



Публічні закупівлі

Поділ предмету закупівель на лоти

ЗМІСТ

- [Вступ](#)
- [Що встановлюється у Директиві щодо поділу предмету закупівель за лотами](#)
- [Практичний приклад – деякі питання для розгляду](#)
 - [Чи варто поділяти предмет закупівлі на лоти і як це робити](#)
 - [Управління лотами](#)
- [Поділ на лоти і загроза організації змови](#)
- [Комунальні послуги](#)
- [Додаткова інформація](#)

Публікується з дозволу Карен Гілл, керівника програми SIGMA.

Вступ

Під час підготовки процедури державних закупівель необхідно визначитись, чи будуть роботи, постачання або послуги, які є предметом закупівлі, закупатися за одним контрактом або за кількома окремими контрактами або «лотами», які укладаються з різними суб'єктами господарювання. Це рішення прийняти непросто, оскільки великі проекти є більш бюджетними, що стимулює укласти один контракт за предметом закупівлі. Однак різноманіття, якому сприяє поділ на лоти, стимулює конкуренцію і підвищує ефективність.

В опитуванні ОЕСР 2015¹ року країни-респонденти зазначили низку причин для поділу на лоти, і деякі з цих причин пов'язані між собою. Серед цих причин:

- підтримка малого і середнього бізнесу і нових учасників ринку
- стимулювання участі у закупівельних тендерах
- сприяння розвитку конкуренції на ринку
- запобігання залежності від одного постачальника
- розподіл ризиків.

За Директивою про державний сектор 2014 року (Директивою)² державні замовники зобов'язані на етапі планування *розглядати* можливість поділу предмету закупівлі на лоти. Ця норма була включена до Директиви як один із засобів сприяння участі малого і середнього бізнесу у державних закупівлях. Директива також включає правила, за якими вимоги повинні бути узгоджені у більшості випадків, у ній також наводяться міркування щодо запобігання штучного поділу на лоти для ухилення від правил проведення державних закупівель. Тому важливо розглядати і чітко фіксувати причини для прийняття рішення про поділ закупівлі на лоти.

Рішення про поділ на лоти повинно прийматися для кожної закупівлі індивідуально. Не існує універсального рішення щодо цього питання, тому що воно у великій мірі залежить від специфічних характеристик ринку і від предмету контракту. Специфічні характеристики ринку, які можуть вплинути на рішення, включають кількість та види суб'єктів господарювання на цьому ринку, технічні та якісні аспекти, швидкість технологічних змін та ризик залежності від єдиного постачальника. Помилки, допущені під час прийняття рішення щодо поділу на лоти, можуть мати негативні наслідки. Серед них відсутність конкуренції, низька вартість або якість результатів тендеру, неспроможність заохочувати участь малого і середнього бізнесу або нових учасників, і навіть змова суб'єктів господарювання.

Державний замовник повинен мати глибоке розуміння того, як працює конкретний ринок, перш ніж приймати рішення про поділ на лоти. З цією метою необхідно провести повний аналіз ринку, який включає збір і аналіз ринкових даних. В Аналітичній записці про публічні закупівлі №32 програми SIGMA «Аналіз ринку, попередні ринкові консультації та попереднє залучення кандидатів/учасників тендеру» міститься інформація про ефективну процедуру проведення ринкового аналізу.

¹ Звіт про опитування, що проводилось ОЕСР у рамках проекту робочої групи ОЕСР №2 «Конкуренція і законодавство», DAF/COMP/WP2 (2015)1 від 19 червня 2015 р. Для отримання детальної інформації про збори, слухання, документацію й учасників див. сайт ОЕСР: <http://www.oecd.org/daf/competition/tenders-and-auctions.htm>

² Директива 2014/24 ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі у державному секторі і внесення змін до Директиви 2004/18 ЄС.

Необхідно, щоб державний замовник розумів можливий практичний вплив рішення про поділ на лоти і структуру самих лотів на суб'єктів господарювання і закупівельну процедуру.

У цьому контексті суб'єкт господарювання може мати перевагу, якщо знатиме економічну теорію. Робоча група №2 ОЕСР «Конкуренція і законодавство» підготувала у 2015 році доповідь³, де аналізується література з цього питання і надаються основні тези щодо поділу на лоти:

- Відповідність кількості суб'єктів господарювання на ринку кількості лотів: Співвідношення між кількістю суб'єктів господарювання на ринку, які можуть взяти участь у торгах, кількості лотів є важливим показником під час прийняття рішення щодо поділу на лоти.
- Роль нових учасників ринку: Коли закупівля проводиться за лотами, необхідно враховувати можливу роль нових учасників ринку. Вони можуть збільшити конкуренцію за лотами, що допоможе знизити шанси змови учасників.
- Відносний розмір лотів і ризик змови учасників: Створення лотів різного розміру (неоднорідність) в рамках однієї процедури закупівель може зіграти певну роль у зменшенні можливостей для домовленостей між суб'єктами господарювання про розподіл ринку.
- Вибір між потенційними перевагами конкуренції та «втратами ефективності»: Необхідно досягти балансу. Поділ на лоти може мати такі переваги, як підвищення кількості учасників, гостріша конкуренція, просування нових учасників та зменшення залежності від одного постачальника. Ці переваги необхідно порівняти з потенційними недоліками, такими як вищі витрати, пов'язані з необхідністю укладати менші контракти, наприклад, збільшення витрат на адміністрування або накладних витрат.

Ці чотири ключові моменти підкреслюють важливість ретельного аналізу ринку з метою оцінити кількість фактичних та потенційних суб'єктів господарювання на ринку. Аналіз ринку допоможе переконатися, що структура і зміст лотів сприяли участі суб'єктів господарювання у закупівлях та заохочували конкуренцію.

Економічні аспекти поділу на лоти викладені більш детально в Аналітичній записці №2 програми SIGMA «Економічні питання публічних закупівель».

Що встановлюється у Директиві щодо поділу предмету закупівель на лоти

Стаття 46 і роз'яснення 78 і 79 Директиви присвячені поділу на лоти. Нижче наведені основні норми, викладені у статті 46.

Свобода у прийнятті рішення щодо поділу на лоти й характеристики лотів: У п. 1 статті 46 зазначено, що державний замовник має право вирішувати, чи поділяти закупівлю на лоти. Однак якщо державний замовник вирішує не поділяти на лоти, він повинен обґрунтувати таке рішення (див. нижче «Поділ на лоти або пояснення»).

З цього загального правила є виключення. Держави-члени мають право зробити поділ на лоти обов'язковим (див. нижче).

³Проект робочої групи ОЕСР №2 «Конкуренція і законодавство», DAF/COMP/WP2 (2015)1 від 19 червня 2015 р.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2\(2015\)1&doclang=ua&en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2(2015)1&doclang=ua&en)

Якщо державний замовник приймає рішення проводити закупівлю за лотами, то він може вільно визначати розмір лотів й об'єкт кожного з контрактів.

Обов'язковий поділ на лоти у національному законодавстві: У п. 4 статті 46 міститься необов'язкова норма, яка дозволяє державам-членам приймати рішення щодо обов'язкового поділу закупівлі на лоти, якщо це встановлено національним законодавством. Наприклад, Постанова про публічні закупівлі у державному секторі Німеччини⁴ містить вимогу проводити закупівлю за лотами з деякими винятками економічного або технічного характеру.

Національне законодавство про проведення закупівель за лотами повинне зважати на законодавство ЄС. Якщо держава-член робить поділ на лоти обов'язковим, то вона повинна вказати, що замовник повинен вказати рішення про поділ на лоти⁵ у повідомленні про контракт, опублікованому в *Офіційному віснику Європейського Союзу*, або в запрошенні до тендеру, щоб суб'єкти господарювання знали, чи подавати пропозиції на один, кілька або всі лоти. Якщо це доречно, необхідно також зазначити можливість укладання контракту за декількома лотами разом.

Поділ на лоти або роз'яснення: У п. 1 статті 46 зазначається, що у випадку, якщо державний замовник вирішує не проводити закупівлі за лотами, він має надати пояснення такого рішення. Ці роз'яснення можна включити до закупівельної документації або до індивідуального звіту, який держзамовники зобов'язані підготувати відповідно до статті 84. Щоб краще зрозуміти зміст цього положення, необхідно ознайомитися з роз'ясненнями 78, де державні замовники заохочуються проводити закупівлі за лотами для сприяння участі підприємств малого і середнього бізнесу. У роз'ясненнях 78 наведено деякі приклади поділу на лоти, включно з параметрами, за якими відбувається поділ, причому за структурою лоти повинні бути привабливими для підприємств малого і середнього бізнесу на якісній основі, щоб зміст лоту відповідав їхнім можливостям або вмінням. Також у документі надаються приклади, де не вважається доречним проводити закупівлі за лотами. Поділ на лоти може:

- Привести до надмірних технічних труднощів і витрат;
- Ризик підірвати виконання умов контракту через необхідність координувати діяльність різних підрядників.

Прозора інформація про кількість лотів, за якими суб'єкт господарювання може брати участь у закупівлях: У п. 2 статті 46 зазначається, що держзамовник повинен зазначити у повідомленні про контракт або у запрошенні до участі у торгах, чи можуть суб'єкти господарювання подавати пропозиції за одним, кількома або усіма лотами.

Обмеження кількості лотів, за якими суб'єкт господарювання може брати участь у закупівлях: У п. 2 статті 46 підтверджується, що існують певні обмеження щодо кількості лотів, за якими суб'єкт господарювання може брати участь у торгах. Ці обмеження застосовуються, якщо максимальна кількість лотів, щодо яких суб'єкт господарювання може подати заявку, вказана в повідомленні про контракт або у запрошенні до виявлення зацікавленості.

Обмеження кількості лотів, за якими можна укласти контракт із одним суб'єктом господарювання: У п. 2 статті 46 підтверджується, що держзамовнику дозволяється обмежувати кількість лотів, за якими можна укласти контракт із суб'єктом

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

⁵ Наміри державного замовника щодо цього питання також можуть підтверджуватися, якщо проведення публічних закупівель оголошується у Попередньому інформаційному повідомленні як стимулювання конкуренції. Для отримання більш детальної інформації дивіться аналітичну записку №6 програми SIGMA - *Оголошення*.

господарювання. Якщо застосування критеріїв визначення переможця конкурсу призведе до того, що з одним із суб'єктів господарювання буде укладено більше контрактів, ніж максимально дозволено, держзамовник повинен застосувати «об'єктивні та недискримінаційні критерії чи правила», щоб визначити, за якими лотами укласти контракт з цим суб'єктом господарювання. Максимальна кількість лотів повинна бути вказана у контрактній документації або у запрошенні до виявленні зацікавленості. Об'єктивні, недискримінаційні критерії або правила, які повинні застосовуватися держзамовником для визначення, за якими лотами укладатиметься контракт з певним суб'єктом господарювання, повинні бути викладені в документації про закупівлю.

Роз'яснення 79 стосується норм, що дозволяють держзамовнику обмежувати кількість лотів, за якими суб'єкт господарювання може подавати пропозиції і отримувати контракт, з метою збереження конкуренції або забезпечення надійності постачання.

Багатолотові контракти: Необов'язкове положення надає право державам-членам розглядати можливість укладання багатолотових контрактів. Якщо учасник конкурс є переможцем за кількома лотами, згідно з п. 3 статті 46 держави-члени мають право дозволяти замовникам укласти контракт з одним суб'єктом господарювання за кількома лотами.

Багатолотові контракти дозволено укласти, якщо замовник вказав у повідомленні про контракт або в запрошенні до виявленні зацікавленості 1) що він залишає за собою можливість укласти контракт(и) шляхом об'єднання всіх або кількох лотів, і 2) які лоти чи групи лотів можна об'єднати в одному контракті.

У роз'ясненні 79 надається інформація, що метою вищезазначеного положення є держзамовники не зобов'язані укласти контракти за кожним лотом окремо, якщо це менш вигідно державному замовникові, ніж укладання одного контракту, що поєднує декілька або всі лоти.

Практичний приклад – деякі питання для розгляду

Чи варто поділяти предмет закупівлі на лоти і як це робити

У наступному розділі наведено приклад, який демонструє практичний вплив ключових положень, викладених вище, і висвітлює інші міркування, які слід враховувати замовникам, коли вони вирішують, чи поділяти предмет закупівлі на лоти.

Історія

Організація «Central Housing (CH)» є державним замовником, що надає державне житло у великому регіоні держави-члена ЄС. Вона відповідає за надання і утримання 200000 помешкань у регіоні. Організація планує провести тендер на закупівлю комплексу послуг з утримання житла, що включатиме: генеральний плановий ремонт та технічне обслуговування; аварійний ремонт, а також більш спеціалізовані послуги, такі як електромонтаж та технічне обслуговування, установка та технічне обслуговування газових приладів, заміна та ремонт вікон, ремонт та обслуговування даху, а також оздоблення. Передбачається, що контракт(и) укладатимуться на три роки.

Чи зобов'язаний держзамовник поділяти предмет закупівлі на лоти, згідно з нормами закону? У Директиві не зазначається, що держзамовник зобов'язаний поділяти предмет закупівлі на лоти. Як було зазначено вище, державам-членам дозволяється вводити «зобов'язання укласти окремі контракти за лотами, якщо умови викладені у національному законодавстві з урахуванням законів ЄС (п. 4 ст. 46). Тому необхідно з'ясувати, чи є такі зобов'язання за національним законодавством.

Організація повинна укласти один контракт чи кілька контрактів за лотами? Директива дійсно вимагає від держзамовника розглянути можливість поділу предмету закупівлі на

лоти. У Директиві зазначено, що держзамовникам рекомендується ділити предмет закупівлі на лоти, щоб полегшити участь МСП та посилити конкуренцію.

У деяких випадках, однак, такий поділ може бути недоцільним, наприклад, якщо це створить неприйнятні операційні ризики. Якщо державний замовник вирішує не проводити закупівлі за лотами, він має зафіксувати причини такого рішення. Ці причини повинні бути викладені в документації про закупівлю або в індивідуальному звіті про закупівлю, складеному відповідно до статті 84.

Організації знадобиться провести ретельний аналіз ринку. Цей аналіз, ймовірно, буде досить складним, оскільки вимагатиме вивчення ринку загалом для укладання єдиного контракту, а також аналіз вузького ринку електричних або газових послуг. Потрібно буде розглянути і зважити багато питань. Наприклад, імовірно, що кількість суб'єктів господарювання, які зможуть виконати один контракт такого розміру, буде обмеженою, і тому конкуренція може бути менш гострою. Проте такий контракт надасть ефект масштабу, крім того операційне управління і обслуговування можуть бути простішими та менш витратними з точки зору часу та ресурсів. Процес закупівлі без поділу на лоти буде простішим, оскільки укладатиметься один контракт, але це би призвело до залежності від одного суб'єкта господарювання, з яким було б укладено контракт. Такий контракт передбачатиме залучення субпідрядників. Поділ на лоти може позбавити держзамовника деяких переваг, але може посилити конкуренцію та участь більшого кола суб'єктів господарювання.

Як поділяти предмет закупівлі на лоти? Якщо організація вирішить поділити предмет закупівель на лоти, тоді вона повинна вирішити, у який спосіб це зробити. Є декілька способів поділити предмет закупівель на лоти. За необхідності можна застосувати декілька з них.

- Поділ за географічним принципом: поділ на лоти за регіонами, і послуги надаються відповідно до потреб регіону.
- Поділ за типами послуг: поділ на лоти за видами послуг, де кожний вид послуг надається у всіх регіонах. Якщо виділяється шість лотів, то послуги можна поділити таким чином: Лот 1 – генеральний плановий ремонт, технічне обслуговування та аварійний ремонт; Лот 2 – електромонтаж та технічне обслуговування; Лот 3 – встановлення та обслуговування газового обладнання; Лот 4 – заміна та ремонт вікон; Лот 5 – ремонт та обслуговування даху; Лот 6 – оздоблення.
- Вартість – створіть лот із «низькою вартістю», використовуючи рамкову угоду з кількома постачальниками для укладання контрактів на суму менше 20 000 євро, можливо, також розділених за видом послуг.

Відмова від дрібних лотів

Директива передбачає відмову від «дрібних лотів», що дозволяє замовнику визначати переможця за лотом або лотами безпосередньо серед суб'єктів господарювання без проведення конкурентного відбору. Вищезазначене зафіксоване у п. 10 статті 5 Директиви.

Це дозволено, коли загальна сукупна вартість усіх лотів перевищує відповідний фінансовий поріг ЄС. Також це можна робити, якщо вартість кожного з «дрібних» лотів або таких лотів, до яких можна застосовувати це правило, становить менше ніж 80 000 євро для поставок та послуг або менше 1 мільйона євро для робіт, і якщо загальна вартість лотів або таких лотів, до яких можна застосовувати це правило, не перевищує 20% сукупної вартості всіх лотів.

Для отримання більш детальної інформації дивіться

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

Розмір і предмет кожного лоту допомагають визначити, хто з суб'єктів господарювання може задовольнити вимогам і взяти участь у процедурі закупівлі. Загалом, суб'єкт господарювання братиме участь у процесі закупівлі, якщо його очікуваний прибуток у разі укладання контракту є достатньо великим по відношенню собівартості та інших показників.

Залежно від позиції суб'єкта господарювання на ринку визначатиметься зацікавленість. Якщо організація «Central Housing» бажає стимулювати конкуренцію на ринку, вона повинна визначити найкращий спосіб поділу предмету закупівлі на лоти, щоб підвищити очікуваний прибуток для нових суб'єктів господарювання, і в той самий час зберегти зацікавленість існуючих суб'єктів господарювання в торгах. Також треба вивчити потенційне збільшення витрат суб'єкта господарювання на підготовку тендерних пропозицій для декількох лотів у порівнянні з однією пропозицією для єдиного контракту.

Вузькоспеціалізовані невеликі компанії часто виявляються більш ефективними, ніж великі, якщо йдеться про певні напрямки проекту. Завдяки ним зростає конкуренція за лотами і зменшується прогнозована вартість. Існування малих суб'єктів господарювання може також заблокувати спроби організувати змову між великими учасниками ринку. Для отримання більш детальної інформації з цього питання дивіться коментар наприкінці цього документу.

У прикладі, що розглядається, аналіз ринку може довести, що кілька менших фірм зацікавлені у наданні спеціалізованих послуг, таких як обслуговування газу. Ця інформація вказує, що треба застосовувати на поділ на лоти за видом послуги.

Організація також може бути зацікавленою підтримати нових учасників ринку, якщо виявить невелику кількість суб'єктів господарювання за певним напрямком, що обмежує конкуренцію. Це може стосуватися, наприклад, виконання робіт із заміни і ремонту вікон. Ця інформація також вказує, що треба застосовувати поділ на лоти за видом послуги. Можна піти іншим шляхом і укласти рамкову угоду з низькими цінами з кількома постачальниками, що дасть можливість новим учасникам подавати тендерні пропозиції на менші контракти, які краще відповідають їхнім обмеженим ресурсам.

Державні замовники повинні впевнитись, що рішення про поділ на лоти не були на користь постачальників з тієї ж держави, не були дискримінаційними та забезпечували рівне ставлення до всіх учасників тендерного процесу.

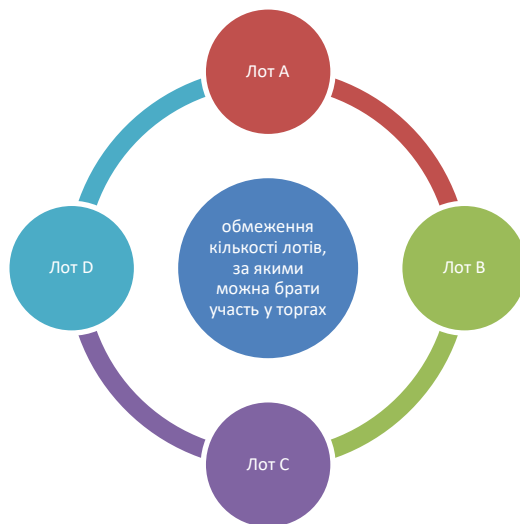
Управління лотами

Директива дозволяє держзамовникам управляти лотами таким чином:

- 1: Обмеження кількості лотів, за якими суб'єкт господарювання може брати участь у торгах

Держзамовник може встановлювати певні обмеження щодо кількості лотів, за якими суб'єкт господарювання може брати участь у торгах.

Якщо держзамовник планує використовувати цей підхід, він повинен вказати у повідомленні про контракт, опублікованому в Офіційному журналі ЄС або в запрошенні до виявлення зацікавленості, чи суб'єкти господарювання може брати участь у торгах за одним, кількома або за всіма лотами.



Практичний приклад: Організація вирішує розділити предмет закупівлі послуг, а саме ремонт та технічне обслуговування житла, на чотири регіональні лоти (лоти А, В, С і D), кожен лот охоплює всі види послуг. Організація має право обмежити кількість лотів, за якими суб'єкт господарювання може брати участь у торгах. З метою заохотити конкуренції і не залежати від одного суб'єкта господарювання вона обмежує до двох кількість лотів, за якими кожний суб'єкт господарювання може брати участь у торгах. Держзамовник усвідомлює, що таке рішення може призвести до отримання невеликої кількості пропозицій за деякими лотами.

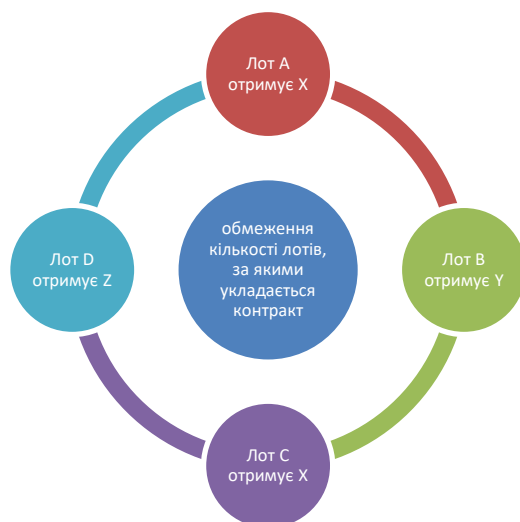
- 2: Обмеження кількості лотів, за якими можна укласти контракт із суб'єктом господарювання

Держзамовник може встановлювати певні обмеження щодо кількості лотів, за якими укладаються контракти з окремим суб'єктом господарювання.

Якщо замовник планує використовувати цей підхід, то у повідомленні про контракт, опублікованому в Офіційному журналі ЄС, має бути зазначено максимальну кількість лотів, за якими укладатимуться контракти з одним суб'єктом господарювання. Крім того, у закупівельній документації мають бути викладені «об'єктивні та недискримінаційні критерії чи правила» для визначення того, за якими лотами укладатимуться контракти.

Якщо після застосування критеріїв визначення переможця виявиться, що з одним суб'єктом укладатиметься більша кількість контрактів, ніж максимальна кількість лотів, держзамовник повинен застосувати «об'єктивні та недискримінаційні критерії чи правила», щоб прийняти рішення про укладання контракту.

«Об'єктивні та недискримінаційні критерії чи правила» значною мірою залежатимуть від конкретної закупівлі. На практиці критерії чи правила, ймовірно, будуть тісно пов'язані з критеріями та системою оцінювання, що застосовуються для визначення найбільш економічно вигідної пропозиції для конкретного лоту.



Практичний приклад: За таких обставин держзамовник вирішує розділити предмет закупівлі послуг, а саме ремонт та технічне обслуговування житла, на чотири регіональні лоти (лоти А, В, С і D), кожен лот охоплює всі види послуг. Організація має право обмежити кількість лотів, за якими із суб'єктом господарювання може укладатися контракт. Держзамовник хоче уникнути ситуації, коли всі чотири контракти укладаються з одним суб'єктом господарювання, що призведе до надмірної залежності від одного постачальника.

У закупівельних документах встановлюється два лоти як максимальна кількість лотів на одного суб'єкта господарювання. У випадку, якщо суб'єкт господарювання посідає перше місце більше ніж за двома лотами, тоді з ним укладатиметься контракт за двома лотами, за які він отримав найвищі бали. Для всіх чотирьох лотів використовується послідовна методологія підрахунку балів, яка заздалегідь розкривається в документації про закупівлю. Інші два лоти отримає суб'єкт господарювання, який посідає друге місце в кожному випадку.

- Суб'єкт господарювання X отримав перше місце за лотами А, В, С і D. Загальний бал цього учасника за кожним лотом становить: Лот А - 93, Лот В - 89, Лот С - 95, Лот D - 90.
- Суб'єкт господарювання Y був другим за Лотом В.
- Суб'єкт господарювання Z був другим за Лотом D.
- Держзамовник застосовує об'єктивні критерії та присуджує лоти А і С суб'єкту господарювання X (два лоти, за які суб'єкт господарювання X отримав найвищі бали), лот В — суб'єкту господарювання Y, а лот D — суб'єкту господарювання Z.
- Наведений вище приклад є лише одним із можливих, спрощених прикладів критеріїв/правил, які слід застосовувати при вирішенні питання про укладання контрактів за лотами певним суб'єктам господарювання. Організація-замовник могла також застосувати інший підхід і запропонувати учасникам торгів, які отримали найвищі бали за більше ніж два лоти, вказати два лоти, яким вони надають перевагу, або навіть провести жеребкування. Вибір підходу залежить від характеру закупівлі та аналізу ринку.
- Державні замовники повинні врахувати всі можливі наслідки застосування конкретного підходу. Нижче наведено приклад впливу на ціну для кожного лоту, якщо контракт укладається з переможцем не більше, ніж за двома лотами.

Ціни, запропоновані кожним з учасників для лотів А, В, С і D

Суб'єкт господарювання	Лоти			
	А	В	С	Д
Х	93 000	89 000	95 000	90 000
У	95 000	92 000	96 000	93 000
Z	94 000	93 000	97 000	92 000

Можливі варіанти:

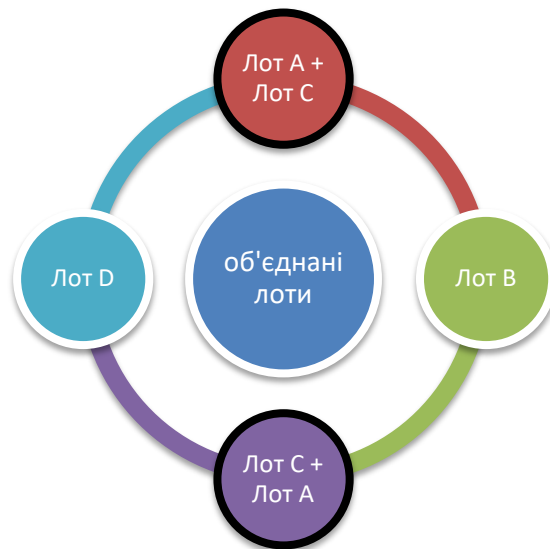
<p>Варіант 1 Х: $A + B, 93\ 000 + 89\ 000 = 182\ 000$ У: $C = 96\ 000$ Z: $D = 92\ 000$ Повна вартість для держзамовника = 370000 євро</p>	<p>Варіант 4 Х: $B + C, 89\ 000 + 95\ 000 = 184\ 000$ Z: $A = 94\ 000$ Z: $D = 92\ 000$ Повна вартість для держзамовника = 370000 євро</p>
<p>Варіант 2 Х: $A + C, 93\ 000 + 95\ 000 = 188\ 000$ У: $B = 92\ 000$ Z: $D = 92\ 000$ Повна вартість для держзамовника = 372000 євро</p>	<p>Варіант 5 Х: $B + D, 89\ 000 + 90\ 000 = 179\ 000$ У: $C = 96\ 000$ Z: $A = 94\ 000$ Повна вартість для держзамовника = 369000 євро</p>
<p>Варіант 3 Х: $A + D, 93\ 000 + 90\ 000 = 183\ 000$ У: $B = 92\ 000$ У: $C = 96\ 000$ Повна вартість для держзамовника = 371000 євро</p>	<p>Варіант 6 Х: $C + D, 95\ 000 + 90\ 000 = 185\ 000$ У: $B = 92\ 000$ Z: $A = 94\ 000$ Повна вартість для держзамовника = 371000 євро</p>

Для держзамовника комбінація 5 є найвигіднішою з точки зору витрат, але ціни на лоти А та С не є найнижчими пропонованими цінами.

Державні замовники також повинні ретельно продумати вплив обраного підходу на реакцію та поведінку суб'єктів господарювання, включаючи можливість змови (див. нижче).

- 3: Багатолотові контракти:

Держави-члени мають можливість дозволити замовнику об'єднати декілька або всі лоти. Якщо об'єднання лотів дозволено національним законодавством і замовник планує використовувати цей підхід, у повідомленні про контракт, опублікованому в Офіційному журналі, має бути зазначено, що замовник залишає за собою право укладати багатолотові контракти, також необхідно вказати, які лоти або групи лотів можуть бути об'єднані в одному контракті.



Практичний приклад: У цій процедурі закупівель держзамовник вирішив розділити предмет закупівлі послуг, а саме ремонт та технічне обслуговування житла, на чотири регіональні лоти (лоти А, В, С і D), кожен лот охоплює всі види послуг. Організація, про яку йдеться, має право об'єднати декілька або всі лоти. На думку замовника розташування лотів А та С надає можливість мати ефект масштабу та надати високу ефективність, якщо їх об'єднати. У повідомленні про контракт зазначено, що організація залишає за собою можливість об'єднання лотів і підтверджує, що лот А і лот С можуть бути об'єднані в одному контракті.

Державному замовникові необхідно дуже уважно робити запрошення до виявлення зацікавленості й оцінювати пропозиції щодо об'єднаних лотів. Він повинен розкрити свої критерії оцінки та бути прозорим у своєму підході. У цьому контексті виникають питання щодо системи оцінювання. Наприклад, чи вимагатиме цей держзамовник від усіх суб'єктів господарювання, які бажають брати участь у торгах на об'єднаний лот (лот А плюс лот С), також подавати окремі пропозиції для лоту А та лоту С, щоб мати змогу перевірити переваги комбінованого лоту над окремими лотами? Як цей держзамовник оцінюватиме окремі пропозиції на лоти А та С від суб'єктів господарювання, які не подають пропозиції на об'єднані лоти? Як він вирішить, чи є об'єднана пропозиція найбільш економічно вигідною порівняно з окремими заявками на окремі лоти?

Вибір підходу залежить від характеру закупівлі та аналізу ринку. Державні замовники також повинні ретельно продумати вплив обраного підходу на реакцію та поведінку суб'єктів господарювання, включаючи можливість змови.

Поділ на лоти і загроза організації змови

Цей коментар лише торкається питань, які викладені більш детально в Аналітичній записці №2 програми SIGMA «Економічні питання публічних закупівель».

Коли контракти укладаються за лотами, це потенційно може надати можливість суб'єктам господарювання явно чи неявно дійти домовленості про змову та діяти разом як «картель» з метою маніпулювання конкуренцією та підвищення цін.

Успішна координація між суб'єктами господарювання, які діють як «картель», вимагає трьох основних складових:

- домовленість між учасниками картелю про ціни/обсяги;
- ефективний моніторинг дій учасників картелю;
- правозастосування, тобто здатність карати будь-яку аномальну поведінку членів картелю.

Держзамовник, який поділяє предмет контракту на лоти, може вжити різних заходів, щоб зменшити ймовірність успішної змови, а саме:

- Кількість учасників: Загалом більша кількість учасників знижує ризик змови, оскільки складно досягти домовленостей між ними щодо того, як розподіляти лоти між собою. Держзамовникові, який має застереження щодо змови, потрібно обрати оптимальну кількість лотів, щоб долучити якомога більше учасників.
- Підсумок: Рівнозначні суб'єкти господарювання (такі, що мають однакову спроможність/масштаб/долю ринку) можуть легко розподілити між собою рівнозначні лоти подібної економічної вартості. І навпаки, їм складніше розподіляти нерівнозначні лоти. Для запобігання змови державному замовникові слід ділити предмет контракту таким чином, щоб лоти не були рівнозначними, так само як і суб'єкти господарювання.
- Кількість лотів: Якщо кількість лотів більша, ніж кількість учасників, то змовникам складніше розподілити їх між собою. Втім змовники можуть узгодити принцип ротації або організувати змову щодо багатьох закупівель, якщо закупівлі повторюються, таким чином нівелюючи застосування багатьох лотів. На більш передбачуваному ринку державний замовник може вирішити поділити предмет закупівлі на більшу кількість лотів, ніж очікують учасники, щоб знизити ризик змови.
- Час укладання угоди: Також важливо вирішити, чи укладатимуться всі контракти одночасно, чи один за одним. Якщо контракти укладаються послідовно з часовим проміжком, цього може бути достатньо, щоб організувати змову, тому краще укладати угоди одночасно.

Комунальні послуги

У статті 65 Директиви про комунальні послуги⁶ згадується про поділ предмету закупівлі на лоти. Норми Директиви про комунальні послуги тотожні з нормами Директиви, але дещо відрізняються.

На відміну від Директиви, цей документ не встановлює зобов'язань для державного замовника щодо рішення про поділ на лоти і надання пояснень щодо причин такого рішення.

Так само, як і в Директиві, тут зазначається:

- Державні замовники можуть обмежувати кількість лотів, на які один суб'єкт господарювання може подавати тендерні пропозиції, або кількість лотів, за якими укладається контракт з одним суб'єктом господарювання. Застосовуються такі самі норми, як і в Директиві, що викладені вище.
- Держави-члени мають можливість дозволити замовнику об'єднати декілька або всі лоти. Якщо об'єднання лотів дозволено національним законодавством і замовник планує використовувати цей підхід, у повідомленні про контракт, опублікованому в Офіційному журналі, має бути зазначено, що замовник залишає за собою право укладати багатолотові контракти, також необхідно вказати, які лоти або групи лотів можуть бути об'єднані в одному контракті.
- Державам-членам дозволяється вводити «зобов'язання укладати окремі контракти за лотами, якщо умови викладені у національному законодавстві з урахуванням законів ЄС (п. 4 ст. 64 Директиви про комунальні послуги).

⁶ Директива про публічні закупівлі 2014/25/ЄС від 2014 року для постачальників води, електроенергії, транспорту і поштових послуг вносить правки до Директиви 2004/17/ЄС від 2004 року. 26 лютого 2014 року.

Додаткова інформація

Публікації

SIGMA (2015), *Посібник з проведення публічних закупівель – Модуль А4, Е4 А1*, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

SIGMA (2014), *Обрані рішення Суду справедливості Європейського Союзу у справах стосовно публічних закупівель (2006-2014)*, OECD Publishing, Paris.

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

Аналітичні записки про публічні закупівлі

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

SIGMA (2016), аналітична записка № 2 - *Економічні питання публічних закупівель*, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), аналітична записка № 6 - *Оголошення*, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), аналітична записка № 32 - *Ринковий аналіз, попередні консультації з питань ринку і попередня участь кандидатів/учасників тендеру*, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016) аналітична записка № 33 - *Участь підприємств малого та середнього бізнесу в публічних закупівлях*, OECD Publishing, Paris