



Strategie zakupowe

– przewodnik dla zamawiających publicznych



Spis treści

I. WSTĘP	2
Korzyści z opracowania strategii zakupowej	3
II. KATEGORYZACJA ZAKUPOWA	5
1. Kategoria zakupowa.....	5
2. Drzewo kategorii zakupowych	6
III. ELEMENTY STRATEGII ZARZĄDZANIA KATEGORIĄ ZAKUPOWĄ.....	9
IV. OMÓWIENIE POSZCZEGÓLNYCH ELEMENTÓW STRATEGII DLA KATEGORII ZAKUPOWYCH	11
1. Analiza kategorii.....	11
1.1. Nazwa i zakres kategorii	11
1.2. Cele organizacji (identyfikacja i definiowanie potrzeb)	11
1.3. Wielkość, wartość wydatków w ramach kategorii.....	12
1.4. Popyt wewnętrzny (klienci wewnętrzni i ich zapotrzebowanie)	12
1.5. Segmentacja kategorii wg analiz ABC i XYZ oraz macierzy Kraljica.....	12
2. Decyzje strategiczne	13
3. Analiza Rynku	15
4. Agregacja i podział kategorii	18
5. Zamówienia zrównoważone	20
6. CAŁKOWITE KOSZTY UŻYTKOWANIA (TCO – TOTAL COSTS OF OWNERSHIP).....	22
7. Termin, harmonogram.....	22
8. Podejście do opisu przedmiotu zamówienia	23
9. Cena / wynagrodzenie	25
10. Tryb	25
11. Strategia wyboru najkorzystniejszej oferty:	26
12. Analiza ryzyka.....	27
V. SEGMENTACJA KATEGORII ZAKUPOWYCH.....	28
1. Analiza ABC	28
2. Analiza XYZ	30
3. Macierz Kraljica	30
3.1. Dźwignie	32
3.2. Strategiczne	32
3.3. Wąskie gardła	34
3.4. Standardowe	34
VI. PRZYKŁADY PODEJŚCIA DO TWORZENIA STRATEGII ZARZĄDZANIA KATEGORIĄ ZAKUPOWĄ W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH.....	36
1. Sprząatanie	36
2. Dostawa komputerów PC	39
3. Remonty obiektu.....	42
AUTORZY.....	45

I. WSTĘP

Zamówienia publiczne stanowią ważny obszar działalności państwa. Powinny służyć realizacji jego celów strategicznych. Niezależnie od tego, czy konkretne zamówienie służy bezpośrednio zaspokojeniu potrzeb społecznych, czy umożliwieniu bieżącego funkcjonowania sektora publicznego – powinno być realizowane na najkorzystniejszych warunkach rynkowych. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, zwana dalej również „Pzp”, wymaga udzielania zamówień w sposób zapewniający najlepszą jakość w ramach budżetu zamawiającego oraz uzyskanie najlepszych efektów w stosunku do poniesionych nakładów (art. 17 Pzp).

Narzędziem służącym zapewnieniu efektywności zamówień publicznych jest nie tylko sama ustawa Pzp, ale również „Polityka zakupowa państwa” definiująca zarówno jego cele strategiczne, jak i wskazująca narzędzia efektywnej realizacji tych celów (art. 21 Pzp). Z całością Polityki zakupowej można się zapoznać m. in. tutaj:

https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0019/53731/M2022000012501.pdf

natomiast skrót dokumentu jest dostępny tu:

<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/polityka-zakupowa-panstwa2>

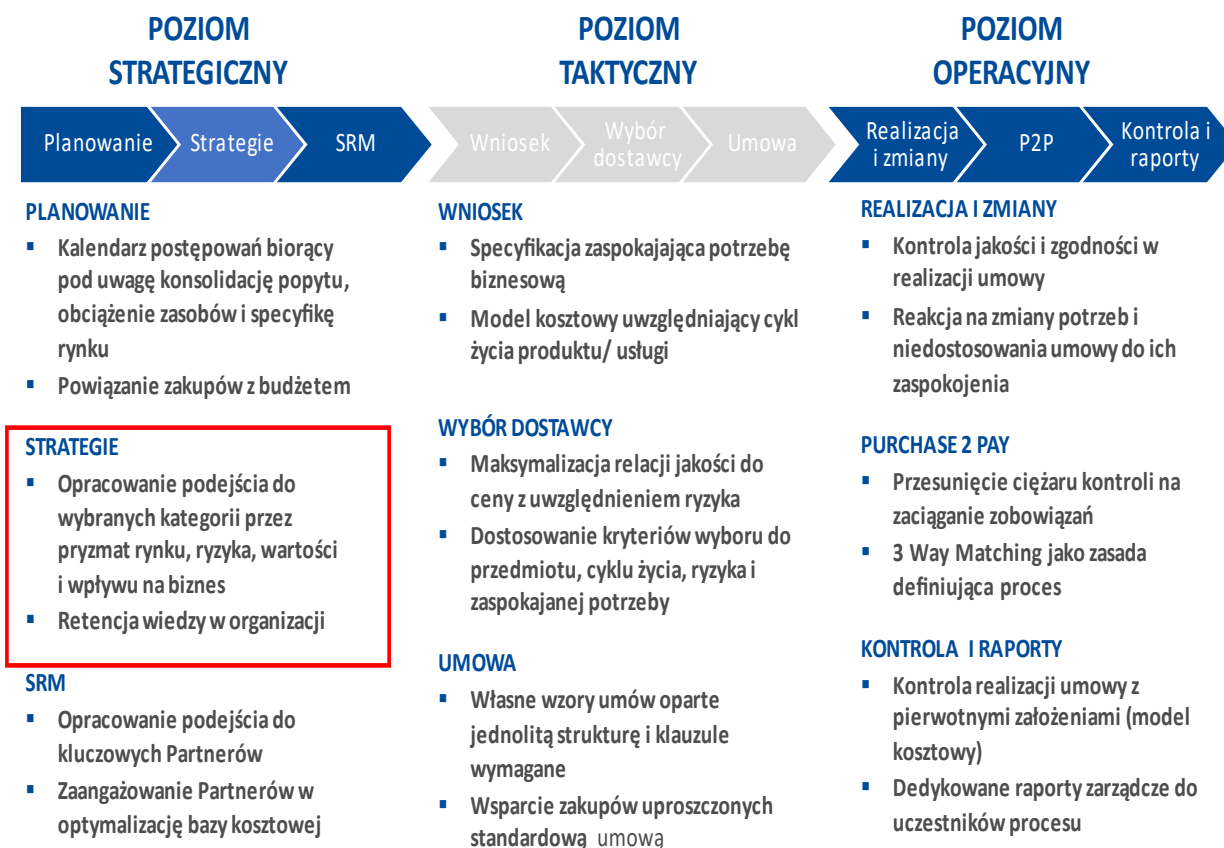
Ustawodawca zobowiązał centralne organy administracji rządowej do sporządzania strategii zarządzania kategoriami zakupowymi, zgodnych z polityką zakupową państwa (art. 22 Pzp). Kolejnym przepisem mającym na celu zwiększenie efektywności zamówień publicznych i dotyczącym wszystkich zamawiających publicznych jest art. 83 Pzp, wymagający opracowania analizy potrzeb i wymagań przed każdym zamówieniem przekraczającym progi unijne.

Wymagania powyższe wpisują się w stosowane w sektorze prywatnym narzędzia służące efektywnemu kupowaniu dostaw, usług i robót budowlanych na potrzeby przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku konkurencyjnym. Choć zamówienia publiczne mają swoją specyfikę, to podstawowe zasady efektywnego kupowania czy zamawiania są takie same.

Z uwagi na fakt, iż wymienione regulacje są w sektorze zamówień publicznych stosunkowo nowe, Ministerstwo Rozwoju i Technologii zamówiło niniejsze opracowanie jako poradnik, opisujący rekomendowany sposób podejścia do tworzenia strategii zarządzania kategoriami zakupowymi. Zaproponowany zakres strategii zakupowej obejmuje równocześnie obszary analizy potrzeb i wymagań, co oznacza, że poradnik ten może służyć wszystkim zamawiającym i przyczynić się do efektywności każdego zamówienia.

Opracowanie strategii zarządzania kategorią zakupową jest jednym z etapów szeroko pojętego procesu zakupowego, choć wykracza poza wąsko pojmowany proces przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Strategia należy do poziomu strategicznego, natomiast czynności zwykle kojarzone z zamówieniami publicznymi stanowią poziom taktyczny. Na marginesie: zamawiający powinien również pamiętać o poziomie operacyjnym. Całość procesu zakupowego i miejsce strategii w tym procesie ilustruje następujący diagram pochodzący ze świata zakupów prywatnych, mający również zastosowanie do zamówień publicznych:

DEFINICJA PROCESU ZAKUPOWEGO



Zródło: Przemysław Wątroba

Rys. 1. Definicja Procesu Zakupowego.

Korzyści z opracowania strategii zakupowej

Opracowanie strategii wymaga pewnego nakładu pracy, niemniej pozwala na przyjęcie **optymalnego planu postępowania** w zakresie planowania, przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia, a także jego realizacji. Z jednej strony, sporządzenie strategii wymaga przeprowadzenia szeregu analiz (analizy wydatków, segmentacji kategorii, analizy rynku, analizy ryzyka), co powinno prowadzić do podjęcia optymalnych decyzji co do sposobu postępowania. Z drugiej strony, dylematy rozstrzygnięte na etapie strategii stanowią wytyczne, które w przyszłości pozwolą na **szybsze i bezproblemowe dokonywanie zamówień** w ramach poszczególnych kategorii. Kwestie rozstrzygnięte w strategii, powinny, co do zasady, być uwzględniane zarówno przez komórki merytoryczne przygotowujące wniosek o udzielenie zamówienia, jak i komisje przetargowe prowadzące postępowania, a także komórki sprawujące nadzór nad realizacją zamówienia. Powyższe oznacza, że strategia powinna być zatwierdzona na odpowiednio wysokim szczeblu hierarchii organizacji.

Dobłą praktyką jest **rozdzielenie poziomu strategicznego i taktycznego**, a także operacyjnego. Opracowanie strategii nie powinno być traktowane jako element planu zamówień publicznych ani

etap bezpośredniego przygotowania postępowania. Opracowując strategię należy się wznieść ponad bieżące uwarunkowania konkretnego postępowania (brak czasu, brak zasobów, szczupłość środków itp.). Dobrą praktyką jest powierzenie opracowania strategii zarządzania wieloma różnymi kategoriami kilku specjalistom nie zaangażowanym bezpośrednio w prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia. Cele przyświecające członkom konkretnej komisji przetargowej mogą się różnić od celów strategicznych instytucji.

Strategiczne podejście do zamówień publicznych pozwala zobaczyć problemy i możliwości z szerszej perspektywy, niż perspektywa jednego przetargu. Pozwala rozważyć i wyliczyć oszczędności związane ze standaryzacją wymagań i agregacją zapotrzebowania, automatyzacją zakupów (poziomu operacyjnego). Pozwala na rzetelne rozważenie możliwości zastosowania elementów zrównoważonych zamówień: klauzul społecznych, środowiskowych, innowacyjnych do różnych kategorii zakupowych. Zarówno dotychczasowa praktyka, jak i ekonomika postępowania podpowiadają, że nie na etapie przygotowania konkretnego postępowania, lecz na etapie strategii zakupowej można liczyć na większe zaangażowanie zamawiających w tym zakresie i na rzetelną implementację jednego z podstawowych priorytetów Polityki zakupowej państwa.

Nie dla każdej kategorii zakupowej trzeba opracować strategię. Należy zacząć od największych wydatków i najważniejszych zadań realizowanych przez zamawiającego, od **kategorii o charakterze kluczowym dla realizacji polityki zakupowej państwa**. Co jakiś czas należy aktualizować strategię, tj. weryfikować czy okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne nie uległy zmianie. Należy również dokonywać ewaluacji osiągniętych rezultatów (nie tylko poprzez dokonywanie analizy powdrożeniowej przewidzianej w art. 446 Pzp) i doskonalić sposób podejścia do zarządzania zamówieniami publicznymi.

II. KATEGORYZACJA ZAKUPOWA

Prawo zamówień publicznych obejmuje zasady zamawiania bardzo różnorodnych dostaw, usług i robót budowlanych. Przepisy tej ustawy nie mogą szczegółowo regulować sposobu postępowania zamawiających, gdyż powinien on zależeć od wielu okoliczności w szczególności od cech przedmiotu zamówienia. Warunkiem wstępnym dla rozważań właściwego sposobu postępowania jest podział wydatków zamawiającego na poszczególne kategorie zakupowe.

1. Kategoria zakupowa

Brak jest legalnej definicji kategorii zakupowej. Wśród różnych definicji spotykanych w literaturze przedmiotu, warto przywołać następującą:

Kategoria zakupowa to grupa dostaw, usług lub robót budowlanych podobnych do siebie pod względem funkcjonalno-technicznym, jak również specyfiki rynku dostawców¹.

Podobną definicję, choć jedynie odnośnie dostaw, znajdujemy w preambule dyrektywy klasycznej (motyw 19 preambuły dyrektywy 2014/24/UE) (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE):

Należy również doprecyzować, że do celów szacowania progów pojęcie podobnych dostaw należy rozumieć jako produkty o identycznym lub podobnym przeznaczeniu – jak np. dostawy różnych rodzajów żywności lub różnych mebli biurowych. Zazwyczaj wykonawca działający w danym sektorze byłby zainteresowany dostawą takich artykułów jako części swojego normalnego asortymentu.

Ustawa Pzp wymaga, w ślad za dyrektywą, łącznego szacowania wartości podobnych dostaw (art. 30 ust. 2). Ani ustawa Pzp, ani dyrektywa nie zawierają koncepcji podobnych usług.

Ustalając wartość zamówienia na usługi, zamawiający odnosi się do konkretnej usługi, którą zamierza nabyć. W przypadku usług, łącznemu szacowaniu podlegać będą zatem jednorodne usługi, jeśli zostały lub powinny zostać przewidziane przez zamawiającego.²

W przypadku robót budowlanych należy wyodrębnić różne rodzaje i przeznaczenie planowanych robót, pamiętając jednak, że w przypadku robót budowlanych polegających na wykonaniu obiektu budowlanego, wyznacznikiem zakresu przedmiotowego zamówienia jest pojęcie obiektu budowlanego (art. 7 pkt 14 Pzp), co oznacza konieczność sumowania wartości wszystkich robót budowlanych, nawet, jeśli zostaną zakwalifikowane do różnych kategorii.

Upraszczając, są dwa kryteria pozwalające na wyodrębnienie indywidualnych kategorii zakupowych:

- ✓ „jeden cel” - powód, dla którego dokonywane jest zamówienie, funkcja lub przeznaczenie dostawy, usługi lub roboty budowlanej (przy czym odnośnie dostaw podobieństwo musi być rozumiane szerzej, niż w przypadku usług, gdzie winna zachodzić tożsamość),

¹ K. Rutkowski, „Zakupy w biznesie – potrzeba strategicznej reorientacji”, Kwartalnik nauk o przedsiębiorstwie, nr 4/2013.

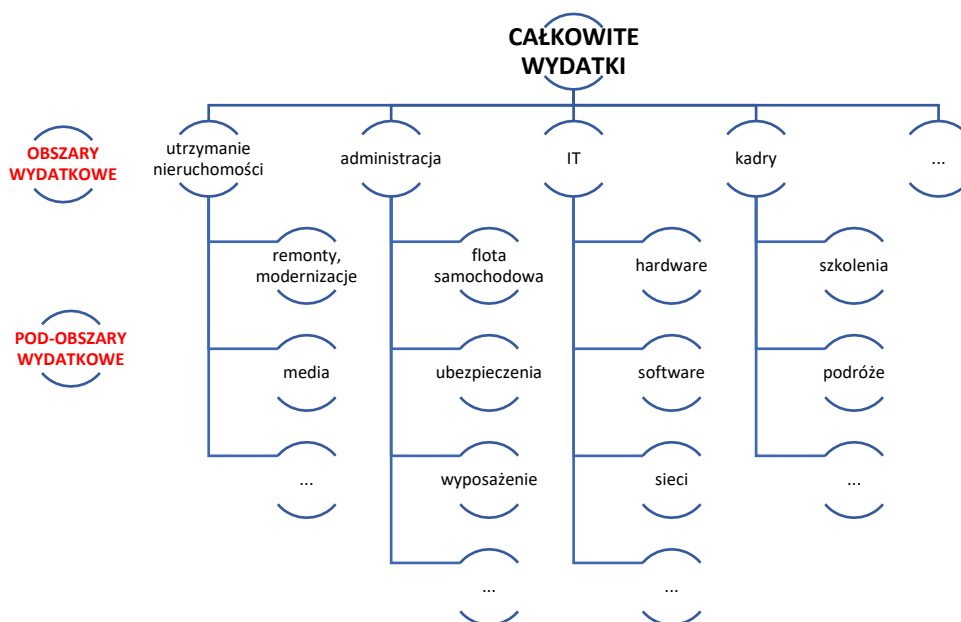
² „Prawo zamówień publicznych. Komentarz” red. Hubert Nowak, Mateusz Winiarz, UZP, Warszawa 2021, str. 201.

- ✓ „jeden sklep” – wszystkie objęte kategorią zakupową dostawy, usługi lub roboty budowlane są dostępne u zapewniającej konkurencję liczby potencjalnych wykonawców, czyli na rynku właściwym³.

Zakres kategorii zakupowej nie musi się pokrywać z zakresem zamówienia/postępowania (patrz Rozdział 4 poradnika „Agregacja i podział kategorii”).

2. Drzewo kategorii zakupowych

Wyodrębnienie kategorii zakupowych odbywa się drogą „od ogółu do szczegółu”. Wydatki na zamówienia publiczne należy najpierw podzielić na obszary wydatkowe, np. utrzymanie nieruchomości, administracja, IT, kadry. Dobrą praktyką jest wyodrębnienie obszarów wydatkowych według struktury organizacyjnej zamawiającego, co pozwala na przypisanie odpowiedzialności za zarządzanie obszarem zakupowym różnym departamentom, wydziałom i innym komórkom organizacyjnym. Poniższy rysunek przedstawia przykładowy podział obszarów wydatkowych w odniesieniu do całkowitych wydatków w danej organizacji.

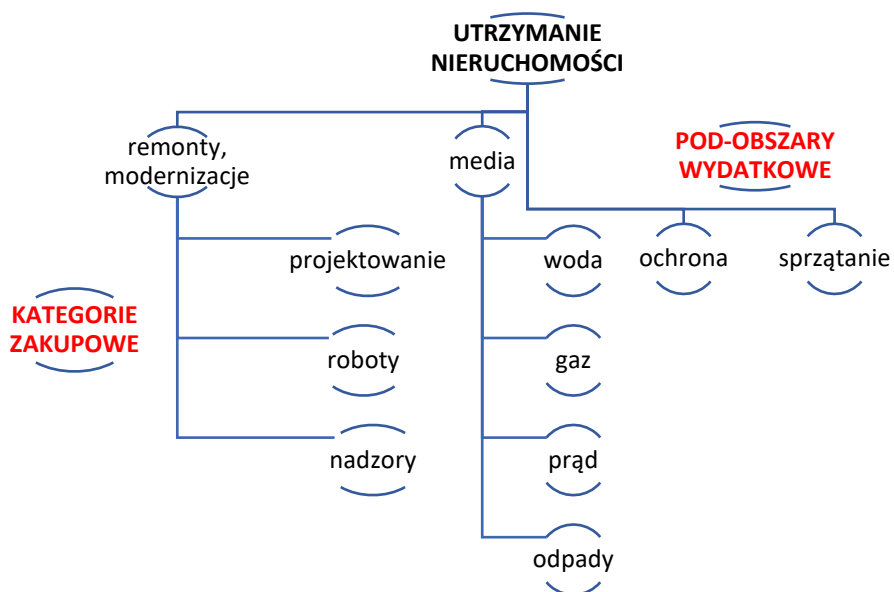


Rys. 2. Przykładowe drzewo Obszarów i Podobszarów wydatków.

Wiele rozbudowanych, szerokich obszarów wydatkowych należy podzielić na podobszary, które charakteryzują się odrębną specyfiką zakupową.

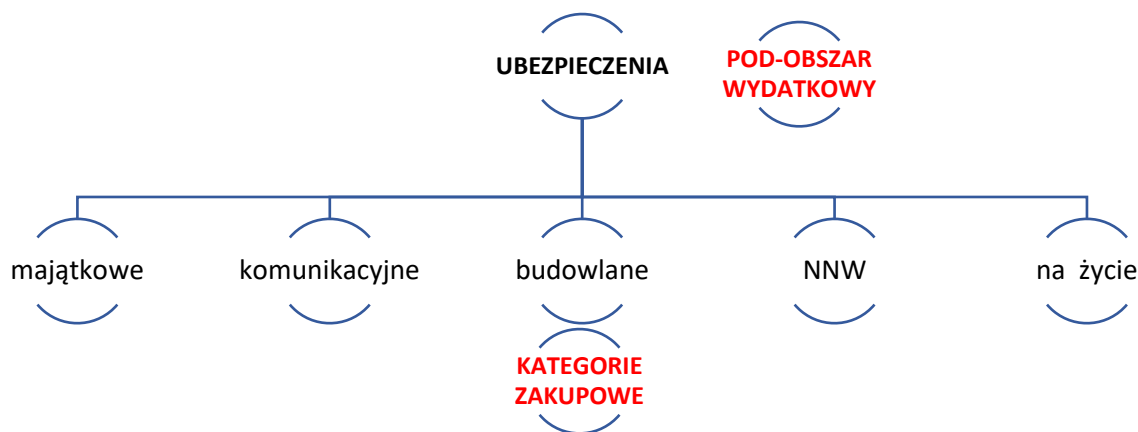
Poniżej podział obszaru „Utrzymanie Nieruchomości” na podobszary (Remonty/modernizacje i Media) i kategorie (niektóre kategorie nie należą do żadnego podobszaru – Ochrona i Sprzątanie).

³ Rynek właściwy obejmuje wykonawców zdolnych i skłonnych do wykonania określonego zamówienia; w przypadku największych zamówień jest to rynek światowy, w przypadku najmniejszych – rynek lokalny



Rys. 3. Podobszar wydatków Utrzymanie Nieruchomości i Kategorie Zakupowe w ramach tego podobszaru.

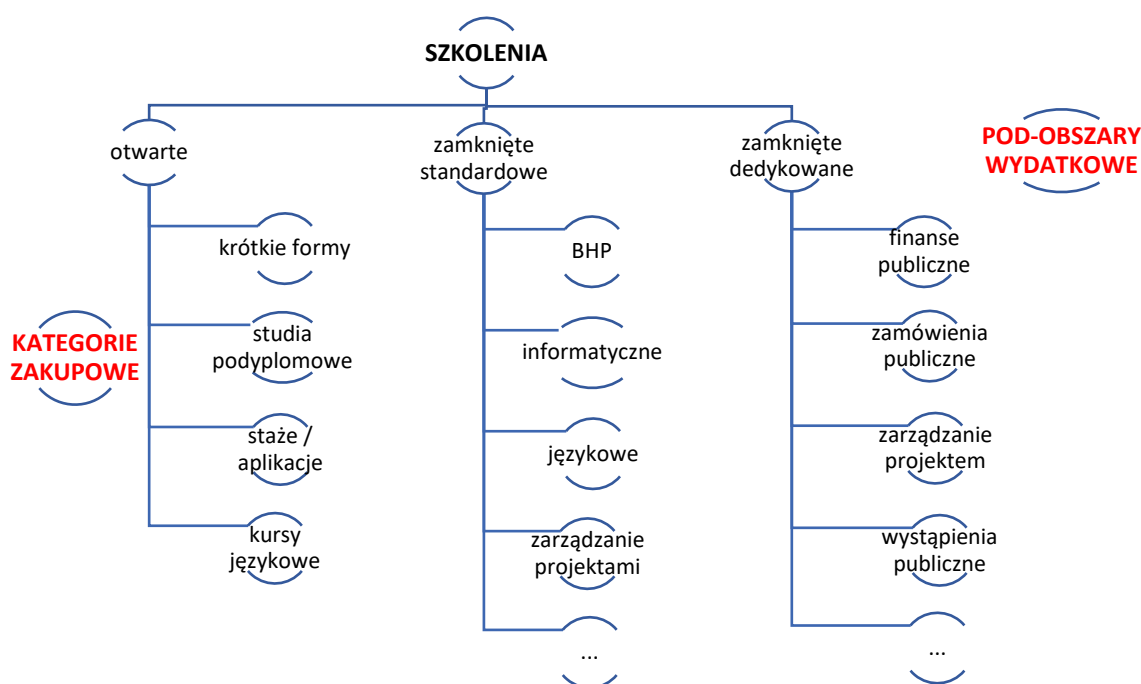
Kolejny przykład to podział podobszaru „Ubezpieczenia” na kategorie.



Rys. 4. Podobszar wydatków Ubezpieczenia i Kategorie Zakupowe w ramach tego podobszaru.

Bardzo rozbudowany może być podobszar „Szkolenia”.

Wiele potrzeb szkoleniowych można zaspokoić zarówno posyłając pojedyncze osoby na *otwarte* szkolenia oferowane na rynku, jak i zamawiając *zamknięte* szkolenie *standardowe* lub *dedykowane* (według specjalnie przygotowanego programu). Konieczne jest spójne zarządzanie całym obszarem. Zupełnie inna jest strategia zarządzania szkoleniami *otwartymi*, inna *zamkniętymi standardowymi*, inna *zamkniętymi dedykowanymi* (specjalistycznymi).



Rys. 5. Podobszary wydatkowe Szkolenia Kategorie Zakupowe w ramach tych podobszarów.

„Drzewo kategorii zakupowych” buduje się na podstawie danych (najczęściej z systemu finansowego) specyfikujących wszystkie typy wydatków i ich wartość w ciągu roku. Oznacza to, że „drzewo kategorii” jest tworzone indywidualnie dla konkretnego zamawiającego i nie zawiera ono wszystkich możliwych kategorii zakupowych, tylko te na które instytucja wydaje pieniądze.

Jeżeli w wykazie wydatków z poprzedniego roku (ani w planie na bieżący rok) nie ma np. wydatków na gaz, to taka kategoria zakupowa nie powinna pojawić się w drzewie kategorii danego zamawiającego. Może być natomiast w drzewie kategorii innej instytucji, która kupuje gaz.

Kluczowym jest, aby zakres kategorii zakupowych był dostosowany do standardowej oferty potencjalnych wykonawców funkcjonujących na rynku właściwym. Ponieważ (obecnie i co do zasady) nie może być przedmiotem jednego zamówienia np. dostawa wszystkich mediów czy przeprowadzenie różnych szkoleń – nie mogą to być kategorie zakupowe, lecz obszary lub podobszary wydatków. Należy zwrócić uwagę na oba zastrzeżenia: „obecnie”, gdyż sytuacja może się zmienić w przyszłości i „co do zasady”, gdyż nie można wykluczyć istnienia wykonawcy zdolnego do wykonania zamówienia obejmującego wiele kategorii.

III. ELEMENTY STRATEGII ZARZĄDZANIA KATEGORIĄ ZAKUPOWĄ

Strategia zarządzania kategorią zakupową może mieć różną formę, treść i zakres. Najważniejsze, aby stanowiła narzędzie efektywnego, strategicznego zarządzania kategorią zakupową i osiągnięcia uzasadnionych celów organizacji na najlepszych warunkach rynkowych. Opracowanie strategii wymaga podjęcia szeregu decyzji, zarówno strategicznych, jak i operacyjnych, które wyznaczają plan postępowania zmierzającego do optymalnego zaspokojenia potrzeb, którym służyć mają wydatki przewidziane na daną kategorię. Strategia zarządzania daną kategorią zakupową określa podstawowe zasady dla przyszłych indywidualnych postępowań dla tej kategorii. Przedtem dla każdego postępowania należy zapewnić środki finansowe na jego realizację i przygotować plan zamówień.

Zaproponowano poniżej 12 obszarów, których analiza powinna doprowadzić do osiągnięcia zakładanych celów. Lista ta może być zarówno rozbudowywana o dalsze kwestie wynikające ze specyfiki kategorii, jak i okrojona o niektóre punkty, niemające zastosowania do danej kategorii w danej organizacji.

Należy jednak pamiętać, że pominięcie punktów wymienionych np. w art. 83 Pzp (Analiza potrzeb i wymagań) będzie skutkowało koniecznością ich przeanalizowania na dalszym etapie planowania zamówień o wartości przekraczającej progi unijne. Może się również zdarzyć, że niektóre z zaproponowanych elementów strategii były już rozpatrywane wcześniej (np. na etapie wniosku o dofinansowanie) i nie ma ani potrzeby, ani możliwości wracania do tych kwestii (zostały przesądzone w decyzji zatwierdzającej wniosek o dofinansowanie). W takim przypadku zaleca się, dla zachowania logiki i ciągłości wyводу, krótkie przywołanie poczynionych rozstrzygnięć. Kolejność omawiania obszarów decyzyjnych nie jest przypadkowa, jednak nie stanowi ciągu kolejno podejmowanych decyzji.

W dalszej części poradnika zostaną opisane wszystkie zaproponowane elementy, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii zakupowych, nie objętych innymi publikacjami dotyczącymi zamówień publicznych.

1. Analiza kategorii

- nazwa i zakres kategorii,
- cele organizacji (identyfikacja i definiowanie potrzeb),
- wielkość, wartość wydatków w ramach kategorii,
- popyt wewnętrzny (klienci wewnętrzni i ich zapotrzebowanie),
- segmentacja kategorii wg analiz ABC i XYZ oraz macierzy Kraljica (patrz Rozdział V).

2. Decyzje strategiczne

- warianty zaspokojenia potrzeb: przy użyciu zasobów własnych zamawiającego (zrób sam) – zaangażowanie podmiotów prywatnych do realizacji celów publicznych (koncesja, partnerstwo publiczno-prywatne) – udzielenie zamówienia publicznego (kup),
- model pozyskania sprzętu/wyposażenia: dostawa (sprzedaż) – leasing – najem (dzierżawa),
- model prowadzenia inwestycji: odrębnie projekt, odrębnie budowa – zaprojektuj i zbuduj (D&B) – inne (sfinansuj i zbuduj, optymalizuj i zbuduj).

3. Analiza rynku właściwego

- liczba, wielkość, cechy wykonawców,

- liczba, wielkość, cechy kupców,
- substytuty, zamienniki,
- bilans sił (model 5 sił Portera) (Rozdział IV pkt.3 - Analiza Runku),
- analiza SWOT (Rozdział IV pkt.3 - Analiza Rynku).

4. Agregacja i podział kategorii

- zamówienie wspólne – wyznaczony zamawiający – centralny zamawiający,
- w przypadku organizacji z oddziałami: zamawiać centralnie – czy z poziomu oddziałów,
- jedno zamówienie na kilka kategorii zakupowych – kilka zamówień w ramach kategorii,
- czy udzielać zamówienia w częściach lub dopuścić oferty częściowe,
- wpływ agregacji lub podziału na dostęp małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

5. Zamówienia zrównoważone – Polityka Zakupowa Państwa, Rozdział VI

- aspekty społeczne,
- aspekty zdrowotne,
- zamówienia „zielone”,
- promowanie innowacji.

6. Możliwość uwzględnienia całkowitych kosztów posiadania (TCO) / kosztów cyklu życia (LCC)

7. Termin, harmonogram

- w jakim horyzoncie czasowym szacować wartość i na jak długo zawrzeć umowę,
- umowa ramowa,
- opcje, wznowienia, zamówienia powtórzone,
- kiedy wszcząć postępowanie o udzielenie zamówienia.

8. Podejście do opisu przedmiotu zamówienia

- standaryzacja wymagań,
- warianty technologiczne, materiałowe – dopuszczenie ofert wariantowych,
- opis techniczny – funkcjonalny,
- opis „marka lub równoważny”.

9. Cena / wynagrodzenie

- formuła wynagrodzenia: ryczałtowe – kosztorysowe – podstawy ustalenia wynagrodzenia,
- waloryzacja,
- przepływy finansowe: zaliczki – płatności częściowe – terminy płatności,
- kary umowne – limit kar – limit odpowiedzialności.

10. Przewidywany tryb postępowania

11. Strategia wyboru najkorzystniejszej oferty

- najniższa cena – najlepszy bilans ceny i jakości – najwyższa jakość,
- aukcja.

12. Zarządzanie ryzykiem

- etap postępowania,
- etap realizacji.

IV. OMÓWIENIE POSZCZEGÓLNYCH ELEMENTÓW STRATEGII DLA KATEGORII ZAKUPOWYCH

1. Analiza kategorii

Budowę strategii zarządzania kategorią zakupową należy rozpocząć od analizy kategorii.

1.1. Nazwa i zakres kategorii

W części „Kategoryzacja zakupów” powyżej opisano sposób wyodrębniania poszczególnych kategorii zakupowych z całości wydatków.

1.2. Cele organizacji (identyfikacja i definiowanie potrzeb)

Pierwszym krokiem jest zidentyfikowanie obiektywnej potrzeby. Cel zamówienia (potrzeba) musi określać rezultaty, jakie powinny zostać osiągnięte w wyniku wydatkowania publicznych środków, w szczególności polegające na zapewnieniu lepszej obsługi klientów zewnętrznych zamawiającego (obywateli, przedsiębiorców lub innych podmiotów, zgodnie z celami statutowymi organizacji).

Obiektywną potrzebą nie jest:

- chęć posiadania czegoś lub fizyczny brak produktu lub usługi,
- kontynuacja, przyzwyczajenie („zawsze tak było”),
- chęć naśladowania, wyróżnienia się, posiadania „nowinek technicznych”,
- pojawienia się nowych środków finansowych (trzeba je na coś wydać, bo przepadną).

Stwierdziwszy istnienie obiektywnie uzasadnionej potrzeby należy przejść do zdefiniowania w jaki sposób można ją zrealizować, np.:

- mieć drukarkę czy możliwość drukowania,
- mieć serwer czy możliwość przechowywania danych,
- mieć samochód czy możliwość przemieszczania się,
- zatrudnić specjalistę czy uzyskać usługę.

Błędnie zdefiniowana potrzeba może spowodować, że w wyniku poprawnie przeprowadzonej procedury, dokonujemy zbędnych lub chybionych zakupów.

Etap identyfikacji i definiowania potrzeb bywa zaniedbywany, a tymczasem jest to etap, na którym można uzyskać największe oszczędności - od 20 do 25% (jak wynika z wielu ankiet i analiz).

Na tym etapie, dla zakupów powtarzalnych, które zamawiający realizuje od dłuższego czasu, należy również dokonać weryfikacji czy „historyczna” specyfikacja (OPZ) nadal spełnia AKTUALNE obiektywnie uzasadnione potrzeby. „Nadmiarowe” wymagania skutkują nieefektywnymi wydatkami, np.:

- może dotychczas kupowane samochody kombi można zastąpić sedanami, co da wymierne korzyści,
- może liczba użytkowników konkretnego oprogramowania uległa zmniejszeniu, co pozwala oszczędzić na liczbie licencji,
- może specyfikacja techniczna komputera zdecydowanie przewyższa wymagania funkcjonalne, do których realizacji komputer ten będzie służyć,

- może projekt aplikacji IT obejmuje funkcjonalności, które nie będą używane, lecz będą kosztować.

Największy potencjał oszczędności (100%) tkwi w rezygnacji ze zbędnego zakupu.

1.3. Wielkość, wartość wydatków w ramach kategorii

Oszacowanie wartości kategorii zakupowej może odbywać się na podstawie analizy przeszłych, (zeszłorocznych) wydatków i/lub prognoz na przyszłość (jeżeli takie posiadamy).

Najczęstszym i największym problemem przy analizie wydatków jest niekompatybilność danych księgowych.

Informacja o wysokości wydatków np. na utrzymanie floty samochodów służbowych, jest zbyt zagregowana (obszar wydatków), gdyż mieszczą się tam wydatki na paliwo, materiały eksploatacyjne, naprawy, ubezpieczenia itp., czyli kilka odrębnych kategorii.

Podobnie jest w przypadku konta księgowego „podróże służbowe”, w ramach którego mieszczą się wydatki na hotele, przeloty, przejazdy i inne. Stąd konieczne może się okazać dokonanie analizy faktur, a nawet poszczególnych pozycji kosztowych na niektórych fakturach.

Bardzo przydatnym jest posiadanie systemu informatycznego typu ERP⁴, który ułatwia planowanie zamówień, szacowanie wartości, a także bieżący monitoring zużycia, czy zaawansowania realizacji długoterminowej umowy. Ważne, aby w systemie klasy ERP wprowadzone były kategorie zakupowe z „drzewa kategorii” zamawiającego.

Innymi narzędziami służącymi oszacowaniu kategorii zakupowej są:

- analiza ofert z poprzednich postępowań – należy jednak uwzględnić zarówno zmiany na rynku (inflacja), jak i zmiany potrzeb zamawiającego (nowe specyfikacje techniczne),
- analiza wyników przetargów z TED/BZP – pamiętając, że same ceny ofert niewiele mówią (należy przeanalizować przedmiot postępowań),
- kontakty z innymi zamawiającymi, którzy dokonywali analogicznych zakupów,
- analiza ogólnodostępnych informacji, cenników, ofert.

1.4. Popyt wewnętrzny (klienci wewnętrzni i ich zapotrzebowanie)

Sama wielkość wydatków w ramach organizacji jest niewystarczająca. Zbierając informacje o dotychczasowych i/lub planowanych wydatkach, należy zachować dane źródłowe pozwalające na identyfikację kto-co kupuje lub chce kupić. Analiza wydatków w podziale na poszczególne jednostki organizacyjne (biura, wydziały, departamenty) może być podstawą podjęcia decyzji przynoszących wymierne korzyści budżetowe. Porównanie planów i rzeczywistych zakupów poszczególnych komórek organizacyjnych pozwala ocenić jakość planowania i udoskonalać metody planowania w przyszłości.

1.5. Segmentacja kategorii wg analiz ABC i XYZ oraz macierzy Kraljica

Po zdefiniowaniu zakresu przedmiotowego kategorii oraz określeniu jej wartości można zacząć segmentować wszystkie kategorie zakupowe, w grupy kategorii o podobnych cechach.

Do przeprowadzenia takiej segmentacji wykorzystuje się różnego typu narzędzia. W poradniku rekomendujemy korzystanie z trzech takich narzędzi:

⁴ System ERP (Enterprise Resource Planning) – system informatyczny integrujący wszystkie funkcje firmy (produkcja, handel, logistyka, magazyn, finanse i księgowość, kadry i płace, marketing) w oparciu o jedną bazę danych

- analiza ABC,
- analiza XYZ,
- macierz Kraljica,

Opisy tych analiz i wnioski z nich wynikające znajdują się w Rozdziale V pkt. 3.

2. Decyzje strategiczne

Po dokonaniu analizy kategorii, należy rozważyć różne warianty zaspokojenia zdefiniowanych powyżej potrzeb. Mimo, że jest to objęte analizą potrzeb i wymagań (art. 83 Pzp), decyzje w tym zakresie są bez wątpienia decyzjami strategicznymi, które powinny być podjęte na etapie budowania strategii zakupowej.

W zależności od zakresu kategorii należy rozważyć kilka wariantów postępowania pod kątem różnych kryteriów. Najważniejsze jest równoległe porównanie wariantów obejmujących samodzielne zaspokojenie potrzeby, środki alternatywne, np. zakładające zaangażowanie finansowe wykonawcy (projekty typu PPP - partnerstwo publiczno-prywatne, PFI - przedsięwzięcia finansowane przez partnera prywatnego Private Financed Initiatives) oraz dokonanie zamówienia publicznego, co może obejmować kilka wariantów szczegółowych (np. zakup, leasing, wynajem).

→ Przykład. Rozważając budowę obiektu, który może generować przychody (oczyszczalnia ścieków, obiekt konferencyjny, blok komunalny, akademik i inne), zamawiający powinien rozważyć różne warianty, które należy porównać według tych samych kryteriów, które wcześniej określiliśmy:

Kryteria	Zbuduj sam (w tym in-house)	Partnerstwo	Kup (zamówienie na budowę)
Realizowalność*			
Wartość (koszt)			
Termin			
Ryzyka			
Jakość			
Rozwój rynku**			
suma			

* Realna możliwość zaspokojenia potrzeby, przy zastosowaniu danego wariantu postępowania jest pierwszym i podstawowym czynnikiem wyboru wariantu najkorzystniejszego.

** Długoterminowym celem sektora publicznego jest nie tylko zaspokajanie potrzeb społecznych, ale i rozwój potencjału przedsiębiorców, któremu sprzyja lokowanie zamówień na rynku.

Porównanie wariantów może zostać dokonane przez posłużenie się ocenami każdego z wariantów pod kątem każdego z kryteriów, wedle następującej skali:

- -2: bardzo niekorzystne, złe, słabe, małe,
- -1: niekorzystne, złe, słabe, małe,
- 0: neutralne, średnie, obojętne, akceptowalne, niemożliwe do określenia,

- +1: korzystne, dobre, silne, duże,
- +2: bardzo korzystne, dobre, silne, duże,

Po przeprowadzeniu oceny wariantów, przyznane punkty mnoży się przez wagi kryteriów uzyskując średnią ważoną, która wskazuje wariant najkorzystniejszy.

→ **Przykład.** Mając określone potrzeby w zakresie druku, zamawiający powinien rozważyć różne warianty, które należy porównać według różnych kryteriów:

Kryteria	Zakup (dostawa urządzeń z materiałami eksploatacyjnymi)	Najem/dzierżawa (usługa zapewnienia urządzeń z ich obsługą – zwrot urządzeń po okresie obsługi)	Zakup z obsługą (dostawa urządzeń z obsługą – urządzenie pozostaje własnością zamawiającego)
Realizowalność			
Wartość (koszt)			
Bezpieczeństwo*			
Ryzyka			
Jakość			
Rozwój rynku			
Suma			

* Bezpieczeństwo danych udostępnianych w sieci wewnętrznej zamawiającego, do której są wpinane urządzenia druku masowego zdalnie diagnozowane lub obsługiwane przez wykonawcę.

→ **Przykład.** Stojąc przed koniecznością zapewnienia nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi, zamawiający powinien rozważyć kilka wariantów postępowania. Nie wszystkie kryteria wyboru wariantu muszą mieć takie samo znaczenie. W takim przypadku zamawiający może określić wagę poszczególnych kryteriów, np. na skali od 1 (nieistotne) do 5 (kluczowe).

Kryteria	Znaczenie	Pracownicy (etatowi)	Inspektorzy (wielu branżowych inspektorów)	Inżynier (firma zapewniająca wszystkie branże)
Realizowalność	kluczowe (5)			
Lojalność	kluczowe (5)			
Kompetencje	ważne (3)			
Rotacja	ważne (3)			
Zarządzanie	nieistotne (1)			
Koszt	nieistotne (1)			
suma ważona				

Po dokonaniu oceny wariantów przyznane punkty mnoży się przez wagi kryteriów uzyskując sumę ważoną, która wskazuje wariant najkorzystniejszy.

→ **Przykład.** W przypadku inwestycji budowlanych należy podjąć m.in. decyzję czy odrębnie zostanie zamówiony projekt a odrębnie budowa, czy powinno być dokonane jedno zamówienie

w formule „zaprojektuj i zbuduj”. Przy podejmowaniu tej decyzji należy wziąć pod uwagę m. in. następujące okoliczności.

Kryteria	Projekt – Budowa	Zaprojektuj i Zbuduj (D&B)
Jakość	Zamawiający panuje nad jakością na etapie projektowania.	Duża pokusa oszczędności na materiałach i technologii przez wykonawcę.
Innowacje	OPZ techniczny blokuje. OPZ funkcjonalny dopuszcza.	Silna promocja innowacji przynoszących oszczędności.
Termin	2-3 miesiące dłużej trwający proces inwestycyjny.	Szybszy proces inwestycyjny.
Nakład pracy zamawiającego	Brak zamówienia na projektowanie.	Trzeba pozyskać program funkcjonalno-użytkowy (PFU).
Ryzyka	Zamawiający ponosi (większe) ryzyko błędów projektowych.	Zamawiający ponosi (mniejsze) ryzyko błędów w PFU.
Koszty	Można optymalizować koszty budowy poprzez optymalny rozdział ryzyka.	Wykonawca przejmuje więcej ryzyka, co wiąże się ze wzrostem ceny.

Po dokonaniu wyboru najkorzystniejszego wariantu zaspokojenia potrzeby, dalsze prace nad strategią zakupową należy prowadzić dla tego wariantu.

3. Analiza Rynku

Wstępne rozeznanie rynku jest potrzebne na etapie podejmowania decyzji strategicznych, o których była mowa w rozdziale poprzedzającym. W ramach kryterium realizowalność należy ocenić warianty biorąc pod uwagę również to, czy istnieje rynek danej kategorii i czy jest on konkurencyjny. Po wyborze wariantu należy przeprowadzić głębszą analizę rynku właściwego.

W pierwszej kolejności należy pozyskać informacje dotyczące **potencjalnych wykonawców**:

- Ilu jest potencjalnych wykonawców na rynku właściwym?
- Kim oni są – jaki mają potencjał techniczny, kadrowy, ekonomiczny, doświadczenie?
- Co oferują, czym różnią się oferty, jakie mają przewagi, jakie wady?
- Jak roczą – branża się rozwija, czy kurczy, jakieś nowe technologie?
- Dotychczasowi klienci wykonawców – kim są, czy są zadowoleni, co osiągnęli?

W normalnych okolicznościach, w przypadku braku potencjalnych ofert, zamawiający rezygnuje z zakupu. Nie należy jednak wykluczać możliwości zainicjowania przez zamawiającego powstania nowego produktu lub usługi np. poprzez partnerstwo innowacyjne lub zamówienie przed-komercyjne.

Narzędziami analizy rynku wykonawców mogą być:

- analiza cenników i ofert ogólnodostępnych (internet),
- kontakty z innymi zamawiającymi – co kupili, czy są zadowoleni,
- kontakty z wykonawcami – co nowego mają, co się dzieje na rynku, w szczególności poprzez zorganizowanie wstępnych konsultacji rynkowych,
- udział w targach, wystawach,
- literatura specjalistyczna,

- platformy zakupowe,
- zapytania kierowane do wykonawców, tzw. RFX-y, szczególnie dwa pierwsze z poniższych:

RFI Request for information Prośba o informację	RFP Request for proposal Prośba o propozycję	RFQ Request for quotation Prośba o ofertę
Pytania o informację i dane.	Pytanie o propozycję rozwiązania problemu ze wstępnym kosztorysem.	Pytanie o cenę konkretnego produktu lub usługi.
Stosuje się w celu uzyskania kluczowych informacji odnośnie wykonawcy oraz jego oferty, narzędzi i podejścia do biznesu.	Stosuje się w celu uzyskania propozycji rozwiązań potrzeby biznesowej lub/i estymację kosztów projektu.	Stosuje się w celu uzyskania konkretnej oferty.
Zawiera pytania otwarte i zamknięte odnośnie przedsiębiorstwa, posiadanych technologii i oferowanych usług.	Zawiera cele biznesowe projektu, oraz sprecyzowane wymagania, niezbędne do wykonania żądanej dostawy/usługi.	Zawiera szczegółowe specyfikacje wymagane przez kupującego.
Pozwala zbadać rynek potencjalnych wykonawców.	Pozwala uzyskać dostępne na rynku rozwiązania, wraz z szacowanym kosztem.	Pozwala uzyskać konkretną ofertę.

Od wyników analizy rynku zależeć powinien tryb postępowania, warunki udziału w postępowaniu, kryteria oceny ofert i inne dalsze decyzje, omówione w kolejnych rozdziałach.

Strategia zarządzania kategorią zakupową powinna obejmować również analizę **rynku kupców**, zamawiających. Od tego ilu jest klientów kupujących daną kategorię, jak bardzo zależy im na danym przedmiocie, jak duże wynagrodzenie mogą zaoferować, może zależeć nasze dalsze postępowanie.

W przypadku, gdy zamawiający jest znaczącym kupującym określone dostawy, usługi lub roboty, ma istotny wpływ na rynek: z jednej strony ma silną pozycję rynkową pozwalającą narzucać pewne warunki, z drugiej – jego odpowiedzialność za sytuację rynkową wzrasta.

Narzędziem służącym analizie rynku w tym zakresie jest **model 5 sił Portera (Rys. 6)**:

Dynamika Popytu i Podaży na rynku kategorii (Model 5 Sił Portera)



Aktualna sytuacja konkurencyjna na rynku właściwym wpływa na sposób postępowania zamawiającego, jak i wykonawców.

→ **Przykład.** Kumulacja dużych zamówień na roboty budowlane w tym samym czasie, powoduje wzrost cen ofertowych. Wszczywanie postępowania na roboty budowlane na wiosnę danego roku, skutkuje otrzymaniem ofert jedynie od słabszych firm (najlepsi wykonawcy mają portfel zamówień na dany sezon budowlany dawno zamknięty).

Na tym etapie analizy należy również rozważyć zastosowanie rozwiązań alternatywnych obejmujących np. nabycie zamienników, substytutów, zwłaszcza, gdy układ sił nie jest korzystny.

Dla opracowania optymalnej strategii zarządzania kategorią, można wykorzystać standardową **analizę SWOT** (mocne strony, słabe strony, szanse, zagrożenia).

→ **Przykład** takiej analizy dla podróży służbowych⁵:

Mocne strony	Szanse
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Silna konkurencja wśród dostawców. ➤ Dywersyfikacja dostawców, usług. ➤ Łatwy i szybki dostęp do oferowanych usług. ➤ Poprawiająca się jakość bazy noclegowej. ➤ Budowa relacji usługodawca – usługobiorca coraz częściej na bazie kontaktów długofalowych. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Technologie online w obsłudze podróży służbowych, szczególnie rozwiązania mobilne. ➤ Silna reprezentacja lokalnych oddziałów dużych korporacji międzynarodowych. ➤ Poprawa jakości usług turystycznych w wyniku m.in. zwiększenia konkurencji, ale także lepszego wykształcenia/szkolenia pracowników i wprowadzanych standardów obsługi.
Słabe strony	Zagrożenia

⁵ E. Rychlink „Jak zarządzać podróżami służbowymi” w „Klucz do zakupów w firmie. 2”, Open Nexus sp. z o.o., 2016

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Słaba kondycja finansowa znacznej części dostawców funkcjonujących w turystyce i brak skłonności do konsolidacji, a tym samym wzmocnienia finansowego. ➤ Brak możliwości pełnej kontroli weryfikacji pracy konsultantów biur podróży szczególnie w zakresie rezerwacji biletów lotniczych. ➤ Mało atrakcyjne warunki handlowe oferowane przez linie lotnicze. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rosnące koszty transportu i energii. ➤ Restrykcje w działalności wynikające z przepisów o ochronie środowiska (w tym: koszty rozwiązań proekologicznych). ➤ Zwiększająca się inflacja. ➤ Brak poprawy infrastruktury transportowej (szczególnie drogowej, ale także i kolejowej).
---	--

Analiza ta nie uwzględniała sytuacji związanej z pandemią, którą, jak się wydaje, ciągle należy brać pod uwagę.

4. Agregacja i podział kategorii

W systemach zamówień publicznych, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym można zaobserwować dwa przeciwstawne trendy:

- agregowanie i centralizacja zamówień w celu osiągnięcia korzyści skali,
- wzrost udziału MŚP w rynku zamówień publicznych.

Efektom jest, z jednej strony, promowanie centralnych i wspólnych zamówień, a z drugiej obowiązek podziału zamówienia na części (dopuszczenie ofert częściowych lub udzielanie zamówienia w częściach).

Każdą z kategorii należy rozważyć z punktu widzenia możliwej agregacji zapotrzebowania i centralizacji postępowań. Co do zasady, agregowanie należy prowadzić tam, gdzie ma to uzasadnienie (Dźwignie dla uzyskania korzyści skali i Standardowe, aby przesunąć kategorię do Dźwigni – patrz rozdział Segmentacja Kategorii Zakupowych poniżej). W przypadku tych kategorii należy rozważyć skorzystanie z usług centralnego zamawiającego, zamawiającego wyznaczonego (art. 39-41 Pzp) lub dokonanie wspólnego zakupu przez kilku zamawiających.

W przypadku **zamawiającego posiadającego oddziały** (np. urząd centralny z oddziałami, delegaturami) należy na tym etapie przesądzić czy daną kategorię należy zamawiać z poziomu oddziału, czy całej instytucji. Prawdopodobnie usługi sprzątnia czy ochrony lepiej kupować lokalnie, a dostawy urządzeń drukujących centralnie (chyba, że równocześnie kupowana jest usługa utrzymania). Należy pamiętać, że odrębne szacowanie wartości zamówień jest uzależnione od posiadania przez oddział samodzielności finansowej (art. 33 Pzp).

Centralizacja (lub decentralizacja, ewentualnie model mieszany) może dotyczyć odrębnie każdego z etapów procesu:

- zbierania zapotrzebowania,
- prowadzenia postępowania,
- realizacji (składania konkretnych zapotrzebowań w ramach umowy sukcesywnych dostaw lub umowy ramowej).

Wspólne kupowanie lub korzystanie z pośrednika w kontaktach z wykonawcą wydaje się często generować niepotrzebne koszty i wydłuża proces. Dlatego rozwijane są koncepcje osiągnięcia korzyści skali przy zamawianiu, przy maksymalnie elastycznych zasadach kupowania, czyli **e-katalogi**. Katalog jest umową zawartą w wyniku centralnego przetargu realizowaną przez poszczególne komórki wedle ich potrzeb. Podobne cechy może mieć **umowa ramowa** zawarta

centralnie a realizowana lokalnie. Przy zdecentralizowanym kupowaniu należy zapewnić wykonawcy minimalną wartość dostawy lub maksymalną liczbę (częstotliwość) dostaw.

Z jednej strony, zamawiający powinien rozważyć, **czy objąć jednym zamówieniem kilka kategorii?** Jeżeli z analizy rynku potencjalnych wykonawców wynika, że jest możliwe otrzymanie konkurencyjnej liczby ofert na produkty lub usługi należące do różnych kategorii, ale z jednego obszaru wydatków, najefektywniejszym sposobem postępowania może być połączenie tych kategorii w jedno zamówienie.

→ **Przykład.** Podobszar wydatków „Ubezpieczenia” składa się z kilku kategorii o następujących cechach:

	Majątkowe	Komunikacyjne	Budowlane	NNW	Na życie
Wartość	1 mln zł	50 tys. zł	120 tys. zł	120 tys. zł	1 mln zł
Rynek	Wiele firm oferuje te ubezpieczenia				Odrębne firmy
Funkcja	Minimalna ochrona	Przymus prawny	Bezpieczeństwo inwestora	Odpowiednia ochrona	
Alternatywy		Razem z samochodem	Razem z robotami		

Zamawiający powinien rozważyć różne warianty:

- odrębne postępowanie na ubezpieczenia na życie albo połączenie ubezpieczenia na życie z NNW pracowników,
- połączenie ubezpieczeń komunikacyjnych z majątkowymi albo z zakupem nowych samochodów (dealer samochodowy może mieć korzystniejszą ofertę ubezpieczenia samochodu),
- połączenie ubezpieczeń budowlanych z majątkowymi albo wymaganie zawarcia tego ubezpieczenia każdorazowo przez wykonawców robót budowlanych.

Ograniczeniem łączenia kategorii w jedno zamówienie, jest konkurencyjność postępowania: nie należy łączyć kategorii, jeśli prowadzi to do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji.

Z drugiej strony, zamawiający **może udzielić wielu zamówień składających się na jedną kategorię zakupową**. Zgodnie z art. 29 ust. 2 Pzp: Zamawiający może podzielić zamówienie (czytaj: kategorię zakupową) na odrębne zamówienia (czytaj: postępowania), nawet, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, jeśli jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami.

→ **Przykład.** Rzetelnie opracowana strategia zakupowa może wskazywać, że najkorzystniejszym sposobem zaspokojenia potrzeby jest:

- zatrudnienie kilku branżowych inspektorów nadzoru zamiast Inżyniera (firmy zatrudniającej inspektorów nadzoru),
- zatrudnienie kilku lektorów zamiast szkoły językowej,
- zatrudnienie kilku wyspecjalizowanych tłumaczy zamiast biura tłumaczeń itp.

Dodatkowo należy zawsze rozważyć, czy jest zasadne **dopuszczenie ofert częściowych** lub **udzielenie zamówienia w częściach** (art. 30 Pzp). Odstąpienie od takiego podziału jest możliwe, gdy taki podział groziłby (za motywem 78 preambuły dyrektywy klasycznej):

- ograniczeniem konkurencji albo,
- nadmiernymi trudnościami technicznymi lub,
- nadmiernymi kosztami wykonania zamówienia lub,
- brakiem skoordynowania działań różnych wykonawców realizujących poszczególne części zamówienia.

Polityka zakupowa państwa stanowi, iż zamawiający wchodzący w skład administracji rządowej udzielający zamówień publicznych na usługi, dostawy oraz roboty budowlane w następujących sektorach:

- urządzenia medyczne (CPV: 33100000),
- usługi informatyczne i powiązane (CPV: 72000000; 30000000; 48000000),
- meble (włącznie z biurowymi) (CPV: 39100000),
- sprzęt transportowy i produkty pomocnicze dla transportu (CPV:34000000),
- usługi naprawcze i konserwacyjne (CPV: 50000000),
- usługi odbioru ścieków, usuwania odpadów, czyszczenia/sprzątania i usługi ekologiczne (CPV: 90000000),
- roboty budowlane (CPV: 45000000),
- usługi rolnicze (CPV: 77100000),
- maszyny przemysłowe (CPV: 42000000),
- konstrukcje i materiały budowlane (CPV: 44000000),

– obowiązani są w przypadku każdego takiego zamówienia do ukształtowania całego procesu zakupowego, w tym postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w sposób zapewniający **MŚP** możliwość ubiegania się o zamówienie.

W każdym przypadku należy pamiętać, że zwiększenie udziału MŚP w zamówieniach publicznych jest ważnym priorytetem Polityki zakupowej państwa.

5. Zamówienia zrównoważone

Na etapie strategii zakupowej należy rozważyć, czy istnieje możliwość i zasadność zastosowania klauzul społecznych, zdrowotnych, środowiskowych i innowacyjnych, co nakazuje Polityka zakupowa państwa (Rozdział VI). Ewentualne zastosowanie tych klauzul, nie powinno powodować uszczerbku dla interesów zamawiającego oraz poziomu i jakości zaspokojenia jego potrzeb zakupowych.

Ani ustawa Pzp, ani Polityka zakupowa państwa nie wymagają, aby w każdym zamówieniu zamawiający uwzględniał aspekty społeczne, środowiskowe lub innowacyjne. Nie każde bowiem zamówienie może realizować takie dodatkowe cele. Zamawiający powinien jednak **za każdym razem rozważyć**, czy którykolwiek z tych aspektów mógłby być zastosowany w danym zamówieniu i czy jest to uzasadnione. Polityka zakupowa państwa tak m.in. opisuje priorytet „Zrównoważone i innowacyjne zamówienia publiczne”:

Aspekty społeczne

*Zamówienia publiczne to istotny instrument służący realizowaniu polityki społecznej państwa. Państwo ma prawo i obowiązek wymagać, aby wobec osób zatrudnionych przy realizacji zamówień publicznych były respektowane **prawa pracownicze i socjalne**.*

*Zamawiający może określić wymagania społeczne **na każdym etapie cyklu życia**.*

Celem polityki w ramach przedmiotowego priorytetu jest zwiększanie zastosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych oraz zwiększenie liczby przedsiębiorców realizujących założenia **społecznej odpowiedzialności biznesu**.

Aspekty zdrowotne

Ustawodawca określając czym ma być Polityka zakupowa państwa wskazał w art. 21 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp na potrzebę szerszego uwzględniania przez zamawiających aspektów zdrowotnych. W praktyce oznacza to wykorzystanie wiedzy o zdrowym stylu życia, w tym **zasadach racjonalnego żywienia**, również w działaniach organizacyjnych administracji publicznej. Aspekty te przyczynią się bowiem do kształtowania właściwych nawyków żywieniowych, a w konsekwencji także zachowań prozdrowotnych czy kreowania środowiska promującego zdrowy styl życia.

Zamówienia realizowane zgodnie z rekomendacjami wynikającymi z Polityki mają stanowić impuls dla **rozwój rynku producentów żywności wysokiej jakości**, a także rynku usług gastronomicznych (catering) oraz zwiększania popytu na taką żywność. Będzie to element budowania otoczenia sprzyjającego prozdrowotnym wyborom żywieniowym.

Zielone zamówienia

Zielone zamówienia publiczne odgrywają ważną rolę w realizacji unijnych oraz krajowych celów środowiskowych i klimatycznych. Są to zamówienia, które pozwalają zaspokoić potrzeby zamawiających, w tym osiągnąć realne korzyści ekonomiczne w całym cyklu życia produktu, i jednocześnie w możliwie najszerszym zakresie są przyjazne dla środowiska i klimatu.

Z punktu widzenia poszczególnych zamawiających kluczowe znaczenie ma możliwość generowania przez zielone zamówienia publiczne realnych i wymiernych oszczędności finansowych, których dostrzeżenie wymaga jednak zmiany podejścia zamawiających do analizy kosztów udzielanych zamówień. Wspomniane oszczędności mogą wnikać np. z energooszczędności produktów, z dostępności recyklingu, wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Innowacje

Celem polityki jest zachęcanie kierowników zamawiających do podejmowania **ryzyka** w związku z udzielaniem innowacyjnych zamówień.

Działania rekomendowane przez politykę zmierzają do zainteresowania potencjalnych innowatorów (tzn. przedsiębiorstwa zaawansowane technologicznie posiadające potencjał do wytwarzania innowacyjnych rozwiązań) współpracą z sektorem publicznym. Szersze uwzględnianie aspektów innowacyjnych oznacza również rozwój polskich przedsiębiorstw, w tym w szczególności należących do sektora MŚP, startupów i przedsiębiorstw konkurencyjnych oraz zdolnych do gwałtownego zwiększenia potencjału.

Innowacyjne podejście do zakupów może być kluczowe w **optymalizacji kosztów**. Istotnym jest, aby oszczędność w zamówieniach rozpatrywać w perspektywie całego cyklu życia produktów.

Uwzględnienie tych aspektów może wymagać dodatkowego nakładu pracy już na etapie przygotowywania opisu przedmiotu zamówienia, dlatego powinno się te kwestie rozważyć już na etapie strategii. Wiele informacji dotyczących zamówień zrównoważonych czytelnik znajdzie na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych w zakładce „Repozytorium wiedzy”: <https://www.gov.pl/web/uzp/spis-tresci>.

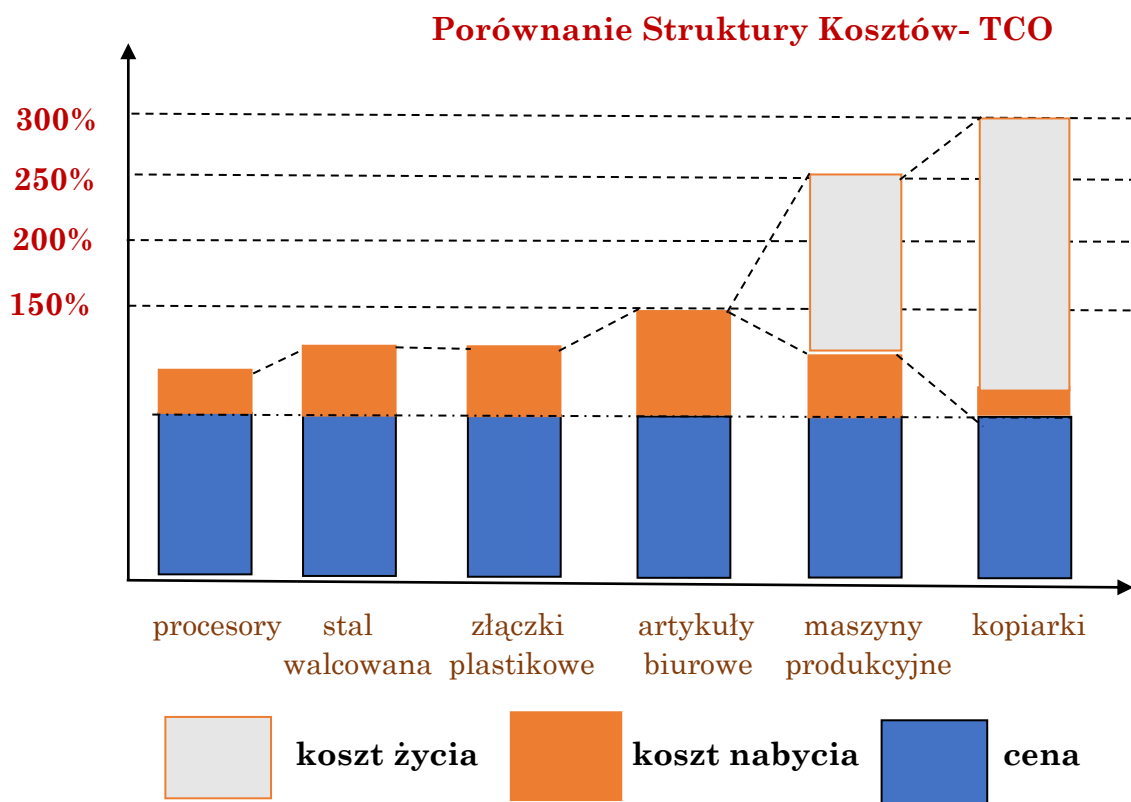
6. CAŁKOWITE KOSZTY UŻYTKOWANIA (TCO – TOTAL COSTS OF OWNERSHIP)

W przypadku każdej kategorii należy rozważyć możliwość uwzględnienia całkowitych kosztów posiadania (TCO), ewentualnie kosztów cyklu życia (LCC). W przypadku wielu kategorii podejście oparte o całkowite koszty posiadania nie znajduje zastosowania. Jednak w każdym przypadku, gdy zamawiający przewiduje konieczność poniesienia kosztów zakupu (poza ceną zakupu), użytkowania, utrzymania lub wycofania z eksploatacji, powinien oceniać oferty na podstawie całkowitych kosztów posiadania, a nie tylko samej ceny.

Co do zasady, podejście oparte na metodologii całkowitych kosztów posiadania należy stosować do grupy kategorii Dźwignie i Strategiczne wg macierzy Kraljica (patrz rozdział V. pkt.3), gdy udział kosztów poza-cenowych jest istotny, a zakup ma długi okres użytkowania.

→ Przykład: Rys. 7. Udział ceny w całkowitych kosztach posiadania dla różnych produktów:

TCO – Całkowite Koszty Użytkowania



Zakup urządzeń drukujących bez uwzględnienia ceny materiałów eksploatacyjnych stanowi naruszenie zasady efektywności.

7. Termin, harmonogram

Celem zamawiającego, zwłaszcza w przypadku grupy kategorii Strategiczne z macierzy Kraljica, powinno być utrzymywanie trwałych relacji z wykonawcami. Dlatego należy dążyć do zawierania wieloletnich umów (pamiętając, że niektóre umowy trwające powyżej czterech lat wymagają uzasadnienia). Z drugiej strony, należy motywować wykonawców do stałej realizacji

długoterminowej umowy z należytą starannością. Zamawiający powinien stosować w tym celu (tam, gdzie jest to uzasadnione) takie narzędzia, jak:

- umowa ramowa,
- opcje, wznowienia,
- zamówienia powtórzone.

→ Przykład. Zawarcie umowy ramowej może być najkorzystniejszym sposobem zapewnienia sobie przez zamawiającego usług projektowych, usług nadzoru inwestorskiego, a także robót budowlanych obejmujących drobne remonty, modernizacje i bieżące utrzymanie obiektu budowlanego.

→ Przykład. Umowa na usługi sprzątnia czy ochrony, nie powinna być zawierana na rok (nie ma uzasadnienia do powtarzania postępowań co roku) ani na cztery lata (występują problemy z utrzymywaniem motywacji wykonawcy). Najkorzystniejszą strategią wydaje się zawieranie umowy na rok wraz z trzema rocznymi opcjami, które są uruchamiane pod warunkiem utrzymywania wysokiej jakości świadczonych usług.

Dodatkowo należy rozważyć optymalny czas wszczęcia postępowania (z odpowiednim wyprzedzeniem), zawarcia umowy i jej wygaśnięcia (najlepiej nie na koniec roku, gdy jednocześnie odbywa się bardzo dużo postępowań).

8. Podejście do opisu przedmiotu zamówienia

Na etapie strategii należy rozważyć podstawowe dylematy dotyczące sposobu podejścia do opisu przedmiotu zamówienia.

O potrzebie **standaryzacji** wspomniano już w punkcie dotyczącym agregacji. W tym miejscu należy szerzej rozważyć tę kwestię. Duży potencjał oszczędności zakupów leży w standaryzacji wymagań. Standaryzacja ma wiele zalet:

- neutralizuje wpływ subiektywnych przekonań użytkowników o konieczności / wyższości czegoś,
- neutralizuje wpływ zewnętrznych podmiotów (producentów, sprzedawców) na definiowanie potrzeb,
- pozwala na dogłębną analizę wartości i rezygnację z funkcji, które nie mają wpływu na realizację potrzeby,
- pozwala na dostosowanie OPZ do standardowej oferty potencjalnych wykonawców,
- pozwala na minimalizację kosztów utrzymania: większa znajomość, możliwość przenoszenia, mniejsza różnorodność materiałów eksploatacyjnych, niższe koszty przeglądów.

Standaryzacja ma również negatywne strony:

- budzi opór użytkowników,
- nie uwzględnia specyfiki potrzeb,
- hamuje innowacje,
- prowadzi do agregacji, której skutkiem może być wyparcie z rynku MŚP.

Decyzja co do standaryzacji wymagań jest bez wątpienia decyzją strategiczną, która musi poprzedzać sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia czasem o wiele miesięcy, gdyż sam proces standaryzacji jest trudny i długotrwały.

„Alternatywne środki zaspokojenia potrzeb” oraz „warianty realizacji zamówienia”, o których mowa w art. 83 Pzp oznaczają również **różne sposoby, metody, technologie** realizacji zamówienia, a także możliwość stosowania różnych rozwiązań **materiałowych**.

Na etapie opracowania strategii należy, nie wchodząc w szczegóły, rozważyć zasadnicze warianty realizacji jako kierunkowe (autostrada bitumiczna czy betonowa, szkolenia stacjonarne czy on-line itp.). Ustalenia należy stosować dla większości postępowań z danej kategorii, co nie oznacza niemożności skorzystania dla konkretnego postępowania w tej kategorii z innego wariantu, jeżeli charakter zakupu tego wymaga (np. konieczność sprawdzenia, przetestowanie innego rozwiązania).

Niejednokrotnie przesądzenie jednego z wariantów wymagać może kosztownych i długotrwałych analiz, niemniej pieniądze wydane na tym etapie mogą zaoszczędzić wielokrotnie większych wydatków w przyszłości i zwiększyć znacząco prawdopodobieństwo efektywnego zaspokojenia potrzeb.

W ramach strategii należy również podjąć decyzję co do zasadności dopuszczenia **ofert wariantowych** i określić minimalne wymagania odnoszące się do tych ofert.

Zamawiający powinien wybrać sposób podejścia do opisu przedmiotu zamówienia, uwzględniając skutki, jakie to będzie miało w przyszłości:

Opis techniczny	Opis funkcjonalny
Zamawiający zajmuje się doбором właściwych środków zaspokojenia potrzeb, co wymaga zwykle większego czasu, nakładu pracy własnej lub poniesienia kosztów zewnętrznych za zatrudnienie eksperta.	Zamawiający komunikuje jedynie swoje potrzeby, cele do spełnienia, oczekiwane efekty.
Wykonawca zobowiązany jest określić cenę realizacji zamówienia w sposób narzucony przez zamawiającego.	Wykonawca ma dużą swobodę co do sposobu obliczenia ceny.
Wykonawca zobowiązany jest realizować zamówienie zgodnie z wymaganiami technicznymi narzuconymi przez zamawiającego.	Wykonawca może dobrać samodzielnie metodę realizacji zamówienia.
Zamawiający zobowiązany jest nadzorować w trybie ciągłym realizację zamówienia i egzekwować narzucony przez siebie sposób wykonania.	Zamawiający nie ingeruje w realizację zamówienia, w przyjęte przez wykonawcę metody.
Wykonawca (w uproszczeniu) odpowiedzialny jest za działanie z należytą starannością zgodnie z wytycznymi zamawiającego i co do zasady nie ponosi odpowiedzialności za efekt końcowy.	Wykonawca odpowiada, co do zasady, za efekt, za osiągnięcie określonych celów, rezultatów.

Zamawiający powinni częściej stosować opis funkcjonalny, który promuje innowacje i skupia się na osiągniętych rezultatach. Zamawiający może narzucać wykonawcom sposób realizacji zamówienia w zakresie, w jakim jest to uzasadnione.

Należy rozważyć, czy uzasadnione byłoby wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu (art. 99 ust. 5 Pzp). Jeśli tak, to jakie powinny być zastosowane kryteria równoważności oraz podjęta decyzja na jakim etapie równoważność powinna być weryfikowana.

9. Cena / wynagrodzenie

Już w strategii zakupowej należy rozważyć jaka formuła wynagrodzenia będzie najkorzystniejsza (najkorzystniejsza z ekonomicznego punktu widzenia, czyli przypisująca poszczególne ryzyka tej stronie, dla której ponoszenie danego ryzyka jest względniejsze).

Zamawiający ma do dyspozycji:

- wynagrodzenie kosztorysowe (w dwóch wariantach) – art. 629 Kc,
- ryczałt – art. 632 Kc,
- wskazanie do określenia ceny lub wynagrodzenia – art. 536 §1 i art. 628 §1 Kc,
- formułę mieszaną (do jednych świadczeń jedną, do innych – drugą).

Wybór jednej z dwóch najbardziej popularnych formuł powinien zależeć od wielu zmiennych:

	Ryczałtowe	Kosztorysowe
Prostota	Duża	Skomplikowane formularze cenowe, ryzyko odwołań i odrzucenia ofert
Rażąco niska cena	Brak możliwości weryfikacji	Możliwość odrzucenia oferty
Stabilność ceny	Większa, lecz nie bezwzględna	Brak rekompensowany rezerwą
Zarządzanie zmianą	Brak, słabe, niekonsekwentne narzędzia	Można rozliczyć wszystko
Ryzyko prawne dopłaty za roboty dodatkowe	Duże	Niewielkie
Wysokość wynagrodzenia	Duże, uwzględniające ryzyka	Adekwatne
Nakład pracy nadzoru inwestorskiego	Mniejszy, jedynie weryfikacja techniczna, choć płatności częściowe	Większy, weryfikacja obmiarów i kosztorysów

Wynagrodzenie ryczałtowe powinno być stosowane jedynie do zamówień, których przedmiot jest precyzyjnie określony i nie będzie podlegał zmianom. W innych przypadkach zamawiający powinien zapewnić możliwość zarządzania zmianą, w szczególności dostosowywania wynagrodzenia wykonawcy do zmieniających się okoliczności.

W każdym przypadku zamawiający powinien uwzględniać zmienność cen w czasie (inflację). Zamawiający powinien przewidzieć dopuszczalność waloryzacji wynagrodzenia.

Dla uzyskania maksymalnej efektywności zamówienia oraz ułatwienia MŚP realizacji zamówień, zamawiający powinien zapewnić wykonawcom **neutralne przepływy finansowe**, czyli taki sposób finansowania realizacji zamówienia, który nie wymaga od wykonawcy angażowania na dużą skalę, własnych (lub pożyczonych) środków. W tym celu należy stosować udzielanie zaliczek, maksymalnie częste płatności oraz maksymalnie krótkie terminy płatności faktur.

10. Tryb

Tryb postępowania powinien zależeć od miejsca naszej kategorii w macierzy Kraljica (patrz Rozdział V pkt. 3).

Zaleca się szersze stosowanie przetargu ograniczonego, który będąc podstawowym trybem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zapewnia wcześniejszą preselekcję wykonawców (w oparciu o ich wiedzę/doświadczenie/środki finansowe) wzmacniając konkurencję i ograniczając ryzyko wyboru wykonawcy, który nie zapewnia rękojmi należytego wykonania umowy⁶.

Należy również częściej (po spełnieniu ustawowych przesłanek) stosować tryby negocjacyjne poprzedzone publikacją ogłoszenia o zamówieniu, umożliwiające ustalenie z wykonawcami optymalnych warunków zamówienia. Interpretując *a contrario* art. 153 Pzp, zamawiający powinien stosować tryby przetargowe w sytuacji, gdy:

- jego potrzeby mogą zaspokoić standardowe rozwiązania dostępne na rynku,
- roboty budowlane, dostawy lub usługi nie obejmują projektowania ani innowacji – nie należy stosować tych trybów w przypadku zamówień D&B,
- brak jest szczególnych okoliczności dotyczących charakteru zamówienia, stopnia jego złożoności, uwarunkowań prawnych, finansowych lub ryzyka,
- wymagania zamawiającego nie wykraczają poza normy.

Szczegółowe interpretacje przesłanek stosowania trybów udzielania zamówień publicznych czytelnik znajdzie m.in. w komentarzu do ustawy Pzp wydanym przez Urząd Zamówień Publicznych: <https://www.uzp.gov.pl/strona-glowna/slider-aktualnosci/komentarz-do-prawa-zamowien-publicznych/komentarz-do-prawa-zamowien-publicznych/Komentarz-Pzp-wersja-internetowa.pdf>

11. Strategia wyboru najkorzystniejszej oferty:

Strategia wyboru najkorzystniejszej oferty powinna zależeć od miejsca kategorii w macierzy Kraljica (patrz Rozdział V pkt. 3):

- najniższa cena – grupa kategorii Standardowe i Dźwignie,
- najlepszy bilans ceny i jakości lub najwyższa jakość – Strategiczne, ewentualnie Wąskie gardła,
- najwyższa jakość, bezpieczeństwo, pewność realizacji – grupa Wąskie gardła.

Dopuszczalne jest, oczywiście, stosowanie kryteriów poza-cenowych w grupie kategorii Standardowe i Dźwignie, a także strategii najniższej ceny w Strategicznych, zwłaszcza z zastosowaniem prekwalfikacji.

Jeśli to możliwe, można na etapie strategii określić (wstępnie) kryteria lub ich rodzaje oraz ich wagi lub hierarchię ważności.

Kolejnym elementem strategii powinno być rozważenie zasadności zastosowania aukcji (zalecane w Dźwigniach, niezalecane w Wąskich gardłach).

Więcej informacji o kryteriach oceny ofert czytelnik znajdzie np. w poradniku wydanym przez Urząd Zamówień Publicznych:

https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0019/44704/Pozacenowe-kryteria-oceny-ofert_ver2.pdf

⁶ „Kryteria oceny ofert - przyjęte rozwiązania i propozycje zmian” CUPT, 2011

12. Analiza ryzyka

O ryzyku wspomniano w punkcie dotyczącym decyzji strategicznych, gdyż jednym z kryteriów wyboru wariantu zaspokojenia potrzeby powinny być ryzyka związane z jego wdrożeniem. Konieczność dokonania analizy ryzyka wynika nie tylko z przepisów (art. 83 Pzp), ale i z zasad zarządzania projektami. Na początku realizacji każdego projektu należy opracować analizę ryzyka obejmującą następujące elementy:

- identyfikacja obszarów ryzyka,
- prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka,
- koszt wystąpienia ryzyka,
- możliwe działania zapobiegawcze,
- koszt działań zapobiegawczych,
- możliwe działania minimalizujące wpływ ryzyka,
- koszt działań minimalizujących.

Należy zidentyfikować ryzyka dotyczące zarówno etapu przygotowania i przeprowadzenia postępowania, jak i realizacji umowy. Dla każdej kategorii należy przeprowadzić odrębną analizę, niemniej część ryzyk ma charakter powtarzalny.

Odnosnie każdego ryzyka należy określić, metodami eksperckimi, prawdopodobieństwo jego wystąpienia i koszt (również niemożliwy do wyrażenia w pieniądzu), który zamawiający będzie musiał ponieść w związku z jego skutkami. Następnie, przynajmniej w zakresie ryzyk najbardziej prawdopodobnych i bolesnych trzeba rozważyć możliwe działania mitygujące oraz podjąć decyzję co do sensowności ich podejmowania.

Analiza ryzyka może nie zapobiec jego zniszczeniu, niemniej pozwala na uprzedzające zaplanowanie działań zaradczych.

Jeśli chodzi o ryzyka wewnętrzne zamawiającego, rozumianego jako organizacja dokonująca zamówienia, rekomendujemy podręcznik opracowany przez XXIII promocję słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej dostępnego:

<https://www.slideshare.net/PawePietrzak1/zarzdzenie-ryzykiem-podrcznik-xxiii-promocji-ksap>

Jeśli chodzi o ryzyka związane z realizacją umowy, to analizie należy poddać odrębnie każdą kategorię. W zakresie robót budowlanych pomocna będzie matryca ryzyk opracowana w 2018 roku przez zespół ekspertów przy Ministrze Infrastruktury i Budownictwa dostępna:

https://www.plk-sa.pl/files/user_upload/Matryca_ryzyk.pdf

Zamawiający powinien nie tylko zidentyfikować ryzyka mogące się ziścić na etapie realizacji zamówienia, ale i odpowiednio je przypisać. Należy przy tym stosować zasadę, że poszczególne ryzyka w trakcie realizacji umowy powinna ponosić ta strona, dla której ponoszenie danego ryzyka jest względniejsze (łatwiejsze lub tańsze).

Przypisanie nadmiernego ryzyka wykonawcy skutkuje:

- wzrostem cen,
- mniejszą liczbą ofert,
- promocją ryzykantów,
- upadłością firm,
- niewykonanymi zamówieniami.

Przypisywanie wykonawcom ryzyka, które powinien brać na siebie zamawiający stanowi przejaw naruszenia zasady efektywności.

V. SEGMENTACJA KATEGORII ZAKUPOWYCH

Po zdefiniowaniu zakresu przedmiotowego kategorii oraz oszacowania jej wartości można zacząć segmentować wszystkie kategorie zakupowe w grupy kategorii o podobnych cechach. Do przeprowadzenia takiej segmentacji można wykorzystać różnego typu narzędzia. W poradniku rekomendujemy korzystanie z trzech takich narzędzi:

- analiza ABC,
- analiza XYZ,
- macierz Kraljica.

1. Analiza ABC

Analiza ABC jest analizą wielkości wydatków oraz nakładu pracy, aby je zrealizować. Jej celem jest określenie procentowego udziału wydatków na daną kategorię we wszystkich wydatkach na zamówienia publiczne w danej organizacji. Analiza bazuje na zasadzie Pareto.

Należy w kolejności:

- 1) określić roczną wartość wydatków z danej kategorii (na podstawie doświadczenia lub planu finansowego),
- 2) posortować kategorie od największej wartościowo do najmniejszej,
- 3) obliczyć skumulowaną wartość kategorii (zsumować wartość danej kategorii za wszystkimi większymi),
- 4) do grupy „A” zaszeregować wszystkie kategorie, które łącznie stanowią 80% rocznych wydatków,
- 5) do grupy „B” zaszeregować wszystkie kategorie, które łącznie stanowią kolejne 15% rocznych wydatków,
- 6) do grupy „C” zaszeregować wszystkie pozostałe kategorie.

Korelację między wartością wydatków w ramach grup, a czasem poświęcanym na dokonanie tych zakupów obrazuje wykres (grupa C nazywana jest „ogonem zakupowym”) Rys. 8.:



Poniższa Tabela obrazuje wynik analizy ABC dla dziesięciu przykładowych kategorii zakupowych (od x1 do x10):

Kategoria	Wartość Zakupu	Skumulowana wartość Zakupu	Skumulowana wartość – procentowo w całości wydatków	Grupa
x4	37800	37800	34,8%	A
x10	37050	74850	68,9%	A
x7	8000	82850	76,3%	B
x5	000	89850	82,7%	B
x2	6750	96600	88,9%	B
x1	3000	99600	91,7%	B
x8	2750	102350	94,4%	C
x9	2450	104300	96,5%	C
x6	2000	106800	98,3%	C
x3	1800	108600	100,0%	C

Rys. 9. – Podział Kategorii na Grupy A, B i C.

Wynikiem tej analizy jest powstanie trzech grup kategorii zakupowych:

- grupa A - znajdują się w niej kategorie, których suma stanowi ok. 80% całkowitego budżetu zakupowego, a na które poświęcamy ok. 20% naszego całkowitego czasu,
- w grupie B znajdują się kolejne kategorie, których suma stanowi ok. 15% całkowitego budżetu zakupowego, a na które poświęcamy ok 30% naszego całkowitego czasu,
- grupa C w której znajdują się pozostałe kategorie, których suma stanowi TYLKO ok. 5 % całkowitego budżetu zakupowego, a na które poświęcamy AŻ ok 50% naszego całkowitego czasu.

Wyniki tej analizy dają nam wstępne wskazania na jakich elementach powinniśmy skoncentrować nasze działania i uwzględnić je przy tworzeniu strategii zakupowej dla konkretnej kategorii. Skupmy się na dwóch grupach:

- grupa A: kategorie, które zaszeregowaliśmy w tej grupie, decydują o efektywności działania naszej jednostki i od nich powinniśmy zacząć tworzenie strategii zakupowych. Niestety obecnie poświęcamy im tylko ok 20% naszego całkowitego czasu i odczuwamy brak zasobów dla tych dodatkowych działań,
- grupa C: kategorie z tej grupy „konsumują” aż 50% naszych zasobów ludzkich, a stanowią tylko 5% całości wydatków. Dla tych kategorii naszym priorytetem powinna być automatyzacja procesów, aby zmniejszyć nasze zaangażowanie osobowe i „zaoszczędzony” czas przeznaczyć np. na tworzenie strategii dla kategorii z Grupy A.

2. Analiza XYZ

Analiza XYZ to analiza zmienności zapotrzebowania w czasie.

Należy w kolejności:

- 1) określić historyczne zużycie (wartość dostaw lub usług) w kolejnych jednostkach czasu (np. miesiącach czy nawet tygodniach),
- 2) określić roczne zużycie (suma wartości dostaw lub usług) oraz zużycie średnie (roczna wartość podzielona przez odpowiednio 12 miesięcy lub 52 tygodnie),
- 3) obliczyć odchylenie standardowe od średniej dla każdego miesiąca (tygodnia),
- 4) obliczyć wskaźnik zmienności dzieląc odchylenie standardowe każdego miesiąca (tygodnia) przez średnie zużycie,
- 5) ułożyć kategorie według rosnącego wskaźnika zmienności.

W zależności od wartości wskaźnika odchylenia można przyjąć:

- 1) < 25% to kategoria X - zamówienia przewidywalne,
- 2) 25% - 60% to kategoria Y - zamówienia trudno przewidywalne,
- 3) 60% to kategoria Z - zamówienia nieprzewidywalne.

W zależności od przypisanej kategorii zamawiający powinien stosować odpowiednie narzędzia:

X – najprostsze z tego punktu widzenia; zwykle można zawrzeć umowę sukcesywnych dostaw/usług, precyzując zakres i terminy realizacji poszczególnych partii; można określić harmonogram rzeczowo-terminowy (co i kiedy ma być robione, tzw. schedule),

Y – wymagają większej elastyczności; konieczne jest przewidzenie wahań zarówno ilości objętych umową, jak i terminów dostaw/usług; konieczne może być wymaganie świadczeń na żądanie, w takim przypadku należy zagwarantować wykonawcy maksymalną liczbę dostaw i/lub minimalną ich wartość,

Z – w sytuacji niemożności przewidzenia zapotrzebowania i istotnych jego wahań konieczne może być sięgnięcie po narzędzia takie, jak: umowa ramowa, podział zamówienia na zakres podstawowy i zakres warunkowy, opcje, wznowienia, dynamiczny system zamówień (DSZ), katalogi elektroniczne a w szczególnych okolicznościach można dokonywać zakupów *ad hoc*, każdy z nich traktując jako odrębne zamówienie.

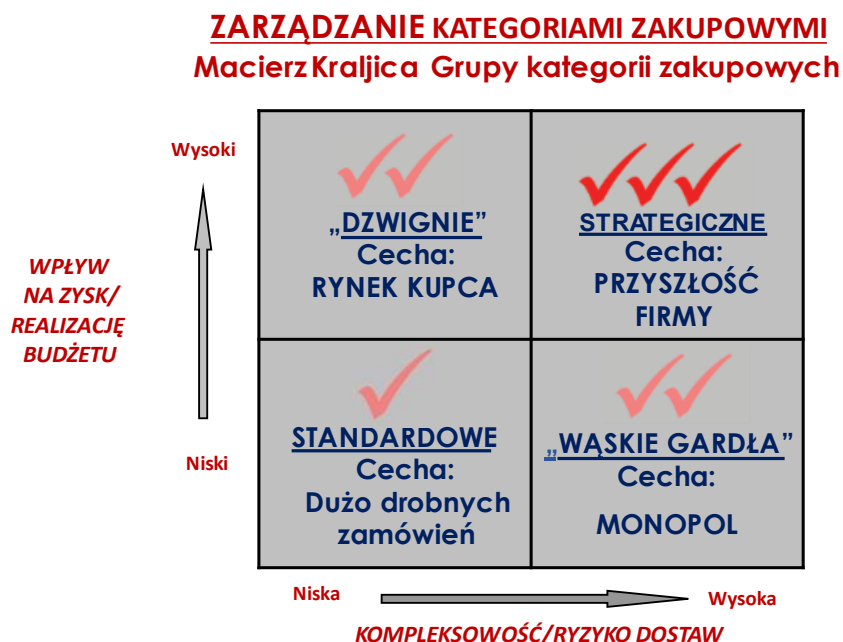
3. Macierz Kraljica

Kolejną, bardzo pożyteczną i zalecaną przez Politykę zakupową państwa⁷, analizą kategorii zakupowych jest macierz Kraljica. Amerykański ekonomista słoweńskiego pochodzenia, Piotr Kraljic podział kategorii zakupowych według dwóch zmiennych:

- oś X – ryzyko związane z realizacją umowy,
- oś Y – wpływ na wynik finansowy, co w przypadku zamawiających publicznych należy przeformułować na wpływ na budżet zamawiającego.

⁷ Zob. Załącznik nr 6 do Polityki zakupowej państwa

Rys. 10. W zależności od tych dwóch zmiennych Kraljic wyróżnił cztery grupy kategorii zakupowych:



Każda z kategorii w danej grupie posiada wspólne cechy, które należy uwzględnić w strategii zakupowej kategorii należących do danej grupy.

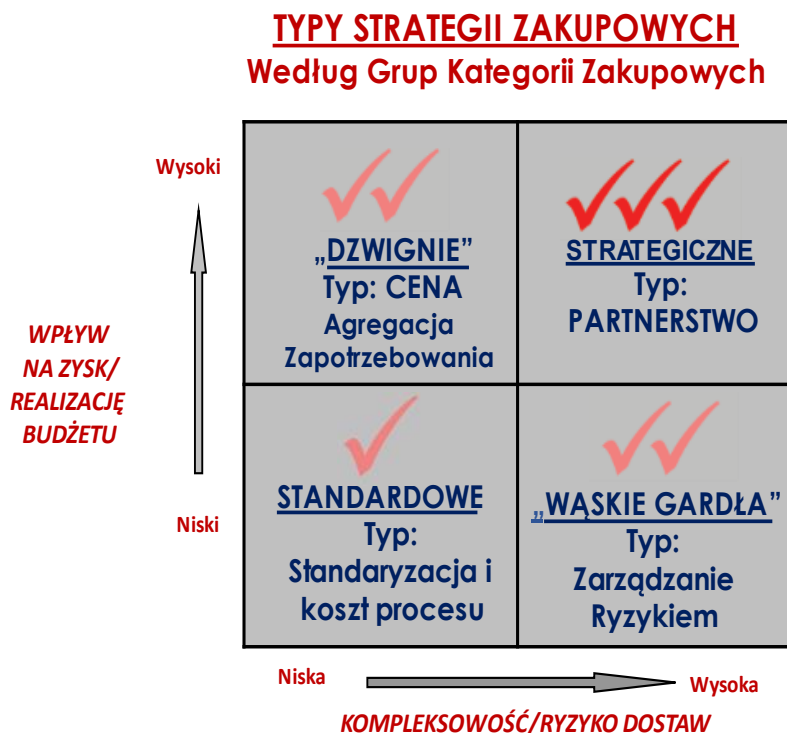
Sposób wykorzystania tego narzędzia polega na tym, że dla każdej kategorii zakupowej z drzewa kategorii zakupowych konkretnego zamawiającego należy odpowiedzieć TYKO na dwa pytania:

- 1) jak dana kategoria wpływa na wynik finansowy (budżet) jednostki i realizację jej celów statutowych,
- 2) jaka jest dla tej kategorii kompleksowość rynku i ryzyko dostaw / usług / robót budowlanych (np. liczba potencjalnych wykonawców, koszty wyjścia⁸).

Po zakończeniu tego etapu (wszystkie nasze kategorie zakupowe przypisane do odpowiedniej grupy kategorii), określamy jaki typ strategii zakupowych jest wiodącym dla każdej grupy kategorii.

⁸ Koszty wyjścia to koszty, nie tylko pieniężne, jakie trzeba ponieść w sytuacji rozwiązania umowy lub zaprzestania jej realizacji do czasu ponownego zapewnienia świadczeń ta umową objętych

Rys. 11. Priorytetowe strategie zakupowe dla każdej z Grup Kategorii.



3.1. Dźwignie

Do grupy Dźwignie zaliczyliśmy prawdopodobnie większość kategorii A z analizy ABC. Charakteryzują się one niskim ryzykiem realizacji i dużym budżetem. Co do zasady, jest to rynek kupca: wielu potencjalnych wykonawców ubiega się o te zamówienia. Koszty wyjścia nie są duże: nawet, jeśli wybrany wykonawca nie wykona zamówienia, będzie go można zastąpić innym bez większego ryzyka.

Są to zamówienia z dużym potencjałem oszczędności i niskim ryzykiem, co oznacza, że bardzo ważna jest bezwzględna konkurencyjność a mniej ważna jest wiarygodność wykonawcy.

Do zamawiania Dźwigni rekomendujemy stosować znane narzędzia, czyli:

- przetarg nieograniczony – jako tryb zapewniający najszerszą konkurencyjność,
- niskie, standardowe warunki udziału w postępowaniu – aby nie ograniczać w sposób nieuzasadniony konkurencji,
- standaryzacja i agregowanie zapotrzebowania – dla zapewnienia korzyści skali,
- cena jedynym lub przeważającym kryterium – dla uzyskania maksymalnych oszczędności,
- aukcja – jako narzędzie uzyskania jeszcze niższych cen.

Przykładowe kategorie z grupy Dźwignie to standardowe komputery osobiste, energia elektryczna, paliwo, samochody (o ile kupowane w dużej liczbie).

3.2. Strategiczne

Kategorie w grupie Strategiczne charakteryzują się wysokim wpływem na funkcjonowanie jednostki i dużym ryzykiem realizacji. Ryzyko to może wynikać z cech rynku (mała konkurencja) lub

cech zamówienia skutkujących np. wysokimi kosztami wyjścia. Nawet, jeśli na etapie wyboru wykonawcy istnieje wystarczająca konkurencja, po zawarciu umowy strony „są skazane” na współpracę w długim okresie czasu, gdyż zastąpienie wykonawcy innym jest bardzo utrudnione i kosztowne.

W przypadku grupy Strategiczne na początku postępowania, co najmniej równie ważna jak konkurencyjność, jest wiarygodność wykonawcy oceniana przede wszystkim pod kątem trwałości i stabilności długoterminowej współpracy.

Kluczowymi elementami strategii zakupowej kategorii z grupy Strategiczne są:

- różne tryby, raczej z prekwifikacją, która pozwala lepiej zweryfikować wiarygodność wykonawców,
- wysokie wymagania wobec wykonawców (warunki udziału i kryteria selekcji) – dla zapewnienia możliwie wysokiej wiarygodności i doświadczenia wykonawców,
- stosowanie strategii wyboru najkorzystniejszej oferty „bilans ceny i jakości”, a nawet „najwyższa jakość”; strategia „najniższa cena” jest dopuszczalna tylko pod warunkiem zakwalifikowania wyłącznie odpowiednio wiarygodnych i doświadczonych wykonawców,
- budowanie relacji z wykonawcami, tj.:
 - ✓ z rynkiem obecnych i potencjalnych wykonawców, np. poprzez cykliczne spotkania, wstępne konsultacje rynkowe,
 - ✓ z uczestnikami postępowania poprzez stosowanie trybów negocjacyjnych: negocjacji z ogłoszeniem lub dialogu konkurencyjnego (o ile są spełnione przesłanki),
 - ✓ z wykonawcą zamówienia poprzez określenie uczciwych zasad współpracy w trakcie realizacji zamówienia,
- zawieranie umów długoterminowych (np. na wieloletnie utrzymanie systemu informatycznego) lub umów ramowych dla zbudowania trwałych relacji z określonym gronem wykonawców,
- określenie w OPZ lub planowanych postanowieniach umowy, o ile to możliwe, „zasad wyjścia”, tj. jednoznaczne określenie obowiązków wykonawcy i ewentualnych kosztów dla zamawiającego w przypadku rozwiązania umowy z jakiegokolwiek powodu i na dowolnej podstawie (np. przekazanie kodów źródłowych do systemu).

→ Przykład: Przystępujemy do procesu zakupu usług chmurowych. Na pierwszym etapie rynek jest konkurencyjny, ale w przeciwieństwie do grupy Dźwignie, wiedząc, iż po wyborze wykonawcy będzie on naszym partnerem przez długi okres, kluczowa na tym etapie jest wiarygodność i doświadczenie wykonawców, których zaprosimy do postępowania – prekwifikacja. Na etapie OPZ, powinniśmy określić co oczekujemy od wykonawcy w momencie zakończenia współpracy – np. przekazanie całej bazy danych do innego wykonawcy w określonym terminie i czy poniesiemy w związku z tym działaniem dodatkowe koszty.

Do grupy kategorii Strategiczne należy zaliczyć zarówno duże i skomplikowane inwestycje budowlane, budowę, wdrożenie, utrzymanie i rozwój systemu informatycznego, jak i zamówienia mniejszej wartości, lecz mogące mieć olbrzymi wpływ na koszt realizacji dużego projektu.

Taką kategorią zaliczoną do Strategicznych mogą być np. usługi projektowania i nadzoru inwestorskiego. Mimo niewielkiej wartości tych usług w porównaniu z wartością robót budowlanych, skutki niskiej jakości czy to projektu, czy nadzoru przekładać się mogą na istotne

obniżenie jakości lub wzrost wydatków na budowie wielokrotnie przewyższający wynagrodzenie projektanta lub inspektora nadzoru inwestorskiego.

3.3. Wąskie gardła

Do grupy Wąskie gardła zaliczamy większość kategorii B i C z analizy ABC. Charakteryzują się one niskim wpływem na realizację budżetu, ale jednocześnie wysokim ryzykiem. Ryzyko to może wynikać z cech rynku (monopol – liczba wykonawców bardzo ograniczona) lub z cech zamówienia (wynikających z rygorystycznych specyfikacji technicznych lub innych wymagań zawężających rynek potencjalnych wykonawców).

Monopole

W przypadku monopoli, podstawowym celem zamawiającego jest zapewnienie ciągłości świadczenia. Ze względu na brak konkurencji, zamawiający powinien, po spełnieniu ustawowych przesłanek, zastosować tryb zamówienia z wolnej ręki, gdyż bezpośrednio negocjacje z wykonawcą dają możliwość uzyskania lepszych warunków realizacji zamówienia. Może to wymagać zawarcia długoterminowej umowy gwarantującej obu stronom korzystne warunki w długim okresie.

Jednocześnie, jeżeli są to zakupy powtarzające się, powinniśmy równolegle poszukiwać dróg wyjścia z tej grupy. Możliwe alternatywy mogą polegać na znalezieniu zamienników, substytutów lub na budowaniu własnych kompetencji w określonym zakresie. Właściwym rozwiązaniem może być całkowite przeformułowanie dotychczasowego sposobu postępowania, aby uniknąć konieczności nabywania określonych dostaw, usług lub robót budowlanych w warunkach monopolu.

Specjalistyczne

Do grupy kategorii Wąskie gardła należy zaliczyć również **wysoce specjalistyczne** dostawy, usługi lub roboty, np. doradztwo, niektóre ekspertyzy, specjalistyczne szkolenia.

Nawet, jeśli funkcjonuje na rynku kilku potencjalnych wykonawców, zamawiający może poszukiwać wykonawcy dysponującego wyjątkową wiedzą, doświadczeniem lub pozycją na rynku. Od jakości pozyskanych usług mogą zależeć decyzje pociągające za sobą dalekosiężne skutki, np. pozyskanie niewłaściwej opinii, ekspertyzy lub szkolenia może skutkować podjęciem błędnych działań.

W takim przypadku należy dokonać wyboru opartego na jakości. W postępowaniu rekomendujemy wykorzystać następujące instrumenty:

- prekwalifikacja – pozwala na wyselekcjonowanie najlepszych wykonawców (w przypadku trybu podstawowego ograniczenie liczby ofert wstępnych),
- strategia wyboru najkorzystniejszej oferty: „bilans ceny i jakości”, a jeszcze lepiej „najwyższa jakość” (ujawnienie budżetu i określenie wagi ceny na minimalnym poziomie),
- budowanie relacji z wykonawcami – w przypadku dłuższej współpracy.

Poza oczywistymi monopolami naturalnymi, kategorie z grupy Wąskie gardła obejmują np. dostawy specjalistycznych części zamiennych, branżowe badania rynku, wysoce specjalistyczne usługi intelektualne.

3.4. Standardowe

Kategorie z grupy Standardowe to dziesiątki lub setki niewielkich wydatków (kategorie B i C według analizy ABC) na dostawy, usługi i roboty budowlane powszechnie dostępne na rynku. Szczególnie problematyczne są kategorie C stanowiące łącznie ok. 5% budżetu, na które

zamawiający poświęcają ok. 50% swojego czasu. Czasu, którego brakuje na opracowanie i wdrożenie optymalnych strategii zakupowych dla ważniejszych kategorii A.

Skoro potencjał oszczędności jest niski (nawet, gdyby osiągnąć 50% oszczędności na wszystkich kategoriach z grupy Standardowe, co nie jest możliwe, uzyskuje się łączną oszczędność w wysokości 2,5% budżetu), podstawowym celem zamawiającego powinna być oszczędność czasu poświęcanego na przygotowywanie i prowadzenie postępowań oraz zarządzanie realizacją umowy (np. e-katalogi).

Narzędzia stosowane do grupy Standardowe to w szczególności:

- standaryzacja wymagań – dla uproszczenia opisu przedmiotu zamówienia i wyceny, a później realizacji,
- agregacja zapotrzebowania w celu przeniesienia kategorii do grupy Dźwignie,
- minimalizacja kosztów postępowania, czyli upraszczanie procedur w miarę spadku wartości: przetarg nieograniczony powyżej progów unijnych, tryb podstawowy dla zamówień krajowych, zapytanie ofertowe poniżej progu stosowania przepisów Pzp,
- niskie, standardowe warunki udziału w postępowaniu, a nawet ich brak; w każdym razie rezygnacja z żądania podmiotowych czy przedmiotowych środków dowodowych,
- katalogi elektroniczne i dynamiczne systemy zakupów (DSZ) – to są powszechnie stosowane (jeszcze nie tak popularne w Polsce) metody kupowania produktów i usług z grupy Standardowe,
- jeśli chodzi o strategię wyboru najkorzystniejszej oferty, to albo „najniższa cena” w przypadku narzucenia stosowania katalogu elektronicznego, albo cena wraz z kryterium oceniającym minimalizację kosztów zgłaszania zapotrzebowań np. poprzez zaoferowanie katalogu elektronicznego,
- umowy ramowe, które upraszczają proces dokonywania konkretnych zleceń realizacyjnych.

Kategorie z grupy Standardowe obejmują zarówno standardowe dostawy (materiały biurowe, papier, środki czystości, prenumerata i wiele innych), standardowe usługi (kurierskie, transportowe, odbiór odpadów), a także małe i proste roboty budowlane.

Pamiętajmy, że w grupie Standardowe są też kategorie, które, po wyborze wykonawcy, staną się kategoriami z grupy Strategiczne. W takich przypadkach powinniśmy postępować jak w pkt. 3.2 powyżej.

VI. PRZYKŁADY PODEJŚCIA DO TWORZENIA STRATEGII ZARZĄDZANIA KATEGORIĄ ZAKUPOWĄ W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

1. Sprzątanie

1. Nazwa kategorii – **SPRZĄTANIE**
 - a. opis i zakres kategorii – **usługi sprzątania**; tworząc drzewo kategorii powinniśmy sprawdzić z zestawienia historycznych wydatków, czy kupowaliśmy proste usługi sprzątania (rynek konkurencyjny), czy były też usługi sprzątania specjalistyczne o specjalnych wymaganiach (np. alpinistyczne mycie okien). Jeżeli tak, to na etapie drzewa trzeba utworzyć dwie kategorie i przygotować dwie strategie),
 - b. cele organizacji – **zapewnienie odpowiednich warunków higienicznych i BHP pracownikom organizacji**,
 - c. wielkość, wartość – **niska, w stosunku do całego budżetu zakupowego (... zł rocznie)**,
 - d. wewnętrzny popyt (które komórki czego potrzebują) – **cała organizacja**,
 - e. pozycjonowanie kategorii wg analiz ABC i XYZ – **„B” / „X”** (usługi łatwe w planowaniu i powtarzalne),
 - f. pozycjonowanie kategorii wg macierzy Kraljica – **grupa Standardowe** (proporcjonalnie niewielki budżet i duża liczba potencjalnych wykonawców).
2. Decyzje strategiczne
 - a. zrób sam – PPP – kup – **wymagana analiza: porównanie zakupu tych usług z zatrudnieniem personelu sprzątającego na umowę o pracę; należy wziąć pod uwagę całkowite koszty (łącznie z nadzorem), przewidywaną jakość, elastyczność oraz różne rodzaje ryzyka (prawdopodobnie bardziej opłacalny będzie zakup usług). Analizując wariant „robimy to sami”, musimy poza kosztami osobowymi, uwzględnić takie koszty jak sprzęt; środki czystości, itp.**,
 - b. dostawa – leasing – wynajem – **nie dotyczy**,
 - c. projekt – budowa vs. D&B – **nie dotyczy**,
 - d. ... inne ... – **można rozważyć przynajmniej częściową realizację zadań przez pracowników (utrzymywanie porządku na stanowisku pracy rozszerzyć np. o wycieranie kurzu na biurku, szafkach, półkach, parapecie itp.)**.
3. Rynek właściwy
 - a. liczba, wielkość, cechy wykonawców – **duża konkurencja (zarówno MŚP, jak i duże firmy; często realizacja przy udziale podwykonawców)**,
 - b. liczba, wielkość kupców – **duży popyt (zarówno publiczny, jak i prywatny)**,
 - c. substytuty, zamienniki – **jw. zatrudnienie pracowników (tworzenie zespołu)**,
 - d. bilans sił – **równowaga (dużo wykonawców i kupców)**.
4. Agregacja i podział
 - a. zamówienie wspólne / centralny zamawiający – **nie; brak korzyści z uwagi na różne potrzeby zamawiających; brak możliwości osiągnięcia „efektu skali”**,
 - b. w przypadku organizacji z oddziałami: centralne vs. z poziomu oddziałów – **jeżeli oddziały położone są w jednej miejscowości, to zakup mógłby być dokonywany**

- razem; jeżeli różne lokalizacje oddalone od siebie (różne miasta) i oddziały posiadają samodzielność finansową, to powinny udzielać zamówień samodzielnie (nie sumując wartości), jeśli oddziały nie mają samodzielności finansowej, najlepiej udzielić jednego zamówienia z dopuszczeniem ofert częściowych (sumując wartość),
- c. czy objąć jednym zamówieniem kilka kategorii – **nie, mimo, że na rynku funkcjonuje wielu wykonawców oferujących zarówno sprzątnięcie, jak i ochronę – ograniczamy konkurencję,**
 - d. czy udzielić zamówienia w częściach lub dopuścić oferty częściowe: – **tak: w przypadku niesamodzielnych oddziałów, do rozważenia: odrębne części na rodzaje świadczonych usług (wewnętrzne, zewnętrzne, specjalistyczne, np. alpinistyczne mycie okien),**
 - e. możliwość uwzględnienia aspektów pro-MŚP – **tak: nie należy zawyżać warunków udziału w postępowaniu, należy przyjąć miesięczny okres rozliczeń, dwutygodniowy termin płatności faktur.**
5. Zamówienia zrównoważone
- a. możliwość uwzględnienia aspektów społecznych – **tak: konieczność zatrudnienia na umowę o pracę; do rozważenia: wymóg zatrudnienia osoby bezrobotnej lub niepełnosprawnej,**
 - b. możliwość uwzględnienia aspektów zdrowotnych – **nie,**
 - c. możliwość uwzględnienia aspektów środowiskowych – **tak: np. ekologiczne, biodegradowalne środki czystości, energooszczędne maszyny i urządzenia,**
 - d. możliwość uwzględnienia aspektów innowacyjnych – **do rozważenia: nowe technologie sprzątnięcia (maszyny i urządzenia, środki czystości),**
6. Możliwość uwzględnienia całkowitych kosztów posiadania (TCO) / kosztów cyklu życia (LCC) – **nie, jeżeli kupujemy usługę na zewnątrz. Wynagrodzenie powinno uwzględniać całość kosztów wykonawcy (osobowe, amortyzacja sprzętu, środki czystości, itp.).**
7. Termin, harmonogram
- a. W jakim horyzoncie czasowym szacować wartość i na jak długo zawrzeć umowę – **umowa długoterminowa, zalecany termin realizacji powyżej 12 miesięcy (rozważenie opcji),**
 - b. opcje, wznowienia – **tak; np. 3 roczne opcje (do 4 lat),**
 - c. umowa ramowa – **nie,**
 - d. kiedy wszcząć postępowanie o udzielenie zamówienia – **brak wahań popytu lub podaży w ciągu roku, wymagana ciągłość świadczenia usługi, w zależności od wartości zamówienia należy wszcząć ok. 2 – 4 miesięcy przed zakończeniem realizacji poprzedniej umowy.**
8. Podejście do opisu przedmiotu zamówienia
- a. standaryzacja wymagań – **tak: w ramach zamawiającego; do rozważenia standaryzacja między różnymi zamawiającymi (niekonieczna z uwagi na brak korzyści z agregacji),**
 - b. warianty technologiczne, materiałowe – **przy opisie technicznym powinno się dopuścić inny sposób realizacji; przy opisie funkcjonalnym - nie dotyczy,**
 - c. techniczny vs. funkcjonalny – **do rozważenia: opis techniczny (co i jak ma być robione) czy funkcjonalny (co ma być osiągnięte – wtedy wykonawcy oferują sposób realizacji, który może być oceniany w ramach kryteriów); większość posługuje się opisem technicznym, choć opis funkcjonalny bazujący na SLA byłby lepszy,**

- d. marka lub równoważny – **brak uzasadnienia dla wskazania marki.**
9. Cena / wynagrodzenie
 - a. formuła wynagrodzenia: ryczałtowe vs. kosztorysowe / podstawy ustalenia wynagrodzenia – **ryczałt za całość w podziale na płatności miesięczne (ewentualnie za m² różnego rodzaju powierzchni – jeśli przewidujemy zmiany),**
 - b. waloryzacja – **należy uwzględnić waloryzację, podstawą może być średnia płaca w sektorze przedsiębiorstw; ewentualnie koszyk, w którym jest również np. paliwo oraz CPI (dodatkowo trzeba pamiętać o art. 436 pkt 4) lit b) Pzp).**
10. Przewidywany tryb – **tryb podstawowy lub przetarg nieograniczony (w zależności od wartości zamówienia).**
11. Strategia wyboru najkorzystniejszej oferty:
 - a. strategia (najniższa cena – najlepszy bilans ceny i jakości – najwyższa jakość) – **albo „cena 100%” przy precyzyjnym, technicznym opisie przedmiotu zamówienia (określone standardy w odniesieniu do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia); albo (zwłaszcza przy opisie funkcjonalnym) również kryteria jakościowe, np. skład chemiczny środków czystości, biodegradowalność, jakość sprzętu przeznaczonego do realizacji usługi (lepsze parametry, bardziej ekologiczny, energooszczędny, cichszy). Można również oceniać aspekty społeczne, np. zadeklarowanie przez wykonawcę zatrudnienia osoby niepełnosprawnej lub bezrobotnej. Przed określaniem poza-cenowych kryteriów oceny ofert należy przeprowadzić dokładną analizę. Muszą być określone tak, aby miały rzeczywiste odzwierciedlenie w potrzebach zamawiającego i przynosiły zamierzone efekty, bez obniżania jakości obsługi,**
 - b. aukcja – **nie.**
12. Zarządzanie ryzykiem: etap postępowania i etap realizacji
 - a. Etap postępowania:
 - **Brak wiedzy i doświadczenia zamawiającego** - w przypadku opisu funkcjonalnego, z uwagi na brak doświadczenia, należy pozyskać wiedzę z rynku co do optymalnych warunków zamówienia,
 - **Brak ciągłości obsługi** – należy wszcząć postępowanie odpowiednio wcześniej mając na uwadze dużą liczbę pytań, ewentualną modyfikację SWZ, co może skutkować przedłużeniem terminu składania ofert, ryzykiem na tym etapie jest również ewentualna procedura odwoławcza.
 - b. Etap realizacji umowy:
 - **niewłaściwa realizacja** – należy zastosować rozwiązania motywujące wykonawcę i jego pracowników, np. opcje, premie za wyższy SLA w przypadku opisu funkcjonalnego, z drugiej strony kary lub obniżenie wynagrodzenia za brak staranności,
 - **rozwiązanie umowy** – na wypadek powtarzających się istotnych uchybień należy przewidzieć odstąpienie od umowy z winy wykonawcy oraz rozwiązanie na czas przejściowy (do wyłonienia nowego wykonawcy),
 - **zamiana sytuacji rynkowej** – należy przewidzieć waloryzację, postępowanie w przypadku braku dostępności personelu, używanych środków czystości,
 - **zmiana powierzchni obiektu** – należy poprosić o rozbicie ceny na ceny jednostkowe, które mogą służyć do kosztorysowania świadczenia usługi w zmienionych okolicznościach.

2. Dostawa komputerów PC

1. Nazwa kategorii – **DOSTAWA KOMPUTERÓW KLASY PC**
 - a. opis i zakres kategorii – **dostawa komputerów stacjonarnych i przenośnych,**
 - b. cele organizacji – **zapewnienie pracownikom możliwości pracy stacjonarnej i zdalnej poprzez udostępnienie komputerów personalnych,**
 - c. wielkość, wartość – **wysoka (... zł rocznie),**
 - d. wewnętrzny popyt (które komórki czego potrzebują) – **cała organizacja,**
 - e. pozycjonowanie kategorii wg analiz ABC i XYZ – **„A” / „Y” (jeżeli nie mamy konkretnego harmonogramu wymiany na nowe); jeżeli możemy stworzyć taki harmonogram, można rozważyć „X”,**
 - f. pozycjonowanie kategorii wg macierzy Kraljica – **grupa Dźwignie (duży budżet i wielu wykonawców).**
2. Decyzje strategiczne
 - a. zrób sam – PPP – kup – **zakup,**
 - b. dostawa – leasing – najem – **wymagana analiza i porównanie dostawy, leasingu i długoterminowego najmu (dzierżawy); prawdopodobnie z przyczyn finansowych leasing w jednostkach sektora finansów publicznych nie jest opłacalny; porównanie kosztów dostawy i najmu powinno następować w dłuższym okresie czasu, najlepiej w okresie cyklu życia; w projektach unijnych koszty najmu mogą być niekwalifikowane,**
 - c. projekt – budowa vs. D&B – **nie dotyczy,**
 - d. ... inne ... – **nie można wykluczyć używania przez pracowników prywatnych komputerów do celów służbowych, choć wiązałyby się to z istotnymi problemami dotyczącymi bezpieczeństwa danych.**
3. Rynek właściwy
 - a. liczba, wielkość, cechy wykonawców – **duża konkurencja (zarówno MŚP, jak i duże firmy),**
 - b. liczba, wielkość kupców – **duży popyt (zarówno publiczny, jak i prywatny),**
 - c. substytuty, zamienniki – **jw. (pkt 2d),**
 - d. bilans sił – **równowaga (dużo wykonawców i kupców); w czasie pandemii wzrósł popyt i załamała się podaż, wobec czego ceny wzrosły i wydłużyły się terminy realizacji) (rynek sprzedawców).**
4. Agregacja i podział
 - a. zamówienie wspólne / centralny zamawiający – **do rozważenia: z jednej strony jest to dźwignia oferująca korzyści skali, z drugiej strony marżowość branży nie jest duża; ponadto agregacja zapotrzebowania powoduje desperacką walkę o zamówienie, co może prowokować odwołania i skargi; ponadto agregacja prowadzi do wykluczenia MŚP,**
 - b. w przypadku organizacji z oddziałami: centralne vs. z poziomu oddziałów – **co do zasady zakup tej kategorii powinien się odbywać centralnie (z ograniczeniami wskazanymi w punkcie poprzedzającym),**
 - c. czy objąć jednym zamówieniem kilka kategorii – **raczej nie; nie należy tej kategorii łączyć ani z serwerami, ani z urządzeniami peryferyjnymi np. drukarkami - mimo, że**

- na rynku funkcjonuje wielu wykonawców mających szerszą ofertę; do rozważania tablety,**
- d. czy udzielić zamówienia w częściach lub dopuścić oferty częściowe – **nie: nie należy pozbywać się korzyści skali (nie dotyczy zakupów centralnych obejmujących zbyt duży zakres),**
 - e. możliwość uwzględnienia aspektów pro-MŚP – **tak: nie należy zawyżać warunków udziału w postępowaniu, należy przyjąć możliwie neutralny cash-flow (przepływy gotówkowe -krótkie terminy płatności; płacimy za każdą dostawę).**
5. Zamówienia zrównoważone
- a. możliwość uwzględnienia aspektów społecznych – **do rozważenia: klauzula społeczna (raczej jako kryterium, niż warunek) dotycząca przestrzegania najważniejszych konwencji MOP na każdym etapie cyklu życia, np. z zastosowaniem metodologii <https://electronicswatch.org/en/>,**
 - b. możliwość uwzględnienia aspektów zdrowotnych – **raczej nie,**
 - c. możliwość uwzględnienia aspektów środowiskowych – **do rozważenia: można określić wiele wymagań wskazanych w publikacji KE dostępnej tu: https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0022/50449/Kryteria_GPP_komputery....pdf; dodatkowo klauzula środowiskowa (raczej jako kryterium, niż warunek) dotycząca posiadania odpowiedniego certyfikatu, np. TCO lub równoważnego <https://tcocertified.com/pl/>,**
 - d. możliwość uwzględnienia aspektów innowacyjnych – **do rozważenia: nowe technologie zastosowane w komputerach.**
6. Możliwość uwzględnienia całkowitych kosztów posiadania (TCO) / kosztów cyklu życia (LCC) – **tak: np. w zakresie wskazanym w publikacji wymienionej w pkt 5c,**
7. Termin, harmonogram
- a. W jakim horyzoncie czasowym szacować wartość i na jak długo zawrzeć umowę – **do rozważenia: z jednej strony ceny konkretnej konfiguracji ciągle spadają (z wyjątkami), co przemawia za kupowaniem komputerów kilka razy w roku (np. co kwartał), z drugiej, częste kupowanie skutkuje wielką różnorodnością sprzętu, większymi kosztami utrzymania,**
 - b. opcje, wznowienia – **do rozważenia, np. w przypadku otrzymania dodatkowych środków pod koniec roku,**
 - c. umowa ramowa – **nie,**
 - d. kiedy wszcząć postępowanie o udzielenie zamówienia – **do zbadania: prawdopodobnie największy popyt występuje pod koniec roku, co wskazuje, aby w tym czasie nie kupować.**
8. Podejście do opisu przedmiotu zamówienia
- a. standaryzacja wymagań – **tak: kilka typowych konfiguracji,**
 - b. warianty technologiczne, materiałowe – **do rozważenia,**
 - c. techniczny vs. funkcjonalny – **do rozważenia: opis techniczny może być suboptymalny; wydaje się, że lepszy jest opis funkcjonalny (wydajność zestawu według określonych benchmarków) z elementami opisu technicznego (np. pojemność dysku),**
 - d. marka lub równoważny – **brak uzasadnienia dla wskazania marki.**

9. Cena / wynagrodzenie
 - c. formuła wynagrodzenia: ryczałtowe vs. kosztorysowe / podstawy ustalenia wynagrodzenia – **ceny jednostkowe za każdą konfigurację ryczałtowe, ewentualnie rozbić na kluczowe elementy dla zarządzania zmianą,**
 - d. waloryzacja – **brak powszechnie powożanych wskaźników obrazujących spadek cen.**
10. Przewidywany tryb – **tryb podstawowy lub przetarg nieograniczony (w zależności od wartości zamówienia)**
11. Strategia wyboru najkorzystniejszej oferty:
 - a. strategia (najniższa cena – najlepszy bilans ceny i jakości – najwyższa jakość) – **albo „cena 100%” przy precyzyjnym opisie przedmiotu zamówienia, albo również kryteria jakościowe, np. wskazane w poradniku wydanym przez Urząd Zamówień Publicznych:**
https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0019/44704/Pozacenowe-kryteria-oceny-ofert_ver2.pdf.
Można również oceniać aspekty zrównoważone w cyklu życia (por. pkt 5),
 - b. aukcja – **tak.**
12. Zarządzanie ryzykiem: etap postępowania i etap realizacji
 - a. Etap postępowania:
 - o **nadmiarowa specyfikacja, trudności w uzgodnieniu parametrów sprzętu** – należy przekonać najwyższe szczeble o konieczności standaryzacji wymagań,
 - o **odwołania w największych przetargach** – należy rozważyć rezygnację z centralizacji.
 - b. Etap realizacji umowy:
 - o **zamiana sytuacji rynkowej** – należy poprosić o rozbić cen dla umożliwienia zarządzania zmianą (zarówno specyfikacji, jak i ceny).

3. Remonty obiektu

1. Nazwa kategorii – **REMONTY OBIEKTU**
 - a. opis i zakres kategorii – **wykonywanie robót budowlanych w ramach bieżącej konserwacji, remontów i mniejszych modernizacji,**
 - b. cele organizacji – **utrzymanie, przywrócenie lub poprawienie warunków pracy w obiekcie budowlanym,**
 - c. wielkość, wartość – **wysoka (... zł rocznie),**
 - d. wewnętrzny popyt (które komórki czego potrzebują) – **komórka właściwa ds. remontów,**
 - e. pozycjonowanie kategorii wg analiz ABC i XYZ – **„A” / „Z” (wiele drobnych robót trudnych do zaplanowania w czasie),**
 - f. pozycjonowanie kategorii wg macierzy Kraljica – **grupa Strategiczne.**
2. Decyzje strategiczne
 - a. zrób sam – PPP – kup – **w przypadku mniejszych prac prowadzonych przez większość dni w roku można rozważyć zbudowanie własnej ekipy remontowej, w innych przypadkach należy zlecić realizację (zakup),**
 - b. dostawa – leasing – najem – **nie dotyczy,**
 - c. projekt – budowa vs. D&B – **odrębnie projekt, odrębnie roboty,**
 - d. ... inne ...
3. Rynek właściwy
 - a. liczba, wielkość, cechy wykonawców – **duża konkurencja (zarówno MŚP, jak i duże firmy),**
 - b. liczba, wielkość kupców – **duży popyt (zarówno publiczny, jak i prywatny),**
 - c. substytuty, zamienniki – **jw. (pkt 2a),**
 - d. bilans sił – **równowaga (dużo wykonawców i kupców), ostatnio spada popyt – jest szansa na spadek cen, rynek materiałów budowlanych wciąż niestabilny.**
4. Agregacja i podział
 - a. zamówienie wspólne / centralny zamawiający – **nie,**
 - b. w przypadku organizacji z oddziałami: centralne vs. z poziomu oddziałów – **co do zasady zakup tej kategorii powinien się odbywać oddzielnie,**
 - c. czy objąć jednym zamówieniem kilka kategorii – **do rozważenia: poszczególne rodzaje robót wykonują małe, wyspecjalizowane firmy; wielobranżowe prace realizują większe podmioty (z podwykonawcami) biorąc za koordynację podwykonawców określoną marżę,**
 - d. czy udzielić zamówienia w częściach lub dopuścić oferty częściowe – **do rozważenia: jeśli w jednym obiekcie planowane są bardzo różne roboty, podział zamówienia może być uzasadniony; jednak, jeśli roboty się zazębiają zamawiający musi przejąć ryzyko koordynacji,**
 - e. możliwość uwzględnienia aspektów pro-MŚP – **tak: nie należy zawyżać warunków udziału w postępowaniu, należy przyjąć możliwie neutralny cash-flow (przepływy gotówkowe - krótkie terminy płatności, płatności częściowe).**
5. Zamówienia zrównoważone

- a. możliwość uwzględnienia aspektów społecznych – **tak: zatrudnienie na umowę o pracę, do zbadania możliwość zatrudnienia defaworyzowanych,**
 - b. możliwość uwzględnienia aspektów zdrowotnych – **do rozważenia np. podwyższone standardy BHP,**
 - c. możliwość uwzględnienia aspektów środowiskowych – **do rozważenia: przy większych pracach prowadzonych w formule D&B można porównywać koszty cyklu życia zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach (Dz. U. poz. 2276),**
 - d. możliwość uwzględnienia aspektów innowacyjnych – **do rozważenia: opis funkcjonalny nie ogranicza nowych technologii; innowacyjność podejścia np. do organizacji prac może być przedmiotem oceny w ramach kryteriów oceny ofert.**
6. Możliwość uwzględnienia całkowitych kosztów posiadania (TCO) / kosztów cyklu życia (LCC) – **tak: np. w zakresie wskazanym w publikacji wymienionej w pkt 5c,**
7. Termin, harmonogram
- a. w jakim horyzoncie czasowym szacować wartość i na jak długo zawrzeć umowę – **należy dążyć do zbudowania trwałych relacji z wykonawcami, np. na 4 lata,**
 - b. opcje, wznowienia – **przy dłuższej umowie zbędne,**
 - c. umowa ramowa – **wieloletnia umowa o wykonywanie robót budowlanych w obiekcie ma cechy umowy ramowej (zakres prac jest każdorazowo ustalany przez strony),**
 - d. kiedy wszcząć postępowanie o udzielenie zamówienia – **przy umowie wieloletniej wydaje się to obojętne, niemniej zawsze warto unikać okresu spiętrzenia przetargów budowlanych (najlepiej wszcząć postępowanie pod koniec roku).**
8. Podejście do opisu przedmiotu zamówienia
- a. standaryzacja wymagań – **tak: konieczność stosowania materiałów i urządzeń już zastosowanych w obiekcie,**
 - b. warianty technologiczne, materiałowe – **w takiej umowie brak wskazania rozwiązań technicznych,**
 - c. techniczny vs. funkcjonalny – **w przeciwieństwie do zwykłej umowy o roboty budowlane, gdzie powinien przeważać opis funkcjonalny, w takiej umowie jedynym rozwiązaniem wydaje się opis techniczny, na dodatek bazujący na katalogach nakładów rzeczowych (KNR),**
 - d. marka lub równoważny – **brak uzasadnienia dla wskazania marki.**
9. Cena / wynagrodzenie
- a. formuła wynagrodzenia: ryczałtowe vs. kosztorysowe / podstawy ustalenia wynagrodzenia – **z uwagi na brak przedmiaru, jedyną metodą jest określenie danych wyjściowych do kosztorysowania (R, Km, Ko, Z),**
 - b. waloryzacja – **konieczna jest waloryzacji kosztów pracy (R) np. wskaźnikiem zmian średniej płacy w sektorze przedsiębiorstw.**
10. Przewidywany tryb – **z uwagi na nietypowy charakter zamówienia, preferowany jest tryb podstawowy w wariantcie trzecim lub tryb negocjacyjny (NzO lub DK) powyżej progu unijnego.**
11. Strategia wyboru najkorzystniejszej oferty:

- a. strategia (najniższa cena – najlepszy bilans ceny i jakości – najwyższa jakość) – **albo najniższa cena (rozumiana jako tzw, „robocizna brutto” wyliczana na podstawie danych do kosztorysowania) albo uwzględnione również kryteria dotyczące metodologii prowadzenia robót, organizacji prac, analizy ryzyka,**
 - b. aukcja – **nie.**
12. Zarządzanie ryzykiem: etap postępowania i etap realizacji
- a. Etap postępowania:
 - **niestandardowe zamówienie** – należy zastosować tryb umożliwiający negocjacje i ustalenie optymalnych warunków zamówienia.
 - b. Etap realizacji umowy:
 - **konieczny nakład pracy na precyzowanie zakresu prac przez cały czas trwania umowy** – trzeba zatrudniać kompetentny personel w dziale remontów,
 - **konieczna stała weryfikacja kosztorysów** – trzeba zatrudniać kompetentny personel w dziale remontów.

AUTORZY



DARIUSZ Koba - absolwent Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie.

Jako pierwszy Dyrektor Zespołu Szkoleń i Promocji Urzędu Zamówień Publicznych był odpowiedzialny za zorganizowanie systemu szkoleń trenerów, arbitrów oraz współpracę z instytucjami szkoleniowymi. Był ekspert ds. zamówień publicznych w Gminie Warszawa Centrum. Współzałożyciel, członek zarządu spółek: Centrum Zamówień Publicznych oraz Forum Edukacyjne Centrum Zamówień Publicznych. Od kwietnia 2014 r. niezależny ekspert.

Od 1994 roku doradza i prowadzi szkolenia w zakresie szeroko rozumianej problematyki zamówień publicznych. Uczestniczył w wielu niestandardowych postępowaniach, opracował dziesiątki specyfikacji, regulaminów, analiz, napisał setki opinii, uczestniczył w dziesiątkach arbitraży. Przeprowadził kilkaset szkoleń, w których udział wzięło kilkanaście tysięcy osób. Jest autorem wielu publikacji branżowych (książki, poradniki, artykuły).

Od roku 2017 Członek Rady Zamówień Publicznych przy Prezesie Urzędu Zamówień



ANDRZEJ ZAWISTOWSKI - Senior International Manager z udokumentowanym trzydziestoletnim doświadczeniem pracy w środowiskach międzynarodowych, tworzący i efektywnie zarządzający zespołami ds. logistyki, dystrybucji, zakupów oraz strategicznych stosunków z dostawcami, na szczeblu lokalnym, regionalnym oraz globalnym.

Pracując ponad 13 lat w jednym z największych światowych koncernów tytoniowych, stworzył od podstaw organizację odpowiedzialną za zarządzanie łańcuchem dostaw w zakładzie produkcyjnym w Polsce, a następnie w centrali koncernu był odpowiedzialny za globalne zakupy w obszarze nieprodukcyjnym. Po powrocie do Polski zbudował jedną z pierwszych w kraju Grupę Zakupową z udziałem 10 dużych firm i przez kolejne lata był odpowiedzialny za negocjacje globalnych kontraktów w imieniu Grupy.

Obecnie jest członkiem Rady Nadzorczej XBS GROUP i wspiera nowatorskie rozwiązania oferowane przez XBS w obszarze zarządzania łańcuchami dostaw.

Od ponad 10 lat zaangażowany czynnie w tworzenie aktywnego środowiska zakupowego. Od ponad 6 lat pracuje społecznie jako członek Zarządu PSML – Polskiego Stowarzyszenia Menedżerów Logistyki i Zakupów. Odpowiada z ramienia PSML za przygotowanie merytorycznego programu największej w Polsce Konferencji Zakupowej POLZAK. Wykładowca Akademii im. Leona Koźmińskiego – podyplomowe studia „Zarządzanie Zakupami” oraz studia licencjackie „Trendy i Wyzwania w Zakupach XXI wieku”.

Wykładowca na Uczelni Łazarskiego – studia licencjackie „Logistyka Zaopatrzenia w wymiarze międzynarodowym”. Wykładowca Wyższa Szkoła Ekologii i Zarządzania w Warszawie – studia licencjackie „Elementy Łańcucha Dostaw”.