

Problēmsituācijas un ieteikumi IT iepirkumu jomā

Šis dokuments ir tapis pēc Latvijas atvērto tehnoloģiju asociācijas (LATA) iniciatīvas ar mērķi veicināt labo praksi lielu IT iepirkumu procesā.

Idejas par labās prakses apkopošanas un tās popularizēšanas nepieciešamību tika izteiktas LATA organizētajā diskusijā “Ideāls publiskais iepirkums” 2011. gada 5. maijā, lai uzlabotu gan pasūtītāju kompetenci un izpratni par IT iepirkumu specifiku un veicinātu labāku rezultātu sasniegšanu, gan palīdzētu konsultantiem, juristiem un citiem speciālistiem iepirkumu dokumentācijas sagatavošanā.

Saskaņā ar LATA valdes un darba grupas viedokli dokuments būtu izmantojams visām iepirkumu procesā iesaistītajām pusēm. Dokuments tiktu nosūtīts plašam pasūtītāju, IT komersantu, konsultantu un citu ieinteresēto personu lokam, kā arī publicēts Iepirkumu uzraudzības biroja (IUB) mājaslapā sadaļā „Nozaru organizāciju ieteikumi”.

Dokuments tika izstrādāts darba grupā, kurā tika aicināti piedalīties visi LATA biedri un vadošie IT un vadības konsultanti, kas sadarbojas ar publiskā sektora IT jomas pasūtītājiem. Vērtīgi komentāri un ieteikumi tika saņemti arī no Latvijas Informācijas un komunikācijas tehnoloģijas asociācijas (LIKTA). Visi saņemtie IT nozares ekspertu un konsultantu ieteikumi tika apkopoti un ņemti vērā, gatavojot fināla versiju.

Dokumentā ir iekļauts katras identificētās problēmas apraksts un attiecīgais ieteikums, un tie ir kategorizēti piecās jomās:

- 1) Pasūtītājam iesniedzamie dokumenti;
- 2) Iepirkumu tehnisko specifikāciju uzlabojumi;
- 3) Konkursu organizācijas jautājumi;
- 4) Iepirkuma līguma nosacījumi;
- 5) Iepirkumu līgumu realizācija.

1 Pasūtītājam iesniedzamie dokumenti

1.1. Atsauksmes pieprasīšana pēc noteiktas formas

Problēma

Atbilstoši iepirkumu nolikumiem klientu atsauksmes iesniedzamas pēc noteiktas formas, ietverot konkrēto līgumu specifiski raksturojošu informāciju. Dažādos informācijas sistēmu (IS) izstrādes iepirkumos prasības par atsauksmes formā iekļaujamo informāciju ir atšķirīgas. Tā rezultātā palielinās kandidāta vai pretendenta veicamā darba apjoms, formulējot nepieciešamo atsauksmju tekstu un to saskaņojot ar klientiem. It īpaši tiek apgrūtināti galvenie klienti, kuri ir spiesti veikt iekšējo saskaņošanas procedūru katram kandidāta vai pretendenta pieprasītās atsauksmes variantam.

Ieteikums

IT nozares asociācijām būtu jāizveido vienotu klienta atsauksmes formu, kura pēc saskaņošanas ar IUB būtu ievietojama IUB mājas lapā un kura saturētu sekojošu informāciju:

- piegādes vai pakalpojumu līguma nosaukums;
- pasūtītājs;
- izpildītājs, tā loma un galvenās aktivitātes kā ģenerāluzņēmējam vai apakšuzņēmējam;
- līguma summa. Ja izpildītājs ir apakšuzņēmējs, tad, ja pasūtītājam zināms, norādīt izpildītāja daļas lielumu;
- līguma galvenie izpildes termiņi;
- līguma apraksts – IT sistēmas funkcionālais raksturojums, ieviestie elektroniskie pakalpojumi, sniegto pakalpojumu apraksts u.c.;
- izmantotās vai piegādātās tehnoloģijas;
- sistēmas kvantitatīvie raksturlielumi - datu vai transakciju apjoms, lietotāju skaits, nepārtrauktības rādītāji u.tml.;
- galvenie tehniskie standarti;
- galvenie izpildītāja speciālisti un to lomas līguma izpildē;
- atsauksme par izpildītāja darbu kvalitāti.

Saskaņā ar PIL 42. panta otrās daļas 2.punktu pasūtītājam iepirkuma procedūras dokumentos ir jānorāda informācija, kādi apliecinājumi kandidātam vai pretendentam būtu jāiesniedz, lai apliecinātu savas tehniskās un profesionālās spējas. Ieteikums šim nolūkam būtu norādīt sekojošo:

- kandidāta vai pretendenta klienta aizpildītu un parakstītu vienoto atsauksmes formu;
- kandidāta vai pretendenta apliecinātu papildinformāciju, kas skaidrotu pieredzes līguma atbilstību konkrēto nolikuma punktu prasībām un papildinātu vienotajā atsauksmes formā iekļauto informāciju.

Par iesniegtās papildinformācijas patiesumu pasūtītājs pēc nepieciešamības pārliecinās, rakstiski sazinoties ar norādīto klienta kontaktpersonu.

Kandidāta pieteikums vai pretendenta piedāvājums nedrīkstētu tikt noraidīts tikai tamdēļ, ka klienta atsauksme nav iesniegta pēc konkrētas formas, ja klienta atsauksme kopā ar citiem saskaņā ar nolikumu iesniegtajiem dokumentiem apliecina kandidāta vai pretendenta atbilstību atlases prasībām.

1.2 CV pieprasīšana pēc noteiktas formas

Problēma

Nolikumi nereti prasa kvalifikācijas dokumentos iekļaut speciālistu pieredzes aprakstu (CV) saskaņā ar noteiktu formu, kas paredz katra speciālista katra pieredzes līguma apliecināšanai uzrādīt specifisku informāciju, piemēram, katra pieredzes līguma pasūtītāja kontaktpersonas datus vai līguma finanšu apjomu. Ja speciālistam ir ilggadīga darba pieredze un katram pieredzes līgumam jāuzrāda šāda informācija, tad CV sagatavošana prasa būtisku darba ieguldījumu un nereti šī informācija nav nepieciešama, lai apliecinātu kādu kvalifikācijas prasību.

Ieteikums

IT nozares asociācijām būtu jāizveido vienotu CV formu, kura pēc saskaņošanas ar IUB būtu izvietojama IUB mājas lapā. Vienotā CV forma iekļautu tikai tos datus, kas nepieciešami, lai pierādītu speciālistu atbilstību galvenajām izglītības, kvalifikācijas un pieredzes prasībām. Pieredzes sadaļā būtu iekļaujama šāda informācija:

- līguma nosaukums;
- pasūtītājs, vēlams norādot kontaktpersonu;
- izpildītājs (ja atšķiras no speciālista darba devēja);
- līguma aptuvenš finanšu apjoms;
- līguma termiņš;
- speciālista loma un galvenie speciālista pienākumi līguma izpildē;
- izmantotās tehnoloģijas, metodoloģijas, standarti u.tml. raksturojums.

Saskaņā ar PIL 42. panta otrās daļas 2.punktu pasūtītājam iepirkuma procedūras dokumentos ir jānorāda informācija, kādi apliecinājumi kandidātam vai pretendentam būtu jāiesniedz, lai apliecinātu savas tehniskās un profesionālās spējas. Ieteikums šim nolūkam būtu norādīt sekojošo:

- kandidāta vai pretendenta klienta aizpildītu un speciālista parakstītu vienoto CV formu;
- uzskaitījumu ar citiem dokumentu veidiem, piemēram, izglītību apliecinoši diplomi, profesionālie sertifikāti, izziņas no mācību iestādēm, klientu atsauksmes;
- kandidāta vai pretendenta apliecinātu papildinformāciju, kas skaidrotu speciālista atbilstību konkrēto nolikuma punktu prasībām un papildinātu vienotajā CV formā iekļauto informāciju.

1.3 Pieprasīto bankas garantiju teksti

Problēma

Nolikumos iekļautās formas iesniedzamajām bankas garantijām bieži vien satur pretrunas un nepietiekami korekti apraksta ar saistību nodrošinājuma (garantijas) izsniegšanu vai atgriešanu saistītās procedūras un pušu pienākumus. Bankas nereti iebilst šādiem tekstiem, un tā rezultātā pretendenti riskē ar nespēju iesniegt nepieciešamo saistību nodrošinājumu.

Ieteikums

Vēlams iepirkuma dokumentācijā neiekļaut pasūtītāja sagatavotas nodrošinājuma veidnes, jo tās var neatbilst konkrētas bankas veidnei.

Pasūtītāja pienākums būtu vērtēt nodrošinājumu saturiski, nevis pēc atbilstības formai.

Ja pasūtītājs iekļauj nodrošinājuma veidni iepirkuma dokumentācijā, tad tam ir jāņem vērā banku iebildumi un iesniegtais nodrošinājums nebūtu noraidāms tikai atšķirību dēļ nodrošinājuma formā, ja tiek nodrošināts PIL paredzētais nodrošinājuma mērķis.

Izstrādāt un IUB publicēt vienotu garantijas formu, kas saskaņota ar vadošajām Latvijas bankām vai Latvijas Komercbanku asociāciju.

1.4 Kvalifikācijas prasību izpilde atkarībā no pretendenta juridiskās formas

Problēma

Publisko iepirkumu likums (PIL) paredz, ka piegādātājs (un tāpat attiecīgi arī kandidāts vai pretendents) var būt juridiska vai fiziska persona vai jebkāda to apvienība jebkādā formā. Papildus, piegādātājs var balstīties uz citas personas iespējām izpildīt kvalifikācijas prasības. Piegādātājs var piesaistīt apakšuzņēmējus, lai izpildītu daļu no saistībām. Taču nolikumos kvalifikācijas prasības, tajā skaitā iesniedzamo dokumentu formas, visbiežāk tiek attiecinātas tikai uz kandidātu vai pretendentu, un paliek plašas iespējas interpretēt, kā tās attiecas uz katru no iepriekš minētajām personām. Tas rada gan risku iesniegt pasūtītāja viedoklim neatbilstošus dokumentus, gan pamatu sūdzību iesniegšanai iepirkumu uzraudzības birojā.

Ieteikums

Nolikumos skaidri atrunāt, kā prasības pret “kandidātu” vai “pretendentu” izpildāmas gadījumā, ja kandidāts vai pretendents ir personu grupa, ja kandidāts balstās uz citu personu iespējām un ja pretendents piesaista apakšuzņēmējus.

Precizēt, kuros gadījumos speciālists, kuram jāatbilst kvalifikācijas prasībām, ir jāuzskata par fizisku personu un kuros – par juridiskas personas darbinieku un tam ir jāatbilst arī nodokļu nomaksas, sodāmības u.c. prasībām.

Par pozitīvu piemēru var minēt šo iepirkumu: L-Luksemburga: AO 10340 "Datorpakalpojumi - programmatūras izstrāde, uzturēšana, konsultācijas un palīdzība dažāda veida IT lietotnēm"

(http://publications.europa.eu/tenders/our/documents/ao_10340/ao_10340_specifications_en.pdf).

1.5 Izslēgšanas, atlases un uzvarētāja noteikšanas prasības un kritēriji

Problēma

Vairumā gadījumu iepirkumu nolikumu struktūra un teksta izklāsts nedod iespēju kandidātiem un pretendentiem skaidri un viennozīmīgi saprast pēc būtības dažādos izvirzīto prasību un kritēriju - izslēgšanas, kvalifikācijas jeb atlases, vērtēšanas un uzvarētāja noteikšanas - tipus.

Piemēram, vienkopus tiek uzskaitīti kandidātu vai pretendentu izslēgšanas kritēriji, kas saistīti gan ar atbilstību PIL 39. panta prasībām, gan ar iesniegto izziņu atbilstību, gan ar atbilstību tehniskajām un profesionālajām spējām.

Ar iepriekšminēto ir saistīta problēma, ka parasti nolikumos nav pietiekoši skaidri definēts, kā katra konkrēta prasība vai kritērijs ir attiecināmi uz kandidātu vai pretendentu kopumā, uz katru no personu grupas dalībniekiem, personām, uz kurām pretendents balstās, un apakšuzņēmējiem. Dažas biežāk sastopamās neskaidrās prasības:

- vai prasības pret apgrozījumu drīkst nosegt ar pretendenta – personu apvienības – kopējo apgrozījumu;
- vai prasība pret kandidāta pozitīvu paša kapitālu attiecas uz pretendentu kopumā vai atsevišķi uz katru personu apvienības biedru;
- vai prasība pretendentam pēc ieviestas kvalitātes vadības sistēmas attiecas uz pretendentu, visiem personu apvienības biedriem, vai arī uz apakšuzņēmējiem;

- ja piesaistītais apakšuzņēmējs ir fiziska persona, kādi būtu attiecīgie iesniedzamie dokumenti, jo parasti tiek norādīti tikai juridisku personu iesniedzamie dokumenti?

Ieteikums

Pārmantojot Eiropas Savienības iepirkumu pieredzi, strukturēt nolikuma prasības, atsevišķi un skaidri izdalot pretendentu izslēgšanas, atlases, vērtēšanas un uzvarētāja noteikšanas kritērijus, to piemērošanu un attiecīgās procedūras.

Par pozitīvu piemēru var minēt šo iepirkumu: L-Luksemburga: AO 10340 "Datorpakalpojumi - programmatūras izstrāde, uzturēšana, konsultācijas un palīdzība dažāda veida IT lietotnēm"

(http://publications.europa.eu/tenders/our/documents/ao_10340/ao_10340_specifications_en.pdf).

1.6 Iespēja piedāvājumos atsaukties uz informācijas avotiem svešvalodā

Problēma

Latvijā valsts iepirkumos absolūtajā vairumā gadījumu visi dokumenti ir jāiesniedz latviešu valodā. Pat tajos gadījumos, kad atsevišķas piedāvājumu daļas var iesniegt svešvalodā, ir jāsniedz to tulkojums latviešu valodā.

Šāda prasība ļoti būtiski sadārdzina piedāvājumu sagatavošanas izmaksas un sarežģī vai izslēdz ārzemju partneru vai speciālistu piesaisti.

Kā iemesli šai prasībai tiek minēta tiesu sistēma, kas nepieņem dokumentus svešvalodās, Valsts valodas likuma prasības un pasūtītāju svešvalodu prasmes.

Ieteikums

Ņemot vērā to, ka Publisko iepirkumu likums neuzliek par pienākumu dokumentāciju iesniegt tikai latviešu valodā, iepirkumu komisijām, kuru locekļi pārvalda svešvalodu (piemēram, angļu valodu), izskatīt iespēju dot piegādātājiem tiesības pieteikumos un piedāvājumos norādīt uz publiski pieejamu informāciju šajā svešvalodā (piemēram, ražotāju mājas lapām) un netulkot, piemēram, sertifikātus un diplomus. Gadījumos, ja par konkrēto iepirkumu notiek tiesvedība, prasītājam un atbildētājam veikt nepieciešamo dokumentu tulkošanu uz latviešu valodu.

1.7 Iespēja samazināt iesniedzamo papīra dokumentu kopiju skaitu

Problēma

Nereti nolikumos tiek pieprasīts iesniegt vairākas pieteikumu vai piedāvājumu kopijas, piemēram, viens oriģināls un trīs kopijas drukātā veidā, viena kopija elektroniskā veidā.

Ieteikums

Ja pasūtītājam tiek iesniegta pieteikuma vai piedāvājuma elektroniska kopija, tad drukāto kopiju pieprasīšana papildus oriģinālam un vienai kopijai nebūtu vajadzīga.

IT nozare atbalsta pāreju uz pieteikumu un piedāvājumu dokumentu elektronisku iesniegšanu saskaņā ar PIL 33. un 34. panta prasībām.

1.8 Prasība kvalifikācijas dokumentos iekļaut dažāda veida ražotāju atļaujas

Problēma

Nolikumos bieži ir ietvertas prasības kandidātu vai pretendentu kvalifikāciju apliecinājošos dokumentos iekļaut programmatūras ražotāju atļaujas, apliecinājumus un līdzīgus dokumentus. Ir novērota situācija, kad ārvalstu programmatūras ražotāja Latvijas filiāle, atsakoties izsniegt šādu dokumentu, faktiski ierobežo piegādātāju iespējas piedalīties publiskā iepirkumā.

Ieteikums

Izvairīties no prasībām piegādātājiem iesniegt dažāda veida ražotāju "atļaujas". Tas neattiecas uz gadījumiem, kad tehniskās specifikācijas (TS) iekļauj prasības produkta uzturēšanai vai atbalstam, kas jāveic produkta ražotājam, kā arī uz situācijām, kad īpaša nozīme ir autortiesībām.

Šādi ierobežojumi neattiecas uz programmatūras ražotāju izsniegtiem sertifikātiem, kas apliecina piegādātāja speciālista zināšanas un prasmes strādāt ar konkrētu produktu vai tehnoloģiju, un partnerības statusu un līmeņiem, kas norāda uz piegādātāja sadarbību ar programmatūras ražotāju un tā pieredzi.

Papildus ierosinām nolikumos precizēt, kādi dokumenti jāiesniedz atvērtā pirmkoda programmatūras piedāvājuma gadījumā. Viens no iespējamiem variantiem ir piegādātājam iesniegt viena vai vairāku klientu atsauksmes par šī piegādātāja pieredzi darbā ar konkrētajām tehnoloģijām.

2 Iepirkumu tehniskās specifikācijas

2.1 Garantijas saistības paralēli sistēmas tālākai attīstībai

Problēma

Lielos IT sistēmu iepirkumos nereti ir situācija, kad iepriekš izstrādātai sistēmai, kurai vēl nav beidzies garantijas termiņš, tiek izsludināts iepirkums par izmaiņu un papildinājumu veikšanu. Šādos iepirkumos uzvarējušajam pretendentam tiek izvirzītas šādas prasības:

- bez maksas ir jāpārņem sākotnēji izstrādātās sistēmas garantijas saistības no iepriekšējā izstrādātāja,
- obligāti jāizmanto tās pašas tehnoloģijas, kas izmantotas esošās sistēmas izstrādē.

Tā rezultātā pretendentam, kurš nav iepriekšējais sistēmas izstrādātājs, jāuzņemas risks labot nezināmu skaitu esošās sistēmas kļūdu, un tas tiek ierobežots izmantot citas tehnoloģijas, tāpēc sadārdzinās piedāvājums un tiek ierobežota konkurence.

Ieteikums

Lai gan sākotnējam sistēmas izstrādātājam parasti ir būtiskas priekšrocības iepirkumā, kas saistīts ar sistēmas bezmaksas kļūdu labošanu (garantijas termiņa pagarināšanu), sistēmas uzturēšanu un turpmāku attīstību, tomēr pasūtītāja pienākums ir nodrošināt tehnisku, juridisku un finansiālu iespēju šos pakalpojumus sniegt arī citiem piegādātājiem.

Viens no paņēmieniem, kas tiek pielietots Eiropas Komisijas veiktos iepirkumos, ir, ka sistēmas izstrādātājam vai uzturētājam tiek izvirzītas prasības nepieciešamības gadījumā nodrošināt iespēju citam piegādātājam pārņemt sistēmas uzturēšanu, un šim nolūkam

pasūtītājs piešķir atsevišķu finansējumu.

IT nozares asociācijām būtu jāizstrādā attiecīgi iespējamie garantijas nosacījumi.

2.2 Programmatūras licencēšanas līgumu veidu ierobežojumi

Problēma

Ir bijuši gadījumi, kad IS izstrādes un piegādes iepirkumos noteikts aizliegums lietot GPL (*General Public License*) licencētus produktus. Iespējamā pasūtītāju argumentācija varētu būt pasargāties no pienākuma publicēt piegādātās sistēmas pirmkodu.

IT nozares pārstāvji uzskata, ka šajos gadījumos GPL licences noteikumi ir pārprasti, jo tie neuzliek par pienākumu publicēt standarta programmatūras atvasinājumus. Turklāt praksē reti ir sastopami gadījumi, kad pasūtītājam būtu nepieciešams izstrādāt atvasinājumus standarta programmatūrai.

Ieteikums

Tikai īpašos gadījumos (piemēram, saistībā ar valsts drošību) būtu pieļaujams iepirkumu prasībās iekļaut licencēšanas mehānismu ierobežojumus piegādājamām standarta programmatūras komponentēm.

Ja publiskā sektora līguma izpildes gaitā (t.i. par nodokļu maksātāju naudu) tiktu izstrādāti kādi atvasinājumi atvērtā pirmkoda (brīvās programmatūras) risinājumiem, pasūtītājam būtu ieteicams veicināt šādu atvasinājumu publisku pieejamību un atkārtotu izmantošanu sabiedrības interesēs.

2.3 Programmatūras un tehnisko resursu iepirkumu kombinācijas

Problēma

Nereti IT sistēmu izstrādes iepirkumos, kur ir definētas programmatūras veikspējas un pieejamības prasības, vienlaikus tiek definētas arī ļoti detalizētas prasības aparatūrai. Šādā veidā var rasties situācija, ka pasūtītājs, norādot viena konkrēta ražotāja produktiem atbilstošas specifikācijas, nodrošina uzvaru ne tikai vēlamajam aparatūras, bet arī programmatūras piegādātājam. Nereti aparatūras piegādātāji šādus iepirkumus neapstrīd, jo pamatpriekšmets ir sistēmas izstrāde.

Otra problēma ir, ka pasūtītājs, vienlaikus definējot sistēmas veikspējas un pieejamības prasības un aparatūras specifikācijas, ar lielu varbūtību var kļūdīties, jo nepārzina piegādājamo sistēmu, un tā rezultātā var veikt nelietderīgu vai neadekvātu aparatūras iepirkumu.

Ieteikums

Kompleksa sistēmas iepirkuma gadījumā (t.i. iepērkot programmatūru un aparatūru) prasības ir jādefinē kā funkcionālās un nefunkcionālās prasības sistēmai kopumā, lai pretendents pats var izvēlēties konkrēto risinājumu un tā sastāvdaļas.

Tehniskajās specifikācijās esošās situācijas aprakstā ir jānosaka IT vides ierobežojumus (piemēram, pieejamā serveru telpas platība, elektrības pieslēgums).

Prasību minimālajam detalizācijas līmenim jābūt tādām, lai pretendentu piedāvājumi būtu salīdzināmi.

Gadījumos, kad pasūtītājs veicot kompleksu sistēmas iepirkumu vienlaikus definē gan sistēmas kopējās pieejamības un veikspējas prasības, gan izsmeļošu aparatūras

specifikāciju, tas uzņemas atbildību par sistēmas pieejamības un veiktspējas prasību izpildi.

2.4 Atvērtas prasības tehniskajās specifikācijās

Problēma

TS nereti ir sastopami atvērti prasību formulējumi, piemēram, frāzes “u.c.”, “funkciju saraksts tiks precizēts izstrādes gaitā”, “prasības šobrīd nav zināmas” u.tml., kuri ļoti apgrūtina vai padara neiespējamu programizstrādes darba apjoma noteikšanu. Šo problēmu saasina prakse, ka gandrīz visi publiskā sektora iepirkumi pēc būtības ir fiksētas cenas līgumi, kam būtu nepieciešams arī nofiksēt darba apjomu. Šo TS trūkumu rezultātā pretendenti ir spiesti uzņemties neaprēķināmu risku vai būtiski sadārdzināt piedāvājuma cenu. Papildus risks ir, ka prasību nekonkrētība veido pamatu vēlākām domstarpībām starp pasūtītāju un piegādātāju.

Ieteikums

Gadījumos, kad TS nav iespējams detalizēti definēt visas prasības, tās ir jāformulē tā, lai sniegtā informācija būtu pietiekama programizstrādes darbu novērtēšanai (piem., “izstrādes gaitā var tikt prasīts izstrādāt līdz pieciem papildus klasifikatoriem”, “papildus prasību realizācija būs līdz 10% no kopējā apjoma”). Šādu prasību realizācijai būtu nepieciešams piešķirt atsevišķu finansējumu izmaiņu pieprasījumu ieviešanai vai paredzēt iteratīvas programmatūras izstrādes metodikas izmantošanu, kas dotu iespēju realizēt prioritārās pasūtītāja prasības, iekļaujoties pieejamā līguma finansējuma robežās.

Lai nodrošinātu pretendenta spēju realizēt līgumu, kam nav detalizētas visas prasības, atlases prasībās iekļaut papildu prasības analītiķu kvalifikācijai, t.sk. pieredzei līdzīgu līgumu izpildē. Pasūtītājam ir jāapzinās, ka prasību detalizēšana un saskaņošana līguma izpildes laikā prasīs tā speciālistu un lēmuma pieņēmēju iesaistīšanos. TS būtu vēlams iekļaut prasību pretendentiem piedāvājumā aprakstīt nepieciešamo pasūtītāja iesaistīšanos līguma izpildē.

2.5 TS prasītā izstrādes apjoma saskaņošana ar pieejamo finansējumu

Problēma

Nereti, novērtējot cenu sistēmas izstrādei, uzturēšanai, licencēm un citām komponentēm saskaņā ar visām obligātajām TS un nolikuma prasībām, tā būtiski, reizēm pat vairākas reizes pārsniedz publiski zināmo pasūtītājam pieejamo finansējumu. Pretendenti nevar rakstīt piedāvājumā, ka nepildīs TS vai nolikuma prasības, jo tādējādi tie tiks izslēgti no turpmākas dalības iepirkumā. Tie pretendenti, kas piedāvājumā tomēr solīs realizēt visas prasības, iespējams, cer līguma īstenošanas gaitā vienoties ar pasūtītāju, ka prasības tiks būtiski mīkstinātas, vai uzņemas lielu līguma izpildes risku.

Ieteikums

Izstrādājot TS un nolikumu, pasūtītājam vai tā konsultantiem jāpārliecināties, ka prasītais piegādes apjoms atbilst pieejamajam finansējumam.

Pasūtītājiem plašāk izmantot iespējas publisko iepirkumu regulējošajos normatīvajos aktos atļautajā kārtībā pirms iepirkuma izsludināšanas veikt atklātas konsultācijas ar IT nozares pārstāvjiem, lai novērtētu pasūtītāja vēlmju un prasību atbilstību tirgus piedāvājumam un cenām.

2.6 Prasības attiecībā uz dokumentāciju un atbilstību standartiem

Problēma

TS nereti prasa līguma izpildes gaitā izstrādāt lielu skaitu dokumentu saskaņā ar plašu standartu klāstu. Šīs prasības bieži ir pārspīlētas, jo ir jāizstrādā dokumenti (piem., programmatūras projektējuma apraksts – PPA, kas ir galvenokārt programmatūras izstrādātāju dokuments), kurus pasūtītāji ierobežoto resursu un to kompetences dēļ nebūs spējīgi ne izlasīt, ne saprast, ne izmantot. Daļa prasīto standartu ir jau morāli novecojuši un neatbilst mūsdienu tehnoloģijām un metodēm.

Ieteikums

Pasūtītājam kritiski izvērtēt nepieciešamību nodrošināt nodevumu atbilstību dažādiem standartiem, līguma izpildes laikā izstrādājamo dokumentu klāstu un prasības iesniegt visus dokumentus papīra formā.

Kā alternatīva novecojušu standartu izmantošanai būtu pasūtītāja prasība izstrādāt konkrētus nodevumus un Izpildītāja piedāvājums metodoloģijai un kvalitātes pārvaldības sistēmai šo nodevumu izstrādei.

Prasības pret piegādājamo dokumentāciju būtu vēlams pieskaņot pie dažādām programmizstrādes metodoloģijām un samērot ar sistēmas nozīmīgumu.

Projektējuma dokumentācija elektroniskā formā (uzturēta speciālā pasūtītāja modelēšanas rīkā) būtu jāuzskata par analogisku papīra formāta PPA. Šādi visplašāk izmantotie modelēšanas rīki ir: *IBM Rational Rose, Sparx Systems Enterprise Architect, Microsoft Visual Studio 2010 modelling and architecture tools, GRADE* un citi.

2.7 Prasības attiecībā uz lietotāja saskarnes tehnoloģijām

Problēma

Lai gan aizvien vairāk sistēmu tiek izstrādātas arī ārtīkla lietotājiem un lietotājiem, kas izmanto dažādas operētājsistēmas, prasība lietotāja saskarnes izstrādi obligāti veikt tīmekļa saskarnes veidā ne vienmēr ir lietderīga, jo tīmekļa saskarnei ir objektīvi būtiski trūkumi salīdzinājumā ar parastās, piemēram, *Linux vai Microsoft* lietojumprogrammas saskarni gan ātrdarbības ziņā, gan attēlošanas (saskarnes) iespēju ziņā, gan akcepttestēšanas darbietilpības ziņā.

Ieteikums

Ja nav paredzēts vienu un to pašu programmatūras funkcionalitāti lietot gan no tīmekļa, gan no iekštīkla vai ja sistēmas lietotājiem netiek plānots izmantot dažādas operētājsistēmas uz darba stacijām, bieži lietderīgāk ir iekštīkla funkcionalitātei atstāt pašas lietojumprogrammas saskarni vai ļaut piegādātājiem lemt par saskarnes tehnoloģijas izvēli. Ir jāņem vērā, ka no vienas puses tīmekļa aplikācija ir universālāka un tā nepiesaista risinājumu konkrētai aparatūras platformai, bet no otras puses tīmekļa aplikācijai ir lēnāka reakcija uz lietotāja pieprasījumiem, vājākas lietotāja saskarnes iespējas un darbietilpīgāka izstrādes rezultātu un labojumu akcepttestēšana.

2.8 Prasības ātrdarbībai un pieejamībai

Problēma

Nereti TS prasības attiecībā uz sistēmas ātrdarbību un pieejamību šķiet nepamatotas. Ne

vienmēr ir skaidri teikts, par ko ir runa – par visu procesu (no *Enter* taustiņa nospiešanas līdz attēlošanai uz ekrāna, sarežģītu datu meklēšanu ieskaitot) vai tikai par datubāzē jau atrasto datu attēlošanu uz ekrāna. Tas ir sevišķi svarīgi tīmekļa saskarnes gadījumā, kad daļa no sistēmas apakšprocesiem nav izstrādātāju pārziņā.

Ieteikums

Formulējot TS prasības, rūpīgāk jānovērtē, vai tiešām konkrētai sistēmai būs tik daudz vienlaicīgu lietotāju un vai tiešām katram no šiem lietotājiem vajag, lai informācija tiktu attēlota ļoti īsā laikā.

Veiktspējas prasībās pasūtītājam ir pēc iespējas jānodala prasības pret atskaitēm un ekrāniem, sarežģīti pieprasījumi no vienkāršām transakcijām, pakešu un fona procesi u.tml.

Pasūtītājiem ir jāņem vērā, ka ātrdarbības un pieejamības prasības būtiski paaugstina sistēmas izstrādes un uzturēšanas izmaksas.

2.9 Prasības datu bāzu programmatūrai

Problēma

TS nereti tiek iekļautas prasības izstrādāt sistēmu, izmantojot konkrētu noteikta ražotāja datu bāzu standarta programmatūru. Šāda prasība var gan nepamatoti sašaurināt pretendentu loku, gan iespējamās tehnoloģijas, piemēram, izslēgt atvērtā koda datu bāzes programmatūru *MySQL*, paaugstinot iepirkuma izmaksas.

Ieteikums

Datu bāzu programmatūrai un citai standarta tehnoloģijai prasības jādefinē tādā formā un detalizācijas līmenī, kas pretendents dod iespēju izvēlēties tehniski atbilstošāko un ekonomiski izdevīgāko produktu. Pasūtītājs TS var arī norādīt tā esošo tehnisko infrastruktūru un IT prasmju kopumu, kas jāņem vērā pretendentam.

Ja pasūtītājam tomēr ir objektīvs pamats iegādāties konkrētu noteikta ražotāja programmatūru, tad šī produkta nosaukuma iekļaušana prasībās pretendentam atvieglotu tehnoloģiju izvēli pretstatā situācijai, kad prasības tiek mākslīgi pieskaņotas konkrētam produktam, un pretendentam ir "jāuzmin", kurš produkts ir pasūtītājam nepieciešams. Vienlaikus šādā gadījumā pasūtītājam jāievēro PIL 17.panta desmitajā daļā ietvertie nosacījumi attiecībā uz norādes par ekvivalenta piedāvātā risinājuma iekļaušanu tehniskajās specifikācijās..

2.10 Projekta plāna detalizācija

Problēma

Ir sastopamas TS, kur atsevišķas tehniskās prasības ir vispārīgas un atvērtas, un vienlaicīgi ir prasīts novērtēt darbietilpību ar precizitāti "loma-darbs" katram projekta posmam. Pārlika projekta plāna detalizēšana piedāvājumā gan paaugstina tā sagatavošanas izmaksas, gan pēc būtības nav lietderīga. Piedāvājumā projekta plāna novērtējums var būt tikai aptuvens, jo programmatūras prasību specifikācija taču tiks sagatavota tikai uzsākot projektu un pasūtītājs savas prasības vēl līdz galam nav noformulējis.

Ieteikums

TS nevajadzētu iekļaut pārlietu augstas prasības pret projekta plāna detalizāciju. Plānam

ir jārada pārliecība, ka pretendents izprot veicamo darbu saturu, un plāns nedrīkst tikt vērtēts tikai balstoties uz detalizācijas līmeni.

TS iekļautajām prasībām pret pretendenta piedāvājumā iekļaujamo projekta plānu ir jābūt pieskaņotām projekta tipam. Fiksētas cenas un apjoma projektiem minimālā prasība būtu pretendentam skaidri norādīt projekta bāzlīniju, robežšķirtnes, nodevumus, efektīvu izmaiņu pārvaldības procedūru un pasūtītāja nepieciešamos resursus, iesaistīšanos un atbildību.

Pasūtītājam ir jāvada projekts un jānodrošina savu speciālistu iesaistīšanās un lēmumu pieņemšana. Pasūtītājam un piegādātājam saskaņā ar projekta plānošanas procesu projekta plāns ir jāuztur un nepieciešamās izmaiņas tajā ir jāveic visa projekta gaitā. Ieteicams projekta plāna detalizāciju attīstīt ar *rolling wave* metodi, t.i. detalizētu plānu izstrādāt katram nākamajam projekta posmam pirms tā uzsākšanas, balstoties uz projekta bāzlīniju un tā gaitā akceptētām izmaiņām.

2.11 TS prasību realizācijas apraksta veids un apjoms

Problēma

Dažkārt TS prasa aprakstīt prasību realizāciju, aizliedzot tiešā veidā citēt prasību tekstu. Taču ir prasības, kurām piedāvājumā ir iespējams tikai atkārtot prasības tekstu (piem., “Jānodrošina šādi lauki ...” – “Tiks nodrošināti šādi lauki”). Tādējādi tiek tērēts pretendenta laiks, lai TS prasību aprakstītu ar citiem vārdiem.

No pretendentiem tiek prasīta arī pārāk liela prasību realizācijas detalizācija, kas pēc būtības jau ir projektējuma līmeņa apraksts, un piedāvājums sāk līdzināties programmatūras projektējuma apraksta (PPA) uzmetumam, lai gan iepirkuma procesā pasūtītāji vēl paši pilnībā nav formulējuši savas vēlmes. Jebkurā gadījumā, visas TS prasības būs jāprecizē pēc līguma izpildes uzsākšanas, programmatūras prasību specifikācijas (PPS) izstrādes gaitā.

Ieteikums

Prasību minimālajam detalizācijas līmenim jābūt tādām, lai pretendentu piedāvājumi būtu salīdzināmi.

Optimāls prasītais piedāvājuma detalizācijas līmenim ir tāds, kas pasūtītājam sniegtu skaidru priekšstatu par to, ko pasūtītājs saņems, un radītu pārliecību, ka pretendents izprot veicamo darbu saturu.

TS konkretizēt, kuru būtisku prasību realizāciju ir nepieciešams detalizēti aprakstīt un kuros gadījumos ir pieņemams tikai pretendenta apliecinājums par prasību realizāciju.

Kur tas ir iespējams, prasību realizācijas piedāvājumā vajadzētu detalizēti aprakstīt tikai:

- to, kas tiks realizēts ierobežoti;
- līdz 20% no visām prasībām, jomās, kur pasūtītājs saskata iespējamās problēmas vai riskus ar prasības realizāciju.

Piedāvājums nedrīkst tikt vērtēts, tikai balstoties uz tā detalizācijas līmeni, t.i. jo garāks prasību realizācijas apraksts jo augstāks vērtējums. Tāpat nedrīkstētu pieprasīt piedāvājuma aprakstu tādā detalizācijas pakāpē, kas sāk līdzināties programmatūras projektējuma apraksta (PPA) uzmetumam, un vērtēt tikai pēc principa „ir iesniegts/nav iesniegts”.

2.12 Tipveida prasības piedāvājumu saturam

Problēma

Nereti TS iekļautās prasības, kas būtībā attiecas uz sistēmas līdzīgām funkcijām (piem., datu meklēšana) un var tikt realizētas ar vienu risinājumu, tiek formulētas dažādi. Šī iemesla dēļ pretendents arī prasību realizācijas saturu ir spiests aprakstīt dažādi, lai gan piedāvā vienotu risinājumu.

Ieteikums

TS pēc iespējas unificēt atkārtoti izmantotas un standartizējamas prasības (piem., datu meklēšana).

2.13 Pasūtītāju, konsultantu un IT nozares pārstāvju komunikācijas veicināšana

Problēma

Konsultanti, kas palīdz pasūtītājiem sagatavot iepirkumu dokumentāciju, ne vienmēr ir speciālisti visās tehniskajās jomās un var izsekot līdzīgi tehnoloģiju un IT tirgus tendencēm. Šī problēma ir īpaši pamanāma situācijās, kad tehniskās specifikācijas iekļauj realizācijas prasības, kas nav atbilstošas pasūtītāja pieejamajam finansējumam vai prasa izmantot novecojušas tehnoloģijas vai metodes.

Tikai nelielai daļai lielo IT sistēmu iepirkumu tiek organizētas Publisko iepirkumu likumā paredzētās ieinteresēto piegādātāju sanāksmes, kurās iepirkumu komisija un pieaicinātie eksperti vai konsultanti uzklauša pretendentu jautājumus par nolikumu vai TS un sniedz mutiskas un rakstiskas atbildes. Pēc IT nozares uzņēmumu pieredzes, šādas sanāksmes palīdz pretendentiem labāk saprast pasūtītāja prioritātes, prasības un ierobežojumus un pasūtītājam nodrošināt, ka pretendenti būs labāk sagatavoti iesniegt kvalitatīvus piedāvājumus.

Ieteikums

Pirms nozīmīgu vai sarežģītu IT iepirkumu veikšanas, piemēram, ieceres vai koncepcijas izstrādes fāzē, pasūtītājiem un konsultantiem organizēt apspriedes ar ieinteresētajiem IT nozares pārstāvjiem, lai izvērtētu labākos iespējamus risinājumus un nodrošinātu, ka iepirkumā būs konkurence pretendentu starpā. Informācijas apmaiņa varētu notikt arī izmantojot IT nozares asociācijas.

Veicināt praksi, ka pasūtītājs pēc iepirkuma izsludināšanas nodrošina iespēju ieinteresētajiem piegādātājiem tikties ar iepirkumu komisijas pārstāvjiem un konsultantiem un saņemt TS un nolikuma skaidrojumus. Šādām tikšanām jābūt protokolētām, un šiem protokoliem jābūt juridiski saistošiem, t.i. ekvivalentiem ar rakstiski sniegtām pasūtītāja atbildēm uz pretendentu jautājumiem.

Organizējot šo informācijas apmaiņu, jāņem vērā Publisko iepirkumu likumu norma, kas aizliedz iepirkumos piedalīties personām, kas piedalījušās tehnisko specifikāciju izstrādē un kam tas dod priekšrocības iepirkuma procedūrā, tādējādi ierobežojot konkurenci.

3. Pieteikumu un piedāvājumu vērtēšanas metodika un kritēriji

3.1 Izvairšanās no „nulles” vai ļoti zemas cenas vērtēšanas

Problēma

Bieži pielietotā formula finanšu piedāvājuma komponentes cenas kritērija novērtējumam:

$$C = \sum_{i=1}^N k_i \cdot \frac{Y_i^{\min}}{Y_i} \quad (1) \text{ nav korekta, jo ir gadījumi, kad jāizpilda operācija "0/0", kurai}$$

matemātiski nav jēgas gadījumā, ja vienai no komponentēm viszemākā piedāvātā cena ir „0”.

Nekorekti rezultāti pielietojot augstākminēto formulu rodas arī tad, ja pretendents kādā no vērtējamās cenas komponentēm ieraksta ļoti mazu vērtību, kas tiecas uz nulli. Piemēram, ja piedāvājumi tiek vērtēti pēc kritērija "Piedāvātais reakcijas laiks avārijas gadījumā", tad pretendents ir vilinājums rakstīt piedāvājumā vērtības, kas ir tuvu 0, piemēram, 0,0001h, bet cits pretendents var ielikt vienu nulli aiz komata vairāk un iegūt 10 reizes labāku rezultātu šajā kritērijā, kaut arī abi piedāvājumi ir nekorekti un šajā ziņā līdzvērtīgi.

Nereti arī rodas strīdīgas situācijas, kas noved pie ilgstoša sūdzību izskatīšanas procesa IUB, kad pretendenti ir dažādi sapratuši nolikuma un tehniskās specifikācijas prasības, kā rezultātā viens pretendents attiecīgajai komponentei piešķir nulles cenu, tādā veidā gūstot būtiskas priekšrocības finanšu piedāvājumu novērtējumā.

Ieteikums

Formulai (1) jāpievieno nosacījums, kas apraksta, kā tiks aprēķināta formulas komponente ar numuru i , ja $Y_i^{\min} = 0$, vai jāierobežo vērtējamo lielumu ar minimālo vērtību, par kuru zemākas vērtības netiek izskatītas.

Lai nodrošinātu korektu finanšu piedāvājumu iesniegšanu un vērtēšanu, pasūtītājam būtu ieteicams:

- izvairīties no situācijas, kas dotu iespējas vāji vai neviennozīmīgi aprakstītu prasību dēļ pretendentiem nosaukt nulles vai ļoti zemu cenu, kas padara objektīvu vērtēšanu neiespējamu. Nereti sastopams piemērs – finanšu piedāvājumā ir jāiekļauj sistēmas uzturēšanas cena, bet TS nav pietiekami skaidri pateikts, kādi uzturēšanas pakalpojumi ir jāsniedz;
- gadījumos, kad vairākas finanšu piedāvājuma pozīcijas tiek vērtētas atsevišķi, nodrošināt, ka piedāvāto cenu vērtēšanas kritēriji ir maksimāli saskaņoti ar attiecīgajām tehniskajām prasībām. Piemēram, ja TS ir prasības izstrādāt divas programmatūras komponentes un to orientējošā sagaidāmā cena ir 2000Ls un 20000Ls, tad finanšu piedāvājumā šīs komponentes vērtēt ar maksimāli 2 un 20 punktiem. Tas ļaus izvairīties no pretendentu manipulēšanas ar piedāvātajām cenām.

3.2. Sistēmas funkciju demonstrācijas iekļaušana piedāvājumu vērtēšanā

Problēma

Pasūtītājam ir ierobežotas iespējas novērtēt pamatotību pretendentu piedāvājumos ietvertajiem solījumiem izstrādāt (izmantojot gatavas komponentes) un piegādāt sistēmu atbilstoši tehniskajām specifikācijām.

Publisko iepirkumu likums nenosaka regulējumu produktu (t.sk. IT programmatūras) prezentācijai kā iepirkuma procesa sastāvdaļai.

Ieteikums

Veicināt praksi tajos IT sistēmu izstrādes vai piegādes iepirkumos, kur pasūtītājs vēlas iegādāties gatavu produktu vai risinājumu (t.i. kad izstrāde no nulles dažādu iemeslu dēļ nav lietderīga vai nepieciešama un pasūtītājs ir pārliecināts par gatavu produktu vai risinājumu eksistenci), pieprasīt pretendentiem demonstrēt noteiktu funkciju darbošos prototipus vai jau gatava risinājuma funkcionalitāti. Šādos gadījumos nolikumos jāietver objektīvi demonstrāciju vērtēšanas kritēriji, kas samazina subjektīvas vērtēšanas iespējas (t.sk. vērtēšanu pēc demonstrācijas ārējās formas), un pasūtītājam pēc nepieciešamības ir jānodrošina testa datu pieejamība. Pasūtītājam jāņem vērā, ka risinājuma demonstrēšana var būtiski sadārdzināt piedāvājuma sagatavošanas izmaksas un tādējādi samazināt konkurenci.

3.3 Prasības speciālistu kvalifikācijai

Problēma

Nereti ir novērojama situācija, kad pasūtītājs prasību pēc specifiska sertifikāta esamības vai vairāku prasību kombināciju izmanto "nevēlamo" kandidātu vai pretendentu izslēgšanai. Pie tam dažkārt TS iekļautajās prasībās nav norādes par šādu speciālistu nepieciešamību.

Ieteikums

Pasūtītājiem būtu jāizvairās no tādu prasību izvirzīšanas kandidāta vai pretendenta speciālistiem, kas nepamatoti sašaurina iespējamo speciālistu un tā rezultātā arī kandidātu vai pretendentu loku vai sadārdzina līguma izpildes izmaksas:

- izvairīties prasīt tādu speciālistu izglītību, profesionālo kvalifikāciju vai pieredzi, kas nav pamatota ar tehnisko specifikāciju prasībām;
- izvairīties no tādas speciālistu izglītības, profesionālās kvalifikācijas un pieredzes prasību kombinācijas, kas ļoti sašaurina atbilstošo speciālistu loku. Atļaut kandidātiem vai pretendentiem nosegt izvirzītās prasības ar vairākiem speciālistiem, kas iepirkuma izpildē pildītu skaidri definētas lomas atbilstoši piedāvātajai projekta organizācijai;
- dot iespēju kandidātiem un pretendentiem piedāvāt speciālistus, kam ir prasītajam ekvivalenta izglītība, profesionālā kvalifikācija vai pieredze, t.i. speciālistus, kas prasībām atbilst pēc būtības.

Atklāta konkursa gadījumā, iekļaujot nolikumā prasības speciālistu kvalifikācijai, tehniskajās specifikācijās ir jānorāda prasības šo speciālistu iesaistīšanai konkrētu uzdevumu veikšanā konkrētā apjomā. Tādā veidā pasūtītājs pamatotu izvirzītās prasības speciālistu kvalifikācijai, un piegādātājam būtu pienākums šos speciālistus arī iesaistīt, pat ja tam būtu cits viedoklis attiecībā uz speciālistu nepieciešamo kvalifikāciju.

Slēgta konkursa un sarunu procedūras gadījumā situācija ir nedaudz atšķirīga, jo piegādātājam nav vēl pieejamas tehniskās specifikācijas, kas dotu iespēju saprast, kādam nolūkam pasūtītājs vēlas iesaistīt konkrētos speciālistus. Šajā situācijā, pasūtītājam iekļaujot nolikumā prasības speciālistu kvalifikācijai, jānorāda minimālais šo speciālistu iesaistīšanas apjoms. Šīm prasībām ir jābūt saskaņā ar tehniskajām specifikācijām, lai novērstu iespējamās pretrunas.

Abos gadījumos prasībām par noteiktās kvalifikācijas speciālistu iesaisti konkrētu

uzdevumu veikšanā konkrētā apjomā ir jābūt ielāutām iepirkuma līgumā vai vispārīgajā vienošanās.

3.4. Kandidātu atlases rezultātu paziņošana pirms ir pieejama TS

Problēma

Ir bijuši gadījumi, kad laiks starp kvalifikācijas dokumentu iesniegšanu atklātā konkursā un paziņojuma saņemšanu par kandidātu atlases rezultātiem pārsniedz pat sešus mēnešus. Šī situācija padara iepirkumu procesu neefektīvu vismaz divu iemeslu dēļ:

- kandidāts ilgstoši ir spiests rezervēt savus labākos speciālistus gadījumam, ja tiks atzīts par atbilstošu atlases prasībām un ļoti īsā laikā būs jāraksta piedāvājums un jārealizē iepirkums;
- pasūtītājs vairs nevar būt drošs, ka pa šo laiku kandidāts vēl atbilst atlases prasībām (piem., var tikt iestājusies maksātnespēja) un pieteikumā norādītie speciālisti ir pieejami.

Ieteikums

Veicināt praksi, ka pasūtītājs pieņem lēmumu par kandidātu atlases rezultātiem bez kavēšanās, piemēram, divu mēnešu laikā, un tam ir tiesības objektīvu iemeslu dēļ pagarināt šo termiņu.

3.5. Finanšu piedāvājumu saturs un forma

Problēma

Publisko iepirkumu likums dod tiesības iepirkuma pretendentiem piedāvājumu atvēršanas sanāksmē iepazīties ar citu pretendentu iesniegtajiem finanšu piedāvājumiem. No vienas puses, finanšu piedāvājumam ir jāsaturs informācija - gan finansiāla, gan nefinansiāla - kas pasūtītājam dod iespēju šo piedāvājumu adekvāti novērtēt. No otras puses, finanšu piedāvājums var saturēt komerciāli sensitīvu informāciju, kuru pretendenti nevēlas atklāt.

Ieteikums

Iepirkuma nolikumos finanšu piedāvājuma formu sadalīt divās daļās:

- finanšu piedāvājuma forma, kas satur tikai kopējās cenas un kas tiek uzrādīta citiem pretendentiem;
- finanšu piedāvājuma forma, kas satur detalizētas cenas pa pozīcijām, ieskaitot pozīciju aprakstus, un kas netiek uzrādīta citiem pretendentiem.

4. Iepirkuma līguma nosacījumi

4.1 Labās prakses trūkums iepirkumu līgumu slēgšanā

Problēma

Publisko iepirkumu dokumentācijā iekļautajos iepirkumu līguma projektos ļoti bieži tiek ierakstīti noteikumi, kuri nav loģiski, nav izpildāmi, nav pusēm simetriski un tā rezultātā ir abām pusēm neizdevīgi. Lai nenoslēgtu šādus līgumus, kandidāti un pretendenti ir spiesti norādīt uz šīm nepilnībām, un pasūtītāji bieži arī piekrīt un veic attiecīgus labojumus.

Dažas raksturīgākās IT iepirkumu līgumprojektu „kļūdas”:

- netiek ņemts vērā, ka piegādātais IT risinājums var ietvert standarta programmatūru un risinājuma izstrādātājam vairumā gadījumu nav iespēju ietekmēt tās piegādātāju un pieejamo atbalsta līmeni;
- pasūtītāji saprotamu iemeslu dēļ cenšas uzlikt lielāku atbildību piegādātājam, taču bieži šī uzliktā atbildība nav samērota ar piegādātāja iespējām. Piemēram, piegādātājam var tikt piemērots līgumsods par jebkuru sistēmas dīkstāvi, lai gan tam nav kontroles pār pasūtītāja produkcijas vidi;
- piegādātāja atbildība netiek ierobežota un tml.

Ieteikums

Pretendenti ļoti rūpīgi jāiepazīstas ar līguma projektu un jebkuras būtiskas kļūdas, nepilnības, nesamērīgas vai neizpildāmas normas ir jānorāda pasūtītājam, rakstiski uzdodot jautājumus.

Ja pretendents uzskata, ka pasūtītāja atbildes šīs problēmas nenovērš un līguma projekta nosacījumi ierobežo konkurenci vai kā savādāk tiek pārkāptas PIL normas, pretendents būtu jāsniedz attiecīgs iesniegums IUB.

4.2 Atkāpšanās no līgumprojekta nosacījumiem līguma izpildes laikā

Problēma

Nereti gadās situācija, ka pēc iepirkuma līguma noslēgšanas pasūtītājs pasūta tikai mazu daļu no iepirkuma vai maina līguma nosacījumus.

Lai gan pastāv aizliegums ar atklāta vai slēgta konkursa uzvarētāju (arī sarunu procedūrā, kas izsludināta pēc tam, kad atklātā vai slēgtā konkursā nav pieteicies neviens atbilstošs pretendents) mainīt nolikumam pievienotā līguma vai vispārējās vienošanās redakciju, ir gadījumi, kad pasūtītāji līgumprojektus sagatavo tādus, kas nobiedē nevēlamos pretendentes, bet līguma slēgšanas gaitā vienojas ar vēlamo pretendentu par citiem līguma nosacījumiem.

Ieteikums

Eiropas Savienības tiesa ir norādījusi, ka grozījumi publiskā līgumā tiek uzskatīti par tādiem, kas prasa jaunas iepirkuma procedūras rīkošanu tad, ja šie grozījumi liecina par pušu gribu no jauna vienoties par būtiskajiem līguma noteikumiem. Atbilstoši Eiropas Kopienu tiesas lietai *Pressent Nachrichtenagentur*¹ par svarīgiem (materiāliem) grozījumiem, kuri liecina par pušu gribu vienoties par jauniem būtiskajiem līguma noteikumiem tiek uzskatīti šādi gadījumi:

- līguma grozījumi paredz noteikumus, kuri, esot ietverti sākotnējā iepirkuma procedūras dokumentācijā, būtu pieļāvuši dalību iepirkuma procedūrā lielākam piegādātāju lokam vai arī būtu pieļāvuši cita, nevis izvēlēta, piedāvājuma izraudzīšanu;
- līguma grozījumi būtiski paplašina iepērkamo pakalpojumu (un attiecīgi arī preču) loku – tiek ievērojami paplašināta līguma darbības joma;
- ekonomiskais līdzsvars līguma izpildes procesā tiek nosvērts par labu piegādātājam,

¹ Case C-454/06, *Pressent Nachrichtenagentur6 GmbH v Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH, APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung*, para 30

kas nebija paredzēts sākotnējā iepirkuma līguma redakcijā.

Iepirkuma nolikumos būtu jāuzsver, ka ir noraidāms kā neatbilstošs iepirkuma prasībām jebkurš piedāvājums, kas satur ieteikumus vai priekšlikumus izmaiņām nolikumam pievienotā iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās redakcijai un kuru ieviešanas rezultātā saskaņā ar iepriekš pieminēto principu puses vienotos par jauniem būtiskajiem līguma noteikumiem.

Iepirkumu nolikumos ir jāuzsver, ka iepirkuma līgumā izmaiņas ir iespējamās tikai Force Majeure vai līgumā atrunātajos gadījumos.

Tā kā PIL 69. pants nosaka, kas no iepirkuma līgumā ietvertās informācijas ir vispārpieejama, nodrošināt iespēju, ka ieinteresētās personas šo informāciju var saņemt pēc to pieprasījuma.

Ierobežot gadījumus, kad pasūtītājs var nepasūtīt daļu no TS prasītajiem pakalpojumiem vai precēm. Nolikumā un iepirkuma līgumprojektā jābūt skaidri norādītām tām daļām, kuras pasūtītājs var izvēlēties nepasūtīt. Ja tādas norādes nav, tad tam būtu jābūt iespējamam tikai faktiski *force majeure* gadījumā. (Obligāti pasūtāmo iepirkuma daļu ir jāvērtē atsevišķi no neobligātajām, un tai ir jāpiešķir lielāks svars piedāvājumu vērtēšanā.

4.3 Soda sankciju samērīgums un simetriskums, pušu paritāte

Problēma

Nereti pasūtītāji līgumprojektos iekļauj normas par līgumsodu, kas būtu jāmaksā piegādātājam par pārkāpumiem, kam nav precīzi definēti kritēriji, vai par problēmām, kuru cēloņi nav tiešā veidā atkarīgi no piegādātāja.

Ieteikums

Līgumprojektos iekļaut normas par līgumsodiem attiecībā tikai uz tādiem piegādātāja pārkāpumiem, kas ir precīzi aprakstāmi un kas ir piegādātāja tiešā kontrolē. Līgumsodiem ir jābūt pēc iespējas samērīgiem abām pusēm un simetriskiem. Būtu vēlams līgumos paredzēt līgumsodu gradāciju, paredzot iespēju lauzt līgumu tikai pašu smagāko pārkāpumu gadījumos.

4.4 Konfidencialitātes prasību simetriskums

Problēma

Nereti pasūtītāji, pamatojoties uz informācijas atklātības principu, līgumos iekļauj normas, kas tiem neuzliek par pienākumu nodrošināt kandidātu, pretendentu vai piegādātāju sniegtās informācijas konfidencialitāti. Taču piegādātājiem uzliek stingrus konfidencialitātes nosacījumus un līgumsodus par to pārkāpšanu.

Ieteikums

Ieteikt, ka iepirkumu līgumprojektos ir konkrēti noteikts, kas ir konfidenciala informācija. Konfidencialitātes prasībām un soda sankcijām par to pārkāpšanu ir jābūt pēc iespējas simetriskām abām pusēm.

4.5 Vispārīgās vienošanās un izmaiņu pieprasījumu izmantošana

Problēma

Lielos valsts IT sistēmu izstrādes iepirkumos ir praktiski neiespējami konkrētā brīdī precīzi

definēt prasības un līdz ar to arī noteikt fiksētu cenu. Iepirkuma realizācija no koncepcijas izstrādes brīža līdz pakalpojuma piegādei nereti ilgst vairākus gadus, un to laikā mainās gan pasūtītāja prioritātes, gan organizācija, gan tehnoloģijas un IT infrastruktūra.

Ieteikums

Plašāk izmantot praksi atvēlēt finansējuma daļu izmaiņu pieprasījumu realizācijai, kas ir balstīta uz vienības (persondienas, produktu vienības) fiksētu cenu. Noslēgt vispārīgo vienošanos, un par konkrētu darbu izpildi (mērāmu cilvēkdienās) vai produktu (mērāmu produktu vienībās) piegādi noslēgt atsevišķus līgumus, tajā skaitā par izmaiņu pieprasījumu realizāciju, kas ir pieskaņoti pasūtītāja iespējām un prioritātēm. Vispārīgās vienošanās tekstā iekļaut izmaiņu pieprasījumu darba vai produktu apjoma novērtēšanas, pasūtīšanas, izpildes un pieņemšanas procedūru, kas nodrošinātu pasūtītāja aizsardzību pret nepamatotu cenas paaugstināšanu līguma izpildes laikā.

4.6 Atbildības, saistības un darbu izpilde pēc sistēmas ieviešanas

Problēma

Nolikumos, TS un līgumprojektos bieži ir ļoti lielas neskaidrības un pretrunas ar terminoloģiju, kas attiecas uz tiem piegādātāja darbiem un saistībām, kas attiecas uz pēcieviešanas periodu. Gatavojot piedāvājumus, nereti nākas minēt vai prasīt pasūtītājam skaidrojumus par garantijas, uzturēšanas, garantijas uzturēšanas, pēcgarantijas uzturēšanas, atbalsta, uzturēšanas atbalsta, autoruzraudzības, pēcieviešanas uzturēšanas u.c. terminu un to kombināciju lietošanu un piegādātāja atbildību šo pakalpojumu sniegšanā.

Ieteikums

Iepirkumu dokumentācijā sniegt svarīgāko terminu skaidrojumu, it īpaši attiecībā uz pakalpojumu nodošanu (akceptēšanu) un pakalpojumu sniegšanu pēc sistēmas ieviešanas, un saskaņot šo terminu lietošanu nolikumā, tehniskajās specifikācijās, iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās projektā un citos dokumentos.

Skaidri noteikt, kuri pakalpojumi ietilpst iepirkuma priekšmetā un ir jāiekļauj piedāvājuma cenā.

5 Iepirkumu līgumu realizācija

5.1 Projekta tvēruma izmaiņas līguma izpildes gaitā

Problēma

Realizējot iepirkumu līgumus, nereti ir situācijas, kad pasūtītāji līgumu ar fiksētu līgumcenu un fiksētu realizējamo prasību apjomu faktiski uztver kā līgumu, kura ietvaros par līgumā noteikto maksimālo cenu izstrādātāji realizēs arī no jauna formulētas prasības, kā arī TS formulēto prasību jebkuras modifikācijas.

Ieteikums

Nolikumā un iepirkumu līgumā noteikt pieļaujamo tvēruma izmaiņu maksimālo apjomu, piemēram, 5% vai 10% no līgumcenas.

Nolikumā nepieciešams iekļaut prasību pretendenta finanšu piedāvājumā norādīt vidējo speciālistu likmi vai likmi pa speciālistu kategorijām, kas būtu piemērojama gadījumos, kad tiks pasūtīti papildu darbi jeb izmaiņu pieprasījumi. Šādu izmaiņu pieprasījumu realizācijai

ir jābūt definētai darbu apjomu novērtēšanas metodikai, kas ļautu katru izmaiņu pieprasījumu pēc būtības uzskatīt par gabaldarbu.

5.2 Iepirkumu līgumos sasniegto rezultātu publicēšana

Problēma

Pašreizējie publisko iepirkumu normatīvie akti un prakse neietver procedūru, kādā veidā pasūtītāji būtu likumiski atbildīgi vai atbildīgi sabiedrības priekšā par iepirkuma sākotnējo mērķu sasniegšanu.

Ieteikums

Izveidot praksi, kad pasūtītāji papildus publikācijām par veiktajiem iepirkumiem trīs mēnešu laikā pēc gala nodevumu pieņemšanas publicē informāciju par realizēto iepirkumu gala rezultātu un sasniegtajiem mērķiem.

5.3 Piegādātāju atbildība par rezultātu sasniegšanu

Problēma

No sistēmu izstrādātājiem ir nepieciešams prasīt atbildību par darba rezultātu sasniegšanu. Piegādātājam būtu jāuzņemas atbildība (arī finansiāla), ja netiek sasniegti piedāvājumā solītie rezultāti.

Ieteikums

Atbildībai par piegādātā rezultāta atbilstību prasībām un iesniegtajam piedāvājumam jābūt noteiktai iepirkuma līgumā, un tai jābūt samērojamai ar pasūtījuma apjomu.

Piegādātājs var būt atbildīgs tikai par tiem pārkāpumiem vai neatbilstībām, kas ir bijušas tā ietekmes sfērā.

Lai samazinātu pretendentu ieinteresētību iegūt pasūtījumus, piedāvājot nepamatoti zemu cenu, un pēc tam, sastopoties ar līguma izpildes grūtībām, atkāpties no līguma, ieteicams izmantot līguma izpildes nodrošinājumu bankas garantijas formā. Prasītais garantijas apjoms būtu līguma izpildes gaitā pakāpeniski jāsamazina proporcionāli atlikušo piegāžu vai sniedzamo pakalpojumu finanšu apjomam. Papildus izmaksas, kas saistītas ar līguma nodrošinājuma izmaiņu formēšanu, parasti ir nenozīmīgas, salīdzinot ar ieguvumu, kas izpildītājam rodas no samazinātā garantijas apjoma.