

Tomasz Jałowiec
Akademia Obrony Narodowej

IWO – Indeks Współpracy Outsourcingowej¹

Od wielu lat podejmowane są próby doskonalenia przepisów prawa w zakresie gospodarczej współpracy sektora publicznego z prywatnym. Zapisy wielokrotnie nowelizowanej Ustawy – Prawo Zamówień Publicznych – okazują się wciąż niewystarczające do zagwarantowania warunków zapewniających oczekiwany poziom jakościowy pozyskiwanych towarów/usług. Sytuacja ta dotyczy także obszaru kontraktowania usług logistycznych świadczonych na rzecz podmiotów państwowych w ramach outsourcingu. Pomimo, że obowiązujące przepisy prawa wskazują cenę jako jeden z kryteriów wyboru usługodawcy, to w praktyce w znacznej większości zawieranych umów stanowi ona czynnik decydujący. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak formalnych procedur i narzędzi pozwalających ustrzec się stronie publicznej przed zawarciem umowy z niewłaściwym podmiotem gospodarczym. W artykule zaprezentowana została propozycja opracowania narzędzia parametrycznej, kompleksowej oceny oferty logistycznego partnera zewnętrznego.

Celem artykułu jest charakterystyka nowej mierzalnej miary oceny ofert podmiotów zewnętrznych, realizujących zadania logistyczne na rzecz podmiotów państwowych oraz opis metodologii jej wyznaczania.

Przesłanki opracowania mierzalnej miary oceny logistycznych ofert outsourcingowych

Problematyka gospodarczej współpracy podmiotów państwowych z państwowymi stanowi od lat obszar zainteresowania wielu ekspertów. Pierwsze regulacje prawne odnoszące się do procedury zawierania kontraktów finansowanych ze środków publicznych pojawiły się już w 1933 roku, w uchwalonej 15 lutego Ustawie „o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego” (Dz. U. Nr 19, poz. 127). Zapisy ustawy zostały skonkretyzowane w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 29.1.1937 roku o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego (Dz. U. Nr 13, poz. 92)². W 1948 roku weszła w życie Ustawa „o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz niektórych kategorii osób prawnych”, zastępując akty z okresu międzywojennego. Ustawa wprowadziła zasadę bezprzetargowych zamówień w ramach sektora uspołecznionego, co było jawną dyskryminacją sektora prywatnego. Dla przedsiębiorców prywatnych zamówienia

publiczne były dostępne tylko wtedy, gdy nie mogły być wykonane przez jednostki gospodarki uspołecznionej. Kolejne zmiany miały miejsce w 1957 roku wraz z pojawieniem się Ustawy „o dostawach, robotach i usługach na rzecz jednostek państwowych”. W 1983 roku uchylono ją i od tego momentu instytucje publiczne nie miały obowiązku stosowania ustawowo regulowanych procedur. Instytucja zamówień była uregulowana w niektórych przepisach resortowych, jednak były one bardzo zróżnicowane i niespójne³. Sytuacja ta zmieniła się dopiero 1 stycznia 1995 roku, kiedy to w Polsce, na podstawie uchwalonej 10 czerwca 1994 roku Ustawy o zamówieniach publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.), wprowadzono system zamówień publicznych. Od tego czasu była ona wielokrotnie nowelizowana, a wprowadzane modyfikacje wynikały z konieczności dostosowania przepisów do dynamicznie zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych oraz regulacji Unii Europejskiej. Podstawowym problemem podczas opracowywania kolejnych wersji Ustawy – Prawo zamówień publicznych była kwestia zagwarantowania transparentnych przepisów, dostosowanych do realiów rynkowych pozwalających na wybór najkorzystniejszej oferty rozumianej jako oferta, która „przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego...”⁴. Zgodnie z tą definicją, cena jest jednym z wielu czynników, jakie należy brać pod uwagę w ocenie przedstawionej oferty, jednak bardzo często, z powodu braku dostatecznych narzędzi oceny zaproponowanej usługi, to ona właśnie decyduje o wyborze kontrahenta. Osoby odpowiedzialne za zawieranie kontraktów niejednokrotnie decydują się na wybór najtańszej oferty bez podejmowania wysiłku kompleksowej (zwłaszcza ze strony jakościowej) analizy przedstawionych warunków współpracy. Wynika to przede wszystkim z chęci uniknięcia podejrzeń o stronniczość i braku miarodajnych cech mierzalnych (wielkości) i niemierzalnych (atrybutów) w odniesieniu do realizowanych kontraktów. Pomimo, że podejmowane są próby uporania się z tym problemem zarówno na szczeblu centralnym⁵, jak i decentralnym wciąż nie udało się jednoznacznie wprowadzić mechanizmów pozwalających jednoznacznie zdefiniować szeroko rozumiane cechy jakościowe towarów i usług pozyskiwanych z zewnątrz. Problem zdefiniowania cech jakościowych nabiera szczególnego znaczenia w przypadku zawierania umów na realizację usługi, której cechy nie pozwalają na bezpośredni ich pomiar przed jej wykonaniem. Sytuacja ta odnosi się w dużym stopniu do kontrak-

¹ Artykuł recenzowany (przyp. red.).

² Por. http://www.naukowa.eu/files/b/5/f_83-7483-399-8.pdf – (dostęp 05.10.2011).

³ <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:909> – 04.10.2011.

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku, Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z póź. zmianami.

⁵ Patrz: Ustawa o zmianie ustawy – Prawo Zamówień Publicznych dotycząca rozszerzenia przesłanek wykluczenia wykonawców z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, Dz. U. nr Nr 87, poz. 484; Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych, Dz. U. nr 96, poz. 559.

tów outsourcingowych podczas realizacji, których problem niedotrzymywania jakości dostarczanych usług sięga w skali świata nawet kilkudziesięciu procent⁶. Jednym ze sposobów rozwiązania tego bardzo złożonego problemu, nabierającego szczególnego znaczenia w przypadku współpracy państwowo-prywatnej może okazać się opracowanie i usankcjonowanie mierzalnej miary oceny logistycznych ofert outsourcingowych.

Istota i metodologia Indeksu Współpracy Outsourcingowej

Od lat w świecie podejmowane są wysiłki mające na celu wypracowanie rozwiązań pozwalających na parametryzację szeregu zjawisk. Począwszy od ocen agencji ratingowych, poprzez różnorodne rankingi gospodarcze, społeczne, edukacyjne itd., a na ocenie stanu pokoju (Global Peace Index – Globalny Indeks Pokoju) kończąc, wypracowywane są modelowe rozwiązania pozwalające na mierzalną ocenę poszczególnych zjawisk. Sytuacja ta dotyczy także obszaru logistyki, który chociażby w Polsce podlega ocenie w publikowanych w cyklu dwuletnim raportach Instytutu Logistyki i Magazynowania w Poznaniu oraz corocznych dodatkach do dziennika „Rzeczpospolita” pt. „Logistyka Transport Spedycja” opracowywanych przez zespół ekspertów ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Dane zawarte w ww. materiałach zawierają przekrojowe informacje charakteryzujące rynek usług logistycznych w naszym kraju w układzie makro oraz gałęziowym i branżowym. Nie odzwierciedlają one jednak w pełni jakościowych aspektów ofert poszczególnych firm logistycznych.

Tab. 1. Wskaźniki tworzące Indeks Współpracy Outsourcingowej.

Lp.	Wskaźnik	Ranga od 1 do 5
1.	Renoma i pozycja firmy na rynku	1-5
2.	Posiadanie systemu zarządzania jakością	0-1
3.	Posiadanie certyfikatów międzynarodowych i krajowych jednostek certyfikujących	0-5
4.	Doświadczenie w realizacji dotychczasowych umów	1-5
5.	Potencjał techniczny	1-5
6.	Kondycja finansowa	1-5
7.	Zagwarantowane procedury awaryjne	0-3
8.	Długość kontraktu	1-3
9.	Cena	3-8
10.	Procedury obiegu dokumentów	1-3
11.	Mechanizmy nadzoru kontraktu	1-3
12.	Potencjał własny niezbędny do obsługi kontraktu	1-3

Źródło: opracowanie własne.

Analiza rynku logistycznej współpracy outsourcingowej podmiotów państwowych z prywatnymi skłania do podjęcia próby parametrycznej, kompleksowej oceny ofert składanych zgodnie z zapisami Ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Stworzenie jakościowej miary oceny potencjalnych partnerów outsour-

cingowych wychodzi naprzeciw oczekiwaniom środowisk borykających się od lat z problemem wyboru „najkorzystniejszej oferty”. Opracowanie maksymalnie precyzyjnej miary wyrażającej pewność sukcesu współpracy outsourcingowej wiązać się będzie z szerokim zaangażowaniem szeregu instytucji i ośrodków naukowych posiadających niezbędny potencjał i doświadczenie w tym obszarze. Z metodologicznego punktu widzenia opracowany indeks powinien zawierać grupy czynników odnoszących się zarówno do czynników wewnętrznych (usługobiorcy), jak i czynników zewnętrznych (usługodawcy) związanych z konkretną usługą. Indeks ten, zwany na przykład **Indeksem Współpracy Outsourcingowej – IWO** (ang. *Outsourcing Cooperation Index*) bazując na szeregu wskaźników, pozwalałby zagwarantować transparentną ocenę oferty partnera outsourcingowego składaną stronie państwowej. Przykładowe, podstawowe wskaźniki niezbędne do wyznaczenia IWO wraz z proponowaną ich rangą, przedstawione zostały w tabeli 1.

Wartość końcową IWO stanowić powinna średnia arytmetyczna wyznaczana na podstawie maksymalnej liczby możliwych do zdefiniowania wskaźników jednakowych w całej procedurze przetargowej. Definiowana w stosunku do konkretnego kontraktu wartość IWO stanowić powinna mierzalną wartość porównawczą poszczególnych ofert. Przyjęcie zaproponowanego modelu pozwoli wyposażać zainteresowany personel w przejrzyste narzędzie umożliwiające transparentną ocenę składanych ofert bez obaw o stronniczość. O faktycznej potrzebie opracowania takiego narzędzia może świadczyć chociażby fakt, że w kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku, wszystkie partie w swoich programach wskazywały na konieczność „zmian prawa zamówień publicznych, tak aby podstawowym kryterium nie była cena, tylko kompetencje oferentów i możliwości wykonania zleceń”⁷. Droga do opracowania formalnych, transparentnych kryteriów oceny ofert outsourcingowych realizowanych w formule państwowo-prywatnej jest niewątpliwie bardzo złożona, ale już czas podjąć próbę systemowego rozwiązania istniejącego od lat problemu, w czym pomocnym może okazać się zaproponowany Indeks Współpracy Outsourcingowej.

Streszczenie

Od lat istnieje realna potrzeba opracowania transparentnej metodyki parametrycznej oceny ofert składanych przez firmy zewnętrzne podmiotom państwowym. Celem artykułu jest charakterystyka nowej mierzalnej miary oceny ofert podmiotów zewnętrznych realizujących zadania logistyczne na rzecz podmiotów państwowych oraz opis metodologii jej wyznaczania.

IWO – Outsourcing Cooperation Index

Abstract

For years, there is a real need to develop a transparent methodology for parametric evaluation of bids submitted by companies outside the state entities. The aim of this article is characteristic of a new measure for evaluation of tenders by external actors performing logistical tasks for state entities and a description of the methodology for determining it.

⁶ Patrz.: 2012 Third Party Logistic Study Results and Findings of the 16th Annual Study.

⁷ Patrz.: M. Bojarski, Co zrobią jak wygrają?, „Gazeta Wyborcza” z 3 października 2011, s. 23.