

Załącznik nr 6 do Polityki Zakupowej Państwa

Wytyczne dot. stworzenia strategii zakupowych

Strategia jest pewnym planem działania, którego przestrzeganie ma pozwolić zrealizować ustawowe cele jakie dany zamawiający ma obowiązek realizować, ze szczególną troską o zdiagnozowanie i realizowanie tzw. celów strategicznych. W tym celu powinna również określać procedury wewnętrzne i reguły działania, które mają stworzyć odpowiednie środowisko wewnętrzne oraz zapewnić właściwe wykorzystanie potencjału zamawiającego.

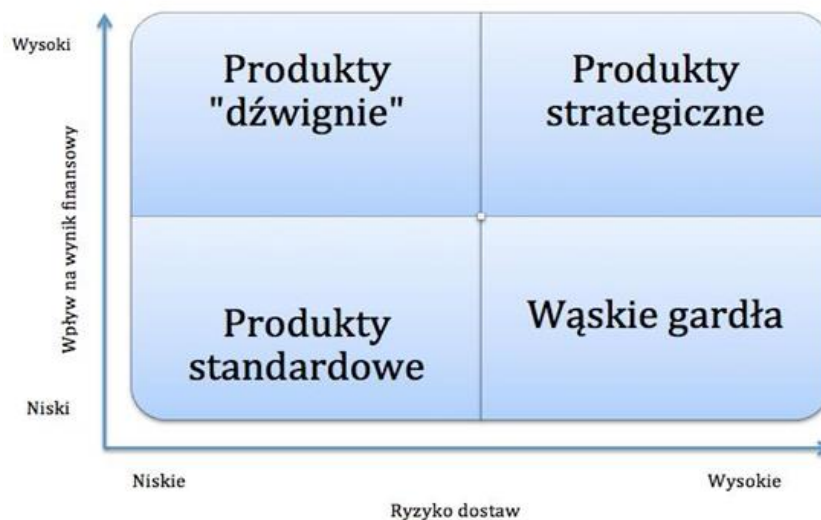
Strategie poszczególnych organów administracji mogą się różnić z racji tego, że zamawiający z administracji rządowej mają różne priorytety i zadania, do realizacji których zostały powołane. Jednakże wszystkie te strategie powinny mieć mianownik wspólny, którym jest realizacja celów strategicznych państwa polskiego, wpisanych i wymienionych w Polityce zakupowej państwa, przy poszanowaniu odrębnych zadań, do których zostały powołane.

Rzetelne przygotowanie strategii zakupowej zamawiającego daje zamawiającemu realną możliwość podniesienia efektywności zamówienia poprzez odpowiednie przygotowanie się do zamówienia. Tym samym zespół praktyków realizujący daną potrzebę zakupową może zaplanować i skutecznie przeprowadzić wstępne konsultacje rynkowe. Planowanie zamówienia z odpowiednim wyprzedzeniem i wpisanie go w strategię zakupową zamawiającego sprzyja również rzetelnemu dokonaniu analizy potrzeb i wymagań.

Strategia zakupowa zamawiającego, daje również możliwość przygotowania się i wdrożenia odpowiedniego planu szkoleniowego dla komórki zamówieniowej w zakresie kompetencji i narzędzi kluczowych dla efektywnego zrealizowania potrzeby zakupowej. Co więcej zidentyfikowane mogą być również luki kompetencyjne i braki kadrowe po stronie zamawiającego, które będzie można uzupełnić poprzez zatrudnianie odpowiedniego pracownika lub skorzystanie z usług konsultingowych bardziej doświadczonych lub kompetentnych podmiotów.

W portfelu zakupowym wszystkich urzędów administracji rządowej zamówienia są niezwykle zróżnicowane. Znajdują się tam zamówienia standardowe, które służą zaspokajaniu podstawowych potrzeb urzędu oraz zamówienia skomplikowane i strategiczne, których zadaniem jest realizacja celów do jakich urzędy te są powołane.

Zamawiający powinni podjąć próbę zdiagnozowania i podziału zakupów według schematu, wzorowanemu na modelu macierzy, opracowanej przez dr. Petera Kraljica. Różnica polega jednak na tym, że na osi pionowej, w przypadku zamówień publicznych, nie jest zaznaczony wpływ na wynik finansowy, , ale możliwość realizowania ustawowych celów, jakie są nałożone na zamawiającego będącego organem administracji rządowej (linia pionowa na poniższej macierzy).



Źródło: Współczesna gospodarka. Zakupy i ich wpływ na generowanie oszczędności w przedsiębiorstwie produkcyjnym, Agnieszka Marchlewska-Organista

Zgodnie z powyższym modelem macierzy Kraljica całość zamówień należy podzielić na cztery grupy:

- **Produkty standardowe:** To największa grupa zakupów realizowanych przez każdego zamawiającego. Produkty standardowe to produkty stosunkowo łatwe do zakupu i szeroko dostępne. Charakteryzują się tym, że na rynku jest bardzo duża grupa wykonawców, którzy są w stanie je zrealizować. Z tego względu nie są obciążone ryzykami zakupowym w zakresie terminowej realizacji. Nie mają także związku z realizowaniem ustawowych celów przez zamawiających. Produktami standardowymi mogą być np. materiały biurowe, usługi sprzątnania, catering itp. Mogą to być także zamówienia które okresowo powtarzają się, w związku z tym można wykorzystywać posiadaną bazę danych w zakresie opisu przedmiotu zamówienia. Jednakże za każdym razem należy sprawdzić czy potrzeby zamawiającego nie uległy zmianie od czasu ostatniego zamówienia.

Przy zamawianiu zakupów standardowych można wykorzystywać takie narzędzia jak umowa ramowa, dynamiczny system zakupów, przetarg nieograniczony ze standardowymi warunkami.

Istotnym narzędziem powodującym realne korzyści zarówno cenowe, jak i oszczędność czasu i zasobów ludzkich, może być w tym względzie możliwość zastosowania zamówień wspólnych.

W zamówieniach standardowych w etapie przygotowania i przeprowadzenia postępowania mogą brać udział pracownicy mniej doświadczeni, pod nadzorem swoich przełożonych.

- **Zakupy dźwignie:** To zamówienia mające bardzo duży wpływ na możliwość realizowania celów ustawowych zamawiającego, ale nie wiążą się z dużym ryzykiem zakupowym i terminową realizacją zamówienia. Głównym powodem niskiego ryzyka zakupowego jest duża ilość potencjalnych wykonawców, którzy będą w stanie zrealizować zamówienie. To też powoduje, że przygotowując opis przedmiotu zamówienia należy skupić się na jakości dostaw, usług i robót budowlanych. Wskazane jest także stosowanie kryteriów oceny ofert i warunków udziału w postępowaniu, tak aby można było realizować cele strategiczne w zakresie aspektów środowiskowych, innowacyjnych i społecznych.

Przy tego rodzaju zamówieniach także należy rozważyć możliwość wykorzystania narzędzia jakim są zamówienia wspólne.

- **Zakupy strategiczne:** Najważniejsza grupa zakupów, które mają bardzo duży wpływ na możliwość realizowania ustawowych celów przez zamawiającego. Są również obarczone dużym ryzykiem zakupowym, związanym z terminową realizacją zamówienia, co jest związane z ograniczoną ilością wykonawców mogących zrealizować zamówienie. Mają one charakter priorytetowy dla zamawiającego i cała procedura wewnętrzna i regulacje powinny być skonstruowane w ten sposób, aby ułatwić pracownikom przygotowanie takiego postępowania. Powinny zostać także opisane reguły postępowania związane z wykorzystaniem narzędzi jakie daje ustawa Pzp, tj. analizą potrzeb i wymagań oraz możliwie jak największym zaangażowaniu potencjalnych wykonawców, wykorzystaniem ich wiedzy na etapie wstępnych konsultacji rynkowych.

Z uwagi na priorytetowy charakter przygotowanie takiego postępowania powinno zostać poprzedzone planem działania z wyznaczeniem poszczególnych etapów. Plan powinien być tak skonstruowany, aby uwzględniał ryzyko wystąpienia różnych okoliczności np. opóźnienia w procesie zakupowym związane z odwołaniem do KIO oraz skargą do sądu, a także już na etapie realizacji umowy.

Jest to taki rodzaj zakupów, w którym o poszczególnych etapach, terminach oraz potencjalnych ryzykach powinien być informowany kierownik zamawiającego, a najważniejsze role w procesie przygotowywania i przeprowadzania postępowania i w komisji przetargowej powinni pełnić dyrektorzy poszczególnych komórek oraz pracownicy z największym doświadczeniem i umiejętnościami (poziom zaawansowany i ekspercki).

- **Zakupy tzw. „wąskie gardła”:** Zamówienia w których przedmiot zamówienia ma niewielki wpływ na możliwość realizowania ustawowych celów, ale występuje duże ryzyko związane z terminową realizacją zamówienia. Może to być produkt nietypowy, niestandardowy, wytwarzany na specjalne zamówienie oraz taki którego realizacji może podjąć się stosunkowo niewielka ilość wykonawców.

W tej grupie zamówieniowej istotne jest aby przygotowany został plan działania na wypadek urealnienia się groźby nieterminowej realizacji zamówienia lub innej tego typu sytuacji kryzysowej. Konieczne jest także podjęcie stosownych działań

związanych z przygotowaniem zamówienia odpowiednio wcześniej, tak aby zminimalizować to ryzyko.

W przypadku zdiagnozowania zamówienia, jako tzw. „wąskiego gardła”, należy dokonać analizy w kierunku alternatywnego sposobu zaspokojenia danej potrzeby zakupowej, a także zbadać możliwość innych wariantów realizacji takiego zamówienia.

Należy także pamiętać, że nadanie poszczególnym zamówieniom ww. statusów nie musi być stałe. Przykładowo, zamówienie pierwotnie uznane za standardowe może ostatecznie okazać się zamówieniem typu „wąskie gardło” lub pierwotnie uznane za zamówienie typu dźwignia ostatecznie będzie zamówieniem standardowym. Uzależnione jest to zarówno od zmian na rynku wykonawców, ale także od działań zamawiającego, który może poszukiwać alternatywnych metod zaspokojenia swojej potrzeby zakupowej.

Planowanie zamówień

Macierz Kraljica jest pewną propozycją ułatwiającą rozeznanie w jaki sposób należy grupować zakupy. Nie każde zamówienie, a więc nie każde postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego ma bowiem tą samą wagę z punktu widzenia działalności zamawiającego.

Już na etapie planowania, konieczne jest rozeznanie w tym, które zakupy mają jaki status dla zamawiającego. Bardzo ważne jest aby postępowania o różnym statusie nie były traktowane w ten sam sposób. Inaczej należy podchodzić do zakupów strategicznych, czy tych należących do tzw. wąskich gardeł, a inaczej do standardowych zamówień. Łącznie z określeniem statusu danego zamówienia, przekazywana jest bowiem informacja, że zamówienie to będzie wymagało większej ilości pracy oraz w trakcie procedury mogą pojawić się komplikacje i problemy, które będą miały wpływ na termin realizacji.

Informacja nt. statusu danego zamówienia powinna być przekazana komórce ds. zamówień, podobnie jak spodziewana szacunkowa wartość zamówienia, określenie przedmiotu zamówienia kodami CPV, proponowany tryb udzielenia zamówienia czy też planowany termin wszczęcia postępowania, przekazania wniosku o wszczęcie.

Istotnym elementem całego procesu musi być planowanie zamówień. Duża rola i odpowiedzialność spoczywa tutaj na komórkach merytorycznych. To przecież one diagnozują potrzebę zakupową i to na ich barkach spoczywa takie opisanie przedmiotu zamówienia by otrzymany produkt spełniał tą potrzebę. Jest to zadanie bardzo trudne i dlatego wymaga odpowiedniej ilości czasu. Im bardziej skomplikowane i istotne zamówienie, tym więcej czasu należy poświęcić aby je odpowiednio przygotować.

Planowanie ma być procesem ciągłym. Nie może to być zadanie realizowane tylko w oparciu o obowiązek jaki wynika z ustawy Pzp. Komórki merytoryczne nie mogą czekać z planowaniem zakupów do czasu otrzymania odpowiedniego pisma z komórki ds. zamówień, z prośbą o wykaz planowanych w przyszłym roku zakupów. Z drugiej strony komórka ds.

zamówień nie może czekać z wysłaniem takiego pisma aż do IV kwartału roku. Plan zamówień wraz z planem postępowań na przyszły rok powinien być opracowywany już co najmniej od III kwartału roku. W grudniu zaś powinien być gotowy plan, tak aby od stycznia mógł być realizowany.

Nie wszystkie zamówienia można przewidzieć, dlatego też należy mieć na uwadze, że w trakcie roku pojawi się nagle potrzeba dokonania zamówienia. Z drugiej strony część zaplanowanych postępowań może jednak nie dojść do realizacji. Tego typu zmiany także należy uwzględnić w planie, poprzez jego aktualizację. Zamawiający powinien dokonać co najmniej jednej aktualizacji planu w ciągu roku.

Planowanie zamówień należy także rozpatrywać w aspekcie wewnętrznego podziału pracy przez komórkę ds. zamówień. Ma ona narzędzia do tego, aby posiadając dane ze wszystkich komórek organizacyjnych zamawiającego, stworzyć taki plan zamówień oraz plan postępowań, który stworzy optymalne warunki i wysoką kulturę pracy. W związku z tym ma prawo i obowiązek dopytywać komórki merytoryczne co do wskazanych terminów planowanych zamówień.

Współpraca pomiędzy komórkami zamawiającego

Mówiąc o strategii zakupowej, na pierwszy plan musi wysunąć się współpraca pomiędzy poszczególnymi komórkami zamawiającego tj. pomiędzy komórkami merytorycznymi, które zgłaszają potrzebę dokonania zakupu na określoną dostawę, usługę bądź robotę budowlaną i dokonują opisu przedmiotu zamówienia, a komórką ds. zamówień publicznych, która odpowiedzialna jest za to, aby cały proces zakupowy dokonał się zgodnie z obowiązującymi przepisami. Komórki te muszą być otwarte na współpracę ponieważ tak naprawdę są na nią skazane.

W szczególności, w przypadku zamówień strategicznych i tzw. wąskich gardeł zasadne jest, aby komórka ds. zamówień publicznych otrzymywała również informacje w zakresie terminu przeprowadzenia analizy potrzeb oraz wstępnych konsultacji rynkowych, a także ewentualnego wcześniejszego zaangażowania wykonawców. Komórka ds. zamówień powinna wiedzieć o terminach wskazanych wyżej etapów. Ma wręcz obowiązek uczestniczenia w nich.

Rolą komórek merytorycznych jest zdiagnozowanie potrzeby zakupowej oraz takie opisanie przedmiotu zamówienia, aby otrzymać produkt, który tą potrzebę będzie zaspokajał. Udział komórki ds. zamówień, już na etapie analizy potrzeb wstępnych konsultacji, ma usprawnić cały proces i zminimalizować ryzyko opóźnienia w przygotowaniu postępowania. Pozwoli także komórce ds. zamówień rozeznaczyć się na temat możliwości wyboru optymalnego trybu udzielenia zamówienia, ewentualnego podziału zamówienia na części, a także uwrażliwiać merytoryków na temat możliwości zastosowania aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych. Gospodarzem tych etapów powinna pozostać komórka merytoryczna, a komórka ds. zamówień ma stanowić dla niej wsparcie.

Współpraca pomiędzy komórkami merytorycznymi a komórką ds. zamówień już na tym etapie powinna być sformalizowana w wewnętrznej procedurze dotyczącej udzielania zamówień publicznych, tak aby nie wynikała ona tylko z dobrych praktyk pomiędzy komórkami, czy nieformalnymi ustaleniami opartymi na osobistych relacjach. Wskazane jest aby na tym etapie ze strony komórki ds. zamówień uczestniczył w miarę możliwości co najmniej dwie osoby, np. naczelnik oraz osoba, która na późniejszym etapie będzie pełniła rolę sekretarza komisji przetargowej. Pozwoli to jej już na zapoznanie się z tematem i powinno ułatwić dalszą współpracę.

Należy negatywnie ocenić zjawisko w którym komórka ds. zamówień publicznych nie jest informowana o prowadzonym przez komórkę merytoryczną etapie analizy potrzeb bądź wstępnych konsultacji oraz zaczyna pracę nad danym postępowaniem dopiero w momencie otrzymania wniosku o wszczęcie postępowania. Zamówieniowcy nie mogą udawać, że nie wiedzą o procesie przygotowania zamówień strategicznych i wąskich gardeł, zaś merytoryści nie mogą uważać, że zamówienia są im niepotrzebne, że będą tylko przeszkadzać. Zamówieniowcy mają stanowić wsparcie dla merytorystów już na tych etapach. To pozwoli im również na pilnowanie ustalonych terminów i koordynację całego procesu.

Zdarza się, że komórka ds. zamówień nie wie że któreś postępowanie jest strategiczne, albo że planowane jest zamówienie o dużej doniosłości, a dowiadują się o tym w momencie otrzymania wniosku z adnotacją że zamówienie jest pilne i już trzeba je wszczynać. Może to wynikać z braku przepływu informacji pomiędzy komórkami. Czasami komórka merytoryczna zwyczajnie nie widzi potrzeby, aby o tym powiadomić. Tak nie może wyglądać współpraca. W przypadku zamówień tego typu komórka ds. zamówień powinna posiadać stosowną wiedzę już na etapie planowania, tak by móc koordynować proces jego przygotowania.

Komórka ds. zamówień przy opracowywaniu planu zamówień publicznych i planu postępowań, powinna mieć możliwość porządkowania ilości zamówień w danych kwartałach oraz w skali roku. Często wskazany termin wszczęcia postępowania wynika tylko z wewnętrznego planu pracy komórki merytorycznej i nie jest szczególnie uzasadniony czynnikami zewnętrznymi. W takiej sytuacji nic nie stoi na przeszkodzie, aby termin ten, w porozumieniu pomiędzy zainteresowaną komórką merytoryczną, a komórką ds. zamówień można było przesunąć.

Plan zamówień stwarza możliwość równomiernego rozłożenia natężenia pracy w komórce ds. zamówień publicznych. Zdarzają się tam okresy wyętej pracy, gdy w krótkim czasie do komórki ds. zamówień wpływa wiele wniosków, ale i zdarzają się okresy przestoju, kiedy tych wniosków nie ma lub jest zdecydowanie mniej. Taka sytuacja nie wpływa dobrze na jakość wykonywanej pracy.

Sporządzając plan zamówień komórka ds. zamówień ma możliwość takiego rozplanowania postępowań, aby zapewnić sobie równomierne rozłożenie pracy w całym roku, bez okresów nawału i okresów spokoju. Ma to służyć także odpowiedniemu przygotowaniu czasowemu oraz ułatwić natężenie pracy przy zamówieniach bardziej skomplikowanych, strategicznych,

które wymagają większego wysiłku intelektualnego oraz nakładu czasu i pracy. Pamiętać należy o priorytetowym charakterze zamówień strategicznych i tzw. wąskich gardeł.

Zamówienia wspólne

Istotna jest także współpraca pomiędzy zamawiającymi, która może przejawiać się m.in. poprzez dokonywanie zakupów wspólnych. Dotyczy to zwłaszcza zamówień zakwalifikowanych jako zamówienia standardowe bądź zamówienia typu „dźwignia”.

Wspólne zakupy w tym zakresie nie wpłyną negatywnie na jakość otrzymanych dóbr, gdyż ich przedmiotem są zamówienia standardowe i szeroko dostępne. Mogą zaś przyczynić się do uzyskania niższych cen, poprzez efekt skali, a także do wygospodarowania większej ilości czasu, który mógłby zostać przeznaczony na przygotowanie zamówień strategicznych czy tzw. wąskich gardeł.

Przy kilku takich zamówieniach wspólnych w ciągu roku, gospodarzem każdego z nich mógłby być inny zamawiający. Aby takie działania były możliwe, niezbędne jest wcześniejsze podejmowanie działań przygotowawczych, związanych z planowaniem zamówień oraz porozumieniem pomiędzy zainteresowanymi instytucjami.

Cele strategii i sposób ich realizacji

Przygotowane strategie zakupowe muszą być znane pracownikom i przez nich zrozumiałe. Tylko wówczas istnieje szansa, że opracowanie i wdrożenie strategii przyniesie określone pozytywne skutki.

Strategia powinna także wyznaczać cele jakie należy osiągnąć poprzez jej odpowiednią realizację. Cele te zostały wyznaczone w niniejszej Polityce Zakupowej oraz w art. 21 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. Są nimi:

- 1) wzrost zamówień innowacyjnych, zielonych i rozwojowych,
- 2) zwiększenie wykorzystania aspektów społecznych i środowiskowych w zamówieniach,
- 3) zwiększenie ilości składanych ofert w postępowaniach, w tym większy udział przedsiębiorców z sektora MSP w zamówieniach.

Zamawiający powinien monitorować postęp w realizacji ww. celów, za pomocą prostych do opisanego i wskazania mierników. Może to być np. procentowy i ilościowy wzrost postępowań uwzględniających ww. cele w ujęciu rocznym w stosunku do ogółu wszystkich postępowań. Postęp w realizacji celów powinien być monitorowany.

Centralizacja i koordynacja wykonywania strategii

Odpowiedzialnym za opracowanie i wdrożenie strategii zakupowej jest kierownik zamawiającego. On także jest odpowiedzialny za wyznaczenie i opisanie mierników za pomocą których będzie możliwa weryfikacja w jaki sposób zamawiający realizuje cele strategiczne Polityki Zakupowej.

Najważniejszą i kluczową rolę we wdrażaniu strategii zakupowych powinna mieć komórka ds. zamówień publicznych. Przemawia za tym fakt, że jest ona jednostką pomocniczą kierownika zamawiającego ds. przeprowadzenia zamówień publicznych. Jest też ona w centrum procesu zakupowego, opracowuje procedurę wewnętrzną w tym zakresie oraz plan zamówień. Powinna także koordynować realizację strategii.