



Jak wprowadzić kryteria pozacenowe MEAT

2018



Szanowni Państwo,

Wszyscy uczestnicy rynku zamówień publicznych doświadczają w ostatnich latach problemów związanych z wdrażaniem wymagań prawnych dotyczących obowiązku stosowania pozacenowych kryteriów. Kryteria te jako takie stanowią niezwykle ważne narzędzie mające za zadanie wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie i odpowiadającej wprost wymaganiom zamawiającego. Nie najtańszej i nie najdroższej, tylko takiej, która w relacji ceny do odpowiednio dobranych kryteriów pozacenowych przyniesie zamawiającemu zbilansowany produkt, „best value for money”, co można tłumaczyć jako „najlepsza jakość w [akceptowalnej] cenie”. *Notabene* z doświadczeń holenderskich wynika, że dobrze przeprowadzone postępowanie z zastosowaniem kryteriów pozacenowych przynosi w efekcie dla zamawiających mniej kosztowne produkty (np. w kontekście całego cyklu życia).

Narzucony prawnie obowiązek wykorzystywania w zamówieniach publicznych kryteriów pozacenowych dodatkowo pobudził trwającą wcześniej dyskusję odnośnie samego meritum, tzn. tego, co to są kryteria pozacenowe, jak je stosować w sposób niebudzący wątpliwości, policzalny i obiektywny, na jakie kryteria się zdecydować. Utało się w praktyce, że w większości zamówień kryteriami pozacenowymi są: zadeklarowany okres gwarancji czy krótki termin realizacji. Wykonawcy, chcąc zdobyć zamówienie, deklarują możliwie najkorzystniejsze punktowno warianty, których korzyści redukują się wzajemnie, co powoduje, że decydującym kryterium nadal pozostaje cena. W efekcie zamawiający otrzymuje najtańszy produkt z możliwie długą gwarancją i wykonany w możliwie najkrótszym czasie. Brak systemowego podejścia do tworzenia kryteriów, brak analizy celów i potrzeb wdrażania projektu przez zamawiających, brak symulacji różnych scenariuszy ofertowych prowadzi często do skrajnie niekorzystnych wyników postępowań, skutkujących w efekcie wysokimi kosztami zarówno dla zamawiającego, jak i na koniec dla podatnika. Jako przykład można przywołać postępowanie, gdzie ważona była cena i okres gwarancji. Wartość zamówienia opiewała na 1,5 mln zł, a możliwy do zadeklarowania okres gwarancji wynosił od 36 do 60 miesięcy. Z przeprowadzonej analizy wynika, że dodatkowe 24 miesiące gwarancji na betonowy zbiornik (czyli bardzo trwały produkt, gdzie ryzyko korozji w tym okresie jest bardzo niskie),

mogło zamawiającego kosztować około 0,5 mln zł, czyli około 20 tys. zł miesięcznie. Innymi słowy, oferent z ceną około 1,5 mln zł i 36-miesięczną gwarancją wygrałby z oferentem oferującym 60-miesięczną gwarancję, o ile ten zaoferowałby cenę w okolicach 2 mln zł. Przykład ten znakomicie obrazuje, jak rozważnie należy podchodzić do kwestii ustalenia kryteriów pozacenowych.

Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców SIDiR jako jedyny reprezentant Polski w FIDIC – International Federation of Consulting Engineers a zarazem jako członek Europejskiej Federacji Stowarzyszeń Inżynierskich EFCA ma dostęp do szerokiej bazy wiedzy i doświadczeń zarówno w skali Europy, jak i całego świata. W ramach samej federacji EFCA pracuje nieustannie kilkanaście paneuropejskich komisji zajmujących się różną tematyką związaną z rynkiem doradztwa inżynierskiego (konsultingu). Każda komisja składa się z ekspertów z różnych krajów UE, specjalizujących się w opracowywanym obszarze i ma za zadanie zebranie ich wiedzy i doświadczeń, uporządkowanie jej, oraz opracowanie opinii, rekomendacji czy przewodnika. Jedną ze wspomnianych komisji zajmuje się problematyką zamówień publicznych na rynku budowlanym i podjęła próbę usystematyzowania wiedzy i doświadczeń w zakresie zamówień na rynku budowlanym, wykorzystujących kryteria pozacenowe na obszarze Unii Europejskiej. Na dalszych stronach przedstawiono polską wersję tego dokumentu, wyrażając głęboką nadzieję, że stanie się on inspiracją dla zamawiających w trakcie organizowania postępowań przetargowych. Samo opracowanie nie narzuca niczego, każdy zamawiający może wybrać i dopasować poszczególne elementy do swoich potrzeb i procesów. Dotyczy to przede wszystkim przywołanych przykładowych kryteriów pozacenowych, które należy traktować jako listę wyjściową, inspirację do tworzenia swoich własnych, lepszych, bardziej trafnych kryteriów, czy wręcz „uszytych na miarę” przez poszczególnych zamawiających. SIDiR jako lider w promowaniu „dobrych praktyk” w zamówieniach publicznych przekazuje w Państwa ręce podręcznik, który powinien stać się bazą do tworzenia szerokiego katalogu kolejnych, nowych kryteriów pozacenowych. Może warto byłoby pomyśleć o stworzeniu katalogu kryteriów pozacenowych? Jeżeli niniejsze wskazówki zainspirują Państwa do stworzenia kolejnych kryteriów lub jeśli z sukcesem wykorzystają Państwo elementy lub może w całości omówioną metodykę proszę o kontakt zwrotny. Ze swojej strony chciałbym zwrócić szczególną uwagę na kwestię usystematyzowania podejścia do tworzenia kryteriów pozacenowych, które w moim przekonaniu powinny stać się istotnym elementem (kolejnym kamieniem milowym) w harmonogramie przygotowania zamówienia publicznego przez każdego zamawiającego.

W ramach rozpoczętego cyklu dotyczącego stosowania kryteriów pozacenowych planujemy wydać dodatkowe wersje dokumentu w tym również studium przypadku.

Na koniec pragnę złożyć podziękowania zespołowi, który w ramach SIDiR wsparł mnie w doprowadzeniu do wydania tego pierwszego przewodnika, tj. Koleżankom i Kolegom: Tamarze Małasiewicz, Annie Zmysłowskiej, Leszkowi Bochenowi, Eugeniuszowi Błażewiczowi, Tomaszowi Latawcowi i Michałowi Skorupskiemu.

Z poważaniem

Marcin Mikulewicz Wiceprezes Zarządu SIDiR

Jak wprowadzić kryteria pozacenowe (MEAT – Most Economical Advantageous Tender)?

Wnioski z doświadczeń europejskich¹

WPROWADZENIE I CEL

W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, w art. 67 podano zasady ustalania kryteriów udzielenia zamówienia. Zgodnie ze wspomnianą dyrektywą zamawiający są zobowiązani do skorzystania z oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (*Most Economical Advantageous Tender MEAT*) jako kryterium udzielenia zamówienia. Oznacza to, że przy ocenie ofert powinny być brane pod uwagę również inne kryteria niż cena (poza określonymi wyjątkami). Chociaż nadal możliwe jest stosowanie wyłącznie ceny (patrz artykuł 67 ust. 2), EFCA zdecydowanie zaleca zamawiającym stosowanie kryteriów jakościowych MEAT.

Niniejszy poradnik ma na celu zaproponowanie narzędzia dla zamawiających, którzy stają w obliczu wyboru wykonawcy. Dokument ma charakter ogólny, pozwalający na wykorzystanie go w wielu typach projektów.

Wytyczne opisują metodologię prowadzącą do wyłonienia właściwych kryteriów. Wspomniana metodologia składa się z pięciu kroków i prowadzi do ostatecznego celu tj., do wyboru najlepszej oferty pod względem jakości i ceny, biorąc pod uwagę konkretne cele i potrzeby projektu oraz zamawiającego.

METODA

Aby uzyskać dobre i odpowiednie jakościowe kryteria wyboru na podstawie MEAT, konieczne jest systematyczne i zorganizowane podejście do tej kwestii. Poniżej przedstawiono pięć kroków, które powinny doprowadzić do stworzenia dobrego zestawu kryteriów prowadzących do udzielenia zamówienia.

Tymi krokami będą:

1. **sformułowanie głównych celów projektu;**
2. **określenie możliwych kryteriów jakościowych;**
3. **wybór maksymalnie czterech kryteriów;**
4. **przypisanie wagi do poszczególnych kryteriów;**
5. **przetestowanie zestawu wybranych kryteriów na wypadek wystąpienia różnych scenariuszy (tzw. test zdarzeniowy).**

Kryteriami MEAT są kryteria prowadzące do oceny oferty pod względem jej wartości dodanej dla zamawiającego, a nie kryteria wyboru dostawcy. Oznacza to, że nie są one przeznaczone do oceny oferenta, lecz do oceny samej oferty, tzn. czy odpowiada i w jakim stopniu postawionym wymaganiom jakościowym. Ocena oferenta (czy spełnia warunki udziału w postępowaniu) odbywa się w poprzedniej fazie, przy użyciu kryteriów dopuszczających oferenta do wzięcia udziału w postępowaniu.

Krok 1: Sformułuj główne cele projektu

Pierwszy krok wygląda na bardzo prosty, jednak nie jest to tak oczywiste, ponieważ może on prowadzić do dyskusji i sporów w zespołach projektowych. Otóż celami projektu nie może być przedmiot zamówienia lub jego elementy, tak więc nigdy nie może być celem w kontekście kryterium pozacenowego np. „realizacja projektu” lub „zbudowanie 150 km linii kolejowej”.

Zgodnie z dyrektywami UE przedmiot zamówienia (zakres) powinien być wyraźnie ustalony, aby oferenci mogli zdecydować, czy chcą uczestniczyć w postępowaniu.

W związku z powyższym, cele projektu można podzielić na dwie główne grupy:

- cele związane z przedmiotem zamówienia (produktem);
- cele, które dotyczą procesu realizacji zamówienia.

Pierwsza grupa dotyczy produktu, zrealizowanego projektu. Druga dotyczy procesu wdrażania projektu, ale nie wyniku. Pierwsza grupa jest w Europie bardzo często używana przy wyborze usług intelektualnych, druga głównie przy wyborze wykonawcy robót budowlanych.

Poszukiwanie celów projektu można rozpocząć od odpowiedzi na pytanie „DLACZEGO”.

DLACZEGO poszerzenie istniejącej drogi jest rozwiązaniem problemu, takiego jak np. zbyt duże zatłoczenie.

DLACZEGO nowe skrzydło szpitala jest odpowiedzią na problem zbyt dużej ilości pacjentów i braku miejsca? W przykładzie szpitala cel projektu nie jest może tak łatwy do zdefiniowania, ponieważ możemy mieć kilka możliwości:

- potrzeba leczenia większej liczby pacjentów;
- zwiększenie wydolności szpitala;
- zmniejszenie kolejek pacjentów.

Aby opracować odpowiednie kryteria pozacenowe, szczególnie ważne jest bardzo dokładne określenie celów projektu.

Na przykład w mieście występuje potrzeba ograniczenia zakłóceń związanych z prowadzonymi obecnie projektami lub może po prostu taka jest polityka prowadzenia wszystkich dużych projektów w danym mieście. W takim przypadku celem projektu mogłoby być na etapie realizacji projektu np.: „zminimalizowanie zakłóceń dla obywateli”.

Kolejnym przykładem może być przedstawienie procesu, w którym celem projektu może być zminimalizowanie emisji CO₂ podczas realizacji projektu. I tak np. jeśli wykonawca używa samochodów elektrycznych zamiast samochodów z silnikiem diesla, minimalizuje emisję CO₂, ale wynik projektu (przeprawa mostowa lub budynek) jest wciąż taki sam.

Celem projektu może być np. szybsze dostarczanie, więc znowu chodzi o proces realizacji przedmiotu zamówienia. Faza realizacji przedmiotu zamówienia jest kluczowa, musi być zoptymalizowana i wydajniejsza w czasie, ale bez wpływu na wynik przedmiotu zamówienia.

Krok 2: Określenie możliwych kryteriów pozacenowych (MEAT)

Istnieje wiele możliwych kryteriów jakościowych, ale zawsze powinny one pasować do projektu i jego celów. Podczas formułowania kryteriów jakościowych należy wziąć pod uwagę następujące aspekty:

- kryteria muszą być związane z przedmiotem zamówienia;
- kryteria muszą być niedyskryminujące i umożliwiać podjęcie obiektywnej decyzji;
- informacje przekazane przez uczestników muszą być weryfikowalne;
- opis zasad selekcji powinien dostarczyć wystarczających informacji oferentom;
- waga kryteriów jakościowych musi być dobrze przemyślana i musi być skuteczna;
- konieczna jest klasyfikacja punktowa, aby możliwe było ustalenie rzeczywistej jakości ofert zamiast klasyfikowania „tak” lub „nie” za jedynie spełnienie wymogu;
- w dwuetapowej procedurze przetargowej ten sam aspekt nie może być stosowany do selekcji oraz jako kryterium pozacenowe;
- należy pamiętać, że przygotowanie oferty z dużą ilością kryteriów jakościowych zwiększa koszty przygotowania oferty;

- innowacja nie jest sama w sobie kryterium; jeśli jest to pożądane w projekcie, innowacja powinna być oceniana przez policzalną wartość dodaną dla celów projektu.

W zależności od tego, czy przedmiotem zamówienia będą usługi projektowe, czy np. planistyczne, kryteria udzielenia zamówienia będą się między sobą różniły.

Proponujemy zdefiniować kolejne pola kryteriów:

- funkcjonalność;
- dostępność;
- estetyka;
- zrównoważenie (produktu);
- zrównoważenie (procesu);
- koszty cyklu życia;
- zarządzanie ryzykiem;
- otoczenie.

Poniższa lista została przedstawiona jako przykład, tak więc można ją wydłużyć, opracowując nowe kryteria, inspirowane projektem, interesariuszami lub potrzebami zamawiającego.

1. Funkcjonalność (przykładowe kryteria):

	Firmy inżynieryjne	Wykonawcy
a. hałas	X	X
b. zanieczyszczenie	X	X
c. funkcje edukacyjne	X	X
d. pojemność		X
e. różnorodność i elastyczność	X	
f. jakość dla użytkowników	X	
g. inne funkcje	X	

2. Dostępność (przykładowe kryteria):

	Firmy inżynieryjne	Wykonawcy
a. termin wykonania		X
b. planowanie	X	X
c. wyłączenia obecnie dostępnej infrastruktury	X	X

3. Estetyka projektu (przykładowe kryteria):

	Firmy inżynieryjne	Wykonawcy
a. projektu	X	
b. przejrzystość projektu	X	
c. zieleni	X	
d. aspekt środowiskowy	X	
e. integracja przestrzenna	X	
f. plan zapewnienia jakości	X	
g. jakość przestrzeni	X	
h. integracja urbanistyczna	X	
i. jakość architektoniczna	X	
j. satysfakcja użytkownika	X	

4. Zrównoważenie produktu (przykładowe kryteria):

	Firmy inżynieryjne	Wykonawcy
a. redukcja hałasu	X	X
b. redukcja zużycia energii	X	X
c. redukcja CO ₂	X	X
d. cykliczność, np. możliwość ponownego użycia materiału	X	X
e. zrównoważone zużycie materiałów	X	X

5. Zrównoważenie procesu (przykładowe kryteria):

	Firmy inżynieryjne	Wykonawcy
a. korzyść społeczna	X	X
b. emisja CO ₂ w trakcie realizacji	X	X
c. system zapewnienia jakości	X	X
d. akceptowalność społeczna projektu (PR projektu)	X	X
e. metoda wyburzeń		X
f. redukcja uciążliwości dla użytkownika		X

6. Koszty cyklu życia (przykładowe kryteria):

	Firmy inżynieryjne	Wykonawcy
a. koszty operacyjne, utrzymania i remontów	X	
b. całkowity koszt posiadania	X	

7. Zarządzanie ryzykiem (przykładowe kryteria):

	Firmy inżynieryjne	Wykonawcy
a. rejestr ryzyka ze sposobem ich minimalizacji	X	X
b. zarządzanie projektem	X	X
c. organizacja projektu	X	X
d. ryzyka geotechniczne	X	X
e. narzędzia kontrolne projektu	X	X
f. metodyka wykonania		X
g. zidentyfikowane szanse	X	X
h. zasady współpracy	X	X
i. wykonalność	X	

8. Otoczenie (przykładowe kryteria):

	Firmy inżynieryjne	Wykonawcy
a. komunikacja z interesariuszami	X	X
b. poziom informacji	X	X
c. BHP	X	X
d. minimalizacja korzystania ze środowiska w czasie budowy		X
e. uwzględnienie potrzeb osób niepełnosprawnych	X	
f. redukcja hałasu	X	
g. minimalizacja zapachów lub innych zanieczyszczeń	X	

Niektóre organizacje stosują również kryteria takie jak np. poziom fachowości personelu projektu. Część oferty stanowi wówczas opis zespołu projektowego, jego członków, ich kwalifikacji, w tym referencje dotyczące udziału personelu w projektach o podobnych rozmiarach i zakresie. Sposobem na zastosowanie tego kryterium, oprócz punktacji referencyjnej, jest coraz częściej wykorzystywanie wywiadów indywidualnych lub z całym zespołem.

Kryteria pozacenowe muszą być jasno opisane w dokumentacji przetargowej, aby oferenci wiedzieli, jakie są wymagania, oraz w jaki sposób będą oceniani i poddawani przeglądowi. Innymi słowy, kryteria powinny być mierzalne. Opracowanie takich kryteriów powinno więc zająć nieco czasu i wysiłku. Jest to niezwykle ważna czynność w harmonogramie projektu zamawiającego. Można również wziąć pod uwagę zorganizowanie spotkania organizacyjnego z oferentami w celu wyjaśnienia im sposobu przygotowania oferty.

Krok 3: Wybór maksymalnie 4 kryteriów

Po opracowaniu potencjalnych kryteriów udzielenia zamówienia konieczne jest ograniczenie ich liczby. Pierwszym powodem jest efekt statystyczny. Im więcej kryteriów, tym wyższy efekt tłumienia co prowadzi do sytuacji, że cena pozostaje wciąż jednym z głównych kryteriów udzielenia zamówienia! Cena będzie miała tym większy wpływ, im więcej będzie kryteriów. W związku z tym maksymalna liczba powinna wynosić cztery (bez ceny).

Drugim powodem są koszty. Otóż dla oferentów rzetelne przygotowanie każdego kryterium wymaga wysiłku i czasu, a tym samym podnosi koszty przygotowania oferty (koszty transakcyjne). Im więcej kryteriów, tym wyższe koszty transakcji.

Sposób wyboru czterech kryteriów jest nieco subiektywny. Jeśli jednak istnieje możliwość uszeregowania celów projektu, powinno być również możliwe uszeregowanie kryteriów.

Jeśli cele projektu są równe, wówczas staje się to nieco trudniejsze. W żadnym wypadku nie powinno wybierać się dwóch kryteriów z tego samego pola (wymienionych w kroku 2).

Jeśli to możliwe, należy podjąć próbę zdecydowania o tym kroku ze wszystkimi zaangażowanymi osobami poprzez zorganizowanie spotkania, mającego na celu doprowadzenie do konsensusu.

Można również skorzystać z panelu ekspertów i poprosić ich o dokonanie ważenia par (aby porównać dowolne kryterium z resztą wszystkich kryteriów w skali od 1 do 10 – każdy ekspert dostarcza tabelę, podając swój ranking wagi par).

Po wykonaniu podsumowania (po obliczeniu tabel) uzyskane zostaną wagi wszystkich kryteriów, co umożliwi wybór czterech z najwyższymi wagami.

Krok 4: Przypisanie wagi do kryteriów

Po podjęciu decyzji o wyborze czterech kryteriów należy zdecydować o ich wagach.

Pierwsza decyzja dotyczy stosunku ceny do jakości. Można podać wiele argumentów, ale istnieje ogólna opinia, że wpływ kryteriów jakościowych jest znaczący, jeśli cena i jakość są równe pod względem wagi. Jeżeli więc jakość w projekcie jest najważniejsza, wówczas jej waga powinna być większa niż 50%. Innymi słowy, jeśli cena jest wyższa niż 50%, wówczas MEAT nie będzie działać. Idealnie, gdy cena nie jest wyższa niż 20% do 30% w stosunku do jakości.

Druga decyzja to ustalenie wagi pomiędzy czterema (lub mniej) kryteriami jakości, co może być również kwestią dyskusji pomiędzy członkami zespołu projektowego. W pierwszej kolejności należy spojrzeć na cele projektu, o ile mają one różne znaczenie. Jeśli tak, to również uzyskane kryteria mogą mieć różną wagę.

Metoda ważenia par (opisana w części „krok 3” powyżej) jest sprawdzoną metodą obiektywną, jeśli panel ekspertów został wybrany w sposób reprezentatywny.

Krok 5: Przetestuj swoją procedurę

Ostatnim krokiem jest przeprowadzenie testu. Aby tego dokonać, należy przeprowadzić symulację składania ofert z zestawem różnych kryteriów, a następnie sprawdzić efekt:

- Jaka jest różnica w cenie, jeśli oferta z najniższą ceną wygrywa z ofertą o najwyższej ocenie jakościowej?
- Jaka jest różnica w koszcie w przypadku dwóch prawie równych ofert jakościowych?
- Ile trzeba dopłacić, gdyby drugi oferent miał wyższą jakość, a oferent, który miał najniższą cenę, nie wygrał?

Za pomocą tego testu można sprawdzić wpływ jakości na wybór oraz jej związek z ceną. Jeśli udział jakości jest zbyt kosztowny, można wówczas zmienić stosunek wag ceny do jakości.



DODATEK

W przypadku zamówień na usługi inżynierskie/doradcze istotne znaczenie ma formułowanie treści kryteriów kwalifikacji (minimalne wymogi udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia).

Kryteria kwalifikacji muszą wskazywać obiektywną zależność od przedmiotu zamówienia. Wymagania muszą być odpowiednie w odniesieniu do zakresu zamówienia oraz rzeczywistych zagrożeń związanych z projektem. W odniesieniu do usług projektowych istnieje tendencja do stawiania nadmiernych wymogów uczestnictwa, a tym samym do tworzenia niepotrzebnych barier do dostępu do rynku.

Zezwolenia/uprawnienia: W przypadku niskich wartości zamówienia wymóg posiadania zezwoleń/uprawnień na oferowane usługi jest często wystarczający, ponieważ jest w większości krajów prawnie połączony z minimalnymi wymogami prawnymi.

Zdolność ekonomiczna: Wymagania dotyczące minimalnych obrotów mogą być mylące, ponieważ struktura biur lokalnych znacznie różni się od struktury firm matek. Nadmierne wymagania mogą stanowić obciążenie dla wielu potencjalnych usługodawców o strukturze MŚP. Może to ograniczyć konkurencję, a tym samym utrudnić znalezienie najlepszego wykonawcy. Bardzo ważnym czynnikiem powinno być również ubezpieczenie odpowiedzialności zawodowej.

Zdolność techniczna: Najważniejsze jest pozyskanie personelu, który jest aktywny w trakcie trwania projektu. Można to udokumentować za pomocą uprawnień czy referencji personelu. Możliwe jest również wymaganie referencji od firmy. Ważne jest, aby takie wymagania nie były wygórowane, zwykle wystarczy zażądać referencji dla projektów o połowę mniejszych niż przedmiotowe. Okresy referencyjne powinny być jak najdłuższe; przesadnie krótkie okresy mogą znacznie zmniejszyć konkurencję.

Kryteria selekcji

(dwuetapowe procedury wyboru najbardziej odpowiednich uczestników)

W przeciwieństwie do kryteriów kwalifikowalności ich zakres oceny jest szerszy. Kryteria wyboru powinny być wymienione w kolejności ważności, system punktacji powinien być przejrzysty. Ważne jest zapewnienie obiektywnego związku z przedmiotem zamówienia.

Potencjalne kryteria wyboru:

- Dodatkowe kwalifikacje kluczowego personelu pozwalają na uzyskanie dodatkowych punktów;
- Odniesienia do personelu/składu zespołu przekraczające kluczowe kwalifikacje personelu, które są oceniane zgodnie z parametrami związanymi z zakresem projektu;
- Referencje firmy wykraczające poza referencje, które są oceniane zgodnie z parametrami związanymi z zakresem projektu;
- Próbkę pracy;
- Zarządzanie wiedzą, pokazane np. w serii wykładów/serii publikacji w związku z przedmiotem zamówienia;
- Zarządzanie jakością (próbki robocze z list kontrolnych i kryteria testowe);
- Propozycja rozwiązań, koncepcja;
- Ciągły rozwój zawodowy.

Kryteria wyboru

Kryteria udzielenia zamówienia są sposobem oceny oferty; w związku z tym muszą one – w przeciwieństwie do związanych z przedsiębiorstwami kryteriów kwalifikowalności i wyboru – być związane z umową. Usługi planowania jako usługi intelektualne wymagają skorzystania z „oferty najkorzystniejszej ekonomicznie”.

Oznacza to, że aspekty pozacenowe oferty są ważniejsze niż aspekty czysto cenowe. Efektywność ekonomiczna całego projektu jest kwestią najważniejszą.



Honorata Łopianowska

sędzia WSA, były
członek Krajowej Izby
Odwoławczej,
współautorka publikacji
pn.: „Pozacenowe kryteria
wyboru oferty”

Pozacenowe kryteria oceny ofert można, a wręcz należy postrzegać przez pryzmat zamawiającego nie tylko jako administratora przedsięwzięć publicznych, ale podmiotu gospodarującego powierzonymi mu środkami, i to gospodarującego racjonalnie i ekonomicznie, to jest dokonującego wyborów i decyzji zakupowych w sposób oparty na ekonomicznej analizie opłacalności i kalkulacji, że to, co zostało nabyte tanio, w ogólnym rozrachunku nie musi takim być. Pozacenowe kryteria oceny ofert, szczególnie te nawiązujące do jakości i funkcjonalności, wpisują się w najbardziej aktualne trendy zarządzania finansami publicznymi, w tym to, co zwykło się określać Nowym Zarządzaniem Publicznym [New Public Management], w którym obywatel jest postrzegany jako klient jednostek sektora finansów publicznych i podatnik finansujący ich działalność, a także wpisują się w koncepcje zarządzania partycypacyjnego takie jak: *Dobre Rządzenie* [Good Governance²], *Nowe Rządzenie Publiczne* [New Public Governance], czy też *Nowa Służba Publiczna* [New Public Management].

Ideą i myślą przewodnią tego trendu jest założenie, że państwo i działające za nie jednostki sektora finansów publicznych, jest pełnowartościowym podmiotem gospodarującym środkami, podejmującym decyzje na zasadach zbliżonych do podmiotów z sektora komercyjnego. Interesariusze tych decyzji są zainteresowani, by podejmowane w interesie całej społeczności wydatki publiczne dokonywane były nie tylko jak najtaniej, ale by dostarczały usługi publiczne na wysokim poziomie. Podstawą tych koncepcji jest postulat stosowania do oceny jednostek sektora finansów publicznych kategorii efektywności i skuteczności, przy czym podkreśla się, że miarą sukcesu podmiotów z sektora publicznego jest skuteczne i efektywne zaspokajanie potrzeb podmiotów korzystających z usług danej organizacji, czemu powinno towarzyszyć zdefiniowanie wymiernych celów odnoszących się do adresatów usług.³ Uważa się, że jednostki sektora publicznego kreują wartość dla swych interesariuszy, jeśli są skuteczne, czyli w rezultacie swoich działań wypełniając cele ustawowe [statutowe] oraz są efektywne.

Jak stwierdza T. Kotarbiński w fundamentalnym dla rozwoju prakseologii dziele *Traktat o dobrej robocie*, walory praktyczne działania cechuje: skuteczność, dokładność, ścisłość, czystość wytworu, ekonomiczność, prostota sposobu działania oraz racjonalność działania.⁴

Niezmienne ważne jest zatem świadome, planowe działanie zamawiającego, który powinien wiedzieć, co chce nabyć, co jest dla niego ważne i co z rozmysłem wartościuje. Odpowiednia refleksja nad planowanym przedsięwzięciem będzie potem determinować właściwie dobrane kryteria. Ważna jest też symulacja opisanych wymagań [testowanie dobranych kryteriów], bowiem tylko ona pozwala na przewidzenie, że w możliwych scenariuszach realizacji projektu dobrane kryteria pozwolą lub nie, na osiągnięcie celu. Otwartą pozostaje zarazem kwestia metodologii przyjętej do tego testowania: czy będzie to przeprowadzona przy pewnych, przyjętych założeniach teoretyczna symulacja, czy może zastosowanie przygotowanych wskaźników dokonani [np. *Key Performance Indicators*].

Dyrektywa 2014/24/UE, nawiązuje do tej efektywności – w motywie 90. i 89. wskazano na ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie: „zastosowanie jako nadrzędnej koncepcji terminu oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, gdyż wszystkie zwycięskie oferty powinny być ostatecznie wybierane zgodnie z tym, co poszczególne instytucje zamawiające uznają za rozwiązanie najkorzystniejsze ekonomicznie spośród zaoferowanych. (...) Zamówienia powinny być udzielane na podstawie obiektywnych kryteriów zapewniających przestrzeganie zasad przejrzystości, niedyskryminacji i równego traktowania, z myślą o zagwarantowaniu obiektywnego porównania relatywnej wartości ofert, tak aby ustalić – w warunkach efektywnej konkurencji – która z ofert jest najkorzystniejsza ekonomicznie.” Ekonomiczne uwarunkowania wyraźnie wyrażone są przede wszystkim w kryteriach opartych na jakości oraz funkcjonalności. Nie należy jednak zapominać, że także – uchodzące za subiektywne – kryterium estetyki, jak i te kryteria, które wyraźnie nie

są związane z przedmiotem zamówienia, takie jak kryteria społeczne czy też kryteria ekologiczne, również stanowią wyraz ekonomicznego – w szerszym ujęciu – podejścia. To bowiem, co jest oceniane jako estetyczne, ma większe szanse stać się wizytówką miasta, przetrwać dłużej i to nie zawsze ze względu na walory użytkowe, lecz niejednokrotnie – właśnie dlatego, że w określony sposób kształtuje przestrzeń i z biegiem wyznacza standardy piękna. Starożytny architekt Witruwiusz stwierdza, że przy budowie należy uwzględniać elementy triady: trwałość, celowość i piękno, a „trwałość budowli osiągnie się wtedy, gdy fundamenty doprowadzi się do stałego gruntu i gdy spośród wielu materiałów budowlanych przeprowadzi się wybór starannie, nie kierując się skąpstwem. Celowość zapewni się budowli przez bezbłędne rozplanowanie przestrzeni, nie ograniczające możliwości użytkowania i uwzględniające strony świata odpowiednie do przeznaczenia budynków. Piękno będzie zapewnione, jeśli wygląd budowli będzie miły i wykwinny, a wymiary poszczególnych członów oparte będą na właściwych zasadach symetrii”⁵.

Podobnie, kryteria społeczne oraz ekologiczne premiuje wartości o charakterze uniwersalnym, wykraczające poza interes bezpośrednio związany z działalnością danego zamawiającego. Tego rodzaju kryteria mogą bowiem stanowić istotny element polityki państwa w określonych obszarach społecznych czy edukacyjnych. Także i te kryteria finalnie mają walor ekonomiczny. Kryteria ekologiczne, wymuszając niejednokrotnie nabycie zasobów mniej standardowych, a w konsekwencji – droższych [o mniejszej podaży na rynku, niekiedy przez to dodatkowo innowacyjnych], w ogólnym rozrachunku prowadzą do poprawy gospodarki światowej, ograniczając zagrożenia ekologiczne i zabezpieczając wartość uniwersalną dla wszystkich, jaką jest środowisko naturalne.

Upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie stosowania kryteriów pozacenowych stanowi ważny krok w budowaniu świadomego zakupu, a w konsekwencji – efektywną realizację zadań publicznych. Tanie [przy czym tanie, to nie tylko to, co kupiono tanio, lecz także, co w ogólnym rozrachunku nie generuje dodatkowych kosztów] i mądrze przeprowadzone inwestycje stanowią bowiem wyraz działania w sposób efektywny i kreujący rzeczywistą wartość.



Zrinka Perčić

radca prawny, dyrektor
komórki zamówień
publicznych w instytucji
zamawiającej

JAK WPROWADZIĆ KRYTERIA POZACENOWE (MEAT) – to tekst esencjonalny, który w mojej ocenie właściwie porządkuje niezbędne działania w procesie doboru kryteriów oceny ofert.

Zachowuje on zgodność z dyrektywami UE (2014/24/UE i 2014/25/UE) oraz ustawą Prawo zamówień publicznych; obie regulacje opierają udzielanie zamówień publicznych na ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie (ang. *most economically advantageous tender* – MEAT). Dobrze się też wpisuje w sens regulacji zawartej w dyrektywach, w której podkreśla się, że pojęcie „kryteriów udzielenia zamówienia” jest kluczowe dla niniejszej dyrektywy. W związku z tym ważne jest, by odnośne przepisy zostały przedstawione w sposób jak najprostszy i przystępny.” – nie tylko w aspekcie treści, ale i formy. W dyrektywach podkreśla się, że pojęcie oferty najkorzystniejszej ekonomicznie należy rozumieć w zgodzie z koncepcją „najlepszej relacji jakości do ceny”, a zwycięskie oferty powinny być ostatecznie wybierane zgodnie z tym, co poszczególne instytucje zamawiające uznają za rozwiązanie najkorzystniejsze ekonomicznie spośród zaoferowanych.

Jak jednak uznawać, które rozwiązanie jest najkorzystniejsze ekonomicznie? Jak dobrać kryteria? Jak dobrać wagi dla poszczególnych kryteriów? Jest to zadanie trudne i bardzo odpowiedzialne, którego wykonanie w przypadku zamówień złożonych najlepiej powierzać grupie osób, tak, aby wszystkie istotne dla zamawiającego aspekty zamówienia miały swoich rzeczników w toku prac. Im bardziej ekspercki będzie poziom osób dokonujących wyboru kryteriów oceny ofert, tym lepszy powinien być wynik ich pracy. Każdy taki zespół osób powinien działać według ustalonej metodologii, a niniejsze opracowanie zdradza przydatne i praktyczne *know-how*.

Podejmując się pracy nad doбором kryteriów oceny ofert należy koniecznie rozumieć związek pomiędzy celami zamówienia (czy zadania, w ramach którego udzielane jest zamówienie) a formułowanymi kryteriami oceny ofert, warto wiedzieć, jak pogrupować cele, odróżniać cele dotyczące przedmiotu zamówienia od celów dotyczących procesu realizacji zamówienia, wiedzieć na czym polega ważenie par, itd., w czym opracowanie JAK WPROWADZIĆ KRYTERIA POZACENOWE (MEAT) jest pomocne.

² Zob. European Governance – A White Paper, Komisja Europejska, Bruksela 2007.

³ Zob. R.S. Kaplan, D.p. Norton, *Strategiczna Karta Wyników, Jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa 2006, s. 167.

⁴ Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.

⁵ Witruwiusz, *O architekturze ksiąg dziesięć* [w przekładzie Kazimierza Kumanieckiego], Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1956



Stowarzyszenie Inżynierów, Doradców i Rzeczoznawców (SIDiR)

ul. Trębacka 4 lok. 429, 00-074 Warszawa

tel./fax.: +48 022 826 16 72, tel./fax.:+48 022 826 56 49

e-mail: meat@sidir.pl

www.sidir.pl