

Nowelizacja Prawa zamówień publicznych szansą  
na realne oszczędności

## Najniższa cena? Nie, dziękuję

Łukasz Rozdeiczer, Mariusz Turek,  
Aleksandra Warzecha

Na ustawę Prawo zamówień publicznych (PZP) (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.) zwykle się narzekać. Jednak jej nowelizacja z 29 sierpnia 2014 r. (obowiązująca od 19 października 2014 r.) może pozwolić zamawiającym osiągnąć realne oszczędności przy uwzględnieniu wszystkich aspektów zakupu towaru czy usługi.

Stanowi zachętę (a także zobowiązanie) do stosowania zaawansowanych technik zakupowych umożliwiających znaczne oszczędności. Równocześnie jest wyzwaniem i stwarza ryzyko związane z mniej jednoznacznymi kryteriami rozstrzygnięcia przetargów. Poniżej pokazujemy praktyczne aspekty funkcjonowania zmian w PZP na przykładzie zakupu i serwisowania urządzeń medycznych.

### Coś lepszego niż cena

Nowelizacja PZP, szczególnie przez dodanie art. 91 ust. 2a, ma na celu ograniczenie stosowania przez zamawiających ceny jako jedyne kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty tylko do tych zamówień, których przedmiot jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy jakościowe. W wypadku pozostałych zamawiający jest obowiązany zastosować oprócz ceny jeszcze co najmniej jedno kryterium oceny ofert spośród wymienionych w art. 91 ust. 2 ustawy lub inne, związane z przedmiotem zamówienia. Ponadto ustawodawca nakłada na jednostki sektora finansów publicznych i na inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej obowiązek wykazania w załączniku do protokołu postępowania, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia „koszty ponoszone w całym okresie korzystania z przedmiotu zamówienia”.

Termin „koszty ponoszone w całym okresie korzystania z przedmiotu zamówienia”, który w PZP pojawia się po raz pierwszy, jest powszechnie używany w ekonomii, a w szczególności w analizie zakupów, jako TCO (ang. *total cost of ownership* – całkowity koszt posiadania). Jest to metodyka liczenia kosztów zakładająca analizę poszczególnych komponentów kosztotwórczych w danej kategorii zakupowej i ocenę łącznego kosztu utrzymania zależną m.in. od cyklu życia produktu czy kosztów jego eksploatacji. W praktyce oznacza to, że przy wyborze oferty poza ceną ważne są także inne kryteria, takie jak:

- jakość,
- funkcjonalność,
- parametry techniczne,
- aspekty ekologiczne i społeczne,
- innowacyjność,

„ Nowelizacja PZP z 29 sierpnia, szczególnie przez dodanie art. 91 ust. 2a, ma na celu ograniczenie stosowania przez zamawiających ceny jako jedyne kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty ”

- termin wykonania zamówienia,
- koszty eksploatacji.

Zgodnie z informacjami publikowanymi przez Urząd Zamówień Publicznych, pierwsze wyniki analizy ogłoszeń w zakresie stosowania kryteriów oceny ofert wskazują na zmianę struktury. Zmniejszył się odsetek postępowań, w których cena stosowana była jako jedyne kryterium. Po miesiącu od wejścia w życie znowelizowanych przepisów w wypadku postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartościach poniżej progów UE odsetek ogłoszeń, w których jako jedyne kryterium wskazano cenę, spadł z 93 proc. do 33 proc., natomiast w postępowaniach o wartościach powyżej progów UE – z 85 proc. do 45 proc. (tab. 1).

### Na przykładzie drukarki

Wśród przykładów zakupów technologicznych, przy których jako PROFITIA Management Consultants lub BATNA Group wielokrotnie doradzaliśmy, dobrym i czytelnym jest analiza całkowitego kosztu drukarki. Nietrudno jest znaleźć bardzo tanie urządzenia drukujące – ceny czasem wynoszą nawet kilka złotych. Wiadomo jednak, że do konkretnego modelu trzeba następnie regularnie kupować odpowiednie tonery. I tu leży lwia część wydatków związanych z posiadaniem urządzenia drukującego. Gdy realizujemy przetargi oparte na koncepcji „100 proc. cena urządzenia drukującego”, może się okazać, że tylko z pozoru dokonaliśmy najkorzystniejszego wyboru. Po szczegółowej

Tabela 1.

Kryterium	Rok 2014			
	Ogłoszenia w BZP		Ogłoszenia w Dz. U. UE	
	przed nowelizacją	po nowelizacji	przed nowelizacją	po nowelizacji
cena jako jedyne kryterium	93 proc.	33 proc.	85 proc.	45 proc.
cena i inne kryteria	7 proc.	67 proc.	15 proc.	55 proc.

„Jeśli cena zakupu to 30 proc. kosztu całkowitego, a serwisowanie i konserwacja to 70 proc., to właśnie w taki sposób powinna być skonstruowana formuła oceny oferty”

analizie kosztów urządzeń drukujących staje się jasne, że cena urządzenia (wyrażona jako amortyzacja) to za ledwie 3 proc. kosztu całkowitego (ryc. 1).

Można wskazać wiele finansowych i pozafinansowych zalet stosowania analiz TCO.

Zalety finansowe:

- identyfikacja większej liczby czynników wpływających na koszt niż tylko cena zakupu,
- możliwość wyboru oferty najkorzystniejszej dla szpitala z uwzględnieniem całego okresu użytkowania produktu,
- brak zaskoczeń finansowych w trakcie użytkowania przedmiotu zakupu (np. nieprzewidziane serwisy, konieczność dokupienia drogiego serwisu pogwarancyjnego),

- zmniejszenie kosztów całkowitych użytkowania danego urządzenia.

Zalety pozafinansowe:

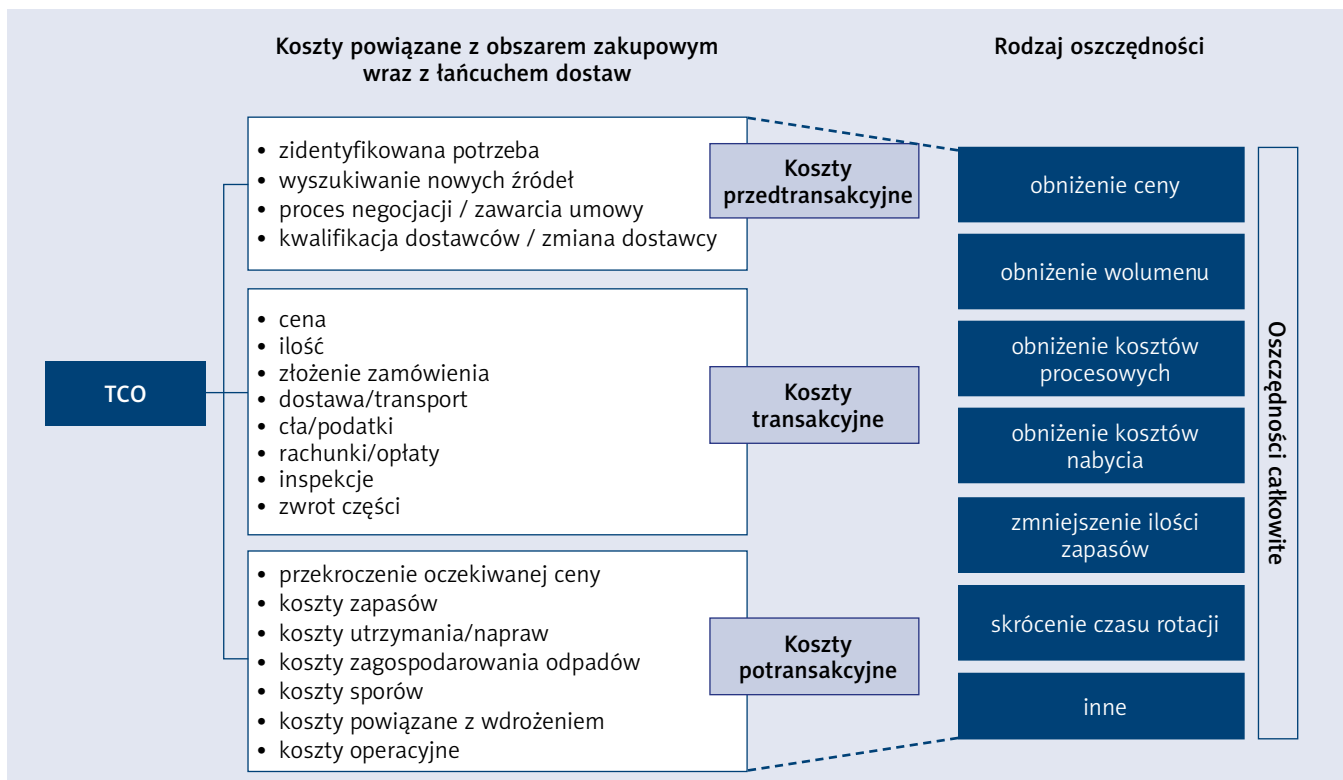
- kontrola nad przedmiotem zakupu w trakcie jego użytkowania,
- zmniejszenie ryzyk dzięki ich uwzględnieniu na etapie przetargu (np. uwzględnienie w TCO ryzyka opóźnień w dostawach),
- zmniejszenie kosztów procesowych po zakupie (np. reklamacje, obsługa gwarancyjna).

### Rodzaje kosztów TCO

Biorąc pod uwagę cykl życia produktu lub usługi nabywanej z zastosowaniem analiz TCO, można wyróżnić koszty przedtransakcyjne, transakcyjne i potransakcyjne.

Koszty przedtransakcyjne są nieuniknione każdorazowo, gdy chcemy zmienić dostawcę na nowego albo nawet rozważyć taką zmianę. Jeśli chcemy na przykład zmienić operatora sieci komórkowej przed terminem wygaśnięcia umowy, musimy wyliczyć wysokość kar umownych za zerwanie kontraktu.

Koszty transakcyjne to wszystkie koszty związane z samym zakupem – od ceny towaru lub usługi, przez logistykę i ewentualne koszty cel i innych podatków transportowych, po koszty instalacji, rozruchów, czasem przestojów koniecznych z takiej okazji. Kupcy zmniejszają koszty transakcyjne przez efektywne negocjacje, dążenie do uzyskania rabatów ilościowych,



Rycina 1.

standaryzację specyfikacji czy selektywne stosowanie zamienników. Nie mogą jednak w imię minimalizacji kosztów transakcyjnych poświęcać jakości pozyskiwanych dóbr czy warunków ich gwarancji bez narazenia firmy na wzrost kosztów potransakcyjnych.

Koszty potransakcyjne nabywca ponosi przez cały okres użytkowania danego towaru lub urządzenia. Obejmują one w szczególności koszty materiałów eksploatacyjnych, części zamiennych, gwarancji, serwisu pogwarancyjnego, utylizacji na koniec okresu użytkowania, zagospodarowania odpadów produkcyjnych. Innym rodzajem kosztów potransakcyjnych mogą być np. koszty awarii lub przestojów (spowodowane np. gorszymi materiałami albo sprzętem słabej jakości).

### Zakup urządzeń medycznych w świetle koncepcji TCO

Wartość każdego, nawet najprostszego towaru czy usługi może i powinna być liczona z uwzględnieniem całkowitego kosztu posiadania. Nawet tak prosty towar jak rękawice jednorazowe czy zakup urządzeń medycznych, a następnie serwisowanie i eksploatacja, to w każdym szpitalu istotny wydatek zakupowy. Dodatkowo są to zakupy bardzo skomplikowane zarówno ze względu na charakter przedmiotu zamówienia, jak i specyfikę rynku. Bez wyraźnego nakazu stosowania innych kryteriów niż tylko cena zamawiający często obawiali się uwzględniania kryteriów jakościowych czy kosztów eksploatacji. Nietrudno znaleźć bardzo złożone postępowania przetargowe na tomografy, rezonanse i inną aparaturę medyczną oparte tylko na cenowym kryterium oceny ofert.

### Jakość i czas to pieniądz

Zdarzają się oczywiście bardzo dobre próby uwzględniania w ocenie ofert pozostałych elementów kosztotwórczych. Najczęściej pojawiające się elementy TCO w postępowaniach na zakup urządzeń medycznych to konieczność ujęcia w ofercie kilku wybranych elementów kosztów całkowitych zakupu: np. 12-miesięczny okres gwarancyjny czy przeszkolenie personelu



„Zmniejszył się odsetek postępowań, w których cena była stosowana jako jedyne kryterium”

z zakresu użytkowania urządzenia. Nie widzieliśmy jednak postępowań przetargowego na zakup urządzeń medycznych, które uwzględniałoby koszty eksploatacji w całym okresie życia produktu.

Jak wynika z ogłoszeń opublikowanych w „Biuletynie Zamówień Publicznych”, a więc dotyczących postępowań o wartościach poniżej progów UE, po dacie wejścia w życie nowelizacji przepisów dotyczących kryteriów oceny ofert (19 października 2014 r.) zamawiający najczęściej stosowali oprócz kryterium ceny takie kryteria, jak termin realizacji zamówienia, okres i warunki gwarancji czy jakość.

Zastosowanie metodyki TCO i kalkulacja udziału poszczególnych elementów w całości kosztów związanych z użytkowaniem produktu to nie tylko metoda na określenie dodatkowych kryteriów oceny ofert, ale przede wszystkim na ustalenie i przypisanie im wagi w ocenie łącznej. Jeśli cena zakupu to 30 proc. kosztu całkowitego, a serwisowanie i konserwacja 70 proc.,

Tabela 2.

Najczęściej stosowane kryteria pozacenowe	Odsetek postępowań	Średnia waga
termin realizacji / czas dostawy	31 proc.	11 proc.
gwarancja / rękojmia (termin, warunki itp.)	30 proc.	10 proc.
jakość / funkcjonalność / parametry techniczne (itp.)	8 proc.	19 proc.
wiedza / doświadczenie	7 proc.	19 proc.
płatności (warunki, terminy itp.)	6 proc.	7 proc.
czas reakcji	2 proc.	9 proc.
	85 proc.	–

„Stosowanie koncepcji kosztu całkowitego w realizacji zakupów, choć oczywiście trudne, jest bardzo opłacalne”

właśnie w taki sposób powinna być skonstruowana formuła oceny oferty. Zastosowanie takiej metodologii stanowi odzwierciedlenie nowelizacji PZP mówiącej o najbardziej korzystnym pod względem ekonomicznym wyborze.

### Odpowiedź rodzi nowe pytania

Choć koncepcja wydaje się bardzo klarowna, nasuwa się od razu pytanie, jak wyliczyć TCO i uwzględnić je w postępowaniu przetargowym. Z doświadczenia w realizacji takich projektów wiemy, że wyliczenia te wymagają umiejętności zebrania i skomplikowanej analizy danych dotyczących raportów serwisowych, kart prac, faktur z tego obszaru czy precyzyjnej analizy umów z dostawcami sprzętu. Zazwyczaj na tej podstawie tworzone są modele excelowe pozwalające na prognozę kosztów zakupu i użytkowania produktu w całym okresie jego funkcjonowania. Na rycinie 2 pokazano przykład takiego modelu we wspomnianej wcześniej kategorii urządzeń drukujących.

Stosowanie koncepcji kosztu całkowitego w realizacji zakupów, choć oczywiście trudne, jest jednak bardzo opłacalne. Wykorzystanie metodyki TCO we wspieranych przez nas przetargach w przedstawionej powyżej kategorii nierzadko daje oszczędności sięgające kilkudziesięciu procent! Wynika to z włączenia do przetargu kosztów eksploatacji urządzeń i wyboru oferty najtań-

szej z punktu widzenia całego okresu użytkowania, a nie tylko ceny zakupu. Dalsze znaczne oszczędności uzyskano dzięki stworzeniu ujednoczonego opisu zamówienia dla grupy podmiotów publicznych (grupa zakupowa) i obniżeniu innych kosztów, szczególnie serwisu i wymiany tonerów (koszty potransakcyjne).

Przygotowując analizę TCO, trzeba mieć także na uwadze, że część kosztów wynika z naszych potrzeb, ale powstaje po stronie wykonawcy i jest ujęta bezpośrednio w cenie. W celu zrozumienia elementów kosztotwórczych oraz ich wpływu na TCO najlepiej skorzystać z instytucji dialogu technicznego wprowadzonego do PZP nowelizacją z 12 października 2012 r. Prowadząc liczne dialogi techniczne, m.in. dla PKP PLK, Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie czy Szpitala Specjalistycznego w Kościerzynie, wielokrotnie przekonaliśmy się, że jest to jedno z najbardziej skutecznych narzędzi zrozumienia struktury kosztów związanych z realizacją usługi lub dostaw.

### Całkowity koszt

Mimo że zastosowanie metody liczenia całego kosztu posiadania przy określeniu kryteriów oceny ofert jest niekiedy trudne, taka analiza wydatków jest najlepszym sposobem osiągnięcia realnych oszczędności. Zwiększenie świadomości i wiedzy na temat złożoności kupowanych produktów pozwoli Państwu spojrzeć na optymalizację zakupów nie tylko pod kątem obniżania ceny zakupu, lecz także innych istotnych aspektów, w tym jakości urządzenia i całkowitego kosztu jego posiadania. Oczywiście nie bez znaczenia jest fakt, że uwzględnienie „całkowitego kosztu posiadania” jest konieczne ze względu na wymogi ustawy Prawo zamówień publicznych.

*Łukasz Rozdeicer i Mariusz Turek są wiceprezesami BATNA Group, a Aleksandra Warzecha koordynatorem ds. zakupów medycznych BATNA Group.*

Stanowisko słykownika/wykorystani	Specyfikacja tonerów				Kryteria oceny						Oceny						
	Nazwa wykorzystywanego tonera	Wydajność tonera [liczba str.]	Cena zakupu tonera [brutto, PLN]	Liczba kupionych tonerów	Cena tonera/l str	Poziom amortyzacji	Poziom eksploatacji (łącznie wydruk od momentu instalacji)	Cena urządzenia	Rodzaj	Urządzenie sieciowe/ USB	Cena tonera/l str	Poziom amortyzacji	Poziom eksploatacji (łącznie wydruk od momentu instalacji)	Cena urządzenia	Rodzaj	Urządzenie sieciowe/ USB	
418	sekretariat	HP 430	4000	180	1,00	3%	22,70	196200,00	1890,55	Drukarka laserowa	USB	1,11	0,02	0,01	1,66	4,00	3,00
419	sekretariat	Samsung ML-2000	2000	85	1,00	4%	22,70	196200,00	1890,55	Drukarka laserowa	USB	1,18	0,02	0,01	1,66	4,00	3,00
420	sekretariat	Samsung ML-2000	2000	85	0,00	4%	22,70	196200,00	1890,55	Drukarka laserowa	USB	1,18	0,02	0,06	1,66	4,00	3,00
421	sekretariat	Samsung ML-2000	2000	85	0,00	4%	22,70	196200,00	1890,55	Drukarka laserowa	USB	1,18	0,02	0,06	1,66	4,00	3,00
422	sekretariat	Samsung ML-2000	2000	85	0,00	4%	0,68	20416,67	790,00	Drukarka laserowa	USB	1,18	0,82	0,39	0,66	4,00	3,00
423	sekretariat	Samsung ML-2000	2000	79	0,00	4%	22,70	69200,00	1890,55	Drukarka laserowa	USB	1,33	0,02	0,01	1,66	4,00	3,00
424	sekretariat	Samsung ML-2000	2000	85	0,00	4%	0,64	19216,67	904,75	Drukarka laserowa	USB	1,18	0,87	0,41	0,79	4,00	3,00
425	sekretariat	Samsung ML-2000	2000	85	0,00	4%	0,68	8066,67	790,00	Drukarka laserowa	USB	1,18	0,82	0,97	0,66	4,00	3,00
426	sekretariat	Samsung ML-2000	2000	85	0,00	4%	0,68	4083,33	790,00	Drukarka laserowa	USB	1,18	0,82	1,94	0,66	4,00	3,00
427	sekretariat	45A	2000	95	3,00	3%	22,70	204150,00	1890,55	Drukarka laserowa	USB	1,82	0,02	0,00	1,66	4,00	3,00
428	sekretariat	45A	2000	95	1,00	3%	22,70	204150,00	1890,55	Drukarka laserowa	USB	1,82	0,02	0,00	1,66	4,00	3,00
429	sala rozpraw	45A	2000	95	3,00	3%	22,70	196200,00	1890,55	Drukarka laserowa	USB	1,82	0,02	0,01	1,66	4,00	3,00
430	sala rozpraw	45A	2000	95	2,00	3%	22,70	196200,00	1890,55	Drukarka laserowa	USB	1,82	0,02	0,01	1,66	4,00	3,00
431	sekretariat	25A	2000	99	3,00	3%	0,46	13690,00	885,60	Drukarka laserowa	USB	1,69	1,23	0,66	0,78	4,00	3,00
432	sekretariat	45A	2000	95	3,00	3%	2,49	79583,33	1666,60	Drukarka laserowa	USB	1,82	0,23	0,11	1,63	4,00	3,00
433	sekretariat	45A	2000	95	3,00	3%	0,46	77000,00	885,60	Drukarka laserowa	USB	1,69	1,23	0,11	1,63	4,00	3,00

Rycina 2.