

Аномально низька ціна на тендерах Державного підприємства «Медичні закупівлі України»

З минулого року національний закупівельник Державне підприємство «Медичні закупівлі України» (далі — ДП «Медзакупівлі України») вперше здійснював закупівлі за державною програмою централізованих закупівель лікарських засобів та медичних виробів і показав успішні результати на частині тендерів.

Державному підприємству вдалося отримати рекордно низькі для України ціни на ряд дороговартісних лікарських засобів. На деяких закупівлях вартість товару за результатом аукціону знижувалася до 80 %. **Разом зі значним зниженням ціни, очевидно, виникають запитання як щодо формування очікуваної вартості закупівлі замовником, так і щодо можливих ризиків, як-от невиконання договору про закупівлю, навмисний демпінг ціни з метою отримання контракту тощо.** Частину відповідей на ці запитання можна отримати, проаналізувавши закупівлі держпідприємства, на яких у системі Prozorro була зафіксована так звана «аномально низька ціна» (далі — АНЦ).

Поняття АНЦ було введено в українські публічні закупівлі у квітні 2020 року. Воно передбачає, що **учасник тендеру, цінова пропозиція якого після аукціону визначена системою аномально низькою, зобов'язаний надати обґрунтування запропонованої ціни, інакше його буде відхилено. Алгоритм системи Prozorro автоматично визначає АНЦ, про що з'являється відповідне повідомлення на сторінці закупівлі.** Таке повідомлення з'являється, якщо ціна переможця аукціону є меншою на 40 або більше відсотків від середньоарифметичного значення ціни (приведеної ціни) тендерних пропозицій інших учасників на початковому етапі аукціону та / або є меншою на 30 або більше відсотків від наступної ціни (приведеної ціни) тендерної пропозиції за результатами проведеного електронного аукціону.

Отже, учаснику надається один робочий день, щоб завантажити на Prozorro обґрунтування своєї цінової пропозиції, а замовник за результатом розгляду цього обґрунтування приймає рішення про намір укласти договір про закупівлю з переможцем торгів або про відхилення учасника через недостатнє обґрунтування.

Для того щоб з'ясувати, з чим пов'язана така значна економія на деяких закупівлях ДП «Медзакупівлі України», було проаналізовано низку показників, які стосуються АНЦ на закупівлях держпідприємства. Це і **обґрунтування АНЦ учасниками на торгах 2021 року, і статистика по минулорічних закупівлях, а також аналіз моніторингу Держаудитслужби закупівлі [кабазитакселу](#).**

Деякі дані також було співставлено з дослідженням Трансперенсі Інтернешнл Україна

(дослідження ТІ Україна) щодо АНЦ у закупівлях 2020 року. У рамках дослідження ТІ Україна було проаналізовано 855 випадків АНЦ, тому таке співставлення може бути корисним для розуміння загальної тенденції в питаннях значного зниження ціни на державних тендерах.

Статистика АНЦ в закупівлях державного підприємства

ДП «Медзакупівлі України» почало оголошувати закупівлі за цього річної бюджетною програмою 2301400 (здійснення централізованих закупівель лікарських засобів та медичних виробів) у квітні 2021 року. **З квітня до 1 серпня за цією програмою відбулося 137 аукціонів, з яких на 9 аукціонах була зафіксована АНЦ.**

Таким чином, повідомлення про АНЦ з'явилося на 6,6 % закупівлях замовника, що є трохи вищим показником, як порівняти з кількістю АНЦ на євроторгах у дослідженні ТІ Україна (2,7 % лотів). До слова, згідно з даними дослідження ТІ Україна, АНЦ фіксувалася найчастіше саме в медичних закупівлях (13,8 % від усіх випадків АНЦ).

Середній відсоток зниження ціни на АНЦ-закупівлях державного підприємства становив 69 %, а 6 із 9 цінових пропозицій були нижчими на 70 % і більше від очікуваної вартості. **Таким чином, на закупівлях ДП «Медзакупівлі України» випадки зниження ціни на 70 % і більше зустрічаються частіше, ніж на закупівлях інших замовників у Prozorro (66,7 % проти 18,2 %, з дослідження ТІ Україна).**

У грошовому виразі сума економії на торгах з АНЦ склала 322 875 474 грн. Така економія є доволі значною, якщо брати до уваги розмір виділених коштів для цих 9 закупівель — 430 572 538 грн.

Окрім значної суми економії після аукціону важливим також є питання ефективності тендерів з АНЦ: наскільки реалістичною є запропонована учасниками ціна за товар? Чи не є АНЦ лише спробою недобросовісного учасника отримати контракт, після чого змусити замовника підняти ціну на товар через додаткові угоди до договору?

Результати виконання договорів, де переможцем закупівлі став учасник з аномально низькою ціною пропозицією, свідчать про відсутність якихось зловживань з боку учасників після аукціону.

У 2020 році державне підприємство уклало 18 договорів про закупівлю з переможцями торгів, у яких була зафіксована АНЦ. На жодній із закупівель сторони не піднімали ціну за одиницю товару шляхом укладання додаткової угоди. Фактично більшість додаткових угод стосувалися продовження терміну дії договору про закупівлю.

Також лише у 2 з 18 закупівель було розірвано договір про закупівлю (в обох випадках був той самий постачальник — M.Biotech Limited). Причиною розірвання договорів про закупівлю стала відсутність бюджетних призначень. Три договори про закупівлю досі

перебувають на етапі виконання (по двох із них укладено додаткові угоди на продовження терміну дії договору про закупівлю, по третьому вже виплачено всю суму, проте відсутній звіт про виконання договору про закупівлю у системі Prozorro). Інші 13 договорів про закупівлю виконані в повному обсязі.

Таким чином, можна стверджувати, що учасники, які під час аукціону запропонували низьку ціну, змогли виконати взяті на себе зобов'язання за більшістю укладених договорів про закупівлю без підвищення вартості пропонованого товару.

Обґрунтування аномально низької ціни

Як уже зазначалося, переможець аукціону, у якого зафіксована АНЦ, повинен протягом одного робочого дня надати обґрунтування своєї цінової пропозиції. Замовник у свою чергу має розглянути це обґрунтування і прийняти його або ж визнати неналежним і відхилити на цій підставі учасника тендеру. Закон про публічні закупівлі пропонує **перелік підстав для обґрунтування АНЦ, який не є вичерпним**. Це можуть бути:

досягнення економії завдяки застосованому технологічному процесу виробництва товарів, порядку надання послуг;

сприятливі умови, за яких учасник може поставити товари, надати послуги чи виконати роботи, зокрема спеціальна цінова пропозиція (знижка) учасника;

отримання учасником державної допомоги згідно із законодавством.

Для поглиблення знань щодо обґрунтувань аномально низької ціни рекомендуємо на порталі RADNUK.COM.UA взяти на замітку статті [«Важливе правило щодо аномально низької ціни»](#) та [«Позиція суду щодо \(не\)належного обґрунтування АНЦ тендерної пропозиції учасника»](#).

На 9 закупівлях ДП «Медзакупівлі України» за обґрунтування брали найчастіше дві перші підстави. Так, **на шести лотах АНЦ пояснювали спеціальною знижкою від виробника, у трьох випадках — застосуванням технологічного процесу виробництва товарів та надання послуг (постачання)**. Також на двох закупівлях переможці пояснили низьку ціну прагненням зекономити кошти державного бюджету. Така статистика певною мірою корелює із даними з дослідження ТІ Україна, де найпоширенішими обґрунтуваннями була знижка від виробника (12 % пояснень), а також застосування технологічного процесу виробництва (7 % пояснень).

У жодному з випадків ДП «Медзакупівлі України» не відхилило переможця аукціону через недостатнє обґрунтування АНЦ. Це, зрештою, відповідає загальній тенденції розгляду замовниками обґрунтування АНЦ, де відхилення пропозицій через

неналежне обґрунтування АНЦ, за даними дослідження ТІ Україна, було лише у 10 % випадків.

До слова, переможцями з АНЦ на 6 тендерах були безпосередні виробники продукції або заявники (власники реєстраційного посвідчення). У таких випадках замовнику не потрібно було додатково перевіряти обґрунтування АНЦ. Ще на трьох закупівлях перемогли дистриб'ютори.

Питання формування очікуваної вартості закупівлі

Процес формування очікуваної вартості на закупівлях ДП «Медзакупівлі України» став предметом зацікавленості як державних аудиторів, так і журналістів.

У цьому питанні окремої уваги заслуговує [закупівля](#) кабазитакселу, позаяк на ній був здійснений єдиний у першому півріччі 2021 року моніторинг Державної аудиторської служби України на закупівлях держпідприємства. І хоч обґрунтування переможця аукціону стосовно АНЦ не було безпосереднім предметом моніторингу, під час аналізу закупівлі було порушено ще одне важливе питання — процес формування очікуваної вартості закупівлі.

У ситуації, коли два з трьох учасників на початку торгів пропонують втричі меншу ціну від оголошеної замовником вартості закупівлі, не може не виникати запитання щодо обґрунтованості очікуваної вартості лота.

Як видно з моніторингу закупівлі, розмір бюджетного призначення та очікувана вартість закупівлі стали предметом запиту аудиторів до ДП «Медзакупівлі України». Слід зазначити, що у грудні 2020 року були внесені зміни до постанови Кабінету Міністрів України «Про ефективне використання державних коштів», де в тому числі було зобов'язано замовників оприлюднювати на власному сайті обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та / або розміру бюджетного призначення.

У своїй відповіді на запит ДАСУ ДП «Медзакупівлі України» зазначило, що **очікувану вартість закупівлі разом з технічними вимогами до товару формує Міністерство охорони здоров'я як головний розпорядник бюджетних коштів, відповідальний за виконання бюджетної програми**. Міністерство доводить до державного підприємства напрями закупівель, номенклатуру товарів, а також зведені показники 100 % потреби в лікарських засобах та медичних виробках за кожним із цих напрямів. Також міністерство надсилає держпідприємству перелік орієнтовних цін за кожною з позицій номенклатури, які закуповуються в рамках бюджетної програми 2301400. До того ж замовник надав [посилання](#) на власний сайт, де містяться обґрунтування технічних характеристик та очікуваної вартості предмета закупівлі, які по суті дублюють нормативні документи МОЗ та КМУ.

Врешті-решт аудиторів задовольнила така відповідь, і **за результатом моніторингу**

ДАСУ не виявила порушень на цій закупівлі.

Окрім цього, минулого року питання формування очікуваної вартості на закупівлях держпідприємства [намагалося дослідити](#) видання «Наші гроші». У жовтні 2020 року журналісти надіслали до Міністерства охорони здоров'я запит з проханням надати інформацію про те, на основі чого та яким чином була визначена очікувана вартість закупівель фармацевтичної продукції через ДП «Медзакупівлі України». На жаль, відповідь Міністерства не стосувалася суті питання.

Разом з тим генеральний директор ДП «Медзакупівлі України» у відповіді журналістам на аналогічне питання зазначив, що на підприємстві не володіють інформацією щодо алгоритму формування орієнтовних вартостей по номенклатурних позиціях, що доводяться з боку МОЗ до закупівлі. Однак **працівники держпідприємства порівнюють отримані від МОЗ орієнтовні ціни з цінами на закупівлях інших замовників у системі Prozorro, закупівлях міжнародних спеціалізованих організацій, власних закупівлях і комерційному ринку.** Потім цей аналіз надається на розгляд тендерному комітету, який на основі аналітичних довідок співробітників відділу категорійного менеджменту формує очікувану вартість на кожен номенклатурну позицію.

Формування очікуваної вартості ще можна розглянути на прикладі закупівель двох препаратів, які зрештою призвели до різних результатів торгів — трастузумабу і глатирамеру ацетату.

У 2020 році на обох закупівлях була зафіксована АНЦ, причому економія на [закупівлі](#) трастузумабу становила 54 % від очікуваної вартості, а на [закупівлі](#) глатирамеру ацетату — 63 %.

У 2021 році ДП «Медзакупівлі України» знову оголосило тендери на закупівлю [трастузумабу](#) і [глатирамеру ацетату](#). Проте очікувану вартість за одиницю товару цього року вже встановили таку, яку отримали на минулорічних торгах. Тут варто додати, що Міністерство охорони здоров'я запропонувало для цих МНН (Міжнародна непатентована назва) дещо вищу орієнтовну вартість (до прикладу, орієнтовна ціна флакону трастузумабу від МОЗ у 2021 році була 1 810,03 грн, на оголошеній ДП закупівлі початкова ціна за флакон — 1 687,16 грн, тобто така, як у минулорічному контракті).

Однак якщо в закупівлі трастузумабу участь взяли троє постачальників, і ціна під час аукціону знизилася ще на 17 % від минулорічної, то цьогорічна закупівля глатирамеру ацетату вже двічі не відбулася через відсутність пропозицій.

Відповідно, можна припустити, що **встановлення очікуваної вартості товару на рівні цін, отриманих на минулорічних закупівлях, особливо на тих, де зафіксована АНЦ, спричиняє ризик неуспішних торгів, коли учасники не можуть запропонувати таку ж низьку ціну (наприклад, через відсутність спеціальної знижки від виробника).**

Висновки

Як показало дослідження, випадки АНЦ у закупівлях Державного підприємства «Медичні закупівлі України» не є винятковими та радше вписуються в загальні тенденції закупівель на Prozorro. Відсоток зафіксованих системою випадків низької цінової пропозиції, пояснення учасників щодо АНЦ та статистика рішень замовника за результатом розгляду таких пояснень корелюють з даними дослідження про АНЦ від ТІ Україна. Натомість значно вищою є кількість випадків АНЦ, на яких зафіксоване зниження ціни на 70 % і більше.

АНЦ фіксувалася частіше у виробників медичної продукції порівняно з дистриб'юторами, і в більшості випадків низька ціна пояснювалася спеціальною знижкою від виробника.

Позитивним є той факт, що на жодній з минулорічних закупівель з АНЦ не уклалися додаткові угоди щодо підняття ціни на товар, що свідчить про добросовісну поведінку учасників торгів у плані дотримання запропонованої ціни. Попри те що не всі договори, укладені у 2020 році, є виконаними станом на серпень 2021 року, можна стверджувати, що **АНЦ не вплинула негативно на ефективність проведення закупівель.**

Незважаючи на часом велику різницю між очікуваною вартістю закупівлі та початковими ціновими пропозиціями учасників торгів, ДАСУ не виявила порушень з боку держпідприємства на етапі формування очікуваної вартості закупівлі. Разом з тим незрозумілим залишається алгоритм формування Міністерством охорони здоров'я орієнтовної вартості лікарських засобів та медичних виробів, які закуповуються за державною програмою централізованих закупівель.

На завершення варто звернути увагу на:

значну економію коштів після аукціонів з АНЦ. Важливо, щоб кошти, які вдалося заощадити під час торгів — на момент підготовки дослідження це вже понад 322,8 млн грн, були спрямовані на додаткові закупівлі ліків та медвиробів для покриття 100 % потреби у цих товарах. На жаль, досвід минулорічних закупівель показав, що через неефективну роботу частини чиновників Міністерства охорони здоров'я, затягування процесу прийняття рішень, дозакупівлі вдалося здійснити лише по декількох позиціях номенклатури;

встановлення очікуваної вартості товару на рівні цін, отриманих на минулорічних закупівлях, особливо на тих, де зафіксована АНЦ, спричиняє ризик неуспішних торгів, коли учасники не можуть запропонувати таку саму низьку ціну (наприклад, через відсутність спеціальної знижки від виробника).

Ще більше корисної інформації щодо цієї теми читайте на порталі [RADNUK.COM.UA](https://radnuk.com.ua) в статтях:



«Нотатки закупівельника: 11 найбільш поширених порушень / помилок замовників та учасників у процедурах закупівель»;

«Розрахунок як невід'ємний критерій АНЦ»;

«Тижневий БУМ для Замовника. Аномально низька ціна».

Стаття підготовлена у співавторстві з Аліною Анатоліївною Шматько