



## Prokurimi publik

# Ofertat anomalisht të ulëta

### PËRMBAJTJA

- [Hyrie](#)
- [Risqet që lidhen me zgjedhjen e ofertës anomalisht të ulët](#)
- [Si të identifikohet një ofertë anomalisht e ulët](#)
- [Çfarë thotë Direktiva rreth ofertave anomalisht të ulëta](#)
- [Procedura e hetimit](#)
- [Ofertat anomalisht të ulëta dhe ndihma shtetërore](#)
- [Çështje të tjera – Pyetje dhe përgjigje](#)
- [Shërbimet](#)
- [Informacion i mëtejshëm](#)

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

## Hyrje

Aktivitetet e institucioneve publike dhe vendimet e marra nga ana e tyre duhet të udhëhiqen nga ndjekja e objektivave në interes të publikut dhe nga nevoja për të shpenzuar fondet publike në mënyrë efikase. Vendimet dhe aktivitetet e prokurimeve publike nuk përbëjnë përjashtim, pasi një pjesë e konsiderueshme e parave të taksapaguesve është shpenzuar në këtë mënyrë.

Në shumë raste, vendimet e prokurimit merren në bazë të çmimit më të ulët, i cili është një kriter i lejuar që klasifikohet brenda konceptit të "ofertës ekonomikisht më të favorshme". Autoritetet kontraktore mund të argumentojnë se oferta më e lirë siguron arritjen e qëllimit të rëndësishëm financiar të kursimeve buxhetore.

Megjithatë, çmimi më i ulët nuk është gjithmonë oferta që është vlera më e mirë e parasë në afat të gjatë. Direktiva i vitit 2014 për Sektorin Publik (Direktiva)<sup>1</sup> e pranon këtë fakt duke kërkuar që "autoritetet kontraktore të bazojë dhënien e kontratave publike në ofertën ekonomikisht më të favorshme". Direktiva gjithashtu siguron kuadrin e përdorimit të kostos së ciklit të jetës dhe të qasjeve të tjera të kosto-efektivitetit duke i inkurajuar autoritetet kontraktore që të marrin në konsideratë më shumë elemente të tjera se sa vetëm çmimin e blerjes fillestare dhe të marrin në konsideratë çështje cilësore gjatë vlerësimit të ofertave. Për informacion të mëtejshëm mbi këto çështje shih Udhëzimin nr. 8 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Vendosja e kriterëve të dhënies së kontratës*, dhe Udhëzimin nr. 34 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Kostoja e ciklit të jetës*.

Në klimën e tanishme ekonomike shpesh ka konkurrencë të mprehtë në mes të operatorëve ekonomik, të cilët dorëzojnë ofertat konkurruese me çmim të ulët me qëllim të sigurimit të punës, të ruajtjes së punësimit dhe për të ruajtjes së pranisë së tyre në treg. Çmimet e ulëta mund të rezultojnë potencialisht në përfitime të konsiderueshme financiare për autoritetet kontraktore. Mund të ndodhë që ofertat me çmim të ulët janë "shumë të mira për të qenë të vërteta", ndërkohë që ato do të përbëjnë vlera shumë të dobëta të parasë, ose nuk do të realizohen fare. Është pikërisht në këtë kontekst që lind koncepti i "ofertave anomalisht të ulëta".

Direktiva përmban dispozita për trajtimin e ofertave që dyshohen se janë anomalisht të ulëta. Këto rregulla u mundësojnë autoriteteve kontraktore që të shmangin pasojat negative të pranimit të një oferte që duket shumë e dobishme, por, në praktikë, nuk është e realizueshme. Përveç mbrojtjes së interesit publik ndaj rrezikut të mosrealizimit ose të realizimit të dobët të një kontrate, këto dispozita kanë për qëllim edhe mbështetjen e konkurrencës së vërtetë në mes të operatorëve ekonomik dhe reduktimin e avantazheve të padrejta. Për shembull, dispozitat e lejojnë autoritetin kontraktor që të refuzojë një ofertë me çmim të ulët kur çmimi i ulët është si pasojë e mbështetjes së paligjshme nga fondet publike apo nga shkeljet e ligjeve të veçanta të punës, ligjeve sociale apo mjedisore.

Direktiva nuk jep përkufizim e "ofertës anomalisht të ulët". Megjithatë, ky koncept në përgjithësi njihet si koncepti që i referohet situatës ku çmimi i ofruar nga operatori ekonomik ngre dyshime nëse oferta është ekonomikisht e qëndrueshme dhe se a mund të realizohet siç duhet apo jo.

Ekzistojnë arsye të ndryshme lidhur me paraqitjen e ofertave anomalisht të ulëta në procedurën e prokurimit publik.

**Keqkuptimi ose keqinterpretimi:** Paraqitja e një oferte anomalisht të ulët mund të jetë rezultat i keqkuptimit të operatorit ekonomik ose i keqinterpretimit të kërkesave të autoritetit kontraktor.

<sup>1</sup> Direktiva 2014/24/BE për prokurimet publike dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/KE, 26 shkurt 2014.

Për shembull, Kompania A nuk mund të kuptojë qëllimin e plotë të prokurimit dhe, si pasojë, ajo dorëzon një ofertë që nuk përfshin të gjitha kërkesat e detyrueshme. Oferta e Kompanisë A mund të ketë çmim shumë më të ulët se çmimet e ofertave të operatorëve të tjerë ekonomik, të cilët kanë marrë parasysh të gjitha kërkesat e autoritetit kontraktor në çmimin e tyre të ofertuar.

Në një rast të tillë, çmimi i ofruar duket të jetë shumë i mirë, por hetimet e mëtejshme tregojnë se oferta nuk është në përputhje me kërkesat e autoritetit kontraktor, pasi ajo nuk parashikon të gjitha shërbimet ose punët e kërkuara.

**Nënvlerësimi i riskut:** Paraqitja e një oferte anomalisht të ulët mund të jetë rezultat i nënvlerësimit të rreziqeve që shoqërojnë realizimin e kontratës. Ky fenomen është i përmendur në literaturën ekonomike si "mallkimi i fituesit".

Për shembull, Kompania B dorëzon një ofertë që është në përputhje me të gjitha kërkesat e autoritetit kontraktor, por në llogaritjen e çmimit të ofertuar Kompania B ka qenë tepër e sigurt në lidhje me koston e zbatimit të kontratës. Ekziston rreziku se kompania B mund të mos jetë në gjendje që ta realizojë kontratën në mënyrë saktë apo se ajo do ta kryejë kontratën, por me vonesa ose me një produkt të cilësisë më të ulët.

**Mosrespektimi i ligjeve sociale, të punës dhe të mjedisit:** Paraqitja e një oferte anomalisht të ulët mund të jetë rezultat i mospërputhjes me kërkesat e detyrueshme ligjore që kanë të bëjnë me të drejtën sociale, të punës apo të mjedisit.

Për shembull, nëse kompania C nuk paguan pagat në përputhje me kërkesat ligjore ose nuk siguron kushtet e punës që janë në përputhje me këto rregulla, atëherë ajo ka një avantazh të padrejtë konkurrues.

**Subvencioni:** Paraqitja e një oferte anomalisht të ulët mund të jetë pasojë e marrjes së subvencionit nga operatori ekonomik.

Për shembull, Kompania D ka përfutur mbështetje financiare të akorduar nga qeveria për kompanitë fillestare. Kompania D mund të jetë në gjendje që të ofrojë një çmim që është shumë më i ulët se ai i konkurrentëve të saj, të cilët nuk kanë akses në këtë mbështetje. Kompanitë e subvencionuara lejohen të marrin pjesë në procedurat e prokurimit publik, por, siç shpjegohet më poshtë, ofertat e tyre duhet të refuzohen në qoftë se ato janë anomalisht të ulëta për shkak të ndihmës shtetërore të paligjshme.

**Strategjia e qëllimshme e operatorit ekonomik:** Paraqitja e një oferte anomalisht të ulët mund të përfaqësojë një veprim apo strategji të qëllimshme të një operatori ekonomik.

Për shembull, Kompania E ofron një çmim jashtëzakonisht të ulët në mënyrë që të sigurojë punësim të vazhdueshëm për stafin. Kompania F ofron një çmim të ulët në mënyrë që të përzërë konkurrentët nga tregu. Kompania G ofron një çmim të ulët me supozimin se do të jetë në gjendje të bjerë dakord mbi ndryshimet e ardhshme të kontratës dhe të rrisë shpërblimin me anë të negociatave gjatë fazës së realizimit të kontratës.

### Risqet që lidhen me zgjedhjen e ofertës anomalisht të ulët

Dhënia e kontratës një operatori ekonomik që paraqet një ofertë anomalisht të ulët është e rrezikshme për autoritetin kontraktor (dhe në përgjithësi për interesin publik) për një numër arsyesh, si më poshtë vijon.

**Risku i paracaktuar:** Një ofertë anomalisht e ulët nënkupton një rrezik të paracaktuar, veçanërisht në rastin e një operatori ekonomik që e ka keqkuptuar kompleksitetin e prokurimit apo nuk ka marrë parasysh të gjitha rreziqet që lidhen me dhënien e objektit të prokurimit. Rezultati mund të jetë që operatori ekonomik nuk do të jetë në gjendje që të realizojë kontratën, ose edhe do të humbasë aftësinë paguese. Autoriteti kontraktor do t'i duhet pastaj të ri-tenderojë shërbimet ose punët që operatori ekonomik ka dështuar për të ofruar. Rezultati

do të jetë kohë e humbur, si dhe administrimin shtesë dhe shpenzime të bëra nga autoriteti kontraktor.

**Tarifat shtesë ose rritjet e çmimeve:** Operatori ekonomik që është zgjedhur në bazë të ofertës shumë të ulët mund të kërkojë në rrjedhën e realizimit të kontratës që t'i ngarkojë autoritetit kontraktor kosto shtesë dhe të kërkojë rritjen e shpërblimit. Gjatë fazës së realizimit të kontratës, pozicioni i negocimit të operatorit ekonomik shpesh është i fortë. Për shembull, një operator ekonomik mund të kërkojë pagesa shtesë të cilat nuk janë të përfshira në kontratë dhe kërcënon të zgjidhë kontratën nëse autoriteti kontraktor nuk pajtohet me këto pagesa shtesë.

**Risku i cilësisë:** Një risk tjetër është se mallrat ose shërbimet e ofruara do të jenë të një cilësie më të ulët se ato duhet të kenë në përputhje me kushtet e kontratës. Për shembull, një operator ekonomik që kishte propozuar një ofertë shumë të ulët mund të përpiqet që të mashtrtojë autoritetin kontraktor duke zëvendësuar materiale të cilësisë së lartë me zëvendësues më të lirë, ose duke mos kryer të gjitha shërbimet e kërkuara.

**Shmangia e detyrimeve sociale, të punës dhe mjedisore:** Oferta anomalisht të ulët ka edhe një rrezik tjetër që rregullat e detyrueshme sociale, të punës dhe mjedisit nuk do të zbatohen në mënyrë korrekte. Për shembull, operatori ekonomik do të përpiqet që të shmangë pagimin e taksave që duhen paguar, pagën minimale apo detyrat shoqërore. Si pasojë, tregu do të shtrembërohet dhe kompanitë e ndershme që i binden ligjit do të dekurajohen nga aplikimi për kontrata publike. Në afat të gjatë, konkurrenca pëson ulje, pasi në procedurat e prokurimit marrin pjesë një numër i vogël i firmave, dhe nga ana tjetër, çmimet janë të fryra.

### Si të identifikohet oferta anomalisht e ulët

Direktiva nuk përkufizon ofertën anomalisht të ulët dhe nuk ofron ndonjë metodë specifike të identifikimit të ofertës së tillë. Direktiva thekson vetëm që autoriteti kontraktor duhet të kërkojë shpjegime nga operatorët ekonomikë që propozojnë çmimet apo kostot që "duket se janë anomalisht të ulëta në lidhje me punët, furnizimet ose shërbimet".

Në praktikë, përdoren shpesh metodat e mëposhtme për identifikimin e ofertave që duket se janë anomalisht të ulëta:

- Analiza e çmimeve (kostove) të propozuara nga një operator ekonomik bëhet në krahasim me objektin të prokurimit.
- Bëhet krahasimi i çmimit të ofertës me vlerën e prokurimit, sipas vlerësimit të autoritetit kontraktor para procedurës. Autoriteti kontraktor vlerëson përqindjen e devijimit të çmimit nga vlera.
- Bëhet krahasimi i çmimit të ofertës me çmimet e propozuara në të gjitha ofertat e tjera që janë në përputhje me rregullat. Autoriteti kontraktor vlerëson ose devijimin nga çmimi mesatar ose verifikon shkallën e diferencës ndërmjet ofertave, ose aplikon të dy metodat.
- Një kombinim i të gjithë ose disa prej metodave të lartpërmendura është aplikuar.

Sipas praktikës gjyqësore të Gjykatës së Drejtësisë të Bashkimit Evropian (GJED), mund të aplikohen metodat aritmetike për të identifikuar ofertat anomalisht të ulëta, por ato nuk mund të rezultojnë në përjashtimin "automatik" të ofertave të tilla.<sup>2</sup> GJED-ja ka bërë të qartë se kur autoriteti kontraktor merr një ofertë që dyshon se është anomalisht e ulët ai duhet të kërkojë shpjegimin e ofertës nga operatori përkatës ekonomik. Operatori ekonomik duhet të

<sup>2</sup> GJED, Çështja C-285/99 *Impresa Lombardini*.

ketë mundësi që të shpjegojë se pse ka qenë në gjendje të dorëzojë ofertën e tillë dhe nuk mund të përjashtohet automatikisht pa pasur mundësinë për të shpjeguar ofertën në fjalë.<sup>3</sup>

Në çdo rast, metoda aritmetike duhet të zbatohet me kujdes për një numër arsyesh të përshkruara më poshtë:

- Metoda aritmetike mund të mos jetë shumë praktike për shërbimet intelektuale, ku dallimet në mes të çmimeve mund të jenë të konsiderueshme.
- Një metodë e tillë mund të jetë çorientuese në rastet kur janë dorëzuar një numër shumë i vogël i ofertave; disa Shtete Anëtare kërkojnë një numër minimal ofertash për të shfrytëzuar këtë metodë.
- Çmimi mesatar i ofertave që përdoret si një referencë mund të ndikohet nga "të jashtëmit". Ky term i referohet ofertave me "mirësjellje" shumë të lartë, ku një operator ekonomik merr pjesë në një procedurë prokurimi me qëllim që të tërheqë vëmendjen e autoritetit kontraktor për ekzistencën e tij, por ai nuk pret që të fitojë kontratën. Për këtë arsye, legjislacioni në disa shtete anëtare përjashton të jashtëm të tillë nga vlerësimi mesatar të çmimeve.
- Një çmim dukshëm më i ulët mund të jetë një çmim i vërtetë dhe i saktë, ku, për shembull, disa operatorë ekonomikë kanë komplotuar në një skemë manipulimi të ofertave dhe kanë propozuar çmime të fryra, ndërsa oferta me një çmim shumë më të ulët është bërë nga një ofertues që nuk është i përfshirë në këtë skemë.

#### Zgjidhje kombëtare në lidhje me identifikimin e ofertave anomalisht të ulëta

Shumë Shtete Anëtare nuk sigurojnë ndonjë metodë të veçantë për identifikimin e ofertave anomalisht të ulëta. Autoriteti kontraktor e bën këtë vlerësim rast pas rasti, duke marrë parasysh rrethanat specifike.

Metodat aritmetike për identifikimin e ofertave që dyshohet se janë anomalisht e ulëta janë aplikuar gjithashtu edhe në të kaluarën në disa shtete anëtare, për shembull në Itali, Poloni, Portugali, Rumani, Sllovakia dhe Slloveni. Këto metoda bazohen në krahasimin e çmimit të ofertës me vlerën e prokurimit, çmimin mesatar të ofertave të paraqitura, apo dallimet në mes të ofertës më të ulët dhe ofertës së dytë më të ulët.

#### Itali – “kufiri i anomalisë”

Në Itali, edhe pse çmimi është kriteri i vetëm për dhënien e kontratave, ligji parashikon hetimin e ofertave që tregojnë devijime nga "kufiri i anomalisë". Për llogaritjen e kufirit të anomalisë mund të përdoren pesë metoda të ndryshme, dhe autoriteti kontraktor përcakton me short atë që duhet zbatuar në një rast të veçantë. Për të shmangur manipulimin e çmimeve nga ana e ofertuesve, metoda e llogaritjes së kufirit të anomalisë nuk duhet zbuluar përpara.<sup>4</sup>

Për shembull, autoriteti kontraktor është i detyruar të kërkojë shpjegime nga të gjithë ofertuesit që kanë dorëzuar oferta me zbritje që janë të barabarta me ose më të larta se mesatarja e të gjitha zbritje të propozuara në ofertat që janë në përputhje me rregullat në krahasim me "çmimin bazë" (të përcaktuar nga autoriteti kontraktor), me përjashtim të 10% të uljeve më të larta dhe më të ulëta të (të rrumbullakosura deri në shifra të plota) duke i shtuar ndryshimin mesatar të mesatares së zbritjes mbi këtë zbritje mesatare.

Për shembull, janë 11 oferta që janë në përputhje me rregullat që kanë uljen në vijim: 8%,

<sup>3</sup> GJED, Çështja 76/81 *Transporoute*, C-103/88 *Fratelli Costanzo*, C-599/10 *SAG ELV Slovensko dhe të tjerët*.

<sup>4</sup> *Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonche' per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, Neni 97.

9%, 11%, 13%, 14%, 16%, 17%, 18%, 20%, 21% dhe 25%. Për qëllimet e llogaritjes së uljes mesatare, dy uljet më të ulëta - 8% dhe 9% - dhe dy ulet më të larta - 21% dhe 25% - vendosen mënjane (10% e 11 = 1.1; e rrumbullakosur deri në një shifër të plotë, kjo bëhet 2). Ulja mesatare është 15.57%. Katër ofertat tregojnë ulje më të mëdha se 15.57%: 16%, 17%, 18% dhe 20%. Devijimi mesatar i tyre nga ulja mesatare shkon deri në 2.18%. Kufiri për hetimin e detyrueshëm ("kufiri i anomalisë"), është pastaj 17.75% (15.57% + 2.18%). Në përfundim, autoriteti kontraktor do të duhet të kërkojë shpjegime nga ofertuesit që kanë propozuar ulje prej 18%, 20%, 21% dhe 25%, pasi ofertat e tyre kanë pasur ulje që kanë tejkaluar pragun e "anomalisë".

Meqë zbatohet kriteri i ofertës ekonomike më të favorshme, atëherë autoriteti kontraktor është i detyruar të kërkojë shpjegime nga ofertuesit që kanë marrë, për sa i përket çmimit dhe kriterëve të tjera të dhënies së kontratës, të paktën 4/5 të numrit maksimal të pikëve të parashikuara në njoftimin e kontratës. Për shembull, në procedurën e prokurimit zbatohen kriteret në vijim: çmimi - maksimumi 20 pikë; cilësia - maksimumi 20 pikë, organizimi dhe kualifikimet e ekipit - maksimumi 20 pikë; inovacioni - maksimumi 20 pikë; dhe afati kohor i realizimit - maksimumi 20 pikë. Procedura e hetimit ka të bëjë me të gjithë ofertat që marrin të paktën 16 pikë për çmimet e tyre dhe të paktën 64 pikë për të gjitha kriteret e tjera.

Shtetet e tjera Anëtare nuk parashikojnë metoda të tilla të sofistikuara aritmetike.

### Polonia

Në Poloni, autoritetet kontraktore janë të detyruara të kërkojnë shpjegime nga ofertuesit që paraqesin ofertat që përmbajnë çmime që janë më të ulëta se 30% e vlerë së përlllogaritur ose të çmimit mesatar të të gjitha ofertave të dorëzuara. Nuk ka asnjë kërkesë në lidhje me ndonjë numër minimal të ofertave të paraqitura që duhet zbatuar për këtë metodë.<sup>5</sup>

### Portugalia

Në Portugali, oferta konsiderohet si anomalisht e ulët nëse çmimi i saj është më i ulët se çmimi i buxhetuar i përcaktuar nga autoriteti kontraktor ("çmimi bazë"), si vijon:

- 40% ose më shumë për kontratat për punët publike;
- 50% ose më shumë për llojet e tjera të kontratave.

Autoriteti kontraktor mund të vendosë "kufij anomalie" të ndryshme, por ai duhet t'ia japë këtë informacion paraprakisht ofertuesve të mundshëm në dokumentet e tenderit.<sup>6</sup>

### Rumania

Në Rumani, ish-rregulloret e prokurimit parashikojnë që oferta do të konsiderohet si anomalisht e ulët në raport me atë që duhet realizuar ose siguruar kur çmimi i ofertuar, pa TVSH, ishte (a) më pak se 85% e vlerës së parashikuar të kontratës - në qoftë ishin dorëzuar se më pak se pesë oferta të vlefshme; ose (b) më pak se 85% e mesatares aritmetike të çmimit të ofertave të paraqitura, pa marrë parasysh çmimin më të ulët dhe më të lartë të propozuar - në qoftë se ishin dorëzuar të paktën pesë oferta të vlefshme.<sup>7</sup> Këto dispozita u shfuqizuar kur u miratua Ligji i ri i Prokurimit Publik në vitin 2016 ndërkohë që Ligji i ri nuk

<sup>5</sup> Ligji i Prokurimit Publik i datës 29 janar 2004, i ndryshuar, neni 90 (1), i disponueshëm në: [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0015/30336/Public\\_Procurement\\_Law\\_2015\\_consolidated.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0015/30336/Public_Procurement_Law_2015_consolidated.pdf)

<sup>6</sup> *Código dos contratos públicos aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, Neni 71.*

<sup>7</sup> *HOTĂRĂRE nr. 925 din 19 iulie 2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.*

parashikon ndonjë kriter aritmetik për identifikimin e ofertës anomalisht të ulët.<sup>8</sup>

### **Slovakia**

Në Sllovakia, oferta kuptohet si anomalisht e ulët nëse përmbushen kushtet e mëposhtme:

- 1) Të paktën tre oferta, të dorëzuara nga ofertuesit e kualifikuar, që përmbushin kërkesat e autoritetit kontraktor.
- 2) Oferta ofron një çmim që është të paktën 15% më i ulët se çmimi mesatar për të gjitha ofertat e tjera.
- 3) Oferta ofron një çmim që është të paktën 10% më i ulët se oferta e dytë më e ulët.

Kjo është e mjaftueshme për të marrë në konsideratë ofertën anomalisht e ulët nëse përmbushen kushtet (1) dhe (2), ose kushtet (1) dhe (3).<sup>9</sup>

### **Çfarë thotë Direktiva rreth ofertave anomalisht të ulëta**

Autoritetet kontraktore janë të detyruara të kërkojnë nga operatorët ekonomik që ata të shpjegojnë çmimin apo kostot e propozuara në ofertat e tyre kur këto oferta duken se janë anomalisht të ulëta në lidhje me punët, furnizimet ose shërbimet (neni 69 (1) i Direktivës).

Kjo do të thotë se autoritetit kontraktor nuk i lejohet:

- Të pranojë një ofertë që duket se është anomalisht e ulët, pa kryer ndonjë hetim më parë;
- Të refuzojë një ofertë që duket se është anomalisht e ulët pa i lejuar ofertuesit që të shpjegojnë nivelin e ulët të çmimit ose të kostos.

Direktiva përcakton se shpjegimet e kërkuara nga operatorët ekonomik mund t'i referohen "në mënyrë të veçantë":

- Ekonomisë së procesit të prodhimit, të shërbimeve të ofruara ose të metodave të ndërtimit;
- Zgjidhjeve teknike të zgjedhura ose çfarëdo kushtesh veçanërisht të favorshme në dispozicion të ofertuesit për furnizimin e produkteve ose shërbimeve apo për kryerjen e punëve;
- Originalitetit të punëve, mallrave ose shërbimeve të propozuara nga ofertuesi;
- Përputhshmërisë me detyrimet që rrjedhin nga e drejta e detyrueshme e BE-së ose nga e drejta kombëtare që është në përputhje me të drejtën e BE-së në fushën e së drejtës sociale, të punës apo të drejtës së mjedisit ose të drejtës ndërkombëtare të punës;
- Mundësia që ofertuesit të marrin ndihmë shtetërore.

Direktiva përdor fjalët "në mënyrë të veçantë" para së të rendisë shpjegimet e mundshme dhe, për këtë arsye, lista nuk është shteruese. Megjithatë, kjo nuk është thjesht indikative. Sipas praktikës gjyqësore të GJED-së, autoritetet kontraktore nuk lejohen që të kufizojnë objektin e faktorëve apo elementet me të cilat mund të lidhen shpjegimet.

<sup>8</sup> *Lege Nr. 98/2016 din 19 mai 2016 privind achizițiile publice.*

<sup>9</sup> *ZÁKON z 18. novembra 2015 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, §53 (3).*

## Procedura e hetimit

Direktiva kërkon nga autoriteti kontraktor që ai të vlerësojë informacionin (shpjegimet) e ofruara nga operatori ekonomik i konsultuar.

Autoriteti kontraktor duhet të caktojë në përputhje me praktikën e mira të prokurimit, një afat të arsyeshëm kohor për dorëzimin e shpjegimeve në lidhje me nivelin e ulët të çmimit ose kostos. Direktiva nuk specifikon ndonjë periudhë minimale kohore që duhet të përcaktohet nga autoriteti kontraktor. Kjo periudhë përcaktohet nga rregulloret ose jurisprudenca kombëtare, ndërkohë që shtetet anëtare kanë qasje të ndryshme në këtë drejtim. Për shembull, dispozitat italiane kërkojnë që periudha kohore për dorëzimin e shpjegimeve të jetë jo më i shkurtër se 15 ditë, ndërkohë që jurisprudenca franceze konfirmon se është e mjaftueshme një periudhë e shkurtër prej katër ditësh.

Direktiva nuk specifikon nëse autoriteti kontraktor mund të bëjë vetëm një kërkesë për informacion. Formulimi i Direktivës nuk përjashton kërkesat nga autoritetet kontraktore për informacione ose sqarime shtesë nëse shpjegimet e para të ofruara nga ofertuesit nuk kanë qenë mjaft të qarta. Detajet përcaktohen nga ligjet kombëtare ose nga praktikën e shteteve anëtare.

**Vendimet në lidhje me ofertat e pranuar pas përfundimit të procesit të hetimit:** Pas procesit të hetimit, autoriteti kontraktor duhet të marrë një vendim në lidhje me ofertën që është e dyshuar si ofertë anomalisht e ulët.

Direktiva<sup>10</sup> shpreh se autoriteti kontraktor mund të refuzojë vetëm një ofertë, kur provat e paraqitura nuk argumentojnë në mënyrë të kënaqshme nivelin e ulët të çmimit ose të kostos së propozuar, duke marrë parasysh shpjegimet e ofruara nga operatori ekonomik. Autoriteti kontraktor ka të drejtë vetëm të refuzojë ofertën kur ai ka vendosur, pas hetimeve, që oferta është, me të vërtetë, anomalisht e ulët. Nëse shpjegimet e dorëzuara nga ana e operatorit ekonomik, të cilat autoriteti kontraktor i ka analizuar në konsultim me këtë operator ekonomik, tregojnë se çmimi (kosto) është e vërtetë, atëherë oferta nuk mund të konsiderohet si ofertë anomalisht e ulët dhe nuk mund të hidhet poshtë.

Nëse autoriteti kontraktor vendos të refuzojë një ofertë me arsyetimin se ajo është anomalisht e ulët, atëherë ai është i detyruar të njoftojë operatorin ekonomik për arsyet e refuzimit të ofertës së tij sa më shpejt të jetë e mundur, dhe në çdo rast brenda 15 ditëve nga marrja e kërkesës me shkrim të operatorit ekonomik për këtë informacion.<sup>11</sup>

Arsyet për refuzimin e ofertave anomalisht të ulëta duhet të përfshihen në raportin individual për procedurën e prokurimit të përgatitur nga autoriteti kontraktor.<sup>12</sup>

## Ofertat anomalisht të ulëta dhe ndihma shtetërore

Një nga shpjegimet për dorëzimin e një oferte me një çmim të ulët ose kosto të ulët mund të jetë përfitimi i ndihmës shtetërore nga operatori ekonomik. Direktiva parashikon rregulla të veçanta në lidhje me refuzimin e ofertave në raste të tilla.

Autoriteti kontraktor mund ta refuzojë ofertën vetëm mbi bazën e këtyre shkaqeve, por vetëm nëse operatori ekonomik nuk është në gjendje që të provojë, me kërkesë të autoritetit kontraktor, se ndihma që ai ka marrë kaq qenë në përputhje me tregun e brendshëm. Barra e provës në lidhje me ligjshmërinë e ndihmës i takon operatorit ekonomik.

Autoriteti kontraktor duhet të përcaktojë një afat "të mjaftueshëm", domethënë të arsyeshëm, kohor për operatorin ekonomik që ai të provojë se ndihma që ai ka marrë ka qenë

---

<sup>10</sup> Neni 69 (3)

<sup>11</sup> Neni 55 (2) b)

<sup>12</sup> Neni 84



ndihmë e ligjshme shtetërore. Autoriteti kontraktor, në konsultim me operatorin ekonomik në fjalë, bën një analizë të përputhshmërisë me dispozitat e ndihmës shtetërore. Operatori ekonomik duhet të përgjigjet brenda afatit kohor të caktuar nga autoriteti kontraktor.

Për më tepër, autoriteti kontraktor është i detyruar të informojë Komisionin Evropian për refuzimin e një oferte në këto kushte.

### Pyetje dhe përgjigje

**A është një autoritet kontraktor i detyruar të refuzojë ofertat anomalisht të ulëta?** Direktiva nuk thotë qartë nëse autoriteti kontraktor është i detyruar apo jo të refuzojë në të gjitha rastet një ofertë ku shpjegimet e ofruara nga ofertuesi nuk e justifikojnë çmimin ose koston anomalisht të ulët.

Megjithatë, në një rast të caktuar Direktiva e detyron autoritetin kontraktor që të refuzojë ofertën. Ky rast ka të bëjë me një situatë kur autoriteti kontraktor ka vendosur që oferta është anomalisht e ulët për shkak se ajo nuk është në përputhje me "detyrimet e zbatueshme në fushën e legjislacionit mjedisor, social ose të punës të përcaktuara nga e drejta e Bashkimit Evropian, e drejta kombëtare, marrëveshjet kolektive kombëtare" ose nga dispozitat e së drejtës ndërkombëtare mjedisore, sociale dhe të punës.

Fakti që Direktiva thekson detyrimin për të refuzuar një ofertë në këtë rast të veçantë mund të sugjerojë se në të gjitha rastet e tjera, kur çmimi/kosto e ulët nuk është shpjeguar në mënyrë të bindshme nga ofertuesi, atëherë autoriteti kontraktor nuk është i detyruar ta refuzojë këtë ofertë, por vetëm thjesht lejohet që ta bëjë këtë gjë. Me fjalë të tjera, është në dorë të autoritetit kontraktor që të vendosë nëse do të pranojë një ofertë të tillë, ose do ta refuzojë atë.

Ligjet kombëtare të disa shteteve anëtare janë të qarta në këtë drejtim. Për shembull, në Poloni dhe në Francë autoritetet kontraktore janë të detyruara në mënyrë të qartë që të refuzojnë një ofertë kur konfirmohet se çmimi është anomalisht e ulët. Ligjet kombëtare të vendeve të tjera pasqyrojnë formulimin e Direktivës.

**A i lejohet një autoritetit kontraktor të përjashtojë automatikisht ofertën që dyshohet se është anomalisht e ulët?** Autoritetit kontraktor nuk i lejohet që të përjashtojë automatikisht një ofertë që duket se është anomalisht e ulët. Para se të përjashtojë një ofertë të tillë, autoriteti kontraktor duhet së pari të lejojë operatorin ekonomik në fjalë që ai të shpjegojë çmimin dhe koston e ulët.

Shteteve Anëtare nuk u lejohet që t'u kërkojnë autoriteteve kontraktore që ato të refuzojnë automatikisht ofertat anomalisht të ulëta. Ndalimi i përjashtimit automatik vlen jo vetëm për kontratat që mbulohen nga Direktiva, por edhe, sipas praktikës gjyqësore të GJED-së, për kontratat që kanë vlera të vogla, por që përbëjnë një interes të veçantë ndërkufitar.

Përjashtimi automatik i ofertave që konsiderohen se janë anomalisht e ulëta në rastin e kontratave të një interesi të veçantë ndërkufitar mund të përbëjë diskriminim të tërthortë. Kjo mund të jetë diskriminuese për shkak se, në praktikë, mund t'i vënë në pozita të pafavorshme operatorët ekonomikë nga Shtetet e tjera Anëtare. Një operator ekonomik nga një Shtet Anëtar mund të ketë arsye të vërtetë për ofertë të ulët, ndërkohë që realizmin i kontratës mbetet i qëndrueshëm. Çmimi ose kosto e ulët mund të jetë, për shembull, si shkak i strukturave të ndryshme të koston, ekonomisë së shkallës, ose të një reduktimi të qëllimshëm të marzheve të fitimit me qëllim të hyrjes në treg.

Megjithatë, sipas praktikës gjyqësore të GJED-së,<sup>13</sup> mund të jetë e pranueshme, në prokurimin publik *nën* kufijtë financiar të BE-së, që ofertat të përjashtohen automatikisht për arsye se ato janë anomalisht të ulëta. Ky përjashtim është i mundur, me kusht që të plotësohen disa

<sup>13</sup> GJED, Çështja C-147/06 *SECAP dhe Santorso*.

kushte. Së pari, duhet të ketë një numër tepër të madh ofertash. Së dyti, detyrimi për të ndërmarrë një vlerësim krahasues të një numri kaq të madh të ofertave do të kalojë e kapacitetin administrativ të autoriteteve kontraktore. Së treti, vonesa që një vlerësim i tillë do të sillte mund të rrezikojë zbatimin e projektit.

Në rrethana të tilla të kufizuara, legjislacioni kombëtar ose vendor apo edhe autoritetet kontraktore vetë do të kenë të drejtë që të vendosin një kufi të arsyeshëm për përjashtimin automatik të ofertave anomalisht të ulëta.

Një shembull i një situate ku legjislacioni kombëtar do të lejonte këtë lloj qasje konstatohet në Itali. Dispozitat italiane mbi prokurimin publik e lejojnë autoritetet kontraktore që ato të refuzojnë automatikisht ofertën me çmime që janë më të ulëta se një "kufi anomalie" i veçantë, me kusht që:

- Kriteri i dhënies së kontratës është vetëm çmimi;
- Vlera e prokurimit është nën kufijtë financiarë të BE-së;
- Në procedurën e prokurimit janë dorëzuar të paktën dhjetë oferta.

**A i lejohet një autoritet kontraktor të refuzojë automatikisht ofertën më të ulët dhe ofertën më të lartë?** Një nga mitet më popullore të prokurimit publik është ekzistenca në disa Shtete Anëtare e një procedure sipas së cilës si oferta me çmim më të ulët ashtu edhe oferta me çmim më të lartë refuzohen automatikisht, ndërkohë që oferta më e mirë zgjidhet pas vlerësimit të ofertave të mbetura. Kjo praktikë nuk lejohet.

Origjina e këtij miti mund të jetë një ide e gabuar në lidhje me përdorimin e "kufirit të anomalisë", i cili vendoset në bazë të çmimit mesatar të ofertave. Në të vërtetë, sipas disa legjislacioneve kombëtare, të gjitha ofertat që përfshijnë çmime që ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme nga çmimi mesatar nuk merren parasysh kur llogaritet çmimi mesatar i ofertave të dorëzuara. Megjithatë, kjo praktikë nuk do të thotë se këto oferta divergjente "hidhen poshtë". Ato në fakt vlerësohen, por kur autoriteti kontraktor llogarit çmimin mesatar të ofertave me qëllim identifikimin e ofertave që duhet të shqyrtohen më tej për shkak të shmangies së tyre nga çmimi mesatar, këto oferta nuk përfshihen në llogaritjen e çmimit mesatar (në mënyrë që të shmangët ndikimin e ofertave divergjente mbi çmimin mesatar).

Një shpjegim tjetër i mundshëm i këtij miti është aplikimi në Itali dhe Spanjë në vitet 1980 dhe 1990 i kriterit të "çmimit mesatar", kur kontrata i jepej ofertuesit që ofronte një çmim që ishte më afër me çmimin mesatar se të gjitha ofertat e tjera. Kontrata nuk i jepej ofertuesit që propozonte ofertën më të ulët ose më të favorshme ekonomike, por ofertuesit me ofertë me çmim "mesatar". Një praktikë e tillë është vlerësuar e paligjshme nga GJED-ja.<sup>14</sup>

**A është koncepti i një oferte anomalisht të ulët i kufizuar vetëm në shqyrtimin e çmimeve (kostove) apo lidhet me faktorë të tjerë apo me kriteret e dhënies së kontratës që zbatohen nga autoriteti kontraktor?** Direktiva i referohet "ofertave anomalisht të ulëta", dhe jo ofertave me çmime (kosto)anomalisht të ulëta. Dispozitat e Direktivës për ofertat anomalisht të ulëta i referohen në mënyrë specifike kërkesës për të hetuar "çmimin apo kostot", që duken se janë anomalisht të ulëta. Megjithatë, këto dispozita nuk ndalojnë vlerësimin e faktorëve të tjerë përveç çmimit ose shpenzimeve që mund të tregojnë se një ofertë është anomalisht e ulët.

Nuk ka asnjë dispozitë të shprehur që deklaron se koncepti i një oferte anomalisht të ulët nuk mund të aplikohet për kritere të tjera përveç kriterit të çmimit. Nëse kontrata i jepet ofertës ekonomikisht më të favorshme duke aplikuar një sërë kriteresh të dhënies së kontratës, përveç çmimit, atëherë kërkesat që rrjedhin nga dispozitat mbi ofertat anomalisht të ulëta zbatohen jo vetëm për kriterin e çmimit, por edhe për kriteret e tjera të përdorura për vlerësimin e ofertave.

<sup>14</sup> GJED, Çështja C274/83 Komisioni kundër Italisë.

Direktiva gjithashtu e lejon autoritetin kontraktor që të vendosë një kosto ose çmim fiks ku rezultati është që operatorët ekonomikë konkurrojnë vetëm në lidhje me kriteret e cilësisë. Në këtë situatë, oferta mund të jetë anomalisht e ulët për shkak të kushteve jashtëzakonisht të volitshme të ofruara nga ofertuesi, të tilla si orët e shërbimit, kohëzgjatja e periudhës së garancisë, ose periudha e realizimit të punëve ose shërbimeve. Vetë çmimi mund të jetë jo aq e ulët sa që të ngrejë dyshime në lidhje me "normalitetin" e tij, por e gjithë oferta mund të jetë anomalisht e ulët në funksion të asaj që është ofruar për çmimin e ofertuar. Në një rast të tillë, shpjegimet e kërkuara nga autoriteti kontraktor nuk kanë të bëjnë me vetë çmimin, por me atë se çfarë është ofruar për këtë çmim.

Çështja nëse një ofertë është anomalisht e ulët apo jo duhet të merret parasysh në lidhje me të gjitha tiparet e ofertës. Për shembull, nëse një operator ekonomik ofron më shumë shërbime për të njëjtin ose pothuajse për të njëjtin çmim si operatorët e tjerë ekonomikë që ofrojnë më pak shërbime, kjo ofertë mund të konsiderohet si anomalisht e ulët. E njëjta gjë vlen edhe për një ofertë me një periudhë të konsiderueshme më të shkurtër të realizimit të një kontrate apo me një numër më të vogël të orëve të nevojshme për të realizuar një kontratë.<sup>15</sup>

**A i lejohej një autoriteti kontraktor që të kërkojë paraprakisht shpjegime nga operatorët ekonomikë, për shembull, për dokumentet e ofertës?** Jurisprudenca e GJED-së<sup>16</sup> konfirmon se autoriteti kontraktor mund të kërkojë paraprakisht shpjegime nga operatorët ekonomikë në lidhje me çmimet (kostot) e ulëta në mënyrë që të lehtësohet procesi i prokurimit. Në këtë rast, autoriteti kontraktor duhet të publikojë paraprakisht në njoftimin e kontratës (ose në dokumentet e prokurimit) vlerën e parashikuar (ose "çmimin bazë") të kontratës. Duhet gjithashtu të vendoset niveli financiar nën të cilin operatorët ekonomikë që propozojnë çmime më të ulëta duhet të ofrojnë shpjegime. Në këtë mënyrë, autoriteti kontraktor nuk mund të ndalojë në mënyrë automatike oferta të ulëta, pa analizuar më parë shpjegimet e dhëna dhe pa i lejuar operatorët ekonomik që të japin sqarime ose shpjegime shtesë.

## Shërbimet

Neni 84 i Direktivës së Shërbimeve<sup>17</sup> përmban dispozita identike me ato të Direktivës së Sektorit Publik mbi ofertat anomalisht të ulëta.

<sup>15</sup> GJED, Çështja T-495/04 *Belfass*.

<sup>16</sup> C-285/99 *Impresa Lombardini*.

<sup>17</sup> 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* – Moduli E5, Botimet e OECD-së, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

### Udhëzimet e Prokurimit Publik

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

SIGMA (2016), *Vendosja e kriterëve të dhënies së kontratës*, Udhëzimi 8, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Vlerësimi i ofertave dhe dhënia e kontratës*, Udhëzimi 9, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Kostoja e ciklit të jetesës*, Udhëzimi 34, Botimet e OECD-së, Paris.