

Rekomendacja w sprawie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dot. systemów informatycznych w okresie poprzedzającym przyjęcie w Polsce waluty euro

1. Wprowadzenie

Niniejsze rekomendacje mają na celu dostarczenie kierownikom jednostek administracji publicznej informacji, które powinny stać się jedną z podstaw podejmowania decyzji o realizacji postępowań przetargowych w zakresie budowy, dostawy i rozwoju systemów informatycznych przetwarzających (wyświetlających, drukujących, wyliczających) dane kwotowe, które będą wymagały „euro-dostosowania”¹.

Celem rekomendacji jest zwrócenie uwagi na konieczność wieloetapowego, strategicznego planowania i podejmowania decyzji związanych z realizacją projektów wdrożeniowych systemów informatycznych w celu zapewnienia płynnej i terminowej realizacji procesu wprowadzenia waluty euro, a tym samym minimalizacji potencjalnych kosztów wynikających z konieczności dostosowania systemów informatycznych administracji publicznej do wprowadzenia wspólnej waluty. Takie podejście jest spójne z zapisami *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*.

Rekomendacje mają także za zadanie zwrócenie uwagi na sposób kontraktowania projektów informatycznych, często będących zobowiązaniami wieloletnimi, w których zmiany strategiczne są zazwyczaj uwzględniane na etapie projektowania.

Poniższe zalecenia nie wymagają zmian prawnych w obecnych regulacjach, w zakresie Prawa Zamówień Publicznych oraz bazują na istniejących uregulowaniach prawnych i dobrych praktykach jednostek administracji publicznej w zakresie realizacji projektów informatycznych, skupiając się na wskazaniu zalecanego podejścia do modyfikacji systemów w perspektywie zmian wynikających ze zmiany waluty. Należy je stosować łącznie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz *Rekomendacjami Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych*, dotyczącymi udzielania zamówień publicznych na systemy informatyczne.

Niniejsze rekomendacje zostały wypracowane przez *Grupę Zadaniową ds. Dostosowania Systemów Informatycznych w Administracji Publicznej*, wchodzącą w skład międzyinstytucjonalnej struktury organizacyjnej ds. wprowadzenia euro. Stanowią one element strategii wprowadzenia euro w Polsce nakreślonej m.in. w rządowym dokumencie *Ramy Strategiczne Narodowego Planu Wprowadzenia Euro* oraz *Rekomendacjach Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską w zakresie przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce*². Szczegóły procesu wymiany waluty będą określone w aktualizowanym obecnie *Narodowym Planie Wprowadzenia Euro* oraz tzw. ustawie horyzontalnej³. Po wejściu do mechanizmu kursowego ERM II rozpocznie się zaś oficjalna kampania informacyjna, co będzie związane z uruchomieniem narodowej strony internetowej o euro.

W niniejszym opracowaniu rozważone zostały dwa scenariusze wprowadzenia euro („big-bang” i „madrycki”) oraz poniższy harmonogram przygotowań do wymiany waluty.

¹ Gotowości systemu IT, do realizacji procesów zgodnie z regulacjami prawnymi i rekomendacjami rządu w zakresie wprowadzenia waluty EURO w Polsce.

² Dokumenty dostępne są na stronie internetowej Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez RP: www.euro.mf.gov.pl.

³ Akt prawny, który będzie kompleksowo regulował kwestie związane z wprowadzeniem euro i uwzględniał pakiet zmian w ustawach szczególnych.

Grupa Zadaniowa ds. Dostosowania Systemów Informatycznych w Administracji Publicznej

od dziś do €-32⁴ – okres na: przeprowadzenie weryfikacji wszystkich używanych w jednostce systemów informatycznych, identyfikację/inwentaryzację procesów biznesowych i systemów IT wymagających wprowadzenia zmian; wprowadzanie zaleceń wskazanych w identyfikacji procesów i systemów; wprowadzenie obligatoryjnych zapisów w dokumentach zamówień publicznych na systemy IT objęte identyfikacją/inwentaryzacją;

Przed €-24 – przygotowanie planu konwersji i modyfikacji systemów IT, przygotowanie i zatwierdzenie przez kierownika jednostki planu „euro-dostosowania” oraz testów akceptacyjnych wszystkich systemów IT w jednostce, zabezpieczenie stosownych środków w budżecie i wszczęcie postępowania przetargowego;

Przed €-12 – wprowadzenie zmian zgodnie z przygotowanym planem i rekomendacjami wynikającymi z NPWE oraz aktów prawnych dotyczących wprowadzenia euro;

Przed €-3 – przeprowadzenie testów zmian i wyeliminowanie zidentyfikowanych problemów, przeszkolenie personelu, dokonanie potwierdzenia przez kierownika jednostki „euro -dostosowania” wszystkich systemów IT w jednostce.

	Scenariusz „big-bang”	Scenariusz <i>madrycki</i>
€	euro w obiegu bezgotówkowym euro i złoty w obiegu gotówkowym	euro i złoty w obiegu bezgotówkowym złoty w obiegu gotówkowym
€+6	tylko euro	j. w.
€+12	j. w.	euro w obiegu bezgotówkowym euro i złoty w obiegu gotówkowym
€+14	j. w.	tylko euro

2. Podejście do planowania i realizacji zamówień publicznych

Podczas planowania zamówień publicznych należy brać pod uwagę przewidywany okres eksploatacji systemu IT oraz związaną z tym ewentualną konieczność dostosowania go w przyszłości do wprowadzenia waluty euro (z uwzględnieniem planowanych metod przyjęcia nowej waluty), bez konieczności posiadania gotowego systemu już na tym etapie.

W przypadku systemów IT, które ze względu na własność praw autorskich, nie będą mogły podlegać modyfikacji w zakresie dostosowania do wprowadzenia euro, należy rozważyć zasadność ich dalszego utrzymywania i kwestię ich zastąpienia innym rozwiązaniem informatycznym.

Należy stosować różny sposób podejścia do konstruowania wymagań w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, w zależności od momentu czasowego (w stosunku do daty

⁴ €-/+x – x miesięcy przed/po dacie wprowadzenia EURO.

przyjęcia nowej waluty), w którym nastąpi ogłoszenie postępowania. Dla celów niniejszego dokumentu uszczegółowiono okres przed wprowadzeniem euro wprowadzając podział na następujące etapy czasowe:

przed €-32	prace przygotowawcze, wprowadzanie obligatoryjnych zapisów w dokumentach zamówień publicznych na projektowane i wdrażane systemy IT objęte identyfikacją/inwentaryzacją; prace inwentaryzacyjne systemów IT wymagających wprowadzenia zmian zawierające ocenę i badanie możliwości wprowadzenia euro w systemach w różnych wariantach np. z ustaleniem stałego kursu wymiany - dokładność do 5 ⁵ miejsc po przecinku, z możliwością dokonywania operacji na kwotach oraz prezentacji wyników w dwóch walutach jednocześnie. W chwili obecnej rozważane jest kilka sposobów przejścia na nową walutę, w związku z powyższym nie należy wykluczać wprowadzenia okresu przejściowego, w którym równoległe będą obowiązywać dwie waluty.	Etap A
od €-32 do €-24	ustalenie kompletnych wymagań dla systemów informatycznych, przez przygotowanie przez kierownika jednostki planu „euro-dostosowania” i wprowadzenie ewentualnych dokumentów organizacyjnych w jednostce, wprowadzanie obligatoryjnych zapisów w dokumentach zamówień publicznych na projektowane i wdrażane systemy IT objęte identyfikacją/inwentaryzacją, zaplanowanie w jednostce stosownych środków w budżecie, przygotowanie szczegółowego planu konwersji i modyfikacji systemów IT, rozpoczęcie postępowań w ramach pzp, mających na celu modyfikację systemów IT wytypowanych do modyfikacji.	Etap B
od €-24 do €-18	zatwierdzenie przez kierownika jednostki planu „euro-dostosowania” określającego sposób wdrożenia zamówionych rozwiązań i modyfikacji oraz wewnętrznych testów akceptacyjnych wszystkich systemów IT jednostki, przeprowadzenie modyfikacji systemów.	Etap C
od €-18 do €-3	przeprowadzanie odbioru rozwiązań i modyfikacji systemów IT od Wykonawców, przeprowadzenie wewnętrznych testów akceptacyjnych oraz zaakceptowanie przez kierownika jednostki raportu nt. „EURO-dostosowania” wszystkich systemów IT jednostki.	Etap D

3. Rekomendacje w zakresie zamówień publicznych

Rekomendacje w zakresie zamówień publicznych obejmują etapy A, B, C i D. W etapie D od momentu €-6 gdy zakres modyfikacji i czas wprowadzenia euro jest już znany, zamówienia publiczne w zakresie budowy, dostawy i rozwoju systemów informatycznych należy zamawiać w sposób dotychczasowy, bez stosowania specjalnych mechanizmów (wskazanych poniżej), przy pomocy których konstruując dokumenty w procesie zamawiania, *kompensujemy* niejako brak wcześniejszych regulacji prawnych określających szczegółowo zasady procesu konwersji.

Rekomendacja 1

⁵ Należy zauważyć, że znaczna część systemów informatycznych na rynku dokonuje zaokrągleń na poziomie 2 lub 4 miejsca po przecinku.

Do stosowania w etapach A i B

Do wszystkich opisów przedmiotu zamówienia w zakresie budowy, dostawy i rozwoju systemów informatycznych zaleca się wprowadzenie wymogów, które wyeliminują oferowanie przez Wykonawców systemów, które nie będą mogły być dostosowane do wprowadzenia euro. Zatem już teraz zaleca się wymaganie od Wykonawców, aby oferowane systemy miały możliwość zmian funkcjonalności w zakresie przystosowania systemu do przyszłego przyjęcia euro, rozumiane jako:

- a) implementacja mechanizmu zaokrągleń do 5 miejsc po przecinku oraz przeliczenia waluty;
- b) implementacja modyfikacji interfejsów wymiany danych z systemami zewnętrznymi;
- c) implementacja modyfikacji graficznego interfejsu użytkownika GUI;
- d) implementacja modyfikacji wizualizacji wydruku;
- e) implementacja modyfikacji prezentacji danych w serwisach webowych;
- f) przeliczenie danych;
- g) modyfikacja struktur danych;
- h) implementacja mechanizmu obsługi danych historycznych nie ulegających zmianie (np. dokumenty autoryzowane lub w sposób konieczny zapewniające niezaprzeczalność);
- i) implementacja mechanizmu obsługi archiwalnych zestawień statystycznych, w których agregaty danych spełniają krzyżowe reguły walidacji;
- j) implementacja mechanizmu obsługi procesów rozciągłych w czasie, realizowanych w momencie wdrożenia wariantu;
- k) implementacja mechanizmu podwójnej wizualizacji na GUI;
- l) implementacja mechanizmu podwójnej ekspozycji na wydrukach;
- m) implementacja mechanizmu podwójnej ekspozycji w serwisach webowych;
- n) implementacja mechanizmu uzgadniającego walutę w ramach interfejsu wymiany danych z systemami zewnętrznymi;
- o) implementacja mechanizmu włączenia i wyłączenia mechanizmu podwójnej ekspozycji cen.

Rekomendacja 2

Do stosowania w etapach A i B

Aby obniżyć koszty późniejszych modyfikacji systemów IT na potrzeby wprowadzenia euro, przy zakupie nowych systemów należy już dziś promować oprogramowanie mające zaimplementowane mechanizmy obsługi dwóch walut. Przy prowadzeniu postępowań przetargowych w zakresie budowy, dostawy i rozwoju systemów informatycznych należy obok ceny rozważyć wprowadzenie dodatkowych kryteriów oceny ofert. Wagę dodatkowego kryterium oceny ofert należy dostosować do etapu procesu wprowadzania euro oraz znaczenia promowanych mechanizmów obsługi dwóch walut dla systemu IT.

Rekomendacja 3

Do stosowania w etapach A i B

Przy konstruowaniu opisu przedmiotu zamówienia w zakresie budowy, dostawy i rozwoju systemów informatycznych, należy przy wykorzystaniu instytucji prawa opcji⁶, zakontraktować mechanizmy pozwalające na realizację w ramach kontraktu modyfikacji systemu w zakresie euro -dostosowania. Ze względu na fakt, że w tym okresie docelowe wytyczne dla systemów IT odnośnie wprowadzenia euro nie są jeszcze znane, aby mieć taką możliwość Zamawiający musi zakontraktować określoną liczbę jednostek rozliczeniowych, wystarczającą do dokonania niezbędnych modyfikacji, po cenie wskazanej w ofercie Wykonawcy. Wyboru jednostek rozliczeniowych należy dokonać w sposób zapewniający obiektywność szacowania kosztów korzystając z powszechnie znanych metodyk dotyczących wyliczania kosztów modyfikacji systemów IT – np. metody punktów funkcyjnych⁷. W trakcie realizacji kontraktu Zamawiający zleca Wykonawcy wyliczenie kosztów wykonania określonych modyfikacji, wskazanych w jednostkach rozliczeniowych, w przypadku gdy ich dokonanie staje się uzasadnione, bądź też z nich rezygnuje bez konsekwencji finansowych. W przypadku prowadzenia postępowania w „etapie A”, należy rozważyć stosowanie niniejszej rekomendacji, gdyż może się to okazać bezzasadne ze względu na zakładany czas życia systemu IT.

Rekomendacja 4

Do stosowania w etapach C i D (do €-6)

Przy konstruowaniu opisu przedmiotu zamówienia dotyczącego budowy lub rozwoju systemu IT, należy wykorzystać instytucję prawa opcji (analogicznie jak w *Rekomendacji 3*) i zakontraktować realizację przez Wykonawcę niezbędnych modyfikacji systemu. Zamawiający zleca Wykonawcy realizację zakontraktowanych wcześniej i określonych w kontrakcie modyfikacji w przypadku gdy ich dokonanie staje się uzasadnione, bądź też z nich rezygnuje bez konsekwencji finansowych.

W etapie D od momentu wejścia w życie zmian prawnych (€-6) regulujących proces wprowadzania nowej waluty (w części mogącej mieć wpływ na funkcjonowanie systemów informatycznych) można odstąpić od stosowania prawa opcji i udzielając zamówień publicznych postępować w sposób „zwykły”.

⁶ Instytucja prawa opcji zakłada, że zamawiający każdorazowo określa minimalny poziom zamówienia, który zostanie na pewno zrealizowany, co pozwala wykonawcom na rzetelne i właściwe dokonanie wyceny oferty, wskazując jednocześnie dodatkowy zakres, którego realizacja jest uzależniona od wskazanych w kontrakcie okoliczności i stanowi uprawnienie zamawiającego, z którego może, ale nie musi on skorzystać

⁷ Celem metody COSMIC jest dostarczenie standardowej metody pomiaru rozmiaru funkcjonalnego oprogramowania z dziedzin funkcjonalnych powszechnie znanych jako „aplikacje biznesowe” (lub systemy zarządzania informacją, ang. MIS) i oprogramowanie czasu rzeczywistego. Metoda COSMIC została zaakceptowana przez ISO/IEC JTC1 SC7 w grudniu 2002 roku jako Międzynarodowy Standard ISO/IEC 19761 „Software Engineering - COSMIC-FPP - A functional size measurement method” („Inżynieria oprogramowania - COSMIC-FPP - Metoda mierzenia rozmiaru funkcjonalnego”, odtąd funkcjonujący jako ISO/IEC 19761).