



Shtator 2016

Udhëzimi 33

Prokurimi publik

Ndërmarrjet e vogla dhe të mesme (NVM) në prokurimin publik

PËRMBAJTJA

- [Hyrie](#)
- [Masat e përgjithshme për të lehtësuar aksesin e NVM-ve në prokurimin publik](#)
- [Masat specifike](#)
 - [Reduktimi i ngarkesave administrative](#)
 - [Ndarja e kontratave në lote](#)
 - [Vendosja e kriterëve proporcionale të përzgjedhjes](#)
 - [Grupet e operatorëve ekonomik dhe mbështetja në kapacitetet e subjekteve të tjera](#)
 - [Vendosja e specifikimeve teknike për sa i përket kërkesave funksionale ose të bazuara tek performanca](#)
 - [Mundësitë e nënkontraktimit dhe pagesa e drejtpërdrejtë e nënkontraktorëve](#)
 - [Prokurimi elektronik](#)
- [Shërbimet](#)
- [Informacion i mëtejshëm](#)

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

Hyrje

Ndërmarrjet e vogla dhe të me (NVM) janë konsideruar si shtylla kurrizore e ekonomisë së Bashkimit Evropian (BE), pasi ato kanë një potencial të madh për krijimin e vendeve të punës, rritjen dhe inovacionin.¹

Aksesi i lehtë në tregjet e prokurimit publik mund t'i ndihmojë NVM-të që ato ta zhbllokojnë këtë potencial, ndërkohë që ka një ndikim pozitiv në ekonomi. Për më tepër, përfshirja e fuqishme e NVM-ve në prokurimin publik u mundëson autoriteteve kontraktore që të zgjerojnë në mënyrë të konsiderueshme bazën e tyre të mundshme të furnizuesve dhe, në këtë mënyrë, të sigurojnë efektet pozitive të konkurrencës së lartë për kontratat publike si një kundërpeshë ndaj lojtarëve dominues të tregut.

Në mënyrë që ta bëjë prokurimin publik të të gjitha përmasave sa më të aksesueshëm që të jetë e mundur për NVM-të, në vitin 2008 Komisioni Evropian (KE) botoi "Kodin Evropian të Praktikave më të Mira për lehtësimin e aksesit të NVM-ve në kontratat e prokurimit publik".² Kodi thekson dhe shtjellon një numër praktikash brenda kuadrit rregullator të BE-së që optimizojnë ofertat për pjesëmarrjen e NVM-ve dhe sigurojnë barazinë e mundësive. Ai gjithashtu përshkruan praktikën më të mira dhe ofron udhëzime për shtetet anëtare të BE-së dhe autoritetet e tyre kontraktore në mënyrë që ata të mund të shfrytëzojnë plotësisht potencialin e direktivave të prokurimit publik të BE-së. Kodi ka për qëllim të sigurojë kushte të barabarta për të gjithë operatorët ekonomik që dëshirojnë të marrin pjesë në tenderimit publik.

Në një konsultim të gjerë të iniciuar nga KE në vitin 2012, afërsisht 1 000 NVM dhe organizata të biznesit identifikuan regjimin e prokurimit publik si një nga dhjetë ligjet më të ngarkuara të BE-së³.

Gjatë procesit të rishikimit të direktivave të prokurimit publik, Parlamenti Evropian ka kërkuar që BE-ja të bëjë më shumë përpjekje në lehtësimin e aksesit të NVM-ve në tregjet e prokurimit,⁴ në veçanti nëpërmjet sa më poshtë vijon:

- Vlerësimin të ndikimit të direktivave të prokurimit publik për NVM-të në rolin e tyre si nënkontraktorë dhe vlerësimin nëse janë të nevojshme apo jo rregulla të mëtejshme mbi dhënien e nën-kontratave (me qëllimin e veçantë për të siguruar që NVM-të, si nënkontraktorë nuk janë subjekt i kushteve më të këqija se sa kontraktori kryesor të cilit i është dhënë kontrata publike);
- Thjeshtimi i procedurave të prokurimit publik në mënyrë që të sigurohet që autoritetet kontraktore dhe kompanitë nuk janë të detyruara të shpenzojnë një sasi të madhe të kohës dhe parave për çështje thjesht burokratike.

Përkundrejt këtij historike, ky udhëzim i prokurimit përshkruan masat në nivel të BE-së me qëllim që të sigurojë se autoritetet kontraktore përfitojnë plotësisht nga potenciali i NVM-ve në aktivitetet e tyre të prokurimit.

¹ NVM-të janë ndërmarrje të pavarura apo grupe ndërmarrjesh me më pak se 250 të punësuar dhe me një qarkullim total vjetor jo më shumë se 50 milion euro ose një bilanc që nuk i kalon 43 milionë euro. Ky përkufizim është përcaktimi zyrtar evropian i NVM-ve dhënë nga Rekomandimi i Komisionit Evropian 2003/361/KE i datës 6 maj 2003 në lidhje me përkufizimin e ndërmarrjeve mikro, të vogla dhe të mesme [njoftuar dokumentin numër C (2003) 1422].

² Dokument Pune i Stafit të Komisionit Evropian SEC (2008) 2193.

³ Komisioni Evropian (2013), *Rezultatet e konsultimit publik për 10 aktet më voluminoze legjislative për NVM-të*.

⁴ Parlamenti Evropian (2009), *Raport për zhvillimet e reja në prokurimin publik* [2009/2175 (INI)].

Masat e përgjithshme për të lehtësuar aksesin e NVM-ve në prokurimin publik

Kur pakoja e re e prokurimi publik u prezantua në prill të vitit 2016, promovimi i NVM-ve u theksua⁵ si një nga pesë pikat kryesore të reformës së prokurimit publik.

Rëndësia e NVM-ve është theksuar në dispozitën hyrëse 124 të Direktivës së Sektorit Publik 2014 (Direktiva):⁶

“Duke pasur parasysh potencialin e NVM-ve për krijimin vendeve të punës, rritjen dhe për inovacionin, është e rëndësishme që pjesëmarrja tyre në prokurimin publik të inkurajohet si nëpërmjet dispozitave përkatëse të kësaj Direktive ashtu edhe përmes iniciativave në nivel kombëtar. Dispozitat e reja të parashikuara në këtë direktivë duhet të kontribuojnë për përmirësimin e nivelit të suksesit, me të cilin kuptohet pjesa e NVM-ve në vlerën e përgjithshme të kontratave të dhëna. Megjithatë, nuk është e përshtatshme që të imponohen pjesë të detyrueshme të suksesit, ndërkohë që iniciativat kombëtare për rritjen e pjesëmarrjes së NVM-ve duhet të monitorohet nga afër duke pasur parasysh rëndësinë e saj.”

Masat e parashikuara në Direktivë për të lehtësuar pjesëmarrjen e NVM-ve në tenderat publik mund të përmbliidhen si më poshtë:

- Autoritetet kontraktore inkurajohen që t’i ndajnë kontratat në lote, duke i bërë tenderat më të arritshëm nga NVM-të.
- Xhiroja e nevojshme për të marrë pjesë në procedurën e tenderit është e kufizuar, duke mundësuar që të marrin pjesë më shumë NVM dhe pjesëtarë të rinj.
- Kërkesat e dokumentacionit për procedurat e prokurimit janë ulur ndjeshëm dhe në mënyrë të efektshme.
- Përdorimi i detyrueshëm i prokurimit elektronik u mundëson NVM-ve që të shfrytëzojnë plotësisht të mirat e Tregut Unik Digjital dhe do të sjellë fitime në funksion të efikasitetit.

Këto masa janë shpjeguar në detaje më poshtë.

Shembuj të iniciativave në nivel kombëtar

Mbretëria e Bashkuar

Në vitin 2015, Qeveria e Mbretërisë së Bashkuar vendosi një synim të ri për shumën e shpenzimeve të qeverisë qendrore që i atribuohen NVM-ve. Në vitin 2013/2014, qeveria qendrore e Mbretërisë së Bashkuar shpenzoi 11.4 miliard paund britanik në bashkëpunim me NVM-të (kompanitë ose organizatat që punësojnë 250 punonjës ose më pak). Kjo shumë është e barabartë me 26% të shpenzimeve qeveritare qendrore të Mbretërisë së Bashkuar, 10.3% prej të cilave përfshinë NVM-të në mënyrë të drejtpërdrejt dhe 15.8% në mënyrë jo të drejtpërdrejt, domethënë nëpërmjet zinxhirit të furnizimit që përfundoi me NVM-të. Deri në vitin 2020, qeveria britanike dëshiron t’i rrisë këto shpenzime për NVM-të në një të tretën e shpenzimeve qeveritare qendrore, që do të thotë një shtesë prej 3 miliard paund britanik në vit (në termat e periudhës 2013/2014) do t’i atribuohet NVM-ve direkt ose indirekt përmes zinxhirit të furnizimit.

Qeveria ka bërë ndryshime për të ndihmuar NVM-të në konkurrimin për kontratat e sektorit publik. Këto ndryshime përfshijnë:

⁵ Komisioni Evropian (2016), Reforma e prokurimit publik të BE-së: më pak burokraci, efikasitet më të lartë – panoramë e rregullave të reja të prokurimit dhe të koncesionit të BE-së të paraqitura më 18 prill 2016.

⁶ Direktiva 2014/24/BE për prokurimet publike dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/KE, 26 shkurt 2014.

- Kërkesën që të gjithë operatorët ekonomikë në zinxhirin e furnizimit të sektorit publik duhet të paguhet brenda 30 ditëve;
- Blerjen në një mënyrë të thjeshtë dhe të shpejtë, p.sh. duke shfuqizuar pyetësorët e para-kualifikimit për kontratat e sektorit publik me vlerë të ulët;
- Kërkesën për të gjitha autoritetet kontraktore që ato të publikojnë informacion në lidhje me mundësitë e kontratave dhe dhënien e kontratave në një bazë të dhënash kombëtare,⁷ e quajtur Gjetësi i Kontratave.

Çdo departament qeveritar dhe shërbimi i dedikuar,⁸ siç është Shërbimi Tregtar i Kurorës Mbretërore, do të duhet të sigurojnë që qeveria e përmbush këtë objektiv duke përcaktuar plane individuale dhe synime për shpenzimet me NVM-të gjatë pesë viteve të ardhshme.

Më shumë informacion është i disponueshëm në:

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

Irlanda

Në vitin 2013, Zyra e Prokurimit Qeveritar (ZPQ), në bashkëpunim me Departamentin e Punësimit, Ndërmarrjeve dhe Inovacionit, themeloi Grupin e Nivelit të Lartë për Aksesin e NVM-ve në Prokurimin Publik. Fokusi i këtij grupi është të zhvillojë dhe të monitorojë strategjitë e aksesit të NVM-ve në prokurimin publik, duke filluar nga zhvillimi i aftësive të tenderimit dhe duke shkuar deri tek mundësitë në funksion të "Tako blerësin".

Meqë një perceptim në mesin e disa NVM-ve se centralizimi i prokurimit do të ndikojnë negativisht në sektorin e tyre, Grupi i Nivelit të Lartë synon të adresojë shqetësimet e NVM-ve duke identifikuar dhe, kur është e mundur, duke hequr pengesat strukturore ndaj NVM-konkurrese në hapësirën e prokurimit. Një objektiv tjetër i grupit është që të rrisë ndërgjegjësimin e NVM-ve për mundësitë e disponueshme të prokurimit në sektorin publik.

Që nga themelimi i tij, Grupi i Nivelit të Lartë ka prezantuar një numër nismash që synojnë të ndihmojnë dhe të mbështesin NVM-të teksa ato bëjnë biznes me sektorin publik. Kryesorja në mesin e këtyre nismave ka qenë publikimi i *Iniciativave për të ndihmuar NVM-të në Prokurimin Publik* (Qarkorja 10/14). Kjo qarkore, e cila përditësonte një qarkore të mëparshme, përcaktoi udhëzimet për blerësit e sektorit publik. Ajo paraqiti gjithashtu një numër iniciativash, të cilat janë të përfshira në Direktivë dhe që kanë për qëllim që ta bëjnë më të lehtë për bizneset dhe NVM-të që ato të konkurrojnë për kontrata të sektorit publik. Një iniciativë tjetër i rëndësishme ishte futja e Shërbimit pilot Këshillimor të Tenderimit, i cili është në dispozicion të të gjithë ofertuesve që dëshirojnë të ngrënë shqetësime në lidhje me një proces tenderimi.

Më shumë informacion është i disponueshëm në:

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

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

Masat specifike

Reduktimi i ngarkesës administrative

Operatorët ekonomikë, sidomos NVM-të, kontraktojnë se një pengesë e madhe për pjesëmarrjen e tyre në prokurimin publik është barra administrative që rezulton nga nevoja për të nxjerrë një numër të konsiderueshëm certifikatash ose dokumentesh të tjera që lidhen me kriteret e përjashtimit dhe të përzgjedhjes.

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

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

Për këtë arsye, reduktimi i dëshmime të kërkuara dokumentare për pjesëmarrje në procedurat e prokurimit është një nga ndryshimet kryesore të Direktivës nga të cilat përfitojnë NVM-të në mënyrë të veçantë.

Dokumenti Unik Evropian i Prokurimit (DUEP): Me qëllim të thjeshtimit të procesit të prokurimit, Direktiva (Neni 59) ka prezantuar Dokumentin Unik Evropian i Prokurimit (DUEP). DUEP-i është një formular standard vetë-deklarimi që operatori ekonomik plotëson dhe ia dorëzon autoritetit kontraktor . Operatori ekonomik mund ta përdorë DUEP-in për të konfirmuar se ai plotëson kushtet e mëposhtme:

- Nuk është në njërin nga situatat në të cilat operatorët ekonomik do të përjashtohen ose mund të përjashtohen.
- Ai i plotëson kriteret përkatëse të përzgjedhjes.
- Ai plotëson, kur kërkohet, rregullat dhe kriteret objektive që janë krijuar për të zvogëluar numrin e kandidatëve të kualifikuar ndryshe që do të ftohen të marrin pjesë.

Autoriteti kontraktor duhet ta pranojë DUEP-in si provë paraprake për zëvendësimin e certifikatave të lëshuara nga autoritetet publike ose palët e treta. DUEP-i përmban një deklaratë zyrtare që tregon se operatori ekonomik do të jetë në gjendje, sipas kërkesës dhe pa vonesë, që të sigurojë dokumentet mbështetëse.

DUEP gjithashtu identifikon autoritetin publik apo personin e tretë përgjegjës për sigurimin e dokumenteve mbështetëse. Kur dokumentet mbështetëse janë të aksesueshme direkt dhe pa pagesë nëpërmjet bazave të të dhënave kombëtare, atëherë DUEP-i duhet të përmbajë informacionin e duhur në lidhje me aksesin, të tillë si adresa e internetit të dhënave, çdo të dhënë identifikuese dhe, kur kërkohet, deklaratën e nevojshme të pëlqimit.

Autoritetet kontraktore duhet ta pranojnë DUEP-in në momentin e dorëzimit nga ana e kandidatëve ose ofertuesve të kërkesave për pjesëmarrje apo të ofertave. Megjithatë, autoriteti kontraktor mund të kërkojë, në çdo moment gjatë procedurës, që ofertuesit ose kandidatët të paraqesin të gjitha ose një pjesë të dokumenteve mbështetëse. Ai mund ta bëjë këtë sa herë që këto dokumente janë të nevojshme për të siguruar kryerjen e duhur të procedurës. Për më tepër, para dhënies së kontratës, autoriteti kontraktor duhet të kërkojë nga ofertuesi, të cilit ai ka vendosur që t'i japë kontratën, që ai të paraqesë dokumente mbështetëse të përditësuara.

DUEP-i duhet të paraqitet vetëm në formë elektronike. Për të lejuar kohë të mjaftueshme për kalimin në këtë formë të të gjitha Shteteve Anëtare, të dy versionet, ai elektronik dhe në letër të DUEP-it, mund të bashkë-ekzistojnë deri më 18 prill 2018.

Platforma e KE-së për DUEP-in

KE-ja ka zhvilluar një shërbim falas në internet për autoritetet, operatorët ekonomikë dhe palët e tjera kontraktore për të ndihmuar plotësimin e DUEP-it në mënyrë elektronike.

Platforma mund të gjendet në faqen e mëposhtme të internetit:

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

Formulari në internet mund të plotësohet, të printohet dhe t'i dërgohet autoritetit kontraktor së bashku me dokumentet e mbetura të tenderit.

Nëse procedura kryhet në mënyrë elektronike, atëherë DUEP-i mund të dërgohet, ruhet dhe dorëzuar në mënyrë elektronike.

Përdorimi i kësaj platforme, në veçanti pasi ajo të ketë arritur potencialin e saj të plotë nëpërmjet përfshirje me zgjidhjet përkatëse kombëtare të prokurimit elektronik, duhet të lehtësojë plotësimin e DUEP-it nga NVM-të.

Megjë futja e DUEP-it lehtëson procedurat e prokurimit, atëherë ai ka një rëndësi të veçantë për NVM-të. Kërkesat administrative kanë qenë shumë të rënda më përpara, pasi të gjithë ofertuesit dhe kandidatët duhej të paraqisnin prova të dokumentuara të plota në fillim të procedurës së prokurimit, në mënyrë që të ishin në gjendje që të merrnin pjesë. Rregullat e reja e kanë ulur ndjeshëm atë barrë, pasi dëshmitë e plota dokumentare kërkohen në fund të procedurës dhe vetëm nga ofertuesi fitues. Ky ndryshim ka pasur një ndikim të drejtpërdrejtë tek burimet (kohë dhe të holla) që shpenzohen për përgatitjen e ofertave.

Për më shumë informacion mbi kualifikimin dhe përzgjedhjen e operatorëve shih Udhëzimin nr. 7 të SIGMA-a për Prokurimin Publik, *Përzgjedhja e operatorëve ekonomik*.

e-Certis: Përfitimet e marra nga futja e DUEP janë plotësuar me e-CERTIS, të cilës i është dhënë më shumë rëndësi nga Direktiva.

E-Certis është një sistem elektronik i siguar dhe i menaxhuar nga KE-ja.⁹ Ai siguron një udhëzues për dokumentet dhe certifikatat e ndryshme që kërkohen nga kompanitë e tenderimit për kontratat publike në çdo Shtet Anëtar. Sistemi e-Certis ndihmon:

- Operatorët ekonomik për të identifikuar se cilat dokumente dhe certifikata ata duhet të paraqesin në procedurat e prokurimi për një kontratë në një Shtet Anëtar;
- Autoritetet kontraktore në Shtetet Anëtare që ato të përcaktojnë se cilat dokumente ata duhet të kërkojnë, ose mund të pranojnë, nga operatorët ekonomikë.

Zakonisht, një provë e tillë merr formën e certifikatave zyrtare të lëshuara nga autoritetet kombëtare ose të deklaratave të paraqitura nga përfaqësuesi i operatorit ekonomik, të cilat mund të certifikohen në mënyra të ndryshme, për shembull nën betim përpara një noteri apo gjyqtari.

Informacion mbi certifikatën elektronike e-Certis

E-Certis është në dispozicion në 23 gjuhët zyrtare të BE-së.

Sistemi i e-Certis lejon një kërkim të shpejtë, duke përdorur një sërë kriteresh, duke përfshirë kërkime me fjalë kyçe në gjuhën origjinale të dokumentit të kërkuar.

Për çdo vend, informacioni mbi certifikatat më të zakonshme është i organizuar në bazë të krerëve të përgjithshëm, që korrespondon me llojet e provave të dokumentuara të përmendura në Direktivë.

Bazuar në çdo kre, çdo grup të dhënash kombëtare përmban një regjistër që ndahet në një numër fushash standarde. Ky regjistër përshkruan në mënyrë të vazhdueshme dhe në detaje në të gjitha grupet e të dhënave kombëtare certifikatat e lëshuara në një vend të caktuar për një lloj të veçantë provash.

Sistemi bën përputhjen e dokumenteve ekuivalente në të gjitha grupet e të dhënave kombëtare. Struktura e zakonshme dhe e qëndrueshme lejon një analizë mjaft të thellë të llojeve të ndryshme të dokumenteve. Kërkime me fjalë kyçe, grupimi logjik i fushave dhe krahasimi i funksioneve bëjnë të mundur që të gjithë ata që janë të përfshirë në procedurat e prokurimit të njohin dokumentet e biznesit dhe të vlerësojnë përmbajtjen e tyre.

E-Certis nuk është një gjë e re, por sipas rregullave të mëparshme, Shtetet Anëtare nuk kanë qenë të detyruara që të përditësonin informacionin në e-Certis, dhe për këtë arsye, informacioni kishte tendencë që të ishte i vjetruar. Direktiva ka vendosur detyrime ndaj shteteve anëtare që ato të garantojnë që informacioni në lidhje me certifikatat dhe format e tjera të provave të dokumentuara në e-Certis të jetë i përditësuar vazhdimisht.

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

Informacioni i siguruar përmes e-Certis duhet të ndihmojë si NVM-të e krijuara ashtu edhe hyrësit e rinj në treg në përgatitjen e ofertave. Ky informacion është i një rëndësie të veçantë për pjesëmarrjen e tyre në procedurat e prokurimit në Shtetet Anëtare ku NVM-të nuk janë krijuar, pasi e-Certis mund të ndihmojë NVM-të për të kuptuar se çfarë informacioni kërkohet.

Ndarja e kontratave në lote

Një nga vendimet kryesore në çdo procedurë të prokurimit publik është nëse kontrata duhet të ndahet në lote apo jo.

Ndarja në lote mund të kryhet në baza sasiore, duke bërë që përmasat e një kontrate individuale të korrespondojnë më të mirë me kapacitetin e NVM-ve. Kontrata mund të ndahet në baza cilësore, me qëllimin që lotet e veçanta të përshtaten për të pasqyruar sektorët e specializuar të NVM-ve. Mund të parashikohet ndarja e një kontrate në lote për fazat e projektit për të ndihmuar NVM-të në menaxhimin e ngarkesave të punës së tyre.

Vendimi për të ndarë kontratat në lote nuk është i lehtë. Kursimet që dalin nga ekonomitë e shkallës mund të çojnë në marrjen e një vendimi për të përdorur një kontratë të vetme, ndërkohë që diversiteti që rezulton nga lotet e shumta mund të inkurajojë konkurrencën, rritjen e efikasitetit dhe mund të rrisë pjesëmarrjen e NVM-ve.

Direktiva nuk e detyron autoritetin kontraktor që ta ndajë kontratën në lote. Ajo kërkon që autoriteti kontraktor të marrë parasysh nëse duhet të ndahet apo jo një kontratë e veçantë në lote. Në disa raste mund të mos jetë praktike ose të përshtatshme për ta ndarë kontratën në lote, për shembull kur një ndarje e tillë në mes të operatorëve të ndryshëm ekonomikë do të krijonte rreziqe të papranueshme operationale. Kur autoriteti kontraktor vendos të mos e ndajë kontratën në lote, atëherë ai është i detyruar ta shpjegojë këtë vendim [Neni 46 (1)].

Shtetet anëtare lejohen që ta bëjnë "të detyrueshëm dhënien e kontratave 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)]. Disa shtete anëtare, për shembull, Franca,¹⁰ e kishin futur tashmë detyrimin e ndarjes në lote sipas rregullave të mëparshme të prokurimit.

Kur kontratat ndahen në lote ekziston një numër mënyrash sipas të cilave autoritetet kontraktore mund t'i menaxhojnë këto lote. Autoriteteve kontraktore u lejohej që të kufizojnë numrin e loteve për të cilat mund tenderojë operatori ekonomik. Autoritetet kontraktore mund të kufizojnë gjithashtu edhe numrin e loteve që mund t'i jepen një operatori të vetëm ekonomik. Në këtë mënyrë, ata mund të ruajnë konkurrencën apo të sigurojnë besueshmërinë e furnizimit, ndërkohë që lehtësojnë gjithashtu edhe pjesëmarrjen e NVM-ve. Autoritetet kontraktore mund të lejojnë dorëzimin e ofertave për kombinime të loteve. Ky opsion u mundëson autoriteteve kontraktore që të përcaktojnë nëse ofertat e dorëzuara nga një operatori i caktuar ekonomik për një kombinim të veçantë të loteve përmbushin, të marra në tërësi, kriteret e dhënies së kontratës që kanë të bëjnë me ato lote më mirë se sa ofertat për lotet e veçanta në fjalë të marra në mënyrë të ndarë.

Për më shumë informacion mbi ndarjen e kontratave në lote, shih Udhëzimin nr. 2 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Çështjet ekonomike në prokurimin publik* dhe Udhëzimin nr. 36 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Ndarja e kontratave në lote*.

Vendosja e kriterëve proporcionale të përzgjedhjes

Përcaktimi i kriterëve tepër kërkuese të përzgjedhjes shpesh përbën një pengesë të pajustificuar për përfshirjen e NVM-ve në prokurimin publik. Prandaj, mbajtja e kriterëve të përzgjedhjes proporcionale ka rëndësi thelbësore për NVM-të.

¹⁰ Në bazë të *Codes de Marchés publics* (2006), ndarja e një kontratë në lote është e detyrueshme.

Proporcionaliteti

Parimi i proporcionalitetit kërkon që çdo masë e zgjedhur të jetë si e *nevojshme* ashtu edhe e *përshtatshme* në dritën e objektivave të kërkuara. Në mënyrë të veçantë, kriteret e përzgjedhjes që do të zbatohen duhet të jetë në përpjesëtim me madhësinë, natyrën dhe kompleksitetin e kontratës. Gjithashtu, dëshmitë që kërkohen duhet të jenë vetëm ato që janë të domosdoshme për të përcaktuar nëse kriteret e përzgjedhjes janë të plotësuar apo jo.

Autoritetet kontraktore mund të vendosin tre kriteret e mundshme të përzgjedhjes si kërkesa për pjesëmarrjen e operatorëve ekonomikë:

- Përshtatshmëria për të ndjekur aktivitetin profesional.
- Gjendja ekonomike dhe financiare.
- Aftësia teknike dhe profesionale.

Si dëshmi e përmbushjes së këtyre kriterëve mund të paraqiten gjithashtu mjete të ndryshme të provave.

Direktiva vërteton në mënyrë të qartë se të gjitha kërkesat lidhur me kriteret e përzgjedhjes duhet të kufizohen në ato që janë të përshtatshme për të garantuar se një kandidat ose ofertues ka kapacitetet ligjore dhe financiare dhe aftësitë teknike e profesionale për të realizuar kontratën. Për më tepër, çdo kërkesë e tillë duhet të jetë e lidhur dhe proporcionale në raport me objektin e kontratës [Neni 58 (1)].

Direktiva ka vendosur kufizime të kërkesave lidhur me gjendjen financiare në mënyrë që të shmangen pengesat e pajustificuara. Në veçanti, autoriteteve kontraktore nuk u lejohet që të kërkojnë nga operatorët ekonomik që të kenë një xhiro minimale që do të jetë në shpërpjesëtim me objektin e kontratës. Kërkesa e xhiros minimale zakonisht nuk duhet të kalojë më shumë se dy herë vlerën e parashikuar të kontratës, përveç se në rrethana të justifikuar [Neni 58 (3)]. Edhe në rastet kur zbatohet një kërkesë për një xhiro minimale më të lartë, ajo duhet të jetë e lidhur dhe proporcionale në raport me lëndën e kontratës. Rregullat e veçanta për kërkesat e xhiros minimale kanë të bëjnë me dhënien e loteve të shumta për një operator të vetëm ekonomik dhe në kontekstin e marrëveshjeve kuadër dhe të sistemeve dinamike të blerjes.¹¹ Kërkesa e xhiros minimale duhet, në përgjithësi, për të lehtësuar pjesëmarrjen e NVM-ve në prokurimin publik.

Për sa i përket aftësisë teknike dhe/ose profesionale, autoritetet kontraktore mund të imponojnë kërkesa që sigurojnë se operatorët ekonomikë kanë burimet e nevojshme teknike e njerëzore si dhe përvojën për të zbatuar kontratën në një standard të përshtatshëm gjatë gjithë periudhës së kontratës. Të gjitha kërkesat duhet të jenë të lidhura dhe proporcionale në raport me lëndën e kontratës. Kjo dispozitë mund të jetë e dobishme, për shembull, për NVM-ve që kanë një fuqi punëtore të kualifikuar të veçantë ose ekspertizë të veçantë teknike.

Grupet e operatorëve ekonomik dhe mbështetja në kapacitetet e subjekteve të tjera

NVM-të rrallë kanë kapacitete të mjaftueshme financiare ose teknike për të realizuar kontrata të mëdha dhe komplekse si ofertues individual. Mundësitë e përshkruara më poshtë mund të ndihmojnë NVM-të që ato t'i përgjigjen niveleve të larta të kualifikimit dhe kërkesave financiare.

Grupimi: Është e rëndësishme të theksohet se Direktiva, ashtu si paraardhësja e saj, i lejon operatorët ekonomikë që të grupohen së bashku në mënyrë që të marrin pjesë si kandidatë ose ofertues në procedurat e prokurimit [Neni 19 (2)]. Autoritetet kontraktore nuk mund t'i kërkojnë grupeve të operatorëve ekonomikë që ata të kenë një formë të veçantë ligjore për të paraqitur një ofertë ose një kërkesë për pjesëmarrje. Megjithatë, forma specifike ligjore

¹¹ Për informacion të mëtejshëm shih *Manualin e trajnimit të prokurimit publik* të SIGMA-s. Referenca plotë dhe lidhja me këtë publikim jepen në fund të udhëzimit.

ndoshta e nevojshme pasi atyre t'u jetë dhënë kontrata, ku një ndryshim i tillë është i nevojshëm për realizimin e saktë të kontratës.

Mundësia e formimit të një grupi të operatorëve ekonomik i ndihmon NVM-të që të konkurrojnë së bashku për kontratat e mëdha dhe komplekse, ekzekutimi i të cilave tejkalon kapacitetet e tyre individuale.

Mbështetja në kapacitetet e subjekteve të tjera: Direktiva gjithashtu u mundëson operatorëve ekonomikë që të mbështeten në kapacitetet e subjekteve të tjera për të plotësuar kriteret në lidhje me gjendjen ekonomike dhe financiare dhe aftësinë teknike dhe profesionale (neni 63). Një grup operatorësh ekonomik mund të mbështetet në kapacitetet e pjesëmarrësve në grup ose të subjekteve të tjera. Prandaj, në rast se operatori ekonomik është anëtar i një grupi të operatorëve ekonomik, është e mjaftueshme që kërkesat lidhur me aftësinë që janë vendosur të plotësohen nga grupi i operatorëve ekonomik, si një i tërë dhe jo nga çdo anëtar individual. Ky opsion nxit pjesëmarrjen e NVM-ve në procesin e prokurimit.

Kur një operator ekonomik dëshiron të mbështetet në kapacitetet e subjekteve të tjera, ai duhet t'i provojë autoritetit kontraktor që ai do të ketë burimet e nevojshme, për shembull, duke siguruar një angazhim me shkrim të këtyre subjekteve për këtë qëllim.

Autoritetet kontraktore mund të vendosin kushte të veçanta, për shembull, që për kërkesat në lidhje me gjendjen ekonomike dhe financiare, operatori ekonomik dhe subjektet e tjera të interesuara duhet të jenë bashkërisht përgjegjës për realizimin e kontratës.

Vendosja e specifikimeve teknike për sa i përket kërkesave funksionale ose të bazuara tek performanca

NVM-të kanë një potencial të madh, jo vetëm për krijimin e vendeve të punës dhe rritjen ekonomike, por edhe për inovacionin. Prandaj, është shumë e rëndësishme që autoritetet kontraktore të përpiqen që t'i formulojnë specifikimet e tyre teknike në mënyrë që ato të reflektojnë shumëllojshmërinë e zgjidhjeve teknike të disponueshme në treg dhe të nxisin zgjidhje të reja. Në këtë mënyrë, mundësia e NVM-ve për pjesëmarrje duhet të rritet duke rezultuar në zgjidhje të mira të vlerës së parasë.

Direktiva përcakton në nenin 42 që specifikimet teknike duhet të formulohen në funksion të kërkesave të performancës ose funksionale, ose në funksion të standardeve dhe specifikimeve teknike, ose të një kombinimi të të dyjave. Në përgjithësi, specifikimet teknike duhet të hartohen në mënyrë të tillë që të shmangët ngushtimi artificialisht i konkurrencës nëpërmjet kërkesave që favorizojnë një operator të caktuar ekonomik.

Specifikimet e bazuara tek performanca ose specifikimet funksionale përshkruajnë një nivel të dëshiruar ose të synuar për t'u arritur, por pa përcaktuar mënyrën sipas së cilës ai nivel/synim duhet të arrihet. Në vend të përshkrimit të kërkesave në aspektin e burimeve ose të karakteristikave të detajuara të mallrave, shërbimeve ose punëve që do të blihen, kërkesa përshkruhet në termat e produkteve. Vendosja e specifikimeve teknike në funksion të kërkesave të performancës ose funksionale në përgjithësi mundëson që objektivi të arrihet në mënyrën më të mirë, sepse kjo u jep furnizuesve fleksibilitetin për të propozuar zgjidhje.

Ekziston një ekuilibër i hollë në mes garantimit që tregu është krejtësisht i vetëdijshëm për kërkesat e autoritetit kontraktor dhe lënies së derës hapur për mënyra të ndryshme dhe të reja të plotësimit të këtyre kërkesave. Për shembull, ndonëse është e domosdoshme që furnizuesit të njohin standardet mjedisore me të cilat duhet të përputhet një produkt apo shërbim, mund të jetë e mundur që të përcaktohet një kërkesë e bazuar në performancë ose të përdoren specifikime të bazuara tek rezultatet, për shembull, duke treguar CO₂ maksimale ose konsumin e energjisë apo të ujit në vend të përcaktimit të një listë të detajuar të burimeve.

Specifikimet e bazuara tek performanca ose specifikimet funksionale inkurajojnë pjesëmarrjen e NVM-ve, pasi ato favorizojnë inovacionin në prokurimin publik. Sa më shumë që autoritetet

kontraktore i përcaktojnë nevojat e tyre në funksion të produkteve të kërkuara - duke përdorur specifikimet e bazuara tek performanca ose specifikimet funksionale - aq më e madhe është hapësira e dhënë për sektorin privat për të zhvilluar më tej dhe për të përtërirë ekspertizën e tyre. Kur sektori privat nuk është i kufizuar në produktet, metodat e prodhimit dhe proceset detajuara të para-përcaktuara, atëherë ai është në gjendje që të përtërijë dhe të jetë krijues në proceset e tij.

Mundësitë e nënkontraktimit dhe pagesa e drejtpërdrejtë e nënkontraktorëve

Për kontratat e mëdha një NVM mund të mos jetë në gjendje që të jetë një kontraktor kryesor që realizon të gjithë kontratën, apo madje edhe që të ofertojë së bashku me operatorët e tjerë ekonomikë për shkak të përmasave të saj të vogla, specializimit dhe burimeve të kufizuara. Megjithatë, nënkontraktimi mund të ofrojë mundësi të mira për NVM-të, pasi ato mund të jenë plotësisht në gjendje që të kryejnë disa nga shërbimet ose punët e përfshira në një projekt. Nënkontraktimi mund të lehtësojë qasjen e NVM-ve në tregun e prokurimit publik.

Direktiva rrit fokusin tek nënkontraktimi, ndërkohë që dispozitat përkatëse të nenit 71 janë shumë më të gjera në krahasim me rregullat e mëparshme. Në përgjithësi, autoritetet kontraktore mund t'i kërkojnë ofertuesve që të japin informacion specifik në lidhje me nënkontraktimin dhe nënkontraktorët e ardhshëm. Në veçanti, autoriteti kontraktor mund të kërkojë nga ofertuesit që ata të tregojnë në ofertat e tyre çdo pjesë të kontratës që planifikon që t'ia nënkontraktojë palëve të treta dhe çdo nënkontraktor të propozuar. Dispozitat kombëtare mund t'i detyrojnë autoritetet kontraktore që ta kërkojnë këtë informacion nga ofertuesit.

Pjesëmarrja e nënkontraktorëve në zbatimin e kontratës nuk shkel detyrimet e kontraktorit kryesor për realizimin e të gjithë kontratës. Megjithatë, e drejta kombëtare e një shteti anëtar mund të ofrojë një mekanizëm të përgjegjësive së përbashkët në mes nënkontraktorëve dhe kontraktorit kryesor.

Për më shumë informacion mbi nënkontraktimin, shih Udhëzimin nr. 37 të SIGMA-s për Prokurimin publik, *Nënkontraktimi*.

Direktiva ka futur një masë të veçantë, edhe pse me dëshirë, të përqendruar tek NVM-të: pagesa direkte e nënkontraktorëve [Neni 71 (3)]. Shtetet Anëtare mund të sigurojnë, me kërkesën e nënkontraktorit dhe kur natyra e kontratës e lejon këtë gjë, që autoriteti kontraktor të transferojë pagesat që duhen bërë direkt tek nënkontraktori për shërbimet, furnizimet ose punët që i janë dhënë operatorit ekonomik të cilit i është dhënë kontrata publike (kontraktori kryesor). Këto masa mund të përfshijnë mekanizmat e duhur që mundësojnë që kontraktori kryesor të kundërshtojë pagesat që nuk duhen bërë. Të gjitha marrëveshjet që kanë të bëjnë me mënyrën e pagesës duhet të përcaktohen në dokumentet e prokurimit. Direktiva gjithashtu lejon Shtetet Anëtare që ato të shkojnë edhe më tej në këtë drejtim, për shembull, duke parashikuar pagesën e drejtpërdrejtë të nënkontraktorëve, pa ndonjë kërkesë nga ana e tyre për pagesë të tillë të drejtpërdrejtë.

Disa shtete anëtare, të tilla si Kroacia dhe Sllovenia i kishin futur tashmë dhe zbatonin rregullat kombëtare për pagesat direkte për nënkontraktorët edhe para se ky opsion të parashikohej në nivel të BE-së.

Prokurimi elektronik

Nëse shprehet në mënyrën më të thjeshtë të mundshme, prokurimi elektronik është një term gjithëpërfshirës që nënkupton zëvendësimin, në të gjithë procesin e prokurimit, e procedurave të bazuara në letër me komunikimin dhe përpunimin që bazohen në teknologjinë e informacionit. Prokurimi tërësor elektronik nënkupton përdorimin e teknologjisë dhe të proceseve elektronike në faza të ndryshme të procesit të prokurimit, duke përfshirë publikimin e njoftimeve të tenderit, sigurimin e dokumenteve të tenderit, paraqitjen e ofertave dhe të

kërkesave për pjesëmarrje, procesin e vlerësimit, njoftimin e shpalljes së fituesit, porositjen, faturimin dhe pagesën.

Prokurimi elektronik mund të shërbejë si një mjet për ta bërë të prokurimin më efikas, më efektiv dhe më të arritshëm për NVM-të. Ai mund të thjeshtojë ndjeshëm mënyrën në të cilën kryhet prokurimi, mund të reduktojë humbjet dhe të japë rezultate më të mira të prokurimit (çmim më të ulët, cilësi më të mirë), duke stimuluar konkurrencën në të gjithë BE-në.

Ndonëse rregullat e mëparshme inkurajonin përdorimin e mjeteve elektronike vetëm në procedurat e prokurimit publik, Direktiva i ka përcaktuar mjetet elektronike si mjete standarde të komunikimit dhe të shkëmbimit të informacionit në procedurat e prokurimit. Elementet e procesit të prokurimit, ku përdorimi i mjeteve elektronike të komunikimit është i detyrueshëm, janë si më poshtë:

- Transmetimi i njoftimeve në formë elektronike (e-njoftimeve);
- Disponueshmëria elektronike e dokumenteve të prokurimit (Dokumentet e e-prokurimit);
- Paraqitja elektronike e kërkesave për pjesëmarrje dhe e ofertave (e-dorëzimi).

Direktiva nuk i detyron autoritetet kontraktore që të bëjnë përpunimin elektronik të ofertave, vlerësimin elektronik ose përpunimin automatik të tyre, por ajo e ka këtë kërkesë në dispozicion të saj. Po kështu, as elementet e procesit të prokurimit publik të mëvonshëm të dhënies së kontratës e as komunikimi i brendshëm në kuadër të autoritetit kontraktor nuk mbulohen nga detyrimi për të përdorur mjetet elektronike të komunikimit.

Edhe pse Direktiva nuk përfshin detyrime lidhur me faturimin elektronik, Direktiva e Faturimit Elektronik¹² i detyron Shtetet Anëtare që të garantojnë që autoritetet dhe subjektet kontraktore pranojnë dhe përpunojnë faturat elektronike që përpunohen me standarde evropiane për faturimin elektronik.

Ndonëse njoftimet elektronike dhe dokumentet e prokurimit elektronik janë tashmë të miratuara, kalimi në prokurimin e plotë elektronik do të përfundojë deri në datat e mëposhtme:

- Tetor 2018, kur dorëzimi elektronik apo e-dorëzimi do të bëhet i detyrueshëm për të gjitha autoritetet kontraktore;
- Nëntor 2020, kur faturimi elektronik ose e-faturimi do të bëhet i detyrueshëm për të gjitha autoritetet kontraktore.

E-prokurimi mund të jetë një mjet i fuqishëm të nxitur pjesëmarrjen e NVM-ve dhe konkurrencën, duke përfshirë edhe atë përtej kufijve. Prokurimi elektronik duhet të zvogëlojë pengesat administrative dhe shpenzimet administrative dhe të rrisë transparencën, dhe në këtë mënyrë, të përfitojnë NVM-të. Ato duhet ta kenë më të lehtë për të identifikuar informacionin e duhur mbi mundësitë e biznesit dhe për t'iu përgjigjur ndaj mundësive të tenderit duke përdorur mjete elektronike në vend që të punojnë në një mjedis tradicional, të bazuar në letër. Prokurimi elektronik redukton barrierat e distancës, kostot e pjesëmarrjes të lidhura me distancën dhe mangësitë e informacionit që mund të kenë reduktuar ose dekurajuar pjesëmarrjen ndërkufitare gjatë procedurave të bazuara në letër.

Një vëllim i rritur i prokurimit tani mund të sigurohet nga një vend tjetër, për shembull, ofrimi i shërbimeve që përfshijnë softuerë, konkurse të projektimit si dhe zyrat e ndihmës dhe prokurimin elektronik që janë shumë të përshtatshme për të lehtësuar mundësi të tilla, në veçanti për NVM-të. Gjithashtu, e-faturimi mund të zvogëlojë koston dhe kompleksitetin e dërgimit të faturave. Kjo mund të kufizojë gjithashtu edhe gabimet nëpërmjet automatizimit,

¹² Direktiva 2014/55/BE për faturimin elektronik në prokurimin publik, 16 prill 2014.

gjë e cila thjeshton auditimin dhe mbledhjen e taksave. Ky i fundit nga ana e saj redukton barrën administrative mbi ndërmarrjet, e cila bie më shumë mbi NVM-të.

Shumica e NVM-ve janë të pajisura për prokurimin e plotë elektronik, duke i lejuar ato që të përfitojnë nga përdorimi i tij. Megjithatë, është shumë e rëndësishme që projektimi i një sistemi të prokurimit elektronik nuk të pengojë në asnjë mënyrë pjesëmarrjen e plotë të NVM-ve në tregun e prokurimit. Një objektiv i veçantë duhet të jetë garantimit që faza e dorëzimit elektronik të sa më lehtë që të jetë e mundur. Pengesat që shpesh dekurajojnë të rinjtë nga ndërmarrja e procedurave të vështira të regjistrimit apo të vërtetimit që kërkohen nga disa platforma – që në disa raste përfshijnë përdorimin e mjeteve dhe aseteve që janë në dispozicion vetëm në atë vend - duhet të hiqen. Për këtë qëllim, Direktiva kërkon që mjetet dhe pajisjet që do të përdoren për e-komunikim, si dhe karakteristikat e tyre teknike duhet të jenë jo-diskriminuese, lehtësisht të disponueshme dhe ndërvepruese me produktet në përdorim të përgjithshëm të teknologjisë së informacionit dhe komunikimit. Ato nuk duhet të kufizojë hyrjen e operatorëve ekonomikë në procedurat e prokurimit.

Për më shumë informacion, shih Udhëzimin nr. 17 të SIGMA-s për Prokurimin publik, *Prokurimi elektronik*.

Shërbimet

Direktiva e Shërbimeve¹³ përmban dispozita që janë praktikisht identike me ato të Direktivës në lidhje me pjesëmarrjen e NVM-ve në procedurat e prokurimit. Referojuni neneve në vijim:

- Neni 37 - Grupet e operatorëve ekonomik.
- Neni 79 - Mbështetja në kapacitetet e subjekteve të tjera.
- Neni 60 - Specifikimet teknike .
- Neni 88 – Nënkontraktimi.
- Neni 40 – Prokurimi elektronik.

Neni 65 i Direktivës së Shërbimeve përfshin ndarjen e kontratave në lote. Ndryshe nga Direktiva, nuk ka asnjë detyrim që një subjekt kontraktor duhet që të marrë parasysh nëse ai duhet ndajë apo jo kontratën në lote apo që japë arsyet për vendimin e tij.

Nenet 78 dhe 80 sigurojnë fleksibilitet më shumë se sa Direktiva në lidhje me zgjedhjen e kriterëve të përzgjedhjes që mund të zbatohen dhe provat që mund të kërkohen nga operatorët ekonomik. Si rregull i përgjithshëm, subjektet kontraktore duhet të zbatojnë rregullat dhe kriteret objektive gjatë përzgjedhjes dhe përjashtimit të operatorëve ekonomik. Kur subjektet kontraktore vendosin të përdorin rregullat dhe kriteret e përcaktuara në Direktivë, atëherë ato duhet t'i zbatojnë këto kriteret në përputhje me kërkesat e Direktivës, të tilla si kriteret për kërkesat e xhiros minimale, përdorimin e DUEP-it, dhe të e-Certis.

¹³ 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

Udhëzimet e Prokurimit Publik

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

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

SIGMA (2016), *Përzgjedhja e operatorëve ekonomik*, Udhëzimi 7, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Ndarja e kontratave në lote*, Udhëzimi 36, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Nën-kontraktimi*, Udhëzimi 37, Botimet e OECD-së, Paris.

Burime të tjera

Komisioni Evropian (2008), *Kodi Evropian i praktikave më të mira të lehtësimit të aksesit të NVM-ve në Kontratat e Prokurimit Publik*, Dokument pune i stafit SEC(2008) 2193.

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

Komisioni Evropian (2014), *Aksesi i NVM-ve në tregjet e prokurimit publik dhe agregimi i kërkesës në BE*.

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

Komisioni Evropian (2016), *Reforma e prokurimit publik të BE-së: më pak burokraci, efikasitet më të lartë – panorama e rregullave të reja të BE-së për prokurimin dhe të koncesionet prezantuar më 18 prill 2016*.

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