



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

SMERNICE ZA JAVNO NAROČANJE INFORMACIJSKIH REŠITEV



Smernice za javno naročanje informacijskih rešitev je pripravilo Ministrstvo za javno upravo (MJU) v sodelovanju z Gospodarsko zbornico Slovenije (GZS), Združenjem nabavnikov Slovenije in Finančno upravo RS.

Januar 2017

djn.mju.gov.si

1	UVOD.....	1
2	SPLOŠNO O RAZVOJU INFORMACIJSKE REŠITVE.....	2
2.1	Življenjski cikel razvoja informacijske rešitve	2
2.2	Poslovna analiza.....	4
2.2.1	Namen poslovne analize	4
2.2.2	Kaj je poslovna analiza	5
2.2.3	Način izvedbe poslovne analize	5
2.2.4	Rezultati poslovne analize	5
2.3	Uporaba skupnih gradnikov in horizontalnih funkcij.....	6
2.4	Model pridobivanja informacijskih rešitev	6
2.4.1	Razvoj rešitve	8
2.4.2	Nakup serijske rešitve	8
2.4.3	Najem licenc	8
2.4.4	Odprtokodne rešitve	9
2.4.5	Najem spletnih storitev	9
2.5	Ukrepi za preprečitev vezanosti na ponudnika (»vendor lock-in«)	9
2.6	Metodologije razvoja informacijske rešitve	10
2.6.1	Zaporedni ali kaskadni model (»waterfall«).....	10
2.6.2	Inkrementalni model	11
2.6.3	Iterativni model	11
2.6.4	Prototipni model.....	11
2.6.5	V-model	12
2.6.6	Agilni model	12
2.7	Izračun ocenjene vrednosti.....	13
2.8	Ekonomičnost naročila	15
3	JAVNO NAROČILO.....	18
3.1	Pred naročilom.....	18
3.2	Izbira postopka javnega naročila.....	19
3.2.1	Razvoj informacijskih rešitev	22
3.2.2	Vzdrževanje informacijskih rešitev	22
3.3	Priprava dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila	22
3.3.1	Osebe, ki sodelujejo pri pripravi dokumentacije, in njihove vloge	22
3.3.2	Specifikacije javnega naročila	22
3.4	Vzdrževanje in nadgrajevanje informacijske rešitve	24
3.5	Pravo intelektualne lastnine.....	26
3.6	Pogoji za sodelovanje	28
3.6.1	Tehnična in strokovna sposobnost.....	28
3.6.2	Ekonomski in finančni položaj	32
3.7	Idejni načrt	34

3.8	Merila za izbor	35
3.8.1	Kakovost vsebine ponudbe in ponudnikovega pristopa k izvedbi storitev	37
3.8.2	Usposobljenost in izkušnje ključnih ali dodatnih strokovnjakov	39
3.8.3	Delovne razmere ponudnika.....	40
3.8.4	Odzivni čas/dobavni rok (boljše od zahtevanega).....	40
3.8.5	Druga merila	41
3.8.6	Uporaba meril za izbiro.....	41
3.9	Neobičajno nizke cene	42
3.10	Izhodna strategija	44

Kazalo slik

Slika 1: Tipične faze življenjske dobe informacijske rešitve

Slika 2: Razvoj informacijske rešitve v okviru enega naročila

Slika 3: Razvoj informacijske rešitve v dveh naročilih

Slika 4: V-model

Slika 5: Uporaba virov pri pripravi specifikacij predmeta naročila

Primeri

Primer 1: Dikcija člena, ki ureja prenos lastninske pravice

Primer 2: Primer reference ponudnika

Primer 3: Opis zahteve za idejni načrt

Primer 4: Opis načina predložitve idejnega načrta

Primer 5: Opis posameznih ocen idejnega načrta

Primer 6: Merilo za usposobljenost in izkušnje ključnih ali dodatnih strokovnjakov

Primer 7: Prikaz uporabe merila za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe

Kratice

EU	Evropska unija
GTZ	generične tehnološke zahteve
IS	informacijski sistem
IT	informacijska tehnologija
IKT	informacijsko-komunikacijska tehnologija
JN	javno naročilo

1 Uvod

Smernice za javno naročanje na področju informacijske tehnologije (v nadaljnjem besedilu: smernice) so priporočilo naročnikom informacijskih rešitev iz javnega sektorja. Opredeljujejo priporočene pristope pri pripravi javnih naročil in obravnavajo različna področja naročanja v zvezi z razvojem in vzdrževanjem informacijskih rešitev.

Smernice obravnavajo celoten življenjski cikel razvoja informacijskih rešitev v javni upravi in dajejo naročnikom priporočila glede uporabe različnih vrst postopkov, ki jih predpisuje Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15, v nadaljnjem besedilu: ZJN-3).

Prav tako podpirajo nov izziv Slovenije: postati zelena referenčna država. Konkurenčno prednost slovenske informacijske družbe pri prodoru na svetovne trge bomo spodbujali z naročanjem naprednih in vsebinsko celovitih rešitev, temelječih na odprtih standardih.

S smernicami spodbujamo konkurenco med ponudniki tako, da ti medsebojno tekmujejo v kakovosti ponujene rešitve in ceni. Naročnik bo zato lahko naročal ekonomsko najugodnejše rešitve na trgu glede na vsakokratne pogoje in merila.

Pri javnem naročanju ne gre samo za izvajanje postopkov po ZJN-3, ampak za strateško funkcijo uresničevanja svojih ciljev. Razmerja med naročnikom in pogodbenim partnerjem ni mogoče kakovostno oblikovati brez poglobljene priprave javnega naročila.

Smernice želijo naročnikom ponuditi pomoč v ključni fazi javnega naročila, pri ugotavljanju potreb, pripravi specifikacij, pogojev in meril ter izbiri postopka javnega naročila. Za boljše razumevanje ponujajo tudi primere dobrih praks.

Slovenija je kot eno pomembnih razvojnih priložnosti prepoznala združevanje inovativne uporabe digitalnih tehnologij in storitev na vseh ravneh delovanja: državljanov, države in družbe. V luči evropske digitalne agende in enotnega digitalnega evropskega trga je njen cilj postati referenčna država in dejaven akter preobrazbe v Evropi, ki jo poganja digitalna tehnologija. To odpira prostor za inovativne poslovne modele ter spreminja verige vrednosti in omrežja v vseh sektorjih. V partnerskem sodelovanju države in gospodarstva se bo oblikovalo okolje, naklonjeno odprti digitalni družbi, kar bo omogočilo razvoj in rast digitalnih rešitev, ki prinašajo višjo kakovost življenja.

2 Splošno o razvoju informacijske rešitve

2.1 Življenjski cikel razvoja informacijske rešitve

Po veljavnih standardih lahko življenjski cikel informacijske rešitve opredelimo kot nabor aktivnosti v razvoju informacijske rešitve. Čas izvajanja posameznih aktivnosti, hkrati pa tudi same aktivnosti, imenujemo faze življenjskega cikla. Različni avtorji opisujejo različne faze in jih različno imenujejo, v glavnem pa so najpogosteje omenjane faze življenjskega cikla:

- poslovna analiza,
- (javno naročilo – če razvoj izvaja zunanji izvajalec),
- razvoj (skupaj s testiranjem),
- namestitve,
- obratovanje in
- umik iz uporabe.

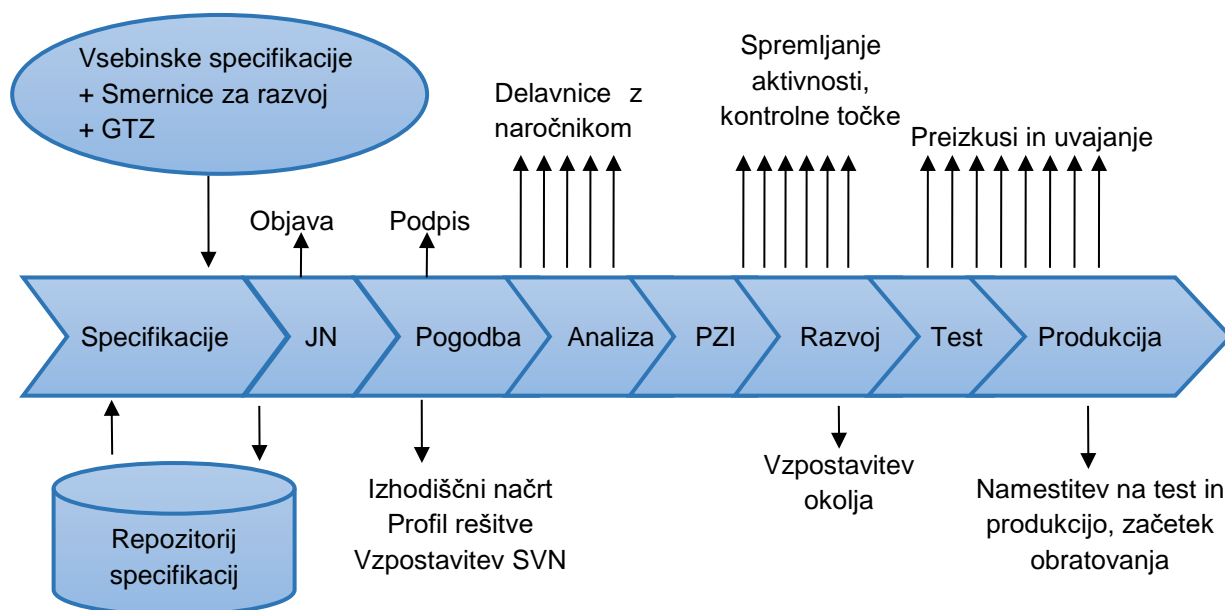
Informacijske rešitve preidejo v svoji življenjski dobi nekaj faz, prikazanih na sliki 1.



Slika 1: Tipične faze življenjske dobe informacijske rešitve

Slika 2 prikazuje tipičen potek naročila za razvoj informacijske rešitve v okviru enega naročila, kar pomeni, da se izdelava projekt za izvedbo (v nadaljnjem besedilu: PZI) in razvoj rešitve v okviru enega postopka javnega naročila in ene pogodbe.

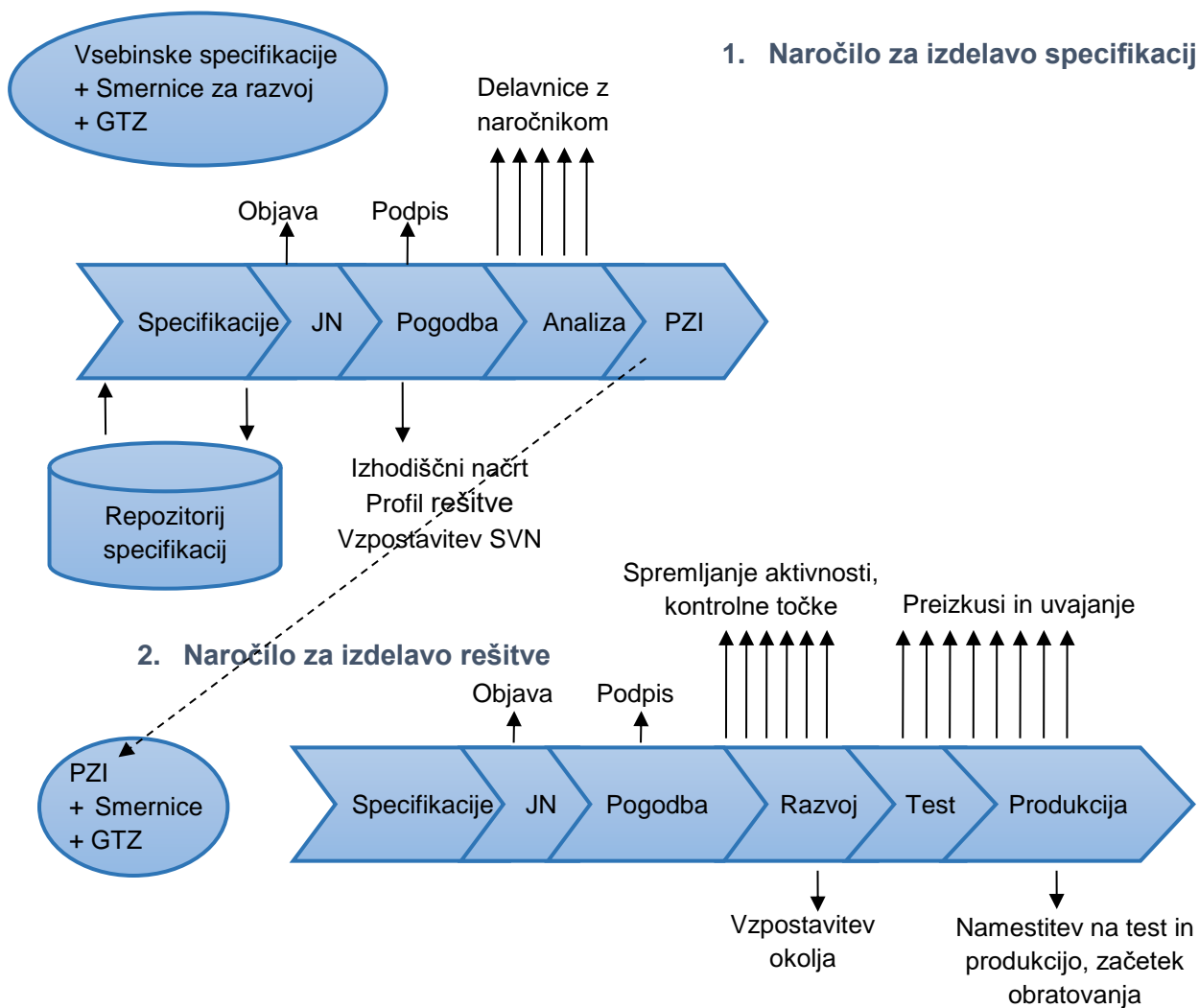
Prednost razvoja rešitve v enem naročilu je, da razvojna ekipa sodeluje v celotnem postopku priprave specifikacij in razvoja. Čas izvedbe v enem naročilu je praviloma krajši, lahko se doseže tudi nižja cena izvedbe zaradi večjega obsega dela. Po drugi strani pa je izvedba v enem naročilu večje tveganje zaradi morebitnih težav pri postopkih javnega naročanja ali nezmožnosti izvedbe del pogodbenega partnerja. Da bi se temu tveganju izognili, je nujno, da naročnik vpelje obvezen prevzem načrta rešitve, ki ga prikazuje dokument PZI. Ta prevzem mora zadostiti vsem zahtevam razpisne dokumentacije, ki se lahko ob neuspehu tudi sankcionira oziroma predvidi prekinitve pogodbe, če načrt ne izpolni vseh zahtev iz razpisne dokumentacije.



Slika 2: Razvoj informacijske rešitve v okviru enega naročila

V nadaljevanju je na sliki 3 prikazana tipična izvedba razvoja informacijske rešitve v dveh fazah. V prvi se izvede naročilo za izdelavo projekta, v drugi pa naročilo za razvoj rešitve na podlagi izdelanega dokumenta PZI v prvem naročilu.

Prednost izvedbe razvoja v dveh naročilih je v zmanjšanju tveganj, opisanih v prejšnjem poglavju, sicer se lahko zgodi, da se zaradi dveh naročil podaljša skupni čas do končanja projekta. Raziskave kažejo, da analiza prepreči poznejše zastoje in dodatna dela, omogoča realno načrtovanje izvedbe ter zagotavlja kakovostnejšo izvedbo. Zelo pomembno je tudi, da je izvajalec prve faze, to je priprave projekta za izvedbo, ustrezno usposobljen za ta dela. Ne glede na to, da v fazi ni razvojnih aktivnosti, ki bi vodile k izdelavi programskih izdelkov, mora biti izvajalec enako usposobljen kot pozneje razvojna ekipa, saj mora izdelati modele, sheme in integracije dovolj natančno, da so lahko podlaga navodilu za izdelavo programov.



Slika 3: Razvoj informacijske rešitve v dveh naročilih

2.2 Poslovna analiza

2.2.1 Namen poslovne analize

Analiza se izvaja za zagotavljanje ustrezne podlage za uspešnejšo in učinkovitejšo izvedbo informacijskih rešitev. Ustrezna podlaga pomeni vse tisto, kar je na eni strani povezano z ugotavljanjem potreb (ozadja) informacijskih rešitev, z njo povezanih zunanjih in notranjih deležnikov, za katere se odkrivajo pričakovanja, zahteve in pričakovana dodana vrednost, po drugi strani pa zajema procesno in funkcionalno podlago, ki omogoča realno načrtovanje obsega IS in končnih rezultatov projekta. Uspešno dokončanje projekta se kaže kot doseganje zastavljenih ciljev znotraj rokov in načrtovanih sredstev.

Poslovna analiza nam pomaga tudi pri oblikovanju ocenjene vrednosti oziroma pri preprečevanju prevelikega razkoraka med ocenjeno vrednostjo in prejetimi ponudbami.

2.2.2 Kaj je poslovna analiza

Poslovna analiza je prva faza v življenjskem ciklu razvoja informacijskih rešitev ali njene uvedbe. Sestavljajo jo nabor aktivnosti in rezultatov, ki služijo kot vhod v fazo razvoja ali uvedbe IS. Z novejšim metodološkim razvojem faze analize se ukvarjata dve svetovno priznani organizaciji: od leta 2003 IIBA – *International Institute of Business Analysis* in od leta 2014 PMI – *Project Management Institute*, ki opredeljujeta analizo predvsem z vidika poslovnih in izvedbenih izhodišč oziroma z vidika projektnih izhodišč kot dopolnitev vzpostavitve projekta.

2.2.3 Način izvedbe poslovne analize

Kot mednarodno priznan standard za izvedbo poslovne analize se pogosto omenja predvsem IIBA, ki opredeljuje poslovno analizo kot nabor znanj, pristopov, metodologij, tehnik in aktivnosti, ki se uporabljajo med deležniki za razumevanje delovanja organizacije in priporočenih rešitev, ki ji omogočajo doseganje zastavljenih ciljev. Novejša definicija poslovne analize IIBA v BABOK v3 definira poslovno analizo kot prakso, ki omogoča spremembe v organizaciji na podlagi njenih potreb in oblikovanje rešitev, ki prinašajo vrednost deležnikom. Prihodnje spremembe pa naj bi poslovno analizo definirale kot samostojno fazo projekta.

Postopek izvedbe analize po standardu IIBA je opredeljen s temeljnim poslovno-analitičnim konceptom (BACCM – *The Business Analyst Core Concept Model*), po katerem:

- se definirajo potrebe (*need*), ki narekujejo razvoj IS,
- se identificirajo in analizirajo deležniki (*stakeholder*) ter njihova pričakovanja, na podlagi katerih se zapišejo zahteve,
- se na podlagi strateških in poslovnih izhodišč določi načrtovana dodana vrednost (*value*) oziroma načrtovane poslovne koristi IS,
- vse v kontekstu (*context*) iniciative, npr. nakup IS,

kar vse je podlaga

- za oblikovanje zahtevnika za rešitev (*solution*) in poznejšo izvedbo rešitve,
- za predvidevanje potrebnih sprememb (*change*), ki jih prinese IS,
- in končno presojo dosežene vrednosti (*value realized*) oziroma izmerjenih učinkov.

2.2.4 Rezultati poslovne analize

Rezultati analize so običajno en ali več dokumentov, ki vsebujejo:

- poslovno ozadje, poslovne potrebe in pričakovane koristi (cilji),
- poslovne zahteve in procesne podlage,
- funkcionalne in nefunkcionalne predloge za izboljšave (specifikacije),
- tehnične zahteve

in priloge, kot so:

- krovna arhitektura poslovnih procesov,
- modeli poslovnih procesov,
- seznam procesnih kritičnih točk,
- seznam KPI,

- primeri uporabe (*use case*),
- IT-arhitektura: podatkovne entitete, infrastrukturne specifikacije.

Drugi pomembni rezultati analize so lahko:

- motiviranje deležnikov za uvedbo rešitve in spremembe ter
- vzpostavljeno timsko delo.

2.3 Uporaba skupnih gradnikov in horizontalnih funkcij

Pred časom je razvoj informacijskih rešitev zaznamovala silosna gradnja, ki predpostavlja samostojen razvoj vseh funkcij informacijske rešitve. V praksi smo ugotavljali, da to pomeni različne uporabniške izkušnje, način dela, prijavnne metode, koncepte e-podpisovanja, načine izdelave dokumentov, oblike statistik ipd. Vsem razvitim sistemom, registrom ali evidencam pa je še vedno skupno, da postopke izvajajo isti subjekti na istih organih in isti javni uslužbenci. Zaradi nestandardiziranih pristopov in različnih izvedb je zahtevnost vzdrževanja in zagotavljanja obratovalne varnosti zelo visoka, torej so stroški lastništva nesorazmerno visoki.

MJU je pripravil standarde in skupne specifikacije za razvoj moderne platforme informacijskih rešitev, ki so našteje in opisane v Smernicah za razvoj informacijskih rešitev. Posamezni gradniki in horizontalne funkcije so na razpolago v katalogu rešitev (portal NIO na naslovu <https://nio.gov.si/nio/>). Za vsakega zavezanca za javno naročanje v organih javne uprave je tako obvezen tehten razmislek o možnosti uporabe obstoječih gradnikov in horizontalnih funkcij, saj so ti za organe javne uprave brezplačni. Gradniki so optimizirani in zato ponoven razvoj njihovih funkcionalnosti nikakor ne more biti ekonomsko upravičen. MJU bo pri tem zainteresiranim organom zagotovil pomoč in svetovanje, vključenost horizontalnih funkcij in gradnikov pa bo tudi element presoje na strateškem svetu za informatiko pri potrjevanju posameznih projektov za pripravo informacijske rešitve. Obenem naročnike spodbujamo k objavi lastnih informacijskih rešitev na portalu NIO, kar je tudi pogoj za namestitev sistemov na infrastrukturo v upravljanju MJU.

2.4 Model pridobivanja informacijskih rešitev

Pri odločitvi za uporabo rešitve, ki je ni mogoče pridobiti od MJU, ima organ na voljo različne modele pridobivanja informacijskih rešitev, ki vse zahtevajo dobro poznavanje postopkov, ki jih naročnik izvaja, imajo pa vsaka nekoliko drugačne lastnosti glede lastništva oziroma imetništva intelektualnih pravic, uporabnosti, financiranja, možnosti nadgrajevanja in podobno:

- razvoj po naročilu,
- nakup serijske rešitve,
- licenčna okolja in orodja,
- najem spletnih storitev,
- sistemska programska oprema,
- infrastruktura (strojna oprema) in komunikacije.

Vsaka od teh skupin ima vključene različne storitve oziroma potrebne aktivnosti, če želimo, da bo na koncu informacijski sistem ustrezne kakovosti in predvsem v aktivni uporabi. V tabeli spodaj so za vsako skupino prikazane najpogostejše storitve, povezane s posamezno skupino, in našete smernice, kaj vključiti v naročanje informacijskih rešitev.

Skupine storitev	Storitve
Razvoj po naročilu	Poslovna analiza in specifikacije
	Načrtovanje
	Razvoj aplikacije in testiranje – modulov
	Nadgrajevanje – nova koda
	Namestitev in uvedba
	Šolanje uporabnikov in dokumentiranje
	Vzdrževanje + razpoložljivost
	Zagotavljanje delovanja in dežurstvo
Nakup serijske rešitve (produkti <i>off the shelf</i>)	Poslovna analiza in priprave specifikacij
	Prilagoditev produkta skladno z zahtevami iz poslovne analize
	Namestitev in uvedba
	Šolanje uporabnikov in dokumentiranje
	Vzdrževanje okolja – produkta – platforme
	Vzdrževanje vsebine (prilagoditev)
	Zagotavljanje delovanja in dežurstvo
Licenčna okolja in orodja	Namestitev in konfiguriranje
Sistemska programska oprema	Optimiziranje in vključevanje v okolje
	Testiranje z rešitvami
	Namestitve aplikacij na okolja
	Dokumentiranje
	Zagotavljanje delovanja
Infrastruktura + komunikacije	Namestitev in konfiguriranje
	Optimiziranje in vključevanje v okolje
	Testiranje z rešitvami
	Namestitve aplikacij na okolja
	Dokumentiranje
	Zagotavljanje delovanja
	Servis
Najem spletnih storitev	Poslovna analiza in priprava specifikacij
	Prilagoditev storitve skladno z zahtevami iz poslovne analize
	Uvedba
	Šolanje uporabnikov in dokumentiranje

	Vzdrževanje vsebine (prilagoditev)
	Zagotavljanje delovanja in dežurstvo

2.4.1 Razvoj rešitve

Razvoj rešitve se v celoti izdelava na podlagi poslovne analize in po tehničnih zahtevah naročnika, s čimer je rešitev prilagojena poslovnim procesom naročnika. Prilagojenost je prednost, slabost pa je visok investicijski vložek v razvoj in samostojno financiranje vzdrževanja in sprotne prilagajanja aplikacije spremembam okolja (zakonodaja, procesi). Poleg tega razvoj praviloma poteka tudi precej dlje kot pri nakupu in prilagoditvi obstoječih rešitev na trgu. Za uspešnost takega pristopa je treba zagotoviti ustrezno visoko tehnološko znanje naročnika in podrobno dokumentiranje postopkov, vendar če naročnik razvoj pravilno zastavi, mu pridobljeni izdelek lahko omogoča enostavno in sorazmerno poceni nadgrajevanje, torej prilagajanje njegovim novim potrebam.

V razvoj je treba kar najbolj vključiti skupne gradnike in horizontalne funkcije.

2.4.2 Nakup serijske rešitve

Nakup serijske rešitve (*»off the shelf«*) omogoča hitro pridobitev informacijske rešitve, ki je že prisotna na trgu in zato tudi preverjena v praksi. Uporabna je za standardizirane poslovne procese, na primer za izdajo računov, kadar te rešitve omogočajo visok nivo parametrizacije oziroma prilagajanje aplikacije poslovnim procesom ali kadar je za naročnika sprejemljivo in dopustno prilagajanje notranjih procesov toliko, da ustrezajo aplikaciji (npr. izdaja računov). Za tovrstne rešitve načeloma niso potrebna velika finančna sredstva, vendar pa navadno finančno ni upravičljiva njihova nadgradnja, če jo naročnik potrebuje. Da bi preprečili ali vsaj omejili morebitne poznejše nepredvidene stroške nadgradnje, je tudi za serijske rešitve treba narediti poslovno analizo, ki pokaže njihovo primernost glede na želene procese v prihodnosti.

Nakup serijske rešitve ni primeren, če je potrebna večja prilagoditev poslovnim potrebam naročnika. Za večino serijskih rešitev namreč velja, da je za prilagajanje in parametrizacijo, ki sta potrebna za uvedbo in vzdrževanje tovrstnih rešitev, potrebno zelo specifično znanje in izkušnje ali celo obvladovanje nestandardnega, serijski rešitvi specifičnega razvojnega orodja. Ob upoštevanju majhnosti slovenskega trga mora v takem primeru naročnik še posebej skrbno preveriti, ali za tovrstne storitve obstaja trg konkurenčnih ponudnikov, usposobljenih strokovnjakov in zadostno število referenc. V nasprotnem primeru lahko s takim nakupom odpre vrata za monopolistične cene spremljevalnih storitev in pojav vezanosti na ponudnika (*»vendor lock-in«*).

2.4.3 Najem licenc

Najem licenc je vsebinsko podoben nakupu serijskih rešitev. Večinoma gre za izredno komplekse rešitve, ki jih drugače kot z licenco ni mogoče zagotoviti. Cene so največkrat odvisne od števila uporabnikov rešitve, zato je njihov nakup primeren tudi za manjše naročnike. Cenovna politika licenčnin je pogosto javna, nekateri proizvajalci pa sicer posameznim naročnikom iz različnih razlogov, največkrat zaradi obsega nakupa, omogočajo popuste. Licenco je mogoče najeti za systemske in aplikativne rešitve. Ker za nadgradnjo skrbi lastnik, torej ponudnik rešitve, jih v večini primerov zagotavlja v okviru licenčnine v okviru pravice do nemotenega delovanja ter pravice do novih verzij in popravkov kode.

Pri nakupu licenc in vzdrževanja si mora naročnik prizadevati za konkurenčne pogoje, ki morajo biti primerljivi s tistimi na slovenskem in trgu EU.

2.4.4 Odprtokodne rešitve

Primernost uporabe odprtokodnih rešitev in priporočila v zvezi s tem so podrobno zapisane v Smernicah za razvoj informacijskih rešitev, poglavje 2.1.2.

2.4.5 Najem spletnih storitev

Najem spletnih storitev, podobno kot nakup serijske rešitve, omogoča hitro pridobitev informacijske rešitve, ki je že na trgu in zato tudi preverjena v praksi. Poslovni modeli tehnoloških podjetij namreč vzporedno s tehnološkim napredkom ponujajo vedno več programske opreme v obliki spletnih storitev. Spletne storitve so lahko celovite rešitve, namenjene podpori kompleksnih poslovnih procesov, ali pa so le gradniki, ki pokrivajo ožji nabor funkcionalnosti, namenjeni uporabi znotraj ločenih aplikacij (storitev GIS-podatkovnih strežnikov, storitev časovnega žigosanja ipd.).

Najem je mogoče tudi prilagoditi poslovnim procesom naročnika, kar je lažje dosegljivo pri lokalnih ponudnikih spletnih storitev kot pri globalnih.

2.5 Ukrepi za preprečitev vezanosti na ponudnika (»*vendor lock-in*«)

O vezanosti na ponudnika govorimo, kadar naročnik po izteku pogodbenega obdobja ne more brez težav zamenjati ponudnika. Razvoj informacijske tehnologije v javnem sektorju narekuje izogibanje, obenem pa tudi odpravljanje dejanske vezanosti na ponudnika in zaradi tega vzpostavitev odprtih informacijskih sistemov. O tem ni več nobenega dvoma niti v teoriji, ki jo v svojih dokumentih nedvoumno pripoznavajo evropske institucije¹, niti v praksi, ko se vsakič sprti izkaže, da je naročnik vezan na ponudnika, ko:

- izvajalec obvladuje vsebino, naročnik pa nima ustrezno usposobljenih strokovnjakov, ki bi bili sposobni pripravljati posamezne vsebinske sklope,
- edino izvajalec ve, katere sklope sistema je treba nadgraditi za uveljavitev sprememb,
- naročnik ne poseduje izvorne kode,
- so stroški nadgradenj očitno nesorazmerni s tržnimi cenami,
- naročnik sistema ne obvladuje v smislu diagnosticiranja ali administrativnega prilagajanja;

¹ Smiselno enako in podrobneje:

– COM(2013) 455 final: Proti vezanosti na ponudnika: vzpostavitev odprtih sistemov IKT z boljšo uporabo standardov pri javnem naročanju:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0455:FIN:SL:PDF>

– odprti standardi na področju naročanja IKT:

<https://joinup.ec.europa.eu/node/136730/https://joinup.ec.europa.eu/node/136730/>

– naročnik ne poseduje zadnje veljavne verzije vsebinskih specifikacij, na podlagi katerih je sistem narejen.

Zamenjava izvajalca v takih primerih je sama po sebi strošek in prinaša dodatna tveganja glede kakovosti prejetih storitev².

Zato je treba kar najbolj zagotoviti uporabo odprtih standardov in specifikacij, ponovno uporabo standardiziranih gradnikov in ponovno uporabljivih vzorčnih vsebinskih specifikacij. To bo naročniku omogočilo, da ne bo več problematičen z vidika vezanosti na ponudnika, torej bo veljalo:

1. v primeru lastnega razvoja:
 - naročnik popolnoma obvladuje vsebino in vsebinske specifikacije,
 - naročnik ima v lasti izvorno kodo,
 - naročnik poseduje zadnjo veljavno verzijo dokumentacije sistema (tehnično, vsebinsko, uporabniško);
2. v primeru nakupa ali najema posameznega elementa sistema:
 - naročnik lahko nadomešča poljuben element sistema z drugimi interoperabilno enakovrednimi,
 - stroški nadgradnje so razumni.

Vežanosti na ponudnika kot »*vendor lock-in*« pa ne gre zamenjevati z dolgoročnim sodelovanjem, saj dober partnerski odnos ob primernem upravljanju prinaša najgospodarnejšo izvedbo storitev. To pomeni, da mora naročnik v celotni dobi trajanja projekta oziroma upravljanja razvite informacijske rešitve izvajati nadzor nad delom izvajalca (monitoring projekta) in ukrepati, če z njegovim delom ni zadovoljen (cena, kakovost, odzivnost). V teh primerih ima naročnik možnost zamenjati izvajalca. Pogoji za to je seveda ustrezna uporaba pogodbenih določil intelektualne lastnine in v pogodbi določen izhodni postopek. Pri razvoju in vzdrževanju kompleksnejših informacijskih rešitev na podlagi zgoraj navedenega priporočamo, da se pogodbe sklepajo za daljše obdobje.

2.6 Metodologije razvoja informacijske rešitve

Poznamo več teoretičnih modelov razvoja informacijskih rešitev:

2.6.1 Zaporedni ali kaskadni model (»*waterfall*«)

Glavna značilnost kaskadnega modela je sekvenčno sledenje vseh aktivnosti:

- analiza – zajem zahtev in izdelava specifikacij (natančen opis funkcionalnosti, uporabniških zahtev, vhodov in izhodov iz sistema ...),
- načrtovanje – oblikovanje – arhitektura (opis predvidenega načina delovanja rešitve, povezave, viri podatkov, zagotavljanje varnosti, vloge različnih uporabnikov v sistemu, administracija sistema, komunikacija, infrastruktura, nivoji arhitekture ...),
- razvoj (programiranje rešitve, priprava vse dokumentacije),

² Več o upravljanju tveganj menjave izvajalca je zapisano v poglavju 3.11 Izhodna strategija.

- testiranje in uvedba – prehod v produkcijo oziroma obratovanje – (najprej mora izvajalec opraviti pri sebi testiranje po specifikacijah; potem sledi namestitev pri naročniku, nato pa je treba narediti še tehnološko in funkcionalno testiranje pri naročniku),
- vzdrževanje.

Model je primeren za kompleksne projekte, če zahteve dobro poznamo in se med projektom ne bodo bistveno spreminjale.

Prednosti: vsi deležniki so seznanjeni z aktivnostmi, ki se določijo na podlagi analize, dokumentacija, enostavno razumljiv in predvidljiv proces.

Slabosti: ocenjevanje časa in stroškov je izjemno zahtevno in zahteva dobro poznavanje procesov in tehnologije. Ločeno delo arhitektov, razvijalcev in preizkuševalcev pogosto povzroči težave pri razvoju. MMM

2.6.2 Inkrementalni model

Pri inkrementalnem modelu postopoma pridemo do bogatega nabora funkcionalnosti. Model temelji na taki postopni izgradnji celotnega sistema, da posamezen inkrement obsega določeno zaključeno celoto (modul, funkcionalnost, sklop, podsistem ...). Vsak inkrement se preda naročniku posebej, se preizkusi in da v uporabo. Ob predaji se vsak inkrement poveže na že obstoječe, kar omogoča postopno izgradnjo celotnega sistema. Inkremente lahko razvijamo tudi vzporedno.

Prednosti: Naročnik sproti dobiva posamezne zaključene dele rešitve v uporabo in ne čaka na končno verzijo celotnega sistema, zato lažje sledi razvoju sistema.

Slabosti: Ni ga mogoče uporabiti predvsem pri razvoju sistemov, ki se ne morejo razstaviti na več samostojnih zaključenih celot. Možnost neustrezne razporeditve posameznih delov.

2.6.3 Iterativni model

Iterativni model je bil razvit kot odziv na pomanjkljivosti kaskadnega modela. Do funkcionalnosti pridemo po več iteracijah, v katerih ponavljamo vse faze kaskadnega modela. V vsaki iteraciji razvijemo določen del funkcionalnosti celotne rešitve. Gre za evolucijski razvoj, saj so iteracije kratke, sledijo si ena za drugo. Rezultat predhodne iteracije določi vsebino naslednje. Med izvajanjem iteracij ne spreminjamo zahtev.

Prednosti: Najbolj tvegani deli so razviti najprej, omogočene so zgodnje povratne informacije končnih uporabnikov, mogoče je sproti ocenjevanje napredka.

Slabosti: Ne omogoča dobrega načrtovanja celotnega projekta, saj na začetku ni mogoče predvideti končnega števila iteracij, vodenje projekta je zelo zahtevno.

2.6.4 Prototipni model

Pri prototipnem modelu gre za različico iterativnega modela, temelječega na izdelavi prototipov, ki se postopno izboljšujejo, dokler ne pridemo do želene verzije:

- analiza – začetne zahteve,
- razvoj prototipa,
- iteracije prototipa, kjer se ponavljajo faze preizkušanja in izboljšave prototipa.

Posamezni prototipi so nedodelane različice končne rešitve.

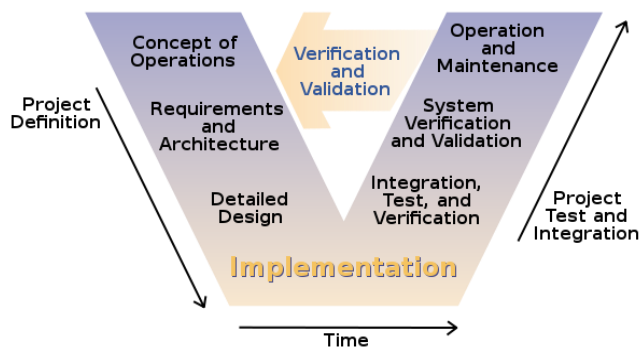
Uporabnik pri takem načinu prej dobi vpogled v predlog rešitve in lažje oceni, ali bo sistem ustrezal njegovim zahtevam ali ne.

Prednosti: Uporabnik sproti preizkuša, razvijalec pa jo dopolnjuje, dokler dovolj dobro ne ustreza uporabnikovim zahtevam.

Slabosti: Primeren je za razmeroma majhne projekte in kratke čase razvoja projekta.

2.6.5 V-model

V-model je nadgradnja kaskadnega modela, katerega značilnost je, da se po vsaki fazi naredi preizkus. Po vsaki zaključeni fazi se naredi načrt preizkušanja, ki se sicer še vedno izvaja na koncu. Preizkusni načrti in avtomatski preizkusi pa se napišejo sproti, zato preizkušanje potem poteka hitreje.



Slika 4: V-model

Prednosti: Preizkušanje je hitrejšo, ker so preizkusi napisani sproti. Zagotovljena je višja kakovost končnega izdelka.

Slabosti: Osnova ostaja zaporedni model razvoja.

2.6.6 Agilni model

Agilni modeli so bili razviti predvsem kot odgovor na težave kaskadnega modela. Ima veliko skupnih točk z iterativnimi in pilotnim modelom. Razlike so v še krajših razvojnih ciklih, ki prinašajo delne rezultate ob vsaki iteraciji, ki običajno traja dva, lahko tudi tri tedne. Dodatne razlike so v velikem številu usklajevanj (dnevni pregledi napredovanja projekta).

Najpogosteje uporabljena agilna modela sta Scrum in Kanban. Scrum je najpogosteje uporabljena metoda, ki temelji na 14-dnevnih sprintih, dnevni usklajevanjih, hitro vidnih rezultatih dela z retrospektivo ustreznosti, pogosti komunikaciji, tesnem vključevanju končnih uporabnikov. Za potrebe javne uprave je verjetno primernejši agilni model Kanban, katerega glavne značilnosti so: sledenje napredku razvoja zahteve glede na njeno fazo (v analizi,

predvideno za izdelavo, v izdelavi, preizkušanju, potrjeno), omejena količina dela v fazi procesa (ena končana zahteva spusti v proces naslednjo zahtevo, seveda pa je lahko v obdelavi več zahtev vzporedno, a omejeno število), vizualizacija dela, jasna pravila, nenehno izboljševanje, vendar pa za razliko od Sruma ne zahteva fiksnih iteracij.

Najbolj svetovno poznana neodvisna organizacija na področju razvoja agilnih modelov je Agile Alliance (<https://www.agilealliance.org/>). Tudi agilni modeli potrebujejo poslovno analizo, zaradi česar sta Agile Alliance in IIBA sklenila strateško partnerstvo in v skupnem dokumentu Agile-Extension-to-the-BABOK-Guide (leta 2017 bo objavljena prenovljena verzija) opisala prepletanje poslovne analize in agilnih metod.

Agilni modeli bi bili primerni predvsem za morebitne naknadne dopolnitve serijskih rešitev in kot dopolnitev načina dela pri razvoju rešitev. Načrtovanje je namreč prilagodljivo, rešitve se dostavljajo sproti. Značilnost modela so nenehne izboljšave in hitro prilagajanje spremembam.

Prednosti: Nove verzije razvijamo hitro in so sproti predane v uporabo. Zahteve in rešitve se prilagajajo med sodelovanjem samoorganiziranih multifunkcionalnih mešanih timov, med katerimi so obvezno tudi končni uporabniki, ki sproti spremljajo rezultate razvoja in predlagajo morebitne korekcije.

Slabosti: Težave z določevanjem vrednosti/cene, nevajenost teh metod pri uporabnikih javne uprave, »zloraba« pravil agilnih metod, kot je na primer določevanje poslovnih zahtev, pomanjkanje dokumentacije.

Naročniki pri razvoju informacijskih rešitev doslej niso uporabljali agilnega modela razvoja. Poslovanje po tem modelu se med gospodarskimi subjekti izvaja predvsem prek pogodb s plačilom urnih postavk, mogoče pa je tudi pri pogodbah s fiksnim zneskom, če se vnaprej določi znesek pogodbene vrednosti, v zvezi s katerim je možna med izvajanjem pogodbe zamenjava posamezne funkcionalnosti z neko drugo funkcionalnostjo, ki bistveno ne sme vplivati na predmet naročila (npr. razvijanje portalov). Gre za spoznanje, da se zahteve naročnika v času spreminjajo, na področju IT pa je hitrost sprememb posebno visoka.

2.7 Izračun ocenjene vrednosti

Metode za izračun ocenjene vrednosti javnih naročil opredeljuje 24. člen ZJN-3. V zvezi s tem je pomembno, da naročnik v izračun ocenjene vrednosti vključi vsa plačila, ki bodo v okviru posameznega razmerja izvedena, vključno z morebitnimi nadgradnjami, vzdrževanjem, opcijami in podaljšanjem ali spreminjanjem pogodbenega razmerja.

Način izračuna ocenjene vrednosti, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, mora biti razviden iz dokumentacije o javnem naročilu, ki jo vodi naročnik, pri čemer naročnik podatke za oblikovanje ocenjene vrednosti praviloma pridobi na podlagi analize trga.

Naročnik lahko analizo trga izvede na različne načine, in sicer:

- z analizo stroškov na podlagi primerjave stroškov pri drugih naročnikih za podobna naročila,
- z analizo stroškov na podlagi preteklih podobnih naročil pri naročniku,
- s pridobljenimi informativnimi ponodbami,

- z izvedbo strokovnega dialoga (drugi odstavek 64. člena ZJN-3),
- z oceno strokovnjaka, ki pripravlja za naročnika tehnične in/ali funkcionalne specifikacije in/ali investicijsko dokumentacijo.

Poleg analize trga si lahko pri izračunu ocenjene vrednosti pomagamo s poslovno analizo. Še pred raziskovanjem ustreznih podobnih naročil in rešitev ter pridobivanjem informativnih ponudb moramo namreč pripraviti ustrezno podlago, ki bo določila potrebe, zahteve in obseg rešitve (tudi kot podlaga poznejšemu obsegu projekta), sicer lahko pride do nerealnih in neprimerljivih informativnih ponudb oziroma do nerealnega izračuna ocenjene vrednosti.

Pri izračunu ocenjene vrednosti naročila se pogosto zanemarjajo ali podcenjujejo stroški, povezani z analizo, specifikacijo, integracijo z zunanji sistemi, preizkušanjem, jamčevanjem oziroma odpravljanjem napak, koordinacijo (upravljanjem/vodenjem) projektov, zagotavljanjem razpoložljivosti virov (kadrov, opreme, licenc).

Metoda izračuna ocenjene vrednosti je odvisna od:

- kompleksnosti informacijske rešitve,
- razvojnih faz, ki naj bi jih pokrival oziroma izvedel izvajalec,
- stopnje, do katere je rešitev že predhodno definirana,
- potrebnih integracij z drugimi sistemi,
- uporabljivosti že razvitih skupnih gradnikov,
- arhitekturne zasnove in infrastrukture, na kateri bo informacijske rešitve delovala,
- režima vzdrževanja sistema,
- poslovnih tveganj, ki jih naročnik prenaša na izvajalca (pravna tveganja, intelektualne pravice, odškodninska odgovornost),
- kakovostne priprave tehničnih in vsebinskih specifikacij, saj nejasno oziroma nenatančno definiran predmet naročila povečuje tveganja izvajalca, ki se prenašajo v ponudbeno ceno.

Naročnik pri pripravi razpisa in izbiri izvajalca ne bi smel dopustiti ponudb z neobičajno nizkimi cenami za izvedbo informacijskega projekta (glej poglavje o neobičajno nizki ceni). Pogoji za to pa je tudi ustrezna ocena vrednosti projekta, ki mora upoštevati čim več možnih dejavnikov oziroma stroškov, ki nastajajo pri informacijskih projektih.

Glavni strošek izvedbe razvoja in vzdrževanja informacijske rešitve so stroški dela, zato je pomembno, da naročnik razume tipično vlogo izvajalčevih kadrov v tem procesu ter katera zahtevnost in značilnost dela se jim pripisuje.

NAZIV	ZAHTEVNOST DEL	ZNAČILNA DELA
-------	----------------	---------------

Projektni manager Informacijski arhitekt Svetovalec Oblikovalec Upravljalavec varnosti Inženir IS	Samostojno reševanje najzahtevnejših problemov, za katere so potrebne večletne izkušnje in poglobljeno znanje na posameznem strokovnem področju	Vodenje in koordinacija zahtevnih projektov; zahtevno programiranje; konceptualno oblikovanje; izdelava zahtevnih strokovnih gradiv
Solution arhitekt Vodja projekta DBA Analitik Sistemske inženir Varnostni inženir	Reševanje zelo zahtevnih problemov, pri katerih so potrebne večletne delovne izkušnje	Vodenje manj zahtevnih projektov; načrtovanje in postavljanje baz; sistemska analiza in načrtovanje; načrtovanje sistemov; zahtevnejše izobraževanje uporabnikov; zahtevno administriranje strežnikov
Razvojni programer Analitik I Sistemske inženir I Vzdrževalec baz Spletni oblikovalec	Potrebno daljše specialistično izobraževanje in najmanj enoletne izkušnje	Zahtevno programiranje; enostavno izobraževanje in uvajanje uporabnikov; dokumentiranje programskih rešitev; priprava in oblikovanje uporabniške dokumentacije; spletno oblikovanje; enostavno administriranje strežnikov; samostojno reševanje zahtevnih problemov
Vzdrževalec programske opreme Sistemske tehnik Programer Svetovalec uporabnikom	Potrebno poglobljeno uvajanje	Enostavno programiranje; srednje zahtevna dela na nivoju delovnih postaj in omrežij; dokumentiranje; pomoč uporabnikom; samostojno reševanje zahtevnejših problemov v znanih situacijah
Sistemske vzdrževalec Tehnik Serviser	Potrebno predhodno izobraževanje in izkušnje ter krajše uvajanje	Popravila, osnovna tehnična in vzdrževalna dela; izvajanje anket, zbiranje gradiva; samostojno reševanje preprostih problemov po vnaprej znanih postopkih

2.8 Ekonomičnost naročila

Ocenjevanje uspešnosti projekta temelji na enem ali več kazalnikih, ki jih naročnik definira pred začetkom projekta. Kazalniki so lahko ekonomski (TCO, ROI) ali neekonomski (zadovoljstvo uporabnikov, širša družbena korist ...), morajo pa biti merljivi.

Med ekonomskimi kazalniki je za ocenjevanje projektov v javnem sektorju primeren pristop stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom skupnih stroškov lastništva (angl. Total Costs of Ownership, v nadaljnjem besedilu: TCO).

Razumevanje skupnih stroškov lastništva je ključnega pomena pri odločanju o nabavi. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja se je začela decentralizacija računalniške tehnologije iz računskih centrov na končne uporabnike. Stroški računalniških obdelav niso bili več samo v računskih centrih. To je vodilo v neprimerno obračunavanje stroškov končnih uporabnikov. Že leta 1986 so bile objavljene analize o pomanjkljivem obravnavanju stroškov informacijske tehnologije, kar se je razvilo v današnjo metodologijo raziskovanja skupnih stroškov lastništva. Metodologijo je privzela večina vodilnih proizvajalcev informacijske tehnologije, uporabnikov in analitikov ter je postala dejanski standard v IKT-industriji. Analize skupnih stroškov lastništva postajajo še pomembnejše v obdobju vedno večjega finančnega nadzora in povečevanja vpliva IKT na vseh področjih dela.

TCO je celosten pogled na stroške v mejah podjetja v času. Opredelitev se je tako razvila, da vključuje tudi stroške, ki so povezani samo z IKT. Ti vključujejo kadrovske vire, infrastrukturo in druge stroške podjetja, na katere vpliva informacijska tehnologija z možnostmi, kot so mobilnost, avtomatizacija procesov, zunanje izvajanje in virtualizacija. Za pravilno uporabo tega koncepta je bistveno, da je definicija jasna.

Izraz »skupni« pomeni popolnost obravnavanja znotraj področja, ki se ocenjuje. Nič, kar bi moralo biti vključeno, ni izvzeto, vendar ne sme priti do podvajanja ali prekrivanja elementov stroškov. Zato TCO temelji na kontni shemi, ki upošteva vse elemente stroškov. Ti se nanašajo na porabo denarja za strojno in programsko opremo, stroške dela, plačila za storitve ali stroške zaradi neustreznih storitev (pri izpadih delovanja, za kar se izračunava vpliv nedostopnosti sistema na produktivnost končnega uporabnika).

Strošek je razčlenjen na neposredni in posredni strošek:

- a) neposredni stroški so sledljivi do točke računovodskih evidenc: naročilo, obveznosti do dobaviteljev, plačani računi, načrtovane postavke;
- b) posredni stroški so opredeljeni kot viri, dodeljeni različnim stroškovnim centrom, ti pa izvajajo funkcije, ki so predstavljene kot elementi v shemi TCO. Če na primer delavec v organizacijski enoti za trženje zagotavlja IKT-tehnično podporo drugemu sodelavcu, se stroški njegovega časa za diagnosticiranje in odpravljanje težav prištejejo elementu sheme TCO, ki opredeljuje podporo.

TCO se nanaša na celoten življenjski cikel rešitve, saj se stroški sredstev s časom spreminjajo. Obstajajo vstopni stroški (za nakup in usposabljanje) in zaledni stroški (za zamenjave, posodobitve in izločitve). Upoštevanje stroškov po načelu TCO je smiselno za vse kategorije izdelkov in storitev, ki se nabavljajo. Čim višji je znesek nabave, tem bolj smiselna je podrobna analiza TCO.

Analiza TCO mora biti narejena v okviru priprave investicijske dokumentacije za posamezno javno naročilo, ki se pripravi skladno z veljavno uredbo, ki ureja pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije³.

³ Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16).

3 Javno naročilo

3.1 Pred naročilom

Za uspešno izvedbo javnega naročila je ključna dobra priprava. Med naročniki so velikanske razlike glede izkušenj zaposlenih z nabavo razvoja aplikacij, enako velja za povezana tehnična znanja s področja informacijskih tehnologij. Prav zato se bodo naročniki razvoja lotevali različno in v različnem obsegu uporabljali zunanjo pomoč. V obseg pripravljanih aktivnosti štejemo tudi različne oblike analize trga, vključno s komunikacijo s potencialnimi ponudniki, kot jo predvideva že ZJN-3 (strokovni dialog), pod pogojem, da je ta pregledna in zagotavlja enakopravno obravnavo ponudnikov. ZJN-3 tako v 64. členu opredeljuje možnost predhodnega preverjanja trga, naročnikom pa v ta namen omogoča strokovni dialog (pisni in/ali ustni) s potencialnimi ponudniki na trgu za pridobitev vseh relevantnih informacij pri pripravi razpisne dokumentacije. Nasveti oziroma priporočila ne preprečujejo ali omejujejo konkurence ter ne pomenijo kršenja načela enakopravne obravnave ponudnikov in načela preglednosti javnega naročanja.

Priprava poslovne analize in tehničnih specifikacij je odločilna za končni vsebinski in stroškovni rezultat nabave, zato je za njihovo pripravo smiselno vpeljati načelo multidisciplinarnosti, ki lahko pripomore k boljšemu izidu za:

- uporabniško stroko,
- vsebinsko-tehnično stroko,
- nabavno stroko,
- finančno stroko,
- druge relevantne stroke,
- po potrebi tudi zunanje neodvisne strokovnjake (za uporabniško izkušnjo, oblikovanje), ki dostikrat prinesejo učinke s prenosom znanj in najboljših praks iz drugih okolij ter z neobremenjenostjo z dnevnimi izzivi notranjega okolja,
- v nekaterih primerih so tudi dobavitelji tisti, ki lahko veliko pripomorejo k boljšim tehničnim specifikacijam, vendar je v teh primerih potrebna posebna pozornost, da tehnične specifikacije niso napisane »na kožo« enemu ponudniku.

Če naročnik naroča razvoj aplikativne programske opreme, je treba natančno opredeliti, kaj je predmet javnega naročila. Če tega ni mogoče natančno opredeliti, naj naročnik pred izvedbo javnega naročila pridobi ustrezne informacije in šele nato pripravi specifikacijo, na podlagi katere bodo ponudniki lahko pripravili konkurenčne ponudbe. Če naročnik v svoji organizaciji nima potrebnih znanj za pripravo kakovostne razpisne dokumentacije (zlasti funkcionalnih in tehničnih specifikacij), naj premisli, ali je razvoj informacijskega sistema primerna rešitev, oziroma da si pri pripravi specifikacij pridobi pomoč ustreznih usposobljenih zunanjih strokovnjakov (podobno kot v gradbeništvu arhitekt pripravi načrt, na podlagi katerega se izvede javno naročilo za gradnjo).

Če naročnik nima te možnosti, naj izvede javno naročilo tako, da se pripravi specifikacija na funkcionalni ravni, na njeni podlagi pa lahko naročnik izbere partnerstvo za inovacije,

konkurenčni dialog ali odprti postopek⁴, v katerem lahko kot del storitve zahteva izdelavo PZI, ki ga izvajalec lahko pripravi tudi v sodelovanju z naročnikom, ko tega prevzame, pa tudi samo izdelavo informacijske rešitve.

3.2 Izbira postopka javnega naročila

Izbira postopka oddaje javnega naročila je odvisna od različnih dejavnikov, kot so ocenjena vrednost javnega naročila, količina informacij o vsebini predmeta naročila, vsebina naročila (ali gre za razvoj oziroma vzdrževanje informacijskih rešitev, nakup ali najem licenc ...) ter izbira inovativnih pristopov.

Pod pragom za objave javnih naročil v EU bodo naročniki najpogosteje uporabili postopek naročila male vrednosti, v katerega lahko vključijo tudi pogajanja. Ne glede na to, da je tak postopek hiter, enostaven in prožen, morajo biti pripravljene kakovostne tehnične specifikacije.

Nad pragom za objave javnih naročil v EU ima naročnik na voljo vrsto postopkov, kjer so najprimernejši odprti postopek, konkurenčni dialog in partnerstvo za inovacije. Za zadnje velja, da se lahko uporabi le ob izpolnitvi zakonskih pogojev.

Naročnik izbere primeren postopek in tehniko oddaje javnega naročila predvsem glede na naslednja **merila**:

- natančnost in določnost tehničnih specifikacij, ki jih lahko pripravi naročnik,
- kompleksnost in dolgotrajnost vzpostavljenega razmerja,
- potreba po inovativnih rešitvah,
- potreba po neposredni komunikaciji s ponudniki v fazi izvedbe javnega naročila,
- potreba po primerjavi različnih variant oziroma rešitev v fazi izvedbe javnega naročila,
- potreba po vzpostavitvi partnerskega odnosa s ponudnikom (izvajalcem).

I. Postopki javnega naročanja:

a) Odprti postopek po 40. členu ZJN-3

- Naročnik lahko ta postopek vedno uporabi, primerno pa ga je uporabiti takrat, kadar ima dovolj informacij o informacijski rešitvi ne glede na to, ali gre za nakup, vzdrževanje, najem ali nakup serijskih rešitev, t. i. rešitev s police.
- Postopek je tog, naročnik mora prisperele ponudbe ocenjevati na podlagi vnaprej opredeljenih zahtev iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.
- Postopek oddaje javnega naročila je hiter, ker se izvede v eni fazi.
- Postopek je pregleden, saj so vse zahteve naročnika vnaprej jasno opredeljene.
- Raven partnerskega odnosa je nizka (v glavnem gre za razmerje »vzemi ali pusti«).
- Primerjava različnih tehničnih variant ali rešitev je omejena in redko uporabna.

⁴ Več o izbiri postopka v poglavju 3.3 Izbira postopka javnega naročila.

b) Konkurenčni dialog po 42. členu ZJN-3

- Gre za večfazni postopek, v katerem je prva faza namenjena kvalifikaciji oziroma priznanju sposobnosti.
- Uporablja se predvsem v primerih, ko se naročnik zaveda »znanih neznank«, ki se nanašajo na tehnične specifikacije, delitev in opredelitev tveganj, povezanih s predmetom javnega naročila, inovativne in napredne tehnologije, kompleksnejša pravna razmerja ali metode financiranja in podobno. V teh primerih je koristno, da med naročnikom in potencialnimi ponudniki steče dialog, ki omogoča optimizacijo predmeta javnega naročila glede na specifične potrebe naročnika.
- Druga faza postopka je namenjena dialogu, torej neposredni izmenjavi mnenj in predlogov med naročnikom in ponudniki. V tej fazi se dokončno opredeli tudi predmet javnega naročila ob upoštevanju predlogov, ki jih dajo ponudniki.
- Tretja faza je namenjena oddaji končne ponudbe. V povabilu k oddaji mora naročnik opredeliti tehnične in funkcionalne zahteve predmeta javnega naročila in druge pogoje izvedbe.
- Postopek je dolgotrajen in zahteva od naročnika precej napora z vidika zagotavljanja preglednosti in enakopravnosti ponudnikov, naročnik mora biti zelo vešč pri vodenju postopka.
- Ker je potrebna enakopravna obravnava ponudnikov, mora naročnik ves čas zagotavljati enakopravnost ponudnikov pri dostopu do informacij: povabilo k oddaji končnih ponudb mora biti nediskriminacijsko, da ne bo favoriziralo posameznega ponudnika ali njegove rešitve.
- Uporaba konkurenčnega dialoga je smiselna v tistih primerih, ko naročniki dejansko omogočijo ponudnikom, da dejavno sodelujejo pri oblikovanju končnih zahtev predmeta javnega naročila. Ker pa so ta pogajanja časovno obsežna, kakovost bodočega izdelka pa je odvisna tudi od vloška ponudnika, je primerno, da naročnik predvidi nagrade.

c) Partnerstvo za inovacije po 43. členu ZJN-3

- Postopek je primeren, ko je cilj javnega naročila razvoj in nakup inovativne rešitve, ki je na trgu še ni.
- Inovativno informacijsko rešitev je mogoče razviti na podlagi medsebojnega sodelovanja med naročnikom in ponudniki.
- Naročnik opredeli potrebo po inovativnem predmetu javnega naročila, ki je ne more zadovoljiti z nakupom že dostopnih rešitev na trgu.
- Partnerstvo za inovacije se izvaja v zaporednih stopnjah (fazah), ki upoštevajo zaporedje korakov v postopku raziskav in inovacij ter lahko vključuje proizvodnjo blaga ali izvajanje storitev. Pri partnerstvu za inovacije se določijo vmesni cilji, ki jih morajo doseči partnerji, in zagotovi plačilo v ustreznih obrokih glede na dosežene cilje v posameznih fazah.
- Postopek se lahko izvaja tako, da v njem sodeluje eden ali več ponudnikov, pri čemer je dopustno njihovo število v različnih stopnjah (fazah) postopka zmanjševati.
- Naročnik mora vnaprej napovedati možnost prekinitve partnerstva in pogoje, pod katerimi lahko to stori.
- Odvisno od načina sodelovanja med naročnikom in ponudnikom ter načina in obsega financiranja razvoja inovativne rešitve se opredelijo vprašanja prenosa avtorskih in

intelektualnih pravic na razviti inovativni rešitvi ter s tem povezano vprašanje njenega trženja.

- Ključno pri uporabi tega postopka je, da naročnik uporabi funkcionalne specifikacije, ki omogočajo predlaganje prožnih inovativnih rešitev. Postopek mora omogočati primerjavo ter vrednotenje različnih variant in tehnologij, ki jih ponujajo ponudniki, pri čemer mora naročnik zagotavljati enakopravnost med njimi in preglednost postopka, vendar ne na škodo razkrivanja inovativnih predlogov ponudnikov, sodelujočih v postopku. Ključna za uspešno uresničitev projekta je jasna pogodbeno opredelitev faz v postopku raziskav in inovacij ter način merjenja doseganja dogovorjenih ciljev in funkcionalnosti ter s tem povezano plačilo.

II. Posebne tehnike javnega naročanja

a) Uporaba okvirnih sporazumov

Okvirne sporazume lahko razdelimo v dve skupini:

- okvirne sporazume, sklenjene z enim ponudnikom, ko se posamična naročila vedno oddajo v skladu s pogoji iz okvirnega sporazuma. Namen predmetne omejitve je v tem, da naročnik pozneje ne bi bistveno spreminjal določb okvirnega sporazuma in s tem postavil ponudnika, s katerim je sklenil okvirni sporazum, v ugodnejši položaj. Taki okvirni sporazumi se sklepajo predvsem takrat, kadar stranke okvirnega sporazuma v fazi njegovega izvajanja uskladijo manjkajoče bistvene sestavine pogodbe (ceno, rok dobave, količino ipd.), medtem ko je predmet naročila opredeljen;
- okvirne sporazume, sklenjene z več ponudniki, lahko razdelimo v dve podskupini:
 - o okvirni sporazumi, kjer se posamezna naročila oddajo brez ponovnega odpiranja konkurence. Ta možnost bo pri javnih naročilih na področju informacijskih rešitev v uporabi samo izjemoma, ko bi ponudniki imeli težave z zagotavljanjem potrebnih zmogljivosti za izvajanje večjega števila istovrstnih storitev za naročnika (hkratno vzdrževanje sistemov na več lokacijah);
 - o okvirni sporazumi, kjer se posamezna naročila oddajo s ponovnim odpiranjem konkurence. Ta možnost je uporabnejša in primerna predvsem takrat, kadar lahko posamezno naročilo izpolni več ponudnikov, ki so medsebojno konkurenčni, naročnikom pa omogoča, da posamezna naročila oblikujejo postopno glede na svoje dejanske potrebe in to takrat, ko razpolagajo z vsemi relevantnimi podatki.
- Prednost okvirnih sporazumov je njihova prožnost glede na naročnikove postopne potrebe in kratek čas med ugotovljeno potrebo in njeno zadovoljitvijo.
- Slabost okvirnih sporazumov je v tem, da jih je mogoče skleniti največ za 48 mesecev in da med veljavnostjo okvirnega sporazuma ni mogoče spreminjati strank okvirnega sporazuma, ni mogoč vstop novih ponudnikov, zato lahko privedejo do zmanjšanja dejanske konkurence med ponudniki.

b) Uporaba elektronskih dražb

Pri javnem naročanju informacijskih rešitev gre v glavnem za nakupe, pri katerih se prenašajo intelektualne pravice, zato uporaba elektronske dražbe ni primerna (kar pa ne velja za najem licenc).

3.2.1 Razvoj informacijskih rešitev

Če gre za kompleksno javno naročilo, pri katerem naročnik v celoti ne pozna vseh tehničnih specifikacij ali mu vse tehnične rešitve niso znane, je primeren postopek konkurenčnega dialoga. Če vsebino, tehnične in funkcionalne lastnosti pozna, je primerna izbira odprtega postopka. Če pa naročnik želi pridobiti inovativno rešitev, ki je ni na trgu, je primeren postopek partnerstva za inovacije.

3.2.2 Vzdrževanje informacijskih rešitev

Pri naročanju vzdrževanja informacijskih rešitev je najoptimalnejši postopek javnega naročila odprti postopek, če naročniku imetništvo avtorskih pravic in tehnično obvladovanje informacijske rešitve to omogoča.

Če naročnik ne obvladuje sistema, se izvede postopek s pogajanjem brez predhodne objave, pri čemer je glede na pogoje poslovanja primeren razmislek o izhodni strategiji (odkup pravic, zamenjava sistema ...), saj dolgoročna vezanost na ponudnika (*»vendor lock-in«*) ni primerna.

3.3 Priprava dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila

3.3.1 Osebe, ki sodelujejo pri pripravi dokumentacije, in njihove vloge

Pri razvojnih projektih, kjer se naroča razvoj informacijske rešitve, modula, gradnika, se priporoča, da naročnik v skupini, ki izvaja javno naročilo (priprava specifikacij in ocenjevanje ponudb) zagotovi vsaj naslednje vloge: vodjo projekta, poslovnega analitika (poznavalec razpisane vsebine) in systemskega arhitekta. Zasedba vlog je odvisna od velikosti in kompleksnosti razpisnega razvoja. Pri naročanju vzdrževalnih del je priporočljivo, da v skupini vsaj en zaposleni dobro obvlada vsebino, ki jo informacijska rešitev pokriva, in zaposleni, ki obvlada tehnologijo, na kateri je razvita informacijska rešitev, ki je predmet naročila za vzdrževanje.

3.3.2 Specifikacije javnega naročila

Specifikacije predmeta javnega naročila lahko okvirno razdelimo na:

Vsebinske (funkcionalne)

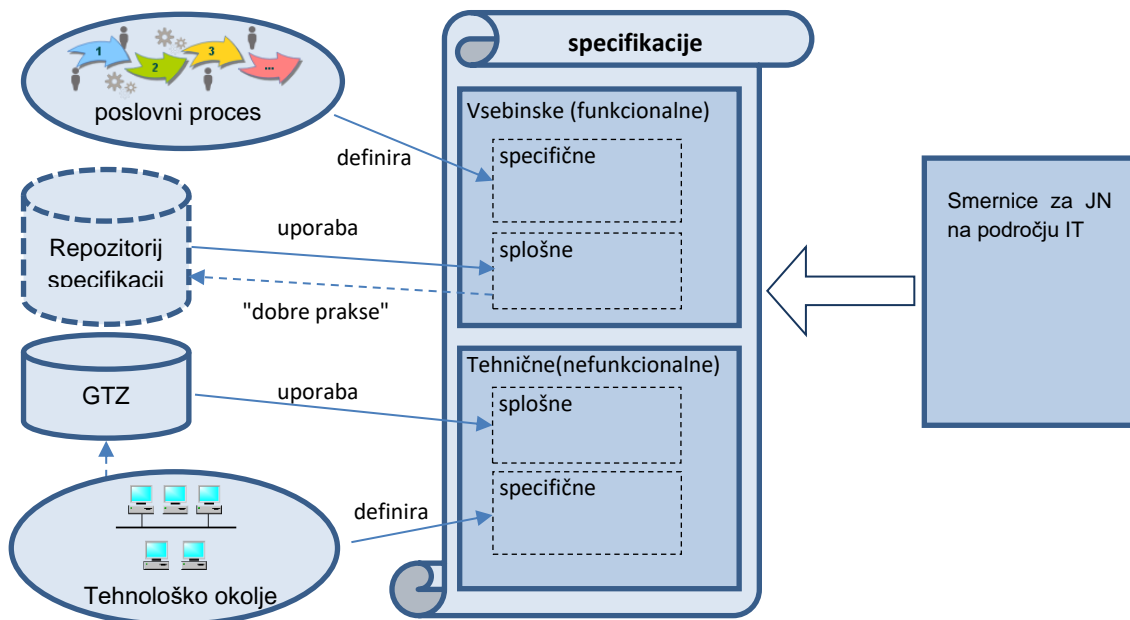
opisujejo funkcionalnosti rešitve in se nanašajo na poslovni proces/procese, ki bi ga morala naročena rešitev informatizirati:

- a) splošne – veljajo za več procesov naročnika, so večkratno uporabljive in se hranijo v repozitoriju specifikacij,
- b) specifične – veljajo le za konkretni poslovni proces.

Tehnične (nefunkcionalne)

opisujejo zahteve, ki se nanašajo na tehnične karakteristike naročene rešitve:

- a) splošne – veljajo za vse tehnološke rešitve, ki se nameščajo na centralno infrastrukturo, nabor teh specifikacij je objavljen v dokumentu GTZ⁵,
- b) specifične – veljajo le za konkretno informacijsko rešitev, na primer zahteve glede strukture rešitve ali arhitekture, ki se razlikujejo ali pa niso zajete v GTZ.



Slika 5: Uporaba virov pri pripravi specifikacij predmeta naročila

Kakovost specifikacij odločilno vpliva na kakovost končnega izdelka ali storitve in tudi na sposobnost kakovostnega prevzema po postopku javnega naročanja dogovorjene storitve.

Naročnik mora biti sposoben sam napisati vsebinske specifikacije predmeta javnega naročila, lahko pa se pojavita vsaj dva primera, ko je to zelo težavno:

⁵ <http://nio.gov.si/nio/asset/dokument+genericne+tehnoloske+zahteve+gtz-703>

1. **izjemna tehnična kompleksnost** predmeta – v tem primeru je smiselno pred naročilom razvoja IT-rešitve opraviti predhodni postopek, katerega predmet so poslovna analiza procesa, idejna rešitev in izdelava specifikacij;
2. **premikajoči se cilji** – poslovni proces je nedefiniran ali zelo dinamičen (pogoste ali med potekom projekta predvidene spremembe zakonodaje) – v tem primeru je treba predvideti dinamično (agilno) metodologijo razvoja IT-rešitve, ki je večfazna, sledi kratkoročnim ciljem in predvideva pogostejše spremembe zahtev tudi med razvojem.

Slabo je, kadar specifikacije pripravlja ponudnik (potencialni pogodbeni partner) tudi takrat, ko je zaradi omejitev predviden postopek s pogajanjem in imamo le enega ponudnika.

Pri pripravi specifikacij je smiselno upoštevati:

- razlikovanje med željami in dejanskimi potrebami;
- specifikacije naj se osredotočajo na definiranje ciljev, ki izhajajo iz dejanskih potreb. Tehnične podrobnosti za doseganje ciljev naj bodo opredeljene samo kot robni pogoji zaradi potreb povezovanja z drugimi sistemi ali zaradi drugih dejansko upravičenih potreb. Tako se ponudnikom omogoči predlagati optimalne rešitve glede na njihove vire. Prav tako se jim omogoči promovirati svojo inovativnost, ki lahko naročniku prinese dodatne učinke v razvoju in/ali prihrankih;
- v večfaznem postopku se identificirajo rešitve, ki v končni fazi dosegajo cilje,
- med ustreznimi rešitvami se vzpostavi konkurenčno okolje,
- naročnik mora pridobiti ustrezne informacije za vse ustrezne rešitve, iz katerih bo lahko izračunal skupne stroške lastništva.

3.4 Vzdrževanje in nadgrajevanje informacijske rešitve

V drugem poglavju je prikazan življenjski cikel informacijskega rešitve, v nadaljevanju pa je več poudarka predvsem na komponenti razvoja informacijskega rešitve. Vendar pa je treba nujno upoštevati, da je še tako dobro informacijsko rešitev treba redno vzdrževati že od prvega dne namestitve v produkcijsko okolje.

Smiselno je, da naročnik v okviru priprave na izvedbo naročila predvidi trajanje pogodbe tako, da ob razvoju informacijske rešitve upošteva tudi njegovo predvideno življenjsko dobo in si v ta namen zagotovi ustrezno podporo delovanju za predvideni čas trajanja informacijske rešitve. Naročnik se pri tem z ustreznimi ukrepi izogiba pretirani vezanosti na enega ponudnika, hkrati pa se izogne prepogosti menjavi vzdrževalcev, ki ima lahko prav tako negativne posledice za učinkovito izvajanje vzdrževanja. Naročnik mora pri snovanju naročila tako zagotoviti ustrezno ravnovesje vseh naštetih elementov, da doseže pošten in učinkovit dalj časa trajajoč pogodbeni odnos z izvajalcem.

Storitve vzdrževanja so razdeljene glede na njihovo naravo ter glede na način njihovega naročanja in obračunavanja⁶:

⁶ Razdelitev je pripravil nadzorni organ financiranja iz Evropskega socialnega sklada. ESS kot upravičene stroške financiranja evropskih sredstev priznava storitve iz točk 3 in 4.

1. osnovno vzdrževanje,
2. podpora naročniku,
3. računalniške storitve v povezavi z nadgradnjami,
4. nadgradnje in spremembe.

Storitve izgradenj in nadgradenj se v smislu 84. člena ZJN-3 razumejo kot razvoj aplikacije, za katero najnižja cena ne sme biti edino merilo. Storitve osnovnega vzdrževanja in enostavnih nadgradenj, ki se ne kažejo v funkcionalnih spremembah sistema, se ne štejejo za razvoj aplikacij (izdelava računalniška programa) v skladu z zahtevo 84. člena ZJN-3.

1. Osnovno vzdrževanje: (konto 4025)

- zagotavljanje ustrezne razpoložljivosti, odzivnosti in usposobljenosti sodelujočih strokovnjakov,
- vzpostavitev in vzdrževanje razvojnega okolja, stroški povezav v omrežje HKOM, uporaba sistema SVN,
- izvajanje administrativnih in skrbniških nalog, povezanih z izvajanjem pogodbe,
- vzdrževanje kode in dokumentacije sistema (tehnične in uporabniške),
- redno preverjanje pravilnosti in optimalnosti delovanja rešitve prek dnevniških datotek in standardnih orodij ter obveščanje naročnika ob zaznanih posebnostih.

Način obračunavanja storitev iz te kategorije je dogovorjeni fiksni mesečni znesek ali pavšal, ko pavšalno določena cena lahko pokriva natančno dogovorjeno in ponavljajočo se količino obdobjih, istovrstnih storitev. Naročanje skrbnika ni potrebno. Obvezno je redno mesečno poročanje o dejansko opravljenem delu, njegovi vsebini in obsegu ter dejanskih stroških. V nasprotnem primeru pa je primeren način obračunavanja storitev po dejansko opravljenih urah.

2. Podpora naročniku: (konto 4025)

- sodelovanje z naročnikom in sistemsko službo ter drugimi naročnikovimi poslovnimi partnerji, kadar gre za medsebojno povezane in odvisne sisteme,
- odprava motenj pri delovanju in uporabi informacijskega sistema (diagnostika, reševanje, usklajevanje in obveščanje), izredni tehnični posegi na sistemu, aplikacijah in podatkovnih zbirkah glede na zahteve naročnika,
- priprava statističnih in analitičnih izdelkov.

Storitve iz te kategorije se izvajajo izključno na podlagi vnaprejšnjega pisnega naročila naročnika, kjer so določeni vsebina, obseg in rok za izvedbo naročila. Če izvajalec tako storitev izvede brez naročila naročnika, nosi stroške izvedbe sam. Obvezno je redno mesečno poročanje o dejansko opravljenem delu (kdo, kaj, kdaj, koliko in zakaj je delal). Storitve se obračunajo glede na dejansko opravljeno delo in glede na dogovorjeno ceno dela za človek/dan.

3. Računalniške storitve v povezavi z nadgradnjami: (konto 4020)

- preverjanje delovanja na različnih tehnoloških okoljih, preučevanje tehnoloških novosti, povezanih z vzdrževano programsko opremo, ter priprava predlogov in ukrepov za izboljšanje zanesljivosti in optimalnosti njenega delovanja,
- komunikacija in usklajevanje z naročnikom in uporabniki glede možnih nadgradenj vzdrževane programske opreme,
- sodelovanje pri analizi in pripravi podrobnih tehničnih izvedbenih specifikacij uporabniških zahtev za dodajanje novih in izboljšanje obstoječih funkcionalnosti programske opreme,
- druge računalniške storitve v povezavi z nadgradnjami.

Storitve iz te kategorije so povezane z nadgradnjami in se izvajajo izključno na podlagi vnaprejšnjega pisnega naročila naročnika, kjer so določeni vsebina, obseg in rok za izvedbo naročila. Če izvajalec tako storitev izvede brez naročila naročnika, nosi stroške izvedbe sam. Obvezno je redno mesečno poročanje o dejansko opravljenem delu (kdo, kaj, kdaj, koliko in zakaj je delal). Storitve se obračunajo glede na dejansko opravljeno delo in glede na dogovorjeno ceno dela za človek/dan.

4. Nadgradnje in spremembe informacijske rešitve: (konto 4207)

- prilagajanje in dograjevanje funkcionalnosti informacijske rešitve ter izboljševanje njegovih lastnosti delovanja in uporabnosti glede na vsebinske in tehnične zahteve naročnika,
- prilagajanje informacijske rešitve glede na spremembe systemskega okolja in operacijskega sistema ter glede na potrebe drugih povezanih informacijskih sistemov,
- različne spremembe na informacijskem sistemu prek uporabniškega vmesnika ali s posebnimi orodji, prilagoditve, nastavitve, parametrizacija, spremembe konfiguracije, posegi na bazi, migracije podatkov.

Načeloma gre pri tem za razvojne storitve, ki spreminjajo funkcionalnosti informacijske rešitve. Storitve iz te kategorije se izvajajo izključno na podlagi vnaprejšnjega pisnega naročila naročnika, kjer so določeni vsebina, obseg in rok za izvedbo naročila. Če izvajalec tako storitev izvede brez naročila naročnika, nosi stroške izvedbe sam. Obvezno je redno mesečno poročanje o dejansko opravljenem delu (kdo, kaj, kdaj, koliko in zakaj je delal). Storitve se obračunajo glede na dejansko opravljeno delo in glede na dogovorjeno ceno dela za človek/dan.

3.5 Pravo intelektualne lastnine

Pri naročanju razvoja informacijske rešitve je treba nameniti posebno pozornost intelektualni lastnini. Zahteve naročnika v zvezi z intelektualno lastnino se upoštevajo po načelu sorazmernosti, zato naročnik za uresničevanje javnega interesa zahteva samo toliko intelektualne lastnine (lastništva izvorne kode), kolikor je lahko izkoristi oziroma uporabi ob upoštevanju osnovnih ciljev:

- naročnik lahko sam nadgrajuje in vzdržuje informacijsko rešitev,

- naročnik spodbuja izvajalca, da pripravi čim bolj kakovostno in nadgradljivo storitev, kar bi mu omogočilo njeno vnovično unovčenje.

V tej luči je optimalno opredeljen prenos lastninske pravice:

- neizključen,
- časovno neomejen,
- v okviru pristojnosti naročnikovega delovanja (omejeno na javni zavod, javno gospodarsko družbo, državno upravo, javni sektor),
- z neomejeno pravico do sprememb, modifikacij, nadgradnje in njegove ponovne uporabe v okviru javnega sektorja.

Ob tem je treba upoštevati, da:

- naročnik lahko pridobi neizključne pravice samo v tistem delu, ki ga je financiral, torej samo za izdelke, ki so nastali v okviru pogodbenega razmerja, zaradi česar mora izvajalec zagotoviti prenos avtorskih pravic ali možnost uporabe odprtokodnih rešitev (izvajalec tako ne more naknadno ugotoviti, da je izključni lastnik nekaterih knjižnic, ki so bile del delovanja informacijske rešitve),
- naj naročnik ne ureja pravic izvajalca, kar pomeni, da lahko izvajalec ravna z izdelki, ki so nastali tudi kot rezultat naročnikovega financiranja, po svoji svobodni podjetniški volji.

Najemanje informacijskih sistemov oziroma naročanje storitev, ki spadajo med »licenčne«, je mogoče le izjemoma in če je oprema, ki jo naročnik najema, licenčna oprema:

- obstajala in je v uporabi v obliki, ki jo naročnik naroča, že pred začetkom priprave dokumentacije za javno naročilo in
- nujno potrebna za delovanje informacijskega sistema, ki ga naročnik naroča, in bi bila njena ponovna izdelava finančno nesmotrna.

*Za izdelke, ki nastanejo v okviru izvajanja te pogodbe in imajo značaj avtorskega dela, se materialne avtorske pravice s prevzemom izdelka (programske ali druge stvaritve) **neizključno** prenesejo na naročnika, prostorsko in časovno neomejeno, in sicer pravica do reproduciranja sestavnih delov ali celote programske opreme ali druge stvaritve, pravica prevoda, prilagoditve, priredbe oziroma drugačne predelave ter reproduciranja teh predelav in pravica distribucije v okviru javnega sektorja v katerikoli obliki. Prenesena avtorska pravica naročniku omogoča, da lahko komurkoli naroči obdelovanje, predelovanje, nadgrajevanje in vzdrževanje izdelka, ki je predmet te pogodbe.*

Naročnik lahko avtorska dela, ki so predmet te pogodbe, uporablja brez omejitev, ves čas trajanja avtorske pravice in za vse primere. Naročnik ima pravico, da za potrebe javne uprave pravice, ki jih je pridobil na podlagi te pogodbe, prenaša na tretje osebe, ne da bi za to potreboval soglasje avtorja in ne da bi za tak prenos avtorskih pravic moral avtorju izplačevati kakršnokoli dodatno plačilo.

Če izvajalec v okviru izvajanja te pogodbe ponudi informacijsko rešitev ali uporabi komponento, ki je že izdelana izven te pogodbe, ali njen del, se šteje, da so ti izdelki nastali v okviru izvajanja te pogodbe, razen kolikor so izdelani z odprtokodnimi licencami in naročnik pri njihovi uporabi ni vezan na posameznega ponudnika.

Primer 1: Dikcija člena, ki ureja prenos lastninske pravice

Odstopanja od optimalne opredelitve člena so dopustna v okviru ciljev in načel, če so posledica vsebinskih posebnosti informacijske rešitve ali posebnosti zaradi varnostnih lastnosti, ki izvirajo iz namena uporabe informacijske rešitve. Kadar se za financiranje javnega naročila v celoti uporabijo proračunska sredstva RS, lahko naročnik prenos neizključne pravice omeji tudi samo na teritorialno območje Republike Slovenije. Vedno pa mora naročnik poskrbeti, da je iz razpisne dokumentacije in osnutka priložene pogodbe jasno razvidno, kakšne zahteve glede prenosa intelektualne lastnine so predvidene, saj to vpliva tudi na višino ponudbene cene.

3.6 Pogoji za sodelovanje

Pri določanju meril je pomembna ločitev na izločitvena merila/pogoje in druga merila, ki so pomembna za doseganje ciljev posamezne nabave. Izločitvena merila so tista, ki jih mora ponudnik izpolniti, da lahko sodeluje pri izboru izvajalca. Naročnik naj jih omeji na tiste, katerih neizpolnjevanje pod nobenim pogojem ni sprejemljivo za naročnika. S tem bo sledil osnovnemu zakonskemu pravilu sorazmernosti med merili in naročilom in bo sposoben zagovarjati posamične zahteve v morebitnem revizijskem postopku ter izkazati njihovo primernost.

Pogoji za sodelovanje so namenjeni ugotavljanju sposobnosti ponudnikov za izvedbo konkretnega javnega naročila, zato mora biti vsak pogoj povezan s predmetom javnega naročila in sorazmeren, hkrati pa ne sme v nobenem primeru diskriminirati ponudnikov. Za priznanje sposobnosti mora ponudnik v celoti izpolniti vse postavljene pogoje/merila za sodelovanje.

3.6.1 Tehnična in strokovna sposobnost

Tehnični pogoji vsebujejo dokaze, da ponudnik obvladuje predmet naročila in ponujene/zahtevane tehnologije, kar dokazuje predvsem s strokovnimi dokazili in referencami podjetja. Reference in certifikati morajo biti veljavni na dan oddaje ponudbe. Kadrovske pogoje naj vsebujejo predvsem izkušnje, reference in certifikate strokovnjakov. V nekaterih primerih mora biti dokazljivo zagotovljena podpora principalov.

Reference podjetij

- Z referencami se od ponudnika zahteva dokazovanje obvladovanja razpisane problematike:
- reference s tehnologijo, kot je zahtevana v specifikacijah,
- reference morajo pokrivati vsebinsko obvladovanje problematike na ustreznem nivoju, potrebnem za razvoj, vzdrževanje in nadgradnjo rešitev,
- reference morajo pokrivati obseg uporabe aplikacije, kot je predviden v specifikacijah: količina podatkov, hitrost izvajanja za predvidene hkratne uporabnike in podobno,
- sestavljanje referenc s podizvajalci – pri referencah podizvajalcev mora biti tudi delež ponujenih aktivnosti skladen z deležem referenc (preprečiti virtualne reference, 81. člen ZJN-3),
- sestavljanje referenc iz različnih projektov – ponudnik mora izkazati, da ima ustrezne izkušnje pri izvedbi primerljivo kompleksnega sistema, kot je razpisani.

Reference oziroma priporočila podjetja so vezane na ponudnika. Z njimi naročnik preverja različne ponudnikove sposobnosti. Priporočilo je po svoji naravi dokazilo, da je ponudnik sposoben izvesti javno naročilo v zahtevanem obsegu in kakovosti, saj z njim dokazuje, da je podobno dobavo ali storitev v preteklosti že večkrat uspešno izvedel ali da je pod podobnimi pogoji že uspešno dobavil podobno blago. Naročnik lahko na podlagi dokazila, da je ponudnik vsaj enkrat že uspešno izvedel primerljivo naročilo, tudi utemeljeno sklepa, da ima tak ponudnik ustrezno znanje in izkušnje, potrebne za izvedbo javnega naročila.

Zahteva po referenci se lahko glasi le na istovrstni posel. To v konkretnem primeru pomeni, da če naročnik oddaja naročilo za vzdrževanje aplikacije, ni smiselno zahtevati priporočila o izgradnji sistema. Sama določitev števila in vsebine priporočil mora biti sorazmerna predmetu in višini ocenjene vrednosti naročila.

Treba je razlikovati med pogoji za ugotavljanje sposobnosti posameznih ponudnikov in merili za izbiro najugodnejše ponudbe. Medtem ko so pogoji izločitvene narave in so namenjeni ugotavljanju osebne, finančne, tehnične in strokovne usposobljenosti ponudnika, morajo biti merila oblikovana tako, da merijo dejansko ekonomsko ugodnost ponudbe. Reference podjetja spadajo izključno med pogoje za ugotavljanje sposobnosti.

Ponudnik ne more biti hkrati referenčni naročnik.

1. Ponudnik je v zadnjih petih letih, šteto od dneva objave obvestila o tem naročilu na portalu javnih naročil, uspešno (kar pomeni količinsko in kakovostno v skladu s pogodbo) izvedel vsaj en projekt s področja uvajanja _____, kjer je njegova odgovornost v projektu vključevala tudi koncepte BPM in uporabo BPEL.

DOKAZILO:

Izjava referenčnega naročnika, iz katere so razvidni podatki, ki izkazujejo izpolnjevanje predmetnega pogoja.

Naročnik si pridržuje pravico do preverjanja verodostojnosti izjav oziroma potrdil pri njihovem podpisniku.

2. Ponudnik je v zadnjih treh letih, šteto od dneva objave obvestila o tem naročilu na portalu javnih naročil, uspešno (kar pomeni količinsko in kakovostno v skladu s pogodbo) vzpostavil ali vzdrževal vsaj en sistem za distribucijo podatkov z naslednjimi lastnostmi:

- uporabljena je tehnologija spletnih servisov (webservices, soap, xml),
- sistem deluje v produkciji,
- sistem dnevno obdelava v povprečju več kot 10.000 poizvedb ali več kot 3,5 milijona poizvedb letno.

DOKAZILO:

Izjava referenčnega naročnika, iz katere so razvidni podatki, ki izkazujejo izpolnjevanje predmetnega pogoja.

Primer 2: Primer reference ponudnika

Primeri kadrovskih pogojev:

Prijaviti je treba ključne strokovnjake, ki bodo dejansko delali na projektu, če pride do njihove zamenjave, pa jo je treba narediti po predhodni odobritvi naročnika:

- strokovnjaki morajo imeti reference za tehnologijo, kot je zahtevana v specifikacijah,
- strokovnjaki morajo imeti certificirano znanje s področja, ki je predvideno v tehničnih specifikacijah,
- reference strokovnjakov morajo pokrivati vsebinsko poznavanje problematike, na katero se nanaša izgradnja aplikacije,
- zahtevano določeno število let strokovnih izkušenj na področju, za katero je prijavljen,
- priložena morajo biti dokazila o usposobljenosti, izobraževanju,
- tisti, ki komunicirajo z naročnikom, morajo dokazati znanje slovenskega jezika ključnih strokovnjakov na vseh treh ravneh (razumevanje, govorjenje, pisanje) na določeni stopnji glede na Skupni evropski referenčni okvir za jezike (CEFR).⁷

Med trajanjem pogodbe mora naročnik kar najbolj zagotoviti spremljanje in nadzor nad izvajanjem pogodbe (monitoring) predvsem glede dejanskega opravljanja nalog iz pogodbe, časovnega okvira in strokovne izvedbe. Naročnik mora vedno natančno vedeti, kateri strokovnjaki izvajajo naročena dela in v kakšnem obsegu. V ta namen je priporočljiva uporaba orodij, ki omogočajo sledenje izvajanja naročenih del.

V zvezi z znanjem slovenskega jezika v razpisni dokumentaciji naročnik opredeli možnost uporabe prevajalca ali tolmača: »Za namen komunikacije izvajalec lahko nastopa z usposobljenim prevajalcem ali tolmačem, ki je strošek ponudnika.«

Primer A

Ponudnik mora imeti ves čas izvajanja predmeta tega naročila na voljo vsaj šest strokovnjakov, ki pokrivajo naslednje strokovne profile:

- o vodja vzdrževanja, ki mora imeti najmanj VII.2 stopnjo (raven) izobrazbe (kar pomeni univerzitetno izobrazbo ali specializacijo po visokošolski izobrazbi ali magistrsko izobrazbo po bolonjskem sistemu), tri leta izkušenj z vodenjem projektov in je sodeloval pri projektu, ki ga ponudnik navaja kot referenčni projekt za izpolnjevanje pogoja pod točko ... teh navodil;
- o vodilni razvojni inženir, ki mora imeti najmanj VII.2 stopnjo (raven) izobrazbe (kar pomeni univerzitetno izobrazbo ali specializacijo po visokošolski izobrazbi ali magistrsko izobrazbo po bolonjskem sistemu), osem let izkušenj z razvojem in uvajanjem IS za zunanje naročnike (pomeni, da razvojnih aktivnosti ni izvajal za informatizacijo notranjih procesov samega ponudnika, ampak za nekega zunanjega naročnika) in poznavanje trinivojske arhitekture, programskega jezika Java in JEE ter podatkovne baze Oracle;
- o administrator podatkovnih baz, ki mora imeti najmanj VI.2 stopnjo (raven) izobrazbe, kar pomeni visokošolsko strokovno raven (1. bolonjska stopnja), dve leti izkušenj DBA na Oraclu in je sodeloval pri vsaj dveh uspešnih (kar pomeni količinsko in kakovostno v skladu s pogodbo) projektih s področja informacijskih rešitev, ki sta bila opravljena v

⁷ <http://europass.cedefop.europa.eu/sl/resources/european-language-levels-cefr>

zadnjih petih letih, šteto od dneva objave obvestila o tem naročilu na portalu javnih naročil, in veljaven certifikat Oracle Database Administrator.

(Potrdila o udeležbi na tečajih ne zadostujejo.)

- o trinivojski razvijalec programske opreme Java, ki mora imeti najmanj VI.2 stopnjo (raven) izobrazbe, kar pomeni visokošolsko strokovno raven (1. bolonjska stopnja), tri leta izkušenj pri programiranju jezika Java in je sodeloval pri vsaj dveh uspešnih (kar pomeni količinsko in kakovostno v skladu s pogodbo) projektih s trinivojsko arhitekturo, ki sta bila opravljena v zadnjih petih letih, šteto od dneva objave obvestila o tem naročilu na portalu javnih naročil, in veljaven certifikat s področja razvoja spletnih servisov Java.

(Potrdila o udeležbi na tečajih ne zadostujejo.)

Primer B

Ponudnik mora imeti ves čas izvajanja tega naročila na voljo vsaj pet strokovnjakov, ki izpolnjujejo naslednje zahtevane pogoje:

a) vodja projekta – en strokovnjak:

– najmanj VI./1 raven izobrazbe, kar pomeni višješolski program (do leta 1994) ali višješolski strokovni program;

– najmanj pet let delovnih izkušenj pri delu z aplikacijo _____;

– izkušnje iz vodenja podobnih (npr. izvedbe ___ Control desk) projektov, kar pomeni, da je bil od DD. MM. LLLL do dneva objave naročila na portalu javnih naročil projektni vodja pri vsaj dveh uspešno izvedenih projektih, in mora izkazovati usposobljenost na področju izvedbe ___ Control desk;

– certifikat ITIL Intermediate V3;

– vsaj dva od naslednjih certifikatov:

- Certified Associate – SmartCloud Control Desk V7.5
- Certified Deployment Professional – SmartCloud Control Desk V7.5 Service Request Management
- Certified ADP – Service Management Service Delivery and Process Automation V5
- Certified ADP – Service Management Asset Management V5

b) vsaj štiri strokovnjake:

– najmanj V. raven izobrazbe, kar pomeni srednje tehniško in drugo strokovno izobraževanje/srednja tehniška in druga strokovna izobrazba;

– vsaj dva strokovnjaka z najmanj petimi leti delovnih izkušenj pri delu z aplikacijo _____;

– preostali strokovnjaki najmanj eno leto delovnih izkušenj pri delu z aplikacijo _____;

– vsak strokovnjak mora imeti vsaj dva od spodaj naštetih certifikatov, vsi skupaj pa morajo imeti vse spodaj naštete certifikate:

- Certified Associate – SmartCloud Control Desk V7.5
- Certified Deployment Professional – SmartCloud Control Desk V7.5 Service Request Management
- Certified ADP – Service Management Service Delivery and Process Automation V5

- Certified ADP – Service Management Asset Management V5
 - Certified Deployment Professional – Tivoli Process Automation Engine V7.5
 - Certified Support Associate – Tivoli Support Provider Tools and Processes
 - Certified Deployment Professional – Tivoli Application Dependency Discovery Manager V7.2.1.3
- vsaj štirje strokovnjaki morajo imeti certifikat ITIL foundation V3.

Primer 3: Primera zahtev za kadrovske pogoje

3.6.2 Ekonomski in finančni položaj

Ponudnik mora dokazati, da njegov ekonomski in finančni položaj zadostuje za uspešno izvedbo naročila. Naročnik pri ocenjevanju upošteva finančne kazalnike o poslovanju podjetja, ki določajo minimum še sprejemljivih finančnih značilnosti ponudnika. Običajno se uporabljajo finančni kazalniki, ki so pogojeni z vrsto razpisanega posla, na drugi strani pa se uporabljajo tudi taki, ki več povedo o značilnosti gospodarskega subjekta predvsem z vidika tveganosti pri ponudnikovem poslovanju. V nadaljevanju so predstavljeni finančni kazalniki, pri katerih je mogoče podatke zajemati iz standardiziranih virov Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, in sicer iz dveh obrazcev: Podatki iz izkaza poslovnega izida in Podatki iz bilance stanja.⁸

Letna realizacija ponudnika

Eden izmed najpogosteje uporabljenih finančnih pogojev je vrednotenje posameznega ponudnika glede na obseg letne realizacije v primerjavi z vrednostjo razpisanega posla. Letna realizacija ne pomeni samo podatka o bruto finančnem izplenu, pomeni dejansko odsljikavo celotne poslovne moči ponudnika. Gre za uravnoteženo sliko obsega dejavnikov, ki sodelujejo v poslovnem procesu ponudnika.

Za vse naročnike je pomembno, ali so zmogljivosti posameznega ponudnika zadostne za izvedbo razpisanega posla. Zmogljivost ponudnika se najbolje izraža z letno realizacijo. Neupoštevanje letnega obsega realizacije in dodeljevanje poslov, ki pomenijo velik del siceršnje letne realizacije ponudnika, v bistvu pomenijo dopuščanje možnosti, da ima ponudnik proste delovne zmogljivosti ob zelo verjetni ohranitvi vseh obstoječih poslov. Taka predpostavka seveda ni smiselna, ker bi bilo vzdrževanje prostih rezervnih delovnih zmogljivosti za ponudnika bistveno predrago. Glede na predmet samega javnega naročila se zato meja postavlja različno. Zelo pomembna je naša ocena glede dodane vrednosti, vsebovane v storitvi/blagu, ki je predmet ponudbe. Višja kot je ocenjena dodana vrednost, manjši delež v letni realizaciji ponudnika lahko pomeni razpisani posel. Glede na izkušnje pa v nobenem primeru vrednost razpisanega posla ne bi smela presegati 30 % letne realizacije ponudnika v preteklem obračunskem letu.

Letne realizacije pri oddaji skupnih ponudb ni mogoče linearno seštevati. Če javno naročilo izvaja več ponudnikov, ki se združujejo zaradi izvedbe javnega razpisa, je nujno upoštevati

⁸ Vsebina poglavja je prirejena po Vzročna razpisna dokumentacija v postopkih oddaje javnih naročil v teoriji in praksi: priročnik/Matas, Škufca, Mrzel, Primath, 2006.

vire ponudnikov, ki jih bodo ti porabili za medsebojno usklajevanje. Hipotetični primer: Na razpisu, katerega vrednost je 100 mio. evrov, je zahtevana letna realizacija 200 mio. evrov. Na razpis se prijavi deset ponudnikov s skupno ponudbo, povprečna letna realizacija ponudnika iz združenja pa znaša 20 mio. evrov. Pri linearnem seštevanju bi združenje ponudnikov ustrezalo. Popolnoma jasno pa je, da bi ta skupina ponudnikov zaradi izredno majhnih segmentov javnega razpisa, ki bi jih ponudnik s svojimi zmogljivostmi lahko pokrival, ogromno svojih zmogljivosti porabila za medsebojno usklajevanje in sprotno reševanje problematike izvajanja razpisa, posebno zato, ker take skupine niso medsebojno uigrane, saj so nastale le zaradi izvedbe razpisanih del. Zato je treba sešteto letno realizacijo ponudnikov pomnožiti s faktorjem, ki ga opredelimo kot faktor zmanjšanja linearnega učinka seštevanja. S tem se zadosti zakonski zahtevi o upoštevanju kumulativnih podatkov in na drugi strani realno oceni poslovna moč ponudnikov. V praksi je bil večkrat uporabljen faktor 0,7, ki je uspešno prestal tudi odločitev in potrditev pri Državni revizijski komisiji. V tem hipotetičnem primeru bi opisani skupini ponudnikov tako priznali poslovni domet za posle do 280 mio. evrov. Faktor je v razpisni dokumentaciji seveda treba določiti vnaprej, čeprav še ne vemo, kakšne skupine ponudnikov se bodo na razpis odzvale, kar bi pri določitvi nivoja faktorja nedvomno morali upoštevati. Zato bi bilo smiselno faktor opredeliti s pragovi, na primer: do treh ponudnikov je faktor 0,85; od treh do sedem ponudnikov je faktor 0,7; nad sedem ponudnikov je faktor 0,5.

Razmerje med gibljivimi sredstvi in kratkoročnimi obveznostmi

Gre za razmerje med obveznostmi ponudnika, ki bodo zapadle v enem letu, in sredstvi ponudnika, ki jih lahko v enem letu pretvori v dovolj likvidno obliko, da bi jih lahko porabil za poplačilo prej omenjenih obveznosti. Pri tem kazalniku je treba določiti mejo, ki je za naročnika še sprejemljiva. Priporoča se, da morajo gibljiva sredstva sestavljati najmanj 80 % kratkoročnih obveznosti.

Število dni blokirane računa ponudnika v zadnjih šestih mesecih

Uporablja se kot izločilni pogoj. Čeprav pogoj ni nujno povezan s trenutnim finančnim stanjem ponudnika, kaže na njegov poslovni nivo. Škoda, ki si jo ponudnik z blokado povzroči, se izkazuje kot izguba bonitete, kar vpliva na manj ugodno pridobivanje finančnih virov.

Gibanje celotnih prihodkov glede na pretekle obdobja

Podatek je na prvi pogled informativen, vendar lahko kaže skrb vzbujajoče stanje poslovanja družbe, na primer 50-odstotni padec prometa družbe v tekočem letu glede na leto prej. Ne glede na to, da smo s ponudnikom dobro sodelovali tudi v tekočem letu, prikazano stanje postavlja pod vprašaj prihodnje delovanje ponudnika. Pričakovati gre, da bo sedanjemu obsegu poslovanja moral najverjetneje najprej prilagoditi število zaposlenih in postavi se vprašanje, ali bo tako sploh še kadrovske zadostoval pogojem, ki so v razpisni dokumentaciji predvidene kot nujno potrebne za izvajanje javnega naročila. Uporaba podatka kot pogoj bi bila smiselna le, če bi vnaprej določili prag dinamike takih gibanj, ki za naročnika ne bi bil več sprejemljiv.

Bonitetne informacije

Da bi naročnik preveril finančne sposobnosti, lahko zahteva, da ima gospodarski subjekt bonitetno oceno (po pravilih Basel II), pri čemer se ocenjuje, da je primerno zahtevati

najmanj oceno SB5, ki ni starejša od dneva objave javnega naročila. Bonitetne ocene je sicer primerno zahtevati le pri daljših ali zahtevnejših projektih.

Drugi finančni kazalniki

Naročnik lahko uporabi tudi druge ekonomske in finančne pogoje, na primer poslovni izid iz poslovanja, primerjavo gibanja terjatev iz poslovanja in celotnih prihodkov za tekoče leto in leto prej. Našteti je le nekaj kazalnikov. Zajem pomembnih podatkov je skoraj neomejen, pri čemer pa je treba paziti, da so ti smiselni in povezani s predmetom javnega naročila, če so opredeljeni kot izločilni pogoj.

3.7 Idejni načrt

Naročnik lahko kot merilo za izbiro ali pogoj za sodelovanje določi izdelavo idejnega načrta. V njem ponudnik opredeli izvedbo naročila. Idejni načrt vsebuje najmanj tiste vsebine, ki jih naročnik zahteva med pogoji za sodelovanje in med tehničnimi pogoji. Naročnik lahko opredeli največji obseg idejnega načrta.

Če naročnik nima ustreznih strokovnjakov za oceno idejnega načrta in dvomi, da se izvajalci zavedajo kompleksnosti naročila, lahko predvidi izdelavo idejnega načrta samo kot pogoj za sodelovanje⁹. V tem primeru idejnega načrta ne ocenjuje, temveč le določi njegove sestavine. Če naročnik določi idejni načrt kot pogoj za sodelovanje, ne določi omejitev glede določanja poslovne skrivnosti za podatke, ki jih ta idejni načrt vsebuje. Idejni načrt se ne zahteva, če naročnik ocenjuje, da bi njegova priprava pomenila nesorazmeren strošek v primerjavi z vrednostjo naročila.

Primer zahteve za izdelavo idejnega načrta:

Ponudnik mora ponudbi priložiti čim podrobnejši idejni načrt, ki zajema vsaj:

A) skico arhitekture, iz katere so razvidni nivoji (odjemalcev, spletne strežbe, izvajalnih okolij, podatkovnih zbirk) pomembnejših funkcionalnih sklopov (administracija sistema, nadzor nad delovanjem sistema, varnostna shema) in uporabniške skupine (internetna javnost, registrirani uporabniki, administratorji sistema, vnašalci podatkov in podobno). Povezave med sklopi/moduli/nivoji se označijo s protokoli in drugimi pomembnimi lastnostmi, ki so:

B) opis tehnologij,

C) predlog standardov in specifikacij,

D) navedba konceptov, ki jih namerava uporabiti pri izpeljavi predmetnega naročila,

E) opis razvojne metodologije, ki jo bo uporabil pri razvoju predmeta naročila,

F) navedba, kako bo ponudnik zagotovil delovanje informacijske rešitve v različnih situacijah, ki jih lahko predvidi na podlagi analize tveganj,

G) navedba, kako bo ponudnik zagotovil pripravo/nastavitev podatkov za izvedbo novega dogodka, vključitve nove organizacije, novega postopka ali druge spremembe,

H) navedba, kako bo ponudnik zagotovil optimalen vnos podatkov pri spremembah po uradni dolžnosti ali morebitni napaki javnega uslužbenca.

Primer 3: Opis zahteve za idejni načrt

⁹ Pogoji za sodelovanje so podrobneje opisani v poglavju 3.7 Pogoji za sodelovanje.

3.8 Merila za izbor

ZJN-3 določa, da je javna naročila treba oddati na podlagi objektivnih meril, ki zagotovijo skladnost z načeli preglednosti, nediskriminacije in enakopravnosti med ponudniki in ki jamčijo ocenjevanje ponudb v razmerah učinkovite konkurence.

Naročnik odda javno naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Ta mora biti ocenjena glede na najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, pri čemer bi moral biti vedno vključen vidik cene ali stroškov. Oceno ekonomsko najugodnejše ponudbe je mogoče narediti tudi samo na podlagi cenovne ali stroškovne učinkovitosti. Naročnik pa lahko ustrezne standarde kakovosti določi tudi s tehničnimi specifikacijami ali pogoji za izvedbo javnega naročila.

Merila za oddajo javnega naročila in relativne uteži/ponderje za vsako od teh meril je treba navesti v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Merila za oddajo javnega naročila morajo biti nediskriminacijska, sorazmerna in povezana s predmetom naročila.

V ZJN-3 je v zvezi z najboljšim razmerjem med ceno in kakovostjo določen obsežen seznam raznih meril za oddajo javnega naročila, ki zajemajo okoljske in socialne vidike.

Naročnik vpliva na predvideno kakovost izvedbe javnega naročila tako, da iz nabora predlaganih in morebitnih dodatnih meril kakovosti izbere predmetu naročila ustrezna merila in jim določi relativne uteži (najvišje mogoče vrednosti). Pri izbiri in določitvi relativne teže posameznih meril kakovosti mora upoštevati naravo predmeta javnega naročila, tj. obsežnost, zahtevnost, kompleksnost, trajanje, nabor in vrsto potrebnih storitev itd. Posebej je treba opozoriti, da relativne uteži (najvišje mogoče vrednosti) meril ne smejo biti zastavljene prenizko, ker bi pri najvišjem številu točk, ki bi ga doseglo več ponudnikov, o izbiri odločala le cena, kar pa je v nasprotju z ZJN-3. Da bi to preprečili, lahko naročnik pri katerem od meril, kjer niso pričakovane velike razlike med ponudniki, najvišje mogoče vrednosti ne določi vnaprej, temveč jo definira kot najvišjo doseženo vrednost izmed vseh ponudnikov. Priporoča se, da naročnik zaradi njihove pomembnosti vedno meri naslednja tri merila kakovosti: strokovno usposobljenost ponudnika, kakovost metodologije in načrta dela ponudnika ter delovne razmere pri ponudniku.

Poudariti je treba, kako pomembno je, da naročnik izbere taka merila za oddajo, ki mu bodo omogočila pridobitev kakovostnega blaga in ustreznih storitev. Kadar kakovost zaposlenega osebja ključno vpliva na raven izvedbe javnega naročila, lahko naročnik kot merilo za oddajo uporabi organiziranost, usposobljenost in izkušnje osebja, odgovornega za izvedbo javnega naročila, saj to vpliva na kakovost njegove izvedbe in tudi na ekonomsko vrednost ponudbe. Naročnik, ki uporabi to možnost, mora v pogodbah ustrezno zagotoviti, da osebje, odgovorno za izvajanje javnega naročila, v resnici izpolnjuje zahtevane standarde kakovosti in da je lahko nadomeščeno le s soglasjem naročnika, ki preveri, ali je nadomestno osebje enako kakovostno.

V praksi ni lahko določiti relativnega pomena posameznih meril, saj je težko najti njihov jasen ekonomski pomen, obenem pa določitev njihove teže vedno vpliva na končni rezultat vrednotenja. Zato je treba imeti v mislih vse lastnosti predmeta naročila, tudi če so za naročnika bistvene, vendarle nimajo enakega pomena. Vloga vrednostnih uteži je prav v tem, da pokažejo stopnjo pomembnosti vsake posamezne, za naročnika relevantne, lastnosti predmeta naročila, ki jo naročnik pripisuje tej lastnosti v razmerju do preostalih lastnosti predmeta.

Ključno je torej določiti pomen merjene lastnosti, ki mora biti rezultat temeljitega premisleka o tem, kaj je za naročnika v nekem javnem naročilu zares pomembno (izbira merila) in kako zelo je to zanj pomembno (dodelitev uteži). Tako bo naročnik za vsako posamezno relevantno lastnost predmeta, ki jo želi meriti, primerjati ali vrednotiti, oblikoval »mersko enoto«, s katero bo ocenjeval prejete ponudbe. Opis uteži mora biti čim bolj natančen tudi zato, da potencialnim ponudnikom čim jasneje prikaže, kako bo teža vsakega od meril prispevala h končnemu rezultatu, oceni oziroma odločitvi o izbiri najugodnejše ponudbe. Dodeljena vrednostna utež pomeni pomembno informacijo za ponudnike o tem, kaj je tisto v zvezi s predmetom naročila, čemur naročnik namenja posebno pozornost. Hkrati pa morajo biti čim večja garancija za to, da bo naročnik dobil kakovostno opravljeno delo za ceno, ki zagotavlja poplačilo vseh izvajalcev in dobaviteljev. Vsaka določitev uteži mora vzdržati preizkus objektivnosti. Pomembno je, da so v razpisni dokumentaciji objavljeni vsi parametri, ki se uporabljajo za ponderiranje, izračunavanje in ocenjevanje meril za oddajo javnega naročila (**načelo preglednosti**).

Glede **metod ocenjevanja** sta na voljo dve možnosti: matematična ocena, pri kateri se ponudbe ocenjujejo na podlagi vrednosti oziroma podatkov, ki so ponujeni k posameznim merilom za oddajo javnega naročila (glede na določitev skladno z razpisom po absolutnem ali relativnem sistemu), ne da bi bila za to potrebna predhodna faza ocenjevanja, ali komisajska ocena, pri kateri komisija oceni kakovostne podatke v ponudbah v skladu z določbami v razpisni dokumentaciji. V javnem naročilu je torej treba konkretno že vnaprej objaviti, katere zahteve naj bi ponudbe izpolnjevale v okviru meril za oddajo javnega naročila in na podlagi katerih kakovostnih vidikov je ponudba ocenjena kot dobra ali slaba.

Priporočljivo je, da naročnik pred objavo vsakega javnega naročila (zlasti, če se ne uporabljajo že dobro preizkušena merila za oddajo javnega naročila) na podlagi možnih razporeditev ponudb izvede **poskusne izračune in poskusne ocene**, da lahko preveri, ali se pri uporabi načrtovanih meril za oddajo javnega naročila dejansko dosegajo želeni in ustrezni rezultati. Tveganje neuravnoteženega razmerja oziroma izkrivljenih rezultatov pa se lahko v mnogih primerih zmanjša, tako da se vsa merila za oddajo javnega naročila ocenjujejo po enakih metodah izračunavanja (da se za relativno presojo pri vseh merilih za oddajo javnega naročila uporabljajo enake matematične funkcije). Če so absolutne in relativne metode ocenjevanja in/ali metode, ki se ocenjujejo po različnih računskih metodah, pomešane, se tveganje za nastanek neprimernih rezultatov poveča.

Izbira modela vrednotenja ponudb je seveda odvisna od konkretnih okoliščin posameznega naročila. Obstaja nešteto možnih različic modelov vrednotenja z različnimi kombinacijami relativnih in absolutnih vidikov (model, ki izračuna sorazmeren delež med kakovostjo in ceno za vsako ponudbo posebej in kjer se kot najugodnejša ponudba izkaže tista z najboljšim sorazmernim deležem). Naročniki se morajo zavedati, da ni formule (idealni model vrednotenja), ki bi bila primerna za vsa naročila, ampak je treba, če naj bo v resnici izbrana »ekonomsko najugodnejša ponudba«, model vrednotenja vedno prilagoditi konkretnemu javnemu naročilu in z njim v zvezi izbranim merilom za ocenjevanje ponudb.

ZJN-3 ne določa posebnosti pri naročanju licenc ali serijskih rešitvah, drugače pa velja pri naročanju razvoja programskih rešitev (vključno z analizo, vzdrževanjem, dograjevanjem), pri katerem se kot merilo lahko uporabi le ekonomsko najugodnejša ponudba, kjer cena ne sme biti edini odločilni dejavnik. V praksi pa doslej pravzaprav ni bilo naročil, kjer bi poleg cene naročniki ocenjevali še druga merila. Te smernice zato ponujajo naročnikom nekaj predlogov, kako se lotiti ustreznega opredeljevanja in ocenjevanja necenovnih meril.

Način ocenjevanja izpolnjevanja meril naj bo premišljen in naj čim bolj izraža resničen vpliv na končni rezultat. Ocenjevanje lahko poteka po prednastavljenih ocenah glede na ponujene odgovore. Vedno to ni mogoče, zato na oceno dostikrat vpliva subjektivna odločitev. Čeprav se načelno skušamo izogibati subjektivnim ocenam ponudb, pa je pri ocenjevanju kakovosti to pogosto edina možnost, zato morajo naročniki v tovrstnih primerih za subjektivne ocene pripraviti objektivizirane napotke za oceno (glej primer št. 5) in za ocenjevanje določiti več oseb.

Določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe poteka z ocenjevanjem ponudb. Skupna ocena posameznega ponudnika je odvisna od ocene meril kakovosti in cene. V teh smernicah smo že dali priporočilo po zahtevi idejnega načrta. Ocenjevanje ponudbe se lahko izvede v dveh fazah, najprej se oceni vsebina ponudbe, v drugi fazi pa druga morebitna merila (merila trajnostnih vidikov), vključno s ceno.

Kakovost mora biti primerno zastopana v primerjavi s ceno, te smernice pa priporočajo, da naročnik utež cene določi v razponu med 40 in 70 %.

Kakovostna merila naročnik sestavi na podlagi lastnih potreb, tako da so sorazmerno povezana s predmetom naročila. V nadaljevanju so naštet predlogi kakovostnih meril, naročnik pa nanje ni vezan in lahko določi tudi druga merila kakovosti:

- kakovost vsebine ponudbe in ponudnikovega pristopa k izvedbi storitev,
- usposobljenost in izkušnje ključnih ali dodatnih strokovnjakov,
- delovne razmere ponudnika,
- odzivni čas/dobavni rok (boljše od zahtevanega).

3.8.1 Kakovost vsebine ponudbe in ponudnikovega pristopa k izvedbi storitev

Naročnik ocenjuje kakovost ponudbe in ponudnikovega pristopa k izvedbi storitev na podlagi predloženega idejnega načrta (opisano v poglavju 3.7). Posamezne postavke kakovosti, ki jih bo ocenjeval naročnik, se opredelijo v razpisni dokumentaciji. Ker je ne moremo izmeriti, se subjektivnosti ne moremo izogniti, moramo pa jo kar najbolj objektivizirati. Naročnik to naredi z anonimno obravnavo (ločeni kuverti, anonimiziran idejni načrt) in uporabo vnaprej določene ocenjevalne lestvice.

Ponudnik predloži idejni načrt v samostojni zaprti neprosojni kuverti do vključno DD. MM. LLLL, v katero vloži dokumentacijo o idejnem načrtu z desetmestno številko.

Ponudnik predloži ponudbo v drugi samostojni kuverti do roka, določenega za predložitev ponudbe. V ponudbi mora biti poleg druge zahtevane dokumentacije tudi desetmestna številka, enaka tisti na idejnem načrtu, in ime/naziv ponudnika.

Na kuverti z idejnim načrtom mora pisati:

»POVABILO K PREDLOŽITVI PONUDBE

PREJEMNIK: _____
(ime/naziv in naslov naročnika)

OZNAKA JAVNEGA NAROČILA: XYZ

ŠTEVILKA ZADEVE: YX

desetmestna številka

(ista kot na idejnem načrtu)

NE ODPIRAJ, IDEJNI NAČRT!

Datum in ura predložitve: _____

Zaporedna številka predložitve: _____«

(s prostorom za podatke, ki jih vpiše glavna pisarna)

Idejni načrt mora biti anonimiziran, kar pomeni, da iz njega ali iz ovojnice, v kateri je prispel k naročniku, ni razvidno, na katerega ponudnika se nanaša. Idejni načrt mora vsebovati vse zahtevane sestavine, navedene v okviru tehničnih specifikacij tega naročila. Če idejni načrt ni anonimiziran, je ponudnik izločen iz postopka oddaje javnega naročila.

Za ugotavljanje istovetnosti idejnega načrta ponudnik v ponudbeno dokumentacijo med evidenčne podatke zapiše tudi desetmestno številko idejnega načrta, ki je enaka desetmestni številki na priloženem idejnem načrtu.

Primer 1: Opis načina predložitve idejnega načrta

Pred odpiranjem ponudb naročnik odpre idejne načrte in opravi ocenjevanje.

Na odpiranju ponudb naročnik upari desetmestne številke v ponudbah z desetmestnimi številkami na idejnih načrtih ter seznanji vse ponudnike s celotnim merilom, vključno s točkami, ki so jih ponudniki prejeli za postavke merila na podlagi njihovega vrednotenja tako, kot je opredeljeno v navodilih.

Naročnik za ta namen imenuje posebno komisijo. Njeni člani do ocene idejnega načrta ne sodelujejo pri vodenju postopka javnega naročila. Komisija oceni idejni načrt pred odpiranjem ponudb, in sicer tako, da na vsak idejni načrt zapiše zaporedno številko predložitve.

Naročnik oceni posamezne elemente idejnega načrta z oceno od 0 do 5, pri čemer upošteva naslednji opis posamezne ocene:

Ocena	Opis – idejni načrt
0	ni bil oddan ali zelo slab, s številnimi pomanjkljivostmi
1	precej pomanjkljivosti, nekatere onemogočajo izvedbo naročila
2	nekaj pomanjkljivosti, z manjšimi popravki bi bila izvedba naročila verjetno mogoča, večinoma le prepis naročnikovih zahtev
3	dober, sprejemljiv, splošno kaže na razumevanje naročnikovih zahtev, brez dodane vrednosti
4	zelo dober, kaže na popolno razumevanje naročnikovih zahtev, z nekaj dodane vrednosti, rešuje vse izzive informacijske rešitve
5	odličen, podroben, z veliko dodane vrednosti, kaže na popolno razumevanje zahtev naročnika in številne izzive rešuje inovativno

Primer 2: Opis posameznih ocen idejnega načrta

3.8.2 Usposobljenost in izkušnje ključnih ali dodatnih strokovnjakov

To merilo dokazuje usposobljenost nominiranega strokovnega osebja pri izvedbi podobnih javnih naročil.

Naročnik v pogojih javnega naročila določi najmanjše število potrebnih referenc nominiranih posameznikov, ki jih definira tako, da so podobne predmetu javnega naročila. Podobnost mora naročnik opredeliti z definicijo nabora storitev, ki so posebej pomembne glede na predmetno javno naročilo. Zahteve, ki izkazujejo primernost referenc, ne smejo presegati zahtev, predvidenih v predmetnem javnem naročilu, oziroma morajo zagotavljati primerno konkurenco. Tudi finančna vrednost zahtevanih referenc mora biti sorazmerna vrednosti predmetnega javnega naročila. Pri definiciji obdobja veljavnosti referenc je treba jasno določiti datum, ki omogoča natančen izračun obdobja, to je na primer lahko datum za predložitev ponudb.

Dodatne reference, ki presegajo število referenc za doseganje pogoja in ki izpolnjujejo predpisane zahteve, se točkujejo v okviru tega merila, in to za vsakega nominiranega posameznika posebej. V ocenjevanje po tem merilu naročnik lahko določi tudi omejeno število nenominiranih posameznikov, ki izpolnjujejo enake zahteve kot nominirani posamezniki oziroma lahko nadomestijo nominirane posameznike, med izvajanjem naročila pa tem lahko pomagajo. Pri tem merilu je smiselno reference razlikovati glede na njihovo starost.

Najvišje število dodatnih referenc za vsakega nominiranega posameznika po tem merilu določi naročnik. Pri tem je treba pojasniti, da je lahko referenca strokovnjaka določena kot merilo tudi takrat, ko ni zahtevana kot pogoj.

Poleg referenc se pri tem merilu lahko ocenjujejo še druga merila (izobrazba, poklicne izkušnje, razvoj osebja), ki izkazujejo celovito usposobljenost ponudnikovih strokovnjakov.

Vsaka nominirana oseba je lahko ocenjena po naslednjih merilih:

- usposabljanja s področja, povezanega s predmetom naročila (ocenjuje se na podlagi predloženih certifikatov, ki izkazujejo usvojena znanja na podlagi opravljenih izpitov, potrdil o udeležbi na izobraževanjih, delavnicah, šolah ipd. brez opravljenega izpita, oboje s področja, ki je bistveno za predmet naročila in ga je naročnik navedel v razpisni dokumentaciji. Priporoča se, da se certifikati vrednotijo tri- do petkrat več kot potrdila);
- reference podobnih projektov (naročnik jih lahko naprej diferencira z množenjem s faktorjem za starost reference in vlogo nominiranega strokovnjaka);
- delovne izkušnje nominiranih strokovnjakov;
- znanje – raven ustrezne izobrazbe, ki presega pogojevane minimalne zahteve.

Primer meril usposobljenosti in izkušenj strokovnjakov

Pogoji za sodelovanje – kadrovske pogoji:

Administrator podatkovnih baz, ki mora imeti najmanj dve leti DBA izkušenj na Oraclu in veljaven certifikat Oracle Database Administrator. V zadnjih petih letih, šteto od dneva objave obvestila o tem naročilu na portalu javnih naročil, je v vlogi administratorja podatkovnih baz uspešno sodeloval pri vsaj dveh projektih razvoja ali vzdrževanja IS, pri čemer je vsak od njih trajal najmanj eno leto.

Razvijalec programske opreme JAVA, ki mora imeti najmanj tri leta izkušenj s programiranjem Java in veljaven certifikat s področja razvoja spletnih servisov Java. V zadnjih petih letih, šteto od dneva objave obvestila o tem naročilu na portalu javnih naročil, je v vlogi razvijalca programske opreme Java uspešno sodeloval pri vsaj dveh projektih razvoja ali vzdrževanja IS, ki sta temeljila na trinivojski arhitekturi, pri čemer je vsak od njiju trajal najmanj eno leto.

Dodatni certificirani strokovnjak za Oracle:

Če ponudnik prijavi še enega dodatnega administratorja Oracleovih podatkovnih baz, ki izpolnjuje vse pogoje za sodelovanje – kadrovske pogoje, se mu v formuli upošteva vrednost 0,04.

Dodatni certificirani razvijalec programskega jezika Java:

Če ponudnik prijavi dodatnega razvijalca programskega jezika Java (enega ali dva), ki izpolnjujeta vse pogoje za sodelovanje – kadrovske pogoje, se mu v formuli upošteva vrednost 0,03 za vsakega prijavljenega dodatnega razvijalca programskega jezika Java.

Izrazi, zapisani v moški slovnični obliki, so uporabljeni kot nevtralni za ženske in moške.

Primer 6: Merilo za usposobljenost in izkušnje ključnih ali dodatnih strokovnjakov

3.8.3 Delovne razmere ponudnika

To merilo izkazuje delovne razmere pri ponudniku. Trajnejša zaposlitev vnaša stabilnost v poslovanje ponudnika in pomeni tudi večjo kontinuiteto znanja in možnost usmerjanja razvoja osebja ter njihovega strokovnega izobraževanja in usposabljanja. Ponudniki se ocenjujejo glede na odstotek nominiranih oseb v ponudbi, ki so zaposleni pri ponudniku na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas.

3.8.4 Odzivni čas/dobavni rok (boljše od zahtevanega)

To merilo določa zmogljivosti ponudnika – krajše je trajanje izvedbe javnega naročila, hitreje bo predmet javnega naročila na voljo za uporabo in manjši bodo stroški v zvezi z izvedbo javnega naročila. Pri določanju trajanja izvedbe kot merila za izbor je treba opozoriti, da morebitna poznejša sprememba pogodbe zaradi spremembe trajanja izvedbe, ki je bila upoštevana v merilu za izbor, ni dopustna, razen pri objektivnih spremembah okoliščin. Kadar je trajanje izvedbe določeno kot merilo za izbor, naročnik to opredeli tudi kot bistveno sestavino pogodbe in zanjo določi pogodbeno kazen. Naročnik vrednoti krajše trajanje izvedbe javnega naročila tako, da določi število točk, ki jih ponudnik prejme za hitrejšo izvedbo od najdaljše dovoljene. S tem se nagraduje hitrejša izvedba, kadar je to za naročnika ugodno, pri čemer pa hitrost izvedbe ne sme škodovati kakovosti. Skladno s tem naročnik lahko na primer določi, da izvedba ne sme biti več kot 20 % krajša od najdaljšega dovoljenega trajanja.

Ponazoritev primerne uporabe tega merila je situacija naročnika, ko potrebuje rešitev v vrednosti 100.000 evrov, pričakovana korist te rešitve pa znaša 1000 evrov nižje stroške dnevno. Če naročnik kot pogoj postavi zelo kratek rok izvedbe, se zelo skrči nabor ponudnikov, zato bo cena rešitve višja ali pa se lahko celo zgodi, da nihče ne more ponuditi pravočasne izvedbe. Zato je smiselno ponudnikom prepustiti, da ponudijo

krajši dobavni rok od določenega v javni objavi, dolžino dobavnega roka pa postavimo kot merilo. Pričakovana rešitev bo stala 100.000 evrov in bo izdelana v stotih dneh. Postavljeno merilo in njegova utež naj v tem primeru ustrezno izražata pričakovanja naročnika po hitrejši dobavi, ki jo je pripravljen tudi ustrezno višje ovrednotiti.

3.8.5 Druga merila

Pri določanju drugih meril je treba upoštevati cilje posamezne nabave. Ob tem je treba ustrezno utežiti merila in določiti način ocenjevanja.

Drugi primeri meril pri nabavi blaga in storitev informacijske tehnologije so recimo trajanje jamčevalnih zahtevkov, uveden sistem upravljanja tveganj in podobno.

3.8.6 Uporaba meril za izbiro

Merilo za izbor najugodnejšega ponudnika je ekonomsko najugodnejša ponudba (če je naročilo razdeljeno na sklope, najugodnejša ponudba za posamezni sklop).

Primeroma navajamo izračun za najugodnejšo ponudbo:

$$M = C * \left(1 - \frac{Mer_1 + Mer_2 + \dots + Mer_N}{100}\right)$$

Posamezne oznake v formuli pomenijo:

M = število točk

C = ponudbena cena (končna skupna ponudbena

C_{min} = najnižja cena med ponodbami, ki izpolnjujejo pogoje

Mer₁ = prvo necenovno merilo

Mer₂ = drugo necenovno merilo

Mer_N = zadnje necenovno merilo

Ponudbena cena je končna skupna ponudbena cena za predvideno količino z DDV v evrih. Če skupna ponudbena cena vsebuje več postavk, morajo biti v skupni ponudbeni ceni zajete vse postavke in tudi vse ustrezno vrednotene (primer: za izgradnjo in vzdrževanje informacijskih rešitev mora biti vključena cena za izgradnjo sistema + cena za celotno število mesečnih pavšalov za čas trajanja pogodbe + cena za celotno predvideno število ur dopolnilnega vzdrževanja med trajanjem pogodbe).

Točke (Mer₁, Mer₂, ... Mer_N) v predlagani formuli se v seštevku pretvorijo v delež ponujene cene ponudnika, pri čemer sestavljajo skupno utež necenovnih meril. Povedano drugače, utež necenovnih meril je seštevek vseh možnih doseženih točk pri posameznih merilih skupaj, npr. seštevek 60, pomeni 60-odstotno utež kakovosti, cena pa potem nosi 40-odstotno utež merila.

Najugodnejši ponudnik je tisti z najmanjšim M. Če dva ali več ponudnikov dosežejo enako vrednost M, bo naročnik izbral ponudnika. Navede se način vrednotenja, na primer: tisti, ki bo ponudil nižjo končno skupno ponudbeno ceno z DDV v evrih, če bosta tudi v tem delu

ponudbi enaki, bo izbran ponudnik, ki bo zbral več točk pri merilu Mer1. Če je naročilo razdeljeno na posamezne sklope, je treba merila določiti ločeno po sklopih.

Primer 3: Prikaz uporabe merila za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe

3.9 Neobičajno nizke cene

Ponudba z neobičajno nizko ceno odpira vprašanja o zmožnostih zagotavljanja storitve in možnostih zagotavljanja njene ustreznosti (obseg, kakovost in nivo obdelave).

Pravila javnega naročanja dopuščajo, da naročnik ponudbe z neobičajno nizko ceno izloči, vendar šele takrat, ko meni, da ni zadostno utemeljena, razen če je cena nizka zaradi nespoštovanja delovne, okoljske in socialne zakonodaje, pri čemer pa je izločitev obvezna.

Zakon določa primere, v katerih naročnik mora preveriti ponudbo z neobičajno nizko ceno:

- če meni, da je pri določenem naročilu glede na njegove zahteve ponudba neobičajno nizka glede na cene na trgu,
- če meni, da v zvezi s tako ponudbo obstaja dvom o zmožnosti izpolnitve naročila,
- če je vrednost ponudbe za več kot 50 % nižja od povprečne vrednosti pravočasno prispelih ponudb in za več kot 20 % nižja od naslednje uvrščene ponudbe, vendar le, če je pravočasno prejel vsaj štiri ponudbe.

Pri tem pa zakon naročnika ne omejuje, da ne bi mogel ponudbe tudi sicer vedno preveriti.

V postopku preverjanja neobičajno nizke cene lahko naročnik od ponudnika zahteva predložitev kalkulacije ponudbene cene, iz katere sta za vsako ponujeno storitev ali del javnega naročila razvidna število potrebnih strokovnjakov in količina dela v urah. Namen določbe je, da se pred izbiro ali zavrnitvijo ponudbe, pri kateri se zaradi višine ponujene cene dvomi o možnosti njene izpolnitve, taka ponudba prej preveri. Neobičajno nizke cenovne ponudbe za gradnjo, blago ali storitve lahko namreč temeljijo na tehnično, ekonomsko ali pravno nezanesljivih predpostavkah ali praksah.

Naročnik preveri neobičajno nizko ponudbo tako, da od ponudnika zahteva pojasnila, ki se lahko nanašajo zlasti na:

- ekonomiko proizvodnega postopka, storitev, ki se zagotavljajo, ali metode gradnje;
- izbrane tehnične rešitve ali izjemno ugodne pogoje, ki so na voljo ponudniku za dobavo blaga, izvajanje storitev ali izvedbo gradenj;
- izvirnost gradenj, blaga ali storitev, ki jih ponuja ponudnik;
- izpolnjevanje obveznosti delovne, socialne in okoljske zakonodaje;
- izpolnjevanje zahtev glede podizvajalcev;
- možnost, da ponudnik pridobi državno pomoč.

Pri tem je pomembno, da naročniki neobičajno nizko cenovno ponudbo presojujejo z upoštevanjem vseh naštetih elementov.

Če naročnik pri preverjanju ponudbe z neobičajno nizko ceno ugotovi, da je glede vsebinskih rešitev in ponujene cene po tej ponudbi oziroma za to ceno izpolnitev naročila mogoča, potem nizka cena sama po sebi ni razlog za njeno izločitev.

Zavrnitev ponudbe, ki je cenovno neobičajno nizka, pa je obvezna, kadar naročnik ugotovi, da so neobičajno nizka cena ali stroški posledica neupoštevanja socialne, delovne ali okoljske zakonodaje ali neupoštevanja določb mednarodnega delovnega prava.

Koraki naročnika, ki dobi neobičajno nizko ponudbo, so enako pomembni kot standardi, ki se uporabljajo za ugotavljanje cenovno neobičajno nizke ponudbe. V zvezi z oceno stroškov projekta je zato zelo pomembno, da naročnik izboljša natančnost ocenjene vrednosti, kar seveda zahteva tudi obsežno podatkovno bazo o stroških. Predvsem je pomembno, da sta oceni stroškov naročnika in ponudnika na istem imenovalcu – ocene stroškov lahko namreč variirajo glede na to, ali se izračunajo samo pogodbeni ali tudi nepogodbeni stroški (teh izvajalci navadno ne upoštevajo), ali se upoštevajo tržne razmere in ali ocena stroškov temelji na podlagi ekonomije poslovanja (navadno to upoštevajo ponudniki, ne pa naročniki) in podobno, zato je korak za določanje elementov, ki so vključeni v stroške, s tega vidika zelo zahteven. Za korektno oceno ponudbe bi naročnik moral tudi analizirati rezultate prejšnjih ponudb, zato da lahko določi značilnosti trga, na katerem ponudniki delujejo. Če ima naročnik vpogled v učinkovitost in občutljivost trga, mu to pomaga pri predvidevanju, ali lahko pričakuje odstopanja od ponudb in do katere točke se to lahko pripiše razmeram na trgu.

Stroški sredstev, ki jih mora ponudnik zagotoviti za uspešno izvedbo ponujene storitve, obsegajo:

- stroške dela: stroški nominiranega in nenominiranega osebja, ki bo sodelovalo pri izvedbi storitve, stroški administrativnega osebja (tajnica, računovodstvo, skupne službe ipd.), stroški vodstva, vključno z odsotnostmi v breme delodajalca,
- materialne stroške in stroške storitev: potni stroški (kilometrini, dnevnic, nočnin, parkirnin, cestnin, taksij itd.), vključno s stroški usposabljanja in izobraževanja zaposlenih,
- amortizacijo,
- druge stroške: takse, davke, zavarovanje odgovornosti, bančne garancije, članarine ipd.,
- stroške pridobivanja posla in
- stroške pri dobičku.

Glede na to je primerno, da naročnik preveri zlasti:

- ali je število nominiranega in nenominiranega osebja (celotne ekipe), ki bo sodelovalo pri izvedbi storitve, zadostno in nato od ponudnika zahteva podatke o številu oseb in njihovih delovnih ur (za vsako osebo posebej);
- ali s ponudbeno ceno ponudnik pokrije dejanske stroške dela nominiranega in nenominiranega osebja, ki bo sodelovalo pri izvedbi storitve. V ta namen naj naročnik naredi vsaj poenostavljeno kalkulacijo, s katero za celotno ekipo preveri zmožnost izplačila plač, prehrane in regresa. Naročnik naj pri tem upošteva, da mora ponudnik vsaki osebi izplačati vsaj minimalno bruto plačo (upoštevati je treba bruto znesek, ki ga dejansko plača podjetje, ter regres in prehrano v minimalnih predpisanih zneskih). Trenutno znaša bruto plača 918,04 evra, regres 790,10 evra ali drug znesek, kot je določen po kolektivni pogodbi, prehrana 4,2 evra/dan, potni stroški 0,37 evra/km. S

pavšalnim faktorjem 1,2 ali 1,3 na seštevek stroškov dela in potnih stroškov naj naročnik pavšalno zajame vse druge stroške.

3.10 Izhodna strategija

Pri naročanju storitev za informacijsko rešitev, katere življenjski cikel je daljši od trajanja pogodbe, mora naročnik pred sklenitvijo pogodbe predvideti izhodno strategijo. To pomeni, da mora analizirati tveganja, ki lahko nastanejo ob prenehanju pogodbe ali predčasni prekinitvi pogodbe zaradi zamenjave izvajalca, in predvideti ravnanja, s katerimi bi ta tveganja obvladoval. Naročnik se mora namreč zavedati:

- vsako pogodbeno razmerje je časovno omejeno,
- pogodbeno razmerje se lahko predčasno prekine,
- izvajalec naslednjega pogodbenega razmerja je neznan,
- uvajanje morebitnega novega izvajalca bo povzročilo podaljšanje časa in povečanje finančnih sredstev pri izvajanju storitve zaradi:
 - o časa, ki ga novi izvajalec porabi za uvajanje v delo (analiza obstoječega stanja),
 - o priprave novega izvajalčevega razvojnega okolja,
 - o uvajanja izvajalčeve razvojne ekipe (seznanitev z izvorno kodo, gradnja namestitvenih paketov, obvladovanje integracij, obvladovanje testnih postopkov),
 - o morebitnih dodatnih nakupov licenčne in strojne opreme, ki so pogoj za izvajanje storitev, vzpostavitev razvojnega okolja;
- zamenjava izvajalca zahteva dodatno delo systemske ekipe zaradi:
 - o spremembe dostopnih pooblastil,
 - o spremembe komunikacijskih povezav,
 - o preizkusa obvladovanja sprememb.

Pri pripravi izhodne strategije mora naročnik upoštevati vrsto storitve, saj imajo pogodbeni razmerja, ki urejajo vzdrževanje informacijskih rešitev, druga tveganja kakor pogodbeni razmerja za razvoj informacijskih rešitev – od na primer tveganj in stroškov pri prehodu z enega oblačnega ponudnika na drugega (prenos aplikacije, migracija podatkov in identitet in podobno). V praksi se tveganja, povezana s spremembo izvajalca zaradi prenehanja pogodbenih razmerij, ki so bila sklenjena za razvoj informacijskih rešitev, obvladujejo s pogodbenimi kaznimi, garancijskimi določbami in določbami, ki predvidevajo izdelavo na račun izvajalca, ki ni izpolnil svojih pogodbenih obveznosti.

Izhodno strategijo mora naročnik predvideti pred vsakim naročilom, pri čemer lahko v pogodbi določi, da bo postopke ter časovne in finančne elemente izdelal z izvajalcem (ob pomoči systemske podpore).

Pri tveganjih, izhajajočih iz pogodbenih razmerij, ki urejajo vzdrževanje informacijskih rešitev, pa se mora naročnik odločiti, ali bo zagotovil prehodno obdobje tako, da bosta istovrstno delo opravljala predhodni in novi izvajalec, kar pomeni:

- manjše tveganje za izpad storitve vzdrževanja,
- tveganje za ugotavljanje odgovornosti posameznega izvajalca,
- povečane stroške vzdrževanja.

Skupni stroški vzdrževanja v novem vzdrževalnem obdobju bodo tako vsebovali vrednost ponudbe kot tudi stroške zamenjave ponudnika.

Primer optimalne dikcije člena, ki ureja zahtevo naročnika, da izvajalec po pretečenem obdobju vzdrževanja informacijske rešitve obveže izvajalca, da na začetku vzdrževanja pomaga novemu izvajalcu ali celo sam opravlja vzdrževanje, če je to potrebno:

Če vrsta naročila to omogoča oziroma če naročnik lahko natančno oceni svoje potrebe, se z izvajalcem sklene pogodba, pri kateri se za zadnje obdobje vzdrževanja (npr. v zadnjem letu) določi postopno upadanje števila izvajalcev storitve, na primer: januarja mora delo opravljati šest oseb (enako število oseb kot med trajanjem pogodbe), od februarja do aprila pet, od maja do julija štiri, od avgusta do oktobra dva, decembra ena oseba.

Naročnik pravočasno izvede novo javno naročilo, na podlagi katerega sklene pogodbo z novim izvajalcem, s katerim se o storitvah dogovori tako, da zadovoljujejo celotne potrebe naročnika.

V spodnji tabeli je prikazana ocena stroškov pri zamenjavi ponudnika vzdrževanja informacijske rešitve.

Zap. št.	Vrsta aktivnosti	Izjava	Enota	Vrednost na enoto	Obseg	Skupaj
1	vsebinska in tehnična analiza obstoječega sistema	nov izvajalec	čl./dan	450 EUR	72	32.400 EUR
2	priprava razvojnega okolja	nov izvajalec	čl./dan	450 EUR	24	10.800 EUR
3	preizkus razvojnega cikla	nov izvajalec	čl./dan	450 EUR	12	5.400 EUR
4	stroški licenc in HW za razvojno okolje	nov izvajalec	kos	19.500 EUR	1	19.500 EUR
5	stroški vzpostavitve mrežnih povezav za novega izvajalca	HKOM	kos	530 EUR	1	530 EUR
6	stroški ukinitve mrežnih povezav za starega izvajalca	HKOM	kos	530 EUR	1	530 EUR
7	sprememba dostopnih pravic v direktorijih	sistemska podpora	kos	2.500 EUR	1	2.500 EUR
	Skupaj					71.660 EUR