



Prokurimi publik

Ndarja e kontratave në lote

PËRMBAJTJA

- [Hyrie](#)
- [Çfarë thotë Direktiva rreth ndarjes së kontratave në lote](#)
- [Shembull i punuar –disa çështje që duhen shqyrtuar](#)
- [A duhet të ndahen kontratat në lote dhe si duhet të realizohet kjo](#)
- [Menaxhimi i loteve](#)
- [Ndarja ne lote dhe komplotimi](#)
- [Shërbimet](#)
- [Informacion i mëtejshëm](#)

Autorizuar për botim nga Karen Hill, Drejtuese e Programit të SIGMA-s.

Hyrje

Një nga zgjidhjet kryesore në prokurimin publik është përcaktimi nëse punët, furnizimet apo shërbimet që janë objekti i prokurimit duhet të përftohen duke përdorur një kontratë ose duke përdorur një numër kontratash të veçanta ose "lote", të cilat mund t'u jepen dhe të realizohen nga operatorë ekonomik të ndryshëm. Vendimi nuk është i lehtë, pasi kursimet që vijnë nga ekonomitë e shkallës nxisin përdorimin e një kontrate të vetme, ndërkohë që diversiteti që vjen nga kontratat e shumta apo lotet mund të përmirësojë konkurrencën dhe të rrisë efikasitetin.

Në sondazhin e organizuar nga OECD-ja në vitin 2015,¹ vendet e pyetura parashtruan një numër arsyesh, disa prej të cilave janë të ndërlidhura, për miratimin e procedurës për ndarjen e kontratës në lote. Këto arsye janë:

- Promovimi i ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme (NVM) dhe i hyrësve të rinj në treg.
- Promovimi i pjesëmarrjes në tender.
- Nxitja e konkurrencës në treg.
- Shmangia e varësisë nga një furnizues i vetëm.
- Risku i spread-it.

Direktiva e Sektorit Publik 2014 (Direktiva)² i detyron autoritetet kontraktore që të shqyrtojnë në fazën e planifikimit nëse ato duhet ta ndajnë një kontratë në lote apo jo. Kjo dispozitë është përfshirë në Direktivë si një prej masave të lehtësimit të pjesëmarrjes së NVM-ve në prokurimin publik. Direktiva gjithashtu përfshin rregulla që kërkojnë bashkimin e kërkesave, në lote raste, dhe përcakton se kontrata nuk duhet të ndahet në mënyrë artificiale për të shmangur zbatimin e rregullave të prokurimit publik. Prandaj, është e rëndësishme që të shqyrtohen në mënyrë të qartë dhe të regjistruhen arsyet e vendimit për ndarjen e kontratës në lote.

Vendimet nëse të ndahet një kontratë në lote apo jo dhe për mënyrën se si ajo të ndahet në lote duhet të merren bazuar në qasjen rast pas rasti. Nuk ka një zgjidhje "me përmasa që i përshtaten të gjithëve" për shkak se vendimi për lotet varet, në një masë të madhe, në karakteristikat e veçanta të tregut në fjalë dhe në objektin e kontratës. Karakteristikat specifike të tregut që mund të ndikojnë tek vendimi përfshijnë numrin dhe llojin e operatorëve ekonomikë në atë treg, aspektet teknike dhe të cilësisë, shpejtësia e ndryshimit teknologjik, dhe rreziku i varësisë në një furnizues të vetëm. Gabimet që mund të bëhen kur vendoset nëse do të ndahet apo jo një kontratë në lote ose për mënyrën se si të ndahen lotet mund të ketë një numër pasojash negative. Këto pasoja mund të përfshijnë mungesën e konkurrencës dhe rezultate me vlerë të dobët apo cilësi të ulët të ofertës; mos-inkurajimin e pjesëmarrjes së SME-ve apo të hyrje të reja; dhe madje edhe marrëveshje të fshehta ndërmjet operatorëve ekonomik.

Autoriteti kontraktor duhet të kuptojnë në mënyrë të plotë se si funksionon tregu specifik para se të marrë një vendim se nëse do ta ndajë një kontratë në lote apo jo dhe se si do ta ndajë atë në lote. Për këtë qëllim, duhet të kryhet një analizë e plotë e tregut që përfshin mbledhjen dhe analizën e të dhënave të tregut. Udhëzimi nr. 32 i SIGMA-s për Prokurimin publik, *Analiza e tregut, konsultimet paraprake e tregut, dhe përfshirja paraprake e kandidatëve/ofertuesve*, përfshin informacion mbi procedurën efikase të analizës së tregut.

¹ Sondazhi i kryer si pjesë e punës së Ekipit të Punës nr. 2 të OECD-së për Konkurrencën dhe rregullimin, raporti DAF/COMP/WP2 (2015)1 më 19 qershor 2015. Për detajet e takimeve, seancave, gazetave dhe prezantimet shih faqen e internetit të OECD-së: <http://www.oecd.org/daf/competition/tenders-and-auctions.htm>

² Direktiva 2014/24/BE për prokurimet publike dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/KE, 26 shkurt 2014.

Autoriteti kontraktor gjithashtu ka nevojë për të kuptuar ndikimin e mundshëm praktik mbi operatorët ekonomikë dhe mbi procesin e prokurimit të një vendimi për të ndarë një kontratë në lote dhe mënyrën në të cilën këto lote strukturohen.

Në këtë kontekst, autoriteti kontraktor mund të përfitojë nga njohuritë kryesore të fituara nga literatura mbi teorinë ekonomike. Në vitin 2015, Grupi i Punës nr. 2 i OECD-së për Konkurrencën dhe rregullimin përgatiti një dokument³ që analizonte literaturën dhe theksonte pikat kyçe në lidhje me ndarjen e kontratave në lote:

- Lidhja e numrit të operatorëve ekonomikë në treg me numrin e loteve: raporti ndërmjet numrit të operatorëve ekonomikë që pritet të dorëzojnë ofertat dhe numrit të loteve është një aspekt i rëndësishëm kur të vendoset se si të ndahet një kontratë.
- Roli i hyrje të reja: mundësia e hyrjeve të reja është gjithashtu një faktor i rëndësishëm kur një kontratë ndahet në pjesë. Hyrjet e reja mund të rrisin konkurrencën për lotet dhe të dobësojnë kushtet e marrëveshjeve të fshehta.
- Madhësia relative e loteve dhe rreziku i marrëveshjeve të fshehta: krijimi i loteve të madhësive të ndryshme (heterogjeniteti) brenda të njëjtit proces të prokurimit mund të luajë rol në zvogëlimin e fushës së marrëveshjeve për ndarjen e tregut në mes të operatorëve ekonomik.
- Kombinimet mes fitimeve të konkurrencës potenciale dhe "humbjes së efikasitetit": Duhet të arrihet një ekuilibër. Nga përdorimi i loteve mund të rezultojnë përfitime të mundshme, të tilla si rritja e nivelit të pjesëmarrjes, konkurrencë me e fortë, promovimi i anëtarëve të rinj, dhe zvogëlimi i varësisë nga një furnizues. Këto përparësi duhet të peshohen duke i krahasuar me disavantazhet e mundshme, të tilla si kostot e larta që krijohen nga humbja e ekonomive të shkallës, të tilla si reduktimi i administratës ose i shpenzimeve administrative.

Këto katër pika kyçe theksojnë rëndësinë e analizës së tregut për të siguruar që autoriteti kontraktor mund të vlerësojë numrin e operatorëve ekonomik aktual dhe potenciale në treg. Analiza e kujdesshme e tregut është gjithashtu e nevojshme për të siguruar që lotet janë strukturuar dhe pakëtuar në një mënyrë që është tërheqëse për operatorët ekonomik dhe nxit konkurrencën.

Aspektet ekonomike të ndarjes në lote diskutohen më gjerësisht në Udhëzimin nr. 2 të SIGMA-s për Prokurimin publik, *Çështjet ekonomike të prokurimit publik*.

Çfarë thotë Direktiva rreth ndarjes së kontratave në lote

Neni 46 dhe dispozitat hyrëse 78 dhe 79 të Direktivës mbulojnë ndarjen e kontratave në lote. Dispozitat kryesore të nenit 46 shtjellohen në vijim.

Liria për të vendosur nëse një kontratë të ndahet në lote apo jo dhe natyra e loteve: Neni 46 (1) parashikon se autoritetet kontraktore janë të lira të vendosin nëse ta ndajnë një kontratë në lote apo jo. Megjithatë, kur autoriteti kontraktor nuk vendos për ta ndarë një kontratë në lote, ai duhet të japë arsyet për vendimin e tij (shih më poshtë "Ndaja ose shpjegimi").

Ekziston një përjashtim i rëndësishëm në këtë parim të përgjithshëm. Shtetet anëtare lejohen në mënyrë specifike që ta bëjnë të detyrueshme ndarjen e kontratave në lote (shih më poshtë).

³ Ekipi i Punës nr. 2 të OECD-së për Konkurrencën dhe rregullimin, raporti DAF/COMP/WP2 (2015)1 më 19 qershor 2015.
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2\(2015\)1&doclang=uage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2(2015)1&doclang=uage=en)

Kur një autoritet kontraktor vendos ta ndajë kontratën në lote, ai është i lirë të përcaktojë madhësinë e loteve dhe objektin e kontratave.

Ndarja e detyrueshme e kontratave në lote sipas të drejtës kombëtare: Neni 46 (4) përmban dispozita jo të detyrueshme që i lejon Shtetet Anëtare të bëjnë të detyrueshme ndarjen e kontratave në lote, bazuar në kushtet që janë të përcaktuara në të drejtën kombëtare. Për shembull, Rregullorja gjermane e Prokurimit të Punëve Publike⁴ përfshin kërkesën për t'i ndarë kontratat në lote, me përjashtime të arsyeve ekonomike ose teknike.

E drejta kombëtare që kërkon ndarjen e kontratave në lote duhet të ketë parasysh të drejtën e BE-së. Kur një Shtet Anëtar e bën të detyrueshme ndarjen në lote, atëherë ai duhet të tregojë ose në njoftimin e kontratës të publikuar në *Gazetën Zyrtare të Bashkimit Evropian (GZBE)* ose në ftesën për të konfirmuar interesin⁵ se nëse mund të paraqitet një ofertë për një, për disa ose për të gjitha lotet. Kur është e përshtatshme, zbatohen edhe dispozitat në lidhje me dhënien e loteve të kombinuara.

Ndarja ose shpjegimi: Neni 46 (1) specifikon se kur autoriteti kontraktor nuk vendos që të ndajë një kontratë në pjesë, ai duhet të japë "arsyet kryesore" për vendimin e tij. Ky shpjegim duhet të përfshihet në dokumentet e prokurimit, ose në raportin individual, të cilin autoritetet kontraktore duhet ta përgatisin në përputhje me nenin 84. Kjo dispozitë kuptohet më mirë kur lexohet së bashku me dispozitën hyrëse 78, e cila inkurajon autoritetet kontraktore që t'i ndajnë kontratat në lote me qëllim për të nxitur pjesëmarrjen e SME-ve. Dispozita hyrëse 78 ofron disa ilustrime se si mund të ndahen në lote kontratat, ose në baza sasiore, me lote të strukturuar për të tërhequr NVM-të, ose në bazë cilësore, në mënyrë që përmbajtja e loteve të korrespondojë me kapacitetin apo aftësitë e NVM-ve. Dispozita hyrëse 78 përfshin gjithashtu disa shembuj ku mund të mos jetë e përshtatshme për të ndarë një kontratë në lote. Ndarja e një kontrate në lote mund:

- Të rezultojë në vështirësi teknike ose shpenzime të tepërta;
- Të rrezikojë minimin e realizimit të duhur të kontratës si rezultat i nevojës për të bashkë-koordinuar kontraktorët e ndryshme për lotet.

Transparenca rreth asaj se për sa lote mund të konkurrojnë një operator ekonomik: Neni 46 (2) e detyron autoritetin kontraktor që të tregojë, në njoftimin e kontratës ose në ftesën për të konfirmuar interesin, nëse mund të paraqitet ofertë për një, disa ose për të gjitha lotet.

Kufizimi i numrit të loteve për të cilat mund të konkurrojnë një operator ekonomik: Neni 46 (2) konfirmon se autoritetet kontraktore mund të kufizojnë numrin e loteve për të cilat mund të konkurrojnë një operator ekonomik. Ky kufizim lejohet me kusht që numri maksimal i loteve, për të cilat një operator ekonomik mund të konkurrojë, të tregohet ose në njoftimin e kontratës ose ftesën për të konfirmuar interesin.

Kufizimi i numrit të loteve që mund t'i jepen një operatori ekonomik: Neni 46 (2) gjithashtu konfirmon se autoritetin kontraktor i lejohet që të kufizojë numrin e loteve që mund t'i jepen një operatori të vetëm ekonomik. Kur aplikimi i kritereve të dhënies së kontratës do të rezultojë në dhënien një operatori ekonomik e më lote loteve se sa numri maksimal i loteve të lejuara, atëherë autoriteti kontraktor duhet të aplikojë "kritere apo rregulla objektive dhe jo-diskriminuese" për të përcaktuar cilat lote duhet t'i jepen një operatori ekonomik. Numri maksimal i loteve që mund t'i jepen një operatori ekonomik duhet të deklarohet në dokumentet e kontratës ose në ftesën për të konfirmuar interesin. Kriteret apo rregullat objektive dhe jo-diskriminuese që do të aplikohen nga autoriteti kontraktor për të përcaktuar

⁴ 2016 Vergabe - und Vertragsordnung für Bauleistungen – VOB/A Neni 5(2) <https://dejure.org/gesetze/VOB-B>

⁵ Ftesa për të konfirmuar interesin përdoret kur procedura e prokurimit shpallet në Njoftimin e Informacionit Paraprak si një ftesë për konkurrim. Për informacion të mëtejshëm shih Udhëzimin nr. 6 të SIGMA-s për Prokurimin publik, *Shpallja*.

se cilat lote do t'i jepen atij operatori ekonomik duhet të përcaktohen në dokumentet e prokurimit.

Dispozita hyrëse 79 shpjegon se dispozitat që i lejojnë autoritetet kontraktore të kufizojnë numrin e loteve për të cilat mund të konkurrojnë apo që mund t'i jepen një operatori ekonomik kanë për qëllim që të ruajnë konkurrencën ose të sigurojnë besueshmërinë e furnizimit.

Lotet e kombinuara: Shtetet Anëtare kanë në dispozicion një dispozitë jo të detyrueshme në lidhje me vlerësimin e loteve të kombinuara. Kur të njëjtit ofertues mund t'i jepet më lote se një lot, atëherë neni 46 (3) i lejon Shtetet Anëtare që ato të lejojnë autoritetet kontraktore që të japin kontrata që kombinojnë të gjitha ose disa lote.

Lotet e kombinuara lejohen kur autoriteti kontraktor ka specifikuar në njoftimin e kontratës ose në ftesën për të konfirmuar interesimin 1) se ai rezervon mundësinë e dhënies së kontratës apo të kontratave duke kombinuar të gjitha ose disa lote, dhe 2) se cilat lote ose grupe lotesh mund të kombinohen.

Dispozita hyrëse 79 shpjegon se qëllimi i dispozitës së mësipërme është për të siguruar që autoritetet kontraktore nuk janë të detyruara që të japin kontratën bazuar në qasjen lot pas loti, kur kontratat e tilla do të ishin një zgjidhje shumë më pak e favorshme se sa dhënia e një kontrate të vetme që kombinon disa ose të gjitha lotet.

Shembull i punuar – disa çështje që duhen shqyrtuar

A duhet të ndahen kontratat në lote dhe si duhet të realizohet kjo

Pjesa tjetër e këtij dokumenti jep një shembull të punuar që tregon ndikimin praktik të disa prej dispozitave kryesore të përshkuara më lart dhe thekson disa vlerësime të tjera të autoriteteve kontraktore kur vendosin nëse do t'i ndajnë kontratat në lote dhe se si do t'i ndajnë ato.

Skenari

Strehimi Qendror (SQ) është një autoritet kontraktor që ofron strehim publik në një rajon të madh gjeografik në një shtet anëtar të BE-së. Ai është përgjegjës për sigurimin dhe mirëmbajtjen e 200000 shtëpive në rajon. SQ-ja ka në plan që të shkojë në tender për të blerë një gamë shërbimesh të mirëmbajtjes së strehimit që do të përfshijnë: riparime të përgjithshme të planifikuara dhe të mirëmbajtjes; riparimet emergjente; dhe shërbime më të specializuara të tilla si instalimet dhe mirëmbajtja elektrike, instalimi dhe mirëmbajtja e pajisjeve të gazit, zëvendësimin dhe riparimin e dritareve, riparimet dhe të mirëmbajtjen e çatave, dhe dekorimin. Afati i propozuar i kontratës/kontratave është tre vjet.

A ka ndonjë detyrim sipas të drejtës kombëtare për ndarjen e kontratës në lote? Direktiva nuk e detyron autoritetin kontraktor që ta ndajë kontratën në lote. Megjithatë, siç u tha më lart, shtetet anëtare lejohen që ta bëjnë "të detyrueshëm dhënien e kontratës në formën e loteve të veçanta në bazë të kushteve të përcaktuara në përputhje me legjislacionin e tyre kombëtar dhe duke pasur parasysh të drejtën e Bashkimit Evropian" [Neni 46 (4)]. Pra, SQ-ja duhet të shqyrtojë nëse një ligj i rëndësishëm kombëtar e detyron atë që ta ndajë kontratën në lote.

A duhet të ketë një kontratë të vetme apo duhet që kontrata të ndahet në lote? Direktiva nuk kërkon që autoriteti kontraktor të marrë në konsideratë nëse duhet ta ndajë kontratën në lote apo jo. Direktiva thekson se autoritetet kontraktore inkurajohen që ta ndajnë kontratën në lote me qëllim që të lehtësojë pjesëmarrjen e NVM-ve dhe të rrisin konkurrencën.

Megjithatë, në disa raste mund të mos jetë praktike apo e përshtatshme për ta ndarë një kontratë në lote, për shembull, kur ndarja e kontratës ndërmjet operatorëve të ndryshëm ekonomikë do të krijonte rreziqe të papranueshme operationale. Kur autoriteti kontraktor vendos që të mos e ndajë kontratën në lote, atëherë ai duhet të regjistrojë arsyet për

vendimin e tij. Këto arsye duhet të përcaktohen ose në dokumentet e prokurimit, ose në raportin individual të prokurimit të përgatitur në përputhje me nenin 84.

SQ do të duhet të ndërmarrë një analizë të plotë të tregut. Kjo analizë ka të ngjarë të jetë mjaft komplekse, pasi ajo do të kërkojë shqyrtimin e tregut për një kontratë të vetme dhe gjithashtu shqyrtimin e tregjeve të tjera më të specializuara, të tilla si tregjet e lidhura me shërbimet elektrike ose të gazit. Do të duhet të merren parasysh dhe të peshohen shumë çështje. Për shembull, ka të ngjarë që numri i operatorëve ekonomikë që janë në gjendje që të ofrojnë një kontratë të vetme të kësaj madhësie do të jetë i kufizuar dhe, kështu, konkurrenca mund të jetë më pak e mprehtë. Megjithatë, mund të jenë ekonomitë e shkallës, menaxhimi i përditshëm dhe ofrimi i shërbimeve që mund të jenë më të lehta dhe më pak të kushtueshme për sa i takon kohës dhe burimeve. Procesi i prokurimit për një kontratë të vetme ndoshta do të jetë më i hapur, pasi kjo do të përfshijë vetëm një kontratë, por kjo do të rezultojë në varësinë nga një operator i vetëm ekonomik që zbaton një kontratë komplekse. Kontrata e vetme do të kishte shumë të ngjarë që të përfshinte nënkontraktimin. Ndarja e kontratës në lote mund të reduktojë disa nga këto avantazhe, por ndoshta do të rezultojë në më shumë konkurrencë dhe në pjesëmarrjen e një gamë të gjerë të operatorëve ekonomikë.

Si duhet të ndahet kontrata në lote? Nëse SQ-ja vendos se do të ndajë kontratën në lote, atëherë ajo duhet të marrë parasysh se si ta bëjë këtë. Kontrata mund të ndahet në disa mënyra, të cilat ndoshta mund të kombinohen, për shembull:

- Mënyra gjeografike – ndarja e kontratës në katër nën-rajone, ku çdo lote nën-rajonal mbulon të gjitha shërbimet e kërkuara në nën-rajon.
- Lloji i shërbimit – ndarja e kontratës sipas llojit të shërbimit me çdo shërbim që ofrohet në të gjithë rajonin. Me gjashtë lote, shërbimet mund të ndahen si më poshtë: Loti 1 - riparimet e përgjithshme të planifikuara, mirëmbajtja dhe riparimet emergjente; Lot- 2 – instalimet elektrike dhe mirëmbajtja; Loti 3 – instalimi dhe mirëmbajtja e pajisjeve të gazit; Loti 4 – zëvendësimi dhe riparimi i dritareve; Loti 5 - riparimi dhe mirëmbajtja e çative; Loti 6 -dekorimi.
- Vlera -Krijimi një loti me "vlerë të ulët" duke përdorur një marrëveshje kuadër me shumë furnizues për të dhënë kontrata nën 20.000 euro, ndoshta edhe të ndara sipas llojit të shërbimit.

Përjashtimi i "loteve të vegjël"

Direktiva parashikon një përjashtim të veçantë të "loteve të vogla", i cili e lejon autoritetin kontraktor që t'i japë një lot apo disa drejtpërdrejt një operatori ekonomik pa një proces konkurrues. Ky përjashtim është përcaktuar në nenin 5 (10).

Dhënia e drejtpërdrejtë lejohet vetëm në rrethana të kufizuara, kur vlera e përgjithshme e mbledhur e të gjitha loteve e kalon kufirin përkatës financiar të BE-së. Lejohet kur vlera e secilit prej loteve "të vogla" ose loteve ndaj të cilave do të zbatohet përjashtimi është më pak se 80 000 Euro për mallra dhe shërbime ose më pak se 1 milion euro për punë, dhe kur vlera në total e lotit ose e loteve ndaj të cilëve do të zbatohet përjashtimi nuk kalon 20% të vlerës së mbledhur të të gjitha loteve.

Për më shumë informacion, shih Manualin e SIGMA-s për Trajnimin e prokurimit publik - Moduli D5.

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

Madhësia dhe objekti i secilit lot përcakton se cili prej operatorëve të mundshëm ekonomik mund të realizojë kërkesat dhe, për këtë arsye, mund të marrë pjesë në procesin e prokurimit. Në përgjithësi, një operator ekonomik do të marrë pjesë në një proces të prokurimit, nëse

fitimi i tij i pritshëm, në rast se atij i jepet kontrata, është mjaft i madh në lidhje me koston e tij ofertimit dhe opsionet e tjera në dispozicion të tij.

Ndikimi mbi operatorin ekonomik do të ndryshojë në varësi të pozicionit të tij në treg. Nëse SQ-ja dëshiron që të promovojë një treg konkurrues, ajo duhet të shqyrtojë se si duhet që ta ndajë sa më të mirë një kontratë në disa lote për të rritur fitimin e pritshëm të operatorëve të rinj ekonomik teksa ruan në të njëjtën kohë stimujt që do të inkurajojnë operatorët ekonomikë ekzistues që të marrin pjesë. Ajo duhet të marrë parasysh ndikimin që koston potencialisht të larta që operatorët ekonomikë mund të kenë kur të përgatisin ofertat për disa lote në vend që të përgatisin një ofertë për një kontratë të vetme.

Firmat më të vogla shumë të specializuara janë shpesh më të efektshme se firmat më të mëdha në realizimin e të paktën disa pjesëve të caktuara të projektit. Ato rrisin konkurrencën për lotet për të cilat ato konkurrojnë, gjë e cila ul koston e pritshme. Ekzistenca e operatorëve ekonomikë të vegjël mund të pengojë strategjitë e fshehta ndërmjet lojtarëve më të mëdhenj në treg. Në lidhje me këtë, referojuni shënimit të shkurtër mbi ndarjen në lote dhe marrëveshjet e fshehta në fund të këtij dokumenti.

Në këtë rast, SQ-ja mund të mësojë nga analizat e saj të tregut që disa firma të vogla janë të interesuara që të ofrojnë shërbimeve të specializuara, të tilla si mirëmbajtja e gazit. Ky informacion kërkon ndarjen e kontratës në lote sipas llojit të shërbimit.

SQ-ja gjithashtu mund të jetë e prirur për të mbështetur anëtarët e rinj në një treg ku ka identifikuar vetëm një operator ekonomik dhe konkurrencë të paktë. Kjo mund të ndodhë, për shembull, për zëvendësimin dhe riparimin e dritareve. Përsëri, ky informacion kërkon ndarjen e kontratës në lote sipas llojit të shërbimit. Një tjetër opsion do të ishte krijimi i një marrëveshje kuadër me vlerë të ulët me shumë furnizues, e cila do të krijojë mundësi që hyrësit e rinj në treg të konkurronin për kontratat më të vogla që pasqyrojnë burimet e tyre më të kufizuara.

Autoritetet kontraktore duhet të sigurojë që vendimet mbi ndarjen në lote nuk favorizojnë furnizuesit kombëtar, janë jo-diskriminuese, dhe sigurojnë trajtim të barabartë të të gjithë pjesëmarrësve në procesin e tenderimit.

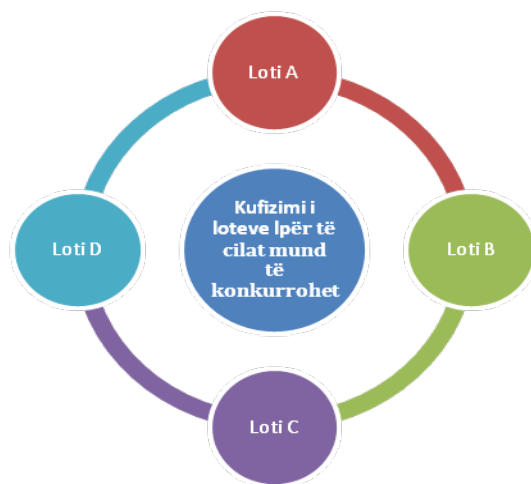
Menaxhimi i loteve

Direktiva i lejon autoritetet kontraktore që ato t'i menaxhojnë lotet në mënyrat e mëposhtme:

- 1: Kufizimi i numrit të loteve për të cilat mund të konkurrojnë një operator ekonomik.

Autoriteti kontraktor mund të kufizojë numrin e loteve për të cilat mund të konkurrojnë një operator ekonomik.

Kur autoriteti kontraktor planifikon të përdorë këtë metodë, ai duhet të deklarojë ose në njoftimin e kontratës që publikohet në *GZBE* ose në ftesën për të konfirmuar interesin nëse operatorët ekonomikë mund të konkurrojnë për një, disa ose për të gjitha lotet.



Shembull i punuar: SQ vendos që ta ndajë kontratën për shërbimet e riparimit dhe të mirëmbajtjes së strehimit në katër lote rajonale (Lotet A, B, C dhe D), ku secili lot mbulon të gjitha shërbimet. SQ-ja lejohet që të kufizojë numrin e loteve për të cilat operatorët ekonomikë mund të konkurrojnë. Ajo dëshiron të nxisë konkurrencën dhe të shmang mbështetjen në një operator të vetëm ekonomik, dhe, për këtë arsye, vendos që të kufizojë në dy lote në total numrin e loteve për të cilat mund të konkurrojnë një operator ekonomik. SQ-ja është e vetëdijshme se si rezultat i këtij vendimi ajo rrezikon të marrë për disa lote një numër të vogël ofertash, apo madje mund edhe të mos marrë ndonjë ofertë.

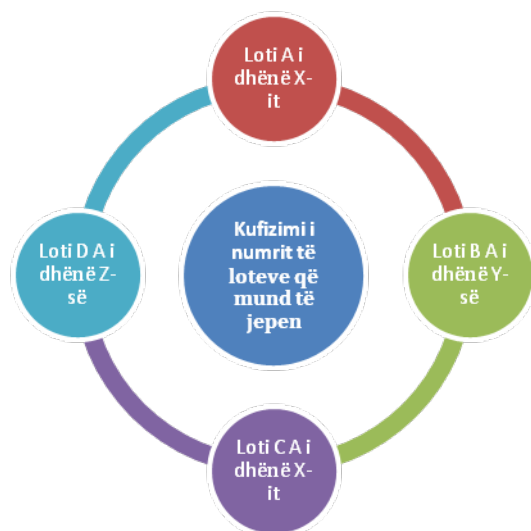
- 2: Kufizimi i numrit të loteve që mund t'i jepen një operatori ekonomik.

Autoriteti kontraktor mund të kufizojë numrin e loteve që mund t'i jepen një operatori ekonomik.

Kur autoriteti kontraktor planifikon të përdorë këtë qasje, atëherë njoftimi i kontratës që publikohet në *GZBE* duhet të specifikojë numrin maksimal të loteve që mund t'i jepen një operatori të vetëm ekonomik. Përveç kësaj, në dokumentet e prokurimit duhet të përcaktohen "kriteret ose rregulla objektive dhe jo diskriminuese" për të përcaktuar se cilat lote duhen dhënë.

Ku zbatimi i rezultateve të kriterëve të dhënie së kontratës rezulton në dhënie një operatori të vetëm ekonomik të më shumë loteve se numri maksimal i caktuar i loteve, atëherë autoriteti kontraktor duhet të zbatojë "kriteret ose rregulla objektive dhe jo-diskriminuese" për të vendosur për dhënie e atyre loteve.

"Kriteret ose rregullat objektive dhe jo-diskriminuese" do të varen në masë të madhe në prokurimin e veçantë. Në praktikë, kriteret ose rregullat kanë të ngjarë të jenë të lidhura ngushtë me kriteret e vlerësimit dhe skemën e pikëve që aplikohen për të përcaktuar ofertën ekonomikisht më të favorshme për një lot të caktuar.



Shembull i punuar: Në këtë skenar, SQ-ja vendos që të ndajë kontratën për shërbimet e riparimit dhe të mirëmbajtjes së strehimit në katër lote rajonale (Lotet A, B, C dhe D), ku çdo lot mbulon të gjitha shërbimet. SQ-ja lejohet që të kufizojë numrin e loteve që mund t'i jepen një operatori ekonomik. Ajo do që të shmangë situatën ku një operatori të vetëm ekonomik i jepen të katër kontratat, gjë e cila do të rezultojë në varësinë totale nga një operator i vetëm ekonomik.

SQ-ja shprehet në dokumentet e prokurimit se numri maksimal i loteve që mund t'i jepen një operatori të vetëm ekonomik është dy. Ajo konfirmon se në rast se operatori ekonomik renditet i pari për dhënien e më shumë se dy loteve, atëherë atij operatori ekonomik do t'i jepen të dy lotet për të cilat ai ka marrë pikët më të larta. Për të katër lotet përdoret një metodologji e qëndrueshme ndërkohë që metodologjia publikohet paraprakisht në dokumentet e prokurimit. Dy lotet e tjera do t'i jepen operatorit ekonomik që renditet i dyti në çdo rast.

- Operatori ekonomik X u rendit i pari për Lotet A, B, C dhe D. Rezultati i përgjithshëm i operatorit ekonomik X për secilin lot ka qenë: Loti A - 93, Loti B - 89, Loti C - 95, Loti D - 90.
- Operatori ekonomik Y u rendit i dyti për Lotin B.
- Operatori ekonomik Z u rendit i dyti për Lotin D.
- SQ-ja zbaton kriteret objektive dhe ia jep Lotet A dhe C operatorit ekonomik X (dy lote për të cilat operatori ekonomik X ka marrë pikët më të larta), Lotin B për operatorin ekonomik Y, dhe Lotin D për operatorin ekonomik Z.
- Shembulli i punuar i mësipërm është vetëm një shembull i mundshëm, i thjeshtuar i kriterëve/rregullave që do të zbatohen kur të vendoset nëse do t'i jepen apo lotet operatorëve ekonomik dhe mënyrë se si do të jepen lotet. Qasjet e tjera që mund të përdorë SQ-ja përfshijnë kërkesën ndaj operatorëve ekonomikë që ata të tregojnë dy lotet e tyre të preferuara, në rast se ata marrin pikët më të larta për më shumë se dy lote, apo edhe hedhjen e shortit. Qasja më e përshtatshme do të jetë shumë e varur nga natyra e prokurimit dhe analiza e tregut.
- Autoritetet kontraktore duhet të marrin në konsideratë gamën e rezultateve të mundshme dhe ndikimet e një qasje të veçantë. Shih më poshtë për shembullin e ndikimit mbi çmimin që duhet paguar për secilin lot, ku dhënia e loteve për operatorin ekonomik fitues është e kufizuar në dy lote.

Çmimet e ofruara nga secili ofertues për lotet A, B, C dhe D

Operatorët ekonomik	Lotet			
	A	B	C	D
X	93000	89000	95 000	90 000
Y	95 000	92 000	96 000	93 000
Z	94 000	93 000	97 000	92 000

Kombinimet e mundshme

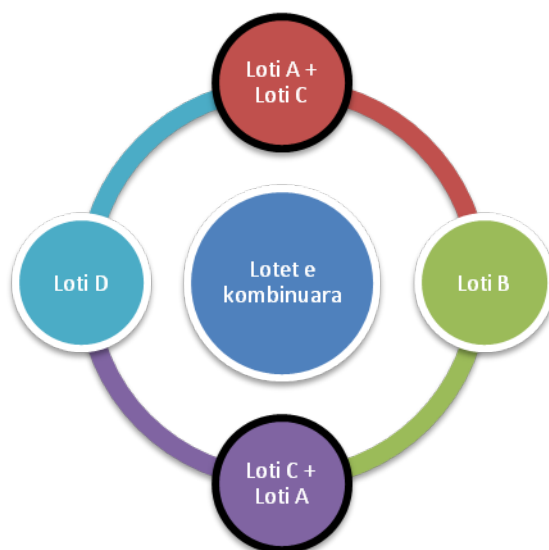
<p>Kombinimi 1 X: A + B, 93 000 + 89 000 = 182 000 Y: C = 96 000 Z: D = 92 000 Kosto në total për AK-në = 370 000 Euro</p>	<p>Kombinimi 4 X: B + C, 89 000 + 95 000 = 184 000 Z: A = 94 000 Z: D = 92 000 Kosto në total për AK-në = 370 000 Euro</p>
<p>Kombinimi 2 X: A + C, 93 000 + 95 000 = 188 000 Y: B = 92 000 Z: D = 92 000 Kosto në total për AK-në = 372 000 Euro</p>	<p>Kombinimi 5 X: B + D, 89 000 + 90 000 = 179 000 Y: C = 96 000 Z:A = 94 000 Kosto në total për AK-në = 369 000 Euro</p>
<p>Kombinimi 3 X: A + D, 93 000 + 90 000 = 183 000 Y: B = 92 000 Y: C = 96 000 Kosto në total për AK-në = 371 000 Euro</p>	<p>Kombinimi 6 X: C + D, 95 000 + 90 000 = 185 000 Y: B = 92 000 Z:A = 94 000 Kosto në total për AK-në = 371 000 Euro</p>

Për autoritetin kontraktor, kombinimi më i dobishëm nga pikëpamja e kostos është Kombinimi 5, por çmimet për Lotet A dhe C nuk janë çmimet më të ulët të ofruara.

Autoritetet kontraktore duhet gjithashtu të mendojnë me kujdes për ndikimin e qasjes së zgjedhur në përgjigjet dhe sjelljet e operatorëve ekonomik, përfshirë mundësinë e praktikave të marrëveshjeve të fshehta (shih më poshtë).

- 3: Lote të kombinuara

Shtetet Anëtare kanë mundësinë që ta lejojnë një autoritet kontraktor që ai të kombinojë disa ose të gjitha lotet. Ku lotet e kombinuara lejohen sipas të drejtës kombëtare dhe autoriteti kontraktor planifikon ta përdorë këtë qasje, atëherë njoftimi i kontratës që publikohet në *GZBE* duhet të deklarojë se autoriteti kontraktor rezervon mundësinë e kombinimit të loteve dhe duhet të tregojë se cilat lote ose grupe lotesh mund të kombinohen.



Shembull i punuar: Në këtë skenar, SQ-ja vendos që të ndajë kontratën për shërbimet e riparimit dhe të mirëmbajtjes së strehimit në katër lote rajonale (Lotet A, B, C dhe D), ku çdo lot mbulon të gjitha shërbimet. SQ-së i lejohej të rezervojë mundësinë e kombinimit të disa ose të gjitha loteve. Ajo vlerëson se vendndodhjet e loteve A dhe C do të ofrojnë potencial të rëndësishëm për ekonominë e shkallës dhe për efikasitetin nëse këto lote kombinohen. Njoftimi i kontratës shpreh se SQ-ja rezervon mundësinë që të kombinojë lotet dhe konfirmon se Loti A dhe Loti C mund të kombinohen.

SQ-ja do të duhet të shqyrtojë me shumë kujdes se si do të ftojë dhe të vlerësojë ofertat për një lot të kombinuar. Ajo duhet të publikojë kriteret e vlerësimit dhe të jetë transparente në qasjen e saj. Procesi i strukturimit të vlerësimit në këtë kontekst ngre pyetje të vështira. Për shembull, SQ-ja do të kërkojë që të gjithë operatorët ekonomikë që duan të konkurrojnë për lotet e kombinuara (Loti A plus Loti C) të paraqesin edhe oferta të veçanta për Lotin A dhe Lotin C, në mënyrë që SQ-ja të mund të verifikojë avantazhet e një loti të kombinuar ndaj lotit të ndarë? Si do të vlerësojë SQ-ja ofertat e veçanta për Lotet A dhe C të operatorëve ekonomikë që nuk dorëzojnë edhe një ofertë të kombinuar? Si do të vendosë SQ-ja nëse një ofertë e kombinuar është ekonomikisht më e favorshme në krahasim me ofertat e veçanta për lote të veçanta?

Qasja më e përshtatshme do të varet në masë të madhe nga natyra e prokurimit dhe analiza e tregut. Autoritetet kontraktore duhet gjithashtu të vlerësojnë me kujdes ndikimin e qasjes së zgjedhur në përgjigjet dhe sjelljen e operatorëve ekonomikë, duke përfshirë edhe mundësinë e marrëveshjeve të fshehta.

Ndarja në lote dhe marrëveshja e fshehtë

Ky shënim është një përmbledhje e shkurtër e çështjeve që janë diskutuar më gjerësisht në Udhëzimin nr. 2 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Çështjet ekonomike të prokurimit publik*.

Kur një kontratë ndahet në lote, ajo potencialisht mund ta bëjë më të lehtë për operatorët ekonomikë që ata të krijojnë marrëveshje të fshehta të pashprehura ose të shprehura dhe të veprojnë së bashku si një "kartel" me qëllim të manipulimit të konkurrencës dhe rritjen e çmimeve.

Bashkëpunimi i suksesshëm i fshehtë midis operatorëve ekonomikë që operojnë një kartel kërkon tre përbërës kryesor:

- Marrëveshja në mes të anëtarëve të kartelit për çmimet/sasitë;
- Monitorimi efektiv i veprimeve brenda kartelit nga anëtarët e kartelit;
- Shtrëngimi, domethënë aftësia për të ndëshkuar çdo sjellje anormale të anëtarëve të kartelit.

Autoriteti kontraktor që projekton lotet mund të marrë masa të ndryshme për të zvogëluar gjasat e marrëveshjeve të fshehta efektive, të tilla si ato të propozuara në bazë të katër treguesve kyç:

- Numri i pjesëmarrësve: Në përgjithësi, sa më i madh numri i pjesëmarrësve, aq më i ulët rreziku për marrëveshje të fshehtë, pasi vështirësia për arritjen e marrëveshjes brenda një karteli se si duhet "të jepen" lotet shtohet me rritjen e numrit të pjesëmarrësve. Për këtë arsye, autoritetet kontraktore që kanë shqetësime në lidhje me marrëveshjet e fshehta duhet të zgjedhin numrin optimal të loteve për të siguruar sa më shumë pjesëmarrës që të jetë e mundur.
- Simetria: operatorët ekonomikë simetrik (domethënë operatorët ekonomikë kapacitet/dimension/pjesë tregu të ngjashme) e kanë më të lehtë për të ndarë lotet simetrike me vlerë të ngjashme ekonomike. Në të kundërt, ata e kanë më të vështirë për të ndarë lotet asimetrike. Prandaj, për të parandaluar marrëveshjen e fshehtë, autoriteti kontraktor duhet ta ndajë kontratën në mënyrë të tillë që të krijojë disa asimetri midis

operatorëve ekonomikë dhe mes loteve.

- Numri i loteve: Aty ku numri i lote është më i madh se numri i pjesëmarrësve, ndarja e fshehtë e loteve në përgjithësi bëhet më e vështirë për një kartel. Megjithatë, parimet e rrotacionit apo të prokurimit të shumëfishtë të marrëveshjes së fshehtë mund të aprovohen në një kartel, ku procedurat e prokurimit përsëriten duke mohuar avantazhet e një numri të madh të loteve. Në një treg më të parashikueshëm, autoriteti kontraktor mund të vendosë që të ndajë një kontratë në një numër më të madh lotesh sesa numri i ofertuesve të pritshëm në mënyrë që të zvogëlojë mundësinë e marrëveshjeve të fshehta.
- Koha e dhënies së loteve: Është gjithashtu e rëndësishme për të marrë parasysh nëse lotet do të jepen në të njëjtën kohë apo në mënyrë të njëpasnjëshme. Dhënia e njëpasnjëshme e loteve, me një pauzë kohore ndërmjet dhënies së loteve, mund t'i lehtësojë marrëveshjet e fshehta, dhe, për këtë arsye, janë të preferueshme në përgjithësi dhëniet e njëkohshme të loteve.

Shërbimet

Neni 65 i Direktivës së Shërbimeve⁶ mbulon ndarjen e kontratave në lote. Dispozitat e Direktivës së Shërbimeve janë të ngjashme, por jo identike, me dispozitat e nenit 46 të Direktivës.

Ndryshe nga Direktiva e Sektorit Publik, Direktiva e Shërbimeve nuk përmban ndonjë detyrim për një subjekt kontraktor që ai të *shqyrtojë* nëse duhet ta ndajë një kontratë në lote apo jo dhe të japë arsyet për vendimin e tij.

Ashtu si në rastin e Direktivës së Sektorit Publik, edhe në bazë të Direktivës së Shërbimeve:

- Subjektet kontraktore mund të kufizojë numrin e loteve për të cilat mund të konkurrojë një operator ekonomik ose numrin e loteve që mund t'i jepen një operatori ekonomik. Të njëjtat dispozita të përshkruara më sipër zbatohen në kuadër të Direktivës.
- Shtetet Anëtare kanë mundësinë e lejimit të një autoriteti kontraktor që ai të kombinojë disa ose të gjithë lotet. Kur lote e kombinuara lejohen sipas të drejtës kombëtare dhe një autoriteti kontraktor planifikon të përdorë këtë qasje, atëherë njoftimi i kontratës që publikohet në *GZBE* duhet të deklarojë se autoriteti kontraktor rezervon mundësinë e kombinimit të loteve dhe duhet të tregojë se cilat lote ose grupe lotesh mund të kombinohen.
- Shtetet anëtare lejohen edhe që ta bëjnë "të detyrueshme dhënien e kontratave në formën e loteve të ndara në bazë të kushteve të përcaktuara në përputhje me legjislacionin e tyre kombëtar dhe duke pasur parasysh të drejtën e Bashkimit Evropian" [Neni 64 (4), Direktiva e Shërbimeve].

⁶ Direktiva 2014/25/BE për prokurimet nga subjektet në sektorin e ujit, energjisë, transportit dhe sektorëve të shërbimeve postare dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/17/KE, 26 shkurt 2014

Informacion i mëtejshëm

Botime

SIGMA (2015), *Manuali i Trajnimit për Prokurimin Publik* – Modulet A4, E4 dhe E5, Botimet e OECD-së, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

SIGMA (2014), *Aktgjykime të zgjedhura të Gjykatës së Drejtësisë të Bashkimit Evropian mbi Prokurimin Publik (2006-2014)*, Botimet e OECD-së, Paris.

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

Udhëzimet e Prokurimit Publik

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

SIGMA (2016), *Çështjet ekonomike të prokurimit publik*, Udhëzimi 2, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Shpallja*, Udhëzimi 6, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Analiza e tregut, konsultimet paraprake e tregut, dhe përfshirja paraprake e kandidatëve/ofertuesve*, Udhëzimi 32, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016) Udhëzimi nr. 33 për Prokurimin publik, *Ndërmarrjet e vogla dhe të mesme në prokurimin publik*, Botimet e OECD-së, Paris.