

ШЕСТЬ РАЗ ОТМЕРЬ

Обзор изменений, связанных с началом использования референтной цены при определении НМЦК в сегменте госзакупок

«Семь раз отмерь – один раз отрежь» - предостерегает нас русская пословица от необдуманных поступков. Этот же принцип решили, видимо, использовать при создании нового алгоритма расчета начальной минимальной цены контракта (НМЦК¹), с которой объявляется аукцион на госзакупки. Безусловно, осторожность – это важное качество, которое позволяет предотвратить многие риски, однако его обратной стороной является медлительность. Упускается момент, когда нужно действовать, впустую тратится время, которое можно было бы инвестировать в полезную активность, и дело остается в исходной точке.

Если раньше заказчик подавал заявку на аукцион, совершая лишь одно действие для расчета НМЦК, далее реагируя «по ситуации», то сейчас государство продумало для него алгоритм, по которому количество действий может вырасти до шести. Чем же будет для рынка госзакупок введение с 1 января 2019 года нового порядка определения НМЦК с использованием референтной цены – пятым колесом в телеге или качественным прорывом – мы сможем определить лишь спустя несколько месяцев, когда проследим динамику доли несостоявшихся аукционов и получим отзывы участников рынка. А пока можем попытаться разобраться, как новая система работает и насколько эффективно она «приживается».

Экспертная группа AlphaRM

¹ НМЦК (сокр.) – начальная максимальная цена контракта – цена, с которой заказчик начинает аукцион; предельное значение цены, которое указывается в извещении о проведении закупки, документации о закупке, приглашении принять участие в закрытой закупке. Такая цена устанавливается при определении поставщика конкурентным способом. Правила определения НМЦК установлены ч. 1 ст. 22 Закона № 44-ФЗ

ВСЕ ПОД КОНТРОЛЕМ

Активное вмешательство государства в хаос, творившийся при формировании НМЦК, происходило поэтапно. В 2011 г., во время действия 94-ФЗ, заработал сайт www.zakupki.gov.ru, как центральная площадка, объединившая проводимые аукционы. Закупки luxury-автомобилей для чиновничьих нужд становилось скрывать все труднее, как и факты завышения НМЦК. Уже тогда документация к заявке на закупку от государственных и муниципальных заказчиков содержала обоснование НМЦК², однако типовой формы и обязательных требований для него предусмотрено не было. В 2014 г.

вступил в права 44-ФЗ, который ограничил количество методов, используемых для расчета НМЦК, и дал их подробное описание, затруднив использование сомнительных источников при расчете НМЦК.³ В конце 2017 г. появился приказ N 871н⁴, который обязал выбирать минимальную из цен, рассчитанных тремя для неЖНВЛП и четырьмя для ЖНВЛП методами. При этом из 44-ФЗ были взяты два метода – метод анализа рынка и тарифный метод (для ЖНВЛП). Третьим стал метод, заключающийся в расчете средневзвешенной цены исполненных заказчиком контрактов за предыдущие 12 месяцев. Четвертая цена, в обязательном порядке участвующая в оценке НМЦК с 1 января 2019 г., - это новая для рынка референтная цена. Мы проанализировали, «прижился» ли предложенный алгоритм у участников рынка и обнаружили, что порядка половины случаев обоснования НМЦК⁵ не включали в алгоритм расчета референтную цену. Похоже, в выборку попали заказчики, которые разместили извещения о закупках еще в 2018 г. по старым правилам без референтной цены, а также заказчики, объявившие в 2019 г. повторные аукционы. Мы считаем, что целесообразно провести подобную оценку спустя несколько месяцев, чтоб проследить динамику этого показателя.

² Согласно поправок от апреля 2011 г. к Закону № 94-ФЗ (Федеральный закон от 21.04.2011 № 79-ФЗ)

³ По материалам статьи И.Г. Красновой «Эволюция расчета НМЦК от Закона № 94-ФЗ к Закону о контрактной системе»

⁴ Приказ Министерства здравоохранения РФ от 26 октября 2017 г. N 871н "Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения"

⁵ Заявки размещены на сайте Zakupki.gov 12.02.2019, заказчик из г. Москва, обоснование цены производилось в рамках приказа N 871н.

ЦЕНОВАЯ УРАВНИЛОВКА

Смысл референтной цены заключается в том, чтоб ввести в расчет НМЦК среднюю по рынку цену. Приказ N 871н гласит: «Расчет референтных цен производится автоматически с учетом объемов закупки посредством использования ресурсов единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения в рамках одного наименования с учетом эквивалентных лекарственных форм и дозировок». По замыслам авторов, введение референтных цен экономит бюджетные средства за счет невозможности использования изначально завышенных цен на те или иные товары при осуществлении закупки.

В настоящее время еще не все лекарственные позиции имеют референтные цены, и в случае их отсутствия разрешено рассчитывать НМЦК без их участия. Перечень позиций, для которых рассчитаны референтные цены, постоянно пополняется⁶ и в обозримой перспективе алгоритм заработает в полную мощь. Предполагается, что значение референтных цен будет обновляться 4 раза в год: 1 января, 1 апреля, 1 июля и 1 октября. До 1 июля 2019 г. при расчете референтной цены не учитывается НДС, после этой даты – не будет учитываться НДС и оптовая надбавка.

МЕТОДИКА В ДЕЙСТВИИ

Итак, алгоритм расчета НМЦК с использованием референтной цены таков: на первом этапе возможная цена контракта определяется тремя для неЖНВЛП и четырьмя для ЖНВЛП способами и из них выбирается минимальное значение, в соответствии с которым рассчитывается НМЦК и объявляется аукцион. На примере видно, как это работает на практике (см. рис. 1):

⁶ Доступ к актуальной версии ЕСКЛП (Единый структурированный справочник-классификатор) доступен по ссылке <ftp://ftp.esklp.rosminzdrav.ru/>. Логин - esklp_xls, пароль - bUUZSZ6e. Статья с пояснениями по пользованию <https://zakupki.host/44-fz/esklp/>

Пример определения минимальной цены для расчета НМЦК⁷ (руб.)



Источник: zakupki.gov.ru

Рис. 1

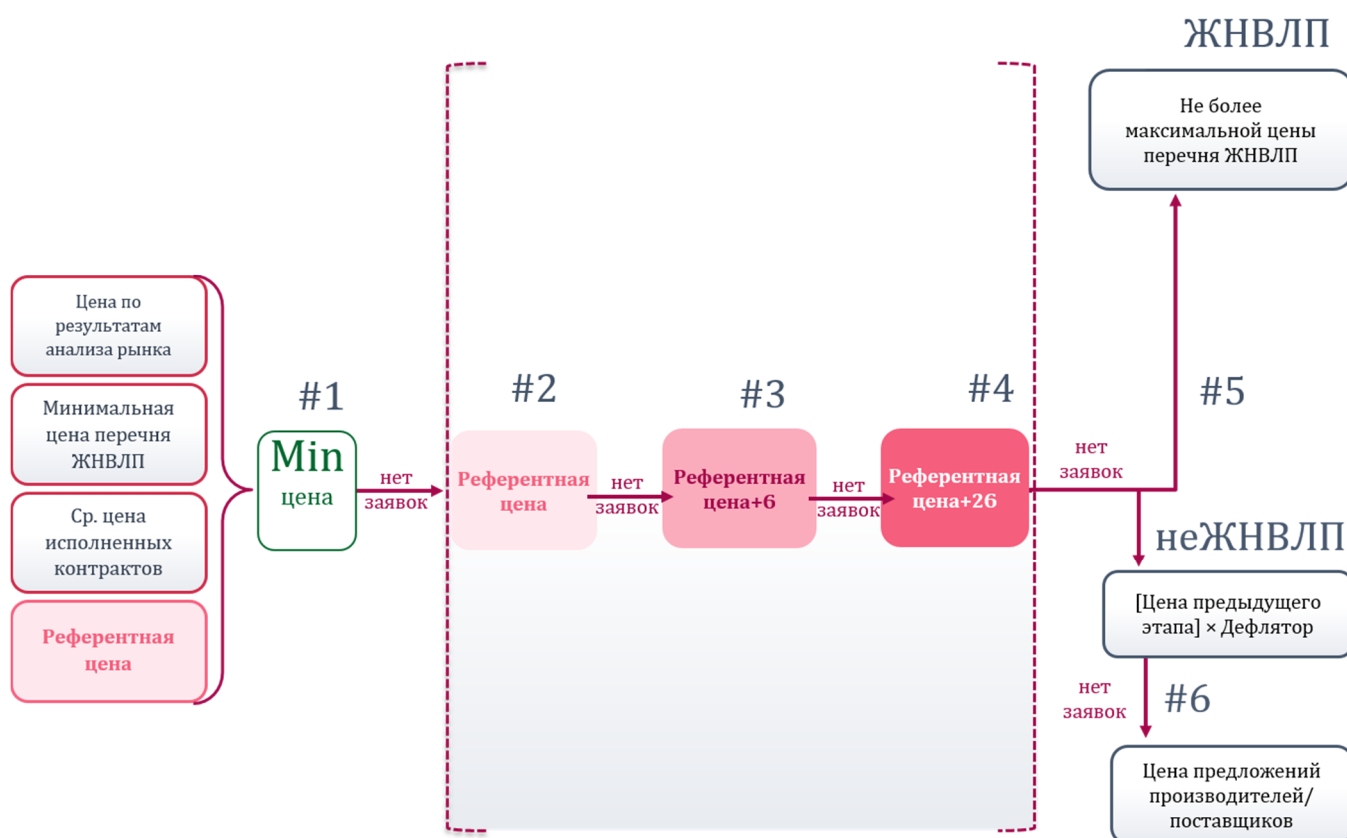
Если цена, выбранная на первом этапе, не привлечет поставщиков или по какой-то еще причине ни одной заявки не будет подано и аукцион будет признан несостоявшимся, он объявляется вновь и для расчета НМЦК используется референтная цена. Если на прошлом этапе аукцион уже объявлялся по референтной цене, т.е. она была минимальной из всех,

рассчитанных ранее, то, минуя второй этап, расчет производится как на третьем этапе - путем прибавления к значению референтной цены значения среднеквадратичного отклонения (Б), которое также берется из ЕСКЛП. Если после объявления аукциона с НМЦК, рассчитанного исходя из значения цены «референтная цена+Б», также не подано ни одной заявки, то на четвертом этапе значение Б, которое суммируется с референтной ценой, удваивается. Если аукцион вновь не состоялся, то на пятом этапе расчет НМЦК для ЖНВЛП и неЖНВЛП различны: для ЖНВЛП в расчет принимается значение цены не более указанного в перечне ЖНВЛП для эквивалентных лекарственных форм и дозировок, а для неЖНВЛП – значение цены с предыдущего этапа, домноженное на индекс-дефлятор⁸. Если для неЖНВЛП и это значение

⁷ Закупка № 0373200113419000011, <http://zakupki.gov.ru>; лекарственная форма - порошок для приготовления раствора для внутривенного и внутримышечного введения, цены указаны за 1 г. и не включают НДС

⁸ Используется прогнозное значение индекса-дефлятора, устанавливаемое Министерством экономического развития Российской Федерации для соответствующей отрасли в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. N 1234 "О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов

НМЦК не нашло отклика, то используется шестой этап – разрешается объявить аукцион с НМЦК, рассчитанной в соответствии с предложениями производителей/поставщиков. Для ЖНВЛП важно на каждом из этапов контролировать, чтоб значение рассчитанной цены не превышало таковое из реестра предельных отпускных цен производителей ЖНВЛП. Если же это происходит, то используется цена не более указанного в перечне ЖНВЛП для эквивалентных лекарственных форм и дозировок (Рис. 2).



Источник: AlphaRM

Рис. 2

Правительства Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, N 47, ст. 6598; 2017, N 38, ст. 5627), - "Химическая и производство резиновых и пластмассовых изделий".

ПЛОДИТЬ ПУСТЫШКИ

Из схемы обоснования НМЦК видно, что референтная цена является своеобразным буфером, который не дает сразу перейти от несостоявшегося аукциона по минимальной цене к возможности проведения аукциона с потенциально высокой НМЦК. Для ЖНВЛП это будет наибольшая цена перечня ЖНВЛП, а для неЖНВЛП – цена из предложений производителей/поставщиков, на определение которой в нужную для заказчика сторону повлиять достаточно легко, стоит лишь выбрать для обоснования подходящие варианты коммерческих предложений.

Из этой же схемы видно, как этот полезный с теоретической стороны буфер фактически увеличивает количество объявленных, но несостоявшихся аукционов, добавляя на пути к проведению аукциона с привычным способом определения НМЦК два-четыре шага, если вдруг на первом круге аукциона заказчик не получил ни одной заявки на участие. По этому поводу кто-то из экспертов⁹ прогнозирует увеличение числа несостоявшихся закупок и, как следствие, увеличение риска срывов в лекарственном обеспечении.

Поставщики же оставляют за собой право влиять на значение референтных цен. Им достаточно не подать заявку на участие до тех пор, пока значение НМЦК в очередной раз объявленного аукциона их не устроит. В единой информационной системе (ЕИС) будет накапливаться информация об аукционах, заявки на которые были поданы на 5-6 этапе формирования НМЦК и цены были сравнительно высоки. Поскольку референтные цены пересматриваются раз в квартал, в следующем периоде высок шанс, что по данным ЕИС значение референтной цены будет выше, чем в предыдущем. А в то время, когда поставщик, как заправский рыбак, выбирает момент, чтоб подсечь поклевку, заказчики будут судорожно объявлять все новые и новые аукционы, а конечные потребители - разгребать проблемы, возникшие в связи со срывом сроков лекобеспечения. Однако, если заказчики в результате анализа отсутствия заявок в качестве причины предположат возможность картельного сговора, они могут сообщить об этом в ФАС и её территориальные органы¹⁰.

⁹ Например, главный юрист экспертно-консультационного центра Института госзакупок Алексей Федоров (по данным pharmvestnik.ru от 9 января 2019 г., статья «Эксперт: в 2019 г. при госзакупках лекарств начнут применяться референтные цены»)

¹⁰ В соответствии с п. 2 письма Минздрава России №3522/25-5 от 06.12.2017 г. «О применении Приказа Минздрава России от 26.10.2017 № 871н»

НЕ БЕЗОШИБОЧНЫЙ СЛУЧАЙ

Еще ещё одна проблема, с которой столкнулись заказчики - это некорректного значение некоторых референтных цен в справочнике ЕСКЛП. В качестве оптимального алгоритма ее решения некоторые эксперты¹¹ советуют заказчикам задокументировать ошибочное значение референтной цены и в обосновании НМЦК привести аргументы, подтверждающие это заключение. Затем провести выбор цены для НМЦК как в случае отсутствия референтной цены в справочнике – т.е. выбрать минимальное значение из других вариантов. Однако в реальности мы столкнулись с иным примером. Анализируя Закупку №0873200009819000169 с zakupki.gov.ru, в документации на обоснование НМЦК мы увидели ситуацию, когда референтная цена имела явно некорректное значение (рис. 3) – более чем в 10 раз ниже, чем цены, рассчитанные иными способами.

Лот Абиратерон	
Международное непатентованное или группировочное или химическое наименование	Абиратерон
Лекарственная форма	таблетки (табл. п/пл/об.)
Дозировка	250 мг
Кол-во доз	
Объем/ Масса	
Ед. изм.	ШТУК (ШТ)
Раздел ФП	Нет
Код КБК	054-0902-02A0300100-323-262
Признак ЖНВЛП	Да
Цена регистрации ЖНВЛП (минимальная), без НДС (руб.) (ШТ)	1 497,50
Анализ рынка (цена за единицу товара (ШТ) по РФ), без НДС (руб.)	1 532,67
Средневзвешенная цена за единицу товара (ШТ) по контрактам заказчика, без НДС (руб.)	1 490,00
Референтная цена, без НДС (руб.) (ШТ)	115,38
Цена расчета заявки, без НДС (руб.) (ШТ) *	115,38
Цена расчета заявки, с НДС (руб.) (ШТ)	126,91
Количество (ШТ)	60 720

Источник: zakupki.gov.ru

Рис. 3

В документации на закупку мы обнаружили документ с просьбой пересмотреть НМЦК ввиду ее явного несоответствия средневзвешенной по рынку – инициированный, вероятно, потенциальным поставщиком. Однако ответ заказчика на эту просьбу был отрицательным и содержал следующую категоричную формулировку: «Расчет НМЦК по данной процедуре сформирован в соответствии с требованиями Приказа Минздрава России от 26.10.2017 N 871н. Государственный заказчик не производит расчет референтных цен самостоятельно и не принимает решения по исключению тех или иных методов из расчета». Какова же дальнейшая судьба этой закупки? С большой вероятностью с такой низкой НМЦК не будет подано ни одной заявки и аукцион не состоится. И далее возможны несколько вариантов развития событий – формирование НМЦК с референтной ценой, увеличенной на среднеквадратичное отклонение,

¹¹ См. комментарии к статье «ЕСКЛП» <https://zakupki.host/44-fz/esklp/>

затем на удвоенное его значение, и только потом можно будет использовать предельную зарегистрированную производителем цену из перечня ЖНВЛП. Либо раздробить нужное к закупке количество на серию из 253 аукционов, в каждом из которых будет закупаться не более 240 таблеток – в таком случае заказчик получит право использовать указанную для этого количественного диапазона корректную цену - 1590,739 руб. Очевидно, что идти по этому пути настолько же абсурдно, насколько ждать, что кто-то из поставщиков согласится осуществить поставку абиратерона по цене 115,38 руб. Однако у заказчика нет простого выхода из сложившейся ситуации в рамках созданного правового поля.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Методом проб и ошибок референтная цена «приживается» в реалиях российских госзакупок. План-минимум для участников российского рынка на начало года – научиться верно использовать ее в своих расчетах, план – максимум – научиться обходить подводные камни, связанные с некоторым несовершенством правового поля. И если будет нивелирован результат тиражирования несостоявшихся аукционов, то мы надеемся, что к концу года или даже ранее мы сможем оценить экономическую выгоду от функционирования механизма референтного ценообразования.