
A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XLIX, 4

SECTIO H

2015

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Ekonomiczny

WAĆLAWA STARZYŃSKA, MATEUSZ HAŁKA

waclawa.starzynska@poczta.umcs.lublin.pl, mateusz.halka@poczta.umcs.lublin.pl

*Wielokryteriowy model oceny ofert w świetle nowelizacji Prawa
zamówień publicznych na przykładzie usług ochrony*

The Most Economically Advantageous Offer in the Light of the Last Amendment of Public Procurement
Law on the Example of Protection Services

Słowa kluczowe: wielokryteriowy model oceny ofert, Prawo zamówień publicznych, usługi ochrony osób i mienia

Keywords: the most economically advantageous offer, the Public Procurement Law, services of persons and property protection

Kod JEL: H57, H41, I28

Wstęp

Nadmierne stosowanie kryterium oceny ofert tylko 100% ceny w zamówieniach publicznych często prowadzi do nieefektywnego wydatkowania środków publicznych. Efektem takiego postępowania może być niska jakość wykonanych zamówień, błędy podczas prac wynikające z małego doświadczenia czy stosowanie przestarzałych technologii.

W celu odpowiedniego zabezpieczenia własnych interesów zamawiający powinni stosować inne niż cena kryteria oceny ofert. Pomimo swych ewidentnych zalet kryteria pozacenowe nie były docenione przez zamawiających. Dopiero nowelizacja Prawa zamówień publicznych (Pzp) zmieniła nieco sytuację na rynku.

W niniejszej pracy została podjęta próba analizy wpływu nowelizacji Pzp z sierpnia 2014 r. na decyzje podmiotów zamawiających na przykładzie sektora usług

ochrony osób i mienia w zakresie poprawy realizacji zamówień publicznych. W opracowaniu wykorzystano literaturę przedmiotu, sprawozdania prezesa UZP oraz dane zgromadzone na podstawie własnych badań.

1. Istota wielokryteriowego modelu oceny ofert

Jednym z podstawowych elementów etapu wyboru przez wykonawcę najkorzystniejszej oferty jest zbadanie, czy w postępowaniu o zamówienie publiczne spełnione są wymogi formalne zawarte w kryteriach oceny ofert. Idea kryteriów oceny ofert, obok opisu przedmiotu zamówienia, ma na celu wskazanie potencjalnemu wykonawcy danego zadania publicznego sposobu, w jakim ma zostać wykonane konkretne zamówienie publiczne. O ile opis zamówienia jest zestawem obligatoryjnych wymagań, które dany wykonawca musi spełnić, aby w ogóle wziąć udział w procedurze zamówienia publicznego, o tyle kryteria oceny ofert dają faktyczne pole do rywalizacji między ofertami i rzeczywiste sprawdzenie, który z oferowanych produktów, a tym samym, który wykonawca, zostanie podmiotem wybranym przez zamawiającego.

Prawo zamówień publicznych [Ustawa..., 2004] w art. 91 wskazuje i precyzyjnie opisuje uregulowania, których powinni przestrzegać uczestnicy procedury odnośnie do kryteriów oceny ofert. Pierwszy spośród nich uwzględnia jedynie cenę. Konkurowanie polega więc tutaj na zastosowaniu ceny niższej niż zaproponowane ceny w innych ofertach.

Model drugi – wielokryteriowy – uwzględnia oprócz ceny także inne aspekty, a oferta wybrana przy jego użyciu jest najkorzystniejsza ekonomicznie. Warto zauważyć, iż w drugim przypadku nie została określona liczba stosowanych kryteriów. Obowiązkiem jest zamieszczenie przynajmniej dwóch, z których jedno zawsze dotyczy ceny. Każdemu z zastosowanych kryteriów przypisuje się wagę, czyli istotność dla zamawiającego (suma wag musi wynosić 100%). Znaczenie wagi powinno w jak największym stopniu odzwierciedlać preferencje zamawiającego, aby finalna korzyść była zmaksymalizowana. Dobór kryteriów oraz konstrukcja każdego z nich nie może jednak naruszać zasad opisanych w Pzp [Olszewska-Stempel, 2013, s. 103].

Przygotowanie oferty w oparciu o model wielokryteriowy wymaga od zamawiającego większego zaangażowania i wiedzy. Najczęściej wiąże się to z koniecznością wydłużenia postępowania, a także z wyższymi kosztami, które wynikają z wieloaspektowego podejścia do opisu przedmiotu zamówienia. Rośnie też ryzyko zaskarżenia źle przygotowanych kryteriów przez rywalizujących wykonawców. O ile nie ma odwołań, zamawiający otrzymuje oferty lepsze jakościowo, o najbardziej korzystnym stosunku ceny do uzyskanych korzyści, czyli oferty najkorzystniejsze ekonomicznie. Najczęstszymi aspektami ujmowanymi przez zamawiającego w postępowaniu są: jakość, funkcjonalność, innowacyjność, koszty użytkowania, okres gwarancji czy aspekty środowiskowe.

2. Nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych

Z racji na prostotę model z jedynym kryterium cenowym był bardzo często wykorzystywany przez zamawiających, którzy przy jego użyciu wybierali oferty najtańsze, lecz niejednokrotnie nacechowane całym szeregiem wad. Poza nielicznymi wyjątkami określonymi w ustawie, zamawiający mieli swobodę wyboru modelu kryteriów ofert.

Sytuacja zmieniła się zasadniczo wraz z nowelizacją Prawa zamówień publicznych z 29 sierpnia 2014 r. Do art. 91 Pzp został wówczas dodany ust. 2a, regulujący i ograniczający dotychczasowy stan rzeczy. Zgodnie z jego brzmieniem:

[...] kryterium ceny może być zastosowane jako jedyne kryterium oceny ofert, jeśli przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy jakościowe, z zastrzeżeniem art. 76 ust. 2, a w przypadku zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt. 1 i 2, jeśli dodatkowo wykażą w załączniku do protokołu postępowania, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty poniesione w całym okresie korzystania z przedmiotu zamówienia [Ustawa..., 2004].

Powyższy zapis oznacza, iż cena jako jedyne kryterium oceny ofert może być stosowana jedynie w wyjątkowych, właściwie umotywowanych przypadkach, które opisuje art. 76 ust. 2. Zgodnie z brzmieniem omawianego artykułu owe sytuacje występują, gdy przedmiot zamówienia charakteryzuje się powszechną dostępnością i ustalonymi standardami jakości. Taki przedmiot zamówienia można scharakteryzować jako pospolity, masowy, seryjny, a także popularny na rynku. Natomiast przez „ustalone standardy jakościowe” rozumieć należy zarówno standardy, które wynikają z przyjętych dla danych dostaw bądź usług norm określonych prawnie, jak i wymagań postrzeganych jako normy w powszechnym odbiorze konsumentów [Mazurek, 2014, s. 54–55].

Warto też zwrócić uwagę, iż nie poświęcono uwagi znaczeniom poszczególnych kryteriów pozacenowych (czyli ich wagom). Takie działanie może skutkować możliwością obejścia nowych przepisów przez ustalenie wagi kryterium innego niż cena na poziomie 1%. Przy takich działaniach sposób faktycznego wyboru najkorzystniejszej oferty będzie identyczny jak przy wykorzystaniu modelu jednokryterialnego. Poprawie ulegną tylko same statystyki w sprawozdaniach o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych [Piróg, 2015, s. 363].

3. Specyfika zamówień publicznych na usługi ochrony

Poczucie bezpieczeństwa jest elementarną potrzebą człowieka, dlatego usługi ochrony osób i mienia, które z założenia chronią ludzi i ich majątek, mają istotne znaczenie. We współczesnej gospodarce charakter tego typu usług jest bardzo zróżnicowany. Różni się zarówno zakres ochrony, jakość świadczonych usług, jak i cena, która jest wielkością wynikową.

Pierwszym poważnym dylematem zamawiającego jest określenie swoich potrzeb z zakresu ochrony, co wyraża się w odpowiednim opisie przedmiotu zamówienia. Podmiot publiczny powinien właściwie określić, jaki zakres czynności będzie spoczywał na zamawiającym i za pomocą jakich środków przedmiot zamówienia powinien być zrealizowany. Osoba opisująca przedmiot zamówienia powinna mieć wiedzę nie tylko z zakresu samej ochrony, ale także w zakresie sposobu zatrudniania i wynagradzania pracowników.

Zamawiający musi mieć świadomość, że jakość proponowanych mu usług ściśle wiąże się z szacunkową wartością zamówienia. Jeżeli parametr ten będzie ustawiony na niskim poziomie, pociągnie to za sobą konsekwencje w postaci niskich kwalifikacji, złego wyposażenia lub małego doświadczenia osób sprawujących ochronę. Warto więc cenę ustawić na nieco wyższym poziomie, niż wskazują na to wstępne szacunki. Pozwoli to na dopuszczenie większej liczby wykonawców do postępowania, a co za tym idzie – wzrośnie konkurencyjność danego zamówienia publicznego.

Odpowiednio przygotowana specyfikacja istotnych warunków zamówienia powinna, poza właściwym opisem, zawierać również w modelu wyboru najkorzystniejszej oferty kryteria pozacenowe. Tego typu procedura pozwala wykonawcom konkurować także w zakresie innym niż cena, zwiększając atrakcyjność ofert. Kryteria zawarte w postępowaniu oraz wagi im przypisane wybierane są przez zamawiającego w sposób zgodny z jego wymaganiami, pod warunkiem, że są one możliwe do jednoznacznej weryfikacji. Najpopularniejszymi kryteriami pozacenowymi stosowanymi w usługach ochrony są:

- doświadczenie w sektorze,
- potencjał kadrowy,
- czas reakcji,
- jakość świadczonych usług,
- czas interwencji,
- kryteria odnoszące się do formy zatrudnienia, w tym wysokość ulg na PFRON.

4. Zamówienia publiczne na usługi ochrony – stan z 2013 r.

W 2013 r. [Wysocki, 2014] udzielono 2047 zamówień publicznych na usługi ochrony, co stanowiło 1,3% wszystkich zamówień z sektora usług. Biorąc pod uwagę podział terytorialny, najwięcej, bo aż 23% ogólnej liczby, zamówień zostało zrealizowanych na obszarze województwa mazowieckiego. Kolejne w rankingu były województwa: śląskie (11%), dolnośląskie (8%) oraz zachodniopomorskie (7%). Najmniej tego rodzaju zamówień zrealizowano na obszarze województwa świętokrzyskiego i opolskiego (po 2%).

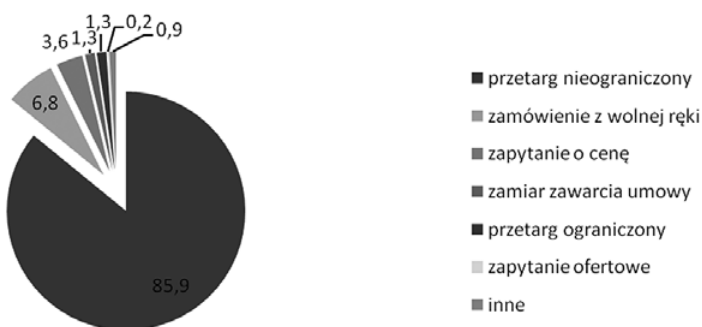
Zamawiającymi w tej grupie były najczęściej jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli. Liczba zrealizowanych na ich potrzeby zamówień wyniosła 1536, co stanowiło 46% ogólnej ilości zamówień. Pozostali zamawiający reprezentowali:

- służby mundurowe (16%),
- kulturę i sport (12%),
- edukację (9%),
- ochronę zdrowia (7%),
- gospodarkę wodną i ścieki (5%),
- transport publiczny (4%),
- energetykę i gazownictwo (1%).

Wartość zrealizowanych zamówień w opisywanej dziedzinie w 2013 r. wyniosła 1,3 mld zł brutto, co stanowiło zaledwie 1,6% wartości wszystkich zamówień na usługi. Już wstępna analiza postępowań wskazuje, że wiele zamówień posiada znamiona rażąco niskiej ceny. Niejednokrotnie cena za jedną roboczo-godzinę pracy pracownika ochrony była niższa niż 5 zł netto, podczas gdy minimalna płaca w 2013 r. przypadająca na jedną roboczo-godzinę pracy, zgodnie z postanowieniami Kodeksu pracy, wyniosła 6,7 zł netto. Oznacza to, że część zamawiających antycypowało, iż pracownicy świadczący usługi ochrony nie będą zatrudniani na umowę o pracę. Kwota 5 zł lub mniej jest bardzo niska, mając na względzie fakt, iż ochrona bardzo często wykonuje swoje zadania 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu. Przy tak niskim wynagrodzeniu jednostkowym trudno mówić o wysokiej motywacji pracowników czy odpowiednim poziomie jakości świadczonych usług.

Podmioty publiczne organizujące zamówienia publiczne na usługi ochrony najczęściej posługiwały się trybem przetargu nieograniczonego. Tylko niewielka część postępowań toczyła się w innym trybie (rys. 1).

Procentowy udział trybów stosowanych w zp na usługi ochrony w 2013 r.



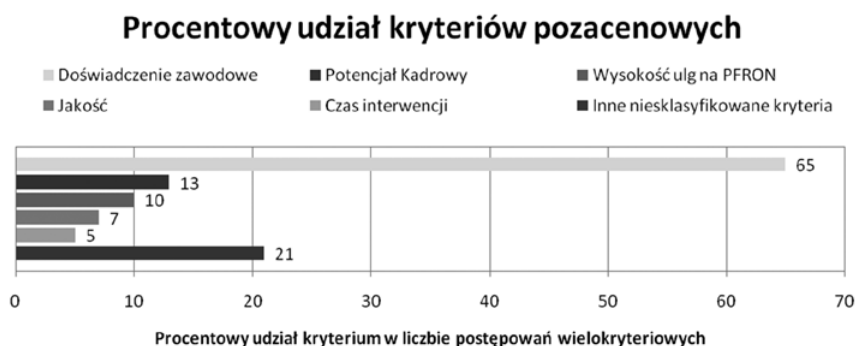
Rys. 1. Zamówienia publiczne według zastosowanego trybu w ujęciu procentowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raport, 2014].

Jak wcześniej wspomniano, użycie kilku kryteriów oceny ofert może poprawić jakość otrzymanych ofert w dziedzinie usług ochrony. Stan prawny Pzp w 2013 r. nie nakazywał zamawiającym stosowania kryteriów pozacenowych, dlatego mo-

del wielokryteriowy wyraźnie ustępował prostszej metodzie stosowania ceny jako jedynego pola do rywalizacji ofert. W omawianym okresie tego typu zamówienia stanowiły aż 93%. Wskaźnik ten jest bardzo wysoki, zważywszy na specyfikę usług ochrony, gdzie podstawą powinna być wysoka jakość świadczonych usług oraz kompetencja wykonawcy.

Przetargi, w których stosowano kryteria inne niż cena, stanowiły tylko 7% ogółu wszystkich zamówień publicznych na usługi ochrony. Wśród tej grupy najpopularniejsze kryteria zostały zaprezentowane na rys. 2. Odsetki te nie sumują się do 100%, ponieważ niektórzy zamawiający wybrali więcej niż jedno kryterium pozacenowe.



Rys. 2. Procentowy udział pozacenowych kryteriów oceny ofert w zamówieniach na usługi ochrony w 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raport, 2014].

W 2013 r. liczba kryteriów przypadających na jedno zamówienie w grupie zamówień na usługi ochrony oscylowała wokół 2,5, co oznacza, że była ona niższa niż średnia liczba kryteriów stosowanych w zamówieniach publicznych na usługi ogółem, która osiągnęła poziom 2,68 [Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, 2014; Biuletyn Zamówień Publicznych]. Dużą popularnością wśród zamawiających cieszyło się kryterium doświadczenia zawodowego, które znalazło się aż w 65% postępowań z modelem wielokryteriowym, kolejne pozycje to potencjał kadrowy (z udziałem 13%) oraz wysokość ulg na PFRON (10%). Warto zauważyć dużą liczbę pozostałych niesklasyfikowanych kryteriów, do których zaliczane są choćby liczba grup interwencyjnych, gwarancja polisy lub inne niezwiązane bezpośrednio z branżą usług ochrony.

5. Zamówienia publiczne na usługi ochrony – stan na pierwszy kwartał 2015 r.

Nowelizacja Prawa zamówień publicznych weszła w życie w październiku 2014 r. i wprowadziła znaczne zmiany w ustawodawstwie. Zasadniczo zmieniło się m.in. podejście zamawiających do kwestii stosowania kryteriów innych niż cena.

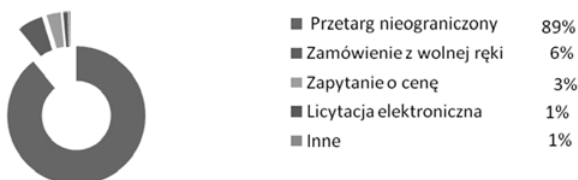
Ostatnie miesiące 2014 r. upłynęły uczestnikom procedury zamówień publicznych na „odnajdowaniu się w nowej rzeczywistości”, dlatego w opracowaniu wykorzystano dane obejmujące pierwszy kwartał 2015 r. W okresie tym sytuacja powinna już być ustabilizowana, a zaprezentowane informacje cząstkowe mogą być reprezentatywne dla całego roku.

Dane pochodzące z Biuletynu Zamówień Publicznych za pierwszy kwartał 2015 r., dotyczące zamówień publicznych na usługi ochrony osób i mienia, objęły łącznie ponad 350 zamówień o wartościach poniżej progów unijnych. Najwięcej zamawiających pochodziło z województwa mazowieckiego (18,5%), na kolejnych pozycjach uplasowało się śląskie (10,3%) oraz łódzkie (9,2%). Najmniejsza liczba zamówień pochodziła z obszaru województwa lubuskiego (1,8%) i podlaskiego (1,1%).

Badając strukturę wykonawców, również nie widać znaczących zmian w stosunku do 2013 r. Największy odsetek w dalszym ciągu stanowi administracja różnych szczebli (49,6%), a najmniejszy – sektor transportu publicznego (poniżej 1%). Udział pozostałych sektorów wahał się w granicach 3 p.p. w stosunku do struktury z 2013 r.

Zmiana przepisów nie wpłynęła też istotnie na stosowanie trybów w zamówieniach publicznych. Procentowy udział poszczególnych postępowań przedstawia rys. 3.

Procentowy udział trybów stosowanych w zp na usługi ochrony w pierwszym kwartale 2015 r.

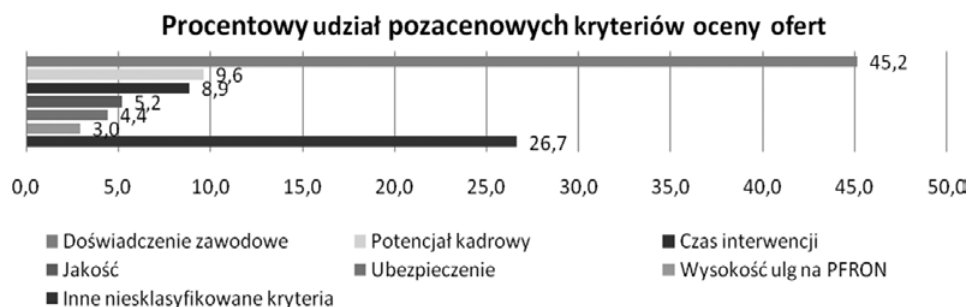


Rys. 3. Zamówienia publiczne według zastosowanego trybu w ujęciu procentowym w pierwszym kwartale 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: [Biuletyn Zamówień Publicznych].

Średnia wartość jednego zamówienia w pierwszym kwartale 2015 r. wyniosła 251 000 zł, przy czym wewnętrzna struktura wartości była zróżnicowana ($V_{S(x)} = 78\%$).

Największe zmiany wystąpiły w stosowaniu kryteriów innych niż cena. Udział postępowań, w których występują kryteria inne niż cena wzrósł z 7% w 2013 r. do 83% obecnie. Tak drastyczna zmiana wynika ze zmiany prawa, które dopuszcza stosowanie modelu jednokryteriowego tylko w wyjątkowych przypadkach, np. gdy cała infrastruktura bezpieczeństwa jest już gotowa, a zadanie wykonawcy polega tylko na jego obsłudze. Liczba kryteriów przypadająca na zamówienie wzrosła z 1,03 do 2,1 w przypadku wszystkich postępowań oraz wyniosła 2,3, uwzględniając tylko postępowania wielokryteriowe. Sama struktura kryteriów nie zmieniła się znacząco w stosunku do 2013 r. (rys. 4).



Rys. 4. Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert w zamówieniach na usługi ochrony w pierwszym kwartale 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Biuletyn Zamówień Publicznych].

Kryteria pozacenowe stały się zatem powszechne w zamówieniach na usługi ochrony. Jednak ich wagi były na ogół poniżej 10%, wyjątkiem jest tutaj wysokość ulg na PFRON, gdzie ich znaczenie wynosiło średnio 26,7%. Średni udział procentowy przypadający na jedno kryterium wynosi 14,5%. Nawet niewielki udział kryteriów innych niż cena jednak sprawia, że wykonawcy uatrakcyjniali swoje oferty nie tylko cenowo, ale również jakościowo.

Zakończenie

Nowelizacja z sierpnia 2014 r. ustawy – Prawo zamówień publicznych stworzyła podstawy do oferowania i wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, a nie tylko najtańszej. Przez model wielokryteriowy premiowane są oferty wyróżniające się pod względem jakości, innowacyjności czy doświadczenia. Takie aspekty mogą rzutować pozytywnie na postępowania, zwiększając ich konkurencyjność, a co za tym idzie – mogą przynosić korzyści zamawiającym. Zarówno w usługach ochrony, jak i pozostałych zamówieniach publicznych pojawiła się konieczność wielopłaszczyznowego dostosowania przedmiotu zamówienia, a nadużywany dotychczas model jednokryteriowy został wyraźnie ograniczony do sytuacji wyjątkowych. Z drugiej strony jest za wcześnie, aby analiza przeprowadzona na podstawie doświadczenia kilku miesięcy była wystarczająca do wyciągnięcia daleko idących wniosków.

Bibliografia

- Biuletyn Zamówień Publicznych, www.uzp.gov.pl [data dostępu: 10.05.2015].
Mazurek G., *Nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych – K=komentarz praktyczny*, Presscom, Wrocław 2014.
Olszewska-Stompel J., Stompel M., *Prawo zamówień publicznych. Wybór najkorzystniejszej oferty i zawieranie umów*, Wydawnictwo LEX, Warszawa 2013.

Piróg J., *Prawo zamówień publicznych – Komentarz*, wyd. 13, C.H. Beck, Warszawa 2015.

Raport, „Przetargi Publiczne” 2014, nr 9.

Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2013 r., UZP, Warszawa 2014.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1232).

Wysocki J., *Praktyki stosowane w zamówieniach publicznych na usługi ochrony*, „Przetargi Publiczne” 2014, nr 9.

The Most Economically Advantageous Offer in the Light of the Last Amendment of the Public Procurement Law on the Example of Protection Services

In the paper, the role of a model of the most economically advantageous offer as an active tool of decision making by public entities is presented. Special attention is paid to the amendment of the Law of public procurement in this area. The work analyzes the legal framework for public procurement in relation to methods of awarding contracts on the example of persons and property services. The exploratory study intended to explain how the last changes in public procurement system influenced structure of public contracts. Analysis is based on the findings of the other authors, reports of Public Procurement Office, legal regulations and own study which used data coming from the Bulletin of Public Procurement.

Wielokryteriowy model oceny ofert w świetle nowelizacji Prawa zamówień publicznych na przykładzie usług ochrony

W pracy podjęto próbę oceny roli wielokryteriowego modelu oceny ofert jako aktywnego instrumentu oddziaływania zamawiających na przedmiot zamówień publicznych. Zwrócono uwagę na nowelizację przepisów Prawa zamówień publicznych oraz konsekwencje z niej wynikające dla uczestników procedury zamówień publicznych. Analizę przeprowadzono na przykładzie usług ochrony osób i mienia. Przedstawiono stan zamówień publicznych w branży przed i po nowelizacji, a więc *de facto* wpływ nowelizacji Pzp na zmianę struktury realizowanych przetargów publicznych. W opracowaniu wykorzystano fachową literaturę prawną, sprawozdania UZP, raporty innych autorów oraz własne badania oparte na danych z pierwszego kwartału 2015 r., pochodzące z Biuletynu Zamówień Publicznych.