TRAJNIM NË PROKURIMIN PUBLIK PËR VENDET PËRFITUESE nga IPA

SIGMA është një nismë e përbashkët e OECD-së dhe e BE-së,
e financuar kryesisht nga BE-ja.

www.sigmaweb.org

Në dhjetor 2007, një grup ekspertësh ngritën Shkollën Rajonale për Administrim Publik dhe SIGMA dorëzoi një raport ku paraqitej situata aktuale e trajnimit mbi prokurimin publik në vendet e IPA-s dhe ndërmorën një nismë të mundshme për të përmirësuar situatën. Sipas këtij raporti, hallka më e dobët në sistemin e prokurimit publik në pjesën më të madhe të vendeve/autoriteteve të rajonit është kapaciteti kombëtar për trajnime. Materialet ekzistuese mësimore janë shpesh minimale dhe më së shumti të fokusuara në kërkesat ligjore duke lënë shumë pas dore aspektet ekonomike dhe funksionale të proceseve të prokurimit.

Për të zhvilluar një strategji që të nxisë sistemet e qëndrueshme të trajnimit mbi prokurimin publik, raporti propozoi një plan veprimi 3-vjeçar për të:

- zhvilluar materiale trajnimi gjithëpërfshirëse,
- "lokalizuar" materialet për çdo vend përfitues,
- trajnuar dhe certifikuar një grup trajnuesish nga rajoni,
- monitoruar dhe mbështetur aktivitetet e trajnuesve fillestarë në vendet e tyre.

Komisioni Europian i kërkoi SIGMA-s të përpunonte materiale të përgjithshme trajnimi që do të përdoreshin fillimisht për të trajnuar trajnuesit e ardhshëm dhe më pas për t'i përshtatur me situatën specifike të secilit vend.

Rezultati i përftuar ishte një produkt gjysmë final, i bazuar në legjislacionin dhe praktikat e KE-së, i cili do të duhet të përshtatet me legjislacionin lokal dhe me kontekstin e çdo vendi përfitues. Produkti është ideuar për qëllime trajnimi dhe siguron instrumente të ndryshme (raste studimore, ushtrime, teste) për t'u përdorur në orët e trajnimit. Ai ka për qëllim të mbulojë tërësinë e procesit të prokurimit publik, nga planifikimi i prokurimit dhe përgatitja deri te menaxhimi i kontratës dhe vlerësimi i performancën së kontratës, duke shkuar në këtë mënyrë përtej fokusit tradicional mbi legjislacionin e prokurimit publik. Produkti ndjek kronologjinë e të gjithë procesit të prokurimit dhe është i organizuar rreth temave që formojnë "realitetin" e specialistëve të prokurimit - trajton çështjet me të cilat ata përballen në praktikën e tyre të përditshme. Ai përmban gjithashtu një modul për operatorët ekonomikë.

Paketa e trajnimit është e ndarë në dy pjesë: Paketa e studentit dhe paketa e trajnuesit. E para përmban materialet kryesore për trajnimin e pjesëmarrësve, ndërsa e dyta ofron burime shtesë për trajnuesit (përgjigje për ushtrimet dhe pyetjet, fletëpalosje, slajde, udhëzime pedagogjike).

Ky produkt u përgatit në periudhën ndërmjet janarit 2009 dhe shkurtit 2010.

Ekipi për hartimin e tij përbëhej nga Gian Luigi Albano (Itali), Mike Fogg (MB), Jacek Krolikowski (Poloni), Despina Pachnou (Greqi), Elisabetta Piselli (Itali), Geoffrey Smith (Francë), Susie Smith (MB) dhe Peter Trepte (MB).

U formua një ekip për rishikimin e përpilimeve i cili përbëhej nga Klodiana Cankja dhe Reida Kashta (Shqipëri), Dzinita Fočo (Bosnje-Hercegovinë), Tamara Obradović-Mazal dhe Maja Kust (Kroaci), Peter Braun (Danimarkë), Mare Bogeva-Micevska dhe Aleksandar Agrirovski (Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë), Gabriella Fribiczer (Hungari), Ilaz Duli (Kosovë/UNSCR 1244), Sandra Škatarić-Krstović (Mali i Zi), Predrag Jovanović, Branislav Cvetkovic dhe Dragana Radojicic (Serbi) si dhe Kadir Akin Gözel (Turqi).

Drejtoria e OECD-së për Qeverisjen Publike dhe Zhvillimin Territorial ka lejuar me mirëkuptim përfshirjen e dy publikimeve në prokurimin publik që lidhen me integritetin.

I gjithë projekti u menaxhua nga ekipi i SIGMA-s që përbëhej nga Marian Lemke (menaxhere kryesore), Peter Bennett, Peder Blomberg (gjithashtu anëtarë të ekipit për hartimin dhe të ekipit për rishikimin) dhe Valérie Forges.

SIGMA

Programi SIGMA — Mbështetje për Përmirësim në Qeverisje dhe Menaxhim — është një nismë e përbashkët e Organizatës për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) dhe e Bashkimit Europian, e financuar kryesisht nga BE-ja.

Duke bashkëpunuar në partneritet me vendet përfituese, SIGMA mbështet qeverisjen e mirë nëpërmjet:

- Vlerësimit të progresit në reformë dhe identifikimit të prioriteteve për reformën kundrejt niveleve bazë të vendosura nga praktika e mirë europiane dhe nga legjislacioni ekzistues i BE-së
- Mbështetjes së ndërtimit të institucionit dhe ngritjes së kuadrove ligjore
- Lehtësimit të asistencës nga BE-ja dhe nga donatorë të tjerë duke ndihmuar në ideimin e projekteve dhe në zbatimin e planeve të veprimit.

Në vitin 2010, SIGMA mbështeti përpjekjet e reformës në administrim publik në:

- **Vendet kandidate të BE-së** – Kroacia, Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë dhe Turqia
- **Vendet e mundshme kandidate të BE-së** – Shqipëria, Bosnje-Hercegovina, Mali i Zi, Serbia dhe Kosova (nën UNSCR-në 1244/99)
- **Shtetet fqinje të Europës dhe partnerët** – Algjeria, Armenia, Azerbajxhani, Bjellorusia, Egjipti, Gjeorgjia, Izraeli, Jordania, Libani, Libia, Moldavia, Maroku, Territori i pushtuar palestinez, Siria, Tunizia dhe Ukraina, si dhe Rusia

SIGMA mbështet përpjekjet për reformë të partnerëve të saj në fushat e mëposhtme:

- Shërbimi civil dhe e drejta administrative
- Integriteti publik
- Auditi i jashtëm
- Kontrolli i brendshëm financiar publik
- Menaxhimi i shpenzimeve publike
- Prokurimi publik
- Politikëbërja dhe bashkëpunimi
- Politika rregullatore dhe kapacitetet

Për informacione të mëtejshme mbi SIGMA-n, vizitoni faqen tonë të internetit: http://www.sigmaweb.org

© OECD - 2010

Aplikimi përtë pasurlejene shumëfishimit përpërdorim publikosetregtar,osepërkthimiitëgjithëoseinjë pjesetëkëtij materialiduhettëbëhetnëDepartamentinëBotimevedhetëtëDrejtavepranëDrejtorisë përKomunikimindheÇështjevePubliketëOECD-së,2rueAndréPascal,75775ParisCedex16,France (mailto: rights@oecd.org).

MODULI

A

TRAJNIM NË PROKURIMIN PUBLIK PËR VENDET PËRFITUESE NGA IPA

Hyrje dhe parimet

A1 KUADRI LIGJOR DHE PARIMET BAZË 1

A2 KUADRI INSTITUCIONAL 31

A3 KONTEKSTI HISTORIK 50

A4 ASPEKTET EKONOMIKE TË PROKURIMIT PUBLIK 73

Hyrje dhe parimet

MODULI A

Kuadri ligjor dhe parimet bazë

PJESA 1

Seksioni 1: Hyrje 2

Seksioni 2: Përshkrimi 4

Seksioni 3: Ushtrime 17

Seksioni 4: Ligji 20

Seksioni 5: Përmbledhja e kapitullit 22

SEKSIONI 1
HYRJE

1.1 OBJEKTIVAT

Objektivat e këtij kapitulli janë që të shqyrtohen, të shpjegohen dhe të kuptohen:

- Mënyra si rregullohet prokurimi publik brenda Bashkimit Europian
- Cilat dispozita të Traktatit zbatohen
- Cilat rregulla të tjera të përgjithshme zbatohen
- Zbatimi i legjislacionit dytësor (Direktivat)
- Si përfshihet në proces Gjykata Europiane e Drejtësisë (GJED)
- Si ka evoluar ligji kombëtar i prokurimit
- Si zbatohen disa ligje të tjera kombëtare për procesin e prokurimit

1.2 ÇËSHTJE TË RËNDËSISHME

Çështjet më të rëndësishme në këtë kapitull janë të kuptohen:

- Efekti i burimeve të ndryshme të rregullave
- Parimet bazë që zbatohen për prokurimin publik
- Si duhet përshtatur ligji kombëtar me rregullat europiane

Prandaj është kritike që të kuptohen plotësisht:

- Nivelet e ndryshme të rregullave, cili është burimi i tyre dhe si ndërveprojnë ato për të siguruar një sistem rregullator gjithëpërfshirës
- Roli i Gjykatës Europiane të Drejtësisë (GJED) në interpretimin e rregullave
- Roli i ligjit kombëtar në plotësimin e rregullave

1.3 LIDHJET

Ekziston një lidhje veçanërisht e fortë ndërmjet këtij kapitulli dhe moduleve ose seksioneve të mëposhtme:

- Moduli C, Pjesa 4 mbi procedurat dhe teknikat e prokurimit publik
- Moduli E, Pjesët 1-6 për kryerjen e procedurës së prokurimit, e cila kërkon pajtueshmëri me parimet bazë

Pajtueshmëria me parimet e Traktatit dhe parimet e përgjithshme të ligjit që zbatohen për prokurimin publik në kontekstin e BE-së është një kërkesë që përshkon të gjithë procesin e prokurimit, nga hartimi i specifikimeve teknike, te zgjedhja e procedurës për shpalljen e fituesit dhe përzgjedhja e ofertuesve, deri te shpallja e kontratës fituese. Mosrespektimi i këtyre parimeve themelore vë në rrezik të gjithë procesin e prokurimit dhe ato duhen zbatuar pavarësisht Direktivave europiane ose ligjit kombëtar për prokurimin. Shqipëria ka nënshkruar marrëveshjen e stabilizim asociimit në vitin 2006. Kjo marrëveshje hyri në fuqi në vitin 2010 dhe sipas saj, legjislacioni për prokurimin publik duhet të përafrohet brenda 4 viteve nga hyrja në fuqi, pra deri në vitin 2014.

1.4 RËNDËSIA

Ky informacion është i rëndësishëm për të gjithë personat e përfshirë në procesin e prokurimit, por është me rëndësi të veçantë për ata specialistë prokurimesh që kanë si detyrë planifikimin e prokurimeve, hartimin e specifikimeve teknike dhe përgatitjen e dokumenteve të tenderit duke përfshirë kriteret e kualifikimit, si dhe për ata që përfshihen në procesin e vlerësimit. Edhe atyre që ngarkohen me administrimin e kontratës do t'u duhet të garantojnë respektimin e parimeve bazë gjatë rinegociimit të kontratës (ndryshimi i porosive, ndryshimi i çmimeve, etj.).

1.5 INFORMACIONI LIGJOR I DOBISHËM PËR T'U PASUR NË DISPOZICION

Përveç se duhen parë disa nga dispozitat e Direktivave dhe ligjit kombëtar, marrja në konsideratë e parimeve bazë që zbatohen në prokurimin publik në kontekstin e BE-së, nënkupton edhe njohuri mbi Traktatin e themelimit të Komunitetit Europian, të ndryshuar. Ju duhet të njihni veçanërisht nenet e mëposhtme të Traktatit:

- **Neni 12** për ndalimin e diskriminimit mbi bazën e kombësisë;
- **Neni 28** për lëvizjen e lirë të mallrave dhe heqjen e kufizimeve sasiore për importet/eksportet dhe masat me efekt të njëjtë;
- **Neni 43** për të drejtën dhe lirinë e themelimit të një biznesi;
- **Neni 49** për të drejtën e ofrimit të shërbimeve;

Në Direktivën 2004/18/KE, duhet të merrni në konsideratë veçanërisht kreun 2 dhe nenin 2. Në ligjin kombëtar, ju lutemi të shihni:

Në legjislacionin shqiptar, duhet t'i referohemi Ligjit nr. 9643, dt.20.11.2006, "Për Prokurimin Publik", me ndryshime, neni 1, "Objekti dhe qëllimi", ku parashikohet se qëllimi i këtij ligji është:

a) të rrisë efiçencën dhe efikasitetin në procedurat e prokurimit publik, të kryera nga autoritetet kontraktore;
b) të sigurojë mirëpërdorim të fondeve publike dhe të ulë shpenzimet procedurale;
c) të nxisë pjesëmarrjen e operatorëve ekonomikë në procedurat e prokurimit publik;
ç) të nxisë konkurrencën ndërmjet operatorëve ekonomikë;
d) të sigurojë një trajtim të barabartë dhe jodiskriminues për të gjithë operatorët ekonomikë, pjesëmarrës në procedurat e prokurimit publik;
dh) të sigurojë integritet, besim publik dhe transparencë në procedurat e prokurimit publik.

Si dhe neni 2 "Parimet e përzgjedhjes" ku parashikohet se: Përzgjedhja e fituesve të kontratave publike realizohet në përputhje me këto parime të përgjithshme:

a) mosdiskriminim dhe trajtim i barabartë i ofertuesve ose kandidatëve;
b) transparencë në procedurat e prokurimit;
c) barazi në trajtimin e kërkesave dhe të detyrimeve, që u ngarkohen ofertuesve ose kandidatëve.

Respektimi i këtyre parimeve ose qëllimeve të këtij ligji, është i detyrueshëm gjatë gjithë procedurës së prokurimit, pasi ata janë të lidhur ngushtë me njëri-tjetrin dhe kanë efektin "domino",që do të thotë se mosrespektimi i njërit prej parimeve sjell shkeljen edhe të parimeve të tjera (p.sh. mosrespektimi i parimit të transparencës sjell shkeljen e barazisë në trajtimin e operatorëve ekonomikë)

SEKSIONI 2
PËRSHKRIMI

2.1 HYRJE

Në këtë seksion përshkrues, ne do të njihemi së pari me kontekstin e prokurimit publik në Bashkimin Europian (BE) për të kuptuar më mirë si zbatohen në praktikë Direktivat dhe ligjet kombëtare për prokurimin, të cilat përbëjnë bazën e këtij programi trajnimi. Ne interesohemi këtu për dy çështje: kuadrin ligjor dhe parimet bazë që rrjedhin prej tij. Pastaj do të kthehemi të shikojmë si përkthehen ato në ligjin kombëtar.

2.2 KUADRI LIGJOR I BE-SË PËR PROKURIMIN PUBLIK

Në rastin e prokurimit publik, është e nevojshme të shikojmë jo vetëm Direktivat e prokurimit në vetvete, por edhe kontekstin në të cilin ato janë miratuar. Edhe me miratimin e Direktivave, zbatohen më shumë dispozita të përgjithshme të Traktatit të Romës, si edhe më shumë parime të përgjithshme të ligjit, të cilat udhëheqin interpretimin e Direktivave. Këtyre elementeve u referohemi bashkërisht si "legjislacioni *acquis* i BE-së" në të gjithë këtë manual.

2.2.1 Traktati i Romës

Traktati i Romës i vitit 1957 (dhe traktatet pasues për ndryshimin e Traktatit të Romës) – të cilit në vijim do t'i referohemi si "Traktati" – nuk përfshin ndonjë dispozitë të shprehur qartë në lidhje me prokurimin publik. Sidoqoftë, kjo nuk do të thotë se ai nuk përmban dispozita që lidhen me prokurimin publik në BE. Përkundrazi, Traktati përmban një numër parimesh themelore mbi të cilat mbështetet BE-ja. Këto parime zbatohen në mënyrë të njëjtë edhe në fushën e prokurimit publik. Nga këto parime themelore, më të rëndësishmit që lidhen me prokurimin publik janë:

- *Ndalimi i diskriminimit mbi bazën e kombësisë* (neni 12 i Traktatit)

  Ky parim mishëron një standard të trajtimit kombëtar, i cili kërkon që personat në një situatë që rregullohet nga e drejta komunitare të vendosen në baza plotësisht të barabarta me shtetasit e një shteti anëtar të BE-së, *d.m.th.* në një kontekst prokurimi, një operator ekonomik nga një shtet anëtar duhet të trajtohet në të njëjtën mënyrë si një operator ekonomik nga shteti anëtar i autoritetit kontraktor. Kjo nuk është njëlloj si parimi i trajtimit të barabartë, i cili nuk bazohet në konceptin e kombësisë.

  Ky nen vlen vetëm për shtetasit e Komunitetit, individët dhe personat juridikë që janë rezidentë në ndonjë prej shteteve anëtare të Komunitetit. Shtetasit nga vendet e treta përjashtohen nga mbrojtja që ofron neni 12, sepse ata "nuk janë brenda fushës së veprimit të këtij Traktati".

- *Lëvizja e lirë e mallrave dhe heqja e kufizimeve sasiore për importet dhe eksportet dhe masat me të njëjtin efekt* (neni 28 *e në vijim*)

  Ky parim kërkon të parandalojë të gjitha rregullat tregtare të miratuara nga shtetet anëtare të BE-së që pengojnë, drejtpërdrejt apo tërthorazi, faktikisht apo potencialisht, tregtinë ndërkomunitare. Objektivi është t'i ndalojë shtetet anëtare, përmes autoriteteve të tyre kontraktore, që të blejnë vetëm produkte

kombëtare (fushatat "bli produkt vendas"). Ai zbatohet si për masat me përdorim të qartë që synojnë haptas të diskriminojnë mallrat e huaja (si p.sh. klauzolat për mallra vendase), ashtu edhe për masat me përdorim të paqartë që zbatohen njëlloj për mallrat vendase dhe ato të huaja, por që megjithatë diskriminojnë tërthorazi mallrat e huaja, në kuptimin që e bëjnë hyrjen në treg më të vështirë për produktet e importuara sesa për ato vendase.

Sipas nenit 23(2), dispozitat për lëvizjen e lirë të mallrave zbatohen edhe për produktet me origjinë nga shtetet anëtare, edhe për produktet që vijnë nga vendet e treta dhe që janë në qarkullim të lirë në shtetet anëtare. Produktet që vijnë nga vendet e treta konsiderohen që janë në qarkullim të lirë në shtetet anëtare, nëse veprohet në përputhje me formalitetet e importit dhe nëse taksat ose detyrimet doganore me efekt të njëjtë si detyrim për t'u paguar, mblidhen në atë shtet anëtar.

- *E drejta dhe liria e themelimit të një biznesi* (neni 43 *e në vijim*)

  Ky parim është hartuar të garantojë të drejtën e shtetasve të Komunitetit për të themeluar vetveten ose për të themeluar një agjenci, degë ose filial në territoret e shteteve të tjera anëtare. Ai vepron edhe për të mbrojtur ndjekjen e aktivitetit të personave të vetëpunësuar. Kështu, një operator ekonomik nga një shtet anëtar lejohet të zhvillojë një aktivitet biznesi në një tjetër shtet anëtar përmes krijimit të një subjekti lokal.

- *E drejta për të ofruar shërbime* (neni 49 *e në vijim*)

  Ky parim mbron të drejtën e shtetasve nga shtetet anëtare të vendosur në komunitet për të ofruar shërbime tregtare ose profesionale në territorin e shteteve të tjera anëtare. Këtu përfshihet e drejta e vendosjes së përkohshme në territorin e një shteti tjetër anëtar, me qëllim ofrimin e një shërbimi në këtë shtet. Kështu, një operator ekonomik me bazë në një shtet anëtar gëzon të drejtën të paraqesë një ofertë në një shtet tjetër anëtar, pa qenë nevoja të ngrejë një subjekt lokal ose që të ketë një përfaqësues vendas.

2.2.2 Parimet e përgjithshme të ligjit

Përveç këtyre parimeve themelore në Traktat, disa parime të përgjithshme të ligjit kanë dalë nga praktika gjyqësore e Gjykatës Europiane të Drejtësisë (GJED). Si parime *të përgjithshme*, edhe këto zbatohen në kontekstin e prokurimit publik dhe në fakt disa prej tyre janë përdorur nga GJED-ja në rastet që kishin të bënin me mosmarrëveshje në prokurim publik. Ato janë të rëndësishëm, sepse përdoren shpesh nga GJED-ja për të plotësuar boshllëqet në legjislacion dhe për të dhënë zgjidhje në parim për situata që shpesh janë shumë të komplikuara.

Më të rëndësishmit nga këto parime të përgjithshme të ligjit janë si më poshtë.

- *Trajtimi i barabartë*

  Ky parim kërkon që situatat identike të trajtohen në të njëjtën mënyrë ose që situatat e ndryshme të mos trajtohen në të njëjtën mënyrë. Nuk varet nga kombësia (si te parimi i mosdiskriminimit), por mbështetet në idenë e drejtësisë ndaj individëve. Kështu, trajtimi i ndryshëm i dy operatorëve ekonomikë nga i njëjti shtet do të ishte trajtim i pabarabartë, por duke qenë me të njëjtën kombësi, nuk do të kishim diskriminim (mbi bazën e kombësisë). Çështja "Danish Bridge" është një shembull i mirë i trajtimit ndryshe.

Gjykata Europiane e Drejtësisë: Çështja "Danish Bridge"

Në këtë rast, kishte dy shkelje të pretenduara të ligjit të prokurimit në fjalë. Së pari, një klauzolë që kërkonte përdorimin e mallrave dhe krahut të punës vendas. Së dyti, mënyra në të cilën punëdhënësi i kishte dhënë mundësinë njërit prej ofertuesve që të paraqiste një ndryshim të specifikimeve, në kundërshtim me udhëzimet e përcaktuara në dokumentet e tenderit. Shkelja e parë ishte qartësisht diskriminuese dhe si e tillë rezultonte në trajtim të pabarabartë ndërmjet ofertuesve që e përmbushnin kushtin e kombësisë dhe atyre që nuk e përmbushnin, edhe nëse ata përmbushnin specifikimet e mallit. Shkelja e dytë nuk ishte diskriminuese, sepse nuk bënte dallim ndërmjet ofertuesve me dhe pa kombësi vendase. Ajo thjesht e trajtonte një ofertues ndryshe nga të tjerët. Ky është trajtim i pabarabartë, por jo patjetër diskriminues. Por (fare mirë) mund të ishte diskriminues, nëse do të ishte zbatuar për kombësitë e ndryshme.

Case C-234/89 *Commission v Denmark* [1993] ECR I-3353

- *Transparenca*

  Ky parim vendos mbi autoritetin kontraktor detyrimin e transparencës, i cili konsiston në garantimin, në përfitim të çdo ofertuesi të mundshëm, të një niveli publikimi që është i mjaftueshëm për të mundësuar hapjen e tregut të shërbimeve ndaj konkurrencës dhe shqyrtimin e paanësisë në procedurat e prokurimit.

Gjykata Europiane e Drejtësisë: Çështja "Coname"

Kur Direktivat nuk gjejnë zbatim për kontratën në fjalë (ose sepse ajo është jashtë Direktivave, ose nën vlerën e kufirit të ulët monetar), gjen zbatim parimi i transparencës, i cili kërkon një mënyrë për publikimin e njoftimit të kontratës së propozuar. Ky mund të jetë rasti kur kontrata në fjalë mund të jetë me interes për një sipërmarrje të vendosur në një shtet tjetër anëtar të BE-së. Megjithatë, kjo nuk kërkohet kur mungesa e publikimit të njoftimit justifikohet për shkak të rrethanave "objektive" ose "të veçanta", si p.sh. kur në lojë është vetëm një interes ekonomik shumë modest.

Case C-231/03 *Consorzio Aziende Metano ("Coname") v Padania Acque SpA ("Coname")* [2005] ECR I-7287

Udhëzimet për mënyrën e arritjes së objektivit të transparencës gjenden në Komunikatën Interpretuese të Komisionit për të Drejtën Komunitare që zbatohet për shpalljen e kontratës fituese dhe që nuk është aspak ose jo plotësisht objekt i dispozitave të Direktivave për prokurimin publik (24.07.2006).

- *Njohja e përbashkët*

  Sipas këtij parimi, një shtet anëtar i BE-së duhet të pranojë produktet dhe shërbimet e ofruara nga operatorë ekonomikë të vendeve të tjera të Komunitetit, kur produktet dhe shërbimet përmbushin në të njëjtën mënyrë objektivat e ligjshme të shtetit anëtar marrës. Në praktikë, kjo do të thotë që shteti anëtar ku ofrohet shërbimi duhet të pranojë specifikimet teknike, dëshmitë e kontrolleve, diplomat, certifikatat dhe kualifikimet e kërkuara në një shtet tjetër anëtar, nëse njihen si ekuivalente me ato që kërkohen nga shteti anëtar në të cilin ofrohet shërbimi.

- *Proporcionaliteti*

  Parimi i proporcionalitetit kërkon që çdo masë e zgjedhur të jetë e nevojshme dhe e përshtatshme, në frymën e objektivave të kërkuara. Në zgjedhjen e masave që duhen marrë, një shtet anëtar i BE-së duhet të miratojë ato masa që shkaktojnë shqetësimin më të vogël të mundshëm në ecurinë e një aktiviteti ekonomik. Për shembull, përjashtimet nga parimet e Traktatit që u diskutuan më lart (bazuar në mbrojtjen e interesave të ligjshme, si shëndeti ose siguria publike) duhet të jenë proporcionale me objektivat e kërkuara. Në rastin e autoriteteve kontraktore, duhet thënë, për shembull, se kur bëhet përzgjedhja e kandidatëve ose ofertuesve, autoritetet kontraktore nuk duhet të imponojnë kushte teknike, profesionale dhe financiare që janë të tepruara dhe jo në proporcion me objektin e kontratës.

Këto parime të përgjithshme të ligjit janë deklaruar në shumicën e rasteve nga GJED-ja. Ajo e bën një gjë të tillë në ushtrim të juridiksionit të saj për zbatimin dhe interpretimin e së drejtës komunitare, ku i përdor këto parime të përgjithshme të ligjit për të mbushur *boshllëqet* e së Drejtës Komunitare. Këto parime janë rregulla të pashkruara që nuk i përmban Traktati, por frymëzohen nga ato parime të përgjithshme dhe të përbashkëta të ligjit të pranuara në sistemet ligjore kombëtare të shteteve anëtare të BE-së.

Shënim lidhur me parimet e përgjithshme: Është me rëndësi të kujtojmë se këto parime të përgjithshme zbatohen në mënyrë të pavarur nga Direktivat, që do të thotë se, edhe kur nuk zbatohen Direktivat, parimet përsëri mund të zbatohen. Kështu për shembull, kontratat me vlerë nën kufijtë e ulët monetarë të BE-së nuk mbulohen nga Direktivat, por janë objekt i parimeve të përgjithshme.

2.2.3 Direktivat e BE-së

Parimet e përgjithshme të ligjit janë të vështira për t'u zbatuar në situata specifike dhe kanë tendencën të jenë negative në përmbajtje, *d.m.th.* ato priren të ndalojnë sjelljen e papajtueshme, por, në të njëjtën kohë, nuk japin udhëzime pozitive për zbatimin e tyre në situatat konkrete ku ato janë të vlefshme. Nuk është realiste nëse imponohet ndjekja e këtyre parimeve kaq të gjera, pa trajtuar në të njëjtën kohë rregullat për kryerjen e prokurimit që më parë ndryshonin ndjeshëm në formë në të gjithë anëtarësinë e Komunitetit Ekonomik Europian.

Për këtë arsye, ishte e nevojshme të futej në praktikë konformiteti procedural për të arritur aksesin jodiskriminues në tregjet e prokurimit publik. Për të mbështetur parimet e Traktatit në fushën e prokurimit publik dhe për të siguruar udhëzimet e duhura për shtetet anëtare, Komuniteti miratoi një numër Direktivash për prokurimin. Bazuar në parimet e mosdiskriminimit dhe prokurimit konkurrues, Direktivat duhen parë si aplikim specifik i parimeve të Traktatit dhe ato plotësohen duke përcaktuar zbatimin e tyre në kontekstin specifik të prokurimit publik.

2.2.3.1 Direktivat kryesore

Ka pasur një sërë Direktivash. Në sektorin publik, ka pasur tre Direktiva kryesore që mbulonin punët, mallrat dhe shërbimet, të cilat janë ndryshuar disa herë. Këto Direktiva nuk përfshinin kontratat e dhëna nga entet që operonin në sektorët e shërbimit të ujit, energjisë, transportit ose telekomunikacioneve, të cilat nga viti 1990 janë mbuluar nga një seri tjetër Direktivash specifike për sektorin e shërbimeve.

Sidoqoftë, që nga viti 2004 ka pasur një direktivë të veçantë që aplikohet në sektorin publik dhe një tjetër që aplikohet në sektorin e shërbimeve:

- Direktiva për sektorin publik është **Direktiva 2004/18/KE**.
- Direktiva për sektorin e shërbimeve është **Direktiva 2004/17/KE**.

Këto Direktiva mbulojnë vetëm rregullat procedurale. Ka dy Direktiva të tjera që aplikohen për ankesat dhe shqyrtimin (*d.m.th.* për zbatimin e Direktivave). Këto njihen si Direktivat për mjetet/procedurat e ankimit.

- Në sektorin publik, mjetet/procedurat e ankimit rregullohen nga **Direktiva 89/665/KE**.
- Në sektorin e shërbimeve publike, mjetet/procedurat e ankimit rregullohen nga **Direktiva 92/13/KE**.

Të dy Direktivat e mësipërme për mjetet/procedurat e ankimit janë ndryshuar ndjeshëm: **Direktiva 2007/66/KE**, e cila si datë të fillimit të zbatimit të saj nga shtetet anëtare kishte datën 20 dhjetor 2009.

Veç kësaj, ashtu siç diskutohet në modulin D4, tashmë ka një Direktivë të re, e cila aplikon një regjim më elastik dhe konfidencial në prokurimin e mallrave ushtarake dhe punëve e shërbimeve që lidhen me to: **Direktiva 2009/81**.

Duhet shtuar se Komisioni Europian i ka plotësuar këto Direktiva procedurale dhe rregulluese me legjislacion të mëtejshëm që trajton aspekte të ndryshme të procesit të prokurimit. Këtu hyjnë në veçanti:

- **Direktiva 2001/78/KE** për përdorimin e formularëve standard në publikimin e njoftimeve të kontratave publike
- **Rregullorja 2151/2003** për ndryshimin e **Rregullores 2195/2002** për Fjalorin e Përbashkët të Prokurimeve (FPP); kodet e përditësuara të FPP-së u miratuan me **Rregulloren 213/2008**
- **Rregullorja 1564/2005** që përcakton formularët standard për botimin e njoftimeve në kuadrin e procedurave të prokurimit publik, në zbatim të Direktivës 2004/17/KE dhe 2004/18/KE

2.2.3.2 Objekti i Direktivave procedurale

Direktivat synojnë të koordinojnë procedurat kombëtare për shpalljen e kontratave fituese, duke prezantuar më shumë një grup minimal rregullash të përbashkëta procedurale që pasqyrojnë parimet bazë të Traktatit sesa të arrijnë harmonizimin e gjithë rregullave kombëtare për prokurimin publik. Direktivat nuk kërkojnë të imponojnë një regjim të ri rregullator *të përbashkët* për shtetet anëtare të BE-së në fushën e prokurimit dhe shtetet anëtare mund të vazhdojnë të zbatojnë procedurat e tyre kombëtare *të përshtatura me* Direktivat. Në këtë mënyrë, Direktivat e kufizojnë objektin e tyre në masat që kërkohen për ushtrimin e koordinimit dhe u lejojnë shteteve anëtare të ruajnë ose të miratojnë rregulla materiale dhe procedurale deri në masën që këto nuk bien ndesh me Direktivat ose me dispozitat e Traktatit.

Si rezultat, shtetet anëtare janë të lira të rregullojnë një numër çështjesh, kryesisht ato me natyrë praktike. Në këtë mënyrë shtetet anëtare mund parashikojnë, për shembull, përdorimin e dokumenteve specifike standarde të tenderit dhe kontratës; ata mund të kërkojnë zbatimin e procedurave specifike për hapjen e ofertave ose të procedurave për dorëzimin e ofertave; ata mund të kërkojnë dorëzimin e sigurimit të duhur të ofertës ose të kontratës; dhe mund të vendosin detyrime specifike kontraktuale për kontratat publike që

vijnë si rezultat i prokurimit publik.

Shënim nga praktika e mirë:
Për operatorët ekonomikë që kërkojnë të paraqesin oferta për kontrata në shtete të tjera anëtare, është me rëndësi të mbajnë parasysh jo vetëm dispozitat e vet Direktivave, por edhe rregullat e praktikat kombëtare të zbatueshme që mbeten të paprekura nga Direktivat (jo për arsye të pajtueshmërisë). Këto rregulla dhe praktika kombëtare shpesh përmbajnë kërkesa praktike që nuk përmenden në Direktiva.

Legjislacioni shqiptar për prokurimin është hartuar në respektim të direktivës, për shkak edhe të detyrimit që ka Qeveria Shqiptare për përafrimin e legjislacionit shqiptar me atë të BE-së. Për shkak se Shqipëria nuk është akoma shtet anëtar dhe për hir të disa problemeve të theksuara me transparencën në procedurat e prokurimit publik, shpesh herë konstatohet se ligji shqiptar është më strikt se direktiva.

Shembuj me të cilët mund të ilustrojmë nga ligji ka shumë, por ndër to përmendim:

- Në parim, në Shqipëri aplikohen rregullat e prokurimit publik, të parashikuara në Ligjin nr. 9643, dt.20.11.2006, "Për Prokurimin Publik", me ndryshime, për procedurat mbi dhe nën kufirin e lartë monetar. Për të gjitha kontratat me vlerë mbi 400 000 lekë (afërsisht 3000 euro) aplikohen procedurat e prokurimit.
- Të gjitha procedurat e parashikuara në legjislacionin Shqiptar, ndjekin pothuajse të njëjtat hapa si procedura e hapur, me disa ndryshime kryesisht në afate.

Shembuj të tillë nga ligji mund të sjellim shumë. Këto parashikime nuk janë një transkriptim i direktivës, por ato nuk bien ndesh me të, nga ana tjetër sigurojnë një transparencë më të lartë në përdorimin e fondeve publike.

Në thelb, rregullat e përbashkëta të Direktivave konsistojnë në zbatimin e parimeve bazë të përmendura më lart, sidomos për mosdiskriminimin, trajtimin e barabartë dhe transparencën në:

- publikimin e kontratave të propozuara të prokurimit
- hartimin e specifikimeve teknike
- zgjedhjen e procedurës së prokurimit
- kualifikimin dhe përzgjedhjen e kandidatëve dhe të ofertuesve
- shpalljen e kontratave fituese.

Megjithatë, Direktivat zbatohen vetëm për kontratat e propozuara të prokurimit që kanë një vlerë financiare mbi një kufi monetar të përcaktuar. Më shumë sesa të kërkonte rregullimin me saktësi të të gjitha kontratave të prokurimit publik brenda BE-së, organi ligjvënës i Komunitetit zgjodhi rregullimin në Direktiva vetëm të atyre kontratave me efekt të qartë ndikues në tregtinë ndërmjet shteteve anëtare. Ato që përfshihen në këtë përkufizim të gjerë janë:

(i) kontratat me vlerë të mjaftueshme të lartë për të tërhequr operatorë ekonomikë nga shtete të tjera anëtare (*d.m.th.* ku përfitimet e mundshme nga fitimi i kontratës janë më të mëdha se shpenzimet ekstra për furnizimin e mallrave, të punëve ose të shërbimeve nga një distancë e largët); dhe/ose

(ii) kontratat me qëllime që janë të përshtatshme për tregti ndërkufitare.

Kjo nuk do të thotë se këto kontrata nuk janë objekt i konkurrencës. Në legjislacionin shqiptar, ligji që aplikohet për realizimin e procedurave të prokurimit publik, mbi dhe nën kufirin e lartë monetar (EU thresholds) është Ligji nr. 9643, dt.20.11.2006, "Për Prokurimin Publik", me ndryshime. Pra është i njëjti legjislacion që aplikohet për të gjitha llojet e kontratave dhe siç tregohet më herët, i parimeve themelore të Traktatit dhe parimeve të përgjithshme të ligjit.

2.2.3.3 Struktura e direktivave

Një nga përmirësimet që solli konsolidimi i direktivave të ndryshme në vitin 2004 ishte thjeshtëzimi dhe riorganizimi i tyre që tashmë tregojnë një nivel më të lartë të logjikës procedurale, duke nisur, për shembull, me përkufizimet e përgjithshme, duke trajtuar fushën e zbatimit (mbulimin e subjektit dhe aktivitetit) dhe duke kërkuar më pas në thelb që të ndiqen hapat vijues të vetë procesit të prokurimit. Kjo është edhe qasja e përgjithshme që ndiqet në këtë program trajnimi.

Në përgjithësi, struktura (e marrë nga Direktiva për Sektorin Publik) është si më poshtë:

- përkufizimet dhe parimet e përgjithshme
- rregullat për kontratat publike
- dispozitat e përgjithshme
- Objekti: kufijtë monetarë dhe dispozitat për situata specifike, përfshirë përjashtimet dhe koncesionet
- Masat rregulluese për kontratat e shërbimit publik
- Rregullat specifike që rregullojnë specifikimet dhe dokumentet e kontratës
- Procedurat
- Rregullat për publikimin e njoftimit dhe transparencën
- Realizimi i procedurës: kualifikimi dhe shpallja e kontratës fituese
- Rregullat për koncesionet në punët publike: dhënia e punëve publike me koncesion dhe shpallja e kontratave të dhëna nga koncesionarët
- Rregullat që rregullojnë konkurset e projektimit
- Detyrimet statistikore, kompetencat ekzekutive dhe dispozitat përfundimtare

2.2.3.4 "Efekti ligjor" i Direktivave

Shtetet anëtare janë të detyruara të marrin të gjitha masat e duhura për të garantuar përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga Traktati ose që rezultojnë prej masave të marra nga institucionet e Komunitetit. Direktivat për prokurimin, si të gjitha direktivat e tjera, sipas përkufizimit nuk zbatohen drejtpërdrejt, *d.m.th.* nuk aplikohen automatikisht. Me qëllim që të japin efektin e tyre brenda shteteve anëtare, ato duhet të përfshihen ose të "transpozohen" në ligjin kombëtar. Për këtë arsye, shteteve anëtare u kërkohet të marrin masat e nevojshme për t'u dhënë fuqinë e plotë dispozitave të Direktivave në ligjin kombëtar dhe të sigurohen që asnjë dispozitë tjetër kombëtare nuk dëmton zbatueshmërinë e tyre. Kjo normalisht merr trajtën e transpozimit të Direktivave në ligjin kombëtar dhe të shfuqizimit të të gjitha dispozitave ligjore që bien në kundërshtim me to.

Direktivat janë detyruese vetëm në aspektin e rezultatit që duhet të arrihet, por lënë në

dorë të autoriteteve kombëtare zgjedhjen e formës dhe metodave. Kështu, nuk është e nevojshme që shtetet anëtare të BE-së të prodhojnë një kopje të saktë të Direktivave në legjislacionin e tyre kombëtar, edhe pse disa shtete anëtare kanë bërë pikërisht këtë, duke iu referuar vetë Direktivave. Shqipëria, në kuadër të anëtarësimit, ndër të tjera ka dhe detyrimin e përafrimit të legjislacionit të prokurimit publik me atë të BE-së. Detyrimi për të përafruar plotësisht legjislacionin shqiptar të prokurimit me direktivën respektive është i shtrirë në kohë. Për pasojë, duke qenë se vinte nga një model UNICITRAL, u vendos që transpozimi i direktivës të mos ishte i menjëhershëm pasi autoritetet kontraktore dhe operatoret ekonomikë do ta kishin të vështirë përshtatjen. Nga ana tjetër direktiva u lë hapësira vendimmarrëse institucioneve, autoriteteve kontraktore, gjë e cila në kushtet e Shqipërisë mund të krijonte hapësira për abuzivitet. Për këtë arsye u vendos një përafrim i shkallëzuar i direktivës në legjislacionin Shqiptar. Aktualisht legjislacioni Shqiptar ka një përafrim të kënaqshëm me Direktivën (konkluzion ky i studimeve të disa donatorëve mbi ligjin shqiptar). Shqipëria ka nënshkruar marrëveshjen e stabilizim asociimit në vitin 2006. Kjo marrëveshje hyri në fuqi në vitin 2010 dhe sipas saj, legjislacioni për prokurimin publik duhet të përafrohet brenda 4 viteve nga hyrja në fuqi, pra deri në vitin 2014.

Megjithatë, moszbatimi i saktë ose në kohë i Direktivave nuk do të thotë se Direktivat nuk kanë fuqi ligjore. Shtetet anëtare nuk kanë të drejtë t'i privojnë subjektet e këtyre Direktivave (autoritetet kontraktore dhe operatorët ekonomikë) nga të drejtat që ata gëzojnë sipas këtyre Direktivave. Në përputhje me doktrinën e GJED-së për "efektin e drejtpërdrejtë", individët mund të kërkojnë për zbatim në gjykatat kombëtare të drejtat që u jepen nga Direktivat, kur plotësohen kushtet e duhura. Kjo ndodh, për shembull, kur një shtet anëtar nuk arrin ta implementojë/transpozojë Direktivën në ligjin kombëtar brenda datës së caktuar (çdo Direktivë ka një datë brenda së cilës ajo duhet transpozuar) ose kur e ka transpozuar Direktivën në kohë, por nuk e ka bërë atë saktë.

Kushtet e nevojshme që i japin shtysë efektit të drejtpërdrejtë të një Direktive të caktuar janë si më poshtë:

- detyrimi që u vihet shteteve anëtare është i qartë dhe i saktë;
- detyrimi është i pakushtëzuar;
- në rastin e masave implementuese, shteteve anëtare ose institucioneve të Komunitetit nuk u vihet kufi veprimi (diskrecion).

GJED-ja ka deklaruar se shumë prej dispozitave të Direktivave kanë efekt të drejtpërdrejtë, por secila dispozitë merret në konsideratë individualisht. GJED-ja ka konstatuar se dispozitat që kanë të bëjnë me kriteret e publikimit të njoftimit, të konkurrencës, të përzgjedhjes dhe të kualifikimit kanë efekt të drejtpërdrejtë. Nga ana tjetër, disa nga dispozitat e Direktivave për mjetet/procedurat e ankimit, të cilat kërkojnë zgjedhjen dhe marrjen e vendimeve shtesë nga shtetet anëtare, si p.sh. zgjedhja e organit shqyrtues, sipas kushtit të tretë të përmendur më lart nuk mund të konsiderohen si dispozita me efekt të drejtpërdrejtë në tërësinë e tyre. Sidoqoftë, disa nga dispozitat e Direktivave për mjetet/procedurat e ankimit, si p.sh. dispozitat për mjetet/procedurat në dispozicion të ankimit (përkatësisht, nenet 1(1) dhe 2(1)(b)) kanë efekt të drejtpërdrejtë.

Shënim mbi efektin e drejtpërdrejtë:
Është me rëndësi të kujtojmë se operatorët ekonomikë kanë mundësi të mbështeten në dispozitat e Direktivave për prokurimin edhe kur ato nuk janë transpozuar në ligjin kombëtar, me kushtin që të jenë përmbushur kushtet.

2.3 KUADRI LIGJOR KOMBËTAR PËR PROKURIMIN PUBLIK

Në Shqipëri gjejmë:

2.3.1 Ligji nr. 9643, dt.20.11.2006, "Për Prokurimin Publik", me ndryshime, si ligjin bazë për realizimin e procedurave të prokurimit publik në Shqipëri.

- Historia e prokurimit publik në Shqipëri, deri në ligjin aktual, është relativisht e shkurtër. Deri në vitet '90 nuk kishte ekonomi tregu në Shqipëri, për pasojë dhe koncepti i prokurimit publik nuk ekzistonte. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 400, datë 17.11.1990 "Për blerjen dhe kryerjen e shërbimeve jashtë sektorit shtetëror", mund të konsiderohet si akti i parë ligjor në që i hapi rrugën marrëdhënies shtet - privat. Ishte akoma shpejt për të folur për një akt të mirëfilltë që rregullonte prokurimin publik, por gjithsesi, nëpërmjet këtij akti iu dha mundësia ndërmarrjeve shtetërore të blinin nga kooperativat dhe privatët, mjete kryesore (ishte një listë e limituar). Më pas VKM nr.191, datë 22.03.1993 "Për sistemin e blerjeve publike dhe veprimtarinë e blerjes dhe të shërbimeve që kryejnë ndërmarrjet dhe institucionet që financohen nga buxheti i shtetit" shënoi një hap të mëtejshëm drejt futjes së konceptit për prokurimin publik, por akoma këtu nuk gjejmë termin "prokurim publik". Këtë term, e gjejmë të përdorur për herë të parë, në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 467, datë 17.08.1993 "Për procedurat e prokurimit me fonde shtetërore". Me gjithë futjen e konceptit të prokurimit publik, deri në vitin 1995 në Shqipëri nuk kishte ende një ligj për prokurimin publik, duke bërë kështu që kuadri ligjor në këtë drejtim të ishte ende i paplotë. Duke pasur në konsideratë rëndësinë gjithnjë e më të madhe që merrte procesi i prokurimit publik, me futjen e vendit në ekonominë e tregut, nevoja për rregullimin e kësaj fushe me një akt ligjor kthehej në domosdoshmëri. Ligji i parë për prokurimin publik është Ligji nr.7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik", i ndryshuar (sipas UNCITRAL-United Nations Commission on International Trade Law). Ky ligj është shfuqizuar në vitin 2006 me ligjin në fuqi.
- Struktura e ligjit është:

Kreu I

- Fusha e Zbatimit
- Parimet
- Dispozitat e Përgjithshme

Kreu II - Prokurimi Publik

- Agjencia e Prokurimit Publik
- Përgjegjësia e Autoritetit Kontraktor
- Avokati për Prokurimet Publike
- Komisioni i Prokurimit Publik

Kreu III

- Rregullat e Përgjithshme të Prokurimit
- Konflikt Interesi
- Procedurat Standarde

Kreu IV & V

- Prokurimi Elektronik
- Kryerja e Procedurave

Kreu VI, VII & VIII

- Zbatimi i Kontratave
- Procedurat e Rishikimit Administrativ
- Procedura e Hetimit Administrativ

Kreu IX

- Aktiviteti i Avokatit të Prokurimit Publik

- Qëllimi i këtij ligji, si parashikohet edhe në nenin 1 të tij është:
  a) të rrisë efiçencën dhe efikasitetin në procedurat e prokurimit publik, të kryera nga autoritetet kontraktore;
  b) të sigurojë mirëpërdorim të fondeve publike dhe të ulë shpenzimet procedurale;
  c) të nxisë pjesëmarrjen e operatorëve ekonomikë në procedurat e prokurimit publik;
  ç) të nxisë konkurrencën ndërmjet operatorëve ekonomikë;
  d) të sigurojë një trajtim të barabartë dhe jodiskriminues për të gjithë operatorët ekonomikë, pjesëmarrës në procedurat e prokurimit publik;
  dh) të sigurojë integritet, besim publik dhe transparencë në procedurat e prokurimit publik.

2.3.2 **Legjislacioni dytësor, aktet nënligjore në zbatim të ligjit të prokurimit janë:**

- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.1, datë 10.01.2007 "Për Rregullat e Prokurimit Publik", i ndryshuar;
- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.659, datë 03.10.2007 "Për rregullat e kryerjes së procedurave të prokurimit publik me mjete elektronike";
- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 45, datë 21.01.2009 "Për kryerjen e procedurave në mënyrë elektronike";
- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.53, datë 16.01.2009 "Për ngarkimin e Ministrisë së Brendshme për kryerjen e procedurave të prokurimit publik, për disa mallra dhe shërbime, në emër dhe për llogari të kryeministrisë, ministrive dhe institucioneve të varësisë", i ndryshuar;
- Udhëzimi i APP-së nr.1, datë 06.02.2009 "Për procedurat e prokurimit publik, për disa mallra dhe shërbime në emër dhe për llogari të kryeministrisë, ministrive dhe institucioneve të varësisë nga organi qendror blerës, Ministria e Brendshme";
- Udhëzimi i Agjencisë së Prokurimit Publik, nr.2, datë 18.02.2008 "Për procedurën e prokurimit me vlera të vogla";
- Dokumentet Standarde të Tenderit për çdo procedure, të cilat përgatiten dhe miratohen nga APP;

Legjislacioni në fuqi gjendet i plotë në faqen elektronike të Agjencisë së Prokurimit Publik: www.app.gov.al

2.3.3 **Legjislacion tjetër, i lidhur ose në ndihmë të legjislacionit për prokurimin publik përmendim:**

- Kodi Civil i Republikës së Shqipërisë
- Kodi i procedurave administrative
- Ligji nr. 9936, dt.26.06.2008, "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", në bazë të të cilit çdo vit hartohet ligji Për Buxhetin e shtetit

2.3.4 Akte të tjera ligjore dhe nënligjore

Nuk mund të bëjmë një numërim të saktë të të gjitha akteve ligjore e nënligjore që ndërthuren me prokurimin publik, pasi patjetër do të lihej jashtë ndonjë prej tyre, por mund të themi se në varësi të llojit të procedurës, akte ligjorë të lidhur me prokurimin janë akte që miratojnë standarde për mallrat, punët apo shërbimet. Ligjet dhe aktet nënligjore që rregullojnë licencimin në Republikën e Shqipërisë, Kodi i Punës, legjislacioni për taksat e tatimet, legjislacioni për sigurimet shoqërore, etj.

2.4 PARIMET BAZË TË PROKURIMIT PUBLIK

Diskutimi i kuadrit ligjor europian dhe kombëtar nxjerr në pah parimet bazë që zbatohen për prokurimin publik

Që në fillimet e veta, një nga objektivat kryesore të BE-së ka qenë krijimi i një tregu të përbashkët që eliminon pengesat për tregtinë e mallrave dhe shërbimeve ndërmjet shteteve anëtare të BE-së. Krijimi i një tregu të përbashkët prokurimi nënkupton heqjen e të gjitha pengesave ndaj tregtisë që krijohen në një kontekst prokurimi.

Gjykata Europiane e Drejtësisë

"Qëllimi i bashkërendimit në nivel Komuniteti i procedurave për dhënien e kontratave në shërbimet publike është eliminimi i barrierave në të drejtën për të ofruar shërbime dhe, për pasojë, mbrojtja e interesave të operatorëve ekonomikë të vendosur në një shtet anëtar që dëshirojnë t'u ofrojnë mallra ose shërbime autoriteteve kontraktore në një tjetër shtet anëtar."

Case C-360/96 *Gemeente Arnhem v BFI Holding BV* [1998] ECR I-6821

Pengesat në tregti mund të ngrihen me anë të legjislacionit ose të masave të autoriteteve kontraktore ose operatorëve ekonomikë. Legjislacioni mund të krijojë pengesa përmes imponimit të kërkesave për "blerjen e produkteve vendase". Autoritetet kontraktore mund të vendosin pengesa duke marrë vendime diskriminuese në lidhje me shpalljen e kontratave fituese. Edhe operatorët ekonomikë mund të krijojnë pengesa duke bërë marrëveshje të fshehta së bashku për të ngritur vlerat e ofertave. Të gjitha këto pengesa kanë si efekt të shtrembërojnë konkurrencën në tregun e përbashkët të prokurimit dhe një nga qëllimet kryesore të legjislacionit për prokurimin publik është të eliminojë pengesat ekzistuese dhe të parandalojë krijimin e pengesave të reja. Këtë e bën duke zbatuar parimet bazë që përshkojnë legjislacionin.

Ndonëse kanë një lidhje të brendshme, për qëllime të momentit këto parime mund të reduktohen në një numër parimesh thelbësore:

- *Konkurrenca*

  Nga pikëpamja ekonomike, "konkurrenca" funksionon si një procedurë përzgjedhjeje duke u lejuar operatorëve të ndryshëm ekonomikë të komunikojnë çmimet me të cilat mallrat dhe shërbimet gjenden në treg. Këto çmime shërbejnë si udhëzues dhe pasqyrojnë kushtet e kërkesës dhe ofertës në çdo moment. Ato pasqyrojnë edhe ndryshimet në cilësi dhe në kushtet e shitjes së produkteve të ndryshme (johomogjene) në dispozicion.

  Kjo është arsyeja përse dispozitat për publikimin e njoftimit të diskutuara në modulin E2 janë kaq të rëndësishme, pasi ato garantojnë konkurrencën më të

gjerë të mundshme, duke u dhënë mundësinë operatorëve ekonomikë nga i gjithë Komuniteti të komunikojnë për çmimet e tyre me një ent kontraktor të caktuar, duke siguruar kështu zgjedhjen më të mirë të mundshme. Kjo përbën gjithashtu edhe një nga arsyet pse transparenca është një parim kyç, përderisa siguron publicitetin më të madh të mundshëm për kontratat e prokurimit.

Zhvillimi i konkurrencës së drejtë (ose ruajtja e "një terreni të drejtë") përbën një problem kyç për arritjen e rezultateve ekonomike efikase në prokurim. Legjislacioni për prokurimin kërkon të parandalojë çdo shtrembërim ose kufizim të konkurrencës brenda Komunitetit dhe ndalohet çdo përpjekje për t'i penguar operatorët ekonomikë nga mundësia për të paraqitur ofertat e tyre. Përpjekje të tilla mund të paraqiten në shumë forma dhe mund të prekin produktet ose shërbimet, ose edhe vetë operatorin ekonomik. Si rezultat, legjislacioni ndalon:

- pengesat në lëvizjen e lirë të mallrave, *p.sh.* kufizimet ndaj importit, detyrimet doganore, rregullat për mallrat vendase, politikat për "blerjen e produkteve vendase", standardet ose specifikimet teknike kombëtare që pengojnë shitjen e produkteve jovendase;
- pengesat në të drejtën për të ofruar shërbime, *p.sh.* përpjekjet për të kufizuar operatorët e huaj ekonomikë për paraqitjen e ofertave nëpërmjet përdorimit të kërkesave për regjistrim lokal, të pajtueshmërisë me standardet profesionale kombëtare ose zotërimit të kualifikimeve lokale.

Mbrojtja e konkurrencës është edhe çështje e ruajtjes së barazisë së trajtimit, duke shmangur diskriminimin, duke aplikuar parimet e njohjes reciproke (për produkte dhe kualifikime ekuivalente) dhe duke garantuar që çdo përjashtim është proporcional.

■ *Trajtimi i barabartë dhe mosdiskriminimi*

Konceptet e trajtimit të barabartë dhe mosdiskriminimit nuk janë të njëjtë. Në terma të përgjithshëm, i gjithë legjislacioni i prokurimit kërkon të ruajë barazinë mes operatorëve ekonomikë. Megjithatë, në kontekstin europian, kjo barazi bazohet edhe te "kombësia".

Trajtimi i barabartë është një koncept, i cili zakonisht kërkon që situatat identike të trajtohen në të njëjtën mënyrë ose që situata të ndryshme të mos trajtohen në të njëjtën mënyrë dhe kërkon trajtim të barabartë për persona të njëjtë. Në një farë mënyre, nënkupton se autoritetet kontraktore nuk marrin në konsideratë mundësitë ose vështirësitë e ndryshme me të cilat ndeshen operatorët ekonomikë, por i gjykojë ata vetëm nga rezultatet e përpjekjeve të tyre, *d.m.th* mbi bazën e ofertave që ata dorëzojnë. Ai siguron një vlerësim objektiv të çmimeve dhe cilësive të ofertave dhe injoron çdo konsideratë që nuk ka lidhje me përzgjedhjen e ofertës ekonomikisht efikase.

Në kontekstin europian, koncepti i trajtimit të barabartë kërkon edhe një tjetër përkufizim, meqenëse në këtë kontekst koncepti i barazisë bazohet, veç të tjerash, edhe te kombësia ose origjina e mallrave, në mënyrë që të gjithë operatorët ekonomikë me shtetësi komunitare dhe të gjitha ofertat, përfshirë mallrat me origjinë nga Komuniteti, të trajtohen në mënyrë të barabartë (ky është parimi i mosdiskriminimit). Kjo është shumë më tepër sesa thjesht një zgjerim i konceptit të trajtimit të barabartë. Ai nënkupton se çdo kusht kualifikimi ose origjine (me bazë kombësinë ose prejardhjen lokale) shkakton automatikisht

trajtim të pabarabartë, pasi këto kushte, nga vetë përkufizimi, diskriminojnë një grup të caktuar operatorësh ekonomikë (të huaj) ose favorizojnë një tjetër. Sidoqoftë, ndërsa diskriminimi në një kontekst të caktuar prodhon trajtim të pabarabartë, trajtimi i pabarabartë jo gjithnjë çon në diskriminim. Kjo pikë ilustrohet mjaft mirë nga çështja *"Danish Bridge" (Storebaelt)* (Case C-234/89 *Commission v Denmark* [1993] ECR I-3353) të shpjeguar më lart në pikën 2.2.2.

- *Transparenca*

Transparenca" ka dalë si parim më vete vetëm kohët e fundit, edhe pse ndoshta do të ishte më mirë të konsiderohej si një mjet që duhet përdorur për përmbushjen e objektivave të tjera. Për shembull, publikimi dhe mundësia e aksesit në legjislacion garanton qartësi dhe siguri për të gjitha grupet e interesit dhe u jep mundësi autoriteteve kontraktore dhe operatorëve ekonomikë të jenë të vetëdijshëm për rregullat e lojës. Direktivat aplikojnë kërkesa për publikimin e njoftimit që garantojnë transparencë në procesin e përzgjedhjes, *d.m.th.* garantojnë konkurrencën më të gjerë të mundshme. Publikimi paraprak i specifikimeve teknike dhe i kritereve të përzgjedhjes dhe shpalljes së fituesit u lejon grupeve të interesit të verifikojnë që ato janë të drejta dhe jodiskriminuese. Kërkesat për regjistrim dhe raportim garantojnë që veprimet e autoriteteve kontraktore të mund të verifikohen sa herë që është e nevojshme. Objektivat e fundit janë gjithashtu një aspekt themelor i "llogaridhënies", *d.m.th.* i vënë specialistët e prokurimeve para përgjegjësisë për vendimet dhe veprimet e tyre. Shpesh "llogaridhënia" është edhe një objektiv i qartë i sistemeve kombëtare të prokurimit dhe dispozitat e transparencës e përforcojnë këtë llogaridhënie.

Megjithatë, rëndësia e parimit të transparencës në kontekstin e BE-së është se ai zbatohet në mënyrë të pavarur nga legjislacioni. Kështu, nëse një kontratë e veçantë prokurimi është nën vlerat e kufijve monetarë të përcaktuar në legjislacionin e BE-së , ose nëse një prokurim përjashtohet nga objekti i Direktivave, *p.sh.* koncesionet për shërbimet publike ose prokurimi i disa shërbimeve jo-prioritare, atëherë ekziston mundësia që parimi i transparencës të vazhdojë të zbatohet, në mënyrë që të imponojë kërkesat për publikimin e njoftimit.

GJED-ja ka theksuar vazhdimisht se edhe kur disa kontrata përjashtohen nga objekti i Direktivave, entet kontraktore që i realizojnë ato janë gjithsesi të detyruara të veprojnë në përputhje me rregullat themelore të Traktatit në përgjithësi dhe me parimin e mosdiskriminimit mbi bazën e kombësisë në veçanti. Kjo nënkupton detyrimin e transparencës me qëllim që t'i japë mundësinë autoritetit kontraktor të bindet për faktin që parimi është respektuar.

Ky detyrim i transparencës konsiston në garantimin, në përfitim të çdo ofertuesi të mundshëm, të një niveli publikimi që është i mjaftueshëm për të mundësuar hapjen e tregut të shërbimeve ndaj konkurrencës dhe shqyrtimin e paanësisë në procedurat e prokurimit.

"Niveli i kërkuar i publikimit" shpesh varet nga shteti anëtar në fjalë, sidomos kur ka dispozita që rregullojnë kontratat për blerje në vlera të vogla. Këto procedura diskutohen më tej në modulet C4 dhe E2.

Parimi i transparencës zbatohet sa herë që kontrata në fjalë mund të jetë me interes për një sipërmarrje të vendosur në një shtet tjetër anëtar. Sidoqoftë, ky nuk do të jetë rasti kur mungesa e publikimit të njoftimit mund të justifikohet me rrethana "objektive" ose "të veçanta". Rrethana të tilla të veçanta do të ekzistojnë, të paktën, kur në lojë është vetëm një interes ekonomik shumë modest.

Disa prej parimeve të mësipërme artikulohen ose kombinohen ndryshe në legjislacionin kombëtar. Për shembull, ju mund të gjeni parime të tilla të deklaruara në legjislacion, si:

- *Ekonomia dhe efikasiteti*

  Ky është një parim që shpesh përdoret për të përshkruar efikasitetin teknik të vetë procedurës, *d.m.th.* nëse planifikimi ka qenë i saktë dhe është realizuar në kohë; nëse janë angazhuar përgjegjësi të ndryshme; nëse u është dhënë kohë e mjaftueshme operatorëve ekonomikë për të përgatitur ofertat e duhura; nëse prokurimi është bërë në kohën e duhur. Në nivel më "ekonomik", parimi përdoret edhe për të parë nëse janë përdorur strategji kontraktore të sakta ose nga më të mirat (shihni modulin A4) për minimizimin e shpërdorimeve dhe për të përfituar nga ekonomitë e shkallës. Në nivel politikash, parimi mund të përdoret për të analizuar efikasitetin e shpërndarjes së transaksioneve dhe të sistemit si një i tërë, për të përcaktuar nëse kjo mund të përmirësohet më tej.

- *Vlera për paratë*

  Vlera për paratë është një term me përkufizim të gjerë që përdoret kryesisht në vendet anglo-saksone. Në një farë mase, ai mbivendoset me konceptet e ekonomisë dhe efikasitetit, me qëllim që procedura e prokurimit të kryhet me humbje sa më të vogla (në lidhje me koston dhe kohën) dhe me sa më shumë përfitim që të jetë e mundur. Megjithatë, ai bëhet krejtësisht efikas kur trajtojmë vendosjen e kërkesave dhe të vlerësimit.

  Kushti bazë është që qeveria të blejë vetëm ato që i nevojiten realisht: nuk duhen blerë karrige të veshura me lëkurë kur punën e tyre e bëjnë fare mirë karriget plastike (*p.sh.* në një sallë pritjeje). Në raste të tjera, mund të preferohen karriget e veshura me lëkurë (*p.sh.* në sallën e mbledhjeve të bordit). Ndërsa i takon autoritetit kontraktor të vendosë se çfarë të blejë, problemi është se specifikimet duhet t'u përgjigjen nevojave reale të autoritetit kontraktor.

  Parimi i vlerës për paratë njeh se mallrat dhe shërbimet nuk janë homogjene, *d.m.th.* që ato ndryshojnë në cilësi, qëndrueshmëri, jetëgjatësi, disponueshmëri dhe kushte të tjera të shitjes. Arsyeja pse kërkohet vlera për paratë është se autoritetet kontraktore duhet të blejnë kombinimin optimal të karakteristikave që plotësojnë nevojat e tyre. Prandaj, cilësitë e ndryshme, shpenzimet e brendshme, jetëgjatësia, qëndrueshmëria etj. e produkteve të ndryshme në ofertë do të matet kundrejt kostos së tyre. Mund të jetë e preferueshme të paguhet më shumë për një produkt që ka kosto të ulët mirëmbajtjeje, sesa për një produkt më të lirë, i cili ka kosto më të lartë mirëmbajtjeje.

Shembull: Blerje printerash

Ofrohen tre printera lazer, ku secili prej tyre ka të njëjtin rezultat teknik në kuptimin e numrit të faqeve për minutë:

Printeri A: Kostoja e printerit 500 euro, kostoja e bojës së printerit 175 euro, kohëzgjatja e bojës 8000 faqe

Printeri B: Kostoja e printerit 600 euro, kostoja e bojës së printerit 190 euro, kohëzgjatja e bojës 10 000 faqe

Printeri C: Kostoja e printerit 800 euro, kostoja e bojës së printerit 50 euro, kohëzgjatja e bojës 8.000 faqe

Printeri A ka çmimin më të ulët, por a ofron ai vlerë për paratë?

Kjo varet nga përdorimi.

Për një zyrë që dërgon letra ose përgatit raporte me raste me një numër faqesh që është relativisht i ulët, diferenca midis çmimit të bojës së printerit dhe jetëgjatësisë është më e parëndësishmja. Nëse supozojmë se zyra prodhon rreth 10 000 faqe çdo gjashtë muaj, kostoja reale e printerave në një periudhë 24-mujore është:

Printeri A: 500 euro + 875 euro (5 x 175 euro) = 1375 euro

Printeri B: 600 euro + 760 euro (4 x 90 euro) = 1360 euro

Printeri C: 750 euro + 700 euro (5 x 140 euro) = 1450 euro

Printeri B ofron ndoshta vlerën më të mirë për paratë.

Megjithatë, supozojmë se zyra në fjalë ka përgjegjësinë të prodhojë raporte javore të aktiviteteve dhe duhet të prodhojë rreth 30 000 faqe çdo gjashtë muaj.

Kostoja reale e po këtyre printerave për atë periudhë 24-mujore do të jetë:

A: 500 euro + 2625 euro (15 x 175 euro) = 3125 euro

B: 600 euro + 2280 euro (12 x 90 Euro) = 2880 euro

C: 750 euro + 2100 euro (15 x 140 euro) = 2850 euro

Për këtë zyrë, printeri C, me koston fillestare më të lartë, duket se ofron vlerën më të mirë për paratë.

Nëse këta printera do të jenë në përdorim për shumë vite dhe nëse zyrat blejnë disa printera, atëherë kursimet që do të krijohen nga blerja e printerave më të shtrenjtë do të jenë të konsiderueshme.

Në këtë kuptim, "vlera për paratë" në tërësi barazohet, sipas termave të BE-së, me kriterin e përzgjedhjes së *"ofertës me avantazh më të madh ekonomik"*, i cili lejon që gjatë vlerësimit të mbahen parasysh edhe faktorë të tjerë përveç çmimit. Shihni më tej tek moduli E5.

- *Ndershmëria ose integriteti*

  Legjislacioni i prokurimit shërben edhe për të reduktuar mundësitë për praktika korruptive. Këtë e bën duke imponuar kërkesat e llogaridhënies dhe të transparencës në mënyrën që aktiviteti i specialistëve të prokurimeve të mund të kontrollohet dhe verifikohet, duke reduktuar kështu mundësinë që këta specialistë të veprojnë në shërbim të interesit të tyre. Specialistët e prokurimeve duhet të përcaktojnë qartë dhe në mënyrë publike kërkesat që synojnë të prokurojnë, si edhe kriteret e përzgjedhjes dhe të kualifikimit që do të aplikohen. Vendimet e tyre regjistrohen dhe më vonë mund të verifikohen qoftë nga qeveria (auditi i brendshëm ose i jashtëm), qoftë nga operatorët ekonomikë të dëmtuar.

  Disa ligje kombëtare e përdorin ndershmërinë dhe integritetin si një objektiv të shprehur qartë dhe shpesh fusin në legjislacionin kombëtar klauzola shtesë të natyrës praktike që kërkojnë të zbatojnë ndershmërinë (*p.sh.* dispozitat mbi konfliktin e interesit ose përdorimin e detyruar të "pakteve të integritetit"), së bashku me dispozitat vijuese që trajtojnë masat që duhen marrë kur konstatohet ekzistenca e praktikave korruptive. Siç diskutohet në modulin E3, dënimet e mëparshme për praktika korruptive mund të çojnë në skualifikim automatik nga procedura e prokurimit.

1. Hyrje

Sipas legjislacionit të prokurimit publik në Shqipëri, i gjithë procesi i prokurimit duhet të kryhet duke u bazuar dhe duke respektuar një sërë parimesh që qëndrojnë në themelet e këtij procesi. Çdo hap i procesit të prokurimit publik mbështetet në një nga këto parime dhe anasjelltas, në rast se nuk është respektuar një nga hapat e procesit të prokurimit, rrjedhimisht kjo do të thotë se është shkelur një nga parimet e legjislacionit të prokurimit publik. Gjithashtu këto parime janë të lidhur me njëri tjetrin, dhe mund të themi se mund të shkaktojnë efektin "domino", që do të thotë se nëse nuk respektohet njëri prej tyre, kjo gjë çon në mosrespektimin e një prej parimeve të tjera, e kështu me radhë.

Sipas nenit 2 të ligjit nr.9643 date 20.11.2006 "Për prokurimin publik" i ndryshuar, Prokurimi publik mbështetet në 3 parime bazë:

- Mosdiskriminin i ofertuesve ose kandidatëve
- Transparencë në procedurat e prokurimit
- Barazi në trajtimin e kërkesave dhe detyrimeve që u ngarkohen ofertuesve ose kandidatëve

1.1. Parimi i Mos-diskriminimit

Ky është një nga parimet më të rëndësishëm dhe që qëndron në themelet e procesit të prokurimit. Sipas këtij parimi të gjithë pjesëmarrësit, pavarësisht nga kombësia e tyre, duhet të trajtohen në të njëjtën mënyrë,

- Ndalohet, si diskriminimi i drejtpërdrejtë, ashtu edhe ai i tërthortë;
- Nuk lejohen preferencat kombëtare;

Ky parim është i përcaktuar shprehimisht në nenin 2 të ligjit dhe në disa dispozitash të tjera, të cilat në thelb rregullojnë mosdiskriminin e ofertuesve ose kandidatëve bazuar në shtetësinë e tyre.

Në nenin 3 pika 13, përcaktohet se "operatorët ekonomikë që kanë të drejtë të marrin pjesë në një procedurë prokurimi në Shqipëri, janë të gjithë kontraktuesit, furnizuesit dhe sipërmarrësit e shërbimeve pa bërë dallime mes tyre. Dispozita, në mënyrë të qartë, nuk bën asnjë dallim midis operatorëve vendas dhe të huaj në të drejtën e tyre për të marrë pjesë në një procedurë prokurimi në Republikën e Shqipërisë.

Në nenin 20 të ligjit, Kapitulli "Rregullat e Përgjithshme të prokurimit", përcaktohet shprehimisht se autoritetet kontraktore duhet të shmangin çdo kriter, kërkesë apo procedurë që lidhet me kualifikimin e operatorëve dhe që përbën diskriminim ndaj ose midis furnizuesve apo kontraktorëve të mundshëm.

Në nenin 23/1 përcaktohet se, specifikimet teknike duhet t'u referohen standardeve kombëtare, që mbështeten në ato ndërkombëtare, miratimeve teknike ndërkombëtare, standardeve ndërkombëtare, apo sistemeve të tjera të referimit të përcaktuara nga organet ndërkombëtare të standardizimit. Në nenin 23/5 përcaktohet shprehimisht se specifikimet nuk lejohet të kenë asnjë kërkesë apo referencë të ndonjë marke apo emër të veçantë, patentë, tip, origjinë specifike, prodhues ose sipërmarrës shërbimi.

1.2 Respektimi i parimit të transparencës

Parim tjetër i rëndësishëm i legjislacionit të prokurimit publik, është Parimi i Transparencës. Ky është jo vetëm një nga parimet bazë të parashikuara nga Direktiva, por gjithashtu garanton një proces prokurimi publik efiçent dhe në përputhje me të gjitha parashikimet ligjore.

Në këtë kuadër, ky legjislacion parashikon detyrimin e Autoriteteve Kontraktore të botojnë elektronikisht në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik, të gjithë dokumentet e tenderit dhe më tej të gjitha njoftimet që kanë lidhje me ecurinë e një procedure prokurimi, nga njoftimi i kontratës deri në botimin e momentit të lidhjes së kontratës. Përmbajtja e këtyre njoftimeve është shumë e zgjeruar dhe përmban informacion të detajuar për subjektet e interesuara dhe për publikun e gjerë në lidhje me fondin limit, llojin e procedurës, mënyrën e përzgjedhjes së fituesit, kandidatët pjesëmarrës, arsyet e kualifikimit të tyre, kandidatin fitues, arsyet e përzgjedhjes së tij, si dhe afatin dhe mënyrën e ekzekutimit të kontratës. Direktiva 2004/18 parashikon vetëm detyrimin për një proces transparent, ndërkohë që mënyra për arritjen e këtij qëllimi i lihet në dorë vetë shteteve që ta rregullojnë me legjislacionin e brendshëm. Në kushtet në të cilat ndodhej Shqipëria, kur transparenca në prokurime ishte problem i mprehtë, u gjet si zgjidhje më e mirë për arritjen e transparencës, përqendrimi i publikimit i të gjithë informacionit në Buletinin e Njoftimeve Publike dhe në

faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik. Kjo mënyrë siguron bërjen publike të çdo informacioni në lidhje me të gjitha procedurat e prokurimi publik, të zhvilluara në Shqipëri. Platforma elektronike siguron edhe komunikimin në rrugë elektronike me operatorët ekonomikë, duke garantuar sigurinë dhe transparencën.

1.3. Trajtimi i barabartë i ofertuesve aktualë e të mundshëm;

- Trajtimi i barabartë është themeli për prokurimin publik
- Të gjithë kandidatët/ofertuesit trajtohen me barazi, në të njëjtën mënyrë;
- Autoriteti kontraktor mbetet i paanshëm dhe i drejtë kundrejt të gjithë pjesëmarrësve;

Në nenin 20 të ligjit përcaktohet shprehimisht se autoritetet kontraktore duhet të shmangin çdo kriter, kërkesë apo procedurë që lidhet me kualifikimi e operatorëve dhe që përbën diskriminim ndaj ose midis furnizuesve apo kontraktorëve të mundshëm.

Në nenin 23/2 të ligjit përcaktohet se specifikimet teknike duhet të mundësojnë trajtim të njëjtë për të gjithë kandidatët dhe të mos përbëjnë pengesa për konkurrencën e hapur.

Në tërësinë e tij neni 23, edhe në pikat e cituara më lart, detyron respektimin e këtij parimi.

Në nenin 42 të LPP, "Sqarimi dhe ndryshimi në dokumentet e tenderit", detyrohet autoriteti kontraktor t'i komunikojë çdo njoftim të gjithë operatorëve ekonomikë, duke i vënë ata në pozita të barabarta.

Në bazë të nenit 53/1 të ligjit gjatë shqyrtimit të ofertave nuk lejohet të kryhet asnjë ndryshim në përmbajtjen e ofertës qoftë me kërkesë të autoritetit apo ofertë të operatorit ekonomik përfshirë ndryshimet në çmim apo çdo ndryshim që synojnë ta kthejnë një ofertë të pavlefshme në të vlefshme.

Ne nenin 53/3 përcaktohet se autoriteti kontraktor shpall një ofertë të vlefshme vetëm nëse ajo është e bazuar në kërkesat dhe kushtet e përcaktuara në dokumentet e tenderit.

Këto nene, dhe në tërësi ligji, synon të garantojë parimin e barazisë së operatorëve ekonomikë të interesuar apo pjesëmarrës në procedurë.

SEKSIONI 3
USHTRIME

USHTRIMI 1

Ju punoni në një spital lokal dhe shefi juaj, drejtoresha e re e prokurimit, ka disa pyetje.
Ajo i njeh dispozitat ligjore në fuqi dhe e kupton procesin e prokurimit, por ajo po përpiqet të kuptojë sesi ndikojnë parimet bazë në funksionin e prokurimit brenda spitalit.

1. Fakti që blerjet me vlera të vogla janë poshtë kufijve monetarë të vendosur me ligj nënkupton se ajo
   mund t'i bëjë blerjet si të dojë?
2. Ajo pyet nëse parimi i transparencës nënkupton se ajo thjesht duhet të bëjë publikimin e njoftimit sipas ligjit.
3. Ajo pyet veten nëse ka diçka tek parimet e Traktatit që e detyron atë të punësojë personel nga jashtë shtetit, pasi ajo nuk është e sigurt që ata janë po aq të kualifikuar sa personeli .
4. Ka pasur pyetje për cilësinë e fijes së qepjes së plagëve, e cila që vjen nga disa vende të Europës – a duhet të blejë më të lirën, pavarësisht cilësisë?
5. Është folur shumë për modelin e ri të mikro kamerave kirurgjikale. Ato janë më të shtrenjta se modelet ekzistuese dhe ajo ju kërkon ta ndihmoni në përgatitjen e një studimi biznesi për blerjen e kamerave të reja. Cilat janë çështjet që ju do të ngrinit?
6. Një shef i njohur kuzhine i një TV-je lokal ankohet se spitali i merr produktet ushqimore nga jashtë shtetit dhe pacientët ankohen se janë detyruar të hanë ushqim të huaj.
   A mund ta vendosë ajo si kusht që produktet ushqimore duhet të jenë gjithnjë me origjinë vendase?
7. Grupet ambientaliste të zonës ankohen për mbetjet plastike të spitalit që vijnë kryesisht nga ambalazhet e pijeve. Shishet plastike që janë baza e ankesës, prodhohen nga kompani të huaja, dhe ajo ka zbuluar se shumica e kompanive vendase ofrojnë shishe qelqi që janë të ricikluesshme. Ajo mendon se mund ta zgjidhë problemin duke e vendosur një kërkesë, që për arsye ambientaliste pijet të furnizohen vetëm me shishe qelqi.
   A ka të drejtë ajo?

USHTRIMI 2
SHKELJA E MUNDSHME E PARIMEVE BAZË

Lidhni shkeljen e mundshme në të djathtë me parimin(et) në të majtë

Sqarim: mund të ketë më shumë se një lidhje për çdo parim

PARIMI	SHKELJA E MUNDSHME
LËVIZJA E LIRË	Lejimi vetëm i ofertuesve të regjistruar në shtetin anëtar të autoritetit kontraktor
TRAJTIMI I BARABARTË	Lejimi vetëm i ofertuesve me kualifikim profesional nga shteti anëtar i autoritetit kontraktor
	Përjashtimi i të gjitha produkteve që nuk përmbushin standardet kombëtare për mjedisin
MOSDISKRIMINIMI	Lejimi vetëm i produkteve që plotësojnë standardet teknike kombëtare
TRANSPARENCA	Kërkesa për përdorim të mallrave dhe forcës punëtore lokale
	Ndryshimi i specifikimeve që të përputhen me një ofertë të preferuar
NJOHJA E PËRBASHKËT	Mbajtja në heshtje e kritereve të përzgjedhjes që do të aplikohen
PROPORCIONALITETI	Imponimi i një politike për "blerjen e produkteve vendase"

USHTRIMI 3
DISKUTIM NË GRUP PËR TRANSPARENCËN

Ndahuni në grupe me jo më shumë se 6 veta secili për një debat lidhur me aplikimin e parimit të transparencës për prokurimet nën vlerën e kufirit monetar.

Gjysma e grupeve do të mbrojë qëndrimin që imponimi i këtij parimi është pozitiv.

Gjysma tjetër do të mbrojë qëndrimin që imponimi i këtij parimi është negativ.

Çështjet që duhen diskutuar përfshijnë (por nuk kufizohen me):

- nëse transparenca kërkohet në të gjitha nivelet për arsye llogaridhënie dhe ndershmërie
- nëse ekonomia dhe efikasiteti kërkojnë një pikë kufi poshtë të cilës parimi i transparencës nuk aplikohet
- vendi i analizës fitim/kosto në debat (kosto e transparencës/përfitimi rrjedhës për autoritetin kontraktor)
- nëse parimi i proporcionalitetit luan ndonjë rol
- si duhet zbatuar një parim i tillë

Secili grup duhet t'i paraqesë argumentet dhe përfundimet e tij me radhë. Në fund duhet të bëhet një votim.

SEKSIONI 4
LIGJI

FRAGMENTE NGA DIREKTIVA 2004/18/KE

Kreu 2: *Parimet që rrjedhin prej saj, si parimi i trajtimit të barabartë, parimi i mosdiskriminimit, parimi i njohjes reciproke, parimi i proporcionalitetit dhe parimi i transparencës. Sidoqoftë, për kontratat publike mbi një vlerë të caktuar, këshillohet të hartohen dispozita për bashkërendimin komunitar të procedurave kombëtare për dhënien e këtyre kontratave që bazohen në këto parime, me qëllim që të sigurohet efekti i tyre dhe të garantohet hapja e prokurimit publik ndaj konkurrencës. Prandaj, këto dispozita bashkërenduese duhet të interpretohen në përputhje me rregullat dhe parimet e lartpërmendura dhe me rregullat e tjera të Traktatit.*

Neni 2: Parimet për shpalljen e kontratës fituese

Autoritetet kontraktore i trajtojnë operatorët ekonomikë në mënyrë të barabartë dhe jodiskriminuese dhe veprojnë me transparencë.

1. Parimi barazisë

Në nenin 20 të ligjit përcaktohet shprehimisht se autoritetet kontraktore duhet të shmangin çdo kriter, kërkesë apo procedurë që lidhet me kualifikimi e operatorëve dhe që përbën diskriminim ndaj ose midis furnizuesve apo kontraktorëve të mundshëm.
Në nenin 23/2 të ligjit përcaktohet se specifikimet teknike duhet të mundësojnë trajtim të njëjtë për të gjithë kandidatët dhe të mos përbëjnë pengesa për konkurrencën e hapur.
Në tërësinë e tij neni 23, edhe në pikat e cituara më lart, detyron respektimin e këtij parimi.Në nenin 42 të LPP, "Sqarimi dhe ndryshimi në dokumentet e tenderit", detyrohet autoriteti kontraktor t'i komunikojë çdo njoftim të gjithë operatorëve ekonomikë, duke i vënë ata në pozita të barabarta.
Në bazë të nenit 53/1 të ligjit gjatë shqyrtimit të ofertave nuk lejohet të kryhet asnjë ndryshim në përmbajtjen e ofertës qoftë me kërkesë të autoritetit apo ofertë të operatorit ekonomik përfshirë ndryshimet në çmim apo çdo ndryshim që synojnë ta kthejnë një ofertë të pavlefshme në të vlefshme.
Ne nenin 53/3 përcaktohet se autoriteti kontraktor shpall një ofertë të vlefshme vetëm nëse ajo është e bazuar në kërkesat dhe kushtet e përcaktuara në dokumentet e tenderit. Këto nene, dhe në tërësi ligji, synon të garantojë parimin e barazisë së operatorëve ekonomikë të interesuar apo pjesëmarrës në procedurë.

2. Parimi i mosdiskriminimit

Këto parime i gjejmë të përcaktuara në nenet si vijon: shprehimisht në nenin 2 të ligjit dhe në disa dispozitash të tjera, të cilat në thelb rregullojnë mosdiskriminin e ofertuesve ose kandidatëve bazuar në shtetësinë e tyre.
Në nenin 3 pika 13, përcaktohet se "operatorët ekonomikë që kanë të drejtë të marrin pjesë në një procedurë prokurimi në Shqipëri, janë të gjithë kontraktuesit, furnizuesit dhe sipërmarrësit e shërbimeve pa bërë dallime mes tyre. Dispozita, në mënyrë të qartë, nuk bën asnjë dallim midis operatorëve vendas dhe të huaj në të drejtën e tyre për të marrë pjesë në një procedurë prokurimi në Republikën e Shqipërisë.

Në nenin 20 të ligjit, Kapitulli "Rregullat e Përgjithshme të prokurimit", përcaktohet shprehimisht se autoritetet kontraktore duhet të shmangin çdo kriter, kërkesë apo

procedurë që lidhet me kualifikimin e operatorëve dhe që përbën diskriminim ndaj ose midis furnizuesve apo kontraktorëve të mundshëm.

Në nenin 23/1 përcaktohet se, specifikimet teknike duhet t'u referohen standardeve kombëtare, që mbështeten në ato ndërkombëtare, miratimeve teknike ndërkombëtare, standardeve ndërkombëtare, apo sistemeve të tjera të referimit të përcaktuara nga organet ndërkombëtare të standardizimit. Në nenin 23/5 përcaktohet shprehimisht se specifikimet nuk lejohet të kenë asnjë kërkesë apo referencë të ndonjë marke apo emër të veçantë, patentë, tip, origjinë specifike, prodhues ose sipërmarrës shërbimi.

3. Parimi i transparencës

Në bazë të nenit 38 të ligjit, autoritetet kontraktore, të çdo niveli, janë të detyruara që për çdo procedurë prokurimi publik të kryejnë njoftimin publik nëpërmjet fletores zyrtare të prokurimeve publike (Buletinin i Prokurimit Publik). Referuar nenit 38.1 për kontratat mbi kufirin e lartë monetar, autoritetet kontraktore, veç Fletores Zyrtare të Prokurimeve Publike janë të detyruar të kryejnë njoftimin publik edhe në të paktën një gazetë me shpërndarje në Evropë. Referuar nenit 38, pika 4, të gjitha njoftimet për prokurimet publike duhet të botohen nga Agjencia e Prokurimit Publik në faqen zyrtare të internetit duke i bërë njoftimet publike në kohë reale për të gjithë të interesuarit. Citojmë nenin 38:

"1. Autoriteti kontraktor, që kryen procedura prokurimi për kontrata publike me anë të procedurës së hapur, të kufizuar, me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit ose kërkesës për propozim, në përputhje me nenet 30, 31, 32 e 34 të këtij ligji, ose kur fillon procedurën konkurs projektimi, sipas nenit 35 të ligjit, bën njoftimin publik për kryerjen e llojit përkatës të prokurimit publik.
2. Njoftimet për prokurimet me vlerë mbi kufijtë e lartë monetarë, botohen në Buletinin e Njoftimeve Publike dhe në të paktën një gazetë me shpërndarje në Evropë.
3. Njoftimet për prokurimet me vlerë nën kufirin e lartë monetar, por mbi kufirin minimal monetar botohen në Buletinin e Njoftimeve Publike.
4. Të gjitha njoftimet e prokurimeve shpallen në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik."

Përmbajtja e njoftimeve publike rregullohet nga neni 39 i ligjit ku përcaktohet se njoftimi publik përmban detyrimisht adresën e autoritetit kontraktor, afatin e fundit dhe vendin ku do të dërgohen ofertat, gjuhën e ofertës si dhe mënyrën se si do merren dokumentet e tenderit. Ligji detyron Agjencinë e Prokurimit Publik të miratojë formën standard të njoftimeve publike. Citojmë nenin 39:

"1. Në njoftimet që botohen, sipas nenit 38 të këtij ligji, duhet të përfshihen të gjitha informacionet që i lejojnë operatorëve ekonomikë të vendosin nëse do të marrin pjesë apo jo në procedurat e prokurimit.
2. Në njoftimin për procedurë të hapur duhet të përcaktohen edhe vendi, adresa dhe afati i fundit kohor, ku e kur do të dërgohen ofertat, si dhe gjuha ose gjuhët në të cilat duhet të hartohen ofertat. Në njoftim duhet të përcaktohen edhe mënyra dhe kushtet për marrjen e dokumenteve të tenderit, siç parashikohet në nenin 41 të këtij ligji.
3. Përmbajtja e njoftimeve standarde përcaktohet në rregullat e prokurimit publik."

Legjislacioni shqiptar parashikon dhe publikimin e dokumenteve të tenderit si po aq të rëndësishme sa njoftimi për fillimin e një procedure prokurimi. Referuar nenit 41 të ligjit Dokumentet e Tenderit për tenderin e hapur duhet t'i vihen në dispozicion operatorëve të interesuar me kërkesën e tyre dhe detyrimisht duhet të vihen në dispozicion në rrugë elektronike. Në procedurat e kufizuara dhe ato me negocim dokumentet e tenderit janë të përfshira në ftesën për ofertë dhe ftesën për negocim. Këto dokumente duhet të jenë të disponueshme dhe në versionin elektronik.

Me krijimin e platformës elektronike me anë të një projekti të zhvilluar nga qeveria shqiptare dokumentet e tenderit janë të aksesueshme nga çdo operator nëpërmjet faqes zyrtare https://www.app.gov.al. LPP detyron që dhe ndryshimet apo modifikimet në dokumentet e tenderit të bëhen publike, neni 42 I LPP.

Në kuadër të rritjes së transparencës gjatë realizimit të procedurave të prokurimit, referuar nenit 58 të ligjit autoritetet kontraktore janë të detyruara të botojnë njoftimin e fituesit brenda 10 ditëve nga shpallja e tij. Njoftimi botohet në fletoren zyrtare të prokurimeve publike. Legjislacioni parashikon 2 formularë të njoftimit të fituesit, njoftimin e shkurtuar, i cili publikohet edhe ne Buletinin e Njoftimeve Publike, dhe njoftimin e gjatë, ku autoriteti duhet të japë një informacion të plotë për operatorët pjesëmarrës në garë, operatorët e skualifikuar dhe arsyet e skualifikimit, operatorët e kualifikuar dhe renditja e tyre, përfshirë dhe vlerën e ofertës për gjithsecilin.

LPP parashikon të drejtën për informim pas përcaktimit të ofertës fituese.

Referuar nenit 21 të ligjit çdo personi të interesuar i vihet në dispozicion brenda 5 ditëve nga paraqitja e kërkesës së tij informacioni që përmban:

- Emrat, adresat e ofertuesve, emrin dhe adresën e fituesit dhe vlerën e kontratës
- Vlerën dhe mënyrën e përllogaritjes të vlerës të kontratës dhe një përmbledhje të kushteve të tjera thelbësore për çdo kontratë prokurimi
- Një përmbledhje të vlerësimit dhe krahasimit të ofertave
- Arsyet e refuzimit të ofertave të pasuksesshme
- Sipas pikës 2 të këtij neni, çdo operator pjesëmarrës njoftohet në përfundim të shqyrtimit të ofertave.

FRAGMENTE NGA TRAKTATI I ROMËS, I NDRYSHUAR:

Neni 12 për ndalimin e diskriminimit mbi bazën e kombësisë:

Brenda fushës së zbatimit të këtij Traktati dhe pa cenuar asnjë nga dispozitat e veçanta në përmbajtje të tij, ndalohet çdo diskriminim mbi bazën e kombësisë.

Këshilli, duke vepruar në përputhje me procedurën e përmendur në nenin 251, miraton rregullat e hartuara për ndalimin e diskriminimit.

Neni 28 për lëvizjen e lirë të mallrave dhe heqjen e kufizimeve sasiore mbi importet dhe eksportet dhe masave me efekt të njëjtë

Ndërmjet shteteve anëtare ndalohen kufizimet sasiore mbi importet dhe të gjitha masat me efekt të njëjtë.

Neni 30 për përjashtimet e lejuara në lëvizjen e lirë të mallrave dhe ndalimin e kufizimeve sasiore mbi importet dhe eksportet dhe të masave me efekt të njëjtë

Dispozitat e neneve 28 dhe 29 nuk pengojnë ndalimin apo kufizimet ndaj importeve, eksporteve të mallrave tranzit të justifikuara mbi bazën e moralit, të politikave ose të sigurisë publike; të mbrojtjes së shëndetit dhe jetës së njeriut, kafshëve apo bimëve; të mbrojtjes së pasurive kombëtare me vlera artistike, historike apo arkeologjike apo mbrojtjes së pronësisë industriale dhe tregtare. Megjithatë, këto ndalime apo kufizime nuk përbëjnë mjete për diskriminim arbitrar apo kufizim të kamufluar të tregtisë ndërmjet shteteve anëtare.

Neni 43 për të drejtën dhe lirinë e themelimit të një biznesi:

Brenda kuadrit të dispozitave të përcaktuara më poshtë, ndalohen kufizimet në të drejtën dhe lirinë e themelimit të një biznesi nga shtetas të një shteti anëtar në territorin e një shteti tjetër anëtar. Ky ndalim vlen gjithashtu edhe për kufizimet për ngritjen e agjencive, të degëve dhe të filialeve nga shtetas të çdo shteti anëtar që e kanë themeluar biznesin në territorin e cilitdo shtet anëtar.

E drejta dhe liria e themelimit të një biznesi përfshin të drejtën për të nisur dhe vazhduar aktivitetin si person i vetëpunësuar dhe për të ngritur e menaxhuar sipërmarrje, në veçanti kompani ose firma sipas përcaktimit në paragrafin e dytë të nenit 48 dhe kushteve të përcaktuara për shtetasit e vet në ligjin e vendit ku është ligjëruar ky biznes, objekt i dispozitave në kapitullin që bën fjalë për kapitalin.

Neni 49 për të drejtën e ofrimit të shërbimeve:

Brenda kuadrit të dispozitave të përcaktuara më poshtë, ndalohen kufizimet në të drejtën për të ofruar shërbime brenda Komunitetit në lidhje me shtetasit e shteteve anëtare që janë vendosur në një shtet të Komunitetit të ndryshëm nga ai i personit për të cilin synohen shërbimet.

Neni 50 për përkufizimin e shërbimeve:

Shërbimet konsiderohen si "shërbime" brenda kuptimit të këtij Traktati, ku normalisht ofrohen kundrejt pagesës, për aq kohë sa ato nuk rregullohen nga dispozitat që lidhen me lirinë e lëvizjes së mallrave, kapitalit dhe njerëzve.

"Shërbimet" përfshijnë veçanërisht:

(a) aktivitete me karakter industrial;

(b) aktivitete me karakter tregtar;

(c) aktivitete artizanale;

(d) aktivitete profesionesh.

Pa cenuar dispozitat e kapitullit që ka lidhje me të drejtën dhe lirinë e themelimit të një biznesi, personi që ofron një shërbim, për ta bërë një gjë të tillë, mund ta vazhdojë përkohësisht aktivitetin e tij në shtetin ku ofrohet shërbimi, me të njëjtat kushte që ai shtet vendos për shtetasit e tij.

SEKSIONI 5
PËRMBLEDHJA E KAPITULLIT

PYETJE VETË-TESTIMI

1. A e rregullon Traktati i Romës, i ndryshuar, prokurimin në BE?
2. Përshkruani parimet e Traktatit që zbatohen për prokurimin.
3. Cili është ndryshimi ndërmjet së drejtës dhe lirisë së themelimit të një biznesi dhe së drejtës për të ofruar shërbime? Si u vjen në ndihmë secila nga të drejtat ofertuesve nga shtete anëtare të ndryshme?
4. Përmendni parimet e përgjithshme bazë të ligjit që aplikohen për prokurimin.
5. Nga burojnë këto parime të përgjithshme të ligjit?
6. Cili është ndryshimi ndërmjet parimit për trajtim të barabartë dhe mosdiskriminit?
7. Përshkruani parimin e transparencës.
8. Kur zbatohet parimi i transparencës?
9. Nëse direktivat europiane nuk janë transpozuar në ligjin kombëtar, a kanë rëndësi parimet e Traktatit apo parimet e përgjithshme të ligjit? Pse?
10. Identifikoni direktivat kryesore procedurale.
11. A ka direktiva të tjera që janë të rëndësishme?
12. A sigurojnë direktivat një kod të plotë prokurimi për shtetet anëtare?
13. Po nëse mbetet diçka në juridiksionin e shteteve anëtare?
14. A aplikohen direktivat për të gjitha kontratat? Cilat kontrata nuk mbulohen?
15. Ku dallon mbulimi prej direktivave nga mbulimi prej rregullave kombëtare?
16. Përcaktoni rregullat thelbësore të direktivave.
17. Çfarë ndodh nëse direktivat nuk transpozohen në ligjin kombëtar në afatin e caktuar?
18. Çfarë ndodh nëse shtetet anëtare e transpozojnë një direktivë në mënyrë të pasaktë?
19. Cili është qëllimi kryesor i direktivave europiane?
20. Identifikoni katër barrierat në tregti që mund të krijohen nga aktorë të ndryshëm në tregun e prokurimit.
21. Çfarë është konkurrenca dhe pse është ajo e rëndësishme?
22. Pse është i rëndësishëm publiki i njoftimit për konkurrencën?
23. Shpjegoni konceptin e produkteve dhe shërbimeve johomogjene.
24. Çfarë efekti kanë këto mbi konkurrencën?
25. Përdorni çështjen "Danish Bridge" për të shpjeguar konceptin e trajtimit të barabartë.
26. Shpjegoni konceptin “vlera për paratë”.
27. Sipas mendimit tuaj, a duhet çmimi të jetë i vetmi kriter për shpalljen e kontratës fituese? Pse?

MATERIAL SHTESË PËR LEXIM

Tekstet e ndryshme që përbëjnë kuadrin ligjor të BE-së, së bashku me një varg dokumentesh dhe lidhjesh të tjera të dobishme, gjenden në faqen e internetit të DG Market në:

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/legislation_en.htm

Kjo përfshin komunikatën interpretuese të Komisionit për të drejtën komunitare që aplikohet për dhënien e kontratave, të cilat nuk janë ose nuk janë plotësisht objekt i dispozitave të Direktivave për Prokurimin Publik (24.07.2006).

Legjislacioni i prokurimit publik në Shqipëri (Ligji, Vendimet e Këshillit të Ministrave, Udhëzimet e Agjencisë së Prokurimit Publik dhe Dokumentet Standarde të Tenderit për çdo procedurë, gjenden të publikuara në faqen elektronike të Agjencisë së Prokurimit Publik https://www.app.gov.al

Tekstet e Traktatit të BE-së mund të gjenden në: http://www.eurotreaties.com/eurotexts.html

Hyrje dhe parimet

MODULI A

Kuadri institucional

PJESA 2

Seksioni 1: Hyrje 25

Seksioni 2: Përshkrimi 27

Seksioni 3: Ushtrime 31

Seksioni 4: Gjetja dhe përdorimi i çështjeve të Gjykatës Europiane të Drejtësisë 36

Seksioni 5: Përmbledhja e kapitullit 40

SEKSIONI 1
HYRJE

1.1 OBJEKTIVAT

Objektivat e këtij kapitulli janë që të shqyrtohen, të shpjegohen dhe të kuptohen:

- Institucionet e përfshira në nivel europian
- Institucionet e përfshira në nivel kombëtar
- Roli i autoriteteve kontraktore
- Mënyra sesi këta aktorë lidhen me njëri-tjetrin

1.2 ÇËSHTJE TË RËNDËSISHME

Çështjet më të rëndësishme në këtë kapitull janë të kuptohen:

- Funksionet ligjore dhe rregullatore të organeve të ndryshme
- Detyrat dhe detyrimet e autoriteteve kontraktore
- Rëndësia e implementimit dhe e zbatimit
- Ndaj, është me kritike të kuptohen plotësisht:
- Ndarja e punës ndërmjet këtyre institucioneve
- Funksionet kyçe dhe burimet e autoritetit të këtyre institucioneve
- Kufizimet e secilit prej këtyre institucioneve *vis-à-vis* të tjerëve

1.3 LIDHJET

Ekziston një lidhje veçanërisht e fortë ndërmjet këtij kapitulli dhe moduleve ose seksioneve të mëposhtme:

- Moduli A1 për parimet bazë të prokurimit publik dhe kuadrin ligjor
- Moduli B për detyrat e autoriteteve kontraktore
- Moduli F për shqyrtimin dhe mjetet/procedurat e ankimit
- Moduli G për menaxhimin e kontratave

1.4 RËNDËSIA

Ky informacion është i rëndësishëm për të gjithë personat e përfshirë në procesin e prokurimit, sepse ai ofron një përmbledhje të të gjitha institucioneve të përfshira. Ka shumë rëndësi për specialistët e prokurimeve, të cilëve do t'u duhet të komunikojnë dhe të negociojnë me institucionet kombëtare për informacione, udhëzime dhe asistencë përgjatë procesit të prokurimit, si edhe për ata që janë të përfshirë në procedurat e rishqyrtimit.

1.5 INFORMACIONI LIGJOR I DOBISHËM PËR T'U PASUR NË DISPOZICION

Ligji nr. 9643, dt.20.11.2006, "Për Prokurimin Publik", me ndryshime, është akti ligjor, i cili përcakton institucionet në sistemin e prokurimit publik dhe detyrat e tyre.

Institucionet që veprojnë në sistemin e prokurimit publik në Shqipëri janë:

1. **Agjencia e Prokurimit Publik**

   Në nenin 13 të ligjit gjejmë të përcaktuar institucionin e Agjencisë së Prokurimit Publik dhe detyrat e funksionet e saj.

   Në faqen e internetit https://www.app.gov.al gjejmë informacione të mëtejshme për veprimtarinë dhe, në tërësi, për legjislacionin në fushën e prokurimit.

2. **Avokati i Prokurimeve**

   Në nenet 14 – 19, ligji përcakton institucionin e avokatit të Prokurimit, kushtet për zgjedhjen e tij, etj.
   Informacion të mëtejshëm për veprimtarinë dhe legjislacionin që rregullon veprimtarinë e tij gjejmë në faqen zyrtare elektronike www.avp.gov.al

3. **Komisioni i Prokurimit Publik**

   Në ligjin e Prokurimit nenet 19/1 – 19/7, përcaktohet ngritja dhe funksionimi i institucionit.
   Informacion të detajuar për veprimtarinë e tij dhe legjislacionin që rregullon atë gjejmë në faqen zyrtare elektronike www.kpp.gov.al

4. **Autoritetet kontraktore**

   Autoriteti kontraktor është përgjegjës për prokurimin e fondeve publike, që i janë vënë në dispozicion, në përputhje me dispozitat e këtij ligji dhe të akteve nënligjore, të nxjerra në zbatim të tij.
   Informacion për prokurimet që realizojnë autoritetet kontraktore, gjejmë në faqen elektronike të Agjencisë së Prokurimit Publik, https://www.app.gov.al në platformën elektronike të prokurimeve.

5. **Organi qendror blerës**

   Me Vendim të Këshillit të Ministrave nr.53, datë 16.01.2009 "Për ngarkimin e Ministrisë së Brendshme për kryerjen e procedurave të prokurimit publik, për disa mallra dhe shërbime, në emër dhe për llogari të kryeministrisë, ministrive dhe institucioneve të varësisë", i ndryshuar, është krijuar Organi Qendror blerës, i emërtuar "Drejtoria e Përgjithshme e Blerjes së Përqendruar", si drejtori pranë Ministrisë së Brendshme.

Informacion për prokurimet që realizon organi qendror blerës, gjejmë në faqen elektronike të Agjencisë së Prokurimit Publik, https://www.app.gov.al në platformën elektronike të prokurimeve.

Përveç kësaj, mund të jetë e dobishme t'u referohemi Dokumenteve të mëposhtme të përgatitur nga OECD/SIGMA, të cilët marrin në konsideratë kuadrin institucional të një sërë Shtetesh Anëtare të BE-së në lidhje me prokurimin publik.

Dokumenti Nr. 40 i SIGMA-s:
Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union

Dokumenti Nr. 41 i SIGMA-s:
Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union

SEKSIONI 2
PËRSHKRIMI

2.1 HYRJE

Kuadri institucional operon në dy nivele: niveli europian dhe niveli kombëtar

Autoritetet kontraktore, të cilat mund të konsiderohen si "institucione" u nënshtrohen ligjërisht dispozitave të direktivave dhe dispozitave kombëtare që i transpozojnë ato. Ato përgjigjen përpara Komisionit Europian si pjesë e Shteteve Anëtare të BE-së, si dhe përpara operatorëve ekonomikë individualë, të cilët mund të mbështeten në Direktivën për mjetet/ procedurat e ankimit për të kundërshtuar në organet kombëtare shkeljet e tyre.

2.2 KUADRI INSTITUCIONAL EUROPIAN

Në nivelin europian në prokurim janë të përfshira një sërë organizatash të ndryshme. Këtë organizata janë si më poshtë:

2.2.1 Organi ligjvënës i Komunitetit

Edhe pse Traktati (Traktati i Romës 1957 dhe traktatet për ndryshimin e Traktatit të Romës) përdorin terminologji të ndryshme, organi ligjvënës i Komuniteti është, në të vërtetë, Këshilli i Komuniteteve Europiane, duke vepruar më vete ose në bashkëpunim me Parlamentin Europian. Të gjitha direktivat më të fundit për prokurimin janë miratuar nga bashkëveprimi i këtyre dy institucioneve, duke përdorur procedurën e "bashkëvendosjes".

Këshillit i është caktuar roli i sigurimit të koordinimit të politikave të përgjithshme ekonomike të shteteve anëtare dhe i është dhënë autoriteti të marrë vendime dhe për t'i akorduar Komisionit, në ligjet që ai miraton, kompetencat për implementimin e rregullave të vendosura nga Këshilli.

Megjithatë është me rëndësi të theksohet se Këshilli nuk ka të drejtën e nismës. Ndaj, nuk ka pushtetin që të miratojë legjislacionin që nuk është propozuar nga Komisioni.

2.2.2 Roli i shteteve anëtare të BE-së

Për qëllimet e BE-së, shtetet anëtare janë të detyruara të marrin të gjitha masat e nevojshme për të siguruar përmbushjen e detyrimeve që dalin nga Traktati ose që rezultojnë nga veprimet e ndërmarra nga institucionet e Komunitetit. Atyre u kërkohet që të ndihmojnë në përmbushjen e detyrave të Komunitetit dhe duhet të abstenojnë nga çdo masë që mund të rrezikonte arritjen e objektivave të Traktatit.

Për sa i përket direktivave, shteteve anëtare, (si rrjedhojë), u kërkohet të marrin masat e nevojshme për t'i dhënë fuqi të plotë dispozitave të tyre në ligjin kombëtar dhe për të siguruar se asnjë dispozitë tjetër kombëtare të mos dëmtojë zbatueshmërinë e tyre. Kjo normalisht merr trajtën e transpozimit të Direktivave në ligjin kombëtar dhe të shfuqizimit të të gjitha dispozitave ligjore që bien në kundërshtim me to.

Është e rëndësishme të vihet në dukje se edhe pse direktivat hyjnë në fuqi menjëherë (aty ku kushtet specifike plotësohen - shikoni modulin A1), në kuptimin që ato mund të bartin të drejta edhe nëse nuk janë implementuar, ato nuk zbatohen menjëherë, *d.m.th.* duhet të transpozohen në ligjin kombëtar.

Për më tepër, ato janë detyruese vetëm për sa i përket rezultatit që duhet arritur, por ia lënë në dorë autoriteteve kombëtare zgjedhjen e formës dhe metodave. Ndaj nuk është e nevojshme që shtetet anëtare të prodhojnë një kopje të saktë të direktivave në legjislacionin e tyre kombëtar. Kjo diskutohet edhe në modulin A1.

Nëse ato arrijnë të njëjtat rezultate, autoritetet kombëtare mund t'i kopjojnë dispozitat e direktivave në mënyrë identike duke ndryshuar legjislacionin ekzistues ose duke krijuar ligje ose kode të reja, etj.

Shqipëria, në kuadër të anëtarësimit, ndër të tjera ka dhe detyrimin e përafrimit të legjislacionit të prokurimit publik me atë të BE-së. Detyrimi për të përafruar plotësisht legjislacionin shqiptar të prokurimit me direktivën respektive është i shtrirë në kohë. Për pasojë, duke qenë se vinte nga një model UNICITRAL legjislacioni, u vendos që transpozimi i direktivës të mos ishte i menjëhershëm pasi autoritetet kontraktore dhe operatoret ekonomikë do ta kishin të vështirë përshtatjen. Nga ana tjetër direktiva u lë hapësira vendimmarrëse institucioneve, autoriteteve kontraktore, gjë e cila në kushtet e Shqipërisë mund të krijonte hapësira për abuzivitet. Për këtë arsye u vendos një përafrim i shkallëzuar i direktivës në legjislacionin Shqiptar. Aktualisht legjislacioni Shqiptar ka një përafrim të kënaqshëm me Direktivën (konkluzion ky i studimeve të disa donatorëve mbi ligjin shqiptar). Legjislacioni shqiptar nuk është një kopje e direktivës, por një përshtatje e mirë e saj me realitetin shqiptar. Ka nene të tëra në ligj që janë traspozim fjalë për fjalë i direktivës, sikurse ka nene që kanë kuptim tjetër nga sa ka direktiva, por përafrimi i legjislacioni është një proces në vijim.

2.2.3 Roli i Komisionit Europian

Përveç rolit të tij si propozues i legjislacionit, Komisionit Europian i jepet gjithashtu nga Traktati roli i mbikëqyrësit të tij. Atij i është caktuar detyra e qartë e garantimit të zbatimit të dispozitave të Traktatit dhe e masave të marra nga institucionet në zbatim të tij.

Ndaj, përveç rolit të tij si politikëbërës parësor në fushën e prokurimit, Komisioni është gjithashtu përgjegjës për aplikimin dhe zbatimin e përgjithshëm të Direktivave. Në rastin e prokurimit, drejtoria e përgjithshme përgjegjëse është DG-Markt.

Masat e implementimit që janë marrë nga DG-Markt përfshijnë miratimin e legjislacionin dytësor për të siguruar, për shembull, përdorimin e formularëve standardë, Fjalorin e Përbashkët të Prokurimit (FPP), udhëzimet dhe komunikatat interpretuese, si dhe udhëzimet e përgjithshme.

Ndërkohë që zbatimi në gjykatat/organet shqyrtuese kombëtare kundër enteve kontraktore që shkelin detyrimet e tyre bëhet sipas operatorëve ekonomikë të interesuar, shkeljet nga këto autoritete publike, si pjesë të shtetit anëtar, do të konsiderohen në të njëjtën kohë si dështim i shtetit anëtar për të përmbushur detyrimet e tij në zbatim të traktatit.

Një dështim i tillë mund të kundërshtohet drejtpërdrejt nga Komisioni, i cili e paraqet atë përpara Gjykatës Europiane të Drejtësisë (GJED) nëpërmjet procedurave gjyqësore për shkelje, të ngritura në zbatim të nenit 226 të Traktatit. Ky proces përshkruhet në detaje në modulin F1.

2.2.4 Roli i Gjykatës Europiane të Drejtësisë

Ka dy gjykata në nivel komunitar, secila me juridiksionin e saj: Gjykata e Shkallës së Parë (GJSHP) dhe Gjykata Europiane e Drejtësisë (GJED). Në shumicën e rasteve të lidhura me prokurimin, më me interes është GJED-ja.

GJED-ja garanton respektimin e ligjit në interpretimin dhe aplikimin e Traktatit dhe të rregullave për zbatimin e tij. Për këtë qëllim, GJED-së i janë dhënë në mënyrë të qartë një sërë kompetencash. Këto kompetenca kryesisht kanë për qëllimin t'i bëjnë të mundur GJED-së gjykimin e veprimeve dhe të mosveprimeve të institucioneve dhe shteteve anëtare sipas së drejtës komunitare dhe të garantojnë uniformitetin në interpretimin e së drejtës komunitare dhe në zbatimin e kësaj të drejte nga gjykatat kombëtare.

Tre janë fushat në punën e GJED-së, të cilat kanë me rëndësi në rastin e prokurimeve.

- *Zgjidhja e mosmarrëveshjeve*

  Sipas nenit 226 të Traktatit, GJED-ja ka juridiksionin të dëgjojë mosmarrëveshjet ndërmjet Komisionit, në rolin e mbrojtësit të Traktatit, dhe shteteve anëtare lidhur me dështimin e shteteve anëtare për të përmbushur detyrimet në zbatim të Traktatit. Atyre shpesh u referohemi si procedurat gjyqësore të Komisionit për shkeljet.

  Kështu, Komisioni i paraqet çështjet e shkeljeve nga shtetet anëtare përpara GJED-së. Veprime të tilla mund të rezultojnë nga dështimi për t'i transpozuar saktë direktivat në ligjin kombëtar ose nga dështimi i një autoriteti kontraktor për të zbatuar siç duhet direktivat, dispozitat kombëtare që i transpozojnë ato ose ligjet e tjera komunitare të zbatueshme, siç është vetë Traktati.

- *Vendimet paraprake*

  Një autoritet vendimtar që i jepet GJED-së nga neni 234 i Traktatit, është kompetenca për t'u shprehur, me anë të një vendimi paraprak, mbi *interpretimin* e traktatit dhe *vlefshmërinë* dhe *interpretimin* e akteve të institucioneve komunitare nëse mbi këtë temë ngrihet ndonjë pyetje përpara një trupi gjykues ose një gjykate kombëtare.

  Kështu që në rastin e mosmarrëveshjeve ndërmjet shteteve anëtare dhe personave privatë ose ndërmjet vetë personave privatë, pyetjet në lidhje me interpretimin, zbatimin dhe vlefshmërinë e së drejtës komunitare që ngrihen në kontekstin e procedurave gjyqësore kombëtare mund t'i referohen GJED-së. Aty ku këto pyetje ngrihen në kontekstin e mosmarrëveshjeve për prokurimin, të cilat i janë paraqitur, për shembull, një gjykate/organi shqyrtues kombëtar në zbatim të Direktivës për mjetet/procedurat e ankimit, gjykatat kombëtare mund t'ia referojnë ato për interpretim GJED-së. Sipas kësaj procedure, gjykata/organi shqyrtues kombëtar vendos faktet e çështjes dhe formulon pyetjet për interpretim nga GJED-ja, përgjigjet e të cilave janë të nevojshme për zgjidhjen e çështjes.

- *Parimet e përgjithshme të ligjit*

  Në ushtrim të juridiksionit të saj, GJED-ja ka arsye të zbatojë dhe të interpretojë të drejtën komunitare, dhe duke e bërë këtë, ka kërkuar shpesh që të mbushë boshllëqet në të drejtën komunitare duke iu referuar parimeve të përgjithshme të ligjit. Këto janë rregulla të pashkruara që nuk përfshihen në Traktat, por të frymëzuara nga ato parime të përgjithshme e të përbashkëta të ligjit të pranuara në sistemet ligjore kombëtare të shteteve anëtare të BE-së.

Aty ku vendimet e Komisionit ndikojnë mbi operatorët ekonomikë, ata mund të paraqiten përpara Gjykatës së Shkallës së Parë (GJSHP).

Seksioni 4 në vijim përmban një shënim praktik ku shpjegohet mënyra për gjetjen dhe përdorimin e çështjeve të GJED-së.

2.3 KUADRI INSTITUCIONAL KOMBËTAR

Implementimi dhe zbatimi i rregullave të prokurimit bëhet kryesisht në nivel kombëtar. Në rastin e Shqipërisë, janë ngritur institucionet e mëposhtme për të kryer këto detyra.

Ligji nr. 9643, dt.20.11.2006, "Për Prokurimin Publik", me ndryshime, është akti ligjor, i cili përcakton institucionet në sistemin e prokurimit publik dhe detyrat e tyre.
Institucionet që veprojnë në sistemin e prokurimit publik në Shqipëri janë:

2.3.1 Agjencia e Prokurimit Publik

Në nenin 13 të ligjit gjejmë të përcaktuar institucionin e Agjencisë së Prokurimit Publik dhe detyrat e funksionet e saj.
Sipas këtij neni, Agjencia e Prokurimit Publik është organ qendror, person juridik publik në varësi të Kryeministrit, që financohet nga Buxheti i Shtetit.
Detyrat e saj janë:

a) paraqet në Këshillin e Ministrave propozime për rregullat e prokurimit;
b) nxit dhe organizon kualifikimin e punonjësve të qeverisjes qendrore dhe vendore, të përfshirë në veprimtaritë e prokurimit publik;
c) harton dhe nxjerr Buletinin e Njoftimeve Publike, siç është përshkruar në rregullat e prokurimit. Agjencia e Prokurimit Publik shpall në Buletinin e Njoftimeve Publike listën e operatorëve ekonomikë të përjashtuar, në përputhje me nenin 45 të këtij ligji;
ç) harton dokumentet standarde të tenderit, që do të përdoren në procedurat e prokurimit, sipas rregullave të prokurimit publik;
d) në përputhje me kërkesën, jep këshilla dhe asistencë teknike për autoritetet kontraktore, që ndërmarrin një procedurë prokurimi;
dh) paraqet një raport vjetor në Këshillin e Ministrave për funksionimin e përgjithshëm të sistemit të prokurimit publik;
e) bashkëpunon me institucionet ndërkombëtare dhe me ente të tjera të huaja për çështje që lidhen me sistemin e prokurimit publik;
ë) planifikon dhe bashkërendon ndihmën teknike të huaj për Shqipërinë në fushën e prokurimit publik;
f) nxit dhe mbështet përdorimin e standardeve teknike ndërkombëtare për përgatitjen e specifikimeve teknike kombëtare38, si dhe mban lidhje të vazhdueshme me Drejtorinë e Përgjithshme të Standardizimeve;
g) Monitoron mbarëvajtjen e sistemit të prokurimit publik nëpërmjet informacioneve të marra nga raportet periodike të autoriteteve kontraktore, si dhe nga raportet e organit qendror blerës apo Avokatit të Prokurimeve Procedurat e monitorimit miratohen me vendim të Këshillit të Ministrave.
i) në rast shkeljesh të këtij ligji dhe të akteve nënligjore, të nxjerra në zbatim të tij, vendos gjoba sipas nenit 72 të këtij ligji ose i propozon drejtuesit të autoritetit kontraktor apo organeve më të larta masa disiplinore për personat e autoriteteve kontraktore, që i kanë kryer këto shkelje;
k) harton dhe përshtat rregulloret e saj të brendshme.

Gjithashtu, Agjencia e Prokurimit Publik përjashton një operator ekonomik nga pjesëmarrja në procedurat e prokurimit, pavarësisht nga çështja penale, që mund të ketë filluar, për një periudhë nga 1 deri në 3 vjet për:

a) keqinformim dhe dorëzim të dokumenteve, që përmbajnë të dhëna të rreme për qëllime kualifikimi, përcaktuar në nenet 45 e 46 të këtij ligji;
b) veprime korruptive të përcaktuara në shkronjën "a" të pikës 1 të nenit 2644 të këtij ligji;
c) dënime për vepra penale, të parashikuara në nenin 45 pika 1 të këtij ligji;
ç) mospërmbushje të detyrimeve kontraktuale në kontratat publike në 3 vitet e fundit.

Nëpunësit e Agjencisë së Prokurimit Publik gëzojnë statusin e nëpunësit civil, ndërsa personeli tjetër emërohet nga Drejtori i Agjencisë dhe statusi i tyre rregullohet me Kodin e Punës.

2.3.2 Avokati i Prokurimeve

Në nenet 14 – 19, ligji përcakton institucionin e avokatit të Prokurimit, kushtet për zgjedhjen e tij, institucioni që e zgjedh, funksionet, papajtueshmëritë (neni 16), mbarimi i funksionit (neni 17), raportimi (neni 18), personeli dhe buxheti (neni 19).
Në nenin 14 të ligjit, përcaktohen detyrat dhe funksionet e Avokatit të Prokurimeve:

1. Avokati i Prokurimeve mbron të drejtat dhe interesat e ligjshëm të kandidatëve, ofertuesve apo furnizuesve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të autoriteteve kontraktore në fushën e prokurimit publik, nëpërmjet monitorimit dhe hetimit të procedurave administrative të prokurimeve publike.
2. Avokati i Prokurimeve monitoron procedurat për veprimet dhe mosveprimet e paligjshme ose të parregullta, që shkaktohen nga autoritetet kontraktore, të përcaktuara në nenet 69 e 70 të këtij ligji.
3. Avokati i Prokurimeve kryen hetime për shkeljet e mundshme të këtij ligji, të përcaktuara në nenin 70.

Në nenin 15, përcaktohet mënyra sesi zgjidhet Avokati dhe kushtet që duhet të plotësojë personi që zgjidhet. Avokati i Prokurimeve mund të zgjidhet personi që plotëson këto kushte:

a) të jetë shtetas shqiptar;
b) të ketë arsimin e lartë juridik ose ekonomik dhe të ketë njohuri e përvojë në fushën e prokurimit publik prej të paktën 2 vjetësh;
c) të shquhet për aftësi profesionale dhe figurë të pastër etiko-morale;
ç) të mos jetë larguar nga puna ose nga shërbimi civil me masë disiplinore.

Avokati i Prokurimeve zgjidhet nga Kuvendi, me propozimin e Këshillit të Ministrave. Ai zgjidhet në detyrë për një periudhë 5-vjeçare, me të drejtë rizgjedhjeje të menjëhershme.

2.3.3 Komisioni i Prokurimit Publik

Në ligjin e Prokurimit nenet 19/1 – 19/7, përcaktohet ngritja dhe funksionimi i institucionit më të ri në këtë fushë, atë të Komisionit të Prokurimit Publik, përbërja, zgjedhja dhe mandati (neni 19/2), kriteret për tu zgjedhur anëtar i Komisionit (19/3), papajtueshmëritë e funksionit të anëtarit të Komisionit të Prokurimit Publik (neni 19/4), mbarimi i funksionit të anëtarit (neni 19/5), struktura dhe organika, (neni 19/6). Në nenin 19/1, gjejmë të përcaktuar se Komisioni i Prokurimit Publik është organi më i lartë në fushën e prokurimeve, që shqyrton ankesat për procedurat e prokurimit, në përputhje me kërkesat e përcaktuara në LPP. Komisioni i Prokurimit Publik, në përfundim të shqyrtimit të ankesave, merr vendime, të cilat janë administrativisht përfundimtare.
Komisioni i Prokurimit Publik është person juridik publik, në varësi të Këshillit të Ministrave,

që financohet nga Buxheti i Shtetit. Komisioni i Prokurimit Publik paraqet raport vjetor përpara Këshillit të Ministrave. Përmbajtja e raportit përcaktohet në rregullat e prokurimit publik.
Nëse institucionet e lartpërmendura mund të konsiderohen si rregullatore të sistemit, aktorë të tjerë në sistemin e prokurimit publik në Shqipëri janë:

2.3.4 Autoritetet kontraktore

Autoriteti kontraktor është përgjegjës për prokurimin e fondeve publike, që i janë vënë në dispozicion, në përputhje me dispozitat e këtij ligji dhe të akteve nënligjore, të nxjerra në zbatim të tij. Autoriteti kontraktor duhet të mbajë procesverbale dhe dokumentacion të plotë për procedurat e kryera në përcaktimin e fituesit të kontratës, në mënyrë të tillë që të lejojnë kontrollin e zbatimit të ligjit.
Autoriteti kontraktor krijon një regjistër për të gjitha procesverbalet për dokumentet e tenderit dhe çdo dokument tjetër, që lidhet me procedurat e përcaktimit të fituesit. Në rastin e prokurimit elektronik, administrimi i të dhënave apo i procesverbaleve realizohet nga vetë sistemi, sipas përcaktimit në rregullat e prokurimit me mjete elektronike.
Autoriteti kontraktor çdo 4 muaj duhet të dorëzojë në Agjencinë e Prokurimit Publik një raport për veprimtaritë e tij të prokurimit. Formati dhe përmbajtja e këtij raporti përcaktohen në rregullat e prokurimit.
Autoriteti kontraktor krijon njësi prokurimi brenda strukturës së vet, detyrat e përgjegjësitë e së cilës përkufizohen në rregullat e prokurimit publik. Autoritetet kontraktore mund të kërkojnë mbështetje në formën e këshillave dhe udhëzimeve nga
Agjencia e Prokurimit Publik gjatë krijimit të njësive të tyre të prokurimit, të veçanta ose të përbashkëta.

2.3.5 Organi qendror blerës

Në nenin 11 të Ligjit Për Prokurimin Publik, gjejmë të përcaktuar se kur më shumë se një autoritet kontraktor ka nevojë për të njëjtat mallra, punime apo shërbime, atëherë ata, nëse marrin një vendim të tillë, mund:

a) t'i ngarkojnë njërit prej tyre detyrën e prokurimit të këtyre mallrave, punimeve apo shërbimeve, në emër të të tjerëve;
b) a udhëzojnë organin qendror blerës, të krijuar në përputhje me rregullat e prokurimit, të kryejë procedurat përkatëse të përzgjedhjes së fituesit të kontratës.

Autoriteti kontraktor mund t'i kërkojë organit qendror blerës të kryejë një procedurë të caktuar të përzgjedhjes së fituesit ose një sërë procedurash të tilla në emër të tij, kur blerja e përqendruar do të ishte më e leverdishme për shkak të rritjes së sasisë së kërkuar për furnizimet me mallra të ngjashme dhe kushte të ngjashme sipas tregut. Në kryerjen e procedurave të përzgjedhjes së fituesit, organi qendror blerës zbaton dispozitat e ligjit "Për Prokurimin Publik".
Këshilli i Ministrave, me kërkesën e një autoriteti kontraktues ose me nismën e vet, mund të ngarkojë për procedura të veçanta prokurimi një autoritet tjetër kontraktues si organ qendror blerës.
Me Vendim të Këshillit të Ministrave nr.53, datë 16.01.2009 "Për ngarkimin e Ministrisë së Brendshme për kryerjen e procedurave të prokurimit publik, për disa mallra dhe shërbime, në emër dhe për llogari të kryeministrisë, ministrive dhe institucioneve të varësisë", i ndryshuar, është krijuar Organi Qendror blerës, i emërtuar "Drejtoria e Përgjithshme e Blerjes së Përqendruar", si drejtori pranë Ministrisë së Brendshme.

SEKSIONI 3
USHTRIME

USHTRIMI 1
KOMISIONI EUROPIAN SI MBROJTËS I TRAKTATIT

Krahasoni dhe ballafaqoni nenin 226 të Traktatit dhe nenin 8 të Direktivës 89/665, të ndryshuar nga Direktiva 2007/66.

Kini parasysh pyetjet e mëposhtme:

1. A janë këto të dyja e njëjta procedurë?
2. Nëse jo, cilat janë ndryshimet?
3. A është njëra më e mirë se tjetra (më e shpejtë, më efikase, më efektive)?
4. Çfarë kushtesh aplikohen për secilën?
5. Çfarë përfitimesh ka Komisioni në përdorimin e njërës apo tjetrës?

Tekste që lidhen/të dobishme për ushtrimin 1:

1. Neni 226 i Traktatit

   Nëse Komisioni mendon se një shtet anëtar nuk ka arritur të përmbushë një detyrim në zbatim të këtij Traktati, ai do të japë një mendim të arsyetuar mbi këtë çështje pasi i ka dhënë shtetit në fjalë mundësinë për të paraqitur observacionet e tij.

   Nëse shteti në fjalë nuk bie dakord me këtë mendim brenda periudhës së parashtruar nga Komisioni, ky i fundit mund ta paraqesë çështjen para GJED-së.

2. Direktiva 89/665, e ndryshuar nga Direktiva 2007/66:

   Neni 8: Mekanizmi korrigjues

   1. Komisioni mund të kërkojë procedurën e përshkruar në pikat 2 deri në 5 kur, përpara lidhjes së një kontrate, ai konsideron se është kryer një shkelje e rëndë e së drejtës komunitare në fushën e prokurimit gjatë procedurës së shpalljes së një kontrate fituese, e cila përfshihet në objektin e Direktivës 2004/17/KE, ose në lidhje me nenin 27(a) të asaj Direktive në rastin e enteve kontraktore për të cilat aplikohet ajo dispozitë.
   2. Komisioni njofton shtetet anëtare në fjalë për arsyet që e kanë çuar atë në përfundimin se është kryer një shkelje serioze dhe kërkon korrigjimin e saj me anë të mjeteve të përshtatshme.
   3. Brenda 21 ditëve kalendarike nga marrja e njoftimit të referuar në pikën 2, shteti anëtar në fjalë i komunikon Komisionit:
      (a) konfirmimin e tij se shkelja është korrigjuar;
      (b) një raport me arsyet përse nuk është bërë asnjë korrigjim; ose
      (c) një njoftim ku sqarohet se procedura e shpalljes së kontratës fituese është pezulluar ose nga enti kontraktor me iniciativën e tij, ose mbi bazën e kompetencave të specifikuara në nenin 2 (1) (a).
   4. Raporti i arsyetuar i komunikuar sipas pikës 3 (b) mund të mbështetet, ndërmjet të tjerash, mbi faktin se shkelja e pretenduar tashmë është objekt i procedurave të shqyrtimit gjyqësor ose i një shqyrtimi siç referohet në nenin 2 (9). Në këtë rast, shteti anëtar i njofton Komisionit rezultatin e këtyre procedurave ligjore sapo ky rezultat të bëhet i ditur.

5. Kur jepet njoftimi se procedura e shpalljes së kontratës fituese është pezulluar në përputhje me pikën 3(c), shteti anëtar në fjalë njofton Komisionin kur hiqet ky pezullim ose kur fillohet procedura për një kontratë tjetër, e cila lidhet plotësisht ose pjesërisht me çështjen në fjalë. Ky njoftim i ri duhet të konfirmojë se shkelja e pretenduar është korrigjuar ose duhet të përfshijë një raport të arsyetuar se përse nuk është bërë asnjë korrigjim.

3. Ekstrakt nga P. Trepte, ***Public Procurement in the EU*** (OUP, 2006)

(2) Procedura në zbatim të nenit 226 (B)

9.123 Pasi paraqitet ankesa, çështja nuk është më në duart e ankuesit. Shërbimet e Komisionit mund të kërkojnë informacione të mëtejshme nga ankuesi, por zhvillimi i çështjes që nga kjo fazë është krejtësisht përgjegjësi e Komisionit. Ankuesi mund të mos e detyrojë dot Komisionin për të vazhduar dhe tërheqja e ankesës në këtë fazë jo domosdoshmërish do të ndalojë procedurën. Kjo sigurisht që është një armë taktike në duart e ankuesit të mundshëm. Aty ku ka pasur një ankesë, shërbimet e Komisionit do ta hetojnë ankesën për të përcaktuar nëse ka pasur ose jo ndonjë shkelje të së drejtës komunitare. Megjithatë, Komisioni mund të ndjekë të njëjtën procedurë *ex officio* aty ku ka zbuluar një shkelje të mundshme në mënyra të tjera.

9.124 Nëse Komisioni vendos se, në pikëpamjen e tij, nuk ka pasur shkelje, ankuesi nuk mund të bëjë shumë dhe një individ nuk mund ta detyrojë Komisionin që të veprojë.[1] Nëse ai informohet për këtë përfundim, ai mund të përpiqet ta shtyjë më tej, por, nëse ankesa është hartuar me kujdes që në fillim dhe është dokumentuar siç duhet, nuk ka shumë mundësi për sukses. Në të njëjtën mënyrë, nëse ankesa nuk përmban informacione ose prova të mjaftueshme, impakti i ankesës mund të ketë humbur dhe tërheqja taktike do të jetë e vështirë për t'u tejkaluar. Nëse Komisioni vendos se ka shkelje të së drejtës komunitare, ai ndërmerr hapat zyrtarë për ta korrigjuar situatën. Normalisht ai përdor procedurën e parashikuar nga neni 226 i Traktatit.[2]

(a) Kontaktimi me autoritetet e shtetit anëtar (C)

9.125 Komisioni kontakton autoritetet e shtetit anëtar në fjalë, duke ngritur shkeljet e pretenduara dhe duke i kërkuar shtetit anëtar që të dorëzojë observacionet e tij. Këtë e bën me anë të njoftimit zyrtar (*'lettre de mise en demeure'*). Nuk ka afate kohore për këtë pjesë të procedurës dhe shumë gjëra varen nga rëndësia që i jepet shkeljes nga shërbimet e Komisionit. Në praktikë, kjo "fazë administrative" shpesh rrethohet nga një sërë dredhish nga ana e shteteve anëtare. Nëse Komisioni mendon se ajo është çështje me përparësi, kjo procedurë do të ketë një udhëtim të shpejtë nëpër mekanizmin burokratik. Nëse jo, ankuesi duhet të ketë durim. Në *Sankt Pölten*[3], për shembull, duke parë urgjencën e perceptuar të çështjes, Komisioni i dha Austrisë vetëm një javë kohë për t'u përgjigjur.

9.126 Zakonisht shteti anëtar i përgjigjet vërejtjeve të Komisionit. Mund të ndodhë që shteti anëtar në fjalë të ndryshojë dispozitat e tij kombëtare duke i dhënë fund shkeljeve të pretenduara. Ose mund të mbrojë pozitat e tij dhe të pretendojë se nuk ka pasur shkelje as të fakteve dhe as të ligjit.

[1] Rasti 48/65 *Lütticke v EC Commission* [1966] ECR 19.

[2] Ekziston gjithashtu një procedurë të veçantë sipas nenit 228 ku një shtet anëtar mbështetet në dispozitat e nenit 296 ose 297 në lidhje me pajisjet ushtarake ose në rast lufte dhe përjashtime të tjera.

[3] Rasti C-328/96 *Sankt Pölten*.

Nëse ankuesi ka aq fat sa të informohet për pozicionet e ndryshme (dhe e drejta për këtë informacion nuk ekziston), ai mund të dëshirojë të bëjë komente të mëtejshme. Por situata më e mundshme, gjithsesi, është që ankuesi duhet të shpresojë që t'i ketë dhënë Komisionit fakte dhe prova të mjaftueshme për të kundërshtuar mbrojtjen.

(b) Opinioni i arsyetuar nga Komisioni (C)

9.127 Nëse Komisioni nuk është i kënaqur me përgjigjen e shtetit anëtar, ai nxjerr një "mendim të arsyetuar'. Kjo përfshin një deklaratë të plotë të fakteve dhe një deklaratë formale të shkeljeve të së drejtës komunitare që pretendohen se janë kryer. Opinioni i arsyetuar kërkon që t'u jepet fund shkeljeve, por normalisht ai nuk sugjeron masat që duhet të merren. Nuk ka një afat të caktuar kohor ndërmjet fazës së mëparshme dhe nxjerrjes së opinionit të arsyetuar, por ka një afat kohor brenda së cilit shtetit anëtar i kërkohet që të veprojë. Ky zakonisht shkon deri në dy muaj, por mund të jetë edhe më i shkurtër kur çështja është urgjente. Sërish, në çështjen *Sankt Pölten*[4], Austrisë iu dhanë vetëm 14 ditë kohë për t'iu përgjigjur opinionit të arsyetuar, por, siç e bëri të qartë GJED-ja në atë çështje, afate kaq të shkurtra kohore duhet të jenë justifikuara.

(c) Gjykata e Drejtësisë (C)

9.128 Nëse shteti anëtar nuk vepron brenda afatit kohor të caktuar, çështja çohet përpara GJED-së në Luksemburg. Për shkak të presionit mbi GJED-në, ka shumë pak mundësi që gjykimi të kryhet përpara 18 ose 24 muajsh. Ka një procedurë të përshpejtuar përpara GJED-së[5], por GJED-ja është shprehur qartë[6], në kontekstin e procedurës së përshpejtuar për vendimet paraprake, se ajo vonesë e mundshme për një prokurim individual nuk përmbush kushtet e nevojshme të urgjencës për të futur në lojë procedurën e përshpejtuar.[7] Nëse rezultati përfundimtar është një vendim kundër shtetit anëtar, ky i fundit është i detyruar t'i japë fund shkeljes (shkeljeve). Ankuesi nuk merr pjesë në procedurën e GJED-së, nuk mund të përfaqësohet dhe nuk mund të bëjë asnjë koment as si vëzhgues. Kontributet nga ana e ankuesit kufizohen vetëm në përmbajtjen e ankesës.

9.129 Siç mund të kuptohet nga më lart, vlera e ankesës qëndron së tepërmi në fazat fillestare. Së pari, rreziku i një ankese, aty ku mund të bëhet, mund të "nxisë" autoritetin që ka kryer shkeljen të veprojë në pajtim me të drejtën komunitare. Së dyti, reagimi fillestar i Komisionit në formën e një letre drejtuar shtetit anëtar në fjalë mund të arrijë të njëjtin efekt. Së treti, rreziku ose çështja e një "opinion të arsyetuar" gjithashtu mund të çojë në veprime në pajtim me të.[8] Nëse çështja dërgohet në Luksemburg, vlera e menjëhershme humbet, sepse një veprim i tillë mund të marrë minimalisht dy vjet e gjysmë që nga data kur ankesa dërgohet. Nëse GJED-ja bie dakord se ka pasur shkelje, asaj shkeljeje duhet t'i jepet fund dhe ankesa rezulton e suksesshme nga ana ligjore. Mosveprimi në pajtim me vendimin gjyqësor mund të çojë në vendosjen e gjobave.[9] Është më e vështirë të bëhet përllogaritja e suksesit tregtar dhe financiar të ankesës për ankuesin.

[4] ibid.

[5] E prezantuar nga Ndryshimet në Rregullat e Procedurës së Gjykatës së Drejtësisë në Komunitetin Europian (FZ 2000 L322).

[6] Shikoni S. Arrowsmith (më lart) në 1451.

[7] Megjithatë, procedura e përshpejtuar është përdorur nga GJSHP-ja kundër prokurimit të kryer nga institucionet e Komunitetit: case T-211/02 *Tideland Signal v Commission* [2002] ECR II-3781.

[8] Çështja *Danish Bridge* u zgjidh në fund të seancës dëgjimore përmbledhëse.

[9] Neni 228(2); shikoni edhe çështjen C-304/02 *Commission of the European v French Republic.*

USHTRIMI 2
KËRKIMI PËR ÇËSHTJE

Duke përdorur internetin, gjeni çështjen e njohur si "*Beentjes*" dhe jepni:

- referencën e saj të plotë, duke përfshirë detajet e raportimit
- emrin e Avokatit të Përgjithshëm
- detajet e ndonjë çështjeje tjetër, së cilës i bëhet referencë në atë çështje
- një përmbledhje të shkurtër të gjetjeve të GJED-së, dhe
- një shpjegim të rolit të luajtur nga GJED-ja në atë vendim (*d.m.th.* cili nga rolet e diskutuara në seksionin 2.2.4 ishte i rëndësishëm)

USHTRIMI 3
SHEMBULL KOMBËTAR

Sipas legjislacionit shqiptar, mekanizmat e korrigjimit të një vendimi ose veprimi që bie në kundërshtim me legjislacionin për prokurimet, janë vendimet e Komisionit të Prokurimit Publik (rruga administrative) dhe më pas gjykata. Që nga 1 Prilli i vitit 2010, ka filluar veprimtarinë e tij Komisioni i Prokurimit Publik. (KPP). KPP është institucioni administrativ më i lartë vendimmarrës, në fushën e prokurimeve, ai është organ rishikimi dhe merr vendimin final në trajtimin e një ankese në rrugë administrative.

Në rast se operatori ekonomik është i pakënaqur nga vendimi i KPP-së, ai ka të drejtë ta ankimojë çështjen në gjykatë.

Duke qenë se Shqipëria nuk është vend anëtar, nuk ka raste të ndonjë ankimimi në Gjykatën Evropiane, e për pasojë nuk mund të sillen shembuj ilustrues në kontekstin e përshkruar këtu.

SEKSIONI 4
GJETJA DHE PËRDORIMI I ÇËSHTJEVE TË GJYKATËS EUROPIANE TË DREJTËSISË

Juridiksioni i Gjykatës Europiane të Drejtësisë ("GJED") përshkruhet në seksionin 2.2.4. Siç citohet në atë seksion, vendimet e Gjykatës së Shkallës së Parë (GJSHP) kanë më pak lidhje në rastin e prokurimit, edhe pse mund të ndodhë në rastin kur kundërshtohet një vendim i Komisionit që prek prokurimin. Një rast i tillë ishte kundërshtimi i pasuksesshëm i vendimit të Komisionit për të hedhur poshtë ofertën e furnizuesit në zbatim të një prokurimi të programit PHARE:

Case T-185/94 *Geotronics v Commission ("Geotronics")* [1995] ECR II-2795.

Nuk ka mundësi apelimi të vendimeve të GJED-së. Një apel i drejtohet GJED-së për vendimet e GJSHP-së. Për shembull, vendimi gjyqësor i GJSHP-së në çështjen *Geotronics* u apelua në GJED:

Case C-395/95 *Geotronics v Commission* [1997] ECR I-2271.

4.1 REFERENCAT PËR ÇËSHTJET

Çështja së cilës iu referuam më lart shërben për të treguar metodën në të cilën i referohemi çështjeve.

Gjëja e parë është *numri i çështjes*. Shkronja "T" tregon një çështje të paraqitur përpara GJSHP-së. Shkronja "C" tregon një çështje të paraqitur në GJED. Kjo pasohet nga një numër regjistrimi (*d.m.th.* çështja e parë e prezantuar në një vit do të ishte 1, e dyta 2, etj…) dhe viti në të cilin është depozituar çështja. Përpara ngritjes së GJSHP-së më 1989, shkronjat "C" dhe "T" nuk përdoreshin në referencat e çështjes, meqë ekzistonte vetëm një gjykatë.

Kjo pasohet nga *emri i çështjes*. Këto janë emrat e palëve. Aty ku çështjes i bëhet një referencë paraprake nga një gjykatë kombëtare, çështja do të mbajë emrin e palëve fillestare. Në një veprim të drejtpërdrejtë, emri i parë do të jetë emri i entit që prezanton çështjen, i dyti, emri i të pandehurit. Në rastin kur çështja është rezultat i një veprimi të ndërmarrë nga Komisioni Europian në zbatim të nenit 226 të Traktatit, emri i parë do të jetë ai i Komisionit dhe emri i dytë emri i shtetit anëtar kundër të cilit është ngritur çështja. Në rastin e një apeli, emri i parë do të jetë ai i entit që ka kërkuar apelin.

Veçanërisht në rastin e veprimeve të Komisionit kundër shteteve anëtare krijohet konfuzion, sepse ka shumë çështje të ngritura kundër shteteve anëtare të caktuara, të cilat lidhen me dispozita të shumta të Traktatit dhe të legjislacionit dytësor. Ndaj, shpesh komentatorët i japin çështjeve me rëndësi emër të shkurtuar (ndonjëherë i paraprirë nga fjala latine *sub nom.*), i cili ose lidhet me ndonjërën nga palët, ose në rastin e prokurimit, i referohet objektit të prokurimit. Kështu, një çështjeje të hershme të ngritur nga Komisioni kundër Irlandës (case 45/87 *Commission v Ireland* [1987] ECR 1369) shpesh i referohemi si "Dundalk" sipas emrit të autoritetit kontraktor, i cili ishte Dundalk Urban District Council. Një çështjeje tjetër ku përfshihej ndërtimi i një ure mbi Storebaelt në Suedi (case C-243/89 *Commission v Denmark* [1993] ECR I-3353) shpesh i referohemi ose si çështja "Danish Bridge" ose si "Storebaelt".

Pas kësaj dhe pasi për çështjen të jetë marrë një vendim dhe të jetë raportuar, vjen referenca për *raportin e çështjes*. Ndërkohë që ka disa ofrues tregtarë të raporteve për çështjet, ku përfshihen edhe çështjet e një dimensioni europian, referenca zyrtare janë Raportet e Gjykatës Europiane ("ECR"), të cilat japin versionin e vetëm origjinal të vendimeve gjyqësore.

Metoda për citimin e referencave të raportit është që të përcaktohet në fillim viti i vëllimit në të cilin është raportuar vendimi gjyqësor, i pasuar nga emri i raporteve në të cilat është regjistruar. Që në vitin 1990 ECR-të janë ndarë në dy pjesë. Për qëllimet aktuale, Pjesa I përfshin vendimet gjyqësore të GJED-së dhe Pjesa II përfshin vendimet gjyqësore të GJSHP-së. Përpara vitit 1990 nuk kishte ndarje në pjesë, ndaj nuk do t'i bëhet referencë atyre për çështjet përpara këtij viti. Emrat e raporteve ndiqen nga referenca për faqen, që do të jetë faqja e parë e raportit që ka të bëjë me çështjen.

Kështu,

Case T-185/94 *Geotronics v Commission ("Geotronics")* [1995] ECR II-2795

i referohet çështjes nr. 185 të depozituar pranë GJSHP-së në vitin 1994; ajo është paraqitur nga Geotronics kundër Komisionit dhe vendimi gjyqësor u raportua në vitin 1995 në Pjesën II të ECR-së në faqen 2795; dhe

Case C-395/95 *Geotronics v Commission* [1997] ECR I-2271

i referohet çështjes nr. 395 të depozituar pranë GJSHP-së në vitin 1995; ajo është paraqitur nga Geotronics kundër Komisionit dhe vendimi gjyqësor u raportua në vitin 1997 në Pjesën I të ECR-së në faqen 2271.

Këto referenca janë për datën e raportit në ECR, jo për datën e vendimit gjyqësor. Ajo tregohet në faqen e parë të raportit përkatës, por raporti përgjithësisht botohet pak kohë pasi është dhënë vendimi gjyqësor.

4.2 LEXIMI I ÇËSHTJES

Është e rëndësishme të mos harrojmë se GJED-ja përbëhet nga gjyqtarë dhe Avokatët e Përgjithshëm, të cilët kanë të njëjtin status si gjyqtarët. Të kuptuarit e funksioneve të tyre të veçanta ndihmon në kuptimin e raporteve të çështjeve.

Kur një çështje futet në Regjistrin e GJED-së, ajo i caktohet një gjyqtari që vepron si gjyqtar raportimi (*juge rapporteur*). Funksioni i tij është të japë një deklaratë të zgjeruar të fakteve dhe argumenteve të palëve, i njohur si raporti për seancën dëgjimore në gjykatë.

Roli i avokatit të përgjithshëm (AP) është që të bëjë një raport të arsyetuar të çështjeve me qëllim që të ndihmojë GJED-në. Raporti i AP-së, i cili bëhet në një seancë gjyqësore të hapur, njihet si Opinioni. Në këtë opinion lexuesit do të gjejnë një diskutim të plotë të fakteve, referencave për dispozitat ligjore përkatëse dhe një konsiderim të plotë të vendimeve të mëparshme të GJED-së. Opinioni nuk është detyrues për GJED-në; ai është thjesht një opinion, edhe pse shumë i vlefshëm. Në shumë çështje GJED-ja ndjek plotësisht AP-në, në çështje të tjera ajo devijon plotësisht ose pjesërisht nga opinioni. Ndoshta është më mirë që opinioni i AP-së të shikohet si pikënisje ose si pikë referimi për diskutimet e GJED-së.

Pas dorëzimit me shkrim të palëve, të raportit për seancën dëgjimore në gjykatë, çdo seance dëgjimore dhe të opinionit të AP-së, GJED-ja nis diskutimet e saj. Këto diskutime përgjithësisht zhvillohen në gjuhën frënge, gjuha e punës për GJED-në (edhe pse ajo nuk është gjuha amtare e të gjithëve ose e shumicës së gjyqtarëve). Kur GJED-ja të ketë arritur në një marrëveshje, vendimi përkthehet në gjuhën e çështjes dhe firmoset nga gjyqtarët. Gjykimi është një vendim i vetëm dhe nuk përmban gjykime ose mendime kundërshtuese. Në fakt, ai është një vendim komiteti. Për këtë arsye, shpesh ka mundësi që të shquhet më shumë se një linjë arsyetimi brenda gjykimit që çojnë në të njëjtin përfundim. Në disa raste, mund të duket sikur mungon diçka – kjo zakonisht ndodh për shkak të heqjes së deklaratave ose argumenteve të caktuara që shqetësojnë gjyqtarët, të cilët nuk pajtohem me pikëpamjen kolektive.

Si rrjedhojë, vendimet zakonisht janë lakonike dhe formale dhe nuk janë aq argumentuese, për shembull, sa vendimet e vendeve të "common law"-t. Shpesh ato janë më të vështira për t'u lexuar se opinionet e AP-ve, të cilët kanë fleksibilitet më të madh në eksplorimin e çështjeve dhe të linjave të mundshme të arsyetimit.

Kur raportohet, vendimi përbëhet nga tre pjesë kryesore: Raporti i seancës dëgjimore, arsyetimi i GJED-së dhe vendimi i dhënë. Pjesa e dytë është më e rëndësishmja, por për arsyet e parashtruara më lart, ajo ka gjasa të mos jetë aq lehtë e kuptueshme sa opinioni i AP-së. Seksioni i fundit, pjesa operative e gjykimit, përmban vendimin e GJED-së - zakonisht një deklaratë e shkurtër.

Bashkëlidhur jepet gjithashtu edhe opinioni i AP-së.

4.3 MBËSHTETJA NË PRAKTIKAT E MËPARSHME GJYQËSORE

Për sa i përket sistemit të precedentit ligjor, nuk ka ndonjë doktrinë *stare decisis* në nivelin e Komunitetit, e cila do t'i kërkonte GJED-së të ndiqte praktikat e saj të mëparshme gjyqësore. Megjithatë, GJED-ja ka prirjen të ndjekë vendimet e saj të mëparshme pothuajse në të gjitha rastet. Kjo ishte më pak e dukshme në çështjet më të vjetra, por tani GJED-ja ka nisur t'u referohet gjerësisht praktikave të saj të mëparshme gjyqësore. Ndryshe nga sistemet e "common law"-t, ajo ka prirjen t'u referohet çështjeve më të fundit dhe jo të kërkojë çështjet më të vjetra.

Sigurisht që ka raste kur GJED-ja nuk ndjek praktikat e saj gjyqësore të mëparshme. Megjithatë, në raste të tilla ajo përgjithësisht nuk i referohet çështjeve të mëparshme me të cilat nuk bie dakord, ose për shkak të rrethanave jo të njëjta, ose sepse GJED-ja ka ndryshuar mendje. Ajo thjesht i injoron këto çështje duke vështirësuar ndonjëherë gjurmimin e ndonjë ndryshimi në politikë. Ky është rasti kur Opinionet e AP-ve përdoren më vete, meqë ato shpesh përmbajnë konsiderime të praktikave gjyqësore të mëparshme dhe tregojnë ndonjë mospajtim të propozuar ose të mundshëm.

4.4 GJETJA E ÇËSHTJEVE

Vendi më i përshtatshëm për të kërkuar çështjet e raportuara janë vetë Raportet e Gjykatës Europiane. Këto bëhen të disponueshme duke u abonuar në Zyrën e Botimeve Zyrtare. Vendimet e GJED-së janë të disponueshme edhe në faqen e internetit të GJED-së: www.curia.eu.int

Njoftimet e çështjeve dhe përmbledhje të shkurtra të tyre gjenden edhe në seritë "C" të Gazetës Zyrtare. Këto janë të disponueshme nëse abonoheni në Zyrën e Botimeve Zyrtare, por kopje të tyre janë të disponueshme edhe në faqen zyrtare të internetit të Europës: http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm.

Procedurat për shkeljet regjistrohen edhe nga DG Markt në faqen e tyre të internetit: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/infringements_en.htm.

Kopje të opinioneve të AP-së dhe të vendimeve të GJED-së mund t'i gjeni ditën e shpërndarjes pranë GJED-së në Luksemburg.

SEKSIONI 5
PËRMBLEDHJA E KAPITULLIT

PYETJE VETË-TESTIMI

1. Cila është përgjegjësia e enteve kontraktore?
2. Cili është organi ligjvënës i Komunitetit?
3. Cila është pushteti vendimtar i Komisionit Europian kur vjen fjala te legjislacioni?
4. Çfarë rolesh të tjera ka Komisioni Europian?
5. Cili është roli i shteteve anëtare në procesin ligjor?
6. Pse ndonjëherë ato mbajnë përgjegjësi për veprimet e enteve kontraktore? Ndoshta mund të doni të merrni në konsideratë modulin A1.
7. Emërtoni dy gjykatat europiane parësore për qëllimet tona.
8. Çfarë kuptoni ju me funksionin e vendimeve paraprake të Gjykatës?
9. Shpjegoni frazën "parimet e përgjithshme të ligjit".
10. Si është implementuar direktiva në Ligjin nr. 9643, dt.20.11.2006, "Për Prokurimin Publik", me ndryshime?
11. Si ka evoluar përafrimi i direktivës në Ligjin nr. 9643, dt.20.11.2006, "Për Prokurimin Publik", me ndryshime?
12. Cilat janë funksionet e Agjencisë së Prokurimit Publik?
13. Cilat janë funksionet e Komisionit të Prokurimit Publik?
14. Nëse gjatë realizimit të procedurës së prokurimit, Agjencia e Prokurimit Publik këshillon autoritetin, a mund të shprehet me vendim Komisioni i Prokurimit mbi këtë këshillë?
15. Sa ndikon ligjërisht, Avokati i Prokurimit me konkluzionet e tij në përfundim të një hetimi mbi procedurën e prokurimit?
16. Cilin institucion përcakton ligji i Prokurimeve si kompetent për marrjen e masave administrative në rast shkeljesh gjatë procedurave të prokurimit?

Kuadri ligjor dhe parimet bazë të prokurimit publik

MODULI

A

Konteksti historik

PJESA

3

Seksioni 1: Hyrje 42

Seksioni 2: Përshkrimi 44

Seksioni 3: Ushtrime 59

Seksioni 4: Përmbledhja e kapitullit 62

SEKSIONI 1
HYRJE

1.1 OBJEKTIVAT

Objektivat e këtij kapitulli janë që të shqyrtohen, të shpjegohen dhe të kuptohen:

- Konteksti në të cilin është zhvilluar sistemi i prokurimit në KE
- Historiku i këtij zhvillimi
- Objektivat në zemër të këtij sistemi rregulloresh dhe identifikimi i drejtimeve në të cilat ka evoluar ai, dhe
- Mënyra që sistemi i BE-së ndryshon nga "sistemet" e tjera të rregullave së prokurimit

1.2 ÇËSHTJE TË RËNDËSISHME

Çështjet më të rëndësishme në këtë kapitull janë të kuptohen:

- Parimet ku mbështeten rregullat e prokurimit publik në KE
- Objektivat e veçanta të KE-së që çuan në zhvillimin e legjislacionit
- Mënyra në të cilën konteksti i KE-së i ka dhënë formë rregullave të prokurimit.

Prandaj është kritike që të kuptohen plotësisht:

- Objektivat e Traktateve të KE-së
- Objektivat vijuese të Direktivave të Prokurimit, dhe
- Objektivat e sistemeve të tjera të prokurimit

1.3 LIDHJET

Ka një lidhje veçanërisht të fortë ndërmjet këtij kapitulli dhe modulit që vijon:

- Moduli A1 për parimet bazë të prokurimit publik

1.4 RËNDËSIA

Ky informacion do të jetë me interes për të gjithë personat e përfshirë në prokurime, të cilët duan të kuptojnë objektivat e legjislacionit të prokurimit dhe të ndjekin zhvillimin e tij që nga fillesat e tij. Ai gjithashtu ka rëndësi të veçantë për profesionistët e prokurimeve në përpjekjen për të interpretuar dispozitat e direktivave që mund të jenë të paqarta nëse lexohen jashtë kontekstit.

1.5 INFORMACIONI LIGJOR I DOBISHËM PËR T'U PASUR NË DISPOZICION

Përveç se t'i referoheni kuadrit ligjor të BE-së, mund të jetë e dobishme të keni në dispozicion rregulla të prokurimit të zhvilluara në kontekste të tjera. Këto, për shembull, mund të përfshijnë:

(i) rregullat që përmban Ligji Model i UNCITRAL-it: gjenden në http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html

(ii) rregullat e Marrëveshjes së OBT-së për Prokurimin Publik (MPP): gjenden në http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm

(iii) rregullat e Bankës Botërore: gjenden në

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:50002392~menuPK:93977~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266,00.html

(iv) rregullat e BERZH-it: gjenden në

http://www.ebrd.com/about/policies/procure/index.htm

SEKSIONI 2
PËRSHKRIMI

2.1 HYRJE

Qëllimi parësor i këtij moduli është që të ofrojë një kontekst historik të direktivave të prokurimit. Megjithatë, kjo nuk mund të bëhet pa marrë në konsideratë kontekstin politik dhe ekonomik brenda të cilit janë zhvilluar direktivat. Konteksti lidhet në veçanti me qëllimet e direktivave, të cilat janë të lidhura me qëllimet dhe objektivat e Komunitetit Europian. Direktivat e prokurimit marrin nuancën e veçantë të kontekstit komunitar dhe rregullat që ato përmbajnë pasqyrojnë objektivat e vetë Komunitetit. Ndërkohë që dispozitat e direktivave në pamje ngjajnë shumë me dispozitat që gjenden në sisteme të tjera të rregullave të prokurimit, motivi për miratimin e tyre është specifik për Komunitetin.

Sigurisht që nuk është befasuese që të gjitha sistemet përdorin dispozita shumë të ngjashme – nuk ka qenë nevoja të "rishpikej rrota". Rregulloret e prokurimit kanë ekzistuar shumë kohë më përpara krijimit të Komunitetit Europian ose Organizatës Botërore të Tregtisë (OBT) dhe shumë vende, përfshirë një numër të shteteve anëtare, tashmë kanë sisteme kombëtare të sofistikuara. Prokurimi nuk është shpikje e Komunitetit Europian. Përveç kësaj, Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD) ka punuar për identifikimin e procedurave të prokurimit brenda anëtarëve të saj që nga vitet '60, dhe rezultatet janë përmbledhur në Raportin e OECD-së, i botuar në vitin 1966. Ka pasur ndërfertilizime të shumta ndërmjet punës së OECD-së dhe KEE-së (siç ishte atëherë) në kohën kur ky i fundit po zhvillonte regjimin e tij të prokurimit. Puna e OECD-së gjithashtu ofroi informacione për negociatat ndërkombëtare që po bëheshin në nivelin e Marrëveshjes së Përgjithshme mbi Tarifat dhe Tregtinë - GATT (tani OBT).

Në të njëjtën kohë, ekzistenca e legjislacionit kombëtar për prokurimin ishte një motivues kyç për krijimin e legjislacionit të prokurimit në nivel Komuniteti, sepse shpesh ai përdorej si një mjet për gjetjen e preferencave kombëtare të një lloji ose të një lloji tjetër. Duke parë objektivin parësor të Komunitetit Europian, këto preferenca dhe ndryshime kombëtare kishin potencialin të prishnin edhe vetë qëllimet e Komunitetit. Ishte kjo ideja që, të paktën në fillim, organi ligjvënës i Komunitetit nisi procesin e zhvillimit dhe të zgjerimit të sistemit të tij të prokurimit. Me kalimin e kohës u shtuan edhe objektiva të tjera, siç dihet arritja e objektivave dytësore të Komunitetit që nxisin politikat sociale dhe mjedisore, por objektivat themelore të sistemit të prokurimit në Komunitet kanë qenë gjithnjë krijimi i një tregu të përbashkët prokurimi ku të mos ketë preferenca dhe paragjykime kombëtare.

Neni 2 i Traktatit të Romës (teksti origjinal)

"Komuniteti ka si detyrë të tij, me ngritjen e një tregu të përbashkët dhe përafrimit progresiv të politikave ekonomike të shteteve anëtare, promovimin në të gjithë Komunitetin të një zhvillimi harmonik të aktiviteteve ekonomike, një zgjerim të vazhdueshëm dhe të ekuilibruar, një rritje të stabilitetit, një rritje të përshpejtuar të standardeve të jetesës dhe marrëdhënie më të ngushta ndërmjet shteteve anëtare të tij."

Sistemet e tjera të prokurimit që bazohen mbi të njëjtën terminologji, kanë objektiva të ndryshme dhe për këtë arsye hartohen dhe implementohen paksa ndryshe, me rezultatin që sisteme të ndryshme nuk janë gjithnjë identike në qëllimet, metodat dhe në implementimin ose interpretimin e tyre. Për të kuptuar më lehtë dallimin ndërmjet sistemeve të ndryshme, seksioni 2.3 më poshtë parashtron shkurtimisht objektivat dhe kërkesat themelore të sistemeve të tjera të prokurimit.

2.2. ZHVILLIMI I SISTEMIT TË PROKURIMIT NË BE

2.2.1. Kuadri i Traktatit

Siç tregohet në modulin A1, Traktati i Romës (dhe traktatet pasues për ndryshimin e Traktatit të Romës) – të cilit në vijim do t'i referohemi si "Traktati" – nuk përfshin ndonjë dispozitë të shprehur qartë në lidhje me prokurimin publik.

Traktati është traktat kuadër dhe parashtron parimet kryesore që duhen zbatuar, duke ia lënë implementimin e detajuar legjislacionit dytësor të mëvonshëm. Rregullat e prokurimit kanë qenë kryesisht produkt i legjislacionit dytësor, të miratuar me anë të direktivave.

Heshtja e Traktatit në lidhje me prokurimin mund të jetë edhe rezultat i dështimit të negociatorëve të Traktatit për të arritur në një marrëveshje për një çështje kaq të ndërlikuar, e karakterizuar nga ndryshime të konsiderueshme në sistemet kombëtare të prokurimit dhe nga ndjeshmëri ekstreme në lidhje me praktikat preferenciale të prokurimit. Gjithashtu ka mundësi që çështja e barrierave jotarifore për tregtinë (si praktikat preferenciale të prokurimit) në atë kohë nuk ka qenë aq kritike sa heqja e barrierave tarifore për tregtinë.

Moduli A1 tregon gjithashtu mbi mënyrën në të cilën një numër dispozitash të Traktatit ndikojnë drejtpërdrejt mbi prokurimin publik, edhe pse ato nuk përmenden shprehimisht. Për sa i përket prokurimit, të drejtat dhe liritë themelore janë vendimtare dhe kanë mbështetur zhvillimin e legjislacionit dytësor për prokurimin nga vitet '60 deri më sot. Dy nga këto të drejta dhe liri, kanë qenë veçanërisht themelore në zhvillimin e direktivave për prokurimin: lëvizja e lirë e mallrave dhe e drejta dhe liria për të ofruar shërbime.

Përveç këtyre parimeve, GJED-ja gjithashtu ka zhvilluar një sërë "parimesh shtesë të përgjithshme të ligjit", të cilat tek e fundit burojnë ose nga Traktati, ose nga sistemet ligjore të shteteve anëtare. GJED-ja ka qenë e kënaqur të zbatojë të dyja llojet e këtyre parimeve në fushën e prokurimit publik në mungesë të dispozitave të shprehura qartë. Parime të tilla më vonë kanë gjetur një mënyrë për t'u përfshirë në vetë direktivat dhe ndikimi i tyre mund të ndihet në përsëritjet e mëvonshme të direktivave.

2.2.2. Programet e përgjithshme

Ndërhyrja e qartë e Komunitetit për prokurimet nisi me dy Programet e përgjithshme, të cilët janë marrë me heqjen e kufizimeve në kontratat e punëve publike. Që në fazë të hershme këto programe treguan shqetësimin e Komunitetit për diskriminimin në fushën e prokurimit. Ato trajtuan vetëm kontratat e punëve publike meqë ato u miratuan sipas dispozitave që lidhen me të drejtën dhe lirinë e themelimit të një biznesi dhe të drejtën dhe lirinë për të ofruar shërbime, dhe nuk prekën furnizimin e mallrave, i cili, për qëllimet e Komunitetit, mbulohet nga dispozitat e lidhura me lëvizjen e lirë të mallrave.

Të dy programet kërkuan eliminimin e kufizimeve – duke përfshirë rregullat dhe praktikat e shteteve anëtare në lidhje me të huajt, të cilat përjashtojnë, kufizojnë ose vendosin kushte mbi kapacitetin për të dorëzuar oferta ose për të marrë pjesë, qoftë si kontraktor ose nënkontraktor, në kontratat që akordohen nga shteti ose persona të tjerë juridikë që funksionojnë në bazë të së drejtës publike.

Këto ishin dispozita të përkohshme dhe kufizimet duhet të hiqeshin në fund të periudhës së tranzicionit.

Me pak largpamësi, të dy Programet e përgjithshme deklaronin se eliminimi i diskriminimit dhe i kufizimeve në fushën e prokurimit duhet të shoqërohej me masa për koordinimin e procedurave të prokurimit të vendeve anëtare.

2.2.3 Direktivat e hershme

Programet e përgjithshme u implementuan me anë të një sërë direktivash pasuese. Këto direktiva ishin dy llojesh, të referuara si Direktivat e liberalizimit dhe Direktivat e koordinimit.

Direktivat e liberalizimit u përdorën për të eliminuar kufizimet dhe masat diskriminuese.

Direktivat e koordinimit kishin si qëllim përafrimin e ligjeve të shteteve anëtare, dhe në rastin e prokurimit, koordinimin e procedurave kombëtare për shpalljen e kontratave fituese.

2.2.3.1 Direktivat e liberalizimit

Tre direktiva të përgjithshme të liberalizimit u miratuan më vitin 1964 në një përpjekje për të implementuar programet e përgjithshme: **Direktivat 64/427, 64/428 dhe 64/429**.

Dy direktivat e para vendosën një ndalim të menjëhershëm të kufizimeve të identifikuara në programet e përgjithshme. Në rastin e prokurimit publik, kjo nënkuptonte një ndalim të masave kombëtare që përjashtonin, kufizonin ose vinin kushte mbi të huajt për paraqitjen e ofertave ose pjesëmarrjen e tyre, qoftë si kontraktorë ose nënkontraktorë, në kontratat e akorduara nga shteti ose persona të tjerë juridikë që funksionojnë në bazë të së drejtës publike. Për sa i përket prokurimeve, Direktiva 64/428 përcaktoi se, në demonstrimin e kapacitetit teknik, certifikatat për përfundimin e kontratave të punëve në territorin e shteteve të tjera anëtare do të kishin të njëjtën vlerë me ato që u referoheshin punëve të kryera në shtetin anëtar mikpritës.

Në vijim të një propozimi që daton nga viti 1964, Këshilli miratoi Direktivën e tij të parë të Liberalizimit, me qëllimin specifik për të hequr kufizimet në të drejtën dhe lirinë për themelimin e një biznesi dhe në të drejtën dhe lirinë për të ofruar shërbime në fushën e kontratave të punëve. Kjo ishte **Direktiva 71/304, Direktiva e parë për rregullimin e punëve publike.**

Në këtë Direktivë bëhej edhe një herë thirrje për heqjen e menjëhershme të kufizimeve të përfshira në kreun III të Programeve të përgjithshme dhe parashtronte më në hollësi llojet e diskriminimit që ndaloheshin, duke përfshirë (në nenin 3(c)) ato masa kombëtare që ishin zbatuar pavarësisht kombësisë, por që gjithsesi pengonin ekskluzivisht ose kryesisht veprimtaritë e shtetasve të shteteve të tjera anëtare.

Në rastin e mallrave, direktiva e parë që trajtonte konkretisht prokurimin publik ishte **Direktiva 70/32**. Megjithatë, ajo u miratua pak përpara përfundimit të periudhës së tranzicionit dhe ka kryesisht vlera interpretuese.

Direktiva zbatohej për të gjitha llojet e mallrave që furnizohej shteti, autoritetet rajonale dhe lokale dhe personat juridikë që funksionojnë në bazë të së drejtës publike, duke përfshirë furnizimin me produkte të nevojshme për përfundimin e punëve të ndërtimit, qofshin ose jo këto mallra pjesë integrale e një kontrate për punë publike. Qëllimi i Direktivës ishte t'u kërkonte shteteve anëtare që të zbatonin dispozitat për lëvizjen e lirë të mallrave në të gjitha dispozitat legjislative, rregullatore dhe administrative, si edhe në praktikat administrative, të cilat plotësisht ose pjesërisht:

(1) përjashtonin furnizimin me produkte të importuara;

(2) mbronin ose tregonin preferencë për produktet kombëtare (përveç atyre të siguruara me anë të ndihmës shtetërore); ose

(3) i vendosnin produktet e importuara në disavantazh, në mënyra të tjera përveç taksave.

Direktiva përmbante gjithashtu një listë të formave tipike të diskriminimit që duheshin zhdukur. Këto përfshinin, për shembull, trajtimin e diferencuar për sigurimin e garancive dhe të depozitave dhe praktikën për ta bërë furnizimin e produkteve të importuara si kushtëzues për reciprocitetin e dhënë nga shteti anëtar nga i cili importoheshin këto produkte.

Direktiva ndalonte më tej pa dallim specifikimet teknike të zbatueshme, të cilat kishin efekte kufizuese që nuk ishin në proporcion me qëllimet e kërkuara dhe që mund të arriheshin me anë të një tregtie më pak kufizuese.

Prandaj, në rastin e mallrave dhe të punëve, Direktivat e liberalizimit zbatonin parimet në lidhje me lëvizjen e lirë të mallrave, të drejtën dhe lirinë për themelimin e një biznesi dhe të drejtën dhe lirinë për të ofruar shërbime.

Direktivat e liberalizimit bazoheshin mbi dispozita specifike të Traktatit që kishin si qëllim heqjen e rasteve të dukshme të diskriminimit. Megjithatë, siç pranohet në Programet e përgjithshme, heqja e rasteve formale të diskriminimit duhet të shoqërohej me masa të tjera pozitive të hartuara për të koordinuar procedurat e ndryshme të prokurimit në shtetet anëtare.

Direktivat e koordinimit që pasuan, u bazuan mbi dispozitat e Traktatit të hartuara për përafrimin e atyre ligjeve, rregulloreve dhe veprimeve administrative të shteteve anëtare që ndikonin drejtpërdrejt në ngritjen ose funksionimin e tregut të përbashkët.

2.2.3.2 Direktivat e koordinimit

Dy direktiva koordinimi u adaptuan njëra pas tjetrës:

- Direktiva 71/305 për kontratat e punëve publike; dhe
- Direktiva 77/62 për kontratat e furnizimeve publike.

Kjo ndarje ndërmjet kontratave të punëve publike dhe furnizimeve publike ndoshta shpjegohej nga bazat e ndryshme ligjore mbi të cilat ishin miratuar direktiva më të hershme dhe ishin cituar në krerët për Direktivat. Dispozitat e të dyja direktivave ishin kryesisht të njëjta, por ato mbetën të ndara deri në vitin 2004, kur ato, së bashku me një direktivë të mëvonshme për kontratat e shërbimeve publike, u konsoliduan në një tekst të vetëm.

Direktiva 71/305 u miratua në vijim të dy Programeve të përgjithshme, me qëllimin për të koordinuar procedurat kombëtare për shpalljen e fituesve në shtetet anëtare në lidhje me procedurat e dhënies së kontratave të tyre për punët publike. Kreu 3 i Direktivës rithekson objektivat kryesore të Programeve të përgjithshme si ndalimi i specifikimeve teknike që kanë efekt diskriminues, publikimi i përshtatshëm për njoftimin e kontratave dhe caktimi i kritereve objektive për pjesëmarrje. Në kreun 9, Direktiva vë një theks të veçantë mbi zhvillimin e konkurrimit efikas në fushën e kontratave publike për të cilat nevojitet publikim i njoftimit të tyre në të gjithë Komunitetin. Qëllimi ishte që operatorëve ekonomikë me aktivitet në Komunitet t'u ofrohej informacioni i duhur në mënyrë që ata të mund të vendosnin nëse këto kontrata u interesonin.

Direktiva 77/62 u miratua me mendimin për të plotësuar ndalimin e përmbajtur në nenin 30 të Traktatit nëpërmjet koordinimit të procedurave për kontratat e furnizimeve publike. Direktiva përmend dhe një herë objektivat themelore të Direktivës 71/305 dhe, në kreun 2 të saj, thekson se Direktiva është e nevojshme "me qëllim që me anë të vendosjes së kushteve të barabarta të konkurrimit për këto kontrata në të gjitha shtetet anëtare, të sigurojë një shkallë transparence që lejon mbikëqyrje më të mirë të vëzhgimit të këtij ndalimi". Kështu, mekanizmi kyç i të dyja direktivave është që të imponojë publikimin në mbarë Komunitetin të njoftimeve të kontratave publike, i cili (1) mundëson një konkurrim efikas nëpërmjet sigurimit të mundësive të barabarta (duke njoftuar ofertuesit në të gjitha shtetet anëtare të kontratave që od të jepen në të gjithë Komunitetin), dhe aksesit të barabartë në këto kontrata (duke vendosur kritere objektive për pjesëmarrjen dhe duke ndaluar përdorimin e specifikimeve teknike diskriminuese); dhe (2) garanton një shkallë transparence që mundëson mbikëqyrjen.

Duhet shtuar se, si masa koordinuese, direktivat nuk kërkojnë të vendosin një regjim të rirregullator të përbashkët brenda shteteve anëtare. Kreu 2 i Direktivës 71/305 tregon se përpjekjet për koordinim duhet të marrin sa më shumë në konsideratë procedurat dhe praktikat administrative në fuqi në secilin shtet anëtar. Neni 2 i të dyja direktivave e bën të qartë se autoritetet që shpallin kontratat fituese duhet të zbatojnë procedurat e tyre kombëtare *të përshtatura* sipas direktivave. Në këtë mënyrë direktivat e kufizojnë objektin e tyre në ato masa që kërkohen për ushtrimin e koordinimit dhe lejojnë që shtetet anëtare të ruajnë ose të miratojnë rregullat thelbësore dhe procedurale, deri në masën kur ato nuk krijojnë konflikt me direktivat ose me dispozitat e Traktatit.

Përveç këtyre, direktivat zbatoheshin vetëm për kontratat e propozuara të prokurimit me vlerë financiare mbi një kufi monetar të caktuar (1 milion njësi llogaritjeje në rastin e punëve publike dhe 200 000 njësi llogaritjeje në rastin e mallrave). Këto ishin kontratat që kishin më tepër mundësi për të pasur një ndikim në konkurrencë (kreu 1) dhe të ndikonin në tregtinë ndërmjet shteteve anëtare.

2.2.4 Direktivat në vijim të Aktit Unik Europian

Një sërë komunikatash të përgatitura nga Komisioni Europian në lidhje me implementimin e këtyre direktivave të hershme zbuluan rezultatet zhgënjyese të arritura. Gjithashtu, duke shprehur kritikat e tij për dështimin e shteteve anëtare për t'i implementuar direktivat në mënyrë efektive dhe të plotë në ligjin kombëtar, Komisioni identifikoi një sërë faktorësh të cilët kishin rëndësi të veçantë, si:

- mbulimi i kufizuar i Direktivave si rezultat i përjashtimit në Direktivat e mëparshme i sektorëve të shërbimeve publike, *d.m.th.* i enteve publike dhe/ose private që operonin në sektorin e ujit, energjisë, transportit dhe telekomunikacioneve;
- efekti i kufizuar për shkak të nivelit të kufirit monetar, mesa duket për shkak se autoritetet kontraktore një pjesë të mirë të kontratave e ulën poshtë kufijve monetarë duke ulur vlerat e kontratave dhe me anë të ndarjeve të tepërta të projekteve në lote, me qëllim shmangien e zbatimit të direktivave;
- përdorimi jo i shpeshtë i procedurës së hapur, duke u mbështetur më tepër mbi procedurat jokonkurruese;
- mungesa e ndonjë mekanizmi zbatimi që do të përforconte implementimin e direktivave.

Për të arritur plotësimin e tregut të përbashkët, Akti Unik Europian (AUE) ofroi një bazë të re ligjore, dhe direktivat për prokurimet të miratuara pas AUE-së u bazuan mbi nenin e ri 100a (tani neni 95), i cili i lejonte Këshillit që të miratonte me një shumicë të cilësuar, masat për përafrimin e dispozitave të parashtruara me ligj, rregullore ose akte administrative në shtetet anëtare që kishin si objektiv të tyre ngritjen dhe funksionimin e tregut të brendshëm.

U morën dy iniciativa me bazë të gjerë: e para për të përmirësuar direktivat ekzistuese, dhe e dyta për të zgjeruar objektin e direktivave dhe për të racionalizuar numrin në rritje të dokumenteve të zbatueshme.

2.2.4.1 Masat e përmirësimit

U ndryshuan:

- Direktiva për punët publike nga Direktiva 89/440; dhe
- Direktiva për mallrat nga Direktiva 88/295.

Synimi kryesor i këtyre ndryshimeve, siç parashtrohet në kreun 6 të Direktivës 89/440 dhe siç pasqyrohet në kreun 5 të Direktivës 88/295, ishte që të "garantonin të drejtën dhe lirinë reale për themelimin e biznesit dhe të drejtën dhe lirinë për të ofruar shërbime në treg për kontratat e punëve publike", duke përmirësuar dhe zgjeruar "masat mbrojtëse në direktivat që hartohen për të prezantuar transparencën në procedurat dhe praktikat për dhënien e këtyre kontratave me qëllim që të mund të monitorohet më nga afër pajtueshmëria me ndalimet e kufizimeve dhe në të njëjtën kohë për të zvogëluar pabarazitë në kushtet konkurruese me të cilat përballen shtetasit e shteteve të ndryshme anëtare."

Transparenca më e madhe në të vërtetë nënkuptonte një përmirësim të rregullave të publikimit të njoftimit dhe të informacionit që duhej të vihej në dispozicion me qëllim për të lejuar mbikëqyrje dhe monitorim më të mirë. Direktivat prezantuan:

- një kërkesë të re për të publikuar njoftimet e informacionit paraprak (PIN), me anë të të cilave autoritetet kontraktore do të tregonin blerjet e planifikuara për vitin e ardhshëm buxhetor dhe, si këmbim, do të lejoheshin të ulnin afatet kohore minimale të parashtruara në direktiva, nga kërkesa për propozim deri te dorëzimi i ofertave;
- një masë të mëtejshme për të përmirësuar qarkullimin e informacionit duke kërkuar publikimin e njoftimit të kontratës së lidhur dhe një raport për ofertuesit e pasuksesshëm, sipas kërkesës;
- referencat detyruese të standardeve europiane me qëllim uljen e mëtejshme të pabarazive në kushtet e konkurrimit me të cilat ballafaqohen ofertuesit e huaj;
- një qasje më të rreptë për procedurat që duhen përdorur për shpalljen e kontratës fituese, së bashku me një zgjatje të afateve kohore minimale;
- një procedurë me negociim vetëm për ato rrethana në të cilat direktivat e fillimit nuk zbatoheshin më.

Përveç këtyre, në rastet që nuk përfshihen në kushtet e radhitura për përdorimin e procedurës me negociim, përdorimi i procedurës së hapur ose të kufizuar u bë rregull në rastin e punëve publike. Në rastin e mallrave, rregull u bë procedura e hapur; përdorimi i një procedure të kufizuar kërkonte justifikim të bazuar ose në nevojën për të ruajtur ekuilibrin ndërmjet vlerës së kontratës dhe kostove procedurale, ose në natyrë specifike të produkteve që prokuroheshin. Kjo dispozitë më vonë u hoq.

Përveç këtyre, kufiri monetar për kontratat e punëve publike u rrit në 5 milion Njësi Valutore Europiane (ECU) "duke marrë në konsideratë rritjen në koston e punës së ndërtimit dhe interesin e firmave të vogla dhe të mesme për të paraqitur oferta për kontratat e mesme".

2.2.4.2 Zgjerimi dhe racionalizimi

Për sa i përket punëve dhe mallrave, hapi tjetër madhor ishte konsolidimi i ndryshimeve të ndryshme në dy direktivat e reja: 93/36 dhe 93/37. Preambulat pasqyrojnë ato të direktivave të mëparshme, edhe pse termi transparencë tani është zëvendësuar gjerësisht nga referencat që i bëhen dispozitës së informimit.

Përveç kësaj, periudha që pasoi AUE-në u shënua nga miratimi i katër direktivave të reja:

- **Direktiva 89/665** për mjetet/procedurat e ankimit në sektorin publik dhe **Direktiva 92/13** për mjetet/procedurat e ankimit në sektorin e shërbimeve.

  Mungesa e masave zbatuese u identifikua nga Komisioni si një pengesë për implementimin efektiv të direktivave për prokurimet. Dispozitat e Direktivës për mjetet/procedurat e ankimit në sektorin publik u riprodhuan gjerësisht për sektorin e shërbimeve në Direktivën 92/13, edhe pse edhe kjo direktivë mori parasysh fleksibilitetin më të madh që iu dha sektorit të shërbimeve dhe përmban disa dispozita shtesë, duke prezantuar si sistemin e vërtetimit, ashtu edhe procedurën e pajtimit.

  Këto direktiva për mjetet/procedurat e ankimit tani janë ndryshuar.

- **Direktiva 90/531** për dhënien e kontratave të punë publike, mallrave dhe të shërbimeve nga entet që operojnë në sektorin e shërbimeve

  Sektori i shërbimeve u përjashtua nga regjimi fillestar i prokurimeve publike kryesisht si një rezultat i identitetit të autoriteteve kontraktore dhe enteve që operonin në sektor (shpesh sipërmarrje private). Kjo situatë diskutohet më tej në modulin D2. Me miratimin e Direktivës fillestare për sektorin e shërbimeve, këto ente u sollën brenda regjimit në disa kushte të caktuara dhe ishin objekt i një pakete procedurash më fleksible në mënyrë që të merrej parasysh mjedisi me më tepër tipare tregtare brenda të cilit ato operonin.

- **Direktiva 92/50** për kontratat e shërbimeve publike (jo të lidhura me ndërtimin)

  Dispozitat procedurale të Direktivës së shërbimeve janë pothuajse identike me ato të Direktivës së mallrave, me përjashtim të faktit se ato i janë përshtatur veçantive të kontratave të shërbimeve. Ajo bazohej mbi dispozitat e Traktatit që kanë të bëjnë me të drejtën dhe lirinë për themelimin e një biznesi dhe të drejtën dhe lirinë për të ofruar shërbime. Ndryshimi i vetëm domethënës është se Direktiva e shërbimeve zbaton dy nivele dispozitash në varësi të llojit të shërbimeve në fjalë (shikoni modulin D3). Vetëm një numër i vogël dispozitash që lidhen me përdorimin e specifikimeve teknike jodiskriminuese dhe detyrimin për të publikuar njoftimin e një kontrate të lidhur fituese zbatohen për shërbimet jo-parësore, të cilat janë ato ku potenciali i plotë për tregti më të madhe ndërkufitare nuk realizohet.

2.2.5 Direktivat e reja të konsoliduara

Reforma e direktivave të diskutuara më lart është marrë seriozisht në konsideratë që nga Dokumenti i Gjelbër i Komisionit në nëntor të vitit 1996, i cili u pasua nga Komunikata e vitit 1998 për Prokurimin Publik në Bashkimin Europian. Kjo reformë rezultoi në propozime për dy direktiva të reja, një për sektorin publik dhe tjetra për sektorin e shërbimeve. Pas një numri ndryshimesh dhe pas një debati të nxehtë me Parlamentin Europian, këto propozime më në fund përfunduan në direktiva në janar të vitit 2004. Ato u miratuan në kundërshti me historikun e zhvillimeve të vetë Traktatit, të cilat janë pasqyruar në direktivat e reja. Këto dy direktiva formojnë temën thelbësore të këtij trajnimi.

Ndryshimi më i dukshëm në sektorin publik ishte konsolidimi i tre direktivave të mëparshme që zbatoheshin për procedurat respektive të dhënies së kontratave për punët publike, mallrat dhe shërbimet, në një direktivë të re. Së bashku me këtë ushtrim konsolidimi, direktiva e re e sektorit publik u thjeshtësua dhe u riorganizua dhe tani ajo tregon një shkallë më të lartë të logjikës procedurale.

Në një masë shumë të gjerë, ndryshimet e bëra në direktivën e re të sektorit të shërbimeve ishin pasqyrim i ndryshimeve të bëra për direktivën *e vetme* të sektorit publik.

Gjithsesi, gjatë sqarimit të dispozitave ekzistuese, organi ligjvënës shfrytëzoi gjithashtu mundësinë për të bërë edhe disa ndryshime të rëndësishme, por edhe të vogla, në përmbajtjen e direktivave. Disa nga këto ndryshime thjesht pasqyrojnë praktikat gjyqësore në evoluim të GJED-së lidhur me çështjet e prokurimit publik ose pranojnë realitetin e praktikave kombëtare të prokurimit.

Megjithatë, direktiva e sektorit publik prezanton disa dispozita të reja, disa prej të cilave pasqyrohen edhe në direktivën e shërbimeve. Në mënyrë të përmbledhur, ndryshimet kryesore në regjimin e prokurimeve të sektorit publik janë:

- pranimi se një numër autoritetesh kontraktore mund të kryejnë blerje të përqendruar;
- pranimi i shprehur hapur për përdorimin e marrëveshjeve kuadër, edhe pse ato janë objekt i kushteve të parashtruara në Direktivë (këto ishin lejuar tashmë në direktivën ekzistuese të shërbimeve);
- ndryshimet në dispozitat që lidhen me specifikimet teknike, të cilat hoqën përdorimin e detyrueshëm të referencave për standardet europiane;
- prezantimi i një procedure të re dialogu konkurrues në situatat ku entet prokuruese nuk munden as të përkufizojnë mjetet teknike për të përmbushur nevojat e tyre, as të specifikojnë përbërjen kontraktore ose financiare të projektit (ky ndryshim nuk u zgjerua për të përfshirë direktivën e re të shërbimeve);
- prezantimi i mekanizmave të prokurimit elektronik, duke përfshirë ankandet elektronike, sistemet dinamike të blerjes dhe uljen e afateve kohore përkatëse në rastin e komunikimeve elektronike;
- aprovimi i shprehur qartë për përdorimin e konsideratave sociale dhe mjedisore në përcaktimin e specifikimeve, të kritereve të përzgjedhjes dhe kualifikimit, në zbatimin e kushteve të kontratës, si dhe të dispozitës për prokurimin nga organizatat që ofrojnë punësim për personat me aftësi të kufizuar;
- prezantimi i kërkesave të reja për kërkesat minimale të kualifikimit dhe për vlerësimin përkatës të kritereve të përzgjedhjes dhe kualifikimit, të cilat duhet të bëhen publike që më parë.

Përveç prezantimit të konsistencës me direktivën e sektorit publik, direktiva e re për shërbimet ka sjellë edhe disa ndryshime domethënëse që janë specifike për sektorin e shërbimeve. Disa nga ndryshimet më të vogla kanë të bëjnë me informacionin që duhet t'u jepet tani ofertuesve nga *të gjitha* entet prokuruese dhe jo vetëm nga ata që i nënshtrohen Marrëveshjes së OBT-së për Prokurimin Publik (MPP) (neni 49); prezantimi i parimit të përgjithshëm për njohjen e përbashkët për të gjitha procedurat dhe jo vetëm në rastin e procedurës së kualifikimit (neni 52); dhe ndryshimet për dispozitat mbi konkurset e projektimit, duke siguruar që të zbatohen të gjitha përjashtimet e përgjithshme (neni 62).

Në ndryshimet më domethënëse përfshihen:

- përjashtimi nga objekti i direktivës i enteve që operojnë në sektorin e telekomunikacioneve;
- përfshirja e enteve që operojnë në sektorin e shërbimeve postare;
- prezantimi i një mekanizmi të përgjithshëm që do të lejonte përjashtimin e atyre enteve që mund të tregojnë funksionimin e tyre në tregjet konkurruese;
- ndryshimi në përkufizimin e të drejtave të veçanta ose ekskluzive me qëllim që të përputhet me jurisprudencën e GJED-së;
- rishikimi i vlerave të kufijve monetarë për t'iu kundërpërgjigjur problemeve të kufijve monetarë të ndryshueshëm të shkaktuara nga MPP-ja;
- zgjerimi i përjashtimit të sipërmarrjeve të lidhura për të përfshirë kontratat e punëve dhe të mallrave.

2.2.6 Zhvillimet më të fundit

Ka pasur dy zhvillime të kohëve të fundit:

Direktiva 2007/66/KE, e cila ndryshon në një masë të madhe dy direktivat për mjete/procedurat e ankimit, përkatësisht në sektorin publik dhe në sektorin e shërbimeve. Direktiva prezanton, *ndër të tjera*, një dispozitë për afatin e pritjes së ankesave ndërmjet shpalljes së kontratës fituese dhe nënshkrimit të një kontrate, duke u lënë kohë ofertuesve që të nisin procedurat ligjore nëse dyshohet për ndonjë shkelje të direktivave. Afati për implementimin ishte 20 dhjetori 2009.

Direktiva 2009/81, e cila tani aplikon një regjim më fleksibël dhe më konfidencial për prokurimin e *armëve, municioneve dhe materialeve ushtarake dhe punëve e shërbimeve të lidhura me to*, të cilat ishin përjashtuar më parë nga direktiva e sektorit publik. Të gjitha kontratat e tjera publike që jepen në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë mbulohen ende nga direktiva e sektorit publik.

2.3 SISTEMET E TJERA TË PROKURIMIT

Ky seksion merr shkurtimisht në konsideratë një sërë sistemesh të tjera "ndërkombëtare" prokurimi: Marrëveshjen e OBT-së për Prokurimin Publik (MPP); Ligjin Model i UNCITRAL-it dhe Udhëzimet e Prokurimit të Bankave të Zhvillimit Shumëpalësh (BZHSH) duke ndjekur shembujt e Bankës Botërore dhe BERZH-it.

Në terma të përgjithshëm, vetëm njëra prej këtyre, MPP-ja e OBT-së ka një ndikim të drejtpërdrejtë në sistemin e prokurimit të BE-së për shkak të anëtarësimit të MPP-së në BE në emër të të gjithë shteteve anëtare të BE-së. Si rezultat, MPP-ja zbatohet për prokurimin publik në shtetet anëtare. Megjithatë, meqë direktivat e prokurimit janë ndryshuar për të marrë parasysh kërkesat e MPP-së, pajtueshmëria me direktivat nënkupton gjithashtu pajtueshmëri me MPP-në, dhe si rrjedhojë nuk kërkohen veprime të mëtejshme specifike.

Ligji Model i UNCITRAL-it mund të ketë qenë një ndikim të tërthortë, meqë është përdorur me raste si model për reformën e prokurimit në vende që aderojnë për në BE. Rezultati është se disa dispozita të ligjit kombëtar pasqyrojnë formulimin dhe qëllimin e Ligjit Model të UNCITRAL-it dhe vetëm më vonë janë ndryshuar për të qenë në përputhje me kërkesat e BE-së. Ligji shqiptar Për prokurimin publik është bazuar në direktivën evropiane përkatëse dhe është i ndryshëm nga modeli UNICITRAL, aq sa dhe Direktiva është e ndryshme nga ai. Ligji nr.7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik", i ndryshuar (sipas UNCITRAL-United Nations Commission on International Trade Law), ka qenë ligji i parë për prokurimin publik në Shqipëri.

2.3.1 MPP-ja

Marrëveshja për prokurimet publike (MPP) është rregullorja për prokurimet e Organizatës Botërore të Tregtisë (OBT). Ajo ofron një sistem ndërkombëtar të rregullave të prokurimit në kuptimin që vendos detyrime mbi shtetet nënshkruese, të cilët duhet t'u japin akses në tregun e tyre të prokurimit ofertuesve nga shtete të tjera nënshkruese. Ashtu si në Komunitetin Europian, MPP-ja kërkon që të ngrejë një treg prokurimi ndërmjet anëtarëve të marrëveshjes, ku të gjithë anëtarët të kenë akses të barabartë.

MPP-ja aktuale daton që nga viti 1994 dhe është pjesë e Raundit të Uruguajit për negociatat e tregtisë ndërkombëtare të zhvilluara nën patronazhin e Marrëveshjes së Përgjithshme për Tarifat dhe Tregtinë (GATT), e cila çoi në krijimin e Organizatës Botërore të Tregtisë (OBT). MPP-ja e vitit 1994 zëvendësoi MPP-në e mëparshme (1979), e cila ishte ndryshuar në vitin 1987.

Kjo MPP e re ka një shtrirje më të gjerë dhe tani nuk mbulon vetëm qeverinë qendrore, por edhe entet qeveritare jo qendrore dhe disa shërbime. Ajo mbulon mallrat dhe disa shërbime, përfshirë shërbimet e ndërtimit. Ajo shkon më tej duke përfshirë një mekanizëm ankimi për procedurën e prokurimit, i cili u lejon ofertuesve të zhgënjyer ta apelojnë MPP-në përpara gjykatave kombëtare.

Objektivi i deklaruar i MPP-së (1994), siç parashtrohet në preambulën e saj, është të sigurojë një kuadër shumëpalësh efikas dhe transparent të të drejtave dhe detyrimeve lidhur me ligjet, rregulloret, procedurat dhe praktikat për prokurimet me fonde publike. Qëllimi është të arrihet një liberalizim dhe zgjerim më i madh i tregtisë botërore dhe të përmirësohet kuadri ndërkombëtar për kryerjen e tregtisë botërore.

MPP-ja e ofron këtë kuadër, në teori, duke zgjeruar parimet e GATT-it për mosdiskriminimin (Kombi më i favorizuar dhe trajtimi kombëtar) në procedurat e tenderimit të miratuara nga organet qeveritare në nivel qendror dhe lokal, si dhe në procedurat e tenderimit të enteve të tjera të specifikuara. Megjithatë, ky zgjerim i parimeve të GATT-it nuk është i plotë.

- Së pari, MPP-ja është një nga marrëveshjet "disapalëshe" nën ombrellën e OBT-së që nënkupton se vetëm ato shtete që kanë firmosur marrëveshjen detyrohen prej saj. Ajo nuk zbatohet ndërmjet të gjithë anëtarëve të OBT-së.
- Së dyti, detyrimet për mosdiskriminim nuk zbatohen për të gjitha prokurimet publike të shteteve nënshkruese. Më tepër ato zbatohen në një mënyrë të kushtëzuar për entet, mallrat dhe shërbimet e specifikuara që kanë qenë objekt i negociatave të gjera bilaterale ndërmjet shteteve nënshkruese.

Rezultatet e këtyre negociatave bilaterale përfshihen në një seri shtojcash të MPP-së, të cilat janë kritike për të kuptuar objektin e vërtetë të zbatimit të MPP-së. Mbulimi nuk është uniform ndërmjet të gjitha palëve dhe kjo qëndron edhe për Komunitetin Europian. Për shembull, përfitimet e MPP-së nuk shtrihen nga Komuniteti drejt Kanadasë për sa i përket organeve që funksionojnë sipas së drejtës publike. Në të njëjtën mënyrë, deri kur t'i jepet aksesi reciprok furnizuesve dhe ofruesve të shërbimeve nga Komuniteti, Komuniteti Europian nuk do të lejojë, për shembull, që Kanadaja dhe Shtetet e Bashkuara të përfitojnë nga MPP-ja për sa i përket aktiviteteve të ujit; Kanadaja dhe Japonia për sa i përket me veprimtarisë me energjinë; dhe Kanadaja, Koreja dhe Shtetet e Bashkuara për sa i përket mjediseve të terminaleve të aeroporteve.

Si rrjedhojë, për sa i përket aksesit te kjo marrëveshje (ndryshe nga pajtueshmëria), shtojcat e MPP-së janë kritike.

Ashtu si edhe me dispozitat e Komunitetit Europian, implementimi i detyrimeve bazë të mosdiskriminimit nga shtetet nënshkruese të MPP-së sigurohet duke parashtruar një sërë rregullash operacionale të detajuara për tenderimin, të cilat duhet të ndiqen nga entet e prokurimit. Kjo bëhet duke përshkruar tre metoda tenderimi (e hapur, me përzgjedhje dhe e kufizuar) dhe një mekanizëm shtesë që mund të zbatohet për secilën prej këtyre metodave (negociimi konkurrues), të plotësuara nga dispozitat që lidhen me përgatitjen e dokumenteve të tenderit, kualifikimin e furnizuesve, procedurat e përzgjedhjes, marrjen dhe hapjen e ofertave dhe shpalljen e kontratave fituese. Përveç këtyre, rregullat sigurojnë kërkesat për transparencën në lidhje me njoftimet e tenderave dhe publikimin e tyre, afatet kohore për dorëzimin e ofertave dhe informacionet për shpalljen e kontratave fituese. MPP-ja përmban gjithashtu rregulla specifike në lidhje me specifikimet teknike.

Ashtu si me rregullat e Komunitetit, MPP-ja nuk kërkon të zëvendësojë sistemet kombëtare të prokurimit, por parashtron kërkesat e konsistencës ndërmjet sistemeve të zbatueshme kombëtare dhe MPP-së. Si rezultat, sistemet kombëtare për prokurimin të shteteve palëve janë modifikuar kush më shumë e kush më pak për t'i vendosur në linjë me MPP-në. Ky modifikim mund të paraqesë ndonjë vështirësi për shtetet anëtare të BE-së, të cilave si rrjedhojë, do t'u duhej ta përshtatnin legjislacionin e tyre kombëtar edhe me kërkesat e direktivave për prokurimin, edhe me ato të MPP-së.

Megjithatë, organi ligjvënës i Komunitetit i ka ndryshuar direktivat me pikëpamjen e sigurimit të pajtueshmërisë së Direktivave me MPP-në. Në veçanti direktivat më të fundit ndryshojnë nivelet e kufijve monetarë në mënyrë që të sigurojnë konsistencë ndërmjet zbatimit të direktivave dhe zbatimit të MPP-së. Meqë dy paketat e dispozitave konsiderohen të jenë konsistente (nëse jo identike), Komisioni konsideron se nëse entet kontraktore që mbulohen nga Marrëveshja veprojnë në pajtim me direktivat dhe i aplikojnë ato për operatorët ekonomikë të vendeve të treta që janë nënshkrues të Marrëveshjes, për rrjedhojë, ata "*duhet* të jenë në pajtim me Marrëveshjen".

Pajtueshmëria me direktivat konsiderohet kështu si e mjaftueshme dhe nënkupton edhe pajtueshmëri me MPP-në. Ndryshimi i vetëm i dukshëm në aplikim qëndron në vlerat e ndryshme të kufijve monetarë që zbatohen për kontratat e mallrave dhe të shërbimeve të dhëna nga autoritetet e qeverisë qendrore (të renditura në shtojcën IV të MPP-së) dhe trajtimi i ndryshëm i rënë dakord për disa produkte dhe shërbime në fushën e mbrojtjes. Në rast të kundërt, pajtueshmëria specifike me MPP-në nuk është e nevojshme.

Të gjitha autoritetet kontraktore që për qëllimet e direktivës së sektorit publik janë autoritete publike, përkatësisht autoritete dhe organe publike që funksionojnë sipas së drejtës publike, mbulohen gjithashtu nga MPP-ja (shtojca e direktivës përcakton mbulimin e secilës palë nënshkruese).

Në rastin e sektorit të shërbimeve publike, mbulohen vetëm autoritetet kontraktore dhe sipërmarrjet publike dhe jo ato subjekte që veprojnë në bazë të të drejtave të veçanta ose ekskluzive që veprojnë në aktivitetet e caktuara. Edhe në këtë rast, nuk mbulohen të gjithë sektorët e shërbimeve publike. Mbulimi i enteve bazohej mbi idenë e reciprocitetit, në kuptimin që në bazë të negociatave secili shtet anëtar do t'u ofronte anëtarëve të tjerë akses *ekuivalent* në prokurimet e tij publike në proporcion me madhësinë e tij dhe madhësinë e ekonomisë si një e tërë.

Në rastin e sektorëve të shërbimit në Komunitetin Europian, Komuniteti negocioi për aksesin vetëm për kontratat e dhëna nga autoritetet publike dhe ndërmarrjet publike të përkufizuara në Direktivën e sektorit të shërbimeve, ku ato kryejnë një ose më shumë veprimtari në fushat e ujit, energjisë, të transportit publik dhe të mjediseve të terminaleve në porte dhe aeroporte. Në rastin e Komunitetit Europian, MPP-ja nuk zbatohet për veprimtaritë në fushën e gazit dhe të ngrohjes, në fushën e nxjerrjes së naftës, gazit dhe karburanteve të ngurta, transportit hekurudhor (përveç hekurudhave urbane) ose të telekomunikacioneve.

2.3.2 Ligji model i UNCITRAL-it

UNCITRAL është Komisioni i Kombeve të Bashkuara për Ligjin e Tregtisë Ndërkombëtare. Ai është krijuar në vitin 1966 në njohje të pabarazive në ligjet kombëtare që rregullojnë tregtinë ndërkombëtare, të cilat krijojnë pengesa për qarkullimin e tregtisë, siç identifikohet nga Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara. UNCITRAL mori mandatin e përgjithshëm për të çuar më tej harmonizimin progresiv dhe unifikimin e ligjit që rregullon tregtinë ndërkombëtare. Ndër arritjet e tij ka qenë miratimi i Ligjit Model për Prokurimin e

Mallrave, Ndërtimit dhe Shërbimeve. Ligji Model u miratua në fillim për mallrat dhe ndërtimin në vitin 1993 dhe për shërbimet e tjera në vitin 1994. Aktualisht ai po rishikohet.

Siç e sugjeron emërtimi i tij, ai u hartua si një ligj model; ai në vetvete nuk është as ligj, dhe as rregullore. U hartua me qëllimin për të shërbyer si një model që do t'u mundësonte shteteve të vlerësonin dhe të modernizonin ligjet dhe praktikat e tyre të prokurimit dhe për të ngritur legjislacionin për prokurimin aty ku ai nuk ekzistonte.

Neni 3 i Udhëzuesit për hartimin dhe miratimin e ligjit

Vendimi për të miratuar Ligjin Model të UNCITRAL-it u mor "në kundërpërgjigje të faktit se në një sërë vendesh legjislacioni ekzistues që rregullon prokurimin është i pamjaftueshëm ose i vjetruar. Kjo çon në mungesë eficence dhe efektiviteti në procesin e prokurimit, në modele abuzimi dhe dështim të blerësit publik për të marrë vlerën e përshtatshme në këmbim të shpenzimeve të fondeve publike. Ndërkohë që ligjet dhe praktikat e shëndosha për prokurimin e sektorit publik janë të nevojshme në të gjitha vendet, kjo nevojë ndihet në mënyrë të veçantë në shumë vende në zhvillim, si edhe në vende ku ekonomia është në tranzicion. Në ato vende, një pjesë e rëndësishme e të gjitha prokurimeve përbëhen nga ato në sektorin publik. Shumica e këtij prokurimi bëhet në lidhje me projektet që janë pjesë e procesit të rëndësishëm të zhvillimit ekonomik dhe social. Këto vende në veçanti, vuajnë nga mungesa e fondeve publike që duhet të përdoren për prokurim. Prandaj është kritike që prokurimi të kryhet në mënyrën më të leverdisshme të mundshme."

Udhëzuesi për hartimin dhe miratimin e ligjit e bën të qartë se objektivat e Ligjit Model – ku përfshihet maksimizimi i konkurrencës, sipas trajtimit të drejtë për furnizuesit dhe kontraktorët që paraqesin ofertat për të kryer punë publike dhe duke rritur transparencën dhe objektivitetin - janë thelbësore për nxitjen e ekonomisë dhe eficencës dhe për uljen e abuzimeve në prokurime. Këto janë në thelb objektiva ekonomike dhe nuk ka qëllim të shprehur qartë, si në rastin e Komunitetit Europian ose OBT-së, për të krijuar ndonjë sistem ndërkombëtar prokurimi që rregullon prokurimin ndërmjet palëve të marrëveshjes (*d.m.th.* ndërmjet shteteve anëtare të BE-së ose të nënshkruesve të MPP-së).

Edhe sipas përkufizimit, ai është një ligj model që mund të përdoret për të udhëhequr zhvillimin e sistemeve të brendshme të rregullave. Rregullat që krijohen si rezultat i tij do të jenë të brendshme, jo ndërkombëtare, edhe pse një nga qëllimet e deklaruara të Modelit është nxitja e tregtisë ndërkombëtare. Megjithatë, Modeli ka gjithashtu një objektiv të përgjithshëm për harmonizimin e sistemeve të brendshme duke pasur parasysh lehtësimin e prokurimit ndërkombëtar dhe hyrjen në sistemet ndërkombëtare të prokurimit.

Siç u përmend më lart, një sërë vendesh që janë anëtarësuar së fundmi në BE, fillimisht e kishin zhvilluar legjislacionin e tyre të prokurimit duke u bazuar në Ligjin Model të UNCITRAL-it. Kryesisht kjo ishte një lëvizje pozitive, meqë ai bëri të mundur që këto vende ta nisnin procesin e reformave bazuar mbi ndjekjen e ekonomisë dhe efikasitetit në prokurime në një kohë kur prokurimi nga ekonomia e tregut ishte relativisht një risi.

Megjithatë, procesi i anëtarësimit në BE kërkonte më tepër, meqenëse objektivat e tij parësore nuk ishin ekonomike (në kuptimin e efikasitetit ekonomik), por politike, në kuptimin që ato ishin hartuar për të ngritur dhe për të ruajtur një treg të përbashkët prokurimi brenda Komunitetit. Si rrjedhojë, legjislacioni i kombëtar i bazuar tek UNCITRAL-i kërkonte ndryshime për t'u pajtuar me qëllimet e legjislacionit të Komunitetit për prokurimin.

2.3.3 Rregullat e prokurimit të Bankave të Zhvillimit Shumëpalësh

Lloji i tretë i rregullave të prokurimit me interes për t'u trajtuar përbëhet nga rregullat e prokurimit të bankave të zhvillimit shumëpalësh (BZHSH). Siç përmendet në modulin D4, direktivat nuk zbatohen për kontratat që rregullohen nga rregulla të ndryshme procedurale dhe që akordohen *ndër të tjera*, sipas procedurave të veçanta të një organizate ndërkombëtare. Ky përjashtim përfshin edhe procedurat e BZHSH-ve.

Këto procedura janë rregulla formale që janë zhvilluar nga organizata të ndryshme ndërkombëtare (jo vetëm nga BZHSH-të, por edhe nga Kombet e Bashkuara, Banka Europiane e Investimeve, Komisioni nëpërmjet Udhëzuesit Praktik [PRAG], OPEC, donatorët bilateralë etj.) për të rregulluar prokurimet që përfitojnë nga ndihma për projektet shtetërore. Ndihma mund të jetë në formën e kredive, granteve ose të ndihmave të tjera dhe i jepet vendeve nga BZHSH-të dhe organizata të tjera për projekte të të gjitha llojeve, por kryesisht për projektet në infrastrukturë.

Ndërkohë që procedurat e prokurimit që lidhen me këto projekte kryhen kryesisht nga shtetet përfituese si agjenci zbatuese, përgjithësisht donatorët ruajnë një lloj forme mbikëqyrjeje për prokurimin. Qëllimi i kësaj mbikëqyrjeje është të garantohet se paratë përdoren në mënyrë efikase dhe efektive dhe për qëllimet për të cilat janë dhënë.

Shembull i qëllimit të PP&R-së (Performancë, Planifikim dhe Rishqyrtim) së Bankës Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim (Neni 13 i Marrëveshjes për Themelimin e BERZH-it).

"(xiii) Banka do të marrë masat e nevojshme për të garantuar se shumat e çdo kredie të dhënë, të garantuar prej saj ose ku banka merr pjesë, ose çdo investim në kapital, përdoren vetëm për qëllimet për të cilën kredia ose investimi është dhënë dhe duke i kushtuar vëmendjen e duhur konsideratave të ekonomisë dhe efikasitetit."

Mbikëqyrja mund të përfshijë edhe shqyrtimin paraprak dhe të mëvonshëm, si dhe kërkesën për të marrë "aprovimin" nga institucionet donatore përpara se të ndërmerren veprimet, por shpesh ajo do të marrë edhe formën e një pakete rregullash ose udhëzimesh për prokurimin, të cilat rregullojnë të gjithë procesin e prokurimit. Ky është edhe rasti i BZHSH-ve.

Kështu, Banka Botërore (si edhe, *p.sh.*, Banka Aziatike e Zhvillimit, Banka Afrikane e Zhvillimit dhe Banka Ndëramerikane e Zhvillimit) përdor një grup Udhëzimesh Prokurimi për prokurimin e mallrave dhe punëve dhe për përzgjedhjen e konsulentëve, dhe BERZH-i përdor Politikat dhe Rregullat e saj të Prokurimit.

Këto procedura shpesh përmbajnë dokumente standarde për tenderin dhe kontrata standarde, të cilat bazohen në modelet ndërkombëtare (si kontratat e punëve FIDIC) ose në dokumente të harmonizuara për të cilat BZHSH-të kanë rënë dakord, duke siguruar kështu një paketë të plotë asistence për përfituesit në kryerjen e prokurimeve të tyre.

Në shumë vende në zhvillim dhe në tranzicion, disa prej të cilëve janë anëtarësuar në BE kohët e fundit, legjislacioni kombëtar i prokurimit është frymëzuar edhe nga këto procedura. Për t'u vënë në dukje këtu është rasti i Bankës Botërore, e cila disa herë ka kërkuar miratimin e ligjeve bashkëkohore të prokurimit (shpesh të modeluara mbi Udhëzimet e saj të prokurimit) si një kusht për dhënien e ndihmës ose të kredive. Duket dukshëm që kjo ka pasur një efekt pozitiv meqë, ashtu si Ligji Model i UNCITRAL-it, këto udhëzime bazohen gjerësisht në parimet e ekonomisë dhe efikasitetit dhe nuk kanë objektiva të hapura politike.

Megjithatë, njëlloj si me ligjet kombëtare të bazuara fillimisht në Ligjin Model të UNCITRAL-it, do të nevojiteshin disa ndryshime për t'i përputhur këto ligje me kërkesat dhe objektivat e direktivave për prokurimet.

2.4 HISTORIA E SISTEMIT KOMBËTAR TË PROKURIMIT

Historia e prokurimit publik në Shqipëri, deri në ligjin aktual, është relativisht e shkurtër. Deri në vitet '90 nuk kishte ekonomi tregu në Shqipëri, për pasojë dhe koncepti i prokurimit publik nuk ekzistonte. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 400, datë 17.11.1990 "Për blerjen dhe kryerjen e shërbimeve jashtë sektorit shtetëror", mund të konsiderohet si akti i parë ligjor në që i hapi rrugën marrëdhënies shtet - privat. Ishte akoma shpejt për të folur për një akt të mirëfilltë që rregullonte prokurimin publik, por gjithsesi, nëpërmjet këtij akti iu dha mundësia ndërmarrjeve shtetërore të blinin nga kooperativat dhe privatët, mjete kryesore (ishte një listë e limituar). Më pas VKM nr.191, datë 22.03.1993 "Për sistemin e blerjeve publike dhe veprimtarinë e blerjes dhe të shërbimeve që kryejnë ndërmarrjet dhe institucionet që financohen nga buxheti i shtetit" shënoi një hap të mëtejshëm drejt futjes së konceptit për prokurimin publik, por akoma këtu nuk gjejmë termin "prokurim publik". Këtë term, e gjejmë të përdorur për herë të parë, në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 467, datë 17.08.1993 "Për procedurat e prokurimit me fonde shtetërore". Me gjithë futjen e konceptit të prokurimit publik, deri në vitin 1995 në Shqipëri nuk kishte ende një ligj për prokurimin publik, duke bërë kështu që kuadri ligjor në këtë drejtim të ishte ende i paplotë. Duke pasur në konsideratë rëndësinë gjithnjë e më të madhe që merrte procesi i prokurimit publik, me futjen e vendit në ekonominë e tregut, nevoja për rregullimin e kësaj fushe me një akt ligjor kthehej në domosdoshmëri. Ligji i parë për prokurimin publik është Ligji nr.7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik", i ndryshuar (sipas UNCITRAL-United Nations Commission on International Trade Law). Aktet nënligjore ndiqnin të njëjtin model dhe për herë të parë u hartuan dhe dokumente standarde për procedurat e prokurimit. Me këtë ligj u krijua dhe Agjencia e Prokurimit Publik si institucioni më i lartë në fushën e prokurimeve.

Ky ligj është shfuqizuar në vitin 2006 me ligjin në fuqi, Ligjin nr. 9643, dt.20.11.2006, "Për Prokurimin Publik", me ndryshime.

Me ligjin e vitit 2006, një institucion tjetër u krijua, Avokati i Prokurimit. Meqë nuk kishte akoma një institucion të pavarur rishikimi, Avokati i Prokurimit u krijua si një alternativë për operatorët ekonomikë të pakënaqur me procedurat e prokurimit. Nuk ishte një institucion rishikimi, por ka mundësinë e një hetimi të plotë administrativ në një procedurë prokurimi dhe dhënien e rekomandimeve. Ky institucion ka varësi nga Parlamenti.

Me Vendim të Këshillit të Ministrave nr.53, datë 16.01.2009 "Për ngarkimin e Ministrisë së Brendshme për kryerjen e procedurave të prokurimit publik, për disa mallra dhe shërbime, në emër dhe për llogari të kryeministrisë, ministrive dhe institucioneve të varësisë", i ndryshuar, është krijuar Organi Qendror blerës, i emërtuar "Drejtoria e Përgjithshme e Blerjes së Përqendruar", si drejtori pranë Ministrisë së Brendshme.

Në ndryshimet që pësoi ligji i vitit 2006, gjatë vitit 2009, u krijua institucioni i pavarur i rishikimit, Komisioni i Prokurimit Publik, i cili filloi ushtrimin e detyrës në 1 Prill të vitit 2010.

Shqipëria, në kuadër të anëtarësimit, ndër të tjera ka dhe detyrimin e përafrimit të legjislacionit të prokurimit publik me atë të BE-së. Detyrimi për të përafruar plotësisht legjislacionin shqiptar të prokurimit me direktivën respektive është i shtrirë në kohë. Për pasojë, duke qenë se vinte nga një model UNICITRAL, u vendos që transpozimi i direktivës të mos ishte i menjëhershëm pasi autoritetet kontraktore dhe operatoret ekonomikë do ta kishin të vështirë

përshtatjen. Nga ana tjetër direktiva u lë hapësira vendimmarrëse institucioneve, autoriteteve kontraktore, gjë e cila në kushtet e Shqipërisë mund të krijonte hapësira për abuzivitet. Për këtë arsye u vendos një përafrim i shkallëzuar i direktivës në legjislacionin Shqiptar. Aktualisht legjislacioni Shqiptar ka një përafrim të kënaqshëm me Direktivën (konkluzion ky i studimeve të disa donatorëve mbi ligjin shqiptar). Shqipëria ka nënshkruar marrëveshjen e stabilizim asociimit në vitin 2006. Kjo marrëveshje hyri në fuqi në vitin 2010 dhe sipas saj, legjislacioni për prokurimin publik duhet të përafrohet brenda 4 viteve nga hyrja në fuqi, pra deri në vitin 2014.

Ligji i parë i prokurimit publik, sipas modelit të Direktivës Evropiane, Ligji në fuqi, u hartua me asistencën e projektit "Mbështetje për prokurimin publik ne Shqipëri", financim i CARDS.

Aktualisht Shqipëria asistohet nga një projekt binjakëzimi me Rumaninë (si shtet i ri anëtar) dhe Poloninë, ku po punohet për draftimin e amendamenteve në ligjin e prokurimit publik dhe atë të koncesioneve, për t'i përafruar ata më tej me direktivën.

Shqipëria ka të drejtën e vëzhguesit në Organizatën Botërore të Tregtisë, dhe ndërkohë ka përmbushur detyrimin në fushën e prokurimeve, atë të heqjes së barrierave për operatorët ekonomikë jashtë Shqipërisë.

SEKSIONI 3
USHTRIME

USHTRIMI 1
OBJEKTIVAT E RREGULLAVE TË PROKURIMIT

Kryeni një kërkim në internet për rregullat e prokurimit të institucioneve të mëposhtme:

Ligji model i UNCITRAL-it:
http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html

Marrëveshja e OBT-së për Prokurimin Publik (MPP):
http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm

Banka Botërore:
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:50002392~menuPK:93977~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266,00.html

BERZH:
http://www.ebrd.com/about/policies/procure/index.htm

Renditni objektivat e deklaruara të secilit prej këtyre "sistemeve" dhe identifikoni tiparet e përbashkëta. Krahasojini këto me ato të Direktivave të KE-së për prokurimet dhe renditni ato objektiva që nuk shfaqen në këto të fundit.

USHTRIMI 2
MOSDISKRIMINIMI

Duke përdorur materialin shtesë nga moduli A1, shikoni dhe shpjegoni sesi përdoret dhe aplikohet parimi i mosdiskriminimit në KE dhe sipas MPP-së.

Duke iu referuar sërish materialeve shtesë nga moduli A1, shikoni dhe shpjegoni sesi përdoret dhe aplikohet parimi i trajtimit të barabartë në Ligjin Model të UNCITRAL-it dhe në procedurat e Bankës Botërore dhe/ose të BERZH-it.

Shpjegoni sesi këto parime lidhen me objektivat e rregullave të prokurimit në diskutim.

USHTRIMI 3
DIAGRAMI I LEGJISLACIONIT TË PROKURIMEVE

Përgatitni një diagram të zhvillimit të direktivave të prokurimit nga Programet e Përgjithshme deri më sot; duhet të përfshijë të gjitha direktivat përkatëse deri në ditët e sotme.

SEKSIONI 4 PËRMBLEDHJA E KAPITULLIT

PYETJE VETË-TESTIMI

1. Jepni një shpjegim të përgjithshëm të objektivave të Komunitetit Europian.
2. Shpjegoni sesi mund të arrihet kjo nëpërmjet Direktivave të prokurimit.
3. A kanë të njëjtat objektiva të gjitha sistemet e prokurimit?
4. Jepni shembuj të objektivave që nuk përfshihen ose nuk kanë qenë përfshirë *shprehimisht* në Direktivat e prokurimit dhe që ju mendoni se janë themelore.
5. Shpjegoni ndryshimin ndërmjet direktivave të liberalizimit dhe direktivave të koordinimit.
6. Cili ka qenë ndikimi i Aktit Unik Europian mbi zhvillimin e direktivave të prokurimit?
7. A ka ndonjë arsye parimore se përse rregullat për punët, mallrat dhe shërbimet janë përfshirë në direktiva të veçanta?
8. Përveç konsolidimit, çfarë ndryshimesh të tjera janë bërë në strukturën e rregullave në direktivat e konsolidimit të vitit 2004?
9. Përmendni tre risi të tjera të direktivave të konsolidimit.
10. Cilat janë qëllimet e Marrëveshjes së OBT-së për Prokurimin Publik (MPP)?
11. Ku ndryshojnë ato nga qëllimet e BE-së?
12. A është Ligji model i UNCITRAL-it një sistem rregullash prokurimi?
13. Si duhet të përdoret ai?
14. Cilat janë qëllimet e modelit të UNCITRAL-it?
15. Shpjegoni zbatueshmërinë e rregullave të prokurimit të bankave për zhvillim shumëpalësh (BZHSH).
16. Cilat janë objektivat e këtyre rregullave prokurimi?
17. A ofrojnë rregullat dhe procedurat e BZHSH-ve ndonjë asistencë shtesë për përfituesit për sa i përket asistencës për prokurimet?
18. Cili është ligji i parë në Shqipëri Për Prokurimin Publik?
19. Cili është institucioni i parë rregullator në fushën e prokurimit?
20. Kur është krijuar institucioni i parë i rishikimit i pavarur?
21. Kur është krijuar organi qendror blerës?

Hyrje dhe parimet

MODULI A

Aspektet ekonomike të prokurimit publik

PJESA 4

Seksioni 1: Hyrje 64

Seksioni 2: Përshkrimi 65

Seksioni 3: Ushtrime 100

Seksioni 4: Përmbledhja e kapitullit 106

Shtojca 1: Një model i thjeshtë ekonomik i bashkëpunimit në tregje 107

SEKSIONI 1
HYRJE

1.1 OBJEKTIVAT

Objektivat e këtij kapitulli janë që të shqyrtohen, të shpjegohen dhe të kuptohen:

- Faktorët ekonomikë shtytës dhe ndikimet ekonomike në vendimmarrjen dhe proceset e prokurimit publik

1.2 ÇËSHTJE TË RËNDËSISHME

Çështjet më të rëndësishme në këtë kapitull kanë të bëjnë me nevojën për t'u siguruar që ju e kuptoni ndikimin e çështjeve ekonomike në lidhje me:

- Mënyrën e zgjedhjes së metodës më të mirë për përqendrimin
- Strategjitë e kontratave të prokurimeve
- Përdorimin e ankandeve elektronike
- Faktin nëse nevojitet, dhe mënyrën e ndarjes së kontratave në lote
- Mundësinë për marrëveshje të fshehta ndërmjet operatorëve ekonomikë

Nëse kjo gjë nuk kuptohet saktë, ka rrezik të zgjidhni ato metoda prokurimi që do ta reduktonin efikasitetin e procesit të prokurimit; që mund të kenë ndikim negativ në cilësinë dhe koston e kontratës; dhe që mund të çojnë në marrëveshje të fshehta.

1.3 LIDHJET

Ekziston një lidhje veçanërisht e fortë ndërmjet këtij seksioni dhe moduleve ose seksioneve të mëposhtme:

- Moduli C mbi përgatitjen e prokurimit
- Moduli E mbi realizimin e procesit të prokurimit

1.4 RËNDËSIA

Ky informacion është i një rëndësie të veçantë për ata profesionistë të prokurimit që kanë përgjegjësinë për planifikimin e prokurimit dhe arritjen e qëllimit të kërkesave të autoriteteve kontraktore.

Shërbimet publike

Të njëjtat çështje ekonomike vlejnë edhe për sektorin e shërbimeve.

MODULI
A

Hyrje
dhe parimet

PJESA
4

Aspektet ekonomike
të prokurimit publik

SEKSIONI
2

SEKSIONI 2
PËRSHKRIMI

SEKSIONI 2A
ZGJEDHJA E KOMBINIMIT TË DUHUR TË PROCESEVE TË PROKURIMIT PUBLIK TË PËRQENDRUAR DHE TË DECENTRALIZUAR

VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM

Në këtë seksion ne do të shqyrtojmë argumentet ekonomike që kanë lidhje me avantazhet dhe disavantazhet e prokurimit publik të përqendruar. Ne do të ndalemi në një numër çështjesh, përfshi këtu mënyrën e hartimit të proceseve të prokurimit për të arritur një vlerë më të mirë për paratë, rrethanat që çojnë në ekonomitë e shkallës, roli i kostove për përpunimin e informacionit në organizatat publike, lidhja ndërmjet nivelit të kërkesave të dorëzuara dhe natyrës së konkurrencës për kontratat.

2.1 HYRJE

Strategjitë efikase të prokurimit, të cilat kontrollojnë kostot dhe thjeshtojnë proceset, janë jetike për gjithë autoritetet kontraktore, si dhe blerësit në sektorin privat. Kërkimi i "vlerës më të mirë për paratë" në prokurimin publik (dhe privat), duke mbajtur nën kontroll kostot për menaxhimin e procesit, kërkon një sërë vendimesh të rëndësishme.

Në këtë seksion ne do të shqyrtojmë, nga pikëpamja ekonomike, nivelin e duhur të përqendrimit, dhe në këtë kontekst, shtrirjen në të cilën autoritetet kontraktore duhet t'i agregojnë kërkesat për punë, mallra dhe shërbime.

Në kryerjen e kësaj analize ne do të shqyrtojmë dy skajet ekstreme të spektrit të mundësive që janë në dispozicion të autoriteteve kontraktore – përqendrimin e plotë dhe decentralizimin e plotë – duke pranuar ndërkohë faktin se në praktikë metodat e zbatuara nga autoritetet kontraktore ndodhen midis dy ekstremeve dhe shpesh janë modele hibride tek të cilat bashkëjetojnë aspekte, si të prokurimit të përqendruar, ashtu edhe të prokurimit të decentralizuar. Për rrjedhojë, një mënyrë më efikase për riformulimin e pyetjes së mësipërme do të ishte: cilat janë forcat kryesore që ndikojnë tek kombinimi 'optimal' i modeleve të blerjes së përqendruar dhe prokurimit të decentralizuar?

Terminologji: Lexuesit duhet të vërejnë se termi "prokurim i përqendruar" në këtë kontekst nuk përdoret si sinonim i prokurimit të projektuar në nivel kombëtar, dhe termi "prokurim

i decentralizuar" nuk përdoret si sinonim i proceseve të prokurimit të projektuara në nivel lokal. Niveli i duhur i përqendrimit është një problem praktik që mund të dalë edhe brenda të njëjtit autoritet kontraktor, për shembull në një ministri apo departament ku një numër strukturash mund të shpenzojnë para publike në mënyrë të pavarur nga njëra-tjetra.

Më tej ky seksion shqyrton rolin që luajnë faktorët e mëposhtëm në përcaktimin e kombinimit të duhur të proceseve të blerjes së përqendruar dhe prokurimit të decentralizuar:

- Efikasiteti përmes kontrollit të kostos
- Favorizimi
- Prokurimi strategjik
- Efekti i rrjetit dhe standardet
- Emergjencat
- Prokurimi elektronik

Është e rëndësishme të theksohet se megjithëse këta faktorë trajtohen veçmas, ata kanë një lidhje të ngushtë, kështu që do të ishte artificiale të vlerësohej roli që luan çdo faktor në mënyrë të pavarur nga të gjithë të tjerët.

2.2 EFIKASITETI PËRMES KONTROLLIT TË KOSTOS

Kontrolli i kostos është një çështje kyçe në prokurimin publik (dhe privat). Kudo, autoritetet kontraktore duhet të kontrollojnë shpenzimet e fondeve publike. Kjo shpesh bëhet duke racionalizuar shpenzimet publike për mallra dhe shërbime, të cilat zënë një sasi të konsiderueshme të burimeve. Në nivel qeverie, mallrat dhe shërbimet zakonisht konceptohen si objektiva 'politikisht më pak të ndjeshme' ndaj shkurtimeve në buxhet, sesa shpenzimet për pensionet dhe shërbimin shëndetësor.

Çështja nëse duhet përqendrim apo decentralizim zakonisht lind kur një organizatë ose strukturë ka arritur një madhësi të caktuar dhe/ose shtrirje gjeografike. Kur organizatat zgjerohen, kontrolli i kostove të strukturave lokale bëhet shumë më i vështirë; pa dyshim që ky problem zgjidhet duke u caktuar buxhetet strukturave të decentralizuara, edhe pse kjo masë nuk nënkupton patjetër shpenzime efikase.

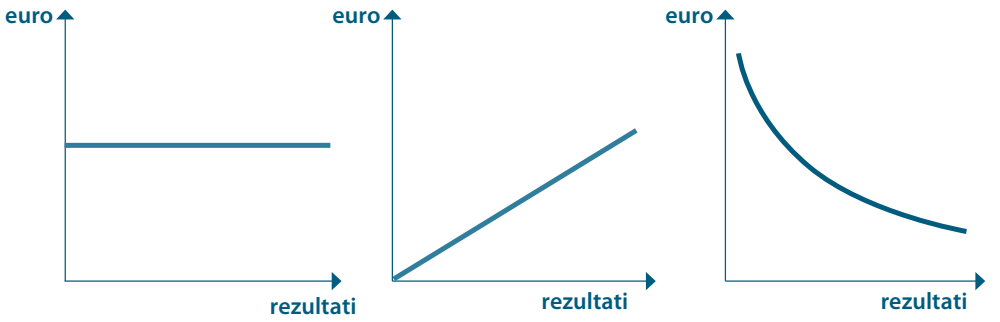
Përqendrimi ndihmon për një reduktim të konsiderueshëm të kostove të blerjes, kryesisht për shkak të:

- Sinergjive (prodhimi i ekonomive të shkallës, duke evituar dublikimin e përpjekjeve/punës, duke reduktuar sfidat ligjore)
- Rritjes së specializimit
- Shkëmbimit të njohurive/burimeve

2.2.1 Sinergjitë

Sa më i standardizuar të jetë produkti/shërbimi, aq më i madh është avantazhi i autoriteteve kontraktore për të agreguar kërkesën, meqenëse operatorët ekonomikë kanë mundësi të shfrytëzojnë ekonomitë e shkallës, duke operuar kështu me një kosto më të ulët për njësi.

Ekonomitë e shkallës lindin sa herë që kostot fikse përbëjnë një pjesë të konsiderueshme të kostove e prodhimit, d.m.th., të kostove që janë të pavarura nga shkalla e prodhimit. Kostot e prodhimit përbëhen nga dy komponentë: kostot fikse (KF) dhe kostot variabël (KV). Komponenti i parë nuk ndryshon me prodhimin (ose të paktën nuk ndryshon brenda një intervali të caktuar prodhimi), ndërsa i dyti rritet me çdo njësi shtesë të prodhimit. Duke supozuar që kostot variabël rriten në mënyrë proporcionale (d.m.th. lineare) me prodhimin, në figurën 1 ne mund të japim një paraqitje të thjeshtë grafike të të dy komponentëve.



a) Kostot fikse **b) Kostot variabël** **c) Kostot mesatare (totale)**

Figura 1: Kostot e prodhimit

Meqenëse kostot fikse janë të pandjeshme ndaj prodhimit, ato mund të paraqiten me anë të një vije horizontale; kostot variabël ndryshojnë në mënyrë proporcionale me prodhimin, prandaj paraqitja grafike e prodhimit është një vijë e drejtë me një pjerrje pozitive. Figura 1.c) jep gjithashtu grafikun për koston mesatare totale (KMT), që del nga raporti (KF+KV)/ prodhim. KMT është një matje mesatare e kostos për çdo njësi prodhimi. Forma e saj jolineare varet nga prania e kostove fikse pozitive. Kur prodhimi është i ulët, kostot fikse duhet të shpërndahen në pak njësi, ndërsa kur prodhimi është i lartë, të njëjtat kosto fikse aplikohen në shumë më tepër njësi, duke shpjeguar kështu formën e KMT-së, e cila ulet me nivelin e prodhimit.

Për ta kuptuar më mirë rolin e KMT-së në kontratat e prokurimit, shikoni shembullin e mëposhtëm:

Shembull 1. Ekonomitë e shkallës në një kontratë prokurimi për furnizim me solar për ngrohje

Një kontratë prokurimi kërkon furnizimin e një shkolle me 10 000 litra solar për ngrohje. Kjo realizohet me përdorimin e një autoboti me kapacitet 20 000 litra. Nga këndvështrimi i operatorit ekonomik, kostot e furnizimit (pagë e shoferit të autobotit, sigurimi, karburanti etj.) janë kosto fikse deri në 20 000 litra. Nëse do të furnizohej më shumë solar, do të nevojitej një autobot i dytë. Nëse operatori ekonomik do t'u shërbente dy shkollave (mundësisht pranë njëra-tjetrës), ku secila kërkon 10 000 litra, atëherë kostot fikse do të shpërndaheshin në një prodhim dy herë më të madh, duke nënkuptuar kështu një kosto mesatare totale më të ulët, d.m.th. ekonomi më të larta të shkallës.

2.2.2 Ekonomitë e shkallës, pjesëmarrja dhe konkurrenca

Dimensionin e standardizimit të produktit shpesh është e vështirë ta ndajmë nga heterogjeniteti i kërkesës. Për ta parë këtë dimension, le të shqyrtojmë një rast të thjesht të prokurimit të benzinës. Benzina mund të konsiderohet mall me standardizim të lartë, por autoritetet kontraktore mund të kenë preferenca të ndryshme në lidhje me kushtet e furnizimit dhe vonesat në pagesa (kjo përshkruhet si 'heterogjenitet i kërkesës'), dhe si rezultat kontratat e prokurimit do të jenë të ndryshme dhe kostot për njësi do të ngriheshin.

Standardizimi i mallit duhet të bashkohet gjithashtu me një shkallë të ulët të heterogjenitetit të kërkesës, në mënyrë që bashkimi të japë potencialin e vet të plotë. Në raste të tilla, agregimi i kërkesave zakonisht i lejon firmat të prodhojnë me kosto më të ulët për njësi.

Kostot më të ulëta të prodhimit japin çmime më të ulëta blerjeje *vetëm* kur autoriteti kontraktor e mban ose rrit fuqinë e tij negociuese, me fjalë të tjera, në kushtet kur niveli i konkurrencës është (të paktën deri në një farë mase) në korrelacion pozitiv me vlerën e kontratave të prokurimit. Dy forca kontradiktore futen në lojë. Agregimi i kërkesave çon në konkurrencë më të ashpër ndërmjet operatorëve ekonomikë. Megjithatë, ndërsa madhësia e kontratave bëhet gjithnjë e më e madhe, operatorët e vegjël ekonomikë mund ta shohin si të pamundur të marrin pjesë në proceset konkurruese – për shkak të kritereve ekonomike dhe financiare më kërkuese – dhe kjo sjell një numër më të ulët konkurrentësh. Kjo pikë e fundit mund të ilustrohet me anë të shembullit të mëposhtëm:

Shembull 2. Agregimi i kërkesave, pjesëmarrja dhe konkurrenca

Kontratë prokurimi 1: 150 000 euro	
Operatorët ekonomikë pjesëmarrës	Xhiro vjetore
A	1 000 000 euro
B	500 000 euro
C	200 000 euro

Kontratë prokurimi 2: 200 000 euro	
Operatorët ekonomikë pjesëmarrës	Xhiro vjetore
A	1 000 000 euro
B	500 000 euro
D	300 000 euro
E	250 000 euro

Mendoni dy procese prokurimi të veçanta për të njëjtat mallra/shërbime të hartuara nga dy autoritete kontraktore me vendndodhje në dy rajone të ndryshme. Supozoni se një nga kërkesat minimale për përzgjedhjen e pjesëmarrësve është që xhiroja vjetore e operatorit ekonomik duhet të jetë më e madhe ose e barabartë me vlerën e kontratës së prokurimit. Është vërejtur modeli i mëposhtëm i pjesëmarrjes: A-ja dhe B-ja konkurruan për të dyja kontratat 1 dhe 2, ndërsa C-ja konkurroi vetëm për kontratën 1, dhe D-ja dhe E-ja, vetëm për kontratën 2. Nëse të dyja kontratat do të ishin bashkuar në një kontratë të vetme 350 000 euro, atëherë C-ja, D-ja dhe E-ja nuk do të kishin pasur fare mundësi të merrnin pjesë.

Në prokurimin publik, përqendrimi mund të kursejë edhe në kostot dyfishe (të dubluara), si p.sh. kostot e publikimit të njoftimeve (ku bëhen shpenzime), kostot administrative dhe shpenzimet për çështje gjyqësore ose kostot e lidhura me kundërshtimet ligjore. Mundësitë, e kështu edhe kostoja për problemet ligjore mund të ulet në rastin e përqendrimit, sepse:

- burimet e kualifikuara që përfshihen në blerjen e përqendruar duhet të përmirësojnë qartësinë, transparencën dhe mundësinë e matjes së kërkesave formale, d.m.th. 'cilësinë' e përgjithshme të dokumenteve të tenderit;
- përqendrimi redukton numrin e kontratave të prokurimit për çdo artikull të përfshirë;
- mund të jetë rasti, në varësi të vendeve ku proceset e prokurimit mund të kundërshtohen mbi bazën e legjislacionit kombëtar, që përqendrimi t'i përqendrojë çështjet gjyqësore në një gjykatë të vetme, ndërsa decentralizimi mund të përfshijë gjykatat, komisionet ose tribunalet e çdo zone administrative lokale.

2.2.3 Specializimi dhe shkëmbimi i njohurive/informacionit

Zakonisht, sa më i lartë të jetë niveli i përqendrimit, aq më shumë informacion/njohuri/të dhëna ndahen midis specialistëve të prokurimit. Organizatat e mëdha zakonisht karakterizohen nga një shkallë e lartë specializimi e kapitalit njerëzor ndërsa, në të njëjtën kohë prodhojnë një volum të madh informacioni. Ndarja e njohurive njihet si një nga eksternalitetet kryesore (pozitive) që lind brenda kufijve të organizatave të tilla. Në përgjithësi, ndarja e informacionit përmirëson efikasitetin përmes përdorimit të të dhënave/informacionit më të përditësuar, të ndarjes së problemeve dhe të zgjidhjeve të përbashkëta.

2.3 FAVORIZIMI

Informacioni specifik për vendndodhjen – si p.sh. informacioni lidhur me shërbimet e pastrimit, menaxhimin e aseteve dhe kadastrën e rrugëve – mund të favorizojë më shumë proceset e prokurimit të decentralizuar, pasi informacioni lokal ka gjasa të ketë lidhje me vendosjen e standardeve të cilësisë dhe të kërkesave për furnizimin në nivel lokal, të cilat nuk mund të merren aq lehtë nga dokumentet zyrtare.

Ndërsa rëndësia e informacionit lokal mund të ndihmojë prokurimin e decentralizuar, ai mund të çojë edhe në lindjen e favorizimeve në nivel lokal, sidomos në drejtim të operatorëve ekonomikë lokalë, të cilët fare mirë mund të jenë në shkelje të *acquis* së BE-së. Vendimet e decentralizuara kanë potencialin t'i vendosin operatorët ekonomikë lokalë dhe zyrtarët lokalë të prokurimeve në një marrëdhënie më të afërt, potencialisht më afatgjatë, si dhe mundësia e aktivitetit lokal të lobimit duke ndikuar në vendimet e prokurimeve lokale, mund të kenë një efekt shumë negativ në efikasitetin e të gjithë procesit.

Favorizimi mund të ndodhë edhe në nivel qendror. Sidoqoftë, dukshmëria më e lartë e blerjes së përqendruar e bën më të vështirë implementimin e strategjive të "përshtatura" të prokurimit. Ky argument i fundit duket se është në konsistencë me rezultatet e studimeve ndërkombëtare, si studimi i përmbledhur në kuadratin e komenteve më poshtë.

Koment: Korrupsioni në sektorin publik

Sipas rezultateve të studimit mbarëbotëror të vitit 2005 për korrupsionin i titulluar "Rezistencë ndaj korrupsionit në sektorin publik", Konsorciumi Ndërkombëtar për Menaxhimin e Financave Qeveritare (ICGMF) rekomandoi një sërë masash për reduktimin e korrupsionit, përfshi dhe masën "[të] kurohet prokurimi i prirur për korrupsion, duke u përqendruar blerjet". ICGMF-ja sugjeroi se, sa herë të jetë e mundur, të përqendrohen blerjet, me qëllim që të reduktohet mundësinë për negocime jashtë tenderit ose për forma të tjera korrupsioni dhe të përdoren blerjet elektronike që reduktojnë lirinë e veprimit me proceset dhe kufizojnë ndërhyrjet personale.

2.4 PROKURIMI STRATEGJIK

Prokurimi është "strategjik" kur përfshin artikuj/aktivitete që kanë një ndikim të konsiderueshëm në politikat e biznesit ose në politikat kombëtare social-ekonomike. Sa më e madhe të jetë rëndësia e këtyre aktiviteteve, aq më të përqendruara tentojnë të jenë vendimet, duke qenë se çdo vendim për blerje tenton të ushtrojë një ndikim shumë të madh mbi të gjithë organizatën. Qeveritë zakonisht i konsiderojnë si aktivitete strategjike fushat e mëposhtme:

- Mbrojtja
- Shëndeti publik
- Mjedisi

2.4.1 Prokurimi në fushën e mbrojtjes kombëtare

Mbrojtja përbën një shembull të një rëndësie parësore. Kështu *prokurimi në fushën e mbrojtjes* konsiderohet zakonisht si një aktivitet strategjik që kërkon strategji të përqendruara; kjo për shkak edhe të ndjeshmërisë së pjesës më të madhe të informacionit që ka lidhje me një prokurim të tillë. Në Shtetet e Bashkuara, prokurimi në fushën e mbrojtjes duket se është pjesërisht i përqendruar në duart e Departamentit të Mbrojtjes (DM), edhe pse DM-ja lejon një shkallë decentralizimi. Kina ka përqafuar gjithnjë e më shumë një qasje më të përqendruar për prokurimin në fushën e mbrojtjes.

Shembulli 3. Prokurimi në fushën e mbrojtjes në Shtetet e Bashkuara dhe Kinë

Shtetet e Bashkuara:

Defence Acquisition Guidebook (Udhëzuesi për blerjet në fushën e mbrojtjes) përcakton se sistemi i blerjeve për mbrojtjen është:

"procesi i menaxhimit me anën e të cilit Departamenti siguron sisteme armatimi dhe sisteme informimi të automatizuara. Megjithëse sistemi bazohet në politikat dhe parimet e realizimit të përqendruar, ai mundëson ekzekutimin e decentralizuar dhe të thjeshtëzuar të aktiviteteve të blerjes. Kjo praktikë siguron fleksibilitet dhe inkurajon novacionet, ndërkohë që vazhdon theksimin me forcë të disiplinës dhe të përgjegjshmërisë".

Kina:

Në dhjetor 2004, Zyra e Informacionit e Këshillit Shtetëror të Kinës botoi një libër të bardhë me titullin Mbrojtja Kombëtare e Kinës në vitin 2004. Dokumenti përshkruan politikat e Kinës për mbrojtjen kombëtare dhe procesin e modernizimit të ushtrisë, përfshi praktikat e prokurimit.

Shihni modulin A5 për informacion të mëtejshëm mbi prokurimin në sektorin e mbrojtjes.

2.4.2 Shëndeti publik

Shëndeti publik paraqitet si një tjetër sektor strategjik që do të sugjeronte përdorimin e strategjive të blerjes së përqendruar për disa lloje blerjesh. Për shembull, kërkesa për veprime të koordinuara dhe zbatimin e standardeve uniforme minimale për cilësinë mund të mbështesë metodën e përqendruar për blerjen e barnave.

2.4.3 Impaktet mjedisore dhe prokurimi publik

E thënë në terma të përgjithshëm, politikat e *prokurimit të gjelbër* synojnë të prokurojnë produkte dhe shërbime që janë sa më shumë miqësore me mjedisin. Si qeveritë, ashtu edhe organizatat ndërkombëtare, po marrin përgjegjësi më të madhe për të marrë në konsideratë efektet në mjedis të aktiviteteve të tyre.

Strategjitë *e prokurimit të gjelbër të përqendruar* mund të shfaqen në një fazë rregullatore kur standardet minimale për mbrojtjen e mjedisit, të cilat janë në përputhje me *acquis* të BE-së, imponohen në nivel kombëtar dhe më gjerë. Në rrethana të tjera, autoritetet kontraktore mund të lihen të lira për shembull, në kontekstin e kufizimeve të përcaktuara nga *acquis,* për të shpërblyer si duhet dimensionin e gjelbër që karakterizon propozimin teknik të një operatori ekonomik. Shihni modulin C5 për informacion të mëtejshëm lidhur me impaktet që lidhen me aspekte sociale ose mjedisore në prokurim.

Përveç strategjive rregullatore, blerja e përqendruar mund të shërbejë si një kanal i rëndësishëm për nxitjen e politikave të qëndrueshme lidhur me mjedisin dhe për vendosjen e standardeve të përbashkëta. Duke vendosur standarde minimale të cilësisë (në mbrojtje të mjedisit) dhe/ose duke shpërblyer dimensionin e gjelbër në propozimet teknike, autoriteti kontraktor kompenson operatorin ekonomik për eksternalitetin pozitiv që do të krijohet (për shembull, emetime më të ulëta të CO_2). Meqenëse eksternaliteti pozitiv prek një komunitet të gjerë – ndoshta shumë më të gjerë se ai që ka të bëjë me blerjen aktuale – gatishmëria e autoritetit kontraktor për të paguar ka të ngjarë të rritet me rritjen e nivelit të përqendrimit. Duke ndjekur këtë linjë arsyetimi, vetëm një sistem blerjeje plotësisht i përqendruar do të ishte në gjendje të shpërblente si duhet eksternalitetet pozitive të siguruara nga politikat e gjelbra.

2.5 RRJETET DHE STANDARDET

Industritë e rrjetit janë mbizotëruese në ekonomitë moderne. Industritë kryesore të rrjetit janë telekomunikacioni, shërbimi i internetit, programet kompjuterike, disa aspekte të shërbimeve bankare moderne (rrjetet e ATM-ve) dhe tregjet elektronike, si platformat B2B, B2C dhe B2G.

Shënim: Efektet e rrjetit

Mallrat ose shërbimet thuhet se shfaqin *efektet e rrjetit* kur vlera e tyre për këdo nga përdoruesit rritet me numrin e përdoruesve që tashmë i përdorin ato (që njihet edhe si *baza e instaluar*). Le të marrim, për shembull, rastin e thjeshtë të sistemeve operuese ose të programeve të kompjuterit: duke përdorur të njëjtin sistem, njerëzit mund të shkëmbejnë shumë lloje të ndryshme skedarësh dhe të përpunojnë me lehtësi dokumentet e përdoruesve të tjerë. Me fjalë të tjera, njerëzit brenda të njëjtit rrjet "flasin të njëjtën gjuhë". Një shembull edhe më i vjetër është telefoni. Nëse vetëm një person do të kishte telefon, vlera e tij do të ishte zero.

Kur numri i përdoruesve të një produkti të caktuar me efekte rrjeti është mjaft i madh, ky produkt mund të bëhet *de facto* një standard. Kur ekziston edhe një standard tjetër, mund të lindë një problem deri diku serioz, por konsumatorët, edhe pse të prirur të marrin në konsideratë teknologjinë e fundit si superiore ndaj të kaluarës, hezitojnë ta ndërrojnë atë me frikën që përdoruesit e tjerë nuk do t'u venë pas ("mungesa e koordinimit të 'përdoruesve'"). Në këto rrethana duhet treguar një kujdes i konsiderueshëm për të garantuar që specifikimet të mos jenë diskriminuese dhe që operatorëve ekonomikë t'u jepen mundësi të barabarta dhe të trajtohen në mënyrë të barabartë.

Një fenomen i ngjashëm mund të karakterizojë blerjet me fondet publike të qeverisë. Kur vendimet për blerje decentralizohen, kalimi në teknologji potencialisht superiore mund të bëhet i vështirë, në mos i pamundur. Kështu përqendrimi del si një zgjidhje për problemin e mungesës së koordinimit. Në këtë frymë, mund të interpretohet vendimi i përbashkët i marrë nga qeveria braziliane dhe IBM-ja në shtator 2004 për zgjerimin e LINUX-it si një alternativë e Windows-it. Kjo strategji synonte të rregullonte standardet e përbashkëta për sektorin publik, por edhe të sfidonte pozitën dominuese të Microsoft-it në tregun përkatës.

2.6 EMERGJENCAT

Emergjencë zakonisht konsiderohet një *nevojë urgjente për mallra ose shërbime,* për shkak të prishjes së objekteve në zona të mëdha ose të dëmeve të mëdha të shkaktuara nga katastrofat natyrore. Ka një numër arsyesh që favorizojnë më shumë qasjen e prokurimit të përqendruar sesa atë prokurimit të decentralizuar në rast emergjencash të mirëfillta, si p.sh.:

- nevoja për ndërhyrje të koordinuara;
- risku i reduktuar i furnizimit me mallra/shërbime të nevojshme të cilësive të ndryshme;
- risku i reduktuar për korrupsion gjatë përdorimit të fondeve shtesë.

Shembulli 5. Prokurimi për emergjencat në Afganistan

Një shembull udhëzues i prokurimit për emergjencat është Agjencia Afgane për Rindërtim dhe Zhvillim (ARDS), e krijuar në maj 2002 nga Shteti i Përkohshëm Islamik i Afganistanit (TISA) me qëllim *përballimin e detyrës urgjente për rindërtim.* ARDS-ja ngarkoi një konsulent me detyrën e Konsulentit kryesor të Prokurimeve (KP) të vendit për ngritjen e kapacitetit të prokurimit për raste emergjencash. Disa nga objektivat kryesore të detyrës së Konsulentit të Prokurimeve ishin:

- të lehtësonte përdorimin e shpejtë dhe transparent të burimeve të siguruara nga donatorët për rindërtim dhe zhvillim;
- të përmirësonte efikasitetin në blerjen e mallrave, shërbimeve dhe punëve për këtë qëllim;
- të shpërndante të njëjtin informacion tek të gjithë operatorët ekonomikë që plotësonin kushtet nëpër vende të ndryshme në gjithë botën dhe t'u ofronte atyre mundësi të barabartë për konkurrim;
- të inkurajonte zhvillimin e industrisë vendase të kontraktimit dhe prodhimit në vendet huamarrëse.

Shihni modulin C4 për informacion lidhur me kushtet kur një situatë emergjence përbën një rrethanë përjashtimi që lejon akordimin e një kontrate pa publikimin paraprak të njoftimit të kontratës.

2.7 PËRQENDRIMI DHE PROKURIMI ELEKTRONIK

Termi "e-procurement" (prokurim elektronik) shpesh lidhet me ankandet elektronike, i cili shfaqet si faza përfundimtare e tenderimit në një proces prokurimi, edhe pse mbulimi i prokurimit elektronik është në parim shumë më i gjerë, i cili shtrihet nga njoftimet elektronike te faturimi elektronik dhe pagesa elektronike, për të mos përmendur katalogët elektronikë.

Koment: Komisioni Europian për prokurimin elektronik

Rëndësia e prokurimit elektronik theksohet në deklaratën e mëposhtme të Komisionit Europian:

"Modernizimi dhe hapja e tregjeve të prokurimit përtej kufijve – përfshirë atë nëpërmjet zgjerimit të prokurimit elektronik – janë vendimtare për konkurrencën në Europë dhe për krijimin e mundësive të reja për bizneset në BE. Përdorimi i teknologjisë së informacionit në mënyrën e duhur kontribuon në reduktimin e kostove, përmirësimin e efikasitetit dhe heqjen e pengesave në tregti, të cilat në fund të fundit do të çojnë në kursime të parave të taksapaguesve. Direktivat e miratuara në mars të vitit 2004 si pjesë e paketës ligjore për prokurimin publik sigurojnë një kuadër ligjor që synon të rrisë zhvillimin dhe përdorimin e prokurimit publik."

Ndërsa aspektet teknologjike të proceseve të prokurimit të bazuara në teknologjinë e informacionit (TI) diskutohen pafund, shumë më pak vëmendje i kushtohet ndikimit në aspektet organizative dhe atij që ka më shumë rëndësi për diskutimin aktual, nivelit të përqendrimit të prokurimit publik.

Edhe nëse prokurimi elektronik do të kufizohej në fazën finale tenderuese të procesit duke përdorur ankandin elektronik, fakti që procedura elektronike mund të jetë më pak e kushtueshme sesa procedura e bazuar në dokumentacion shkresor lë vend për debat. Për rrjedhojë, zgjidhjet e prokurimit elektronik duhet ta bëjnë blerjen e përqendruar më pak të volitshëm, pasi çdo autoritet kontraktor i shkëputur do të shpenzonte më pak burime duke ngritur procedurën e vet të tenderimit elektronik. Gjithsesi, një argument i tillë anashkalon zgjedhjen teknologjike që qëndron në themel të një ankandi të thjeshtë elektronik. Me fjalë të tjera, nuk ka një *një standard teknologjik unik* për organizimin e ankandeve elektronike. Prandaj sa më të pavarura të sillen njësitë lokale të blerjes, aq më e madhe është mundësia të na rezultojë që zgjedhjet teknologjike nuk janë plotësisht të pajtueshme, duke rritur kështu kostot e firmave për t'u njohur me standarde të ndryshme.

Meqenëse mbështetet në një standard të vetëm, një strategji e blerjes së përqendruar do t'i reduktonte këto kosto, duke nxitur në këtë mënyrë pjesëmarrjen e firmave më të vogla në tregun e prokurimeve, ndërkohë që të gjithë faktorët e tjerë duhet të jenë të barabartë. Përveç kësaj, *përqendrimi tenton t'i rrisë përfitimet nga prokurimi elektronik*. Blerja nga burimet përmes internetit i rrit fitimet e efikasitetit nëse prokurimi bëhet më i përqendruar, duke qenë se arritje të tilla do të preknin vëllime më të mëdha transaksionesh dhe do të ndikonin në një numër më të madh strukturash organizative.

Shihni më poshtë seksionin C të modulit A4 për diskutim të mëtejshëm të çështjeve ekonomike që ndikojnë në zgjedhjen e përdorimit të ankandeve elektronike, si dhe modulin C4 për rregullat që aplikohen për përdorimin e ankandeve elektronike.

SEKSIONI 2B
STRATEGJITË E KONTRATAVE TË PROKURIMEVE

1 VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM

Në këtë seksion do të shikojmë llojet kryesore të kontratave të prokurimit që përdoren nga autoritetet kontraktore dhe mënyrën sesi natyra e detyrave të operatorit ekonomik dhe shkalla e parashikimit të ngjarjeve që ndikojnë në performancën e operatorit ekonomik, përcaktojnë zgjedhjen e kontratës nga autoriteti kontraktor. Ne do të shqyrtojmë edhe mënyrën si të hartohet një kontratë me qëllim që të inkurajohet operatori ekonomik të ndërmarrë ato veprime që kanë më shumë mundësi të përmbushin kërkesat e autoritetit kontraktor. Në fund të këtij seksioni, do të shikojmë disa shembuj të matjes objektive dhe subjektive të performancës.

2.1 ZGJEDHJA E KONTRATAVE TË PROKURIMIT

Në këndvështrimin ekonomik, ekzistojnë tre kategori të mëdha të kontratave të prokurimit: kontratat me rimbursim kostoje (ose kosto-plus), kontratat me çmim të fiksuar dhe kontratat stimuluese. Shumë kontrata prokurimi janë në fakt një kombinim i të tria kategorive të mëdha, duke specifikuar stimujt për disa aspekte dhe çmimin e fiksuar për disa të tjera, dhe duke i kombinuar llojet e kontratave për ta përshtatur kontratën me rrethanat specifike me të cilat ndeshet autoriteti kontraktor.

- **Kontratat me rimbursim kostoje**

  Tipari dallues i kontratave me rimbursim kostoje (CRC) është se autoriteti kontraktor bie dakord të rimbursojë të gjitha kostot (e dokumentuara) të prodhimit që lidhen me projektin dhe gjithashtu mund të bjerë dakord të paguajë një tarifë për mbikëqyrjen (e përkufizuar edhe si kontratë sipas kostos-plus-tarifë-fikse, sipas Rregullores Federale për Blerjet në Shtetet e Bashkuara). Ndërsa CRC-të e garantojnë plotësisht operatorin ekonomik për tejkalimet e kostove, ato nuk i ofrojnë operatorit ekonomik ndonjë stimul për të ndërmarrë reduktim të kostos.

Koment

Kontrata me çmim tavan (CPC) është një formë e veçantë e CRC-së, në kuptimin që bihet dakord për një tarifë ditore që përfshin edhe një komponent fitimi, për një numër tavan (të kufizuar) ditësh. Vlera tavan përcaktohet qartë në kontratë/urdhrin e blerjes. Nëse operatori ekonomik është në gjendje ta përfundojë detyrën më shpejt sesa numri i përcaktuar i ditëve, atëherë fatura e tij do jetë më e ulët se shuma e vlera tavan. Gjithsesi, nëse operatorit ekonomik i duhen ditë shtesë për ta përfunduar detyrën, do t'i duhet ose të përballojë humbjen, ose të bëjë kërkesë të argumentuar për rritje të tarifës ditore për mbulimin e çmimit, sipas dispozitave kontraktuale të miratuara paraprakisht, nëse një gjë e tillë lejohet nga *acquis* i BE-së dhe dispozitat ligjore kombëtare.

Kontratat me çmim për njësi (UPC) janë të ngjashme me CPC-të në kuptimin që autoriteti kontraktor u kërkon operatorëve ekonomikë t'i dorëzojnë ofertat, duke specifikuar një çmim të veçantë për çdo faktor inputi, por UPC-të nuk përfshijnë vlerë tavan. Përveç kësaj, autoriteti kontraktor deklaron një vlerësim të faktorëve të inputeve që nevojiten për të përfunduar projektin. Për çdo ofertë që vjen, autoriteti kontraktor vlerëson koston e përgjithshme të pritshme, ose "rezultatin" e kësaj oferte. Autoriteti kontraktor shpall fituese kontratën e firmës me rezultatin (koston) më të ulët, por është i detyruar të paguajë për faktorin e inputeve që nevojiten për përfundimin e projektit. Kjo praktikë mund të jetë më e përshtatshme për një minikonkurrencë të realizuar në kontekstin e një marrëveshjeje kuadër.

- **Kontratat me çmim të fiksuar**

  Kontrata me çmim të fiksuar (FPC) është një marrëveshje kontraktuale përmes së cilës operatorit ekonomik i paguhet një çmim fiks për realizimin e një projekti që përmbush një standard cilësie të paracaktuar. Ndërsa operatori ekonomik nuk merr pagesë shtesë për arritje të standardeve më të larta të cilësisë, gjobat janë zakonisht të përfshira në kontratë, në mënyrë që ta mbrojnë autoritetin kontraktor nga rreziku i mundësisë që operatori ekonomik në mënyrë spekulative të ofrojë standarde të një cilësie më të ulët se ato të përcaktuara në kontratë. FPC-ja zakonisht nuk garanton ndonjë "sigurim" për operatorin ekonomik për tejkalimin e kostos, por në të njëjtën kohë operatori ekonomik gëzon përfitimin e ndonjë kursimi të mundshëm në kosto, ndërsa plotëson standardet e cilësisë për të cilat është rënë dakord.

  Edhe kategoria e kontratave me çmim të fiksuar përbëhet nga disa variante. Një shembull i tillë është kontrata me çmim të fiksuar me çmim ekonomik të rregullueshëm (FPCPA), e cila merr parasysh luhatjet e kostove të inputeve (puna dhe materiali) që pëson operatori ekonomik. Logjika e një kontrate të tillë është të reduktohet risku i luhatjeve të mëdha dhe, ndoshta të papritura, i çmimeve të inputeve, gjë e cila nuk i lë zgjidhje tjetër operatorit ekonomik, përveçse të kursejë para duke ulur standardet e cilësisë, kur rinegocimi është shumë i kushtueshëm.

- **Kontratat stimuluese**

  Kontratat stimuluese (IC) mund të konsiderohen si një kompromis ndërmjet dy ekstremeve të CRC-ve dhe FPC-ve. IC-të zakonisht përfshijnë koston e synuar (objektiv), fitimin e synuar (objektiv) dhe një formulë për rregullimin e fitimit, e cila garanton që *(i)* cilësia ose kostoja faktike që përmbush objektivin do të rezultojë në tarifën ose fitimin e synuar; *(ii)*kostoja faktike që e tejkalon objektivin do të rezultojë në një rregullim në ulje të tarifës ose fitimit të synuar; dhe që *(iii)* cilësia ose kostoja faktike që është poshtë objektivit do të rezultojë me një rregullim në rritje të tarifës ose fitimit të synuar. Në pjesën tjetër të këtij seksioni do të shikojmë sesi funksionojnë dy zgjidhjet kryesore alternative kontraktuale, kontratat me rimbursim kostoje (CRC) dhe kontratat me çmim të fiksuar (FPC), në një skenar të caktuar. Secila zgjidhje e kontratës prodhon sjellje të ndryshme veçanërisht nga ana e operatorit ekonomik dhe, për rrjedhojë mund të ketë ndikim të ndryshëm për sa i përket niveleve të perceptuara ose niveleve aktuale të cilësisë dhe të kostove të përgjithshme. Ne do të ilustrojmë linjën kryesore të arsyetimit, duke analizuar skenarin e mëposhtëm.

Shembulli 1. Nga blerja e solarit për ngrohje te blerja e shërbimeve të ngrohjes

Mendoni një bashki që përballet me problemin e ngrohjes së shkollave lokale. Specialistët e prokurimeve e kanë zgjidhur problemin për një farë kohe sipas një mënyre në dukje intuitive: ata përzgjedhin një operator ekonomik që t'i furnizojë shkollat me solar për ngrohje sipas nevojave që kanë shkollat. Për shembull, modelet e konsumit të lartë do të vëreheshin nga dhjetori deri në shkurt, ndërkohë që kërkesa bie në tetor dhe mars. Operatori ekonomik paguhet sipas sasisë së solarit që furnizon. Kjo njihet zakonisht si kontratë me rimbursim kostoje (CRC).

Kohët e fundit, ka filluar të përqafohet edhe një qasje tjetër e quajtur "shërbimet e energjisë". Ideja bazë është të zgjidhet një operator ekonomik që do të merrte të gjitha masat e nevojshme për ta mbajtur temperaturën brenda ndërtesave të shkollave në një nivel për të cilin bihet dakord, le të themi 19°C, nga ora 8:00 deri në orën 17:00. Operatorit ekonomik i paguhet një tarifë fikse e rënë dakord për të gjithë shërbimin, e cila përfshin koston e karburantit, pavarësisht sasisë së karburantit të harxhuar realisht. Një marrëveshje e tillë kontraktuale njihet si kontratë me çmim të fiksuar (FPC).

Tashmë do të ndalemi te dy strategjitë e kontratave dhe do të shqyrtojmë çështjen kryesore të shpërndarjes së riskut të prokurimit ndërmjet palëve kontraktuale (autoriteti kontraktor dhe operatori ekonomik).

2.1.1. Risku i prokurimit

Duke iu referuar shembullit më lart, le të supozojmë që autoriteti kontraktor dëshiron ta mbajë temperaturën në ndërtesën e shkollës në 19°C, cilido qoftë lloji i kontratës. Duke përdorur një kontratë me rimbursim kostoje (CRC), operatori ekonomik do të rimbursohet për të gjitha kostot e dokumentuara të nevojshme për të arritur performancën për të cilën është rënë dakord. Operatori ekonomik do të paguhej për solarin që ka furnizuar dhe kështu ai nuk do të shqetësohej, për shembull, për frekuencën e stuhive të dimrit ose xhamat e thyer të dritareve, pasi asnjë nga këta faktorë nuk do të ndikonte në pagesën që ai do të merrte. Në këtë rast, i gjithë risku mbartet nga autoriteti kontraktor dhe operatori ekonomik nuk do të shqetësohej dhe nuk do të prekej nga efekti i ngjarjeve ose i problemeve të jashtme, si cilësia dhe mirëmbajtja e ndërtesës së shkollës.

Zgjedhja e kontratës me çmim të fiksuar (FPC) i kalon pothuaj të gjitha risqet tek operatori ekonomik. Operatori ekonomik tani ka interes të madh që të marrë të gjitha masat e mundshme për të reduktuar ndikimin e faktorëve që rritin koston. Për shembull, ai sigurohet që xhamat e dritareve të mos jenë të thyer dhe kontrollon gjendjen e izolimit të papafingos. Meqenëse në një ndërtesë të paizoluar gati një e katërta e nxehtësisë humbet përmes çatisë, izolimi i duhur do të ndihmonte në përdorimin më efikas të solarit (duke reduktuar kështu emetimet e CO2-shit) dhe për këtë arsye operatori ekonomik mund të vendosë të instalojë më shumë izolues, me qëllim që të reduktojë sasinë e karburantit të konsumuar dhe të reduktojë risqet ekonomike që lidhen me çmimet e paqëndrueshme të karburantit. Ndërsa paguan një çmim fiks për kontratën, autoriteti kontraktor e di gjithashtu që kontraktori do të investojë burime për mirëmbajtjen e ndërtesës, kështu që ai "vret dy zogj me një gur".

Një diskutim më i thelluar për konceptin e riskut të prokurimit jepet në kuadratin më poshtë.

Shënim: Natyra e qëndrimit të agjentëve ekonomik ndaj riskut

Risku i prokurimit u referohet atyre ngjarjeve që mund të prekin realizimin e zbatimit të kontratës dhe ndodhia e atyre që nuk mund të *parashikohen* me saktësi dhe *të influencohen* nga palët kontraktore. Duke prekur kostot *faktike* të prodhimit, ai ndikon në cilësinë reale të performancës. Kryesisht, blerësi dhe operatori ekonomik kujdesen më shumë për ngjarjet 'ekstreme', si risku i mospërmbushjes nga operatori ekonomik, i cili do të prishte të gjithë shërbimin. Shkalla e frikës e riskut (të prokurimit), quhet edhe *aversion ndaj riskut.*

Koncepti i aversionit ndaj riskut mund të sqarohet nga shembulli i mëposhtëm. Le të supozojmë se një firme i duhet të zgjedhë ndërmjet dy vendimeve për mundësi investimi, A dhe B. Opsioni A garanton një fitim prej 100 euro, opsioni B jep zero fitim 50% të kohës dhe 200 euro në 50%-in tjetër të kohës. Një firmë thuhet se ka frikë nga risku (ose ka aversion ndaj riskut) nëse preferon opsionin A kundrejt opsionit B, d.m.th., nëse ajo preferon një investim pa risk, me një vlerë monetare (të garantuar) që është saktësisht e barabartë me vlerën e pritshme monetare të investimit të riskuar, ku ky i fundit është një mesatare e ponderuar e rezultateve të riskuara, duke përdorur si masë probabilitetin që secili rezultat të ndodhë (1/2*e 0 euro + 1/2*e 200 euro = 100 euro). Nga ana tjetër, indiferenca ndaj riskut (apo neutraliteti i riskut), përshkruan një firmë që nuk ka interes të veçantë, as për opsionin A, as për opsionin B. Me fjalë të tjera, firma është indiferente ndaj faktit nëse investimi është një bast i sigurt ose një bast i riskuar, i cili ka një vlerë monetare të pritshme të barabartë me atë të bastit të sigurt.

Në kontratat e prokurimit, ka pak gjasa që operatori ekonomik të jetë në gjendje ta mbrojë veten (për shembull, me një kontratë sigurimi) nga të gjitha ngjarjet e paparashikueshme. Megjithatë, shtrirja dhe natyra e aktiviteteve të operatorit ekonomik mund të ofrojnë *përfaqësime* të dobishme për aftësinë e tij për të 'siguruar' veten nga kapriçot e një kontrate specifike prokurimi. Kështu, 'politikat e brendshme të sigurimit' sigurohen nga vlera e kontratës, e cila është vetëm një pjesë e vogël e xhiros së operatorit ekonomik, një shkallë e lartë e shumëllojshmërisë së aktiviteteve të operatorit ekonomik dhe, në përgjithësi, nga lehtësia me të cilën operatori ekonomik hyn në tregun e kredive.

Megjithatë, kapaciteti absolut i secilës nga palët kontraktore për të mbajtur riskun e prokurimit nuk është faktori më i rëndësishëm në përzgjedhjen e formës kontraktuale. Ajo që ka rëndësi me të vërtetë është qëndrimi *përkatës* i palëve kontraktore ndaj riskut: me faktorët e tjerë të barabartë, ftesat për ndarjen efiçente të riskut, për t'ia kaluar riskun palës që është në gjendje ta menaxhojë atë më mirë.

2.1.3. Çmim i fiksuar apo rimbursim kostoje?

Deri tani diskutimi është fokusuar në një grup specifik rrethanash që autoritetet kontraktore mund t'i konsiderojnë se përbëjnë edhe vlerë për paratë, edhe një mundësi komerciale për ta kaluar barrën e riskut të prokurimit tek operatorët ekonomikë.

Udhëzimet e përgjithshme më poshtë tregojnë rastet se ku secila nga dy llojet e ndryshme të kontratave mund të jetë më e përshtatshme se tjetra:

Kontratat me rimbursim kostoje mund të favorizohen në rrethanat e mëposhtme, ku:

- kemi të bëjmë me një projekt shumë të komplikuar;
- ka ngjarje të paparashikuara, d.m.th., ngjarje jashtë kontrollit të palëve kontraktore, të cilat mund të çojnë në shpërbërje serioze të projektit;
- ka nevojë për fleksibilitet të kontratës;
- rëndësia e dimensioneve të cilësisë është e vështirë të matet (p.sh. proaktiviteti i konsulentit të menaxhimit, lehtësia e përdorimit të një programi kompjuterik).

Kontratat me çmim të fiksuar mund të mbështeten kur:

- autoriteti kontraktor dëshiron të blej mallra/shërbime që plotësojnë vetëm një nivel minimal të specifikimeve teknike;
- operatori ekonomik ka kontroll të plotë mbi shumicën e ngjarjeve që kanë efekt mbi kostot e prodhimit;
- nevojat e operatorit ekonomik mbeten të pandryshuara gjatë gjithë periudhës së zbatimit të kontratës.

Para se ta përfundojmë këtë seksion, ja vlen të theksojmë se në shumë procese prokurimi nga jeta reale mund të kombinohen shumë lloje të ndryshme kontratash apo elementësh të ndryshëm të të dy llojeve të kontratave, si në shembullin e seksionit 2.2 më poshtë.

2.2. SI TË SILLEMI ME DETYRAT HETEROGJENE NË TË NJËJTËN KONTRATË

Shpesh, autoritetet kontraktore prokurojnë projekte komplekse, ku kompleksiteti buron nga detyrat me masat e performancës që, ose janë me përpikmëri të ndryshme, ose bëhen të disponueshme në momente të ndryshme kohore për shkak të, për shembull, nevojave në rritje të autoritetit kontraktor. Shembulli më poshtë ilustron shkurt një situatë në të cilën lind skenari i fundit.

Shembulli 2. Prokurimi i shërbimeve të konsulencës për TI-në

Është e zakonshme që kontratat për prokurim të konsulencës së TI-së (për projekte elektronike të qeverisë, për shembull) të kërkojnë realizimin e detyrave shumë heterogjene, si:

- analizim dhe riorganizim procesi;
- mirëmbajtje dhe zhvillim softueri;
- vend për ruajtjen e të dhënave, menaxhim të bazës së të dhënave dhe monitorim të të dhënave;
- menaxhim të faqes së internetit (zhvillim, botim, etj.);
- asistencë dhe mbështetje nga personeli teknik i kompjuterëve (help-desk) te përdoruesi i fundit;
- asistencë dhe mbështetje organizative.

Për sa i përket zhvillimit të softuerit, ekziston një standard i përbashkët në tregun e shërbimeve të TI-së që mat kompleksitetin e softuerit që njihet si *pika funksion*. Përveç matjes së rezultatit, analiza e pikës funksion është e nevojshme kur matim produktivitetin e ekipit të konsulentëve dhe kur komunikojmë kriteret funksionale.

Llojet e tjera të detyrave mbi bazë kërkese bëhen projekte më vete, që duhen realizuar nga një ekip konsulentësh me aftësi dhe eksperiencë profesionale të ndryshme.

Shembulli më lart nënvizon prezencën e dy grupeve me detyra shumë heterogjene: një ka të bëjë me zhvillim softueri, që karakterizohet nga njësi matëse e rezultatit/performancës, tjetra është më e orientuar drejt inputit (përbërja e ekipit të konsulentëve) për shkak të faktit që detyrat nuk janë specifikuar në detaje dhe nevojat e autoritetit kontraktor mund të ndryshojnë me zhvillimin e mëtejshëm të projektit.

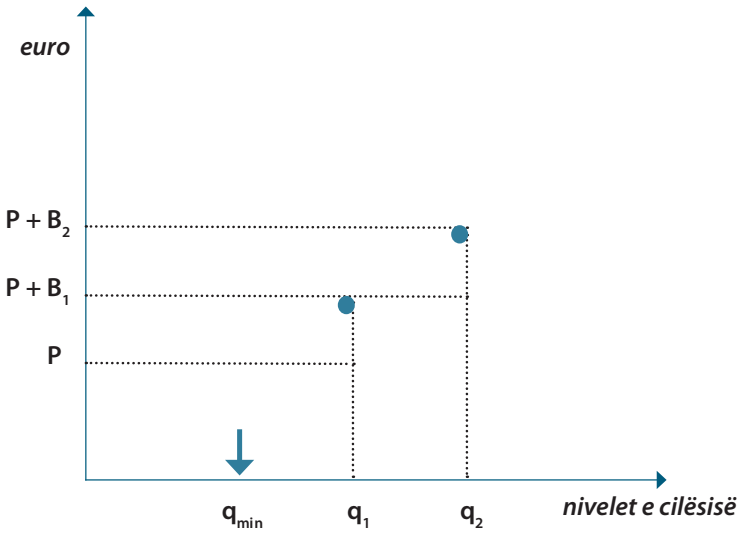
Në këto rrethana, autoriteti kontraktor duhet të shqyrtojë mundësinë e shpalljes së një kontrate fituese që ka më shumë se një mënyrë pagese: Një numër kërkesash do të paguheshin me anë të një shume të fiksuar (komponenti me çmimit të fiksuar), kurse projektet mbi bazë kërkese mund të paguheshin duke përdorur një komponent me çmim tavan. Kjo e dyta është një lloj skeme shpërblimi e rimbursimit të kostos përmes të cilës një tarifë e caktuar për ditë (që do të aplikohet për të gjithë ekipin) për një numër maksimal ditësh (d.m.th. vlerësimi paraprak më i gjatë për kohëzgjatjen e projektit).

2.3. KONTRATAT STIMULUESE: KONTRATAT STIMULUESE PËR CILËSINË

Kontratat stimuluese janë brenda spektrit të kontratave me rimbursim kostoje dhe kontratave me çmim të fiksuar, në kuptimin që kontraktori merr një skemë shpërblimi me dy pjesë: një komponent të pandryshueshëm dhe një komponent të ndryshueshëm, ku i fundit varet nga objektivat për rritjen e performancës. Ndërsa i referohemi seksionit 2.3.1 më poshtë dhe komentit shtesë në lidhje me kontratat me stimuj koston, që përdoren kryesisht në punët publike apo prokurimin e produkteve të teknologjisë së lartë, ne do të ndalemi këtu tek kontratat që kanë për stimul cilësinë, të cilat përdoren më shpesh për prokurimin e mallrave dhe shërbimeve të gatshme.

Kontratat stimuluese për cilësinë zakonisht caktojnë një nivel bazë për cilësinë dhe një plan përmirësimi, duke specifikuar sa është i gatshëm të paguajë autoriteti kontraktor blerës për objektiva të cilësisë që janë më lart sesa niveli bazë. Në këtë rast, një kontratë stimuluese specifikon një pagesë bazë **P** për performancën minimale $\mathbf{q_{min}}$, në mënyrë tipike një masë cilësie dhe nivele objektivash më të larta shtesë $\mathbf{q_1,\ldots,q_n}$ me bonuset përkatëse $\mathbf{B_1,\ldots, B_n}$. Figura 1 më poshtë ilustron një skemë të thjeshtë stimuluese për cilësinë me dy nivele cilësie më të lartë se performanca minimale.

Figura 1: Skema për nxitjen e cilësisë



Ekzistojnë dy kategori kryesore të skemave stimuluese, në varësi të shkallës në të cilën palët kontraktuese janë në gjendje të përkufizojnë *masat objektive të performancës*, që do të thotë, objektiva cilësie që nuk janë të verifikueshëm vetëm prej tyre, por që mund të kontrollohen edhe nga palë të treta (p.sh. gjykatat). Në kategorinë e parë të skemave stimuluese për cilësinë, ne do të trajtojmë *dimensionet e verifikueshme të cilësisë*.

Shembulli 3. Disa dimensione të verifikueshme të cilësisë

- Koha e furnizimit të një produkti
- Shpejtësia e zgjidhjes së një problemi nga shërbimi i ndihmës për klientin
- Niveli i gabueshmërisë së një softueri të ri, i cili mund të matet me raportin ndërmjet numrit të dështimeve gjatë një faze testimi dhe nivelit të kompleksitetit të softuerit (mbuluar nga numri i pikave funksion të softuerit – shikoni shembullin 2 më lart)
- Madhësia e rrjetit të restoranteve me vetëshërbim që janë të gatshme të pranojnë një kupon të caktuar restoranti si mjet pagese
- Numri i pikave të karburantit që janë në pronësi të një kompanie karburantesh

Kontratat stimuluese për cilësinë janë, në parim, një mjet më i sofistikuar se kontratat me çmim të fiksuar në kuptimin që autoriteti kontraktor blerës duhet të specifikojë paraprakisht sa objektiva të cilësisë, përveç nivelit bazë, do të shpërblehen dhe vlerën e bonuseve. Për pasojë, kostot e menaxhimit priren për të qenë më të larta sesa te kontratat me çmim të fiksuar. Në anën tjetër, autoriteti kontraktor blerës i ofron operatorit ekonomik një shkallë 'elasticiteti në rritje' në performancën e cilësisë, duke i siguruar kështu një operatori ekonomik shumë efiçent një stimul për të ndjekur shpërblime më të larta duke rritur nivelin e cilësisë, kur fitimi marxhinal i operatorit ekonomik në përmbushjen e cilësisë së lartë (skema e bonusit) shkon përtej thjesht një kompensimi për kostot shtesë të prodhimit. Këto argumente do të shtjellohen më tej në shembujt e mëposhtëm.

Shembulli 4. Programi stimulues për cilësinë në mirëmbajtjen e softuerit

Kur autoritetet kontraktore planifikojnë të blejnë softuer të sofistikuar (si ato që përdoren për të drejtuar buxhetin e shtetit apo menaxhimin e borxhit publik), klauzolat për mirëmbajtjen janë ndër dimensionet më sensitive të kontratës së prokurimit. Një kontratë standarde specifikon në parim vonesën maksimale (të themi, tre orë) për riparimin e softuerit pas ndodhjes së një avarie. Në përputhje me këtë caktohet një pagesë bazë (1000 Euro). Autoriteti kontraktor mund të përcaktojë edhe kufij monetarë shtesë dhe bonuset përkatëse për vonesën. Për shembull, një bonus 100 euro nëse riparimi bëhet brenda dy orëve dhe 200 euro, nëse riparimi bëhet brenda një ore.

Kur fiksohet programi për përmirësimin e cilësisë, autoriteti kontraktor është gjithnjë i pasigurt nëse operatori ekonomik i përzgjedhur do ta shikojë me leverdi kapërcimin e nivelit bazë të cilësisë. Për këtë arsye, autoriteti kontraktor mund ta gjej me interes t'i lejojë operatorët ekonomikë të dorëzojnë oferta, si për pjesët e fiksuara, edhe për pjesët e ndryshueshme të kontratës. Pse? Nëse operatorët ekonomikë mund të paraqesin oferta, si për pjesët e fiksuara, edhe për ato të ndryshueshme, operatorë ekonomikë shumë efiçent do të përdorin 'instinktin' duke dorëzuar një komponent të fiksuar relativisht të ulët dhe një komponent të ndryshueshëm relativisht të lartë, pasi ata kanë një avantazh krahasues (krahasuar me operatorë ekonomik më pak efiçent) për arritjen e një performance me nivel më të lartë. Për sa i përket figurës 1 më lart, kur dihen nivelet e $\mathbf{q_{min}}$, $\mathbf{q_1}$ dhe $\mathbf{q_2}$, që përcaktohen nga specialistët e prokurimit, operatorët ekonomikë efiçentë do të dorëzojnë një P të ulët dhe **B_1** e **B_2 të lartë.**

Paralajmërim!

Të gjitha aktivitetet që lidhen me menaxhimin e një kontrate stimuluese përbëjnë kosto transaksionesh. Kostot e mëdha të transaksioneve mund të minojnë fizibilitetin e kontratave stimuluese. Nëse përfitimet e pritshme nga zgjedhja e një kontrate stimuluese janë më të ulëta se vlera e kostove të transaksioneve, autoriteti kontraktor mund ta shohë me interes për veten e tij të zgjedhë një kontratë me çmim të fiksuar që shkruhet më lehtë dhe menaxhohet me më pak kosto. Ndërsa kontrata me çmim të fiksuar e kalon të gjithë riskun e prokurimit në anën e operatorit ekonomik, i jep mundësi prokuruesit (autoritetit kontraktor) të minimizojë kostot për mbledhjen e informacionit.

2.3.1. Skema stimuluese me dimensione cilësie të paverifikueshme

Kontratat e prokurimit shpesh kërkojnë që operatori ekonomik t'i investojë burimet në dimensione cilësie që nuk mund të përshkruhen qartë nga klauzolat e kontratave, edhe kur ato mund të monitorohen nga të dy palët. Ne do t'iu referohemi dimensioneve të tilla të cilësisë si *cilësi e paverifikueshme,* pasi këto dimensione nuk mund të verifikohen nga palë të treta. Si shembuj të tillë do të përmendnim blerjen e TI-së apo shërbimet e konsulencës për menaxhimin, ku cilësia e kapitalit njerëzor është një variabël shumëdimensional, por edhe kontratat e prokurimit për zhvillim softueri të ri. Më poshtë jepet një listë me disa nga dimensionet e paverifikueshme të cilësisë.

Shembulli 5. Disa dimensione të paverifikueshme të cilësisë

- Proaktiviteti i një konsulenti
- Shkalla e lehtësisë së përdorimit të një programi të ri
- Mirësjellja/kortezia e operatorit të 'help-deskut'

Ekzistojnë instrumente (statistikorë) të pranuar në nivel ndërkombëtar për matjen e perceptimit të përdoruesit në lidhje me dimensionet e cilësisë të një produkti apo shërbimi që janë *subjektivë* (d.m.th. të paverifikueshme nga askush tjetër përveç përdoruesit) më shumë sesa *objektivë* (që do të ishin të verifikueshme). Një nga instrumentet më shumë të përdorur është *Indeksi i përmbushjes së pritshmërive të konsumatorit* (CSI). Shembulli i fundit i këtij seksioni ilustron shkurt sesi përdoret një CSI për të ndërtuar një skemë stimuluese.

Shembull 6. Një plan stimulues i thjeshtë me bazë CSI-në për shërbimet e qendrave telefonike/help-deskut

Shërbimet e qendrave telefonike normalisht shpërblehen mbi baza të një çmimi të fiksuar. Për shembull, çdo telefonatë i jep operatorit ekonomik 6 euro, me kusht që të jenë plotësuar disa masa objektive të cilësisë (vonesat në përgjigje të telefonatave, numri i problemeve të mbetur të pazgjidhura, etj.). Sidoqoftë, përfitimi i përdoruesve nga përdorimi i shërbimit 'help-desk' bazohet në dimensione subjektive që mund të maten, të paktën në parim, nga një firmë e specializuar (jashtë kontratës së prokurimit) me anë të një sondazhi për përmbushjen e pritshmërive të klientit.

Për rrjedhojë, specialistët e prokurimit mund të projektojnë një kontratë në mënyrë të tillë që çmimi P për akordimin e kontratës të ndahet në dy pjesë. Pagesa për pjesën e parë, αP, me më shumë se 0% dhe më pak se 100%, është kushtëzuese për përmbushjen e arritjeve objektive cilësore, pjesa e mbetur $(1-\alpha)P$ paguhet vetëm nëse arrihet një kufi monetar i caktuar i CSI-së. Për një kontratë dy vjeçare, plani stimulues mund të jetë si ky më poshtë:

Të supozojmë sikur $P = 6$ euro dhe α është 90% (mbani mend që P është çmimi për telefonatë!). Atëherë,

Viti 1: Një e treta e 0.1P (pjesa e kompensimit e lidhur me masën subjektive) paguhet kur CSI-ja është mbi 70/100, por nën 85/100; dy të tretat e mbetura të 0.1P paguhen kur CSI-ja është më e madhe se 85/100.

Viti 2: Një e treta e 0.1P paguhet kur CSI-ja është mbi 75/100, por nën 90/100; dy të tretat e mbetura të 0.1P paguhen kur CSI-ja është më e madhe se 90/100.

Masa në të cilën pjesa e kontratës mund të lidhet me një masë subjektive – d.m.th., $(1-\alpha)$ P – ka gjasa të ndryshojë nga një vend në tjetrin, në varësi të aspekteve të ndryshme, si legjislacioni dytësor në lidhje me kontratat publike dhe praktikat kontraktuake.

Koment shtesë për kontratat stimuluese

Kontratat stimuluese (IC-të) shpesh marrin formën e kontratave që kanë për stimul koston. Forma më e zakonshme e kontratave që kanë për stimul koston është lineare dhe mund të përshkruhet me anë të skemës së mëposhtme të kompensimit për operatorin ekonomik:

T = P +b(C-P)

ku **T** është transferta totale drejt operatorit ekonomik, **P** është kostoja objektive (ose çmimi i ofertës), **C** është kostoja e realizuar (e verifikueshme), dhe **b** është parametri (pozitiv) që përfaqëson pjesën e kostove që krijohen nga autoriteti kontraktor. Kur **P > C** atëherë autoriteti kontraktor merr një pjesë **b** të kursimeve të kostos. Në të kundërt, kur **P < C** autoriteti kontraktor paguan për pjesën **(1-b)** nga tejkalimi i kostos.

Parametri i ndarjes së kostos **b** luan një rol vendimtar në stimujt e operatorit ekonomik për reduktimin e kostos. Sa më e lartë të jetë **b,** aq më pak është përgjegjës operatori ekonomik për tejkalimin e kostos dhe aq më pak përfiton ai nga reduktimi i kostos, prandaj sa më i lartë të jetë parametri i ndarjes së kostos **b,** aq më i ulët është stimuli i operatorit ekonomik për të reduktuar koston (që do të thotë, po të përdorim terma të ekonomikut, aq më e ulët është 'fuqia e skemës stimuluese').

Çfarë kriteresh duhet të miratojë autoriteti ekonomik për përcaktimin e parametrit **b**të ndarjes së kostos? Tre faktorë ndikojnë në zgjedhjen e **b**-së: aftësia e operatorit ekonomik për të mbajtur riskun e prokurimit, parashikueshmëria (*d.m.th.* ndryshueshmëria) e ngjarjeve që ndikojnë mbi kostot e prodhimit dhe reagueshmëria e kostos faktike të prodhimit ndaj aktiviteteve për reduktimin e kostos (*p.sh.* investimi, përpjekjet).

Në një mjedis prokurimi, ku ngjarjet e paparashikueshme dhe veprimet/investimet e operatorit ekonomik ndikojnë mbi nivelin e kostos faktike të prodhimit, por ku asnjë prej këtyre faktorëve nuk është *me të vërtetë* dimension jetik, IC-të mund të jenë një zgjedhje e mirë për autoritetin kontraktor. IC-të *(i)* motivojnë operatorin ekonomik të ndërmarrë masa për reduktimin e kostos dhe *(ii)* i ofrojnë operatorit ekonomik një formë 'sigurimi' ndaj ngjarjeve të jashtme të padëshirueshme.

SEKSIONI 2C
HARTIMI I FORMATIT TË OFERTIMIT KONKURRUES: KONKURRIM ME OFERTA TË MBYLLURA NË ZARF DHE TENDER ELEKTRONIK

1 VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM

Në këtë seksion do të shikojmë elementet që përbëjnë kostot e një kontrate dhe gabimet që mund të bëjnë operatorët ekonomikë kur bëjnë vlerësimin paraprak të kostos për zbatimin e një kontrate. Ne do të shikojmë efektin e pasigurisë tek kostot e prodhimit të një operatori ekonomik dhe rolin që luan pasiguria kur një autoritet kontraktor po vendos nëse duhet apo jo të përdorë një ankand elektronik. Do të shikojmë shkurt mënyrën sesi një praktikë konkurruese specifike ndikon në rrezikun e marrëveshjeve të fshehta ndërmjet operatorëve ekonomikë.

2.1 DIMENSIONET PRIVATE DHE TË PËRBASHKËTA TEK FUNKSIONI I KOSTOS

Kur bëjmë vlerësimin paraprak të kostos për zbatimin e një kontrate, çdo operator ekonomik duhet të shqyrtojë të paktën dy dimensione të ndryshme. Dimensioni i parë ka lidhje me efikasitetin e operatorit ekonomik në zbatimin e çdo detyre të specifikuar në kontratë. Efikasiteti rrjedh nga ndërveprimi ndërmjet eksperiencës së personelit të operatorit ekonomik në zbatimin e detyrave të njëjta dhe, më në përgjithësi, aftësitë menaxhuese të firmës. Kështu efikasiteti i operatorit ekonomik përfshin një komponent *privat* në koston e vet të prodhimit. Është *privat* në kuptimin që është plotësisht i lidhur me firmën. Dimensioni i dytë ka lidhje me aftësinë e operatorit ekonomik për të bërë një vlerësim paraprak të saktë të përzierjes së detyrave të ndryshme të specifikuara në kontratë. Një pasiguri e tillë është *e zakonshme* për të gjithë operatorët ekonomikë.

Pasiguria për probleme të komponentit të përbashkët ka rëndësi, pasi operatori ekonomik mund të zbulojë se kostoja 'e vërtetë' e zbatimit të kontratës ndryshon nga vlerësimi paraprak fillestar. Kjo mund të ndodhë kur operatori ekonomik dorëzon një ofertë mbi bazën e një vlerësimi paraprak tepër optimist të komponentit të përbashkët. Me fjalë të tjera, nëse një operator ekonomik nuk e merr në konsideratë këtë mundësi në momentin e ofertimit për kontratën, ai mund të vuajë nga 'mallkimi i fituesit', d.m.th., ai mund të kuptojë se kostot faktike të prodhimit janë më të larta se kostot e vlerësuara. Nga ana tjetër, rreziku i të pasurit humbje *më prapa* mund t'i nxisë operatorët ekonomikë të tenderojnë me shumë kujdes për kontratën, që nënkupton mundësinë e dhënies së çmimeve të larta për autoritetin kontraktor. Nga ana tjetër, pamundësia e operatorit ekonomik për të njohur 'mallkimin e fituesit' mund të gjenerojnë tenderim më agresiv sesa duhet, që mund të çojë në çmime më të ulëta për autoritetin kontraktor, por edhe nxit operatorin ekonomik t'i shkurtojë kostot e prodhimit duke ulur cilësinë e prodhimit.

Një mënyrë e thjeshtë për të përfshirë si komponentin privat, edhe atë të përbashkët në kostot e operatorit ekonomik është duke përdorur lidhjen e përgjithshme më poshtë:

Kosto = C (Private, e përbashkët)

Lidhja e bën të qartë se, në përgjithësi, të dy komponentët kanë efekt tek kostot e prodhimit, edhe pse projekti i një procesi prokurimi konkurrues kërkon nga autoriteti kontrakto të vendosë se cili dimension është më i përshtatshmi, siç do ta shikojmë në seksionet e mëposhtme.

2.1.1 Komponenti privat

Shembull 1. Prokurimi i shërbimeve të pastrimit

Le të shqyrtojmë rastin e një kontrate për shërbime pastrimi. Kontrata përfshin dy kategori kryesore hapësirash A) zyrat dhe korridoret dhe B) laboratorët. Tabela 1 më poshtë jep në mënyrë të përmbledhur kostot e vlerësuara për metër katror të PROPER Sh.p.k. ('PROPER'), një nga operatorët ekonomikë konkurrues. Tabela tregon gjithashtu madhësinë e saktë të sipërfaqeve që do të pastrohen në të dy kategoritë A dhe B.

Pra, ne po shqyrtojmë mjedisin më të thjeshtë tenderues, ku çdo operator ekonomik e ka të qartë përmbajtjen e kërkesës përfundimtare për shërbime pastrimi. Kështu që oferta e 'PROPER' për kontratën do të varet vetëm nga komponenti i saj (privat) i efikasitetit, dhe ndoshta edhe nga hamendësimet e veta në lidhje me nivelet e efikasitetit të konkurrentëve të tjerë. Kontrata fituese për pastrimin për të dy kategoritë e hapësirave do të shpallet nëpërmjet një procesi ofertimi konkurrues, duke përdorur çmimin më të ulët si kriter kualifikimi dhe me një çmim rezervë prej 70 euro/m2, që do të thotë se çdo ofertë mbi këtë nivel do të refuzohet.

Tabela 1

	A	B
Çmimi rezervë (euro/metër katror)	70	
Komponenti i vlerës private Kostot e vlerësuara për pastrimin: (euro/metër katror)	40	80
Komponenti i vlerës së përbashkët pa pasigurinë Sipërfaqja që duhet pastruar: (metra katror)	30,000	10,000

Kostoja e 'PROPER' për të përmbushur kontratën është thjeshtë një mesatare e ponderuar e kostove të dy njësive, ku pikët e ponderimit pasqyrojnë pjesën e secilës kategori hapësire në kontratë:

Kosto për njësi = (40 euro x 30 000 + 80 euro x 10 000) / 40 000 = 50 euro/m2

'PROPER' mund të dorëzojë pa asnjë frikë çmimet ndërmjet 50 dhe 70 euro, pa humbur para. Oferta ekzakte do të varet nga hamendësimet e saja në lidhje me ofertat e konkurrentëve të tjerë. Për shembull, nëse 'PROPER' ndeshet me një grup rivalësh me pjesë të mëdha të tregut dhe reputacion të krijuar për ekspertizë të lartë biznesi, atëherë 'PROPER' mund të parashikojë konkurrencë të fortë për kontratën. Kjo ndoshta do ta shtynte 'PROPER' të tenderonte më pranë 50 eurove, sesa 70 eurove.

2.1.2 Komponenti i përbashkët dhe 'mallkimi i fituesit'

Strategjia tenderuese e 'PROPER' bëhet më komplekse kur pasiguria prek komponentin e përbashkët të kostove të prodhimit. Tabela 2 më poshtë ilustron situatën në të cilën kërkesat e të dy kategorive A dhe B të sipërfaqeve janë të panjohura për 'PROPER' dhe operatorët e tjerë ekonomikë. Informacioni i pasaktë për përmbajtjen e kërkesës përfundimtare krijohet shpesh kur autoriteti kontraktor akordon kontrata kuadër apo, më përgjithësisht, kur autoriteti i shpalljes vepron në emër të autoriteteve të tjera kontraktore. Në këtë rast, kontrata mund të specifikojë sasitë minimale dhe maksimale që autoritetet kontraktore pjesëmarrëse mund të blejnë. Megjithatë nuk dihet në momentin e ofertimit konkurrues nëse autoritetet kontraktore – dhe cili prej tyre në veçanti – do të përdorë kontratën sipas një marrëveshjeje kuadër. Në këtë rast, përzierja e saktë e kategorive të ndryshme të sipërfaqeve për t'u pastruar mund të mos jetë e qartë për operatorët ekonomikë kur ata përgatisin ofertat e tyre.

Tabela 2

	A	B
Çmimi rezervë (euro/metër katror)	70	
Komponenti i vlerës private Kostot e vlerësuara për pastrimin: (euro/metër katror)	40	80
Kërkesa e vërtetë për shërbimet e pastrimit Sipërfaqja që duhet pastruar: (metra katror)	30,000	10,000
Komponenti i vlerës së përbashkët të vlerësuar Sipërfaqja që duhet pastruar: (metra katror)	32,000	2,000

Operatorët ekonomikë mund të mbledhin informacion për të dyja kategoritë e sipërfaqes duke inspektuar një kampion të ndërtesave. Në fakt, 'PROPER' ka inspektuar një kampion të pesë ndërtesave dhe ka regjistruar sipërfaqet që zënë zyrat, korridoret dhe laboratorët në secilën prej tyre. Tabela 3 më poshtë tregon rezultatet e këtij inspektimi.

Tabela 3

Ndërtesa e parë	Ndërtesa e dytë	Ndërtesa e tretë	Ndërtesa e katërt	Ndërtesa e pestë	Mesatarja e kampionit (MK)	Vlerësimi paraprak i numrit të ndërtesave që do të pastrohen(NN)	Vlerësimi paraprak i Sipërfaqes (S*NN)
1000	2200	1600	500	2700	1600	20	32 000
80	120	100	140	60	100	20	2000

Tabela 3 tregon se 'PROPER' vëzhgoi një mesatare të kampionit prej 1 600 m2 nga sipërfaqet e kategorisë A; ajo vëzhgoi edhe një mesatare të kampionit prej 100 m2 nga sipërfaqet e kategorisë B. Veç kësaj, të dhënat në lidhje me një kontratë të fituar më parë dhe kontrata të tjera të ngjashme e shtyjnë 'PROPER' të besojë se kontrata do të mbulojë 20 ndërtesa. Duke shumëzuar mesataren e kampionit me vlerësimin paraprak të numrit të ndërtesave që do të pastrohen, 'PROPER' përcaktoi një vlerë paraprake të sipërfaqes prej 32 000 metra katror për kategorinë A dhe 2 000 metra katror për kategorinë B. Nëse do të duhej të parashikonte koston për njësi duke përdorur vetëm vëzhgimet e kampionit, 'PROPER' do të nxirrte një kosto për njësi të barabartë me:

(40 x 32 000 + 80 x 2 000) / 34 000 = 43.52 euro/(metër katror)

Vëzhgimet e kampionit bënë që 'PROPER' të mbivlerësonte detyrën që kërkonte koston më të ulët për njësi dhe të nënvlerësonte detyrën me koston më të lartë për njësi. Si rezultat, dorëzimi i çmimeve për njësi ndërmjet 43.52 euro dhe 50 euro do të çojë në humbje parash nga 'PROPER'.

Në praktikë, operatorë të ndryshëm ekonomikë mund të kenë informacion të ndryshëm në lidhje me përbërjen e kërkesës, gjë që shpjegohet lehtë nga kampionët e ndryshëm të ndërtesave të inspektuara, por edhe nga eksperienca e operatorëve ekonomikë me kontrata të ngjashme në të shkuarën. 'PROPER', për shembull, i përket grupit të operatorëve ekonomikë që pothuaj nuk ka eksperiencë me kontrata të ngjashme, ndërsa CLEANFAST Sh.p.k. ('CLEANFAST'), për shembull, ka një histori të gjatë pjesëmarrjeje në kontrata prokurimi për shërbime pastrimi dhe është në gjendje të parashikojë mjaft mirë kufirin e sipërfaqeve për t'u pastruar në kategorinë A dhe kategorinë B.

Nëse operatorët ekonomikë janë të ngjashëm në lidhje me efikasitetin e brendshëm (për shembull, për shkak të efikasitetit të njëjtë të personelit të tyre pastrues), kontrata ka shumë mundësi t'i jepet firmës me informacionin më të favorshëm lidhur me kontratën, d.m.th., operatorit ekonomik që nënvlerëson më shumë efektin e detyrës me kosto të lartë dhe mbivlerëson efektin e detyrës me kosto të ulët.

Në përgjithësi, disa vlerësime paraprake të kostos së 'vërtetë' për pastrimin e kategorive të ndryshme të sipërfaqeve do të jenë më të larta, ndërsa të tjerat do të jenë më të ulëta se kostoja e 'vërtetë'. Në kushtet e strategjisë orientuese për ofertat, operatori ekonomik i suksesshëm do të ishte ai që kishte vlerësimin paraprak më optimist për koston 'e vërtetë'. Prandaj, ka shumë mundësi që oferta fituese e operatorit ekonomik (d.m.th., vlerësimi

paraprak fillestar i kostos plus një marzh i fiksuar) nuk e mbulon koston 'e vërtetë' të zbatimit të kontratës.

Për ta përmbledhur, nëse një operator ekonomik e injoron mundësinë e mbajtjes së një këndvështrimi tepër optimist në lidhje më përbërjen e kërkesës, ai do të vuaj për pasojë 'mallkimin e fituesit', d.m.th. t'i jepet një kontratë që një ditë do t'i shkaktojë humbje.

Nga këndvështrimi i autoritetit kontraktor, 'mallkimi i fituesit' mund të krijojë dy lloje problemesh: nënofertimin dhe mbiofertimin

- *Nënofertimi:* Kur një operator ekonomik është i vetëdijshëm për 'mallkimin e fituesit' dhe ka frikë nga humbjet, ai mund të adoptojë një strategji ofertimi tepër të kujdesshme, e cila nga ana e saj do të gjenerojë çmime të larta.
- *Mbiofertimi:* Kur një operator ekonomik nuk është i vetëdijshëm për 'mallkimin e fituesit', ai e përgatit strategjinë e tij të ofertimit vetëm mbi bazën e vlerësimit paraprak për koston. Pikërisht për këtë arsye, ai mund të përfundojë në ofertim tepër agresiv, duke dorëzuar kështu çmime që janë tepër të ulëta. Edhe pse kjo mund të jetë me përfitim për autoritetin kontraktor për sa i takon dhënies së çmimeve të ulëta, do të mund të shkatërronte edhe stabilitetin financiar të operatorit ekonomik dhe do ta shtynte atë të adoptonte veprime të çastit për reduktimin e kostos, të cilat do të rezultonin në cilësi të ulët të shërbimit. Edhe më keq, operatori ekonomik mund të falimentonte dhe të mos arrinte ta përmbushte kontratën.

2.3. KOSTOT DHE PËRFITIMET E QARKULLIMIT TË INFORMACIONIT: ZGJEDHJA E FORMATIT TË OFERTIMIT KONKURRUES

Seksioni i mëparshëm përshkruan një mjedis konkurrues në të cilin dy konkurrentët, 'PROPER' dhe 'CLEANFAST', u mbështetën në eksperienca shumë të ndryshme kur përgatitën ofertat e tyre. Përveç kësaj, fakti i thjeshtë që 'PROPER' e konsideron 'CLEANFAST-in' si 'ekspert' në treg mund ta ketë shtyrë atë të besojë se çdo informacion pozitiv që ai kishte marrë për kontratën aktuale (me një vlerësim paraprak të ulët të kostos për njësi) kishte gjasa edhe 'CLEANFAST-i' të kishte marrë informacion pozitiv.

Kjo situatë mbulon një grup të gjerë rrethanash ku autoriteti kontraktor do të përfitonte më shumë nga përdorimi i një ankandi elektronik, sesa nga formati i ofertimit konkurrues me oferta të mbyllura në zarf pa një ankand elektronik. Ky i fundit sigurisht që do t'i linte plotësisht të ekspozuar ndaj riskut të mbiofertimit operatorët ekonomikë që ishin pa eksperiencë dhe të painformuar sa duhet (si 'PROPER'). Pse? Arsyeja e thjeshtë, pothuaj e dukshme, është se një ofertues i tillë do të duhet të mbështetet në informacionin dhe eksperiencën e tij shumë të kufizuar që të bëjë një vlerësim disi të komplikuar të kërkesës së 'vërtetë' për shërbimin e pastrimit.

Prodhimi i informacionit gjatë një procesi ankandi elektronik i ndihmon operatorët ekonomikë të kontrollojnë vlerësimet e tyre paraprake për komponentin e përbashkët. Duke bërë këtë, ata mund ta shmangin të qenit viktima të nënofertimit kur marrin masa për të shmangur 'mallkimin e fituesit' apo viktima të mbiofertimit kur mbështeten vetëm në vlerësimet e tyre paraprake për komponentin e përbashkët (ky ishte rasti i 'PROPER'-it). Në një ankand elektronik, operatorët më të sigurt bëjnë oferta më agresive sesa në procese konkurruese me formate ofertash të mbyllura në zarf, duke bërë kështu që autoriteti kontraktor të përfitojë nëpërmjet çmimit më të ulët. Për më tepër, operatori ekonomik fitues zbulon më shpesh pas faktit (ex post) se kostoja për përmbushjen e kontratës nuk është më e lartë se ajo *përpara (ex*

ante) vlerësimit paraprak. Prandaj, ka më pak gjasa që operatori ekonomik të kërkojë veprime të rastit për reduktimin e kostos që do të mund të minonin cilësinë e shërbimit.

Ka dy burime shqetësimi për një autoritet kontraktor kur vendos për një ankand elektronik:

1. Qarkullimi i informacionit mund të rrisë rrezikun e marrëveshjeve të fshehta, sidomos në një ankand elektronik me kontrata të shumta. Në të vërtetë, operatorët ekonomikë mund të shfrytëzojnë faktin që formati i ankandit elektronik është i hapur që t'i dërgojnë sinjale njëri-tjetrit (nëpërmjet çmimeve) për të koordinuar ofertat e tyre. Veç kësaj, ankandi elektronik mund t'u japë mundësi anëtarëve të një ringu ofertimi të zbulojnë devijimet nga skemat e marrëveshjeve të fshehta dhe të ndëshkojnë operatorët ekonomikë devijues.
2. Transparenca dhe lirshmëria e formatit të ankandit elektronik mund t'i shtyjë disa operatorë ekonomikë të zgjedhin strategjitë ofertuese me qëllim që *(i)* të fshehin informacionin nga rivalët e tyre ose, ekstremin tjetër, *(ii)* të bëjnë blof, d.m.th. të gënjejnë, rivalët.

Lloji i strategjive tek pika 2. *(i)* më sipër, që shpesh herë përshkruhen se veprojnë si një 'gjarpër në bar', ka më shumë të ngjarë të ndodhin në ato formate të ankandit elektronik ku, shpejtësia me të cilën çmimet ndryshojnë në kohë, varet tërësisht nga aktiviteti i ofertuesve. Një proces tenderimi që lëviz me ngadalë mund të prodhojë pak informacion të vlefshëm dhe mund të rezultojë në një tender tejet të gjatë. Strategjitë tek pika 2. *(ii)* më sipër mund të marrin formën e 'ofertimit kërcyes', domethënë sjellje ofertimi ku një operator ekonomik dorëzon një çmim shumë agresiv – që do të thotë, i ulët – që në fillim të garës, që ka për qëllim të 'bindë' konkurrentët se ai është në pozitat ku mund të shpallet fitues i kontratës me një çmim shumë të ulët, duke e penguar kështu edhe më shumë konkurrimin.

A i zgjidh një format i ankandit elektronik automatikisht problemet e nënofertimit dhe mbiofertimit? Fatkeqësisht, ka edhe aspekte të tjera të qarkullimit të informacionit gjatë tenderit, të cilat kanë tendencën të influencojnë procesin e të mësuarit për operatorët ekonomikë dhe, për pasojë, masën në të cilën ndodh nën apo mbiofertimi, siç e ilustron shembulli i mëposhtëm.

Shembull 2. ankandi elektronik me afat të caktuar mbylljeje

Afat i caktuar do të thotë që specialistët e prokurimit njoftojnë një afat mbylljeje për procesin e tenderimit. Ky afat mbylljeje mund të shprehet në formën e një numri të paracaktuar raundesh apo periudha kohore të përcaktuara (p.sh. tre orë që nga momenti i fillimit). Nëse operatorëve ekonomikë u lejohet të rrisin skontot (apo çmimet më të ulëta) me shuma të vogla ('thërrime'), ata ndoshta po zgjedhin strategjinë e 'gjarprit nën bar'. Operatorët ekonomikë me eksperiencë mund ta shikojnë me interes të veçantë bërjen e një gjëje të tillë, me qëllim që të mos u japin informacion operatorëve ekonomikë me më pak eksperiencë apo të painformuar sa duhet. Prandaj aktiviteti i ofertimit mund të bëhet më interesant vetëm në minutat e fundit (apo në raundin e fundit), duke u lënë kështu pak kohë (ose aspak kohë) operatorëve ekonomikë pa eksperiencë që të mësojnë rreth komponentit të përbashkët. Megjithatë, nëse afati i mbylljes së ankandit elektronik shtyhet, rezultati mund të ndryshojë ndjeshëm. Një modifikim i tillë i thjeshtë i projektit mund të ketë efekt të konsiderueshëm tek ecuria e procesit të ofertimit dhe, për rrjedhojë, tek sasia e informacionit që qarkullon gjatë tenderit.

Sa herë që autoriteti kontraktor të jetë i interesuar për informacion në lidhje me prodhimin, mund të marrë masa të tjera që mund të jenë një zgjedhje të paktën po aq efikase dhe e duhur e rregullave për një ankand elektronik. Në përpjekje për të ulur pasigurinë, autoriteti kontraktor duhet të përfshijë në kontratë, dhe më zakonisht në projektin e një ankandi elektronik, sa më shumë aspekte të rëndësishme që të jetë e mundur në lidhje me tregun. ë bashku me kohëzgjatjen e kontratës, autoriteti kontraktor specifikon edhe hapësirën gjeografike ku zbatohet kontrata, sasinë maksimale dhe/apo minimale që do të lëvrohet dhe aspekte të tjera që i ndihmojnë ofertuesit të vlerësojnë si duhet koston e kontratës.

Udhëzime në lidhje me formatin e ofertës

- Le të shqyrtojmë një ofertë të mbyllur në zarf pa një ankand elektronik ku funksionet e kostos së operatorëve ekonomikë shtyhen kryesisht nga komponentë të vlerës private ose kur operatorët ekonomikë konkurrues kanë akses ndaj një informacioni të ngjashëm për sa i takon komponentëve të vlerës së përbashkët.
- Kur zgjidhni një ankand elektronik, ***shmangni:***
  - fiksimin nga jashtë të numrit të raundeve, nëse nuk keni krijuar mekanizmat për uljen e ofertave;
  - lënien e operatorëve ekonomikë në pozita që përcaktojnë dinamikat e çmimeve.

SEKSIONI 2D
NDARJA E KONTRATAVE NË LOTE

1 VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM

Në këtë seksion do të shikojmë faktorët ekonomik që autoritetet kontraktore duhet të mbajnë parasysh kur vendosin nëse duhet t'i ndajnë apo jo kontratat në lote. Ne do të shikojmë pasojat e këtij vendimi te procesi i prokurimit dhe niveli i konkurrencës. Gjithashtu do të shqyrtojmë sesi t'i ndajmë kontratat në lote ndërsa minimizojmë rrezikun e marrëveshjeve të fshehta ndërmjet operatorëve ekonomikë.

2.1 HYRJE

Një nga zgjedhjet kryesore në prokurimin publik është vendimi nëse punët, mallrat apo shërbimet duhen blerë me anën e një kontrate apo një numër kontratash të veçanta. Një vendim i tillë nuk është i lehtë. Nga njëra anë, korporatat e mëdha dhe agjencitë e prokurimit publik të përqendruar shpesh e shohin me përfitim t'i ndajnë kontratat në lote më të vogla, shpesh gjeografike, kur operatorët ekonomikë janë të shpërndarë nëpër të gjithë territorin përkatës. Nga ana tjetër, prezenca e kostove fikse në realizimin e kontratës së prokurimit bën që të krijohen ekonomi shkalle me masë të konsiderueshme, duke çuar kështu drejt vendimit për përdorimin e një kontrate të vetme.

Ndarja në lote ka dy pasoja kryesore për sa i takon niveleve të pjesëmarrjes në procesin e ofertimit konkurrues dhe nivelit të konkurrencës.

- Së pari, madhësia e secilit lot përcakton se cilët operatorë ekonomikë zotërojnë kërkesat ekonomike për të marrë pjesë në çdo ofertim të veçantë konkurrues. Duke qenë se ndikon tek pjesëmarrja, për pasojë ndarja në lote ka efekt shumë të madh në sjelljen e operatorëve ekonomikë dhe në rezultatin përfundimtar të procesit të ofertimit.
- Së dyti, ndarja në lote përcakton si mund 'të ndahet' një kontratë prokurimi ndërmjet konkurrentëve potencial dhe prandaj e bën të lehtë për ofertuesit që të arrijnë dhe mbajnë marrëveshjet e fshehta, të shprehura qartë apo nënkuptuara, për ndarjen e ofertës me çmime të fryra.

2.2 NDARJA NË LOTE DHE KONSIDERATAT PËR EFIKASITETIN/TË ARDHURAT

Në këtë seksion ne do ta marrim numrin e operatorëve ekonomikë si të fiksuar dhe do të supozojmë që këta operatorë nuk bëjnë marrëveshje të fshehta, d.m.th. ata tenderojnë për kontratën pa u përpjekur të koordinojnë strategjitë e tyre. Ne do të fokusohemi në rastin ku çdo lot është dhënë duke përdorur kriterin e çmimit më të ulët. Me qëllim që të adresojmë saktë çështjen e ndarjes optimale në lote, na duhet të supozojmë objektivin/at e autoritetit kontraktor: Objektivi i tij mund të jetë ose të minimizojë kostot e prokurimit, ose të realizojë një ndarje efikase të loteve (d.m.th. t'ua japë lotet operatorëve ekonomikë më efikasë), ose një kombinim i të dyjave. Në disa raste këto dy objektiva përputhen, ndërsa në disa të tjera krijohet konflikt mes tyre. Ne do ta themi qartë kur të jetë rasti i dytë.

Kur vendos për numrin dhe konfigurimin e artikujve, autoriteti kontraktor duhet të marrë në konsideratë faktorët e mëposhtëm:

- Rëndësinë e ekonomive të shkallës
- Numrin e pjesëmarrësve potencial dhe shkallën e tyre të specializimit në prodhim
- Negociatat pas publikimit të kontratës (nënkontraktimi)

Rëndësia e secilit prej faktorëve të mësipërm do të ilustrohet me ndihmën e skenarëve të mëposhtëm.

Shembulli 1. Kontratë prokurimi për rinovim zyre

Konsideroni prokurimin e prodhimit dhe montimit të mobilieve për dy ndërtesa fqinjë me zyra. Një firmë që furnizon të dy ndërtesat ka shumë gjasa të ketë një kosto për njësi më të ulët sesa ajo e dy firmave të veçanta që furnizojnë secila nga një ndërtesë. Arsyeja për këtë është se, për të parën, shumë detyra duhen kryer vetëm një herë, pavarësisht nga madhësia e porosisë. Me fjalë të tjera, mund të ekzistojnë disa kosto fikse, si ajo e transportit (deri në një kapacitet të caktuar), inspektimit dhe dizajnit të brendshëm, që mund të ndryshojnë vetëm pak kur rinovohen të dy ndërtesat dhe jo vetëm njëra.

Nëse të dy kontratat jepen njëkohësisht, edhe pse të veçanta, kostot e prodhimit për çdo operator ekonomik do të varen nga fakti nëse operatorit i është dhënë një lot apo të dy lotet. Kjo pasiguri e ekspozon secilin nga operatorët ekonomikë ndaj një risku të lartë në procesin e ofertimit: Nëse oferton një çmim që është më i ulët se kostoja, ai do të ofertonte vetëm për njërën nga kontratat (duke spekuluar se do të ishte i suksesshëm edhe në ofertimin tjetër), gjithsesi mund të përfundojë i shpallur si fitues i vetëm njërës kontratë – me një ofertë që është më e ulët se kosto faktike e prodhimit që ai ka. Një ofertë e kujdesshme (d.m.th. më e lartë se kostoja e prodhimit për një kontratë të vetme) do të garantonte një fitim pozitiv, nëse firma shpallet fituese vetëm për një lot. Megjithatë, shanset për të fituar janë shumë të ulëta nëse, firma të tjera ofertojnë në mënyrë agresive, me qëllim që të shfrytëzojnë sinergjitë.

Ushtrimi 2. Prokurim i artikujve ushqimor për mensat e shkollave

Edhe pa sinergji në prodhim, nëse ka vetëm pak operatorë ekonomikë që konkurrojnë për disa lote, konkurrenca mes tyre mund të rritet duke i bashkuar lotet në një paketë. Le ta ilustrojmë këtë pikë me shembullin e mëposhtëm. Artikujt ushqimorë duhen blerë dhe shpërndarë në mensat e shkollave në gjithë vendin. Analiza e tregut nxjerr në pah ekzistencën e dy operatorëve ekonomikë të mëdhenj, A dhe B. Firma A ka një pjesë më të madhe të tregut, në pjesën veriore të vendit, ndërsa firma B kryeson në pjesën jugore të të njëjtit vend. Specialistët e prokurimit duhet të vendosin, nëse do ta ndajnë kontratën në dy lote (veri dhe jug), apo do të kenë vetëm një kontratë (kombëtare) për të gjithë vendin.

Të supozojmë se, për shkak të vendndodhjes së magazinës, firma A mbart një kosto shpërndarjeje të barabartë me 1 euro për lotin N (veri) dhe 10 euro për lotin S (jug). Firma B mbart kosto prodhimi të barabarta me 9 euro për lotin N dhe 1 euro për lotin S. Me fjalë të tjera, firma A ka avantazh konkurrues në veri, ndërsa firma B ka avantazh konkurrues në jug, gjë që shpjegon edhe pjesët e ndryshme të tregut në dy zonat. Për ta bërë më të thjeshtë ekspozenë, supozoni që të dy konkurrentët e njohin mirë njeri-tjetrin, që do të thotë janë në dijeni të strukturës së kostos të njeri-tjetrit, pasi ka kohë që konkurrojnë. Është e thjeshtë për ta kuptuar se dhënia e kontratave të bashkuara në një paketë i ul kostot e prodhimit për autoritetin kontraktor.

Duke qenë se secili prej operatorëve ekonomikë i di kostot e rivalit, dhënia e kontratave veç e veç do t'i kushtonte autoritetit kontraktor 9 euro për lotin N (d.m.th., çmimi më i lartë që mund të ofron A-ja, duke qenë i sigurt që do ta marrë lotin N) dhe 10 euro për lotin S (d.m.th., çmimi më i lartë që mund të ofrojë B-ja, duke qenë i sigurt se do ta marrë lotin S). Pra, kostoja totale e prokurimit është 19 euro, nëse kontratat prokurohen në procese të ndara tenderimi. Në këtë rast, operatori ekonomik A do të zbatonte lotin/kontratën N dhe operatori ekonomik B do të zbatojë lotin/kontratën S. Nëse të dy kontratat do të bashkoheshin në një paketë, autoriteti kontraktor do të paguante 11 euro për të dyja dhe operatori ekonomik B (d.m.th., firma me koston *totale* më të ulët) do të furnizonte të dy lotet.

Shembulli 2 ilustron një vendim të rëndësishëm: bashkimi i të dy kontratave në një ofertim konkurrues e rrit konkurrencën ndërmjet ofertuesve dhe për këtë arsye *e ul çmimin* e paguar nga prokuruesi. Sidoqoftë, caktimi që del nga dhënia të bashkuara në një paketë nuk është efikas: kosto totale e prodhimit të operatorit ekonomik do të minimizohej duke ja caktuar lotin e parë operatorit A dhe të dytin operatorit B, që paraqitet si rasti i hasur në dy proceset e ndara të tenderimit. Ky shembull hedh disi dritë mbi një parim më të përgjithshëm: Në mungesë të sinergjive, procedurat e ndara të prokurimit konkurrues e bëjnë caktimin e kontratave të prokurimit me efikasitet, ndërsa bashkimi mund të bëj caktim jo efikas, edhe pse kjo e fundit e ul koston totale të krijuar nga çmimi i prokuruesit që paguhet nga autoriteti kontraktor kur ka vetëm pak ofertues. Kur ka shumë firma që konkurrojnë për të dy lotet, shitjet e ndara janë më me leverdi.

Ushtrimi 3. Prokurim i artikujve ushqimor për mensat e shkollave

Le të shqyrtojmë një version disi të modifikuar të shembullit 2 më lart, duke supozuar se ekziston një firmë efikase, me një madhësi mesatare (ta quajmë firma C), që e ka vendndodhjen në pjesën jugperëndimore të vendit. Firma C i plotëson kriteret ekonomike për pjesëmarrje në ofertimin konkurrues për lotin S, por jo për kontratën kombëtare S+C.

Të supozojmë që A dhe C ishin në gjendje të negocionin për një nënkontraktim, sipas të cilës 50% e furnizimit të ushqimit në jug i caktohet C-së, që operon me një kosto prej 5 eurosh (jugperëndimi dhe juglindja kanë sipërfaqe të barabarta). Kur oferton për lotin kombëtar, operatori ekonomik A mbart tashmë një kosto prej 1 euro për lotin N dhe një kosto prej 7.5 euro për lotin S. Kjo e fundit rezulton nga fakti që A përsëri do të kujdeset për 50% të kontratës në juglindje (me një kosto prej 10 euro), ndërsa do t'ia nënkontraktonte pjesën jugperëndimore të kontratës firmës C. Pra është sikur *nëse* firma A prodhonte me një kosto totale prej 1 euro+(10 euro + 5 euro)/2 = 7.5 euro. Për pasojë, operatori ekonomik A do të shpallej tashmë fitues për të dy lotet me një çmim prej 10 euro, ndërsa realizon 1 euro kursime për autoritetin kontraktor.

Shembulli 3 ilustron se, ndërsa bashkimi në një paketë mund të përjashtojë firmat e vogla nga ofertimi i drejtpërdrejtë për kontratën e prokurimit, nuk i ndalon ato nga zbatimi i një pjese të kontratës. Përsëri, na del kompromisi ndërmjet të ardhurave dhe efikasitetit: bashkimi i loteve zakonisht nuk krijon probleme nga këndvështrimi i kursimeve në kushtet e negociatave pas publikimit të kontratës (nënkontraktimi). Arsyeja është se operatorët e mëdhenj ekonomikë kur formulojnë ofertat e tyre financiare, parashikojnë kursimet e pritura shtesë të kostos nga pjesët e kontratës që ua nënkontraktojnë firmave më të vogla. Kështu, ekzistenca e firmave efikase mesatare apo të vogla në madhësi e ul koston e prokurimit, edhe kur këta të fundit nuk janë në gjendje të ofertojnë drejtpërdrejt për kontratën e prokurimit.

Le t'i përmbledhim disa nga konkluzionet e nxjerra deri tani.

Udhëzime lidhur me projektimin e loteve: kursimet dhe efikasiteti

- Bashkimi duhet preferuar kur në prodhim priten sinergji të forta (për shembull, për shkak të kostove fikse të larta).
- Nëse synimi kryesor i autoritetit kontraktor është të maksimizojë kursimet, atëherë bashkimi në një paketë duhet preferuar, kur numri i operatorëve ekonomikë është i vogël, ose kur negociatat pas publikimit të kontratave (nënkontraktimi) ndodhin pa probleme, ndërsa lotet duhen dhënë të veçuar, kur numri i operatorëve ekonomikë që ofertojnë është i madh.
- Nëse synimi kryesor i autoritetit kontraktor është efikasiteti, atëherë kontratat e prokurimit duhen ndarë në lote të shumta (për të nxitur pjesëmarrjen), kur sinergjitë e prodhimit luajnë rol të papërfillshëm.

2.3 NDARJA NË LOTE DHE PJESËMARRJA

Në disa rrethana, pjesëmarrja më e lartë shoqërohet me konkurrencë më të madhe. Në përgjithësi ne duhet të presim që një firmë të marrë pjesë në tregun e prokurimit, kur fitimi i saj i pritshëm nga procesi i tenderimit është mjaft i lartë krahasuar me kostot e saja të ofertimit dhe opsionet e saja të jashtme (*p.sh.* të ofertojë diku tjetër, apo të mos ofertojë fare). Pra, pyetja të cilës duhet t'i japim përgjigje është: si ta ndajmë kontratën në lote, me qëllim që të rritim fitimin e pritshëm nga operatorë ekonomik *potencialisht të rinj* ndërkohë që mbajmë të paprekur (pjesëmarrjen) stimujt për operatorët ekonomikë *të mëparshëm*?

Pyetja nuk është e thjeshtë, përderisa firmat janë heterogjene dhe, për këtë arsye, shtyhen drejt pjesëmarrjes nga stimuj krejt të ndryshëm. Firmat dallohen nga:

- madhësia (e madhe kundrejt e vogël);
- nëse kanë apo jo tashmë një pozicion të krijuar në treg (e vjetër në treg kundrejt e re).

2.3.1 Madhësia

Ndërmarrjet e vogla dhe të mesme (SME-të) zakonisht nuk kanë kapacitetin e mjaftueshëm që të zbatojnë të gjithë kontratën të vetme. Prandaj, duke projektuar lote të mëdha, autoriteti kontraktor mund t'i përjashtojë firmat e vogla nga procesi i konkurrimit. Sidoqoftë, në shumë raste pjesëmarrja e SME-ve është e dëshirueshme. Shpesh firmat e vogla shumë të specializuara janë më efikase se firmat e mëdha për zbatimin të paktën të pjesëve të caktuara të projektit. Për më tepër, ato e rrisin konkurrencën për lotet për të cilat ofertojnë, gjë që ul koston e pritshme. Përfundimisht, ekzistenca e operatorëve ekonomikë më të vegjël mund të pengojë strategjitë për marrëveshje të fshehta midis lojtarëve më të mëdhenj në treg.

Argumentet e sapo dhënë më lart mbështesin ndarjen e kontratës së prokurimit në lote më të vogla. Nga ana tjetër, ekzistenca e plotësimeve ndërmjet loteve mund t'i shtyjë operatorët ekonomikë të ofertojnë në mënyrë më agresive për një paketë. Ky argument mbështet kontratën e bashkuar në paketë. Dy forcat kundërshtare duhen peshuar si duhet rast pas rasti me qëllim që të arrijmë strategjinë më të mirë për kontratën.

2.3.2 Operatorët ekonomikë të mëparshëm dhe operatorët e rinj

Kur grupi i operatorëve ekonomikë potencialë që do të konkurrojë përbëhet, si nga firma të stabilizuara mirë, edhe nga firma të reja, procesi i tenderimit duhet projektuar në mënyrë të tillë që këta të dytët të perceptojnë një mundësi të arsyeshme për sukses. Mund të ndodhë që autoriteti kontraktor të mos jetë i sigurt nëse firmat e reja janë në fakt më efektive se të vjetrat dhe për këtë hartimi i procesit të konkurrimit për të siguruar pjesëmarrje të barabartë mund të mos tingëllojë patjetër tërheqës në termat e kostos së pritshme të blerjes. Megjithatë, nëse eksperienca luan rol në zbatimin me saktësi të kontratës së prokurimit, atëherë të mësuarit në procesin e punës u jep mundësi operatorëve të rinj (të vegjël) ekonomik të jenë në pozita më konkurruese në të ardhmen. Si rrjedhim, ndarja e kontratës në disa lote mund të përmbushë dy synime në të njëjtën kohë: nxitjen e pjesëmarrjes aktuale dhe rritjen e konkurrencës në të ardhmen. Autoritet kontraktore duhet të garantojnë që vendimet për ndarjen në lote, si edhe për bashkimin në paketë, nuk mbështesin furnizuesit kombëtar, janë mosdiskriminues dhe sigurojnë trajtim të barabartë për të gjithë pjesëmarrësit në procesin e tenderimit.

Shihni modulin E5 për diskutime të mëtejshme rreth SME-ve dhe prokurimit.

2.4 NDARJA NË LOTE DHE MARRËVESHJET E FSHEHTA

Po të flasim në përgjithësi, marrëveshjet e fshehta mes operatorëve ekonomikë synojnë ta zbusin konkurrencën e çmimit. Ekzistojnë disa strategji të marrëveshjeve të fshehta për arritjen e një rezultati të tillë. Kur kontratat e prokurimit ndahen në disa lote, operatorët ekonomikë (që bëjnë marrëveshje të fshehta) përpiqen ta ndajnë tortën, d.m.th., të vendosin paraprakisht se cila firmë do të ofertojë për cilin lot, si edhe ofertat financiare që duhen dorëzuar. Vetëkuptohet, çdo anëtar i kartelit duhet të marrë një copë tortë me një çmim aq të lartë sa të mund ta frenojë atë nga mashtrimi, d.m.th., të mos marrë të gjithë tortën duke i minuar shokët e tij pjesëmarrës në marrëveshjen e fshehtë.

Bashkëpunimi i suksesshëm ndërmjet firmave (d.m.th., marrëveshja e fshehtë) kërkon tre ingredientë kryesor:

1. marrëveshje për çmimet/sasitë;
2. monitorim efektiv të veprimeve të rivalëve;
3. zbatueshmëri, d.m.th., mundësi për të ndëshkuar sjelljet devijuese.

Detyrimi është një dimension vendimtar. Operatorët ekonomikë komplotues duhet ta kenë më me leverdi të zbatojnë strategjinë e marrëveshjeve të fshehta, sesa të mashtrojnë operatorët e tjerë ekonomikë komplotues për të marrë pjesën më të madhe të tortës. Zbatimi i strategjisë konspirative mund të arrihet vetëm nëse mashtrimi merr shpagim nga ndërveprimet me tregun. Pra, marrëveshja e fshehtë kërkon ndërveprim me kalimin e kohës.[1]

Efekti që ka ndarja në lote në lidhje me rrezikun e marrëveshjes së fshehtë mes operatorëve ekonomikë mund të zbulohet duke shqyrtuar dimensionet e mëposhtme:

- Numri i pjesëmarrësve
- Simetria
- Natyra e formatit të tenderimit
- ankandet elektronike

[1] Shtojca në fund të këtij seksioni jep një kuadër ekonomik më formal, edhe pse më i thjeshtë, për të studiuar sesi lind bashkëpunimi ndërmjet pjesëmarrësve të vetëinteresuar.

2.4.1 Numri i loteve dhe pjesëmarrësit

Për një numër të caktuar lotesh, sa më i madh numri i pjesëmarrësve, aq më i ulët rreziku për marrëveshje të fshehtë, ndërsa rritet madhësia e atij që do të jetë një kartel, rritet edhe vështirësia për të rënë dakord sesi do të ndahen lotet. Sidoqoftë, ndryshimi i numrit të loteve ka efekt mbi pjesëmarrjen, duke qenë se kërkesat ekonomike kanë lidhje pozitive me vlerën e kontratës edhe të një loti të vetëm. Kështu, rreziku i marrëveshjeve të fshehta ndryshon me numrin e loteve, siç e shpjeguam në shembullin e mëposhtëm.

Shembull 4. Lotet dhe pjesëmarrja

Një kontratë prokurimi për shërbime pastrimi mund të ndahet në disa lote gjeografike. Vlera e kontratës është e tillë që, nëse jepet vetëm një lot (kombëtar), asnjë firmë nuk do ishte në gjendje të merrte pjesë, për shkak të madhësisë së saj të kufizuar (dhe/ose xhiros). Nëse kontrata do të ndahej në dy lote, atëherë dy firma do të kishin mundësi të konkurronin; së fundi, nëse kontrata do të ndahej në tre lote, atëherë shtatë firma do të plotësonin kriteret ekonomike. Nëse autoriteti kontraktor synon të minimizojë rrezikun e marrëveshjes së fshehtë, atëherë kontrata duhet ndarë në tre lote.

2.4.2 Simetria

Operatorët ekonomikë simetrikë (d.m.th. me kapacitet/dimension/pjesë tregu të njëjtë) e kanë më të lehtë të ndajnë lote *simetrike* (me të njëjtën vlerë ekonomike); në të kundërt, ata e kanë më të vështirë të ndajnë lote asimetrike. Në përgjithësi, pushteti i çdo konspiratori për marrëveshje brenda kartelit është në përpjesëtim të drejtë me pozicionin e tij relativ në treg. Prandaj, për të parandaluar marrëveshjet e fshehta, autoriteti kontraktor duhet ta ndajë kontratën në mënyrë të tillë që të krijojë disa asimetri ndërmjet operatorëve ekonomikë dhe ndërmjet loteve.

Diskutimi që bëmë deri tani të çon drejt një politike të natyrshme për projektimin e prokurimit, siç tregohet në udhëzimet e mëposhtme.

Udhëzime lidhur me numrin e loteve dhe marrëveshjet e fshehta

- Numri i loteve duhet të jetë gjithnjë më i vogël se numri i pritshëm i pjesëmarrësve.

Disa autoritete kontraktore e përdorin udhëzimin e mësipërm si një rregull të thjeshtë praktik për të parandaluar marrëveshjet e fshehta mes operatorëve ekonomikë nëpërmjet ndarjes së loteve. Ky udhëzim është me të vërtetë i dobishëm, por nuk do të ishte mençuri të mendonim se marrëveshjet e fshehta janë të suksesshme vetëm kur numri i loteve është mjaft i lartë. Edhe kur numri i loteve nuk barazohet me atë të operatorëve ekonomikë, marrëveshjet e fshehta mund të zbatohen përmes skemave të rotacionit, kur proceset e tenderimit zakonisht përsëriten me kalimin e kohës. Veç kësaj, duke qenë se shumë firma operojnë në më shumë se një treg, marrëveshjet e fshehta mbështeten nga marrëveshjet shumëpalëshe për ndarjen e tregut.

Të ardhurat nga marrëveshjet e fshehta mund të ndahen duke e bërë me radhë fitimin e kontratave të prokurimit apo përmes transferimeve anësore, si nënkontraktimi; operatorët ekonomikë mund të bien dakord paraprakisht në lidhje me firmën fituese dhe kushtet për dhënien e nënkontratave pasuese për të tjerët. Ka, pa dyshim, procese tenderimi në të cilat aspektet teknike të kontratës së prokurimit kërkojnë një numër shumë të madh lotesh, që

e bën të pamundur ndjekjen e udhëzimeve të mësipërme, siç do ta shikojmë, në ato raste, numri i madh i loteve mundet edhe ta pengojë sjelljen konspirative.

Më e rëndësishmja, nuk duhet harruar kurrë se pjesëmarrja është *endogjene, d.m.th.* ajo varet nga numri dhe madhësia e loteve, si edhe nga elementët e tjerë të projektit të tenderit. Prandaj, është më se e qartë se reduktimi i numrit të loteve do të reduktojë rrezikun e marrëveshjeve të fshehta, pasi kjo mund të kundërbalancohet nga pjesëmarrja e ulët, që në vetvete mbështet marrëveshjet e fshehta.

2.4.3 Natyra e formatit të ofertimit

Sapo të kenë vendosur për ndarjen më të drejtë në lote, autoritetet kontraktore duhet të trajtojnë një çështje tjetër: lotet duhen dhënë *njëkohësisht* apo *në vijim?* Shembulli i mëposhtëm do të na ndihmojë të ilustrojmë të dy alternativat.

Shembulli 5. Formati i tenderimit të njëkohshëm përballë atij vijues për lote të shumta

Të supozojmë se një autoritet kontraktor dëshiron të blejë 1000 kompjutera portativë, 500 monitorë, 1000 printerë dhe 50 serverë. Analiza e tregut tregon se katër firma (A me një pjesë tregu mesatare në tregjet e përkatëse prej 40%, B dhe C me pjesë tregu prej 15% dhe D me 10%) janë në gjendje të sigurojnë të katër llojet e produkteve. Specialistët e prokurimit sidoqoftë hezitojnë ta japin kontratën si paketë, duke qenë se nuk janë të sigurt nëse firma D do t'i plotësonte kriteret ekonomike. Kështu kontrata do të ndahet në katër lote, një për secilën kategori produkti. Mund të adoptohen dy formate ofertimi konkurrues:

I njëkohshëm: firmave u kërkohet të dorëzojnë katër oferta në të njëjtën kohë;

Njëri pas tjetrit: firmat ofertojnë për kompjuterë portativ në fillim; sapo zgjidhet operatori ekonomik, ato dorëzojnë pastaj ofertat për monitorë, dhe kështu me radhë.

Nëse rreziku i koordinimit të firmave për t'i ndarë katër lotet është më rëndësi, a do ndihmonte zgjedhja e formatit të tenderimit të njëkohshëm më shumë sesa formati njëri pas tjetrit?

Ka dy mënyra në të cilat një format vijues mundëson marrëveshjen e fshehtë ndërmjet operatorëve ekonomikë krahasuar me atë të njëkohshëm. Disavantazhi i parë intuitiv i marrëveshjeve të fshehta në një prokurim konkurrues njëri pas tjetrit lidhet me aftësinë e anëtarëve të kartelit për të identifikuar tradhtinë dhe për të reaguar shpejt, brenda së njëjtës sekuencë. Kjo situatë i kufizon të ardhurat e tradhtarit në afatin e shkurtër, duke mundësuar kështu zbatimin e marrëveshjes së fshehtë në krahasim me formatin e njëkohshëm. Në rastin e prokurimit të mallrave të ngjashme, ky efekt mund të shihet si një shtim i frekuencës së ndërveprimit. Sa më i madh të jetë numri i mallrave të ngjashme të blera sipas formatit vijues (apo sa më të vogla të jenë lotet në të cilat mallra të caktuara të ndashme pjesëtohen para se të prokurohen), aq më i madh është efekti). Mënyra e dytë në të cilën formati vijues lehtëson marrëveshjen e fshehtë lidhet me asimetrinë e mundshme brenda një karteli operatorësh ekonomik që konspirojnë. Qëndrueshmëria e karteleve shpesh kufizohet nga prezenca e 'rebelëve', d.m.th., firmave që janë të vështira për t'u disiplinuar, pasi ato fitojnë më shumë duke minuar një kartel (ose fitojnë më pak duke qenë pjesë e tij). Ky është rasti i firmës A në shembullin 5 më sipër. Nëse operatorët ekonomikë janë asimetrikë, ofertimi konkurrues njëri pas tjetrit e lehtëson marrëveshjen e fshehtë duke i dhënë mundësi kartelit të zbusë agresivitetin e rebelit duke i caktuar këtij operatori ekonomik objektin/et e fundit në një sekuencë të caktuar. Një veprim i tillë minimizon nxitjen e rebelit për të tradhtuar dhe fuqizon qëndrueshmërinë e kartelit.

SEKSIONI 3
USHTRIME

USHTRIMI 1
BLERJA E PËRQENDRUAR DHE PROKURIMI I DECENTRALIZUAR

Diskutim në grup. Ndahuni në grupe dhe diskutoni pyetjet e mëposhtme:

1. A do të garantonte automatikisht strategjia e blerjes plotësisht të përqendruar për lapsat një konkurrencë më të ashpër ndërmjet ofertuesve pjesëmarrës? Pse?
2. Pse strategjitë e prokurimit të gjelbër kërkojnë më shumë një qasje të përqendruar sesa të decentralizuar?
3. A do t'i favorizonte strategjitë e prokurimit të decentralizuar, përdorimi gjithnjë e në rritje i mjeteve elektronike? Shpjegoni.

USHTRIMI 2
STRATEGJITË E KONTRATAVE TË PROKURIMEVE – KONTRATAT ME ÇMIM TË FIKSUAR, POR JO TË ORIENTUARA NGA PERFORMANCA PËR SHËRBIMET E PASTRIMIT

Kontratat e prokurimit për shërbimet e pastrimit zakonisht paguhen mbi bazën e një çmimi të fiksuar (p.sh., XX euro për metër katror). A janë ato realisht kontrata të bazuara në performancë? Nëse jo, si mund të bëhen ato kontrata (më) të bazuara në performancë?

Detyrë: Përgatisni një listë me të paktën 5 standarde cilësie që ju do të fusnit në specifikimin që janë standarde të bazuara te performanca.

USHTRIMI 3
HARTIMI I FORMATIT TË OFERTIMIT KONKURRUES
KONKURRIMI ME OFERTA NË ZARF TË MBYLLUR DHE ANKANDET ELEKTRONIKE – "EFEKTI I RIKONTRAKTIMIT TË OPERATORËVE TË MËPARSHËM" NË NJË KONTRATË PROKURIMI PËR AMBULANCA

Një organ qendror blerjesh po planifikon të akordojë një kontratë të re dyvjeçare për blerjen e ambulancave për llogari të pesë spitaleve të ndryshme të shpërndara në një zonë të gjerë. Strategjia e prokurimit mbështetet në dy pika: ofertuesve do t'u kërkohet të dorëzojnë oferta për "modelin bazë" të ambulancave dhe për një katalog aksesorësh të specializuar për t'iu shtuar modelit bazë të ambulancës, të cilët mund të zgjidhen nga secili spital sipas nevojave të tij specifike. Për shembull, një spital me bazë në një resort skish, mund të kërkojë një ambulancë me pajisje të përshtatshme për përdorim në kushte bore.

Dy kontratat e mëparshme (dyvjeçare) i janë dhënë së njëjtës firmë.

Çfarë këshille mund t'u jepni specialistëve të prokurimit për të ulur avantazhet e mundshme konkurruese që një kontraktor i mëparshëm ka fituar gjatë katër viteve të kaluara?

USHTRIMI 4
HARTIMI I FORMATIT TË OFERTIMIT KONKURRUES

KONKURRIMI ME OFERTA NË ZARF TË MBYLLUR DHE ANKANDET ELEKTRONIKE – "OFERTA E MINUTËS SË FUNDIT" NË ANKANDET ELEKTRONIKE

Pasi kanë përdorur për pak kohë ankandet elektronike (me afat kohor të përcaktuar), specialistët e prokurimeve kanë vëzhguar një dinamikë të ngadaltë të çmimit – d.m.th. oferta që ulen me shuma të vogla – së bashku me disa raste të "ofertave të minutës së fundit". Për ta zgjidhur këtë problem, ata po planifikojnë të prezantojnë një ndryshim të vogël: nëse ndonjë ofertë regjistrohet pesë minuta përpara përfundimit të afatit, ky i fundit shtyhet për 30 minuta të tjera.

A do të mjaftonte kjo që një ankand dinamik të bëhej më "i gjallë"? – d.m.th., a do t'i shtynte kjo ofertuesit më të informuar që të paraqisnin ofertat në mënyrë më agresive? Shpjegoni.

USHTRIMI 5
NDARJA E KONTRATAVE NË LOTE – HETEROGJENITETI I FIRMAVE

Dy autoritete lokale, L1 dhe L2, duan të organizojnë në të njëjtën kohë një tender për shërbimet e makinave me qira. Vlera e kontratës së autoritetit L1 është 500 000 euro, ndërsa ajo e autoritetit L2 është 1 milion euro. Në treg operojnë dy firma të mëdha: firma A që ka rreth 65% të tregut dhe firma B që ka rreth 35% të tregut.

Çfarë këshille do t'i jepnit autoritetit L1 dhe L2 për dhënien ose jo të dy kontratave të veçanta?

USHTRIMI 6
NDARJA E KONTRATAVE NË LOTE – LOTET DHE PJESËMARRJA

Një kontratë prokurimi për shërbime pastrimi mund të ndahet në disa lote gjeografike. Vlera e kontratës është e tillë që nëse jepet vetëm një lot (kombëtar), vetëm një firmë e madhe do ishte në gjendje të merrte pjesë. Nëse kontrata do të ndahej në dy lote (me vlerë të barabartë), atëherë do të kishin mundësi të konkurronin tre firma. Në fund, nëse kontrata do të ndahej në tre lote (me vlerë të barabartë), atëherë kriteret ekonomike do të përmbusheshin nga shtatë firma.

Cilën ndarje të loteve do të mbështetnit nëse do t'ju kërkonin të minimizonit rrezikun e marrëveshjes së fshehtë ndërmjet pjesëmarrësve?

SEKSIONI 4
PËRMBLEDHJA E KAPITULLIT

PYETJE VETË-TESTIMI

Blerja e përqendruar dhe prokurimi i decentralizuar

1. Cilat elemente kyçe të blerjes së përqendruar ndihmojnë në uljen e kostove të blerjes?
2. Përqendrimi ndihmon në uljen apo në fakt në rritjen e rrezikut të favorizimit?
3. Cilat fusha të prokurimit strategjik përqendrohen zakonisht dhe pse?

Strategjitë e kontratave të prokurimeve

4. Çfarë lloj risku (prokurimi) mund të transferojë një institucion publik tek operatori ekonomik duke miratuar një kontratë me çmim të fiksuar?
5. Çfarë faktorësh ekonomikë duhet të marrin në konsideratë specialistët e prokurimeve kur projektojnë numrin e kufijve të përmirësimit të cilësisë në një kontratë stimuluese për cilësinë?
6. A mund të jepni disa shembuj të dimensioneve të paverifikueshme të cilësisë?

Hartimi i formatit të ofertimit konkurrues – Konkurrimi me oferta në zarf të mbyllur dhe ankandet elektronike

7. Çfarë është dimensioni privat në një komponent të kostos në kostot e prodhimit?
8. Çfarë është dimensioni i përbashkët në një komponent të kostos në kostot e prodhimit?
9. Në një kontratë qirajeje dhe mirëmbajtjeje për makineritë e fotokopjimit, cilët do të ishin komponentët e përbashkët më të rëndësishëm në kostot e ofertuesve?
10. Në cilat kushte është i mirë për konkurrencën qarkullimi i informacionit në një ankand elektronik?

Ndarja e kontratave në lote

11. Cilat janë dy pasojat kryesore të ndarjes në lote për sa i përket niveleve të pjesëmarrjes në një proces?
12. Cilët faktorë kyçë duhet të marrin në konsideratë autoritetet kontraktore për të vendosur mbi numrin dhe konfigurimin e loteve?
13. A është e vërtetë se akordimi i disa loteve njëri pas tjetrit dhe jo në të njëjtën kohë e bën më të vështirë arritjen e marrëveshjeve të fshehta, sepse çdo firmë që bëhet pjesë e saj mund të përfundojë "me një copë më të vogël torte"? Pse?

SHTOJCA NJË MODEL I THJESHTË EKONOMIK I BASHKËPUNIMIT NË TREGJE

Kjo shtojcë jep një pasqyrë të shkurtër teorike që tregon sesi mund të lindë bashkëpunimi mes agjentëve ekonomik egoist (d.m.th., që shikojnë vetëm interesin e tyre). Edhe pse ne përdorim një model shumë të thjeshtë të ndërveprimit, disa nga njohuritë për marrëveshjen e fshehtë në tregjet e stilizuara janë pothuaj në formë të gatshme për t'u përdorur në tregjet e prokurimit.

A.1. Model i stilizuar i konkurrencës statike: 'Dilema e të burgosurve'

Një nga shembujt që përmendet më shpesh për të studiuar fushën e bashkëpunimit/marrëveshjes së fshehtë është 'dilema e të burgosurve'.

Shembulli A1. *'Dilema e të burgosurve'*

"Një çift vagabondësh, Al Fresco dhe Joe Prison, janë arrestuar për rrugaçëri. Ata dyshohen për bashkëpunim në vjedhje, por provat janë të pamjaftueshme për t'i shpallur fajtorë. Prokurori i rrethit i merr ata në pyetje në dhoma sigurie të veçanta dhe i ofron secilit marrëveshjen e mëposhtme. 'Nëse ti pranon që e ke kryer vjedhjen dhe shoku yt jo, ti do të lihesh i lirë dhe shoku yt do të dënohet; dhe e anasjella nëse ai tregon dhe ti jo. Nëse të dy pranoni, të dy do të merrni dënime relativisht të gjata. Nëse asnjëri nuk pranon, të dy do të shpalleni fajtorë për akte të vogla rrugaçërie.' Në mënyrë specifike, dënimet e premtuara me burgim, në muaj, jepen në tabelën e mëposhtme, me numrin e parë të çdo dysheje që përfaqëson dënimin e Al-it dhe numrin e dytë që përfaqëson dënimin e Joe-së. (Para çdo numri është vendosur një shenjë minusi për të na kujtuar se, në të kundërt të interpretimit të zakonshëm, këtu më shumë nënkupton më keq.)"

Tabela 1: Dilema e të burgosurve

		JOE	
		Pranon	**Nuk pranon**
AL	**Pranon**	(–8, –8)	(0, –15)
	Nuk pranon	(–15, 0)	(–1, –1)

Cila është logjika e situatës së paraqitur në Tabelën 1? Imagjinoni procesin e arsyetimit të Al-it; a duhet të pranojë ai apo jo? Nëse Al-i beson, për çfarëdo arsye, se Joe do të pranojë, atëherë (duke lexuar kolonën e parë nga lart-poshtë) Al-i shikon se i duhet të zgjedhë ndërmjet tetë muajve burg (nëse pranon) dhe 15 muajve burg (nëse nuk pranon). Duket qartë që të pranoj është strategjia më e mirë për të. Nëse, nga ana tjetër, Al-i beson se Joe nuk do të pranojë, atëherë (duke lexuar kolonën e dytë në drejtimin poshtë) Al-i shikon se zgjedhja e tij është ndërmjet lirimit (nëse pranon) dhe një muaj burg (nëse nuk pranon); përsëri, të pranojë është zgjedhja më e mirë për të.

Edhe pse gjatë kohës që përpiqej të kuptonte logjikën e situatës. Al-it iu desh të hamendësonte për atë që do bënte Joe-ja, në fund këto hamendësime ishin pa vend. Pavarësisht se çfarë bënë Joe-ja, veprimi më i mirë për Al-in është të pranojë. Tani vëreni se Joe-ja është saktësisht në të njëjtën situatë si Al-i dhe kështu Joe-ja arrin në të njëjtin përfundim; Joe-ja gjithashtu gjykon që duhet të pranojë. Kështu *ekuilibri* i kësaj loje (më saktë, *ekuilibri i Nash-it*), rezultat i *vendimeve logjike të njëkohshme nga të dy personazhet,* është se që të dy duhet të pranojnë.

Ky rezultat duket paradoksal. Krahasoni ekuilibrin pranoj/pranoj (që përfundon me tetë muaj burg për secilin) me alternativën që asnjë të mos pranojë (që përfundon me një muaj burg për secilin). Të dy do të ndaheshin më mirë nga kjo histori, nëse asnjë prej tyre nuk pranon. Ka një kontradiktë mes asaj që është individualisht racionale dhe asaj që është kolektivisht racionale. Nëse ndjekin interesin vetjak, të dy do të ndahen më keq sesa duhet. Secili prej tyre do të ndahej më mirë, nëse ata do të bashkëpunonin, por nuk munden. Nëse njëri vendos të veprojë në interesin e tyre të përbashkët duke mos pranuar, atëherë, sipas logjikës që tashmë kemi bërë të njohur, është në interesin e rivalit të tij që të tregojë.

Le të prezantojmë pak zhargon të fushës së ekonomisë për të përshkruar situatën. Ne do ta quanim rezultatin 'efikas', nëse nuk ka rezultat alternativ që t'i bëjë të dy personazhet të ndahen më mirë dhe asnjë prej tyre të ndahet keq. Për ta përmbysur këtë përkufizim, një rezultat është joefikas, nëse ka një rezultat tjetër që pëlqehet nga të dy personazhet njëzëri. Në dilemën e të burgosurve, rezultati (-1, -1) është efikas (ashtu sikurse, për të njëjtën arsye, janë dhe rezultatet (-15, 0) dhe (0, -15)). Ne kemi parë se ekuilibri i lojës me dilemën e të burgosurve nuk është efikas.

Ajo çka tregon dilema e të burgosurve është se njerëzit që nuk arrijnë të bashkëpunojnë, nuk janë patjetër budallenj apo të palogjikshëm; ata ndoshta po veprojnë me një logjikë të përkryer. Dilema e të burgosurve është një paradigmë për shumë biznese dhe ndërveprime ekonomike të ndryshme. Për shembull, dy firma konkurrojnë për të shitur të njëjtin produkt. Logjika e maksimizimit të fitimit e detyron secilin prej tyre të vendosë një çmim të ulët, kur të dy mund të fitonin më shumë para, nëse secili do të vendoste një çmim më të lartë. Dy kombe që bëjnë tregti me njëri-tjetrin, të shtyrë nga arsye të interesit kombëtar i ngrenë pengesa njëri-tjetrit, kur të dyve do t'u dilte më mirë, nëse i eliminojnë këto pengesa. Peshkatarët i mbishfrytëzojnë ujërat e përbashkëta ku ka peshk dhe shkatërrojnë industrinë, duke bërë që të humbasin të gjithë. Një autoritet kontraktor potencial dhe një shitës potencial bëjnë pazar kaq ashpër sa nuk arrijnë të nënshkruajnë një marrëveshje të mundshme në lidhje me çmimin, pavarësisht faktit që ka çmime që do t'i bënin të dy të dilnin të fituar nëse do të ishte realizuar shitja.

A.2. Modelimi i ndërveprimeve të përsëritura dhe stimujve për bashkëpunim

Një nga veçoritë kryesore të dilemës së të burgosurve është se pjesëmarrësit luajnë vetëm njëherë. Duke qenë metaforë e situatave konkurruese nga bota reale, duket qartë që asaj i mungon veçoria kryesore, d.m.th., ndërveprimi i pjesëmarrësve në kohë. Pyetja që ne do të trajtojmë në këtë seksion mund të tingëllojë disi e qartë: *a krijohen modele të tjera racionale, kur njerëzit ndërveprojnë në mënyrë të përsëritur?* Përgjigja kryesore që do të dalë nga analiza jonë është se bashkëpunimi mund të lindë si një sjellje racionale mes pjesëmarrësve plotësisht egoist (d.m.th., që shikojnë vetëm interesin e tyre). Për ta thënë me një zhargon që i shkon më shumë biznesit, operatorët ekonomikë konkurrentë mund ta gjejnë me fitim reciprok ta zbusin konkurrencën që të arrijnë një rezultat më të mirë (d.m.th., fitime më të larta).

Ne do të vazhdojmë me situatën e stilizuar konkurruese në të cilën dy pjesëmarrësit – praktikisht dy të dyshuarit te dilema e të burgosurve – ndërveprojnë në një numër të pafund herësh. Kjo mund të tingëllojë si një supozim jo realist, pasi një nga veçoritë e lojërave që përsëriten pafundësisht është se loja me faza luhet çdo radhë për një numër të pafund herësh. Edhe pse kjo lojë mund të mos duket reale në fillim (njerëzit nuk jetojnë përgjithmonë), lojërat e përsëritura pafund vlejnë për modelimin e disa situatave nga bota reale. Mendoni një lojë të përsëritur pafund me *zbritje,* ku fitimet në lojën me faza zbriten me kalimin e kohës. Le të përdorim δ (një numër ndërmjet 0 dhe 1) për të treguar faktorin e zbritjes. Kur krahasojmë një fitim të marrë sot me një fitim të marrë nesër (herën tjetër), ne zbresim fitimin e nesërm, duke e shumëzuar atë me faktorin e zbritjes. Në këtë mënyrë ne themi se vargu i fitimeve – nga sot dhe nesër – janë 'zbritur sot'. Fitimet e nxjerra dy herët e deritanishme zbriten me δ^2, fitimet e nxjerra në tre herët e deritanishme zbriten me δ^3, dhe kështu me radhë.

Për lojëra të përsëritura pafund, do të na duhet të llogaritim vargun e fitmeve me zbritje. Për shembull, një lojtar mund të fitojë një njësi për çdo herë, për një numër të pafund herësh. Në këtë rast, totali i vargut të fitimeve me zbritje të lojtarit është si më poshtë:

$$s \equiv 1 + 1\delta + 1\delta^2 + 1\delta^3 + \ldots = 1 + \delta + \delta^2 + \delta^3 + \ldots.$$

Ne mund ta thjeshtojmë këtë shprehje duke theksuar se:

$$\delta + \delta^2 + \delta^3 + \ldots = \delta\,[1 + 1\delta + 1\delta^2 + 1\delta^3 + \ldots] = \delta s$$

Për pasojë kemi:

$$s \equiv 1 + \delta s,$$

që nënkupton se $s = 1/(1 - \delta)$. Për ta përmbledhur,

$$1 + \delta + \delta^2 + \delta^3 + \ldots = \frac{1}{1 + \delta}.$$

Kjo shprehje do të jetë më praktike për t'u përdorur. Vëreni se, duke i shumëzuar të dy krahët me një numër konstant *a,* do të kemi:

$$a + a\delta + a\delta^2 + a\delta^3 + \ldots = \frac{a}{1 + \delta}.$$

Strategjitë në lojëra që përsëriten pafund mund të jenë jashtëzakonisht komplekse. Në përgjithësi, strategjia e një lojtari është një përshkrim i plotë i veprimit që duhet të bëjë mbi bazën e informacionit të dhënë për çdo herë/periudhë *t* dhe çdo histori tjetër loje që nga fillimi i lojës deri në fund të periudhës *t-1.* Pra, strategjia përcakton një veprim që duhet të bëjë një lojtar që është i kushtëzuar për gjithçka që ndodhi në të kaluarën. Për fat, shpesh mjafton të konsiderojmë vetëm disa lloje strategjish të thjeshta në lojëra të përsëritura. Më të thjeshtat janë ato që përcaktojnë profilet Nash të fazës për secilën herë/periudhë.

Për të kuptuar idenë e reputacionit, ne mund të analizojmë një tjetër lloj të thjeshtë strategjie të quajtur *strategjia e aktivizimit.* Strategjitë e aktivizimit në mënyrë specifike u referohen profileve të dy veprimeve për lojën me faza: një profil quhet 'profili bashkëpunues' dhe tjetri quhet 'profili ndëshkues'. Profili ndëshkues mendohet të jetë profili Nash i fazës. Në ekuilibrin e strategjisë së mekanizmit të shkrepjes, lojtarët supozohet të luajnë profilin bashkëpunues çdo herë. Megjithatë, nëse njëri ose të dy prej tyre devijojnë nga profili bashkëpunues, atëherë ata do të luajnë profilin ndëshkues për gjithnjë, që pas këtij momenti. Me fjalë të tjera, devijimi nga profili bashkëpunues shkatërron reputacionin e lojtarit dhe shkakton

profilin e ndëshkuesit deri në fund të lojës.

Për të parë sesi funksionon kjo, le të analizojmë versionin e modifikuar të dilemës së të burgosurve të përsëritur pafund, që studiuam në seksionin e fundit. Loja me faza jepet në Tabelën 2 më poshtë. Aty kemi ekuilibër të Nash-it vetëm në një fazë (D, D), kështu që ne mund ta përdorim atë si profil ndëshkues. Le të jetë (C, C) profili bashkëpunues. Synimi ynë është të kuptojmë nëse lojtarët kanë stimul për të luajtur çdo herë (C, C) nën kërcënimin se do të kthehen te (D, D) përgjithmonë, nëse njëri apo të dy prej tyre mashtrojnë. Për të qenë më të saktë, strategjia e aktivizimit specifikon se lojtarët zgjedhin (C, C) çdo herë, përderisa ky profil është luajtur tashmë në të shkuarën; përndryshe, ata do të luajnë (D, D). Kjo shpesh quhet *strategjia e aktivizimit të ashpër.*

Tabela 2: Dilema e të burgosurve

		2	
		C	D
1	C	(1, 1)	(0,3)
	D	(3, 0)	(1, 1)

Le të vlerësojmë nëse strategjia e aktivizimit të ashpër është një ekuilibër i Nash-it të lojës së përsëritur pafund. Konsideroni stimujt e lojtarëve *i* (*i* = 1, 2) nga këndvështrimi i herës/periudhës 1. Supozoni që lojtari tjetër – lojtari *j* – sillet sipas mekanizmit të zymtë. Lojtari *i* praktikisht ka dy opsione. Së pari, edhe ai mund të ndjekë porosinë e mekanizmit të zymtë, që do të thotë të bashkëpunojë si bën lojtari *j*. Në këtë rast, lojtari *i* merr një fitim 2 për çdo herë, për një total të zbritur prej:

$$2 + 2\delta + 2\delta^2 + 2\delta^3 + \ldots = \frac{2}{1+\delta}.$$

Së dyti, lojtari *i* mund të tradhtojë në secilën herë, gjë që jep një fitim të menjëhershëm me 3 (fitimi më i lartë i zbritur i tradhtisë) sepse lojtari *j* bashkëpunon gjatë herës së parë. Sidoqoftë, tradhtia e lojtarit *i* e nxit lojtarin *j* të tradhtojë çdo herë, duke filluar nga hera e dytë. Kështu, duke tradhtuar në herën 1, lojtari *i* merr fitimin:

$$3 + \delta + \delta^2 + \delta^3 + \ldots = 3 + \delta\,[\,1 + \delta + \delta^2 + \delta^3 + \ldots\,] = 3 + \frac{\delta}{1+\delta}.$$

Nëse $2/(1-\delta) \geq 3 + \delta/(1-\delta)$, atëherë lojtari *i* nxjerr një fitim më të lartë nga bashkëpunimi i përjetshëm sipas mekanizmit të ashpër të aktivizimit, më mirë sesa të tradhtojë gjatë herës së parë. Thjeshtimi i këtij mosbarazimi jep:

$$\delta \geq \delta^* = \frac{1}{2}.$$

analiza e mekanizmit të zymtë të shkrepjes aplikohet në dilemën e përsëritur të të burgosurve, edhe pse 'faktori i ndërprerë i zbritjes' (d.m.th., δ^*) varet nga fitimet në lojën me faza.

Le të përpiqemi ta përgjithësojmë rezultatin që sapo kemi provuar. Së pari, çdo lojë strategjike me dy lojtarë, si ajo në Tabelën 3 më poshtë, përfaqëson dilemën e një të burgosuri nëse, dhe vetë nëse, fitimet përkatëse janë të tilla që: $\Pi_B < \Pi_D < \Pi_C < \Pi_O$.

Tabela 3: Përgjithësimi i dilemës së të burgosurve

		2	
		C	D
1	C	$(\Pi_C \Pi_C)$	$(\Pi_B \Pi_O)$
	D	$(\Pi_O \Pi_B)$	$(\Pi_D \Pi_D)$

Kushti për faktorin e zbritjes tani bëhet:

$$\delta \geq \delta^* = \frac{\Pi_O - \Pi_C}{\Pi_O - \Pi_D},$$

që do të thotë, marrëveshja e fshehtë është më e lehtë të mbahet (*d.m.th.* vlera e kufirit monetar është e ulët): i) sa më pranë të jetë fitimi për sjellje rastësore të njëanshme me fitimin për bashkëpunimin ($\Pi_O - \Pi_C$ është i ulët); dhe ii) sa më i ulët të jetë fitimi për ndëshkimin (Π_D). Në shumicën e situatave ekonomike, gjithsesi, fitimet nuk jepen në mënyrë ekzogjene si në dilemën e të burgosurve, por përcaktohen në mënyrë endogjene, pasi ato janë rezultat i zgjedhjeve të firmave për çmimin/sasinë. Si pasojë, "madhësia e tortës" që do të ndahet mes firmave komplotuese, si edhe nivelet e fitimit kur ndodh mashtrimi varen nga disa faktorë, si kushtet e tregut, niveli i asimetrisë ndërmjet madhësisë së firmave dhe faktorë të tjerë institucionalë.