процес на анализа на пазарот за да го истражи нивото на потенцијални иновации на пазарот доколку барањата на органот се невообичаени или сложени или за да му помогне во подготовките за користење на пристапот на трошоци на животниот циклус за евалуација на некој производ. За повеќе информации за анализата на пазарот и за трошоците на животниот циклус, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 34, *Трошоци на животниот циклус*.

Анализа на пазарот може да се спроведе заради собирање информации коишто може да помогнат во носењето стратешки одлуки во однос на некои прашања, како на пример, дали и како барањата на договорниот орган да се поделат на делови, дали е соодветно да се користи рамковна спогодба или динамичен систем за купување, или пак, дали да се користи конкурентна постапка со преговарање. За повеќе информации за поделбата на договорите на делови, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 36, *Поделба на договорите на делови*.

Анализата на пазарот, исто така, може да биде специјално наменета за собирање и анализа на информации за тоа како може да се остварат некои пошироки цели, како што е учеството на малите и средните претпријатија (МСП), промовирањето иновации или поддршката на социјалните и на економските цели, во случаи каде тоа е допуштено согласно правилата за јавни набавки на ЕУ. Види Резиме на СИГМА за јавните набавки 33, *Малите и средните претпријатија (МСП) во јавните набавки*.

Евидентирање на процесот на анализа на пазарот: Важно е да се евидентира процесот на подготовка и спроведување на анализата на пазарот со цел на ниво на договорниот орган да постои јасно разбирање за намената и целта на анализата на пазарот и за потребата од обезбедување транспарентност на процесот и еднаков третман. Добра е идејата договорниот орган да изработи и да користи истражувачки документ за анализа на пазарот за да ги идентификува прашањата што треба да се разгледаат и процесот што треба да се следи при собирањето на релевантните информации.

Извештај за анализа на пазарот: На крајот од процесот на анализа на пазарот, договорниот орган изготвува извештај за анализата на пазарот. Извештајот ќе претставува транспарентен запис во кој се подредени и објаснети прашањата што биле разгледувани, вклучува евиденција за изворите на истражувањето и користените информации и ги дава заклучоците од анализата на пазарот.

Обрасци

Алатките за јавни набавки на ОЕЦД – „Образец на извештај од пазарната студија“

<https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/templateformarketstudyreport.htm>

Procurement Journey Scotland – „Образец на документ за анализа на пазарот“

<https://www.procurementjourney.scot/route-3/route-3-develop-strategy-profiling-commodity-supply-market-analysis>

Непосредна соработка со економските оператори во рамки на анализата на пазарот

Согласно Директивата, договорниот орган може непосредно да соработува со економските оператори во рамки на анализата на пазарот. Процесот треба да биде многу внимателно планиран и раководен со цел да се избегнат ризици од недостиг на транспарентност, нееднаков третман или нарушување на подоцнежната конкуренција.

Директивата вклучува одредби во членовите 40 и 41 кои се однесуваат на таквата непосредна соработка и го користи терминот „прелиминарни пазарни консултации“. Во продолжение е дадено резиме на овие одредби заедно со коментари.

Член 40 – Прелиминарни пазарни консултации: Член 40 од Директивата го поставува контекстот за прелиминарни пазарни консултации: „Пред започнувањето на постапка за јавна набавка, договорните органи може да спроведат пазарни консултации со цел подготовка на набавката и информирање на економските оператори за своите планови и барања за набавката.“

На договорните органи им е дозволено, но не се обврзани да вршат прелиминарни пазарни консултации. Целта на прелиминарните консултации, онака како што се предвидени во Директивата, е двократна:

- да му помогне на договорниот орган во подготовка на својата набавка, вклучувајќи ја можноста за „барање или примање совети од независни експерти или органи или од учесниците на пазарот“ и во искористувањето на тие совети при планирањето и спроведувањето на постапката за јавна набавка (под услов таквите совети да не доведуваат до нарушување на конкуренцијата и да не резултираат со некаква повреда на начелата за недискриминација и транспарентност);
- да им обезбедат информации на економските оператори за предложената набавка.

Член 41 – Претходно учество на кандидатите или понудувачите: Член 41 од Директивата се однесува на кандидатите или понудувачите со претходно учество во подготовка на постапката за јавна набавка. Упатувањето во член 41 на „претходно учество“ вклучува давање совети на договорниот орган во контекст на прелиминарни пазарни консултации или друг вид учество во подготовката на постапката за јавна набавка. Практичен пример за „друг вид учество“ е давањето стручни совети за содржината на техничката спецификација или за структурирањето на постапката за јавна набавка.

Член 41 содржи едно важно начело што беше утврдено од Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ): Кандидатот или понудувачот којшто имал претходно учество

може да биде исклучен од постапката за јавна набавка само доколку *не може на друг начин* да се обезбеди усогласеност со начелото за еднаков третман на понудувачите².

Доколку договорниот орган одлучи дека мора да го исклучи економскиот оператор поради неговото претходно учество во постапката за јавна набавка, во тој случај конкретниот економски оператор мора да добие можност да докаже дека неговото учество нема да ја наруши постапката. Договорниот орган мора да ги документира релевантните мерки што биле преземени во поединечниот извештај што се бара согласно член 84 од Директивата.

Оттука, не е дозволено договорниот орган автоматски да го исклучи од постапката за јавна набавка кандидатот или понудувачот кој имал претходно учество во постапката. СПЕУ во неколку различни предмети³ пресудил дека автоматско исклучување е несразмерен одговор и дека националното законодавство кое наложува автоматско исклучување на економските оператори, во случаи каде имало претходно учество, е незаконско. Види, исто така, Резиме на СИГМА за јавните набавки 7, *Утврдување на способноста на економските оператори* и Резиме на СИГМА за јавните набавки 24, *Користење официјални списоци за автоматско исклучување*.

Од договорниот орган се бара да преземе и документира „соодветни мерки со кои ќе гарантира дека конкуренцијата нема да биде нарушена со учеството на тој кандидат или понудувач“. Член 41 содржи неисцрпен список на мерки коишто договорниот орган е должен да ги преземе. Договорниот орган мора:

- да им ги обезбеди на сите кандидати и понудувачи сите релевантни информации кои биле разменети или кои произлегуваат од претходното учество. Ова барање е обид да се неутрализира каква било потенцијална предност што економскиот оператор со претходно учество можел да ја има;
- да определи соодветни рокови за поднесување понуди. Ова барање има цел да обезбеди дека поставените временски рокови не се премногу кратки, што би можело инаку да создава предност за економскиот оператор кој имал претходно учество и сознанија.

Одлука за непосредна соработка со економските оператори

Договорниот орган треба добро да размисли дали непосредно да соработува со економските оператори или не. Непосредната соработка не е секогаш соодветна. Таа е особено погодна за посложени или иновативни проекти. Во некои случаи, има смисла да се иницира непосредна соработка со економските оператори во рамки на анализата на пазарот за да се надолполнат информациите добиени со канцелариското истражување.

Непосредната соработка може да биде доста од помош за договорниот орган, на пример, при процена дали предложениот договор:

- е изводлив од техничка, финансиска, правна и оперативна перспектива и дали може да се реализира во посакуваната временска рамка;
- бил реализиран претходно;
- може да биде реализиран од еден економски оператор или неопходни се повеќе од еден оператор во конзорциум или синџир на набавка.

² СИГМА (2014), *Избрани пресуди на Судот на правдата на Европската унија за јавни набавки (2006-2014)*, издание на ОЕЦД, Париз. <http://www.sigmaxweb.org/publications/Judgements-CourtJustice-31July2014-MKD.pdf>

³ Ibid.

- Освен тоа, договорниот орган треба да утврди:
- дали има доволно добавувачи на пазарот за да се обезбеди ефективна конкуренција;
- дали има слични договори што се во фаза на подготовка на пазарот и кога ќе започне нивната реализација.

Овие информации добиени преку непосредна соработка со економските оператори може да му помогнат на договорниот орган во дефинирањето и прецизирањето на барањата и во носењето на одлуката за временската рамка на постапката за јавна набавка, изборот на постапка за јавна набавка и користењето алатки за набавка. Преку непосредна соработка може да се заштеди време и напор бидејќи со нејзина помош ќе може да се одреди фокусот на активностите подоцна во постапката за јавна набавка. Тоа, исто така, може да му овозможи на договорниот орган попрецизно да ги процени буџетот и трошоците, да ги идентификува договорните ризици и пазарните капацитети кои може да влијаат врз реализацијата на договорот, да поттикнат иновации и да помогнат во развојот на нов пазар.

Како што веќе беше кажано, договорните органи мора да бидат транспарентни во своето одлучување и се препорачува да подготват контролна листа или запис во кој би биле наведени причините со кои се оправдува одлуката за непосредна соработка со економските оператори.

Идентификување на економските оператори

Како прво, договорниот орган треба да одлучи како ќе ги идентификува економските оператори и како ќе соработува со нив. Оваа одлука може да биде доста тешка. Од една страна, договорниот орган треба да ги има предвид начелата за транспарентност и еднаков третман и да обезбеди дека конкурентноста на идната постапка за јавна набавка нема да биде нарушена. Од друга страна, мора да се обиде да оствари значајна и корисна соработка со економските оператори за да може да собере информации коишто навистина би помогнале во процесот на планирање на набавката.

Еден од пристапите користени во Европската унија (ЕУ) е со најавување на процесот на соработка со пазарот во *Службениот весник на Европската унија (Сл. весник на ЕУ)* преку претходно индикативно известување. Предноста на овој пристап се состои во тоа што можноста за соработка јавно се објавува на ниво на ЕУ и е достапна за потенцијално многу голем пазар на учесници. Еден од недостатоците на овој пристап би бил големиот број економски оператори кои може ќе сакаат да учествуваат во процесот на соработка, што би резултирало со ситуација во која договорниот орган ќе треба да се справи со големиот обем на информации добиени од економските оператори. Исто така, економските оператори може да не бидат расположени да споделуваат корисни информации доколку сметаат дека тие би биле споделени со нивните конкуренти.

За договорните органи можеби би било поефикасно да се обратат во доверливост директно кај економските оператори што ги познаваат и со тоа да го ограничат учеството во процесот на соработка со учесниците на пазарот. Предноста на овој пристап се состои во тоа што може да доведе до поотворени дискусии со економските оператори. Сепак, еден од поголемите недостатоци би било тоа што веројатно овој пристап би се сметал за нетранспарентен и со тоа би можел да вклучува тврдења за нееднаков третман или дури и корупција.

Соработка со други организации

Анализата на пазарот, исто така, може да вклучува соработка со други организации. На пример, за договорниот орган можеби би било корисно да соработува со некоја активна трговска организација, наместо со индивидуални економски оператори. Или како друга опција, може да ја најави можноста за учество во соработка со пазарот, за таа да биде широко достапна, а потоа да го ограничи учеството на максимален број економски оператори коишто би биле произволно избрани. Како и да е, кој било процесот на селекција е веројатно да го зголеми ризикот од правен спор.

Методи на соработка со економските оператори

Постојат различни начини за соработка со економските оператори. Кој начин би бил соодветен да се користи, ќе зависи од природата на набавката и од целта којашто договорниот орган сака да ја постигне со процесот на непосредна соработка. Во продолжение се дадени неколку примери.

Важна забелешка: Клучно е при планирањето на непосредната соработка да се имаат предвид клучните барања со кои ќе се гарантира дека начелата за недискриминација и транспарентност се почитуваат и дека процесот нема да ја наруши подоцнежната конкуренција. Во секој случај, многу е важно да се води јасна евиденција за процесот што се следи и за обезбедените информации.

Контакт од канцеларија: Непосредната соработка со економските оператори може едноставно да се заснова на канцелариски активности. Во тој случај, договорниот орган може да користи прашалник составен по мерка за конкретната набавка којшто ќе го испрати до економските оператори и ќе побара одговор во рамки на утврдена временска рамка. Доколку договорниот орган претпочита да добие анонимни одговори со цел да се избегне ризикот од наводно преферирање на одреден економски оператор, може да користи, на пример, анонимна онлајн анкета со одговори анализирани од независно трето лице. Друг можен пристап е преку Интернет портал.

Алатките за јавни набавки на ОЕЦД вклучуваат „Образец со барање за информации од добавувачите“:

<https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/templatetosolicitsupplierinformation.htm>

Телефонски контакт: Непосредната соработка може, исто така, да вклучува непосреден контакт по телефон. Тимот за набавка на договорниот орган може да спроведе телефонски интервјуа со стандардна група прашања и анонимно да ги евидентира добиените одговори во писмена форма. За да се обезбеди еднаков третман, договорниот орган може да договори, на пример, сите телефонски интервјуа да ги спроведува независно тело и на крај тој [договорниот орган] да добие резимирана анонимна повратна информација.

Отворени денови: Во некои случаи може да биде соодветно да се организираат отворени денови за заинтересираните економски оператори. Таквите денови може да бидат корисни во случаи кога барањата на договорниот орган не се стандардни или се бара иновација, или кога на економските оператори им е важно да ја видат фактичката географска локација на реализација на договорот. За што е можно повеќе да се зголеми можноста за учество, вреди да се размисли за организирање настан којшто би се одржал во живо на Интернет.

Анализа на случај: Проект со приватна финансиска иницијатива (PFI) за улично осветлување на општинскиот совет на Дорсет – Пазарна консултација

Во 2004 година, општинскиот совет на Дорсет во Обединетото Кралство изработи деловен случај за својот долгорочен проект за улично осветлување. Наскоро откако случајот беше одобрен, советот организираше настан за пазарна консултација во текот на кој планираше да се сретне со добавувачите коишто би биле заинтересирани за реализирање на проектот. Настанот беше најавен на национално ниво и беа објавени огласи на националните медиуми и во стручни списанија.

Еднодневниот настан што се одржа во Лондон се фокусира на промовирање на општинскиот совет на Дорсет како добар набавувач. Со цел ефективна промоција на советот, Дорсет соработувал со експертите за јавни набавки на локалната управа и со 4Ps (специјализирана приватна финансиска иницијатива (PFI) за јавниот сектор/советодавно тело за ЈПП) и поканил и претставници на Министерството за транспорт да одржат презентација на настанот. На настанот којшто беше отворен од член на кабинетот, присуствуваа меѓу 20 и 30 водечки играчи од индустријата.

Настанот се состоеше од презентации во кои беа опишани стратешката намера, како и техничките аспекти на проектот. Следеа дискусија и прашања поврзани со проектот што му овозможи на општинскиот совет на Дорсет да добие повратна информација за пристапот што има намера да го користи. Присутните, исто така, имаа можност да достават повратна информација во писмена форма по завршувањето на настанот доколку не сакаа да дискутираат за некои прашања пред нивните конкуренти.

Покрај тоа што се промовираше пред индустријата, општинскиот совет на Дорсет преку овој настан доби подобар фокус и сознанија за пазарот и можеше да го измери интересот на базата на добавувачи за проектот. Исто така, доби корисни повратни информации од потенцијални добавувачи коишто му овозможија дополнително да го дефинира и развие својот стратешки пристап.

Извор: Канцеларијата за владина трговија на Обединетото Кралство (2009), „Начела и примери за добра практика за претходна соработка со пазарот“

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100503135839/http://www.ogc.gov.uk/documents/Early_Market_Engagement_Guidance.pdf

Транспарентност и еднаков третман: Сите информации што им се даваат на економските оператори во текот на отворениот ден, исто така, треба да им бидат ставени на располагање на кандидатите и на понудувачите во подоцнежната постапка за јавна набавка. Информациите дадени за време на отворениот ден треба да бидат ставени на располагање во рамки на документацијата за набавката на датумот на објавување во огласот во *Сл. весник на ЕУ* којшто е бесплатно достапен онлајн. Исто така, можеби би било соодветно да се обезбеди веб-врска до записот од настанот во живо со цел економските оператори коишто не можеле да учествуваат на настанот да добијат можност да ги слушнат презентациите и дискусиите.

Секторски дејности

Секторската директива⁴ ја користи истата формулација од Директивата:

- Член 58 – Прелиминарни пазарни консултации;
- Член 59 – Претходно учество на кандидатите или понудувачите.

⁴ Директива 2014/25/ЕУ за набавки на субјекти кои работат во секторите за водоснабдување, енергетика, транспорт и поштенски услуги и за укинување на Директивата 2004/17/ЕЗ, 26 февруари 2014 година.

Дополнителни информации

Публикации

СИГМА (2015), *Прирачник за обука за јавните набавки* – Модули А1, А2 и А3, издание на ОЕЦД, Париз, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

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

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

Резимеа за јавните набавки

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

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

СИГМА (2016), *Трошоци на животниот циклус*, Резиме 34, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Малите и средните претпријатија (МСП) во јавните набавки*, Резиме 33, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Користење официјални списоци за автоматско исклучување*, Резиме 24, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Утврдување на способноста на економските оператори*, Резиме 7, издание на ОЕЦД, Париз