

POLICY BRIEF

**Аналіз закупівель відділу підготовки
та проведення закупівель МОУ, які
не відбулись або були відмінені**

STATE  **WATCH**

**Ольга Зеленьк та команда
StateWatch**

ВСТУП

Департамент державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів Міністерства оборони України є структурним підрозділом апарату Міністерства оборони України, який призначений для забезпечення організації та проведення комітетом з конкурсних торгів Міністерства оборони України процедур закупівель, постачання матеріальних ресурсів (пально-мастильних матеріалів та спеціальних рідин, продовольства, речового, ветеринарного майна) і надання лазне-пральних послуг та послуг з харчування для потреб Збройних Сил України в мирний час та особливий період.

За 9 місяців 2020 року Відділом підготовки та проведення закупівель за напрямком оперативного, технічного та медичного забезпечення управління проведення закупівель Департаменту державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів МОУ було оголошено 559 конкурентних процедур закупівлі очікуваною вартістю 15,2 млрд грн, з них 238 (40, 8%) процедур були неуспішні (відмінені або не відбулись через неподання тендерних пропозицій). Такий високий рівень неуспішних процедур є ознакою того, що під час під час планування, формування потреби, розрахунку очікуваної вартості, розробки технічних вимог та проекту договору замовником допущено різного роду недоліки та порушення.

Проблема значної долі неуспішних закупівель є загальною для державних замовників. За 9 місяців 2020 року з загальної кількості оголошених конкурентних надпорогових закупівель були неуспішними (скасовані або не відбулись) 43,6% процедур. Оскільки кожна неуспішна процедура закупівлі значно затягує процес забезпечення необхідними замовнику товарами, роботами та послугами, важливим є вжиття заходів, спрямованих на запобігання ризикам та підвищення ефективності закупівельної діяльності. Досвід замовників, які вживають такі заходи, свідчить про те, що системна робота в цьому напрямі значним чином впливає на успішність конкурентних закупівель. Так, ПАТ “Укрпошта”, яке практикує проведення консультацій з учасниками ринку має значно менший рівень неуспішних процедур. За 9 місяців 2020 року цей показник склав 24,3%. Таким чином, для підвищення рівня ефективності закупівель, важливим є виявлення факторів, які можуть впливати на зменшення кількості неуспішних процедур.

АНАЛІЗ ЗАКУПІВЕЛЬ, ЯКІ НЕ ВІДБУЛИСЬ АБО БУЛИ ВІДМІНЕНІ

Відповідно до статті 32 Закону “Про публічні закупівлі”,

1. Замовник відміняє тендер у разі:

- 1) відсутності подальшої потреби в закупівлі товарів, робіт чи послуг;
- 2) неможливості усунення порушень, що виникли через виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель, з описом таких порушень, які неможливо усунути.

2. Тендер автоматично відміняється електронною системою закупівель у разі:

- 1) подання для участі у відкритих торгах менше двох тендерних пропозицій;
- 2) допущення до оцінки менше двох тендерних пропозицій у процедурі відкритих торгів;
- 3) відхилення всіх тендерних пропозицій згідно з цим Законом.

З **559** процедур закупівель Відділу підготовки та проведення закупівель МОУ, оголошених за 9 місяців 2020 року **не відбулись 205** тендерів та було **відмінено 33** тендери.



559

ПРОЦЕДУР
ЗАКУПІВЕЛЬ
ОГОЛОШЕНО

15 201,49

ОЧІКУВАНА
ВАРТІСТЬ,
МЛН ГРН



205

ТЕНДЕРІВ,
НЕ ВІДБУЛОСЬ



33

ВІДМІНЕНИХ
ТЕНДЕРІВ



301

ЗАВЕРШЕНИХ
ТЕНДЕРІВ

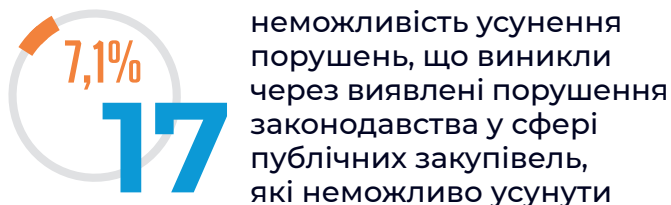


9 808,65

СУМА ЗАВЕРШЕНИХ
ТЕНДЕРІВ, МЛН ГРН

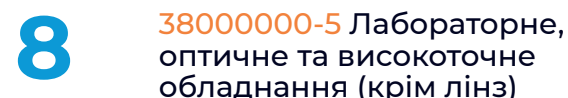
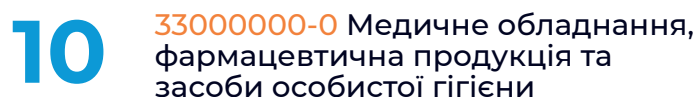
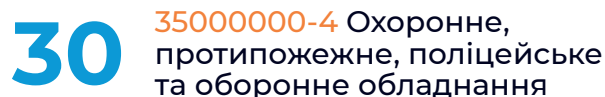
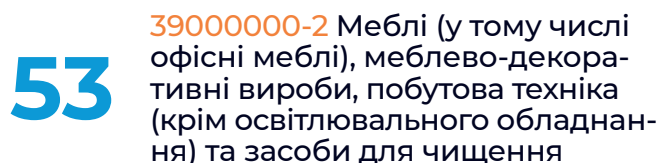
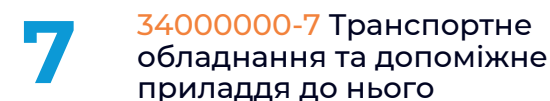
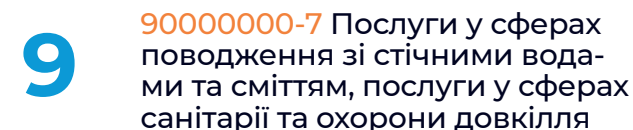
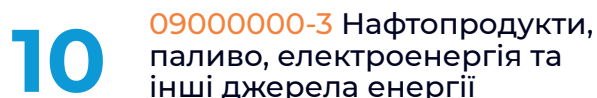
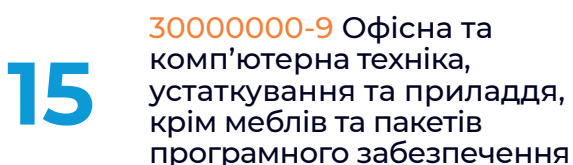


ПРИЧИНИ НЕУСПІШНОСТІ ТЕНДЕРА



Щодо розподілу предметів закупівель неуспішних процедур за підрозділами CPV¹, найчастіше серед закупівель Відділу підготовки та проведення закупівель МОУ неуспішними були процедури закупівлі меблів, одягу та взуття, охоронного, протипожежного, поліцейського та оборонного обладнання.

ПІДРОЗДІЛИ ТА КІЛЬКІСТЬ ТЕНДЕРІВ



¹CPV - публічний словник закупівель

ПОДАННЯ ДЛЯ УЧАСТІ У ВІДКРИТИХ ТОРГАХ МЕНШЕ ДВОХ ТЕНДЕРНИХ ПРОПОЗИЦІЙ

Найбільша кількість неуспішних закупівель Відділу підготовки та проведення закупівель МОУ — це закупівлі, які не відбулися у зв'язку з поданням менш ніж двох тендерних пропозицій 138 процедур закупівлі очікуваною вартістю 3 330 млн грн. Причинами низької активності бізнесу в таких випадках можуть бути:

1. Некоректно сформована очікувана вартість.

У процедурах закупівлі мила туалетного² замовник отримав від учасника вимоги щодо зміни очікуваної вартості закупівель, які були обґрунтовані тим, що середньоринкова ціна мила з технічними характеристиками, передбаченими тендерною документацією, становить 40,25 грн з ПДВ, тоді як бюджет закупівлі не змінився порівняно з минулим та позаминулим роком та становить 28,97 грн з ПДВ за кг. Обидві закупівлі не відбулися у зв'язку з неподанням тендерних пропозицій.

2. Дискримінаційні умови тендерної документації.

Серед умов тендерної документації, які були оскаржені учасниками в процедурах, оголошених Відділом підготовки та проведення закупівель МОУ:

1. Вимоги щодо технічних характеристик предметів закупівлі, що відповідали лише моделям обладнання одного виробника та, як наслідок, обмежували конкуренцію.

Документацією встановлено дискримінаційні вимоги щодо медико-технічних характеристик предметів закупівлі, що відповідають лише устаткуванню одного виробника та, як наслідок, обмежують конкуренцію та право бути учасником відкритих торгів.

Разом із тим, Замовником не надано документального підтвердження наявності щонайменше двох виробників, продукція яких відповідає всім технічним вимогам Документації. Виходячи з наведеного, взяти участь у процедурі закупівлі зможуть суб'єкти господарювання, які запропонують продукцію конкретного виробника, що є дискримінаційним по відношенню до інших суб'єктів господарювання, у тому числі скаржника.³

²Процедури закупівлі UA-2020-06-26-004404-а, UA-2020-06-25-008545-а

³Рішення Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель №18793-р/пк-пз від 06.10.2020 UA-2020-08-13-005309-а

2. Встановлення строку подання тендерних пропозицій, який є недостатнім для виготовлення зразків та отримання висновку про результати перевірки зразка предмета речового майна в Головному управлінні розвитку та супроводження матеріального забезпечення Збройних Сил України.

Учаснику необхідно провести випробування у лабораторії, акредитованій Національним агентством з акредитації України на технічну компетентність та незалежність, для проведення перевірки на відповідність вимогам нормативної або технічної документації, потрібно надати зразки на перевірку до Головного управління розвитку та супроводження матеріального забезпечення Збройних Сил України.

Ця процедура займає близько 26 робочих днів, а саме:

- придбання матеріалів та виготовлення зразків — **5 робочих днів;**
- відправлення поштою зразків у лабораторію — **2 робочих дні;**
- проведення випробувань у лабораторії відповідно до Обсягу та ТУ — **14 робочих днів;**
- отримання результатів випробувань з лабораторій та відправлення зразків предмета речового майна та необхідних документів до Головного управління розвитку та супроводження матеріального забезпечення Збройних Сил України — **2 робочих дні;**
- отримання висновку (-ів) про результати перевірки зразків предмета речового майна в Головному управлінні розвитку та супроводження матеріального забезпечення Збройних Сил України — **3 робочі дні.**

Однак з моменту оголошення Процедури закупівлі період подачі пропозиції складає 10 робочих днів, що є недостатнім строком для проведення всіх вищевказаних дій та отримання висновку (-ів) про результати перевірки зразка предмета речового майна в Головному управлінні розвитку та супроводження матеріального забезпечення Збройних Сил України⁴.

3. Вимога щодо наявності в учасника відносин із виробником або офіційним представництвом виробника, що знаходиться на території України та мають відносини саме з виробником.

Тендерною документацією передбачена вимога надання учасником наступних документів:

- Гарантійний лист учасника щодо надання якісного товару у визначений строк та відповідно до технічних вимог, зазначених у тендерній документації.

⁴ Рішення Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель № 4667-р/пк-пз від 11.03.2020 UA-2020-02-18-001860-b

- Довідку в довільній формі, яка повинна містити інформацію про: виробника товару із зазначенням його найменування, адреси, країни походження та року виготовлення товару; детальний опис, якісні характеристики та відповідність товару нормативній документації; іншу інформацію, яка, на думку учасника, стосується предмета закупівлі, що пропонується до постачання.
- У разі, якщо учасник не є виробником товару, він повинен надати: лист від виробника або офіційного представництва виробника, що знаходиться на території України, що підтверджує партнерські повноваження учасника із зазначенням ідентифікатору закупівлі (номера оголошення), що оприлюднений на вебпорталі Уповноваженого органу⁵, назву предмета закупівлі та назву замовника. Цей лист має містити назву, кількість та строк гарантійного та сервісного обслуговування (офісними) сервісними центрами виробника.

Замовник не довів необхідність встановлення наведеної вище умови документації саме у наведеній редакції. За таких умов взяти участь у процедурі закупівлі зможуть лише ті суб'єкти господарювання, які мають відносини з виробником або офіційним представництвом виробника, що знаходиться на території України та мають відносини саме з виробником багатофункціональних друкуючих пристроїв, що є дискримінаційним щодо інших суб'єктів господарювання⁶.

4.Розбіжність між умовами надання учасниками забезпечення виконання договору, зазначеними и в оголошенні та проектом договору.

Відповідно до умов тендерної документації замовником вимагається від учасника-переможця внесення ним не пізніше дати укладення договору про закупівлю забезпечення виконання такого договору у формі: депозиту (безвідсоткового) – внесення на рахунок замовника суми, яка дорівнює 4,18% вартості договору.

Відповідно до умов проекту договору про постачання продовольчих товарів для державних потреб (за кошти Державного бюджету України) виконавець забезпечив виконання своїх зобов'язань за цим договором у розмірі 5% вартості договору.

⁵ <https://prozorro.gov.ua/>

⁶ Рішення Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель № 6235-р/пк-пз від 01.04.2020 UA-2020-02-27-004186-а

Враховуючи наведене, оголошення містить розбіжності між наведеними вище положеннями.⁷

5. Відсутність у технічних вимогах усіх необхідних характеристик товару.

Згідно з інформацією, розміщеною на сайті www.mil.gov.ua, технічний опис (інв. №218 прим. 1) не містить порядку затвердження зразку-еталону, а також інших характеристик, наведених Скаржником у Скарзі, що не дає змоги учасникам належним чином оформити свої цінові пропозиції, підготувати зразок та отримати наведений вище висновок саме до кінця встановленого періоду подання цінових пропозицій, що є дискримінаційним щодо таких суб'єктів господарювання, зокрема Скаржника. За таких умов відсутність усіх необхідних характеристик товару в подальшому може стати з незалежних від учасника торгів підстав причиною відхилення цінової пропозиції, що є дискримінаційним щодо таких суб'єктів господарювання, у тому числі Скаржника.⁸

ВІДХИЛЕННЯ ВСІХ ТЕНДЕРНИХ ПРОПОЗИЦІЙ

Друга за частотою причина неуспішності закупівель Відділу підготовки та проведення закупівель МОУ – відхилення всіх тендерних пропозицій. За цією підставою було відмінено 65 тендерів очікуваною вартістю 861 млн грн.

Причинами відхилення тендерних пропозицій були, зокрема:

- 1.** Неусунення учасником недоліків у поданих ним документах протягом наступних 24 годин з моменту ознайомлення учасника з такими недоліками під час проведення переговорів.
- 2.** Ненадання підтвердження внесення забезпечення виконання договору.
- 3.** Невідповідність товарів, робіт чи послуг учасника технічним, якісним та кількісним характеристикам предмета закупівлі.

⁷ Рішення Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель №2316-р/пк-пз від 06.02.2020 UA-2020-04-03-003000-b

⁸ Рішення Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель № 4667-р/пк-пз від 11.03.2020 UA-2020-02-18-001860-b

ВІДСУТНІСТЬ ПОДАЛЬШОЇ ПОТРЕБИ В ЗАКУПІВЛІ ТОВАРІВ, РОБІТ ЧИ ПОСЛУГ

У зв'язку з відсутністю подальшої потреби в закупівлі товарів, робіт чи послуг Відділом підготовки та проведення закупівель МОУ було відмінено 15 процедур закупівель загальною очікуваною вартістю 327,5 грн.

Серед них 4 процедури на закупівлю машин для обробки даних⁹ були відмінені у зв'язку з відсутністю подальшої потреби в закупівлі товарів, робіт чи послуг після прийняття Постійно діючою адміністративною колегією Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних рішень, яким Відділ підготовки та проведення закупівель МОУ було зобов'язано внести відповідні зміни до тендерної документації з метою усунення дискримінаційних умов.

НЕМОЖЛИВІСТЬ УСУНЕННЯ ПОРУШЕНЬ, ЩО ВИНИКЛИ ЧЕРЕЗ ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ, ЯКІ НЕМОЖЛИВО УСУНУТИ

У зв'язку з неможливістю усунення порушень, що виникли через виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель, які неможливо усунути, Відділом підготовки та проведення закупівель МОУ було відмінено 17 процедур закупівель очікуваною вартістю 348 млн грн. Серед таких порушень були:

1. Порушення, виявлені Державною аудиторською службою за результатами моніторингу процедур закупівлі.

За результатами моніторингу процедури закупівлі спеціального одягу¹⁰ Державною аудиторською службою були виявлені наступні порушення:

— тендерна документація складена не у відповідності до вимог закону;

⁹ Процедури закупівлі UA-2020-02-27-004108-а, UA-2020-02-27-004186-а, UA-2020-02-28-000473-а, UA-2020-02-28-000636-а

¹⁰ Процедура закупівлі UA-2020-06-22-002503-с

— невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню відповідно до закону.

2. Ризик підписання договору закупівлі пізніше кінця строку постачання товару відповідно до умов проекту договору з урахуванням ч.5 ст. 33 ЗУ “Про публічні закупівлі”, відповідно до якої з метою забезпечення права на оскарження рішень замовника, договір про закупівлю не може бути укладено раніше ніж через 10 днів з дати оприлюднення в електронній системі закупівель повідомлення про намір укласти договір про закупівлю¹¹.

3. Зазначення в технічній специфікації посилання на конкретну марку (найменування ПММ “рідина охолоджуюча “ОЖ-40”), яке не містить вираз “або еквівалент”¹².

4. Неповне виконання Командуванням медичних сил Збройних Сил України рішення Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель¹³.

Причина відміни тендеру

Подання для участі у відкритих торгах менше двох тендерних пропозицій

Неможливість усунення порушень

Відхилення всіх пропозицій

Заходи попередження

- формування очікуваної вартості з урахуванням індексу інфляції та зміни курсів іноземних валют;
- врахування результатів розгляду скарг АМКУ під час проведення закупівель;
- проведення консультацій з учасниками ринку;
- запрошення учасників до участі в процедурах закупівель.

- попередній контроль якості підготовки тендерної документації та оголошення

- організація навчальних заходів для учасників процедур закупівель

¹¹ Процедура закупівлі UA-2020-09-22-007487-б

¹² Процедура закупівлі UA-2020-07-15-007864-с

¹³ Процедури закупівлі UA-2020-07-27-002073-с, UA-2020-07-27-001884-с

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 1. Впровадити контроль якості підготовки оголошення та тендерної документації з урахуванням досвіду раніше допущених порушень, які були підставою для відміни процедур закупівлі у зв'язку з неможливістю усунення таких порушень.
- 2. Здійснювати систематичний аналіз результатів розгляду скарг, що стосуються тендерної документації та/або прийнятих рішень, дій Відділу підготовки та проведення закупівель МОУ, Постійно діючою адміністративною колегією Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та враховувати їх під час підготовки до проведення закупівлі.
- 3. Під час розробки технічних вимог тендерної документації враховувати, що всім визначеним тендерною документацією вимогам повинна відповідати продукція щонайменше двох виробників.
- 4. Під час здійснення планування закупівель (розрахунку очікуваної вартості) та підготовки до проведення закупівель (розробки технічних вимог) проводити попередні ринкові консультації з суб'єктами господарювання з метою аналізу ринку.
- 5. Запровадити практику запрошення учасників до участі в тендерних процедурах.
- 6. При використанні для розрахунку очікуваної вартості закупівлі закупівельних цін попередніх періодів враховувати індекс інфляції та зміни курсів іноземних валют.
- 7. Під час планування термінів проведення процедур закупівель враховувати досвід проведення процедур, які були відмінені у зв'язку з ризиком підписання договору закупівлі пізніше кінця строку постачання товару.



Швеція
Sverige



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



STATE
WATCH

Аналітичний матеріал підготовлений StateWatch в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд "Відродження" у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Думки та позиції викладені у цій аналітиці є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду "Відродження" та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE)