

PROJEKTI ZAGOTAVLJANJA INFORMACIJSKIH STORITEV: KAKO DO USTREZNEJŠIH MODELOV IN SISTEMOV JAVNEGA NAROČANJA

Prof. dr. Andrej Kovačič,
Ekonomska fakulteta,
andrej.kovacic@ef.uni-lj.si

Obstoječi modeli in sistemi javnega naročanja, na področju informatike v našem javnem sektorju, izhajajo iz metodološko in vsebinsko neustreznega razumevanja in pristopa k zagotavljanju informacijskih rešitev in storitev. Posledično se postavlja vprašanje, ali res ni mogoče racionalno – v dogovorjenem času, z razumnimi stroški in ob ustrezni, vnaprej načrtovani vsebini, kakovostno realizirati projekte, kot so IS DURS, e-zdravje, e-visoko šolstvo ...

Projekti zagotavljanja informacijskih rešitev/storitev so v svojem bistvu inovativni, povečini raziskovalni, vedno pa razvojno naravnani **tehnološki** projekti. Za takšne projekte pa v javne sektorju lahko velja naslednja opredelitev načina naročanja: tehnološko naročanje je primerno, ko ustanova javnega sektorja naroča proizvod ali sistem, ki trenutno še ne obstaja, ki pa bi bil lahko razvit skozi proces R&R ali skozi inovacijo v za naročnika sprejemljivem času (Edquist et al., 2000); in mora ustrezati zahtevam, še boljše pa potrebam naročnika. Zajema razvojno fazo ali/in fazo komercializacije novega proizvoda (izdelka ali storitve).

Takšna oblika naročanja, ki po definiciji ustreza področju informatike, zahteva predhodno dogovarjanje oz. usklajevanje vsebine naročila s potencialnimi dobavitelji programskih rešitev in/ali storitev pred vzpostavitvijo javnega naročila. Še zlasti ko gre za programsko opremo, je obstoječi tako imenovani **izdelčni** model zagotavljanja programskih rešitev, običajno zaradi slabe in neenotne opredelitve informacijskih potreb, neprimeren. Še posebej ob dejstvu, da so v javni upravi, kljub pravni formalizaciji poslovni procesi nepregledni in neoptimirani, izvajalci nanje gledajo parcialno, in ne kot na celovit poslovni proces; ni napredka na področju opredelitve (uskladitve) postopkov, poslovnih pravil in podatkov.

Prispevek se zaradi omejenega obsega podrobneje ne ukvarja z obravnavo različnih modelov naročanja informacijskih izdelkov in storitev, pa tudi ne s pravnimi vprašanji in slabostmi obstoječega sistema javnega naročanja. Izpostavlja primernost **storitvenega** modela ter potrebo po drugačnem sistemu javnega naročanja, primerne naročanju inovativnih izdelkov in storitev - **predkomercialno naročanje** (PKN). V tej luči so predstavljene tudi izkušnje na primeru projekta implementacije storitvenega modela za zagotavljanje informacijskih storitev v javni upravi.

Kaj je storitveni model in zakaj?

Vzpostavitev pogodbenega razmerja za dobavo informacijskih rešitev in/ali storitev zahteva od organizacij uporabo primerne modela naročanja, ki bo izpolnil njihove poslovne cilje. Različni modeli ponujajo različne prednosti in prinašajo različne ravni tveganja, tako za ponudnika, kot za naročnika. Za naročnika je tveganje primarno povezano s kakovostjo storitve, za ponudnika storitev pa sta pomembna finančno uspešnost, dolgoročnost in dobičkonosnost posla. Storitveni model deli tveganja pogodbenih partnerjev in vnaprej opredeljuje ceno in raven storitev, ki jih mora zagotavljati dobavitelj.

Tako naročnik, kot zunanji ponudnik storitve pri storitvenem modelu delita vsak svoje stroške zagotavljanja storitve, lahko tudi že razvoja rešitve, ki je za to potrebna, lahko pa tudi prihodek, ki se ustvari z novo rešitvijo in/ali storitvijo pri tretjih partnerjih. Ponudnik vstopa v posel s tveganjem vlaganja v projekt in možnostjo, da naročnik s storitvijo ne bo zadovoljen, morda bo šele z multiplikacijo prodaje rešitve pri novih naročnikih pokrili svoje stroške razvoja. Običajno naročnik v projekt vloži lastno delo in znanje, potrebno za opredelitev poslovnih in informacijskih potreb, brez dodatnih stroškov, ponudnik pa zagotavlja vire, potrebne za razvoj rešitve, s katero bo zagotavljal informacijsko storitev. Raven vnaprejšnjih vložkov je predmet pogajanj in temelj za določitev morebitnega delitvenega razmerja iz kasnejšega donosa. Model je možno uresničiti v primeru, ko ima organizacija zrelo organizacijsko strukturo, ki podpira partnerski odnos in model sodelovanja z zunanjimi ponudniki storitev, hkrati pa je z njimi voljno deliti realizirane prihodke. Prav tako je ta model v korist organizaciji, ki želi z najnižjimi stroški realizirati svojo inovacijo.

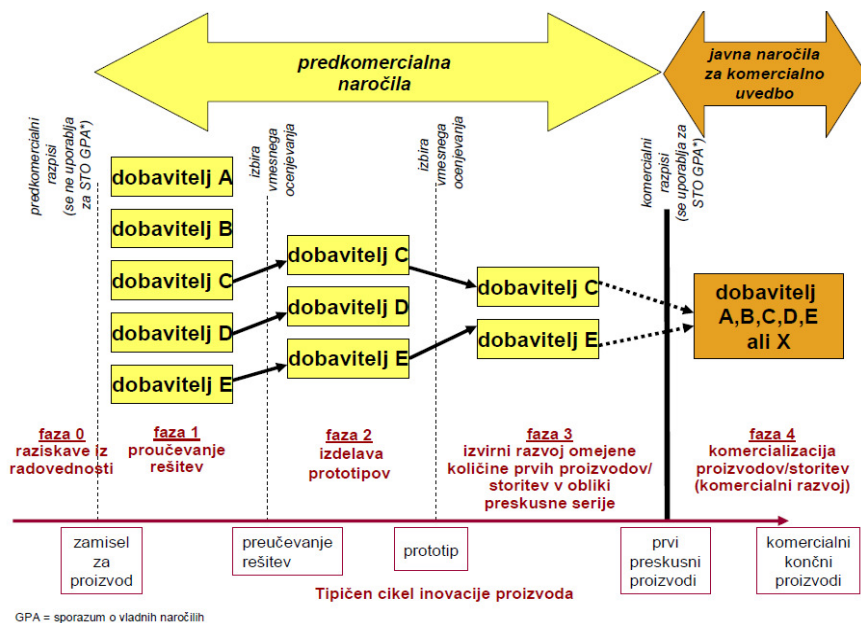
Da bi ocenili uspešnost modela zagotavljanja informacijskih storitev, moramo najprej opredeliti cilje, obseg in raven storitev (angl. SLA – Service Level Agreement), po katerih ga bomo merili. Z vidika ponudnika storitev se postavljen model smatra za uspešnega, če vodi k doseganju vnaprej postavljenih ciljev, kot so na primer učinkovita izraba kapacitet, pridobivanje novih strank ter širitev tržnega deleža. Osnovno izhodišče za izbiro cenovnega modela je, da je le-ta sprejet s strani prejemnika storitve, ki pričakuje pošteno ceno. Ta poštenost in transparentnost stroškov cenovnega modela vodi k povečanemu zaupanju še pred odločitvijo oz. sklenitvijo posla; po odločitvi pa skozi razumljivo poročilo o opravljenem delu. Storitveni model se lahko smatra kot uspešen, ob izpolnjenem kriteriju ekonomske učinkovitosti, le v primeru, da naročniku omogoča doseganje strateških ciljev ter je istočasno sprejet s strani obeh pogodbenih partnerjev.

Zagotavljanje funkcionalnosti programske opreme v obliki storitev SaaS (angl. Software-as-a-Service), uspešno spreminja tradicionalni odnos med ponudniki in uporabniki programske opreme (strankami). Tradicionalni modeli razvoja programskih rešitev in storitev predvidevajo od naročnika plačilo »v naprej«, ob vzpostavitvi projekta; torej pred pričetkom uporabe storitve, storitveni modeli pa prenašajo to tveganje k ponudniku programske opreme. Prednosti najema informacijske storitve, kjer skozi mesečne zneske plačujemo t. i. uporabnino programske rešitve, so poleg bistvenega zmanjšanja investicije in poslovnih tveganj tudi zamik denarnega toka iz razvojne faze v fazo uporabe storitve.

Predkomercialno naročanje (PKN)

Kot smo uvodoma ugotovili, obstoječi in na področju javne uprave prevladujoči pristop javnega naročanja, ki temelji na vnaprejšnjem opredeljevanju potreb oz. funkcionalnih specifikacij (angl. Functional or Performance Based Specifications) ni primeren. Glede na praktične izkušnje bi lahko trdili, da je zavajajoč tako za naročnika, ki živi v prepričanju, da so v zagonskem ali vzpostavitvenem dokumentu elaborirane želje tudi njegove potrebe, kot tudi za izvajalca, ki se preko javnega naročila obveže za izvedbo projekta. Zato je za potrebe javnega naročanja na področju informatike vse bolj prisoten pristop naročanja s predhodnim (konkurenčnim) dialogom (angl. Competitive dialogue), ki se je pokazal kot primeren in uspešen pri razreševanju finančnih in pravnih nejasnosti, ki izhajajo iz kompleksnosti velikih projektov; tudi in žal zgolj pri velikih tehnoloških projektih zagotavljanja informacijsko telekomunikacijske infrastrukture (EC, 2006). Še tako dobro dokumentirane funkcionalne specifikacije, kot tudi pojasnjevanje oz. predhodni dialog s potencialnim izvajalcem, ne moreta odpraviti nepredvidljivosti tehnološko inovativnih projektov.

Predkomercialno naročanje (PKN) (angl: Pre-commercial Procurement) je bilo izhodiščno zasnovano in uporabljeno v informacijsko telekomunikacijskem sektorju (COM, 2007). Zajema naročila storitev na področju R&R. Vključuje delitev tveganja in koristi ob tržnih pogojih, in v okviru katerega številne družbe, v razmerah medsebojne konkurence, razvijajo nove rešitve, tako za srednjeročne kot dolgoročne potrebe javnega sektorja. PKN uporabimo v primerih: ko so naše potrebe tehnološko zahtevnejše in naprednejše od tistega, kar lahko ponudi trg, ko na trgu ni ustreznih rešitev, ali pa imajo obstoječe rešitve pomanjkljivosti, ki zahtevajo nove R&R. S tako razporeditvijo tveganja in koristi R&R med javne naročnike in dobavitelje, da se spodbujata širša komercializacija in uvajanje rezultatov R&R, se skrajša čas od zasnove do uvedbe na trg, kar javnemu sektorju omogoči, da hitreje uvaja inovacije, dobaviteljem pa prednost na trgu (COM, 2007). Jasno ločevanje med predkomercialno fazo R&R in uvajanjem komercialnih končnih proizvodov, nastalih na podlagi R&R, omogoča javnim naročnikom, da izločijo tehnološka tveganja R&R, predeno nabavijo in uvedejo novo inovativno rešitev/storitev (Slika 1).



Slika 1: Prikaz postopka predkomercialnega naročanja (PKN) v fazah

Predstavljeni pristop je skladen z veljavnim pravnim okvirom za javna naročila za storitve na področju R&R, kot je določeno v direktivah o javnih naročilih (COM, 2007). Prinaša več prednosti. Če je javni naročnik udeležen v zgodnejših fazah R&R, je razmerje med stroški in koristmi ugodnejše, saj ocena uspešnosti **delujočih prototipov** in poskusnih proizvodov v resnično delujočem naročniškem okolju javnim naročnikom omogoča, da razvoj proizvodov že v fazi načrtovanja uskladijo glede na svoje prioritete in na nastajajoče standarde. S tem, ko je mogoče bolje predvideti povpraševanje po novih rešitvah, se za ponudnike skrajša čas, v katerem pridejo proizvodi na trg, javni organi pa lahko hitreje vpeljejo nove rešitve. Če so javni organi v inovativnem procesu udeleženi že v zgodnejših fazah, lahko že na zgodnji stopnji odkrijejo potencialne probleme in težave v zvezi z izvajanjem obstoječih poslovnih procesov (politiko in ureditvijo), in lahko pravočasno ukrepajo (COM, 2007).

Naša izkušnja

Na kratko predstavimo projekt, ki je bil uspešno izveden v zadnjem letu in pol v veliki slovenski organizaciji javnega sektorja. Namen projekta je bila prenova in informatizacija

celotnega procesa nabavljanja, ki se prične s planiranjem in spremljanjem porabe virov, nadaljuje z naročanjem blaga in storitev, njihovim prevzemanjem in (avtomatskim) likvidiranjem računov dobaviteljev, konča pa v finančnem in knjigovodskem knjiženju in spremljanju (saldakonti, glavna knjiga). Metodološko in postopkovno je bila uporabljena metodologija Inštituta za poslovno informatiko (IPI) ljubljanske Ekonomske fakultete (<http://www.ef.uni-lj.si/IPI/Publikacije>), ki smiselno povezuje prednosti storitvenega modela in sistema PKN.

Najprej smo za potrebe projekta ocenili ustreznosti dosedanjega izvajanja poslovnega procesa in njihove informatizacije, ki je potekal različno v več posameznih enotah organizacije, opredelili skupno strategijo (izhodišča, cilje, merila) za poenotenje procesa, razvili model stanja (angl. AS-IS) in načrtovani model procesa (angl. TO-BE), z opredeljenimi ključnimi podatki in poslovnimi pravili na nivoju izvajanja poslovnih aktivnosti. Pri tem smo opredelili tudi nova in dodatna poslovna pravila in postopke (npr. naročanje in javno naročanje, prevzemanje storitev, knjiženje stroškov na stroškovne nosilce...). Na koncu smo opredelili še organizacijska, kadrovska, tehnično-tehnološka in ekonomska izhodišča izvedbe prenove in informatizacije procesa nabavljanja.

Z modelom procesov, opredeljenimi poslovnimi pravili in tehnološkimi zahtevami, smo vstopili v kontakt s potencialnimi izvajalci (PKN, faza 1) in se z nekaterimi od njih (zainteresiranimi) dogovorili za prikaz njihovih rešitev (prototipov) informatizacije procesa naročanja in jim predstavili koncept storitvenega modela, na katerem bo slonel naš poslovni odnos (PKN, faza 2). Ponudnik, katerega prototipna rešitev je v procesnem in vsebinskem smislu v največji meri pokrivala naše zahteve, in je ponudil najustreznejše pogoje zagotavljanja informacijskih storitev (SLA), je bil na osnovi javnega naročila izbran kot izvajalec (PKN, faza 3). Ob dopolnjevanju prototipne rešitve smo skupaj z izbranim izvajalcem podrobneje opredelili in razrešili preostala vsebinska vprašanja, ki so ostala odprta v naših izhodiščnih zahtevah. Tako končna programska rešitev, s katero je izvajalec sposoben zagotavljati dogovorjene informacijske storitve, v največji meri pokriva naše poslovne in informacijske potrebe (PKN, faza 4). Tudi ključni uporabniki, ki so bili aktivno vključeni v razvijanje prototipne rešitve, z uvedbo in uporabo končnega produkta ne bodo imeli težav (ali morebitnega odpora).

Ugotovitve

V prispevku ugotavljamo, da je storitveni model zagotavljanja informacijskih storitev v povezavi s postopki predkomercialnega naročanja v našem javnem sektorju lahko izvedljiv in uspešen. Še posebej, ker na področju informatizacije ob dosedanjih pristopih ne dosegamo visoke uspešnosti projektov. Tudi Komisija evropske skupnosti sledi izkušnjam ZDA na področju PKP, priporoča pristop k naročanju storitev na področju R&R z delitvijo tveganja in koristi ob tržnih pogojih, tj. naročanje s predkomercialnimi naročili (COM, 2007). V ZDA, so po njihovih podatkih, s PKP pomembno izboljšali delež uspešnih projektov v javnem sektorju. Vendar naj bi še vedno 60 odstotkov vladnih projektov, povezanih z informacijsko tehnologijo zamujalo, preseglo predvidena proračunska sredstva ali bilo popolnoma neuporabnih (Kopušar, 2013). Ugotavljajo, da so med vzroki za neuspešnost zlasti postopki sklepanja pogodb, pisani na kožo obstoječim velikim podjetjem (informacijski kartel), ki zmagujejo na razpisih zaradi boljšega poznavanja birokratskih postopkov, odvetnikov in ne zaradi boljše tehnologije.

Viri

COM (2007), *Predkomercialna naročila: spodbujanje inovacij za zagotavljanje visokokakovostnih trajnostnih javnih storitev v Evropi*, Komisija evropskih skupnosti
Edquist, C., Hommen, L. & Tshipouri, L. (2000), *Public Technology Procurement and Innovation*, Kluwer Academic
Kopušar S. (2013), *Črni zdravstveni oblaki nad Obamo*, Delo, 13.11.2013, str. 6
Rambøll Management A/S (2007), *Opportunities for Public Technology Procurement in the ICT-related sectors in Europe*, Final Report