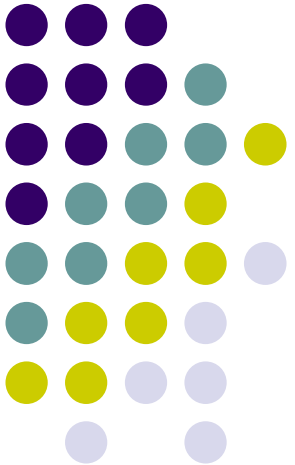
Slovensko združenje korporativne varnosti

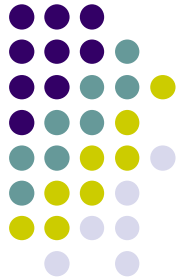
10. maj 2011, Ljubljana, Slovenija

DILEME IN IZZIVI NA PODROČJU NAROČIL VARNOSTNIH STORITEV

mag. Miran VRŠEC
ICS Ljubljana, Inštitut za korporativne varnostne študije
miran.vrsec@ics-institut.si



Izhodiščna vprašanja



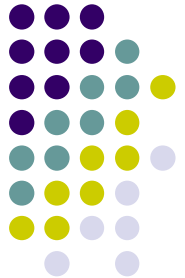
- Vam je poznan primer unovčenja bančne garancije za resnost ponudbe?
- Vam je znan primer unovčenja bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih del?
- Poznate primer izplačila odškodnine zaradi neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti s strani izvajalca storitev zasebnega varovanja?
- Vam je znan primer predčasne odpovedi pogodbe o izvajanju storitev zasebnega varovanja?
- Imate vzpostavljen sistem nadzora nad izvajanjem pogodbenih storitev?
- Sami pripravljate razpisne dokumentacije za izbor izvajalcev storitev zasebnega varovanja?
- Vam je znan status vašega podjetja oziroma organizacije (zavezanec po uredbi, subjekt kritične infrastrukture, subjekt posebnega pomena za varnost in obrambo RS)?

Vprašanja za razmislek

- **SO MAR RES IZVAJACI ZASEBNEGA VAROVANJA TAKO POPOLNI, KVALITETNI IN NEZMOTLJIVI?**

- **STE PREPIRIČANI, DA IMATE VSA POTREBNA STORKOVNA ZNANJA ZA PRIPRAVO VSEBINSKO KVALITETNE RAZPISNE DOKUMENTACIJE ZA IZBOR IZVAJALCEV ZASEBNEGA VAROVANJA?**

Predmet analize in podlage za analizo



Predmet analize

11konkretnih razpisnih dokumentacij

(dve razpisni dokumentaciji okrožnih sodišč, in po ena razpisna dokumentacija z Ministrstva za notranje zadeve, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za javno upravo, Agencije za javnopravne evidence in storitve, Evropske komisije, zdravstvenega doma, dijaškega doma, večje slovenske bolnišnice in enega poslovnega objekta)

Podlage za analizo

- **Zakon o javnih naročilih**
- **Zakon o zasebnem varovanju**
- **Uredba o obveznem organiziranju službe varovanja (Ur.l.RS, št. 43/08)**
- **Program zaščite kritične infrastrukture (Green Paper on a European programme for critical infrastructure protection, COM (2005) 576 final, Brussels, 17.11.2005) - Aneksu 2 (Annex 2 – Indicative list of Critical infrastructure sectors)**
- **Projektna in druga raziskovalna dokumentacija podjetja Nova panorama d.o.o., MV panorama security s.p. in ICS Ljubljana**

Temeljna izhodišča za analizo

Zakon o javnih naročilih

Izvajanje sistema javnega naročanja mora temeljiti na naslednjih temeljnih načelih:

- **načelu gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti,**
- **načelu zagotavljanja konkurence med ponudniki,**
- **načelu transparentnosti javnega naročanja,**
- **načelu enakopravne obravnave ponudnikov,**
- **načelu sorazmernosti.**

Temeljna izhodišča za analizo

Zakon o javnih naročilih

Zakon o javnih naročilih med drugim določa, da lahko naročnik odda naročilo na dva načina:

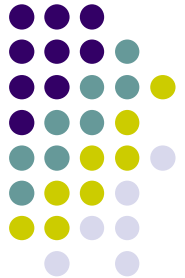
- **Na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe z uporabo različnih meril v povezavi s predmetom naročila, kot so na primer: kakovost, cena tehnične prednosti, estetske in funkcionalne lastnosti, okoljske lastnosti, stroški poslovanja stroškovna učinkovitost, poprodajne storitve in tehnična pomoč, datum dobave ter roka za dobavo ali dokončanje del - v tem primeru merilo cene ne sme biti manj kot 60% vseh meril;**

- **Na podlagi najnižje cene.**

Obstoječi zakon torej daje možnost naročnikom, da pri določanju meril za izbor izvajalcev ob izpolnjevanju vseh razpisanih pogojev določijo sistem meril, ki naročnikom dejansko omogočajo izbor ekonomsko najugodnejše oziroma najoptimalnejše ponudbe in ne le cenovno najugodnejše ponudbe.

Temeljna izhodišča za analizo

Subjekti kritične infrastrukture



Gospodarske družbe posebnega (nacionalnega) pomena za državo:

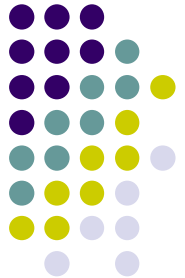
(HSE, ELES, NEK, letališče Jožeta Pučnika, Luka Koper, Slovenske železnice, Geoplin, Petrol, Klinični center Ljubljana, RTV, Pošta Slovenije, Banka Slovenije),

Zavezanci po Uredbi o obveznem organiziranju službe varovanja

- tisti, ki uporabljajo oz. hranijo radioaktivne snovi, jedrska goriva, odpadke in druge ljudem in okolju nevarne snovi in naprave,
- tisti, ki hranijo arhivsko gradivo in predmete, ki predstavljajo kulturno dediščino,
- tisti, ki upravljajo z javnimi letališči ali z morskimi pristanišči za mednarodni javni promet,
- tisti, ki organizirajo javne prireditve kot svojo redno registrirano dejavnost v svojih poslovnih prostorih,
- v drugih primerih, ko je to iz posebnih varnostnih razlogov nujno potrebno.

Temeljna izhodišča za analizo

Subjekti kritične infrastrukture

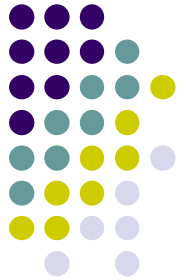


Leta 2005 je Evropska komisija sprejela **Program zaščite kritične infrastrukture** (Green Paper on a European programme for critical infrastructure protection, COM (2005) 576 final, Brussels, 17.11.2005), ki v **Aneksu 2** (Indicative list of Critical infrastructure sectors), podaja seznam gospodarskih sektorjev, ki upravljajo s kritično infrastrukturo:

- **Energetika**
- **Telekomunikacije in informacijska tehnologija**
- **Voda**
- **Hrana**
- **Zdravje**
- **Bančništvo in finance**
- **Državni organi**
- **Civilne institucije**
- **Transport (promet)**
- **Nuklearna in kemična industrija**
- **Raziskovanje in stvaritve**

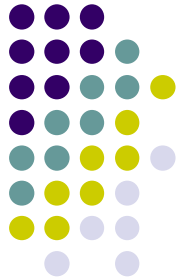
Temeljna izhodišča za analizo

Izhodišča za analizo



- **Problematika sem obravnaval s strokovnega vidika, ki ima pravno osnovo**
- **Sledil sem temeljnemu cilju, to je zagotavljanju kakovosti storitev zasebnega varovanja**
- **Omejil sem se le na posebne zahteve in merila, ki so jih naročniki opredelili v razpisnih dokumentacijah**

Analiza tehničnih zahtev in meril za izbor izvajalcev storitev zasebnega varovanja



Ugotovitve vezane na tehnične zahteve (glej preglednico št. 1 v referatu):

- **Gre za dokaj neurejeno področje javnega naročanja**
- **Večina razpisnih dokumentacij je javno dostopnih (najpogosteje preko spleta)**
- **Javna dostopnost razpisnih dokumentacij omogoča nenadzorovano uporabo podatkov o varnostnih sistemih naročnikov**
- **Opredeljeni so osnovni in povsem splošni opisi predmetov javnih naročil**
- **Zahtev vezanih na kakovost storitev praktično ni**
- **Finančna zavarovanja so slaba ali pa jih naročniki sploh ne zahtevajo**
- **Osnutki pogodb so preveč splošni in pomanjkljivi**

Ugotovitve vezane na merila za izbor izvajalcev (glej preglednico št. 2 v referatu):

- **V vseh razpisnih dokumentacijah je bilo edino merilo najnižja cena**

Aktualna problematika na področju javnega naročanja storitev zasebnega varovanja

1. **Naročniki nimajo dovolj strokovnih znanj in informacij s trga varnostnih storitev, da bi lahko sami pripravili kvalitetno razpisno dokumentacijo, ki bi zagotavljala izbor najbolj optimalnega in ne najcenejšega izvajalca storitev zasebnega varovanja;**

2. **V razpisnih komisijah sodelujejo predvsem pravni strokovnjaki, ne pa tudi ostali strokovnjaki, ki bi nujno morali biti člani razpisnih komisij (npr. varnostni menedžer, strokovnjak s področja HRM, varnostni inženir, strokovnjak s področja informatike, zunanji neodvisni strokovnjak s področja varovanja);**

3. **Opisi predmetov javnega naročila so pomanjkljivi in nejasni;**

4. **Posebni del razpisne dokumentacije je dostopen široki javnosti brez kakršnih koli omejitev, kar povečuje ranljivost naročnika z vidika dostopa do določenih podatkov v razpisnih dokumentacijah, ki predstavljajo poslovno skrivnost naročnika ali pa so celo tajne narave;**

5. **Cena ima vselej absolutno prednost pred kakovostjo;**

6. **Standardi varovanja niso zajeti v razpisnih pogojih;**

Aktualna problematika na področju javnega naročanja storitev zasebnega varovanja

7. Ena bistvenih slabosti pri ugotavljanju sposobnosti ponudnikov je preverjanje listin in dokazil o izpolnjevanju osnovnih zakonskih pogojev za izvajanje dejavnosti zasebnega varovanja (veljavnost licenc, veljavnost službenih izkaznic ipd.);

8. V razpisnih dokumentacijah niso podane zahteve naročnikov vezane na plačno politiko izvajalca, zato se dogaja, da prihaja do nesorazmerij med ceno storitev in plačami varnostnega osebja;

9. Nadzor nad izvajanjem pogodbenih obveznosti ni definiran, kot tudi niso definirani ukrepi in sankcije naročnika v primeru neizpolnjevanja pogodbenih obveznost s strani izbranega izvajalca;

10. Finančne garancije so slabe, prav tako ni definiranih protokolov za kritje škodnih dogodkov v primerih, ko so le ti nastali zaradi neizpolnjevanja ali odstopanja pri izvedbi pogodbenih obveznosti;

11. Možne kršitve pogodbenih obveznosti in sankcije za te kršitve niso opredeljene, kar potiska naročnika v podrejeni položaj, ki mu ne zagotavlja ustrezne zaščite v takšnih primerih;

Aktualna problematika na področju javnega naročanja storitev zasebnega varovanja

12. V razpisnih dokumentacijah ni opredeljenih zahtev po uvajanju stalnih izboljšav v sistem izvajanja storitve zasebnega varovanja, še posebej je to problem pri pogodbah z daljšo ročnostjo

13. Časi in protokoli prevzema pogodbenih del največkrat niso jasno določeni, zato se dogaja, da izvajalci prevzemajo pogodbene obveznosti brez predhodne priprave na prevzem

14. Naročniki ne predvidijo uvajalne dobe za izbranega izvajalca, ki je nujna za nemoten in kvaliteten prevzem pogodbenih del – v uvajalni dobi naj bi se izbrani izvajalec seznanil s posebnostmi na varovanih območjih, režimom in načrtom varovanja ter varnostnimi in drugimi zahtevami naročnika. Izbrani izvajalec se potemtakem ne pripravi na prevzem pogodbenih del

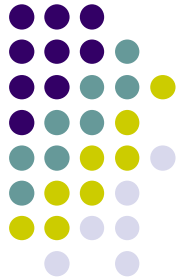
15. Naročniki ne angažirajo zunanje neodvisne strokovnjake, ki bi skrbeli za profesionalni nadzor nad izvajanjem pogodbenih del, strokovnost in optimalno kakovost izvedenih del

Aktualna problematika na področju javnega naročanja storitev zasebnega varovanja

Ugotovitve torej potrjujejo aktualna razmišljanja naročnikov, da je cena edino merilo za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe.

Nakazana aktualna problematika kaže na neustreznost oziroma nepopolnost obstoječe zakonodaje s področja javnega naročanja ter nestrokovnost razpisnih komisij, ki so pri naročnikih zadolžene za pripravo razpisnih dokumentacij in izvedbo postopkov javnega naročanja.

Predlogi za odpravo slabosti v sistemu javnega naročanja storitev zasebnega varovanja



- Kakovost mora imeti prednost pred ceno – za sprejemljivo ceno izbrati najboljšo kakovost
- V razpisne komisije in sistem izvajanja javnega naročanja je koristno oziroma nujno vključiti zunanje neodvisne strokovnjake za različna področja varovanja
- V merila je treba vključiti jasne varnostne zahteve naročnika in varnostne standarde
- Potencialnim ponudnikom omogočiti javni dostop le do splošnega dela razpisne dokumentacije
- Dostop do posebnega dela razpisne dokumentacije omogočiti le tistim potencialnim ponudnikom, ki jasno izkažejo interes in dokažejo osnovno izpolnjevanje zakonskih pogojev za sodelovanje na javnem razpisu

Predlogi za odpravo slabosti v sistemu javnega naročanja storitev zasebnega varovanja

- Med zahteve je potrebno vključiti tudi zahteve vezane na sistem izplačila plač varnostnega osebja – s tem se zaščiti delovna sila in se prepreči nesorazmerje med ceno storitve in plačami varnostnega osebja
- Sestaviti je potrebno bolj kompleksne pogodbe v katerih je potrebno jasno opredeliti možne kršitve oziroma odstopanja od pogodbenih obveznosti in sankcije za posamezni primer odstopanja – povračilo nastale škode, odpoved pogodbenega razmerja in povračilo vse škode, ki naročniku nastane zaradi predčasne odpovedi, zamenjave varnostnega osebja ipd.
- Naročniki morajo poskrbeti, da pogodbe zagotavljajo najvišji nivo pravne varnosti tako naročnika kot tudi izvajalca
- V pogodbah je potrebno opredeliti sistem nadzora nad izvajanjem pogodbenih obveznosti
- Uvesti je potrebno sistem stalnih izboljšav v izvajanje storitev zasebnega varovanja, ki so predmet javnega naročanja

Zaključek

- **Zavezanci po uredbi in subjekti, ki upravljajo kritično infrastrukturo na območju Republike Slovenije so subjekti, katerih dejavnosti so neizogibno potrebne za funkcioniranje države ter za zagotavljanje potreb industrije, gospodarstva, civilne družbe in prebivalstva**

- **Subjekti kritične infrastrukture morajo zagotavljati nemoten in neprekinjen poslovni proces tudi v izrednih razmerah**

- **K temu jim lahko bistveno pripomorejo učinkoviti varnostni sistemi, ki na celovit način obvladujejo poslovna in varnostna tveganja in tako zmanjšujejo vsa tveganja na minimum, s tem pa tudi verjetnost nastanka izrednih (kriznih) razmer**

- **K zagotavljanju boljše kakovosti storitev zasebnega varovanja in povečanju učinkovitosti vzpostavljenih varnostnih sistemov pri naročnikih Lahko bistveno pripomore ustrezen sistem javnega naročanja storitev zasebnega varovanja**

- **Eden od instrumentov za zagotavljanje kakovosti varovanja je standard DIN 77200, ki v ospredje postavlja kakovost in ne ceno**

HVALA ZA POZORNOST!

Vprašanja za razpravo …

… lahko tudi na e.mail:

miran.vrsec@ics-institut.si