



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
SLOVENIA

# JAVNA NAROČILA Z ENO PONUDBO ŠTUDIJA PRIMERA: MERILNIKI HITROSTI

# JAVNA NAROČILA Z ENO PONUDBO

## Študija primera: merilniki hitrosti

### Založnik in izdajatelj

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

### Avtor

Sebastijan Peterka

### Oblikovanje

Biro11 d. o. o.

### Fotografija na naslovnici

Tamino Petelinšek/STA

Ljubljana, maj 2019

To delo je ponujeno pod mednarodno licenco Creative Commons: Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Deljenje pod enakimi pogoji 4.0. Transparency International Slovenia 2016, Ljubljana. Vse pravice so pridržane. Ponatis v celoti ali v delih je dovoljen pod pogojem, da avtorske pravice ostanejo v lasti Transparency International Slovenia. Nobenega ponatisa bodisi v celoti bodisi v delih ni dovoljeno prodajati, razen če je vključeno v druga dela. Publikacijo se lahko razmnožuje v celotni ali delno za kakršno koli izobraževanje ali nepridobitno uporabo, in sicer brez posebnega dovoljenja imetnika avtorskih pravic, pod pogojem, da je vir naveden. V Transparency International Slovenia bomo veseli vsakega izvoda publikacije, ki to publikacijo navaja kot vir.



### Omejitev odgovornosti

Prizadevali smo si za pravilnost podatkov v tem poročilu. Za vse informacije znotraj dokumenta je verjeti, da so resnične. Kljub vsemu TI Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe dokumenta za druge namene in v drugih kontekstih.

Izvedba tega projekta je financirana s strani Evropske komisije. Vsebina publikacije je izključno odgovornost avtorja in v nobenem primeru ne predstavlja stališč Evropske komisije.



This project has been funded with support from the European Commission. The European Commission support for the production of this publication does not constitute endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

**Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta je nevladna, neodvisna in neprofitna organizacija. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanju dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji ter pogojih za to. Transparency International Slovenia je član mreže Transparency International.**

**Transparency International (TI) je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji na svetu. Po svetu ima več kot 100 samostojnih partnerjev in mednarodni sekretariat v Berlinu. Transparency International povečuje ozaveščenost o škodljivih učinkih korupcije in sodeluje z vladami, s podjetji in z nevladnimi organizacijami, njen namen pa sta razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.**

[www.transparency.si](http://www.transparency.si)

Eden izmed temeljev sistemov javnega naročanja v Evropski uniji (EU) je konkurenčnost med ponudniki, pravila in praksa pa naj bi zagotavljali spodbujanje konkurenčnosti. Ta praviloma naročnikom omogoča možnost izbire med raznovrstnim blagom in storitvami, ki bi karseda učinkovito zadovoljevali njihove potrebe. Hkrati konkurenčnost omogoča izbiro blaga ali storitve, ki zadovoljuje potrebe po najnižji ceni.

S tem se vzpostavlja ali ohranja kakovost javnih storitev naročnikov. To je pomembno tudi za uporabnike javnih storitev, ki se zanašajo na kakovost in obseg teh storitev. Prav tako se z zagotavljanjem konkurenčnosti med ponudniki praviloma zmanjša obseg porabe javnih sredstev, prihranki pa so lahko porabljeni za druge namene. Smotrnost porabe javnih sredstev je za širšo javnost zato ključnega pomena.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> OECD, 2011. *Competition and Procurement*. Str. 7–10.  
Dostopno prek: <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/48315205.pdf>.

# POMANJKANJE KONKURENCE PRI JAVNIH NAROČILIH VPLIVA NA SMOTRNOST PORABE JAVNIH SREDSTEV

Pomanjkanje ali celo odsotnost konkurence lahko negativno vpliva na smotrnost porabe javnih sredstev. Še posebej so lahko težavna ali sporna naročila, pri katerih ponudbo odda le en ponudnik. Razlogov za pomanjkanje ponudb je lahko več:

- dejansko pomanjkanje ponudnikov za predmet javnega naročila;
- usklajeno delovanje med ponudniki z namenom izkrivljanja konkurence. V nekaterih primerih med seboj usklajeni ponudniki oddajo več ponudb z namenom prikrivanja usklajenega delovanja;<sup>2</sup>
- razpisni pogoji (tehnične specifikacije, zahtevane reference ipd.) so prilagojeni enemu ponudniku;
- rok za oddajo ponudbe je prekratek za večino ponudnikov ali pa je prekratek rok za izvedbo javnega naročila.<sup>3</sup>

Podatki o konkurenci na javnih razpisih v Evropski uniji kažejo, da število ponudnikov pada, kar bi lahko imelo negativne posledice za javne finance držav članic. **Med letoma 2012 in 2018 je povprečno število ponudnikov na posameznem razpisu padlo s skoraj 3,8 na 2,8.**<sup>4</sup> Skrb zbujajo predvsem razpisi, pri katerih ponudbo odda le en ponudnik. Število takšnih razpisov v Evropski uniji raste – številka se je med letoma od 2005 do 2015 podvojila. Delež razpisov z enim ponudnikom je leta 2015 obsegal kar 30 % vseh razpisov.<sup>5</sup>

Tudi podatki za Slovenijo niso dobri. Delež razpisov z enim ponudnikom je v letu 2015 obsegal 39 %, v letu 2016 pa 37 %. **To Slovenijo uvršča med države z največ razpisi z le enim ponudnikom** – več od Slovenije so takih razpisov v 2015 imeli le Hrvaška, Ciper in Poljska, v 2016 pa Češka, Hrvaška, Poljska in Romunija.<sup>6</sup>

---

2 Ibid. Str. 11–12.

3 OECD. 2007. *Integrity in Public Procurement. Good practice from A to Z*. Str. 22–24. Dostopno na: <https://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf>. Glej tudi: Transparency International. 2006. *Curbing corruption in public procurement*. Str. 18.

4 TheyBuyForYou. 2018. *Why are public tenders becoming less competitive?* Dostopno prek: <http://theybuyforyou.eu/why-are-public-tenders-becoming-less-competitive/>.

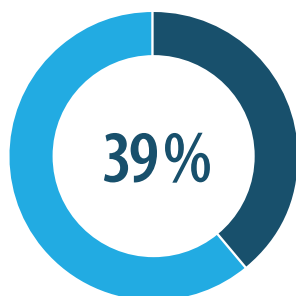
5 OECD. 2017. *Single bidding in Europe is back, and you should be worried*. Dostopno prek: <http://oecdinsights.org/2017/03/01/single-bidding-in-europe-is-back-and-you-should-be-worried/>.

6 Evropska komisija. 2018. *Public procurement*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm).

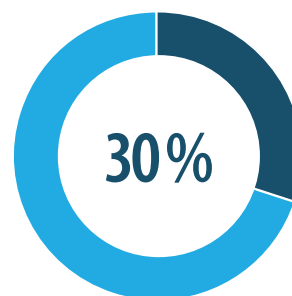
Na povezavi so za vse preostale države EU na voljo podatki tudi za leto 2017, za Slovenijo pa zaradi »tehničnih razlogov«<sup>6</sup> zanesljivih podatkov in niso objavljeni.

Še slabši odstotek je Slovenija beležila pri razpisih, ki so bili objavljeni v božično-novoletnem obdobju v letu 2015, ko je v kar polovici primerov naročnik prejel le eno ponudbo.<sup>7</sup>

#### DELEŽ RAZPISOV Z ENO PREJETO PONUDBO (2015)

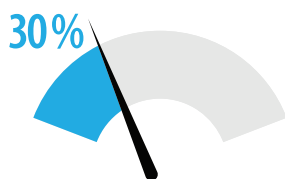


SLOVENIJA

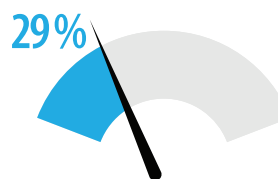


POVPREČJE EU

Evropska komisija je stanje na področju javnih naročil v Sloveniji tudi zaradi tega ocenila kot **nezadovoljivo**.<sup>8</sup> Visok delež naročil z le enim ponudnikom pa je Evropska komisija izpostavila tudi v poročilu za Evropski semester v letih 2018<sup>9</sup> in 2019.<sup>10</sup> V anketi posebnega Evrobarometra je kar 30 % vprašanih ponudnikov iz Slovenije menilo, da so razpisi prilagojeni enemu ponudniku, kar Slovenijo postavlja na drugo mesto med državami članicami EU. Poleg tega je 29 % vprašanih ponudnikov v Sloveniji menilo, da ponudniki delujejo usklajeno, kar je najvišji odstotek v EU.<sup>11</sup>



30 % vprašanih ponudnikov je menilo, da so razpisi prilagojeni enemu ponudniku



29 % vprašanih ponudnikov je menilo, da ponudniki delujejo usklajeno

7 OECD. 2017. *Single bidding in Europe is back, and you should be worried*.

Dostopno prek: <http://oecdinsights.org/2017/03/01/single-bidding-in-europe-is-back-and-you-should-be-worried/>.

8 Evropska komisija. 2018. *Public procurement*.

Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm).

Ocena obsega dvanajst dimenzij na področju javnega naročanja. Zaradi nezanesljivosti podatkov je Evropska komisija v nekaterih dimenzijah za Slovenijo upoštevala podatke iz leta 2016.

9 Evropska komisija. 2018. *2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No. 1176/2011*. Str. 44.

Dostopno prek: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-slovenia-en.pdf>.

10 Evropska komisija. 2019. *2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No. 1176/2011*. Str. 40.

Dostopno prek: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-slovenia\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-slovenia_en.pdf).

11 Evropska komisija. 2017. *Flash Eurobarometer 457: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*. Str. 78.

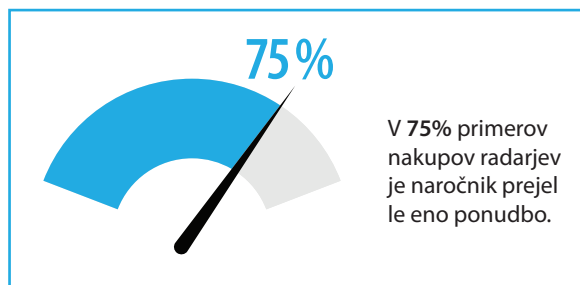
Dostopno prek: [https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2177\\_457\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2177_457_ENG).

# ŠTUDIJA PRIMERA: MERILNIKI HITROSTI

TI Slovenia v sklopu projekta Pakti integritete kot neodvisen opazovalec spremlja porabo javnih sredstev pri energetske sanaciji bolnišnic. V sklopu tega projekta TI Slovenia glede na faze javnega naročila izdaja poročila za javnost, s katerimi podrobneje predstavlja posamezne faze javnega naročila, in ocenjuje potek konkretnega naročila, ki ga spremlja. Del poročila so tudi pregled najpogostejših tveganj, ki spremljajo posamezno fazo, in praktični primeri teh tveganj, ki bralcu dodatno ilustrirajo problematiko.

V drugem poročilu ob spremljanju energetske sanacije Splošne bolnišnice Trbovlje je TI Slovenia v sklopu predstavitev primerov tveganj na podlagi novinarskega prispevka Če zdaj ne bodo letele glave odgovornim ... predstavil tudi primer razpisa Medobčinskega inšpektorata Kranj. Ta je objavil razpis za nakup stacionarnih merilnikov hitrosti (t. i. radarjev) z zelo kratkim rokom dobave predmeta javnega naročila. Nanj se je prijavil le en ponudnik.<sup>12</sup> Zaradi tega primera se je TI Slovenia odločil, da se področja nakupov merilnikov hitrosti loti bolj podrobno.

Pregled podatkov na portalu javnih naročil<sup>13</sup> enaindvajsetih javnih naročil (štiriindvajset nakupov)<sup>14</sup> za merilnike hitrosti med letoma 2013 in 2018 je pokazal, da stopnja naročil le z eno ponudbo bistveno presega povprečji v EU in Sloveniji. **V kar osemnajstih primerih, torej v 75 odstotkih, je namreč naročnik prejel le eno ponudbo.**



Šlo je za naročila šestih različnih naročnikov – Ministrstva RS za notranje zadeve in petih občin (Kranj, Celje, Izola, Ljubljana in Velenje). Predmeti naročil so bili trije različni tipi merilnikov hitrosti, ki se razlikujejo po načinih delovanja (dopplerski, laserski, tahometri). Pri vseh 21 javnih naročilih so sodelovali trije različni ponudniki. Višina sklenjenih pogodb je 1.445.620,85 evrov (brez DDV). Večino, štirinajst razpisov oz. 58,3 %, poslov je dobilo podjetje Intermatic, d. o. o., podjetje DAT – CON štiri posle oz. 16,7 %, podjetje 3TECH pa tri posle oz. 12,5 %. V treh primerih so ponudniki prejete ponudbe zavrnil.

12 Leban, Andrej. 2018. Če zdaj ne bodo letele glave odgovornim ... Žurnal24.

Dostopno prek: <https://www.zurnal24.si/avto/razpis-redarstvo-kranj-merilnik--hitrosti-radar-mitja-herak-nepravilnosti-306802>.

13 Dostopno prek: [enarocanje.si](http://enarocanje.si).

14 Eno javno naročilo lahko vključuje več sklopov. Med navedenimi naročili sta bila takšna dva, eden z dvema sklopoma in eden s tremi.

Ker vsi ponudniki na razpisih kandidirajo z merilniki, ki jih je odobril Urad Republike Slovenije za meroslovje<sup>15</sup> (v nadaljevanju: Urad), je TI Slovenia pridobil podatkovno bazo odobrenih merilnikov.<sup>16</sup> Ta pokaže, da pomanjkanje konkurence obstaja le na področju tahometrov, kjer je certificiran le en merilnik, ki ga ponuja podjetje DAT - CON, a sta nakup tahometrov predstavljala le dva razpisa. Če se ta tip merilnika izloči iz analize, **je število nakupov z le eno ponudbo še vedno znašalo 72,7 %**. Pri laserskih in dopplerskih radarjih je v času vseh razpisov možnost konkurence obstajala, saj je število odobrenih merilnikov v času objave razpisa nihalo od štiri do sedem, ki so jih ponujali trije ali štirje zastopniki.

Število možnih ponudnikov in certificiranih merilnikov nujno ne pomeni, da bi morali oziroma bi lahko nastopali na vseh objavljenih razpisih, ali da bi vsi ponudniki s svojimi merilniki lahko enakovredno izpolnili potrebe naročnikov. A skrb zbujaajoči so medijski zapisi, da **se naj bi konkurenca na posameznih razpisih krnila** s kratkimi roki za dobavo<sup>17</sup> in zahtevami naročnikov, ki naj ne bi sledile izpolnjevanju potreb, ter da naročniki ne prejemajo ponudb za najboljšo na trgu razpoložljivo opremo.<sup>18</sup> Zadnje potrjuje tudi pojasnilo Urada glede dopplerskih merilnikov in seznama razpisov za dopplerske merilnike, iz katerega je razvidno, da se na razpise prijavlja in tam praviloma zmaguje podjetje, ki ne ponuja merilnika z najbolj napredno tehnologijo (t. i. 4D-merilniki).<sup>19</sup>

Prav tako je treba omeniti, da je Urad za meroslovje podjetje Intermatic, d. o. o., 17. 9. 2015 prijavil Komisiji za preprečevanje korupcije (KPK) zaradi domnevno neprimerne ravnanja predstavnika podjetja. Ta naj bi po navedbah prijavitelja uslužbencu Urada predlagal neposredno sodelovanje in želel ugodnosti za njegovo podjetje, uslužbenec Urada pa je takšno ravnanje zavrnil. KPK je v odzivu ocenil, da je javni uslužbenec »ustrezno reagiral, da do kršitve ni prišlo«.<sup>20</sup> Policija je na podlagi medijskih objav preverjala razloge za sum storitve kaznivega dejanja, a razlogov za sum ni potrdila.<sup>21</sup>

---

15 Več na [http://www.mirs.gov.si/si/storitve/ugotavljanje\\_skladnosti\\_meril](http://www.mirs.gov.si/si/storitve/ugotavljanje_skladnosti_meril).

16 Urad Republike Slovenije za meroslovje. Korespondenca z avtorjem. 19. 10. 2018.

17 Leban, Andrej. 2018. *Če zdaj ne bodo letele glave odgovornim ...* Žurnal24.  
Dostopno prek: <https://www.zurnal24.si/avto/razpis-redarstvo-kranj-merilnik-hitrosti-radar-mitja-herak-nepravilnosti-306802>.

18 Leban, Andrej. 2017. *Celje za manj denarja dobilo veliko boljši radar od Ljubljane*. Žurnal24.  
Več na: <https://www.zurnal24.si/avto/celje-za-manj-denarja-dobilo-veliko-boljsi-radar-od-ljubljane-297272>.

19 Urad Republike Slovenije za meroslovje. 2017. *Merjenje hitrosti v cestnem prometu in merilniki hitrosti*.  
Dostopno prek: [http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/SMP/Merilniki\\_hitrosti\\_novosti.docx](http://www.mirs.gov.si/fileadmin/um.gov.si/pageuploads/Dokpdf/SMP/Merilniki_hitrosti_novosti.docx).

20 Dokumentacija KPK. Korespondenca s TI Slovenia 23. 8. 2018.

21 Generalna policijska uprava. Korespondenca s TI Slovenia 22. 10. 2018.

# PRIPOROČILA

TI Slovenia glede na navedene podatke stopnje javnih naročil z le enim ponudnikom in študijo primera, ki še dodatno odstopa od povprečja, pričakuje, da bodo organi pristojni za različne vidike javnega naročanja, skladno s svojimi pooblastili preverili stanje na področju ter se opredelili do predstavljenega primera. Pristojnim predlagamo naslednje:

- 1.** Ministrstvo za javno upravo naj temeljito analizira trende javnih naročil z enim ponudnikom, najde vzroke zanje in pripravi možne ukrepe za blaženje ali preprečevanje pojava naročil z enim ponudnikom. Še posebej naj se osredotoči na področja, ki bistveno odstopajo od povprečja na ravni celotne države, kot je to razvidno iz študije primera, posebne pozornosti pa naj bodo deležna tudi posamezna časovna obdobja (npr. med prazniki ali počitnicami), ko število razpisov z enim ponudnikom naraste.
- 2.** Ministrstvo za javno upravo naj zagotovi verodostojne podatke glede deleža javnih naročil z enim ponudnikom in jih posreduje Evropski komisiji za vključitev Slovenije v mednarodno primerjavo.
- 3.** Ministrstvo za javno upravo in naročniki naj zagotovijo ustrezno usposabljanje kadrov, ki vodijo javna naročila, z namenom zagotavljanja kakovostne razpisne dokumentacije, ki omogoča izpolnjevanje potreb kot tudi zagotavljanje konkurenčnosti med ponudniki.
- 4.** Naročniki naj redno preverjajo razmere na trgu, analizirajo število prejetih ponudb in svoje ravnanje prilagajajo ugotovitvam (posodabljanje zahtevanih referenc in tehničnih specifikacij za predmet javnih naročanj, ustrezno ukrepanje v primeru pojava elementov, ki kažejo na usklajeno delovanje ponudnikov ipd.).
- 5.** Računsko sodišče naj revidira zgoraj navedene naročnike laserskih in dopplerskih merilnikov v delih, ki se nanašajo na ta naročila, ter s tem preveri pravilnosti in smotrnost naročil merilnikov hitrosti.



# Predstavljajte si svet brez korupcije

To je svet, za katerega se zavzema Transparency International Slovenia. To je svet, v katerem želimo živeti.

Zato združimo moči in jasno povejmo: korupcija je nesprejemljiva, zato zahtevamo transparentno, odgovorno, pravično in solidarno družbo.

Podprite naša prizadevanja in nam omogočite čim večjo neodvisnost.

Brezplačno donirajte  
**0,5 %** dohodnine

Več na: [www.transparency.si/podpri/](http://www.transparency.si/podpri/)

Transparency International Slovenia  
Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana

Telefon: +386 (0) 1/320 73 25

E-mail: [info@transparency.si](mailto:info@transparency.si)

Spletna stran: [pakt.transparency.si](http://pakt.transparency.si)

[twitter.com/TransparencySi](https://twitter.com/TransparencySi) 

[facebook.com/TISlovenia](https://facebook.com/TISlovenia) 

[instagram.com/transparencysi](https://instagram.com/transparencysi) 

