

Úvaha o možnostiach efektívneho obstarania SW riešení

Zákon o verejnom obstarávaní definuje relatívne široké spektrum možností obstarania tovarov a služieb. Napriek tomu si obstarávatelia volia najčastejšie Verejnú súťaž, resp. Užšiu súťaž, a to aj pri obstarávaní na mieru šitých SW diel, kde by sa viac hodili iné, menej používané formy, ako Súťaž návrhov a Súťažný dialóg. Cieľom tejto úvahy je poukázať na typické problémy pri obstarávaní SW diel a možnosti ich riešenia v súlade so Zákonom o verejnom obstarávaní (ďalej ZVO).

1) Problémy obstarávania SW riešení podľa Zákona o verejnom obstarávaní

V nasledujúcom texte sme vybrali štyri kľúčové problémy obstarávania SW riešení. V tejto časti úvahy ich stručne definujeme, aby bolo zrejmé, v čom vidíme problémy.

- 1.1. **Kvalita technickej a funkčnej špecifikácie SW diela.** Ak chce verejný obstarávateľ znížiť riziko dodania nepoužiteľného SW diela, snaží sa mu čeliť čo najprecíznejšou funkčnou a technickou špecifikáciou diela. Z tohto dôvodu si často najíma poradenské a konzultačné spoločnosti, aby takúto precíznu špecifikáciu pripravili. Tým sa však predlžuje realizácia projektu a zodpovednosť za úspešné dodanie SW riešenia sa rozkladá na viacero subjektov.
- 1.2. **Jednoznačná zodpovednosť za dodanie SW diela.** V prípade, že dodávateľ zhotovuje SW riešenie podľa funkčnej a technickej špecifikácie pripravenej iným subjektom, môže nie byť len obmedzenú zodpovednosť za výsledný efekt. V krajnom prípade sa môže stať, že dodané riešenie splní všetky pomenované požiadavky zo špecifikácie, ale napriek tomu bude nepoužiteľné. Pre eliminovanie rizika „rozptýlenej zodpovednosti“ je výhodné, aby funkčnú a technickú špecifikáciu diela a následné dodanie riešenia urobil ten istý dodávateľ.
- 1.3. **Obmedzená možnosť porovnávania ponúk,** resp. hodnotenia schopností uchádzača dodať požadované SW riešenie v potrebnom čase a kvalite. Zvyčajne je na mieru šité SW riešenie definované v zadávacej dokumentácii množinou funkčných a prípadne aj technologických požiadaviek. Uchádzači vo svojich ponukách nedefinujú, ako bude vyzeráť ich dielo, ale zaväzujú sa dané funkčné požiadavky splniť. Z tohto pohľadu sú ich ponuky nerozlíšiteľné. Všetci ponúkajú rovnaké riešenie s rovnakými funkčnými vlastnosťami. Odchýlenie sa od požiadaviek by dokonca mohlo viesť k „strate bodov“ v hodnotení. V takto koncipovanej súťaži sa ako kľúčové rozhodovacie kritérium javí cena, ktorá však nijako nesúvisí s odbornými schopnosťami záujemcov. A to je problém. Lebo kontrakt môže získať aj uchádzač, ktorý má na jeho zvládnutie najmenšie predpoklady.
- 1.4. **Celkový čas potrebný na obstaranie SW riešenia.** Obstaranie a dodanie SW riešenia trvá často neprimerane dlho. Najmä, ak by sme predpokladali, že sa zvlášť obstaráva funkčná a technologická špecifikácia a až následne samotné SW riešenie. V takomto prípade môže obstaranie SW riešenia trvať aj dva roky. To je ale doba, ktorá je neakceptovateľne dlhá, lebo v priebehu dvoch rokov sa okrajové podmienky môžu zmeniť natoľko, že pôvodné zadanie už nemusí byť vhodné.

Otázka teda znie, ako eliminovať vyššie uvedené riziká? Ako pristúpiť k obstaraniu unikátneho SW riešenia tak, aby dielo bolo dodané v požadovanej kvalite a v najkratšom možnom čase?

2) Možnosti riešenia

Možné riešenia pre vyššie nastolené témy budeme rozoberať v nasledovnej časti. Pokúsime sa naznačiť, pre každú z tém osobitne, ako je vhodné postupovať, aby riziká resp. negatívne dopady boli čo najmenšie.

- 2.1. **Kvalita technickej a funkčnej špecifikácie SW diela.** Z hľadiska celkového úspechu dodávky SW riešenia je potrebné, aby technická a funkčná špecifikácia diela bola kvalitná. V opačnom prípade nie je k dispozícii podklad pre dôslednú preberáciu procedúru voči dodávateľovi, nie je možné konfrontovať ho s plnením záväzkov zo Zmluvy na dodanie SW riešenia. Obstarávatelia však často nemajú medzi svojimi zamestnancami potrebných špecialistov, ktorí by mali nevyhnutné skúsenosti s tvorbou technickej a funkčnej špecifikácie SW riešení. Preto je potrebné vytvoriť priestor pre angažovanie externých subjektov na túto vysoko špecializovanú prácu. Jednou z možností zabezpečenia externých kapacít je samostatné obstaranie technickej a funkčnej špecifikácie SW riešenia (pred jeho obstaraním). Táto možnosť je však extrémne náročná na čas. Inou, „časovo výhodnejšou možnosťou“ je finalizácia technickej a funkčnej špecifikácie SW diela za asistencie externých subjektov spolu s jeho obstaraním/dodaním. Podľa platnej úpravy ZVO to umožňujú dva postupy obstarania: Súťaž návrhov a Súťažný dialóg. Oba postupy obstarania vytvárajú predpoklad na to, aby sa uchádzači podieľali na tvorbe resp. precizovaní technickej a funkčnej špecifikácii a premietli tak do nej svoje know-how.
- 2.2. **Jednoznačná zodpovednosť za dodanie SW diela.** Z hľadiska zodpovednosti za výsledné SW riešenie je ideálne, keď jeden a ten istý dodávateľ vytvorí funkčnú a technickú špecifikáciu diela a následne (po schválení zákazníkom) podľa nej dodá finálne riešenie. Zo všetkých možností definovaných ZVO, priestor pre takéto riešenie vytvára jedine Súťaž návrhov, ktorá vedie k uzavretiu zmluvy. Vytvára voľný priestor pre uchádzača, aby navrhol riešenie podľa svojich skúseností a v prípade, že jeho návrh riešenia osloví verejného obstarávateľa, má možnosť uzavrieť s ním aj zmluvu na dodanie. Znamená to, že uchádzač v takomto prípade preberá na svoje plecia plnú zodpovednosť za navrhnuté riešenie. Navyše, zákazník podpisuje zmluvu na dodanie precízne špecifikovaného diela, a mal možnosť posúdiť viacero alternatívnych návrhov riešenia (v rámci Súťaže návrhov). Súťažný dialóg síce ponúka možnosť participácie jednotlivých uchádzačov na tvorbe technickej a funkčnej špecifikácie následne obstarávaného SW riešenia, ale nevytvára sa žiadna väzba medzi tým, kto ako významne prispel k výslednej podobe technickej a funkčnej špecifikácie a kto vyhrá verejnú súťaž na dodanie SW riešenia. Preto sa môže stať, že obstarávateľ sa oprie pri tvorbe technickej a funkčnej špecifikácie o Návrh riešenia jedného z uchádzačov, ale víťazom súťaže na dodanie SW riešenia sa stane iný uchádzač.
- 2.3. **Obmedzená možnosť porovnávania ponúk, resp. hodnotenia schopností uchádzača** dodať požadované SW riešenie v potrebnom čase a kvalite. Ak abstrahujeme od Súťaže návrhov, kde je priamo oceňovaná schopnosť uchádzača pripraviť dôveryhodný návrh, všetky ostatné formy súťaže o dodanie SW riešenia vytvárajú len obmedzený priestor na posudzovanie schopností daného uchádzača dodať SW riešenie načas a v potrebnej kvalite. Ako sme už konštatovali skôr, problém je v tom, že všetci uchádzači vo svojej ponuke len deklarujú, že splnia všetky požadované technické a funkčné požiadavky na dielo. A pokojne môžeme predpokladať, že všetci uchádzači budú zhodne deklarovať svoju schopnosť na 100 % splniť požiadavky definované v súťažných podkladoch. Avšak neexistuje možnosť overiť si túto ich deklaráciu ešte pred podpisom zmluvy o dielo. Jediný priestor pre vzájomné odlíšenie medzi uchádzačmi zostáva v hodnotení počtu expertov, dĺžky ich praxe,... Určitá možnosť, kedy je možné zmeniť tento nevhodný stereotyp, je spojená s predpokladom, že na trhu existujú riešenia, ktoré rozhodujúcu časť požadovanej funkčnosti už majú, a ku splneniu požiadaviek obstarávateľa je treba zapracovať len definovaný rozsah zmien. V takomto prípade by bolo možné oprieť o tento fakt koncept obstarania SW riešenia. Bežnou metódou (Verejná súťaž) obstaráť právo

na použitie už existujúceho riešenia a súčasne obstaráť potrebný rozsah úprav. Pri takomto prístupe získava verejný obstarávateľ možnosť porovnávať a posudzovať už existujúce funkčné SW riešenia, vie efektívne zúžiť okruh záujemcov len na tých, ktorí už daný typ riešenia majú hotový. Preto odporúčame zvážiť aj takúto možnosť.

- 2.4. **Celkový čas potrebný na obstaranie SW diela.** Tento problém je obzvlášť kritický, ak by sme požadovali samostatné obstaranie detailnej technickej a funkčnej špecifikácie a zvlášť samotného diela. V takomto prípade ide o dve samostatné obstarávania, čím sa nielen neúmerne predlžuje čas na dodanie SW riešenia, ale zvyšujú sa tiež riziká námietok neúspešných uchádzačov. Na druhej strane, obstarávateľ vo väčšine prípadov nemá potrebné odborné kapacity na to, aby si špecifikáciu SW riešenia urobil sám. Skúsme sa preto zamerať na možnosti, ako by bolo možné využiť znalosti záujemcov (resp. komerčného sektora) bez toho, aby bolo treba organizovať dve samostatné verejné obstarávania. Samotný Zákon ponúka dve alternatívne možnosti (Súťaž návrhov a Súťažný dialóg), ako „vtiahnuť“ záujemcov do prípravy technickej a funkčnej špecifikácie. Skúsme preto v tomto okamihu konštatovať, že z pohľadu celkového času potrebného na obstaranie je treba sa vyhnúť samostatnému obstaraniu technickej a funkčnej a samostatnému obstaraniu SW riešenia. V prípade závislosti na znalostiach komerčného sektora pri tvorbe zadávacej dokumentácie je možné využiť Súťaž návrhov alebo Súťažný dialóg, ktoré umožňujú jeho participáciu aj bez samostatného obstarávania technickej a funkčnej špecifikácie. Ostatné rozhodnutia nemajú rozhodujúci vplyv na celkový čas potrebný na obstaranie SW diela.

Porovnanie, ako je možné naplniť jednotlivé kritériá „efektívneho obstarania“ SW riešenia pri troch zvolených postupoch verejného obstarania, ukazuje nasledovná tabuľka:

	Váha	Súťaž návrhov		Súťažný dialóg		Obstaranie "podobného riešenia" spolu s nevyhnutnými úpravami	
Možnosť participácie dodávateľov na tvorbe technickej a funkčnej špecifikácie SW riešenia	30	V plnej miere (technická a funkčná špecifikácia je v plnej predmetom súťažných návrhov)	10	Čiastočná (technickú a funkčnú špecifikáciu doлаđuje obstarávateľ na základe podnetov od uchádzačov)	5	Žiadna (technickú a funkčnú špecifikáciu pripravuje v plnej miere obstarávateľ)	0
Jednoznačná zodpovednosť za dodanie SW riešenia	20	Uchádzač v plnej miere	10	Rozdelená medzi uchádzača a obstarávateľa	5	Rozdelená medzi uchádzača a obstarávateľa	5
Možnosť porovnávania odbornej úrovne ponúk na SW riešenie	20	Úplna (hodnotí sa Návrh riešenia, v ktorom môže každý z uchádzačov naplno prejavíť svoje znalosti, schopnosti a skúsenosti)	10	Žiadna (hodnotí sa výhradne plnenie požiadaviek spesnených vo fáze dialógu)	0	Čiastočná (prezentácie už existujúcich riešení a hodnotenie miery ich zhody s požiadavkami)	5
Celkový čas potrebný na obstaranie SW riešenia	30	Krátky	10	Dlhší (vytváranie špecifikácie vo viacerých kolách na základe návrhov uchádzačov je časovo náročné)	5	Krátky	10
Výsledné skóre			10		4		5

3) Zhrnutie

Z vyššie uvedenej tabuľky je zrejmé, že pri akceptovaní kritérií hodnotenia a ich vzájomnej váhy, je pre obstaranie SW riešení najvhodnejšia Súťaž návrhov (vo všetkých sledovaných kritériách má plný počet bodov). Umožňuje účasť externých odborníkov z nezávislých inštitúcií/organizácií pri tvorbe súťažných podmienok a posudzovaní ich plnenia v predkladaných návrhoch. Obstaranie „podobného SW riešenia“ spolu s nevyhnutnými úpravami sa asi nebude dať aplikovať často. Avšak v prípade, že obstarávateľ si bude schopný samostatne zostaviť technickú a funkčnú špecifikáciu, môže to byť veľmi efektívny postup obstarania. Súťažný dialóg sa pre obstaranie SW riešení hodí menej. Ťažko očakávať, že by obstarávateľ vedel „skladať“ technickú a funkčnú špecifikáciu z návrhov viacerých uchádzačov. Tiež tu zostáva problém slabej rozlíšiteľnosti následných ponúk a nejednoznačnej zodpovednosti za finálne SW riešenie.