



BARIÉRY (EFEKTIVNÍ) IMPLEMENTACE ODPOVĚDNÉHO VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICE

nová ekonomika

Bariéry (efektivní) implementace odpovědného veřejného zadávání v České republice

Úvod

Předložený materiál je posledním písemným výstupem projektu Sociálně odpovědné veřejné zadávání (více o projektu v příloze 1), který shrnuje poznatky a zkušenosti realizačního týmu a vybraných zadavatelů v oblasti implementace konceptu odpovědného veřejného zadávání v ČR (dále jen OVZ – pojem byl převzat z anglického *responsible procurement*). Pod pojmem *odpovědné veřejné zadávání* se pro účely tohoto materiálu rozumí veřejné zadávání realizované s ohledem na sociální, environmentální či obecně společenské výzvy a podmínky, přičemž zahrnuje například i aspekty jakými je podpora malých a středních podniků (s ohledem na rozvoj místní ekonomiky a podporu zaměstnanosti), sociálního podnikání (s ohledem na podporu zaměstnanosti znevýhodněných osob), apod. Za nejvíce odpovídající tomuto porozumění odpovědného zadávání považují autoři tohoto materiálu definici využívanou ve Velké Británii: *Proces, při kterém organizace nakupuje produkty a služby způsobem, kdy získává maximální hodnotu za peníze z hlediska vytváření prospěchu pro společnost a ekonomiku a při minimálních škodách na životním prostředí (převzato a přeloženo z: Sustainable Procurement Task Force UK, 2006)*¹

Jakkoli tato zpráva shrnuje bariéry implementace (a maximálního využití potenciálu) OVZ, byla připravena ve velké míře osobami, které již přímo uvažují o konkrétním využití konceptu či jej již ve větší či menší míře využívají. Je tak podnětem pro další diskusi a aktivity v rozvoji OVZ, nikoli shrnutím povrchních výroků.

V návaznosti na níže popsanou metodologii představuje celkem 6 bariér efektivního využití konceptu OVZ, vždy členěných do částí zaměřených na vysvětlení bariéry, reakce expertů či příklad dobré praxe - vycházející zejména ze zkušenosti těch, kteří už dané téma řešili. Kurzívou jsou pak doplněny přímé citace jednotlivých účastníků, které dokreslují charakteristiku dané bariéry.

Využívané zkratky:

OVZ – odpovědné veřejné zadávání

VZ – veřejné zakázky

Zákon VZ – Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

ZVZ – zadávání veřejných zakázek

¹ Responsible procurement is a process whereby organisations meet their needs for goods, services, works and utilities in a way that achieves value for money on a whole life basis in terms of generating benefits to society and the economy, whilst minimising damage to the environment (Sustainable Procurement Task Force UK, 2006).

Metodologie

Tento materiál vznikl na základě:

- (1) Práce fokusní skupiny probíhající v červnu a červenci 2014 a zahrnující celkem 13 osob, které mají déleletnou zkušenost se zadáváním veřejných zakázek či souvisejícími činnostmi, které se dotýkají OVZ. Seznam osob je uveden v monitorovací zprávě projektu, pro účely této zprávy zůstávají anonymní. Více k práci fokusní skupiny dále.
- (2) Zkušenosti autorů s implementací projektu Sociálně odpovědné veřejné zadávání, přesněji s využitím konceptu OVZ zástupci českých měst.
- (3) Expertní vyjádření k jednotlivým aspektům pak poskytli experti z řad ekonomů spolupracující na této publikaci a advokátní kancelář Řezníček & Co.

Fokusní skupina

Fokusní skupiny využívají tzv. participativní průzkumnou metodu, která je uzpůsobena pro získání kvalitativních dat od menší skupiny osob (účastníků) prostřednictvím společné diskuse strukturované a vedené moderátorem. Tento přístup jsme zvolili, abychom podrobněji nahlédli na souvislosti identifikovaných problémů a seznámili se také s osobními postoji zapojených osob k tématu OVZ. Věříme, že podhalení postojových aspektů nám lépe pomůže identifikovat cesty, jak koncept OVZ efektivně rozšiřovat v českých podmínkách. Struktura diskuse v rozsahu 240 minut zahrnovala několik okruhů týkajících se OVZ².

² A) **Zkušenost s kritérii/podmínkami:** Jaká je vaše zkušenost s využíváním sociálních a environmentálních kritérií v rámci podmínek? Jaká je vaše zkušenost s využíváním kvalitativních kritérií při hodnocení (multikriteriální hodnocení)? Existují rozdíly (s ohledem na uplatnění kvalitativních kritérií či podmínek) při realizaci projektů z vlastních prostředků a z prostředků EU? Pokud ano, proč? Co by podle vašeho názoru bylo užitečné/potřebné ze strany odpovědných orgánů pro administraci EU fondů, aby bylo možné koncept odpovědného zadávání více/efektivněji využívat?

B) **Kontrolní orgány:** Máte vlastní konkrétní zkušenosti s připomínkami ze strany ÚOHS/NKU, které se týkaly použití kvalitativních kritérií? Znáte osobně nějaké konkrétní příklady, kdy ÚOHS/NKU apod. zpochybnilo využití kvalitativních kritérií ve veřejné zakázce?

C) **Kontext vaší organizace/instituce:** Setkáváme se s tvrzením, že ochota měnit zavedenou praxi ze strany politiků i úředníků je v ČR poměrně malá. Souhlasíte s tímto názorem? Kdo má v rámci chodu vaší instituce zásadní vliv na využívání možnosti uplatnit kvalitativní kritéria nebo podmínky? Kdo rozhoduje, zda to půjde nebo ne? Jak vnímáte vztah vašich politiků (tedy vedení, rady, zastupitelů) k využívání kvalitativních kritérií – líbí se jim to, podporují tento přístup nebo spíš ne? Dokážete odhadnout proč?

D) **Ostatní:** V jakém směru si myslíte, že je nutné upravovat stávající zákon o VZ (hovoříme-li o odpovědném zadávání)? Co by vám pomohlo k dalšímu prosazování konceptu odpovědného zadávání ve vašich podmínkách? Kdo by podle vás měl být klíčovým hráčem pro rozvoj konceptu odpovědného zadávání v ČR?

Bariéry

V návaznosti na výše uvedenou metodologii bylo identifikováno několik bariér v obecnější úrovni veřejného zadávání v ČR, které do využití OVZ vstupují spíše nepřímo. Netvrdíme, že je výčet absolutně kompletní, nicméně shrnuje klíčové aspekty shromáždění dle uvedené metody. U popisu jednotlivých bariér citujeme i výroky, které při diskusích padly. Některé z nich mají obsahovou hodnotu, jiné zase poukazují na postoje. V takových případech proto uvedené výroky nemusí být z objektivního hlediska pravdivé, ale vyjadřují postoj, který je vhodné mít na paměti při zavádění OVZ do praxe.

- 1) Nízké povědomí a porozumění odpovědnému veřejnému zadávání
- 2) Systém a kultura zadávání veřejných zakázek v ČR je překážkou odpovědnému veřejnému zadávání
- 3) Rizikovitost EU fondů vyvolává obavy z jakýchkoli změn či inovací, tedy i z využívání odpovědného veřejného zadávání
- 4) Nejasnost kontrolních procesů brání rozhodnutí využívat odpovědné veřejné zadávání
- 5) Nepotřebujeme být efektivní
- 6) Nejasná odpovědnost, nízká motivace

Bariéra první: Nízké povědomí a porozumění odpovědnému veřejnému zadávání

Odpovědné veřejné zadávání dle definice uvedené v úvodu této zprávy je velmi komplexní přístup k řízení veřejných zdrojů a investic. V pojetí, jak se s ním seznámili účastníci projektu ve Velké Británii, je postaven na strategickém přístupu k alokaci veřejných zdrojů, komplexnímu stanovení priorit a jejich reflexi ve veřejném nakupování a zadávání. Příklady odpovědného veřejného zadávání tak sahají napříč celým spektrem možností (od podpory zaměstnanosti, rekvalifikace, šetrného přístupu k životnímu prostředí až k podpoře malých podniků, lokálních dodavatelů či sociálních podniků), přičemž vždy závisí na tom, jak jsou stanoveny priority dané instituce/organizace a které problémy jsou v dané lokalitě klíčové.

Takto komplexní přístup není jednoduše přenositelný, těžko jej lze shrnout do výstižné mediální zkratky a mnohdy vede k zavádějícímu zjednodušení³.

„Veřejnost si neuvědomuje, co odpovědné zadávání ve skutečnosti je a k čemu jej lze využít.“

To vede dále i k tomu, že to, jak OVZ uchopí jednotliví zadavatelé, je čistě na jejich výkladu a přístupu. Neexistuje zde garant odpovědného zadávání, který by byl schopen zadavatelům poradit a pomoci s kompatibilitou se Zákonem VZ.

„O konceptu se moc neví – zejména chybí garant odpovědného zadávání“.

³ Mezi klasické příklady patří ztotožnění odpovědného zadávání s povinným zaměstnáváním nezaměstnaných na realizaci zakázky, a to bez ohledu na její charakter a vhodnost.

Na to navazuje i další aspekt, který souvisí i s obecným systémem ZVZ v ČR – obava využívat nové přístupy či dosud ne široce realizované možnosti v rámci ZVZ. I v rámci projektu se realizátoři mnohde setkali s tím, že příslušný paragraf Zákona VZ (§ 44) platný řadu let nebyl takřka znám, natož využíván, případně jeho využití (či využití s ním souvisejících aspektů) evokovalo řadu otázek a pochybností.

„Zkusit něco nového ve veřejných zakázkách znamená jít do rizika.“

„Dialog s potenciálními dodavateli je diskriminační.“

„Jakkoli dělit zakázky je nelegální.“

Stejně tak nezkušenost s implementací OVZ evokuje některé pochyby pramenící spíše z hypotetických možností než reálné zkušenosti:

„Zapojení nezaměstnaných sníží kvalitu produktu.“

„Důležité je zajistit, že tam nebude práce navíc, že to nebude celé dražší.“

Zadavatelé rovněž očekávají, že změna a inspirace by měla přijít „shora“ – tj. že by OVZ měli v první řadě začít využívat velké státní instituce a souběžně s tím by vznikl seznam jasných pravidel.

„Nízké povědomí je dáno také tím, že OVZ nevyužívají ti, od kterých by měl příklad dobré praxe především přijít, tj. státem zřízené či založené organizace či společnosti (ministerstva, Lesy ČR, ŘSD apod.). To jsou „velcí hráči“ na trhu veřejného zadávání. Stát by měl zpracovat koncepci, kterou by měly tyto organizace či společnosti dodržovat. Bez zásahu státu a vytvoření jasných pravidel a mantinelů bude vždy existovat právní nejistota a váhající zadavatelé se budou uplatňování OVZ stále bránit.“

Vyjádření expertů/doporučení:

Ad vyjádření k dělení zakázek na části: V odstavci 1 § 98 zák. č. 137/2006, o veřejných zakázkách se přímo píše, že zadavatel může rozdělit veřejnou zakázku na části, připouští-li to povaha předmětu veřejné zakázky. Při rozdělování zakázek na menší části je důležité vědět, že rozdělení zakázky na části neznamená rozdělení původní zakázky na několik nových zakázek. Zákon č. 137/2006, o veřejných zakázkách §13 odst. 4 výslovně stanoví, že je-li veřejná zakázka rozdělena na části, je pro stanovení předpokládané hodnoty rozhodující součet předpokládaných hodnot všech částí veřejné zakázky. V komentáři k zákonu o veřejných zakázkách se potom uvádí: Tím, že zadavatel rozdělí zakázku na části, ji rozštěpí na několik, minimálně dvě, samostatné zakázky, které lze pak zadat v různých typech zadávacího řízení. Pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je však rozhodující součet těchto jejích částí, což brání zneužití dělení zakázky v tom smyslu, že jejím štěpením by mohlo ze strany zadavatele dojít k obejití povinnosti o ni soutěžit.

Bariéra druhá: Systém a kultura zadávání veřejných zakázek je překážkou odpovědného veřejného zadávání

Ačkoli je možnost využívat sociální a environmentální požadavky/podmínky již v aktuálně platném Zákoně VZ, nezkušenost a minimální metodická podpora ze strany orgánů odpovědných za implementaci Zákonu VZ vede zadavatele spíše k přehlížení této možnosti. Aby jí mohli více a lépe využívat, ocenili by zejména přesnější ukotvení v Zákoně o VZ (k čemuž vede i nová směrnice EU o ZVZ schválená v roce 2014), tak i širší metodická podpora a možnost získat v případě nejasností závazný výklad.

„Kdyby OVZ bylo přesněji zakotveno v legislativě, bylo by to pro nás jako zadavatele snazší.“

Nicméně opět zde nepřímo působí další aspekty, které zadavatele odrazují od inovativních řešení, případně od řešení opírajících se o aspekt ekonomické výhodnosti. Jedná se o:

- časté změny v Zákoně VZ, které jdou proti stabilizaci prostředí ZVZ
- nedostatečná metodická podpora a nemožnost se na odpovědný orgán obrátit o radu (která by navíc byla dále zohledněna všemi úřady)
- nejasnost výkladu Zákonu VZ, resp. různý přístup k výkladu Zákonu VZ ze strany různých institucí

Toto prostředí pak zadavatele přivádí do situace, kdy:

- raději nezhledňují ekonomickou výhodnost (cítí nejasnost v definici a využití tohoto aspektu) a pociťují tlak upřednostňující „zadávat na cenu“
- obávají se více využívat hodnotící kritéria
- maximálně se snaží dělat věci „jako vždycky“ – tj. i praxe, na níž shledávají řadu negativních aspektů (nekvalitní výsledky, špatné pracovní podmínky pro pracovníky, apod.), je upřednostňována s ohledem na to, že již byla vyzkoušena

Vedle toho toto prostředí vede i vytváření a předávání řady mýtů, kdy z partikulárního a ne přesně popsaného příkladu vzniká dojem obecného pravidla. Příkladem, s nímž se autoři často setkali, je otázka dělení zakázky na části (považováno paušálně za nelegální), podpora zdravotně znevýhodněných či nezaměstnaných osob za diskriminaci, atd

„ÚOHS ignoruje 3E – kontroluje jen průběh soutěže, ale obává se pouštět do efektivity.“

„Soutěž má být nástrojem resp. prostředkem nákupu. Ale dnes je samotná soutěž spíše cílem. Efektivní nakupování je pak pouze cílem zákona o finanční kontrole.“

„Ve svém důsledku se dnes zadavatel bojí dělat odvážné věci a chtít kvalitu, raději soutěží vše jen na cenu.“

„U ÚOHS máme již přes 8 měsíců jednu zakázku, kde jsme využili i další kritéria. To u nás už nyní vyvolává silné názory, že jsme měli soutěžit jen „na cenu“ a bylo by to bez problémů.“

Vyjádření expertů/doporučení:

Ad právní pohled: Zakotvení problematiky OVZ v zákoně o zadávání VZ již provedeno je od samého počátku existence tohoto právního předpisu. Je nezbytné si uvědomit, že kontrolní orgány tento institut neznají proto, že jej zadavatelé doposud nedostatečně využívali. Není tak nezbytná změna zákona v jakousi kazuistickou kuchařku, bohatě by stačila existence konstantní rozhodovací praxe ze strany kontrolních orgánů. Žádný kazuistický právní předpis nemůže postihnout veškeré možné situace.

Nová směrnice EU o zadávání veřejných zakázek jde z hlediska OVZ zadavatelům významně naproti, podstatná je ale i stabilizace výkladové praxe napříč MMR, ÚOHS a auditními orgány. Tyto by jednoznačně měly úžeji spolupracovat a vydávat návodné metodiky, případně společná stanoviska k výkladovým problémům aby zajistily vyšší právní jistotu.

Vyjádření dalších expertů: Zadavatel na druhou stranu musí reflektovat elementární principy, již obsažené v zákoně či judikatuře. Řádově polovina praktických chyb vedoucích k sankcím totiž není způsobena právní nejistotou, ale prostou neznalostí zadavatele. Ten by měl ve vlastním zájmu vyhledávat při tvorbě dokumentace úspěšné případy obdobných zakázek, případně uznat vlastní nekompetenci a využít poradenských služeb, či dobře zvoleného administrátora VZ. Tehdy je ale podstatné nerezignovat na věcné cíle zakázky – administrátor typicky minimalizuje procesní rizika, ale kvalita dodaného předmětu má pro něj malou relevanci. Proto administrátora je vhodné využít pro zajištění procesní správnosti zakázky, nikdy si ji však nenechat udělat „na klíč“ – specifikace předmětu a kritérií by měla zůstat v rukou zadavatele.

Bariéra třetí: Rizikovost EU fondů vyvolává obavy z jakýchkoli změn či inovací, tedy i z využívání odpovědného veřejného zadávání

Ve většině případů se autoři materiálu setkali s přístupem, že OVZ lze dobře implementovat na nákupech a zakázkách „z vlastních zdrojů“ (myšleno ze zdrojů obce/kraje, resp. obecně státního rozpočtu), ale je rizikem OVZ využívat u investic z fondů EU. Jen menšina účastníků uvedla, že mezi oběma zdroji nevidí z pohledu ZVZ rozdíly.

Pokud jde o zdroje z fondů Evropské unie (zejm. strukturální fondy), jedná se opět spíše o nepřímou bariéru OVZ, neboť se týká implementace fondů v obecné rovině, nikoli vyloženě OVZ. Jakkoli lze tuto situaci nahlížet jako paradoxní (neboť právě Evropská unie ve svých předpisech a iniciativách spíše motivuje k využívání aspektů OVZ), čeští zadavatelé se shodují na překážkách, kvůli nimž nechtějí OVZ realizovat u zakázek finančních z těchto fondů. Jedná se zejména o následující:

1) Napjaté termíny.

Předpokladem efektivního využití OVZ je precizní příprava zadávací dokumentace – včetně zvážení aspektů OVZ, které zde lze využít, případně zvážení využití soutěžního dialogu, širších konzultací, apod. Dle vyjádření zadavatelů však v napjatých termínech, kdy zadavatelé mají – pod tlakem zadaných termínů zvolených výzev fondů EU - málo času na přípravu zadávací dokumentace, volí vždy cestu již vyzkoušených a maximálně jednoduchých řešení. Tento

přístup nicméně nejen že jde proti OVZ, ale mnohdy i proti otázkám kvality a efektivity zvolených řešení.

„U EU fondů jsou vždy takové lhůty, že to je celé na vlásku“ ; „Kvůli lhůtám musíme spěchat, co je nové, je z hlediska lhůt i rizikové, tudíž raději OVZ nevyužívat“.

„Chtěla bych se pustit do zakázky zohledňující OVZ, která neohrozí město z hlediska dotací – je tam příliš velký časový tlak, nechci riskovat ztrátu dotace“.

2) Nejasná pravidla hry.

Jako další problém zadavatelé uvádějí nejasnost pravidel a jejich průběžné změny, včetně zpětné účinnosti, což opět nepřímo zadavatele odrazuje od inovativních řešení. Z jejich pohledu není vždy jasné, podle kterých pravidel se primárně řídit (ustanovení k dotačním zdrojům vs. národní legislativa) a do jaké míry je nutné počítat s tím, že některá pravidla jsou implementována zpětně.

„Problémem programového období 2007-2013 jsou nejasně stanovená implementační pravidla a dopracovávání dodatečných metodických pokynů, díky kterým bylo posuzování některých kroků a postupů v počátcích realizace shledáno chybnými.“

„Zásady pro implementaci fondů se stávají takřka normou. Zadavatel tak nemá jistotu, že se zásada financování nestane „normou“ – nad zákonem o VZ. A to navíc i se zpětnou účinností. Z toho důvodu mají zadavatelé takové obavy využívat OVZ.“

„ My všichni, kteří OVZ využíváme především u projektů spolufinancovaných z prostředků EU, stále žijeme v nejistotě, že o dotaci přijdeme... Těm opatrnějším se nelze divit, že zadávají tak, jak je právní prostředí nastaveno.“

„Problém je, že kdo bere dotaci, komunikuje mnohdy s pouhým zprostředkovatelem, který ani není konečným poskytovatelem dotace/grantu. Problémem je pak nejednotný výklad pravidel a nejednotný přístup ke kontrolám.“

„Problém je v tom, že co je pod dotací, lze jen těžko změnit či upravit (vč. lhůt). Stačí použít jinou cihlu a začne být velký problém s dotací.“

Tato nejasnost má pak dopad i na velmi konkrétní aspekty ZVZ, jakými je využívání hodnotících kritérií (v souvislosti například s hodnocením kvality) vs. otázka soutěže „na cenu“, neboť právě toto je důležitá oblast pro efektivní využití OVZ.

„Raději jsme neměli využívat kvalitativní parametry – aby někdy někdo neřekl, že tam bylo něco subjektivního“.

„Ve vztahu k veřejným zakázkám spolufinancovaným z různých programů EU (prostřednictvím fondů či ministerstev) lze ještě podotknout, že každý gestor dotace má na využívání OVZ jiný názor, který je převzatý od různých právních kanceláří či poradců. Např. co je v rámci SFŽP běžně akceptovatelné, je pro CRR neřešitelný problém. Neexistuje jednotný pohled či jednotný právní názor státem zřízených organizací!“

3) Role externích administrátorů VZ.

Obavy z VZ z prostředků fondů EU (a současně obecně kultura ZVZ v ČR) vede zadavatele k najímání specializovaných externích právních služeb či agentur pro administraci VZ. Tyto vnější aktéři jsou však odpovědní výlučně za technické řešení (administrování VZ), přičemž nevnímají další výzvy, kterým veřejný zadavatel čelí (nezaměstnanost, výzvy v životním prostředí, apod.). Nemají tudíž tendenci takto komplexní pohled zahrnout, orientují se spíše na nejméně náročná řešení, která již navíc byla praxí mnohokrát vyzkoušena – a to bez ohledu na kvalitu či přidanou hodnotu pro zadavatele. A můžou mít tendenci přesvědčovat zadavatele, aby nic nestandardního nezkoušeli.

„Smlouvy s administrátory VZ jsou nastaveny tak, že sankce pro administrátora jsou obrovské. Proto jsou extrémně opatrní a nechťejí se pouštět do něčeho nového, co dosud nebylo tímto způsobem vypsáno.“

Vyjádření expertů/doporučení:

Obecná doporučení a komentáře expertů:

Pro řadu evropských projektů skutečně platí, že je zde větší tlak na čas, hůře se mění záměr a je u nich podstatně vyšší riziko auditu a sankcí. To by ale nemělo bránit uplatnění konceptu odpovědného zadávání. Každopádně sociální či environmentální přínosy mohou (a měly by) být přímo součástí projektu. Jejich použití při samotné soutěži pak lze jen obtížně rozporovat z pozice auditu. Přirozeně musí být taková kritéria aplikována striktně nediskriminačně – aby byla minimální šance úspěšné stížnosti u ÚOHS. Doporučením tedy je v první řadě zohlednění OVZ už při přípravě nebo změnách projektu. Klíčová je také maximální korektnost v postupu vůči uchazečům (délka lhůty, vypořádávání připomínek, přiměřenost kvalifikačních kritérií) – protože takové chování reálně nejvíce snižuje riziko stížností na ÚOHS a následných průtahů, které mohou projekt ohrozit. Soutěž cenou není všelék na rizika spojená s lhůtami, ani není pravda, že cenou soutěženou zakázku nelze zpochybnit u ÚOHS.

Nacházíme se v důležitém období, kdy začíná nové dotační období s novými programy a pravidly, ke kterým se budou zpracovávat další metodiky. Současně vejde v platnost novela zákona o veřejných zakázkách a bude postupně ukončena příprava nového zákona o veřejných zakázkách dle schválených evropských směrnic. Tento mezník bychom měli využít k adekvátnímu zohlednění OVZ. Pokud jde o nový zákon o VZ je žádoucí, aby šel ruku v ruce s novou směrnicí, zejména pak bez snahy doplňovat příliš mnoho aktuálních národních specifik.

Ad role externích administrátorů VZ: Z pohledu právníků lze doporučit řešit požadavky zadavatelů na OVZ současně ve smluvní dokumentaci s externími administrátory VZ tak, aby zájem zadavatele byl jednoznačně definován již při samotném počátku tvorby dotačního programu. Externí administrátoři VZ by tak měli zohlednit kritéria OVZ již na základě smlouvy se zadavateli, což umožňuje i nasmlouvání motivačních odměn v návaznosti na splnění cílů OVZ.

Bariéra čtvrtá: Nejasnost kontrolních procesů brání rozhodnutí využívat odpovědné veřejné zadávání

Jako jeden z vážných problémů, které ovlivňují nejen využívání OVZ, ale obecně čerpání prostředků z EU fondů, je určitá nejasnost všech kontrolních procesů, která má významný dopad na přístup zadavatelů k finančním prostředkům zejména z Evropských fondů. Zadavatelé cítí velkou nejistotu v tom, *kdy může kdo a co* kontrolovat (do jaké míry lze očekávat zpětné kontroly a zpětné sankce, proč věci uznané v monitorovacích zprávách nejsou uznány i v dalších kontrolách, resp. jaká je obecně vazba mezi kontrolami v rámci projektů ze strany poskytovatelů dotace a kontrolami ze strany Finančního úřadu, apod.).

„Problém je, že nikdy není jasné, kdy/ kdo/ co bude kontrolovat.“

„Nyní zpětně – až po ukončení projektu – začali rozporovat i výběrová řízení.“

„Problém je audit, který může kdykoli poté (tj. po ukončení projektu) přijít a říci, že jste to neudělali řádně. Vůbec není jasné, co obhájíme a co ne. Ač to myslíme sebedůvěrně.“

Jedná se opět o nepřímou bariéru pro OVZ, neboť spoluvytváří prostředí, v němž se zadavatelé obávají vyzkoušet přístupy, pro které ve své instituci nemají dosud dostatek příkladů a raději replikují procesy, které dosud využívali – a to mnohdy bez ohledu na jejich limity.

Vyjádření expertů/doporučení/best practice:

Těmto obavám se prakticky není možné zcela vyhnout. Pakliže však OVZ bude probíhat v rámci zákona o zadávání VZ a současně bude vytvořen dostatečný společenský tlak na změny přístupu k OVZ, dojde i ke změně a posunu přístupu kontrolních orgánů k této problematice. Pokud se dnes jedná při OVZ o poměrně ojedinělé „excesy“, je logická tendence kontrolních orgánů považovat jakékoli vychýlení od zavedené praxe jako nežádoucí. Pokud se OVZ stane normálním a běžným způsobem řešení VZ, lze předpokládat i změnu postoje kontrolních orgánů.

I kvalitativní kritéria lze užívat tak, aby byla zpětně přezkoumatelná. Je to samozřejmě náročnější než soutěž cenou, na druhou stranu kritické pro smysluplnost řady projektů. Zadávací dokumentace musí obsahovat jasná vodítka, jak budou kvalitativní kritéria aplikována – a zpráva o posouzení nabídek musí takto stanovená pravidla hry reflektovat. Tedy dokumentovat jak a proč byla která nabídka hodnocena dobře či špatně – aby vznikala minimální pochybnost o postupu zadavatele a tento byl zpětně přezkoumatelným.

Bariéra pátá: Nepotřebujeme být efektivní

Jedním z hlavních argumentů pro využívání OVZ, s nímž se autoři a participující města v rámci projektu u zadavatelů ve Velké Británii vždy setkávali, byla snaha o úsporu finančních prostředků. OVZ se stalo klíčovým nástrojem v období zásadních škrťů ve veřejných rozpočtech, kdyby bylo nutné za méně prostředků zajistit všechny služby, na které bylo původně vynakládáno mnohem více finančních prostředků. Snahou veřejných zadavatelů se tak stalo zahrnout sociální a environmentální aspekty i do veřejných zakázek. OVZ tak je mnohdy prezentováno jako nástroj pro získání přidané hodnoty za investované prostředky (příkladem je podpora zaměstnanosti znevýhodněných skupin na veřejných zakázkách, apod.). Ještě viditelnější je tento přístup k VZ v rámci lokálních ekonomik, které se bedlivě snaží nastavit pravidla tak, aby přístup k VZ měly i (místní) malé či sociální podniky.

Jakkoli by se k těmto obecným pravidlům hlásili i zástupci z České republiky, faktem zůstává, že fondy EU v nadcházejícím období jsou i budou významným zdrojem finančních prostředků, jejichž využití nenutí zadavatele postupovat takto šetrným přístupem. Stejně tak je mnohdy upozorňováno na obecně štědrý sociální systém, kdy se vybraným skupinám osob nevyplatí snažit se o návrat na trh práce a jedna z využívaných příležitostí OVZ trochu ztrácí na svém potenciálu.

„Problémem je štedrost našeho sociálního systému – to považujeme za velkou překážku realizace OVZ.“

„Vítězové veřejných zakázek mají stále větší problém na Úřadu práce sehnat dlouhodobě nezaměstnané, kteří mají zájem být vyjmuti z evidence a začít pracovat. Sociální systém je tak benevolentní, že lidem vyhovuje být zaregistrován na ÚP a k tomu si přivydělávat „na černo“ bez platné pracovní smlouvy.“

Problémy daného zadavatele pak dále dělíme do jednotlivých oblastí/resortů/odborů (sociální, životní prostředí, doprava, ...), přičemž útvar řešící veřejné zakázky a investice mnohdy neřeší výzvy komplexní strategie rozvoje a nekonzultují s ostatními možnostmi, které daná zakázka zadavateli umožňuje.

Dalším aspektem je členění kompetencí mezi jednotlivé instituce. Jakkoli může být OVZ nástroj na podporu zaměstnanosti a zvyšování kvalifikace, z pohledu některých zadavatelů se jedná o výlučnou kompetenci státu, kterou není nutné zohledňovat při zadávání VZ na úrovni obce/města/kraje. S rozdělením kompetencí pak i souvisí skutečnost, že své zakázky si zadávají i velmi malé obce, které pro tyto účely ani nedisponují odpovídajícími odbornými kapacitami. S tím souvisí vyšší míra obav ze správného postupu při ZVZ a větší tendence ponechat tuto oblast třetí straně, která sice rozumí oblasti ZVZ, ale již mnohem méně zná priority obce v jiných oblastech.

Zadavatelé rovněž zmiňovali fakt, že v ČR neexistuje a nefunguje jakýkoli orgán, který by rozuměl ekonomické výhodnosti v zakázkách určitého zadavatele a tu podporoval. Spíše se zadavatelé cítí naopak zrazováni od ekonomické výhodnosti s odkazem na možnou subjektivitu hodnocení.

„UOHS kontroluje jen průběh soutěže, ale obává se řešit otázku efektivity. Tím i rezignuje na prioritu 3E.“

„Chybí dozorčí orgán hledící na efektivitu. UOHS to není.“

V nespolední řadě je nutné zmínit, že předpokladem efektivního využívání OVZ je detailní znalost vlastního prostředí, vč. statistických ukazatelů a plánů rozvoje. Smysluplně aplikované OVZ nemůže v rámci jednoho zadavatele reagovat na nepřehledné množství priorit, problémů a cílů. Vždy musí vycházet z jejich hierarchie a aktuálnosti. Někde tak klíčovým bodem může být zaměstnanost, jinde naopak životní prostředí. Nemá však smysl snažit se dosáhnout všechny priority. Nicméně strategické dokumenty řady zadavatelů informace o skutečných prioritách neobsahují. Mnohdy totiž spíše zmiňují kompletní přehled všech možných výzev a cílů, nicméně těm, kteří jsou odpovědní za nákupy a veřejné zakázky již nepředávají informace o tom, co je důležité, kam je potřeba soustředit veškerou pozornost – vč. OVZ. S tím souvisí i nedostatek analytických informací a indikátorů pro měření úspěšnosti. Lehce se tak stane, že v rámci OVZ je akcentovaná priorita, která však nebyla pro město klíčovou. Tím následně dochází k devalvaci přidané hodnoty OVZ a zpochybnění jeho účinnosti.

Bariéra šestá: Nejasná odpovědnost, nízká motivace

V neposlední řadě je nutné zmínit otázku lidských zdrojů v této oblasti. Je nesporné, že změnit určitý zaběhlý přístup a pustit se do nových, inovativních řešení vyžaduje otevřenost, mnohdy spíše vnitřní motivaci (z hlediska názorů na plnění svých povinností) a do jisté míry odvalu a připravenost vstoupit do krátkého období určitého nepohodlí. Právě to je mnohdy bariérou OVZ.

„Chybí zaujetí úředníka, nějak to sice splní, když mu to nařídí, ale spíše je nutné dlouze přesvědčovat.“

„Významným problémem, zejména větších zadavatelů, je resortismus. Zadavatelé bez přesahu do sociální či ekologické problematiky (a to jak celé právnické osoby, tak oddělení uvnitř větších organizací) skutečně nemají motivaci sledovat cíle mimo svůj záběr.“

Vedle toho je nutné zmínit, že nebylo možné generalizovat, zda vůdčí osobou OVZ určitého zadavatele byl/je zástupce z řad úředníků či politické reprezentace. Tato věc se různí u jednotlivých zadavatelů. Faktem však zůstává, že je-li hnacím motorem politik, potřebuje se opírat o kvalitní servis ze strany úředníků a naopak.

Vyjádření expertů/doporučení:

Komentář členů skupiny: Hlavním motivačním faktorem je určitě politická vůle, která je podpořena kvalitním úřednickým servisem. Pokud by byla tato témata podpořena zpracovatelem zákona o veřejných zakázkách formou celonárodního certifikovaného vzdělávání v akreditačním programu, určitě by více veřejných zadavatelů využilo možnost vzdělání úředníků a následné větší sepětí s problematikou zadavatele. Dnes speciální odborné znalosti v oblasti VZ zaštiťují velmi často třetí nezúčastněné subjekty.

Příloha I.

O projektu Sociálně odpovědné veřejné zadávání

Za účelem zvýšení povědomí a využití konceptu odpovědného veřejného zadávání v České republice sloužil projekt Sociálně odpovědné veřejné zadávání (č. CZ.1.04/5.1.01/77.00455) spolufinancovaný z Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost a ze státního rozpočtu ČR, díky němuž mohla Nová ekonomika organizovat řadu aktivit pro zadavatele v České republice. Projekt trval 22 měsíců (prosinec 2012 – září 2014).

Cílem projektu bylo podpořit české obce a instituce veřejné správy co nejefektivněji využívat možnosti veřejného zadávání. Při zachování kritéria nejnižší ceny lze totiž v souladu s legislativou zahrnout do veřejné zakázky i další témata, která se obce/instituce snaží v rámci své strategie naplňovat. Konkrétním příkladem může být vypsání veřejné zakázky na stavební práce, kdy obec požaduje, aby dodavatel v jejím průběhu zajistil rekvalifikaci určitého počtu osob v dané obci, nebo zaměstnal lidi evidované na úřadu práce/osoby se zdravotním znevýhodněním atd.

V České republice už několik obcí tuto možnost využívá (např. Semily, Most), ale ve srovnání s Velkou Británií, kde je tato praxe běžná (viz olympijské hry v Londýně v roce 2012) jsme na začátku cesty.

Uvedený projekt proto vybraným českým obcím a institucím poskytl:

- zahraniční inspiraci (prostřednictvím návštěvy Velké Británie, setkání s britskými protějšky, navázání spolupráce)
- poradenství v oblasti strategického plánování (individuální konzultace, pracovní seminář)
- podporu při přípravě veřejné zakázky (spolupráce s právníkem při kompletaci zadávací dokumentace).

S Novou ekonomikou tak memorandum o spolupráci uzavřely starostky/starostové/primátoři měst Kolín, Chomutov, Kladno, Neratovice, Hradec Králové, městská část Praha 4, Smečno a ředitel Národního ústavu pro vzdělávání, přímo řízené organizace Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

Bariéry odpovědného veřejného zadávání

Publikace je výstupem projektu Sociálně odpovědné veřejné zadávání (č. CZ.1.04/5.1.01/77.00455), který je financován z Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost a ze státního rozpočtu ČR.

Sestavili: Peter Sokol a Leona Gergelová Šteigrová ve spolupráci s Focus group zahrnující celkem 15 expertů v oblasti zadávání veřejných zakázek. Za spolupráci jim velmi děkujeme.

Nová ekonomika, o.p.s.

www.nova-ekonomika.cz

Vybrané aspekty odpovědného zadávání: analýza dat

Studie v rámci projektu
„sociálně odpovědné veřejné
zadávání“ realizovaným Novou
ekonomikou, o.p.s.

Jan Soudek, Jiří Skuhrovec

Shrnutí

Veřejné zakázky v České republice představují velmi významnou část ekonomiky (kolem 15 % HDP). Jedná se tedy o velký objem peněz, jež je možné využít pro naplnění společenských potřeb nejen formou nákupu zboží a služeb, ale i v širším kontextu formou společensky odpovědného zadávání veřejných zakázek. Tato studie analyzuje vybrané aspekty, které jsou důležité ve vztahu k tomuto konceptu. Na základě dat z Věstníku veřejných zakázek studie přináší tyto závěry:

- Čeští zadavatelé stále častěji využívají ceny jako jediného kritéria, což je v rozporu s dobrou praxí i současnými evropskými trendy a strategií.
- Malé a střední podniky dodávají kolem tří čtvrtin počtu veřejných zakázek (60 % objemu). Z dat je rovněž patrný růstový trend podílu zakázek, které získávají mikropodniky (ze 4 % na 9 %).
- Podíl lokálních dodavatelů vytrvale klesá z dvou třetin v roce 2008 na současnou méně než polovinu, pokles je patrný zejména ve stavebnictví.
- Dělení zakázky na části (dle zákonného postupu) objektivně vede k širší konkurenci a zároveň zvyšuje šance malých a mikropodniků na úspěch ve veřejné zakázce.

Úvod

Koncept odpovědného zadávání veřejných zakázek je v České republice relativně nový fenomén, a to ačkoliv jsou jeho základy v legislativě již od roku 2006 [1]. Projekt Nové Ekonomiky, o.p.s., jehož je tato studie součástí, si klade za cíl podpořit české obce a instituce veřejné správy v hledání příležitostí pro užití konceptu odpovědného veřejné zadávání a jejich následné realizaci. Samotná studie pak analyzuje vybrané aspekty odpovědného zadávání a snaží se je předkládat v širším kontextu aktuálních trendů a běžné praxe ve veřejných zakázkách a vytvořit tak referenční poklady pro srovnání budoucích úspěchů.

Základní idea odpovědného zadávání spočívá v zohlednění dalších aspektů nad rámec předmětu plnění zakázky, které zadavatelé – veřejné instituce pomohou naplňovat další stanovené cíle a strategie (nejčastěji z oblasti sociálního a ekonomického rozvoje či ochrany přírody a klimatu). Zakázka pak přináší benefity nejen díky nakoupenému zboží či službě, ale i v širším společenském pohledu. Příkladem může být vypsání veřejné zakázky na stavební práce, kdy obec požaduje, aby dodavatel v jejím průběhu zajistil rekvalifikaci určitého počtu osob v dané obci, spolupracoval s lokálními komunitami například v sociálně vyčleněných oblastech, nebo zaměstnal osoby se zdravotním znevýhodněním či evidované na úřadu práce. První koncepce zohledňování dalších společenských témat při veřejných nákupech se datují na přelom tisíciletí ve Spojeném království, které je pionýrem v této oblasti. Dílčí aspekty, jako je možnost zohlednit sociální či environmentální aspekty v zadávací dokumentaci či kritériích pro hodnocení nabídky, jsou obsaženy již v Směrnici Evropského parlamentu a rady z roku 2004 [2], která je předlohou současné legislativy v ČR. V současné době je ve Spojeném království odpovědné zadávání denní praxí na všech úrovních státní správy a koncept odpovědného veřejného zadávání je jedním ze základních stavebních kamenů nové Evropské směrnice [3], kterou musí členské státy unie transponovat do konce roku 2016. Dá se tedy

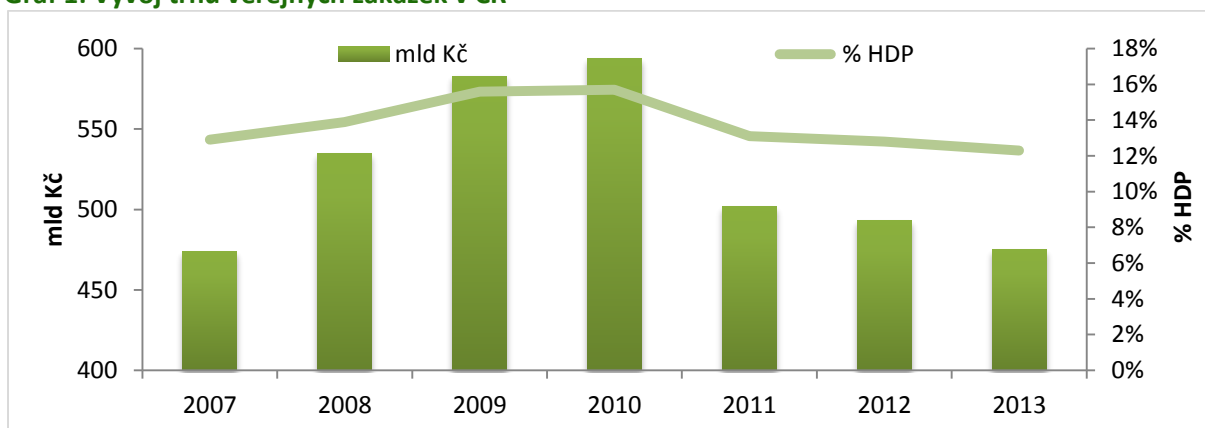
očekávat, že postupy a procesy spojené s odpovědným zadáváním se dříve nebo později stanou denní praxí i u nás.

V rámci studie jsme vybrali aspekty odpovědného zadáváním a připravili jejich rozbor a statistickou analýzu na základě datového souboru veřejných zakázek z ČR, uveřejněných ve Věstníku veřejných zakázek (dále také „Věstník“), který je jednotným místem pro uveřejňování základních informací o veřejných zakázkách zadávaných v souladu se zákonem [1] (zakázky překračující svou hodnotou limit pro veřejné zakázky malého rozsahu). Studie předkládá originální a dosud neověřené poznatky z oblasti veřejných zakázek, které vždy byly předkládány pouze jako nepotvrzené domněnky a pocity na základě individuálních zkušeností. Kapitola 1 popisuje ekonomický význam veřejných zakázek jakožto nástroje pro veřejné výdaje a investice. Kapitola 2 analyzuje praxi při stanovování hodnotících kritérií. Kapitola 3 diskutuje roli malých a středních podniků na trhu veřejných zakázek a analyzuje úspěšnost lokálních dodavatelů ve veřejných zakázkách. Kapitola 4 popisuje koncept dělení zakázky na části a testuje, zda tento postup má nějaký vliv na výběrové řízení.

1. Ekonomický význam veřejných zakázek

Veřejné zakázky v České republice představují velmi významnou část ekonomiky: dle odhadů Ministerstva pro místní rozvoj („MMR“) na základě systému národních účtů se jedná o přibližně 12,3 % HDP v roce 2013 (MMR [4]), rovnající se částce 475 mld. Kč. Částky zahrnují vedle zakázek zveřejňovaných na Věstníku také zakázky malého rozsahu a výjimky ze zákona o Veřejných zakázkách („ZVZ“) – jinak řečeno, jedná se o soutěžitelné výdaje připadající na nákup zboží a služeb z veřejných prostředků. Odhady pro rok 2013 jsou v souladu se současným dlouhodobým trendem klesajících objemů veřejných zakázek/soutěžitelných výdajů připadajících na nákup zboží a služeb z předchozích let (viz Graf 1).

Graf 1: Vývoj trhu veřejných zakázek v ČR



zdroj: MMR [4]

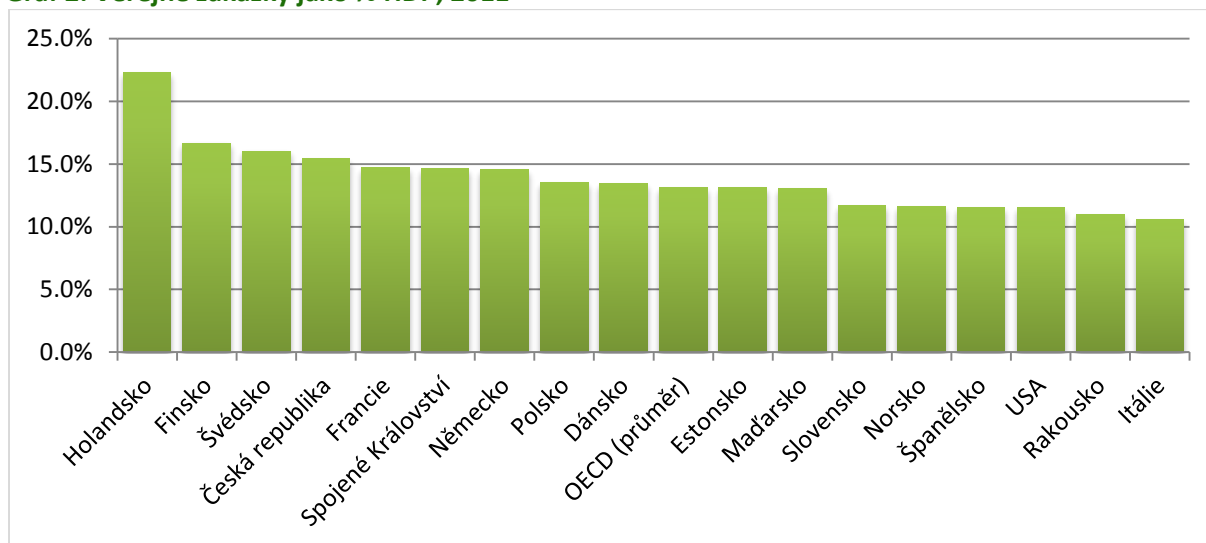
Dle MMR jsou hlavní příčinou poklesu soutěžitelných výdajů fiskální restrikce na všech úrovních státní a místní správy, které měly za cíl konsolidaci veřejného deficitu po vypuknutí takzvané „eurokrize státního dluhu“ z let 2009/2010. MMR k tomu dále uvádí, že nákupy dodávek, služeb a stavebních prací je snazší škrtnat a omezovat, ve srovnání s transfery a mzdovými výdaji.

Na tomto místě stojí za zmínku diskuse o vlivu takzvané transparentní novely ZVZ z dubna 2012: dle názoru některých politických činitelů (např. Václav Klaus [5], Martin Kuba [6], ČSSD [7] nebo Komora

administrátorů veřejných zakázek [8]) přísnější pravidla VZ brzdila veřejné výdaje. Avšak jak ukazuje studie Centra aplikované ekonomie („CAE“), nelze sledovat žádný statisticky významný pokles objemu veřejných zakázek poté, co transparentní novela vešla v platnost (CAE [9]). Jak ukazuje Graf 1, pokles soutěžitelných výdajů přišel ještě před implementací novely a byl tedy spíše způsoben fiskální restrikcí – úsporami ve veřejných rozpočtech.

Ve srovnání s dalšími rozvinutými státy patří ČR stále do skupiny s nejvyšším podílem veřejných zakázek na HDP (viz Graf 2). Z grafu je patrné, že ČR s 15,5 procenty je lehce nad průměrem (13,2 %) států sdružujících se v Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj („OECD“) a významně převyšuje okolní státy střední a východní Evropy. Rozdílné procentuální odhady mezi OECD a MMR jsou dány jen metodickými rozdíly.

Graf 2: Veřejné zakázky jako % HDP, 2011



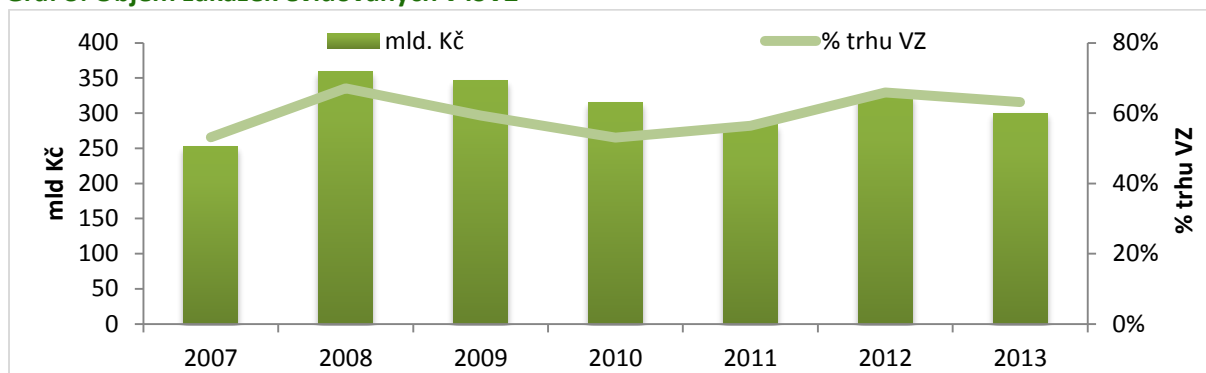
zdroj: vlastní výpočet na základě OECD [10]

1.1. Objem zakázek evidovaných ve Věstníku VZ

Hlavním zdrojem dat po naše analýzy je Věstník veřejných zakázek, ve kterém jsou zveřejňovány údaje o všech veřejných zakázkách v režimu zákona - tedy zakázky překračující svou očekávanou cenou hranici pro veřejné zakázky malého rozsahu¹ („VZMR“). Vývoj objemu zakázek evidovaných v e Věstníku víceméně kopíruje trend vývoje trhu VZ jako celku. Zároveň od roku 2012 je patrný významný nárůst evidovaných zakázek (o 40 mld Kč a 10 procentních bodů). Tento nárůst navzdory pokračující krizi veřejných rozpočtů byl dán zejména zrychleným využíváním evropských dotací, okrajově pak posunem hranice pro VZMR (CAE [9]).

¹ Stavební práce 6 mil Kč, zboží a služby 2 mil Kč; s výjimkou období 4/2012 až 12/2013, kdy byly limity poloviční - stavební práce 3 mil Kč, zboží a služby 1 mil Kč.

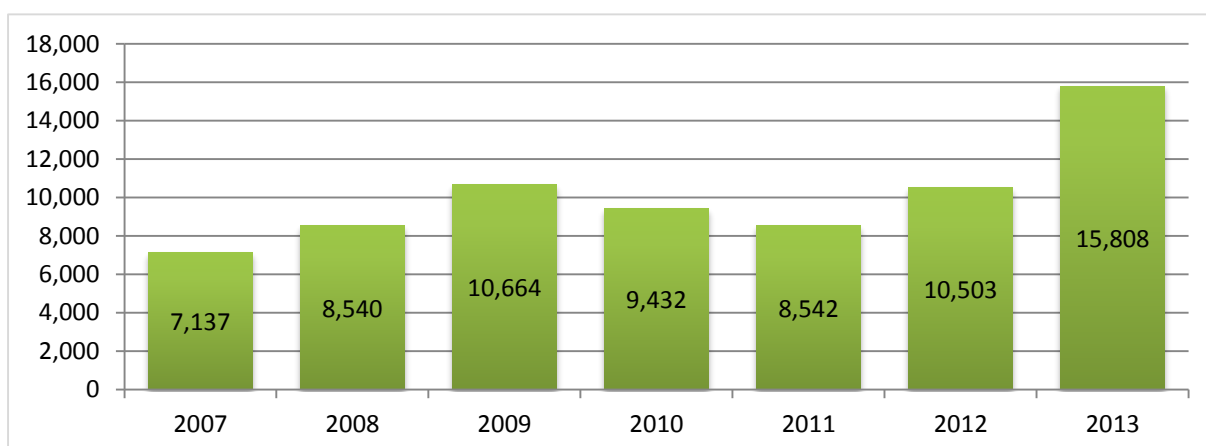
Graf 3: Objem zakázek evidovaných v ISVZ



zdroj: MMR [1]

V roce 2013 bylo tedy ve Věstníku evidováno 16 tisíc zakázek v hodnotě 300 mld Kč. Tyto údaje jsou agregací oznámení o zadání zakázky, tedy ex post uveřejnění vítěze soutěže. Údaje pro oznámení o zakázce – ex ante vyhlášení soutěže – jsou odlišné, zejména kvůli různé metodice - např. při jednacím řízení bez uveřejnění se oznámení o zakázce neuveřejňuje. V roce 2013 došlo k velmi významnému nárůstu evidovaných zakázek, a to především díky již zmíněnému snížení limitů pro VZMR (viz poznámka 1).

Graf 4: Počet zakázek v letech 2006 - 2013



zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

2. Kritéria pro hodnocení VZ

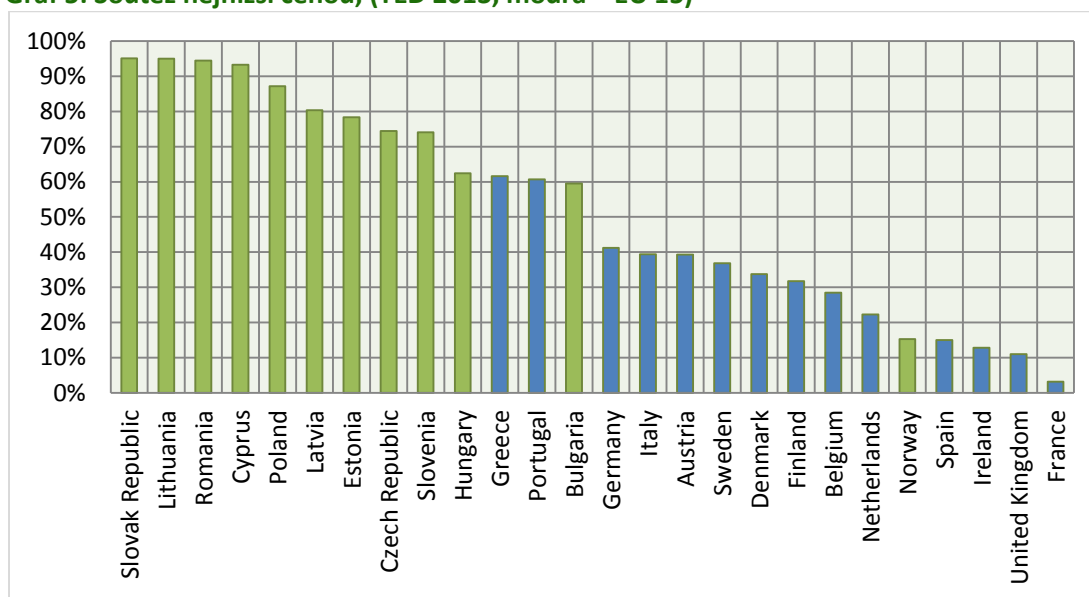
Jedním z nástrojů, jak zohlednit sociální nebo environmentální aspekty společensky odpovědného zadávání jsou kritéria pro hodnocení nabídek. Následující kapitola popisuje současné trendy při stanovování kritérií v ČR. ZVZ nabízí dvě základní hodnotící kritéria:

- ekonomická výhodnost nabídky, nebo
- nejnižší nabídková cena.

Jak ukazuje následující Graf 6, zadavatelé stále častěji využívají ceny jako jediného kritéria. Do roku 2011 poměr osciloval kolem hodnoty 60:40 ve prospěch ekonomicky nejvýhodnější nabídky, v roce 2012 již byl tento poměr 1:1 a v roce 2013 už dokonce převládá cena jako jediné kritérium ve více jak 55 % případů. Tento český trend směrem k ceně jako jedinému kritériu je v rozporu s dobrou praxí (např. uvedenou v článku pracovníků EK o přístupu malých a středních podniků k VZ [12] nebo tzv.

„Green paper“ EK k modernizaci Evropských zakázek [13]), ve které se doporučuje využívat kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky, neboť dává uchazečům motivaci k nabízení maximální hodnoty za peníze. To dokládá i Graf 5, vycházející z evropské databáze zakázek TED, evidující všechny nadlimitní veřejné zakázky. Z něj je jasně patrná tendence vyspělejších států EU soutěžit výrazně méně cenou. Zatímco v EU-15 se používají necenová kritéria u 70 % zakázek, ve zbytku unie pouze u 24 %. To platí i pro ČR, ve které se nadlimitní zakázky nesoutěží cenou jen v 26 % případů. Lze tedy konstatovat, že ČR se významně odchyľuje od doporučené i reálné dobré praxe, což má zřejmě i negativní efekt na kvalitu dodávaného zboží a služeb a zároveň dlouhodobě deformuje trh. Vzhledem k relativnímu významu veřejných zakázek pro ekonomiku ČR (viz kapitola 0), je tento efekt významnější, než v sousedních státech čelících podobnému problému.

Graf 5: Soutěž nejnižší cenou, (TED 2013, modrá = EU 15)

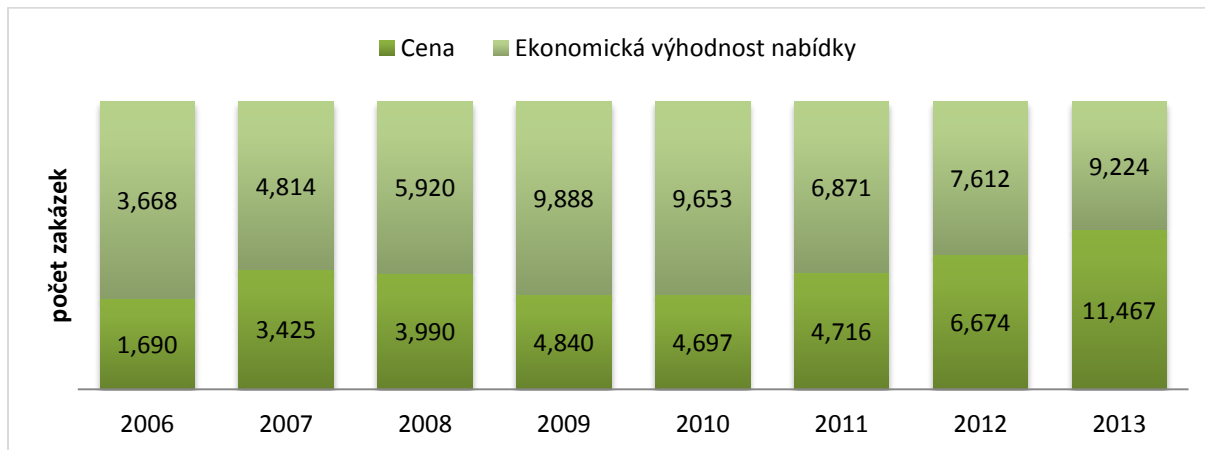


Zdroj TED, vlastní výpočet

Trend k hodnocení necenovými kritérii je přitom zřetelný i v nové směrnici EK, která přímo zmiňuje hodnocení nabídek z hlediska nákladů životního cyklu, nebo sociálních a environmentálních dopadů [11]. Novou směrnicí musí členské státy implementovat do 18. 4. 2016. Tato kritéria je v principu možné použít už v rámci stávající legislativy, jejich explicitní zmínění ve směrnici má za cíl podpořit právní jistotu při jejich používání. Výjimkou je zavedení hodnocení realizačního týmu, které může kolidovat s dosud platným principem hodnocení nabídky nikoliv uchazeče. Specificky u tohoto kritéria již ale MMR deklarovalo záměr zavedení do legislativy ještě v letošním roce.

Následující analýza demonstruje, že reálný trend v ČR je zatím přesně opačný - využívání necenových a kvalitativních kritérií je stále více potlačováno. K obrácení tohoto vývoje bude pravděpodobně potřeba významné změny celkového prostředí – a to nejen legislativy, ale i rozhodovací praxe dohledových orgánů a zejména zlepšení informovanosti zadavatelů o vhodných způsobech necenového hodnocení.

Graf 6: Základní hodnotící kritéria v čase

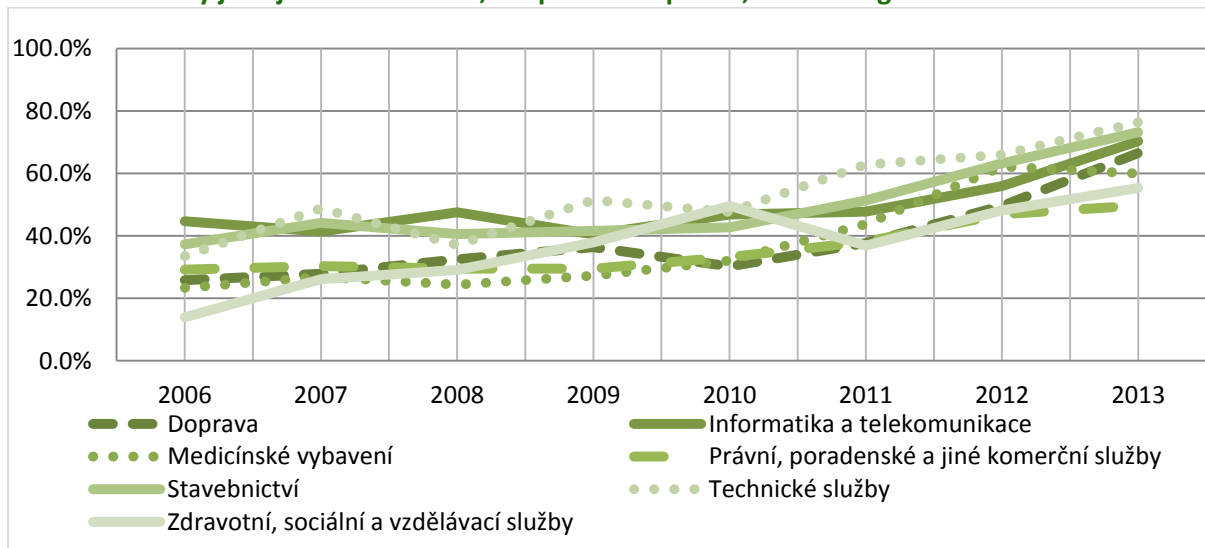


zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

Z dat je tedy patrné, že čeští zadavatelé se čím dál více uchylují k ceně jako jedinému kritériu. Nejpravděpodobnější vysvětlení tohoto trendu je strach, spojený s pohodlností snahou o zajištění proti rizikům napadení zakázky u kontrolních orgánů. Necenová hodnotící kritéria jsou často terčem námitek jako subjektivní a zpětně nepřezkoumatelná u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ([14], konkrétní rozhodnutí viz např. [15]) i kontrolních zjištění auditorů projektů financovaných z evropských fondů ([16], [17], [18]). Proto se zadavatelé uchylují k nejistější alternativě a tou je soutěž na cenu – bez ohledu na dopad na kvalitu koupeného zboží.

Tento trend je zřejmý napříč celým spektrem odvětví (členění dle [25]) nakupovaných zakázek, jak ukazuje Graf 7.

Graf 7: Užití ceny jako jediného kritéria, dle předmětu plnění, v % z kategorie



zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

Nejmarkantnější je posun směrem k ceně jako jedinému kritériu u zakázek z dopravy (z 25 % v roce 2006 na 66 % v roce 2013) a stavebnictví (z 37 % na 73 %). Zajímavý je trend zakázek z Oblasti informatiky a telekomunikací, kde se soutěže na cenu používaly v polovině případů i v letech 2006-2011, a přitom jsou to právě ICT zakázky, které odborníci doporučují hodnotit výhradně kritériem ekonomické výhodnosti nabídky (viz například [19]).

2.1. Kritérium ekonomická výhodnost nabídky

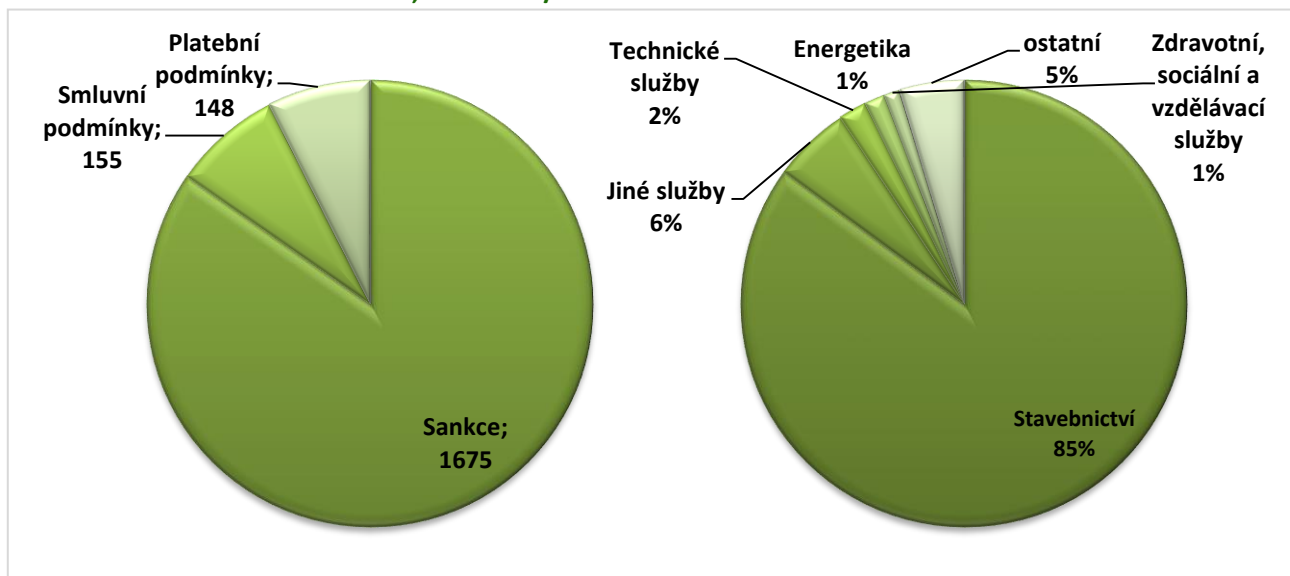
Trend k častějšímu hodnocení cenou lze z hlediska dobré praxe ale i věcné hospodárnosti nakládání s veřejnými prostředky považovat za negativní. Na tomto vývoji se podílí závěry auditních orgánů a ÚOHS, slabá profesionalita menších zadavatelů a časté využívání administrátorů veřejných zakázek (kteří typicky mají větší zájem na hladkém průběhu řízení, než kvalitě výstupů). Všechny tyto důvody nicméně sdružuje problém slabé osvěty ohledně legitimních možností hodnocení pomocí necenových kritérií. Tato kapitola shrnuje praxi využívání takových kritérií.

Metodická poznámka: vzhledem k tomu, že neexistuje jednoznačné názvosloví hodnotících kritérií, předcházet níže prezentované analýze proces čištění a třídění dat. Postup byl následující: z Věstníku byla získána všechna použitá kritéria, z nich pak vyřízena ta nejčastěji používaná (kde hranicí byla četnost alespoň šest zakázek s daným kritériem v daném roce). Obdobné názvy v principu stejných kritérií byly následně zkonsolidovány do souhrnných kategorií (například „podmínky servisu“, „Servisní podmínky“, „rychlost záručního servisu“ a „výše sazby za výjezd serv.tech.“ jsme označili konsolidovaným názvem „servisní podmínky“). Nejedná se tedy o kompletní výčet všech kritérií, kterých jsou řádově tisícovky, ale o vybraný vzorek těch nejčastěji používaných.

Legislativní ukotvení multikriteriálního hodnocení nabídek je následující: „Rozhodne-li se zadavatel pro zadání veřejné zakázky podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, stanoví vždy dílčí hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užité hodnoty a ceny. Dílčí hodnotící kritéria se musí vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky. Mohou jimi být zejména nabídková cena, kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti, vlastnosti plnění z hlediska vlivu na životní prostředí, vliv na zaměstnanost osob se zdravotním postižením, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, zabezpečení dodávek, dodací lhůta nebo lhůta pro dokončení. **Dílčím hodnotícím kritériem nemohou být smluvní podmínky, jejichž účelem je zajištění povinností dodavatele, nebo platební podmínky.**“ (ods. (4) § 78, ZVZ [20], ve znění platném od dubna 2012).

Poslední věta byla k odstavci přidána až v rámci poslední novelizace (tzv. transparentní novela ZVZ) na základě námitek EK (viz také [17]) a proto je možné v datech sledovat užívání smluvních podmínek jako dílčí hodnotící kritérium až do roku 2012. Nikdy se ovšem nejednalo o nějak často využívané kritérium: v letech 2006 až 2010 se jednalo v průměru o 5 % zakázek v ISVZ hodnocených mimo jiné tímto dílčím kritériem, především ve stavebnictví. V letech 2011 a 2012 již je patrný významný pokles frekvence užívání kritéria. Nejčastěji používaným smluvním kritériem byly sankce a pokuty, jak ukazuje Graf 8. Průměrná váha těchto kritérií se pohybuje kolem 13 % v případě sankcí a 20 % v případě smluvních a platebních podmínek, kdy většina váhy typicky náležela ceně.

Graf 8: Smluvní hodnotící kritéria, 2006 – 04/2012



zdroj: vlastní výpočet na základě CAE

Pokud se zadavatel rozhodne použít kritérium ekonomicky nejvýhodnější nabídky, pak dílčí kritéria spojená s předmětem plnění jsou nejčastěji záruční podmínky a termín dodání, které figurují šest tisíckrát v našem souboru zakázek hodnocených dle ekonomické výhodnosti. Již výrazně méně časté je hodnocení technických parametrů předmětu plnění, kvality, způsobu realizace projektu a servisních podmínek. Ty jsou použity jen řádově v desítkách případů za rok (viz Tabulka 1). Prakticky nevyužívaná jsou potom dílčí kritéria z oblasti udržitelného rozvoje jako například Efektivita a udržitelnost nebo šetrnost k životnímu prostředí, stejně tak i provozní náklady. Využívání těchto kritérií bylo navíc zjištěno jen před rokem 2011. Vymizení těchto dílčích kritérií si vysvětlujeme obdobně jako celkový posun zadavatelů směrem k hodnocení pouze cenou: strach, spojený s pohodlností a obavou z napadení kritérií neúspěšnými uchazeči nebo kontrolními orgány. U kritérií jako je udržitelnost nebo dopad na životní prostředí mohou existovat obavy o jejich neobjektivnosti a tedy napadnutelnosti před ÚOHS. Tento vývoj přitom zřejmě koliduje se záměrem nové Směrnice, používání obdobných hodnotících prvků naopak posilovat.

Tabulka 1: Přehled dílčích kritérií spojených s předmětem plnění

Dílčí kritérium	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Celkový součet	Průměr. váha kritéria
Záruční podmínky	521	399	595	731	478	324	208	206		3462	13.8 %
Termín dodání	421	275	546	571	382	228	173	224	23	2843	17.5 %
Technické parametry	27	71	55	145	54	76	96	66	6	596	35.1 %
Kvalita	6	31	55	83	30	26	39	80	6	356	36.0 %
způsob realizace projektu	39	36	40	49	38	38	42	6		288	25.0 %
Servisní podmínky	29	38	86	35	34	32		31		285	12.1 %
Strategie a metodika projektu	22			9		15	23	19		88	29.3 %
Minimální počet účastníků kurzu				14	67					81	9.8 %
Provozní náklady / Efektivita	6	31	26				9			72	24.5 %
Dopravní dostupnost místa				12	44					56	27.0 %
Efektivita a udržitelnost	11	6	10							27	18.1 %
šetrnost k životnímu prostředí				6						6	30.0 %
Dopravní omezení – úplná uzavírka								6		6	10.0 %
Celkový součet	1082	887	1413	1655	1127	739	590	638	35	8166	18.3 %

zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

Záruční podmínky a termín dodání jsou nejčastěji využívány ve stavebnictví, které je zároveň nejčetnější kategorií veřejných zakázek, a dále v dopravě, a dodávkách strojírenských produktů (viz Tabulka 2).

Tabulka 2: Nejužívanější dílčí kritéria dle předmětu plnění

Dílčí kritérium	Doprava		Medicínské vybavení		Stavebnictví		Strojírenské produkty		Zdravotní, sociální a vzdělávací služby	
	Počet	průměr. váha	Počet	průměr. váha	Počet	Průměr. váha	Počet	Průměr. váha	Počet	Průměr. váha
Záruční podmínky	187	12.1	48	12.4	3040	13.7	65	18.0		
Termín dodání	162	12.0	6	24.2	2528	17.9	42	13.0	9	20.0
Technické parametry	60	21.5	205	33.8			211	39.1		
způsob realizace projektu	18	27.5			141	22.1			50	25.4
Servisní podmínky	48	13.9	120	14.7	6	25.0	27	13.7		
Kvalita			105	31.6	6	35.8	12	40.8	41	37.6
Minimální počet účastníků kurzu									81	9.8
Dopravní dostupnost místa									56	27.0
Provozní náklady / Efektivita	28	21.3								
Strategie a metodika projektu									24	40.4
Dopravní omezení – úplná uzavírka					6	10.0				
šetrnost k životnímu prostředí					6	30.0				
Celkový součet	503		484		5733		357		261	

zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

2.2. Shrnutí hodnotících kritérií

Na problematice hodnotících kritérií je vidět nesoulad české praxe se současnými evropskými trendy a strategií. Zatímco v Evropě se ustupuje od hodnocení pouze na cenu a naopak se diskutuje o tom, jak vytvořit hodnotící kritéria tak, aby zadavatele dostal maximální „value for money“, v České republice zadavatelé hromadně utíkají směrem k nejjednoduššímu, nejpřímějšímu a nezpochybnitelnému: kdo si nechá zaplatit nejméně, vyhrál.

I přes nízkou četnost využití kvalitativních kritérií tyto případy ukazují, že i v českém právním řádu je možné taková kritéria použít, za předpokladu důsledného dbání na zpětnou přezkoumatelnost. Vyšší riziko chyby v tomto směru však může být pro zadavatele demotivujícím faktorem.

3. Malé a střední podniky & lokální dodavatelé VZ

Tato kapitola se zabývá rolí Malých a středních podniků („MSP“) a lokálních dodavatelů ve veřejných zakázkách. Snaha o začlenění MSP do veřejných soutěží je deklarována na evropské ([12]) i národní úrovni [22]. Přesto je jejich role jen marginální, jak vyplývá z naší analýzy.

Metodická poznámka: Protože Nová Ekonomika pracuje v projektu převážně s regionálními zadavateli z měst, obcí a krajů, je datový soubor omezen právě na tyto zadavatele, ještě spolu s příspěvkovými organizacemi, které mohou být rovněž pod politickým vlivem měst a krajů. Bohužel není možné snadno odlišit příspěvkové organizace měst od příspěvkových organizací krajů, v analýze tedy figurují jako jedna kategorie a zahrnují celou škálu organizací – školy, kulturní instituce a technickou správu města, ale také krajské správy silnic. Dále tedy pracujeme s 37 tisíci zakázkami (přibližně polovina zakázek ve Věstníku) z let 2006 – 2014 s celkovým objemem ve výši 520 mld. Kč. Klasifikace dodavatelů dle obrátu a počtu zaměstnanců je prováděna vlastním výpočtem na základě dat z Českého statistického úřadu [23], a výročních zpráv Obchodního rejstříku [24], poskytnutých společností Czech Credit Bureau a.s.

3.1. Malí a střední dodavatelé VZ

Pro kategorizaci dodavatelů podle velikosti jsme využili definice Evropské Komise [21], která rozděluje firmy následovně:

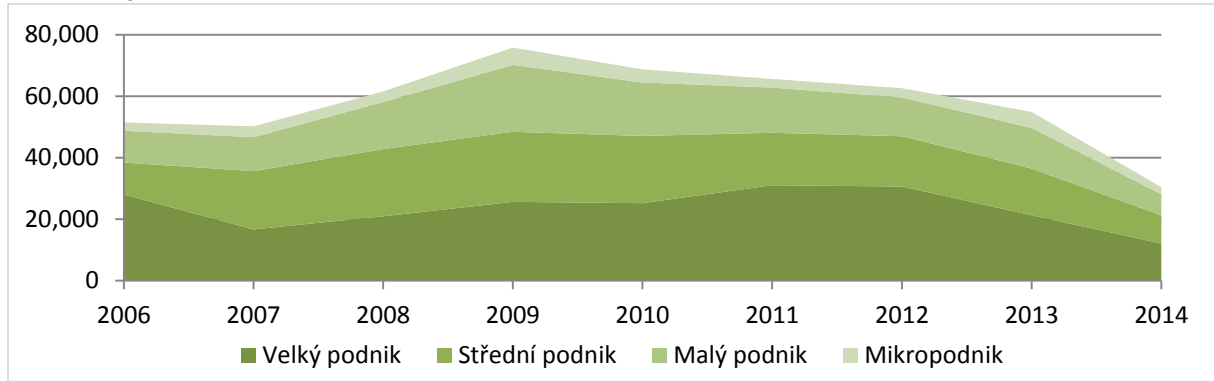
Tabulka 3: Kategorizace podniků dle velikosti

Kategorie podniku	Počet zaměstnanců	Obrat
Velký podnik	>250	>50 mil EUR
Střední podnik	< 250	≤ 50 mil. EUR
Malý podnik	< 50	≤ 10 mil. EUR
Mikropodnik	< 10	≤ 2 mil. EUR

zdroj: Evropské Komise [21]

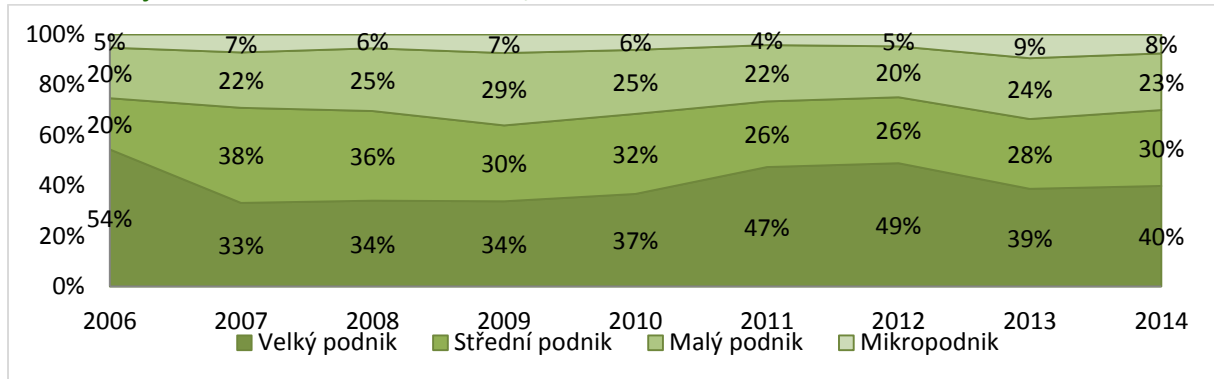
Jak je dokládá Tabulka 3, jsou evropské hranice pro MSP poměrně vysoké, zejména v kritériu obrátu: za malý podnik je brána i firma s obrátem 270 milionů Kč (10 mil Eur) za rok, stejně tak střední podnik je až do výše 1,25 miliardy Kč obrátu za rok. I proto v současné době podniky z kategorie MSP (tedy do 250 zaměstnanců a 1,25 mld. Kč Obrátu) dodávají kolem 55 % objemu a 75 % počtu zakázek měst, krajů a jejich příspěvkových organizací, jak dokládají Graf 9 - Graf 12.

Graf 9: Objem VZ dle velikosti dodavatele, v mld. Kč



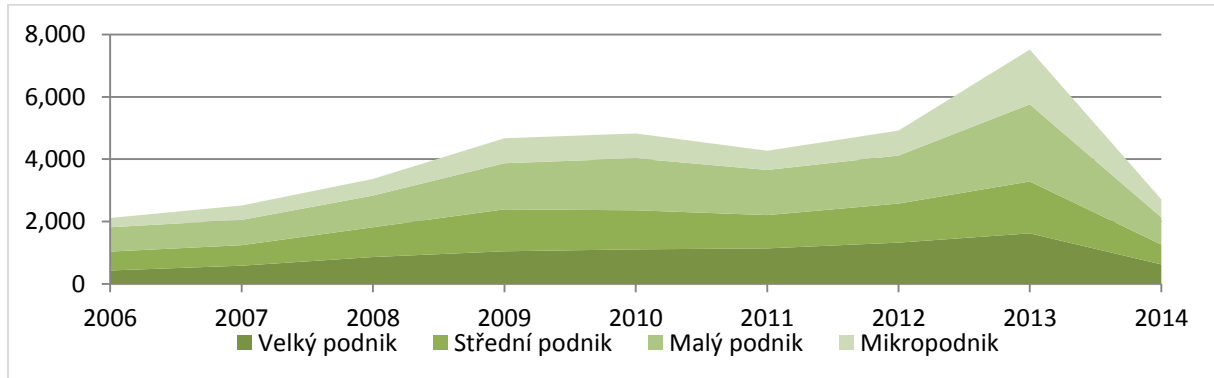
Zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

Graf 10: Objem VZ dle velikosti dodavatele, v %



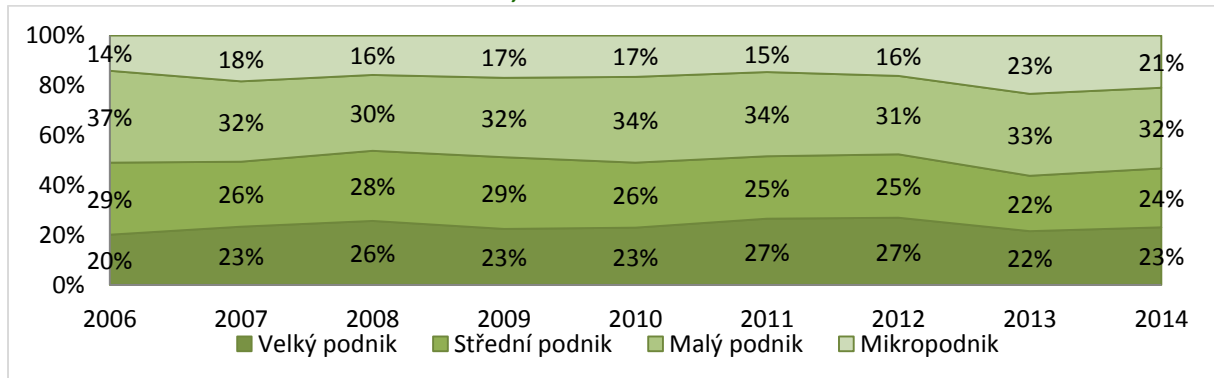
Zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

Graf 11: Počet VZ dle velikosti dodavatele



Zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

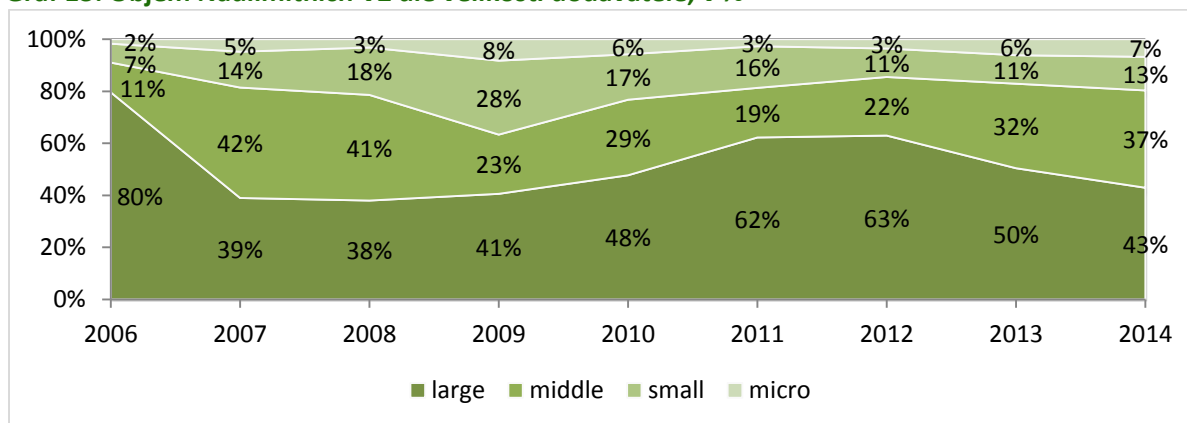
Graf 12: Počet VZ dle velikosti dodavatele, v %



Zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

Dlouhodobě malé a střední podniky obsluhují 60 % trhu veřejných zakázek. V mezinárodním srovnání nicméně ČR výrazně zaostává. Průzkum Evropské Komise [26] z roku 2010 ukázal, že pouze 17 % nadlimitních zakázek získávají MSP, což bylo dvakrát méně než evropský průměr [26]. Vzhledem k nižší cenové by přitom ČR měla mít relativně více MSP, a tedy dosahovat výsledků obdobných jako Slovensko, Maďarsko (shodně 47 %) nebo Polsko (30 %). Dle naší databáze jsou ale výsledky studie EK [26] poněkud podhodnocené (viz Graf 13).

Graf 13: Objem Nadlimitních VZ dle velikosti dodavatele, v %



Zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

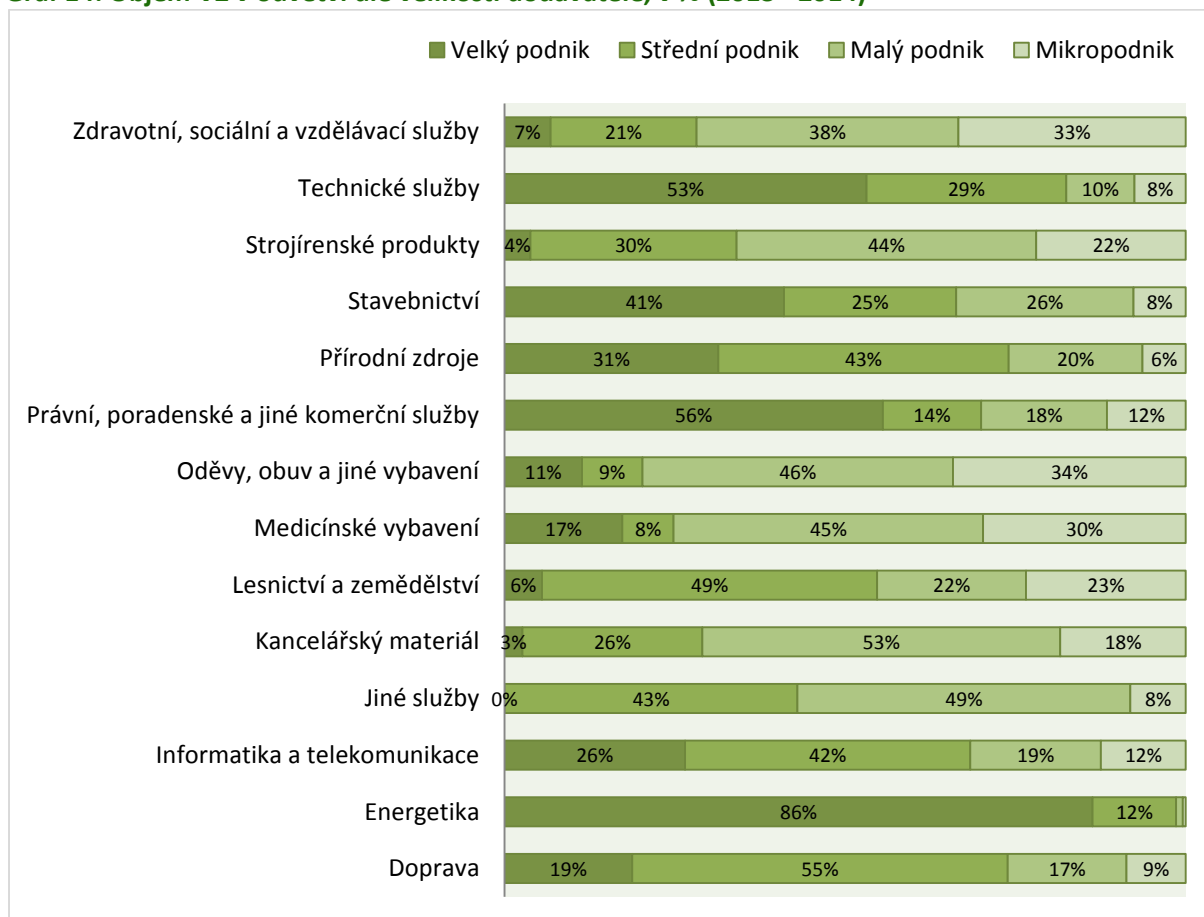
Jak ukazují Graf 9 a Graf 11, objem VZ zadaných městy a kraji kopíruje trendy trhu VZ jako celku, popsané v kapitole 0. V roce 2006 teprve nabíhaly nové publikační povinnosti, proto je v datovém souboru významně méně zakázek. Nárůst v letech 2008 až 2010 byl jednak způsoben nárůstem zakázek financovaných z Evropských fondů, ale především nárůstem objemu zakázek financovaných z vlastních zdrojů (viz [9]). Radikální nárůst počtu zakázek za poklesu celkového objemu v roce 2013 je způsoben výše zmíněnou změnou limitů pro VZMR.

Při pohledu na procentuální rozdělení zakázek (Graf 10 a Graf 12) je možné mezi lety 2010 a 2012 vyčíst vyšší úspěšnost velkých podniků (o 12 procentních bodů v objemu a 4 procentní body v počtu VZ) na úkor všech kategorií MSP. Vysvětlením je skutečnost, že velké podniky se začaly úspěšně ucházet i o menší zakázky. To, spolu s celkovým poklesem objemu zakázek ve stejném období vede k dramatickému snížení objemu zakázek dodávaných MSP (ze 43 mld. Kč v roce 2010 na 32 mld. Kč. V roce 2012). Příznivý vývoj ve prospěch MSP v roce 2013 je opět dán snížením limitů VZMR.

3.2. Malí a střední dodavatelé dle odvětví

Úspěšnost MSP ve veřejných zakázkách se velmi liší podle odvětví. Zatímco v energetice získají MSP méně než 20 % objemu zakázek, v případě zemědělských produktů, kancelářského materiálu a zdravotních, sociálních a vzdělávacích služeb dodávají více jak 90 % objemu zakázek v daném odvětví. To je samozřejmě dáno faktory na straně nabídky a obecných charakteristikách daného odvětví. Energetika je odvětví velmi nákladné na počáteční investice a má tak vysokou bariéru vstupu do odvětví, zároveň se v něm obchodují relativně homogenní produkty, takže firmy mohou využívat úspor z rozsahu. Důsledkem je oligopolní struktura trhu s několika málo dominantními hráči na trhu, ve které se malý nebo střední podnik jen těžko prosadí. Naproti tomu zemědělství nebo vzdělávací služby jsou trhy s tisíci různými podniky a soukromíky, velmi různorodými předměty obchodu a takřka dokonalou konkurenční strukturou.

Graf 14: Objem VZ v odvětví dle velikosti dodavatele, v % (2013 - 2014)

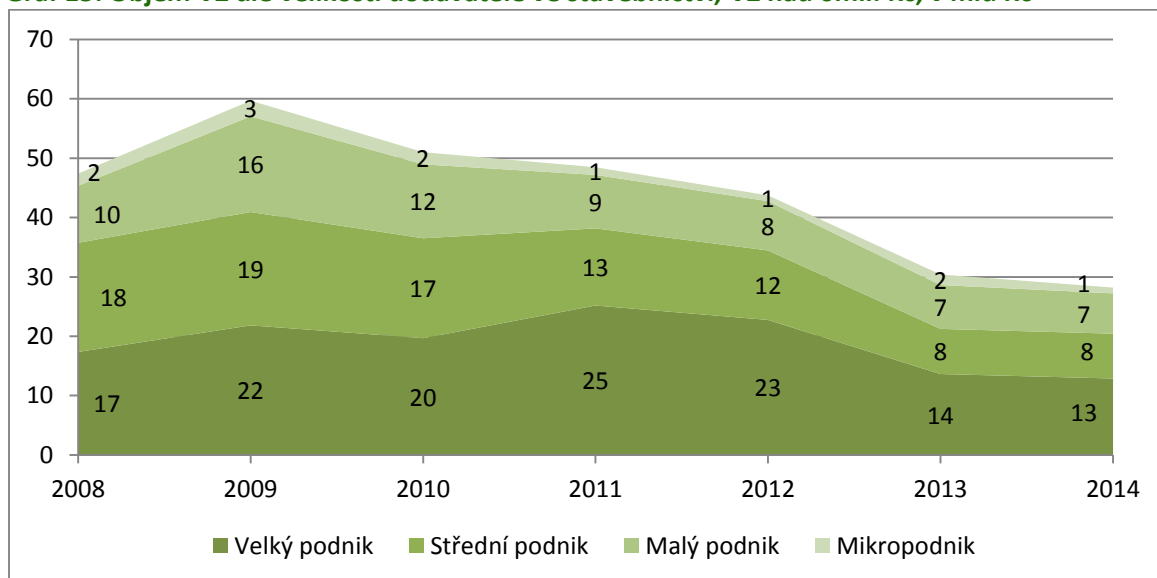


Zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

Vedle zmíněné energetiky a technických služeb (svoz odpadu, čištění silnic a podobně) jsou malé a střední podniky méně úspěšné v oblasti Právních, poradenských a jiných komerčních službách. To může být na první pohled překvapující, avšak do této kategorie spadají zakázky z oblasti finančnictví a pojišťovnictví, které jsou v této kategorii objemově velmi významné a navíc tyto odvětví vykazují stejné charakteristiky jako energetika (vysoké bariéry vstupu do odvětví, úspory z rozsahu, oligopolní struktura).

Zajímavý vývoj lze sledovat ve stavebnictví, které je zároveň nejvýznamnějším odvětvím o oblasti VZ (představuje více jak 60 % počtu a 75 % objemu zkoumaného vzorku VZ). Zároveň v tomto odvětví došlo k velmi významnému propadu objemu zakázek o polovinu z 60 miliard Kč v roce 2009 na 30 miliard Kč v roce 2013 (jedná se tedy o hlavního tahouna vysvětlení poklesu zakázek na grafu 9). Na tento propad nejvíce doplatily podniky malé a střední velikosti: objem jim zadaných stavebních zakázek poklesl z 35 miliard Kč v roce 2009 na 15 v roce 2013 (viz graf 15).

Graf 15: Objem VZ dle velikosti dodavatele ve stavebnictví, VZ nad 6mil. Kč, v mld Kč



Zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

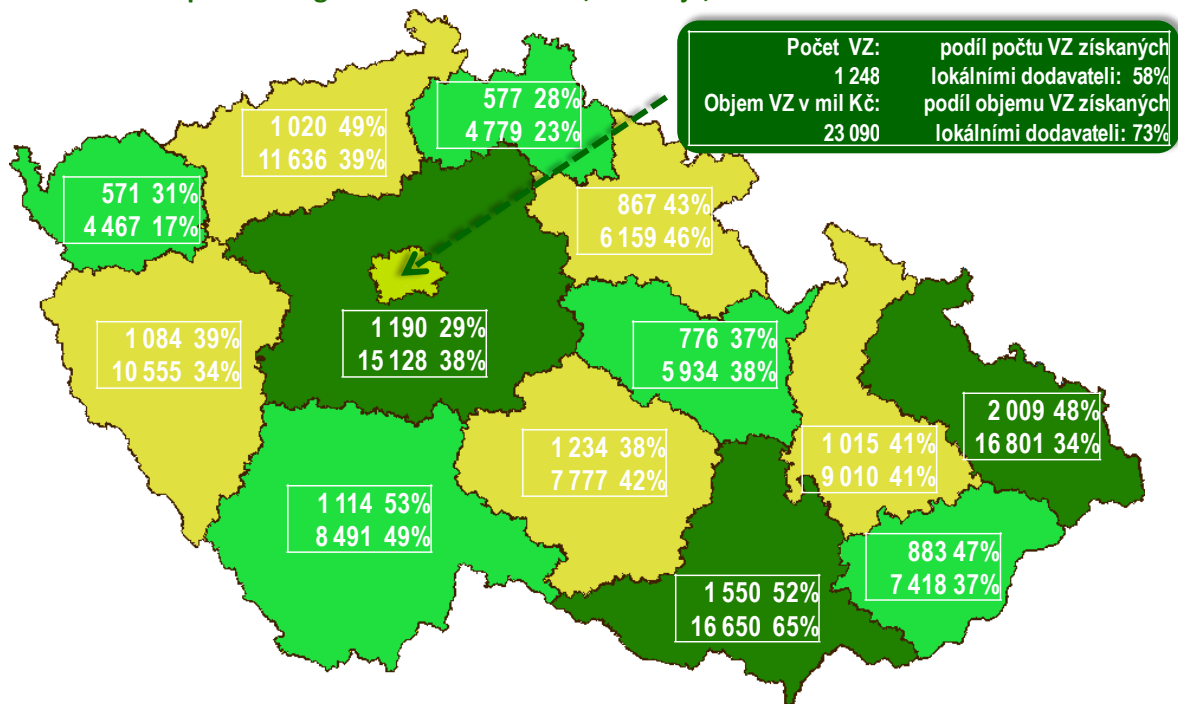
3.3. Lokální dodavatelé

Jedna z otázek odpovědného veřejného zadávání zní: „Jak legálně podpořit lokální dodavatele?“ Proto se následující podkapitola zabývá aktuálním statem quo, tedy zda a jak často vítězí místně příslušní dodavatelé v zakázkách vypsaných regionálními veřejnými institucemi.

Metodická poznámka: Za lokálního dodavatele považujeme dodavatele ze stejného kraje, tedy dodavatele, který má sídlo společnosti ve stejném kraji jako je sídlo zadavatele (podle NUTS3).

Lokální dodavatelé z daného kraje vyhrávají zakázky v 45 % případů. Nicméně, tento podíl se v jednotlivých krajích významně liší, jak ukazuje obrázek 1. V Jihomoravském nebo Zlínském kraji vítězí lokální dodavatelé v 50 % případů, naproti tomu v Karlovarském či Libereckém kraji získávají lokální podniky méně než čtvrtinu objemu zakázek.

Obrázek 14: Úspěšnost regionálních dodavatelů, dle kraje, 2012 - 2014

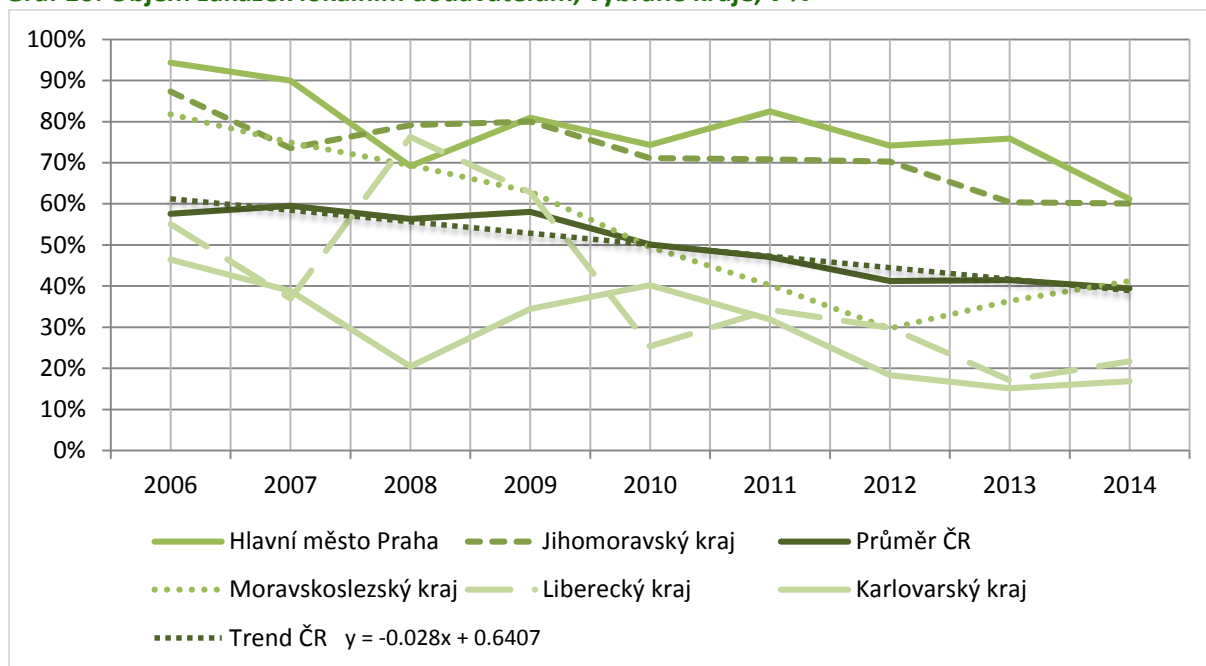


Zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

Z obrázku 1 lze odhadovat dva faktory, které ovlivňují úspěšnost lokálních dodavatelů ve VZ: vzdálenost od Prahy a ekonomická aktivita. Nejvyšší regionální HDP mají po Praze (s 25 % podílem na HDP České republiky) Moravskoslezský (11 %) a Jihomoravský kraj (11 %; ČSÚ [27]), tedy kraje s nejvyšší úspěšností lokálních dodavatelů. Nadprůměrné HDP má i Středočeský kraj (12 %), zde je ale podíl lokálních dodavatelů ovlivněn sousedstvím s Prahou. Nejnižší regionální HDP mají Karlovarský (s 2 % podílem na HDP ČR) a Liberecký kraj (3,5 %; ČSÚ [27]), tedy kraje s nejnižší úspěšností lokálních dodavatelů.

Prezentovaná čísla jsou důsledkem dlouhodobého trend: podíl lokálních dodavatelů na veřejných zakázkách klesá o tři procentní body za rok. Zatímco v roce 2008 byl tento podíl v průměru 60 %, v roce 2014 se zatím (data jsou dostupná k 30. 6. 2014) pohybuje okolo 40 %.

Graf 16: Objem zakázek lokálním dodavatelům, vybrané kraje, v %



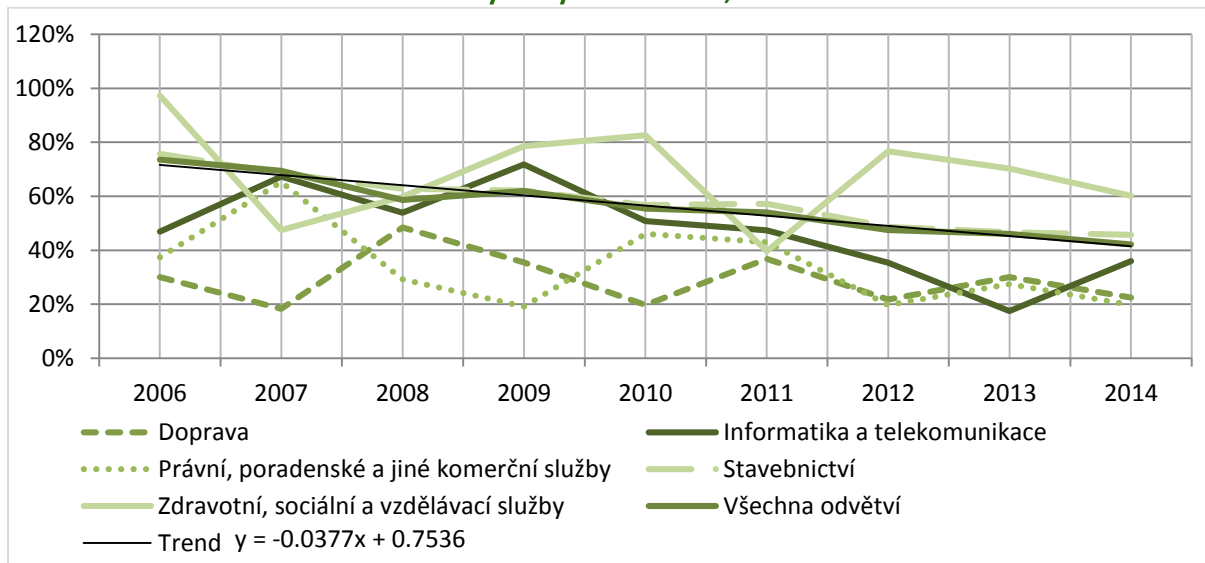
Zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

To je velmi významný trend a potvrzuje názory a pocity zadavatelů, že jim výběrová řízení vyhrávají přesporní uchazeči mnohem častěji. Zároveň je tento trend viditelný ve všech krajích bez výjimky.

Asi nejpřímější vysvětlení je narůstající konkurence. Průměrný počet uchazečů vzrostl mezi roky 2008 a 2013 ze čtyř na 5.2 u zakázek do 20 mil. Kč, v případě zakázek nad 20 mil. Kč dokonce ze 4.8 na současných 6.8 (což je efektivní nárůst konkurence o víc jak 40 %; *vlastní výpočet*). Dalším možným vysvětlením je narůstající užívání soutěže na cenu (tuto hypotézu jsme netestovali, ale korelace obou trendů napovídá, že souvislost mezi nimi by být mohla). Pokud zadavatel ve výběrovém řízení zohledňuje pouze cenu, je i pro uchazeče z druhé strany republiky snadné se do řízení přihlásit s relevantní nabídkou, zvláště pak v situaci, kdy případné podhodnocení nabídky si dodavatele může vykompenzovat vícepracemi. Klesající počet zakázek lokálním dodavatelům může také značit snižování vlivu lokálních kmotrů na veřejné zakázky (anebo skutečnost, že tito kmotři své firmy přesouvají na hromadná sídla do Prahy nebo rovnou na Bahamy).

Ze sektorové analýzy vyplývá zajímavé zjištění: Klesající trend je převážně částí způsoben změnami ve stavebnictví. Ostatní odvětví také klesají, ale jednak neklesají tak dramaticky a především nejsou tak významné co do objemu (jedná se o 75 % zkoumaného vzorku VZ zadávaných regionálními zadavateli). Proto je vážený průměr podílu lokálních zadavatelů prakticky roven podílu ve stavebnictví, kde každý rok klesá část stavebních zakázek vysoutěžená lokálními dodavateli o skoro čtyři procentní body, jak je vidno na grafu 17. Ještě výraznější pokles je možné sledovat o oblasti Informatiky a telekomunikací – o 4,2 procentní body za rok.

Graf 17: Podíl lokálních dodavatelů ve vybraných odvětvích, v %



Zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

Pokles v oblasti stavebnictví lze opět spojit s významným nárůstem konkurence. Průměrný počet uchazečů o stavební zakázku vzrostl mezi roky 2008 a 2013 ze 4.2 na 6.3 u zakázek do 20 mil. Kč a v případě zakázek nad 20 mil. Kč dokonce z 5 na současných 7 nabídek; *vlastní výpočet*.

3.4. Shrnutí třetí kapitoly

Především z důvodu porovnatelnosti byla pro analýzu MSP využita definice Evropské Komise [21]. Ta se z pohledu České republiky jeví dosti nadsazená, neboť do kategorie MSP řadí i podniky s miliardou obratu a 250 zaměstnanci, což je na české poměry neadekvátní. Důsledkem je skutečnost, že MSP dodávají kolem tří čtvrtin počtu VZ (60 % objemu), což se jeví jako velmi příznivý výsledek, nad evropským průměrem (EK, [26]). Z dat je rovněž patrný růstový trend podílu zakázek, které získávají mikropodniky (méně než 10 zaměstnanců nebo 50 mil. Kč obratu). Úspěšnost MSP ve veřejných zakázkách se velmi liší podle odvětví a koresponduje s tržní strukturou v daném odvětví.

V současné době získávají lokální podniky (ze stejného kraje) 45 % objemu veřejných zakázek od regionálních dodavatelů. V roce 2008 to bylo celých 60 % a tento významný pokles přisuzujeme zvýšenému konkurenčnímu prostředí. Zejména se tento trend projevil ve stavebnictví, které zároveň představuje tři čtvrtiny objemu zakázek ze zkoumaného vzorku.

Pokud propojíme obě kategorie, tak malý nebo mikro podnik ze stejného kraje získá v průměru 20 % zakázek regionálních zadavatelů.

4. Dělení zakázky na části

V současnosti jedním z hojně podporovaných nástrojů v oblasti veřejných zakázek je dělení na části (anglicky „*dividing into lots*“). Tím není myšleno v Čechách známé porcování zakázek pod zákonné limity ta, aby se vyhnul transparentnímu a konkurenčnímu řízení, ale rozdělení předmětu plnění na části (v rámci jednoho výběrového řízení), tak aby se o každou (logickou z pohledu předmětu plnění) část zakázky mohl ucházet maximální počet dodavatelů a přitom se dodrželi ostatní zákonné povinnosti. Příkladem může být ekologická sanace, při které technologickou část (vyžadující certifikáty či kvalifikované pracovníky) zadavatel oddělí od prostých zemních prací, realizovatelných výrazně větším okruhem firem. Evropská komise v Kodexu dobré praxe pro usnadnění přístupu MSP do VZ [12] uvádí, že dělení zakázek na části nejen otevře zakázky menším dodavatelům, ale také zvýší konkurenci, z čehož poté benefituje i zadavatel.

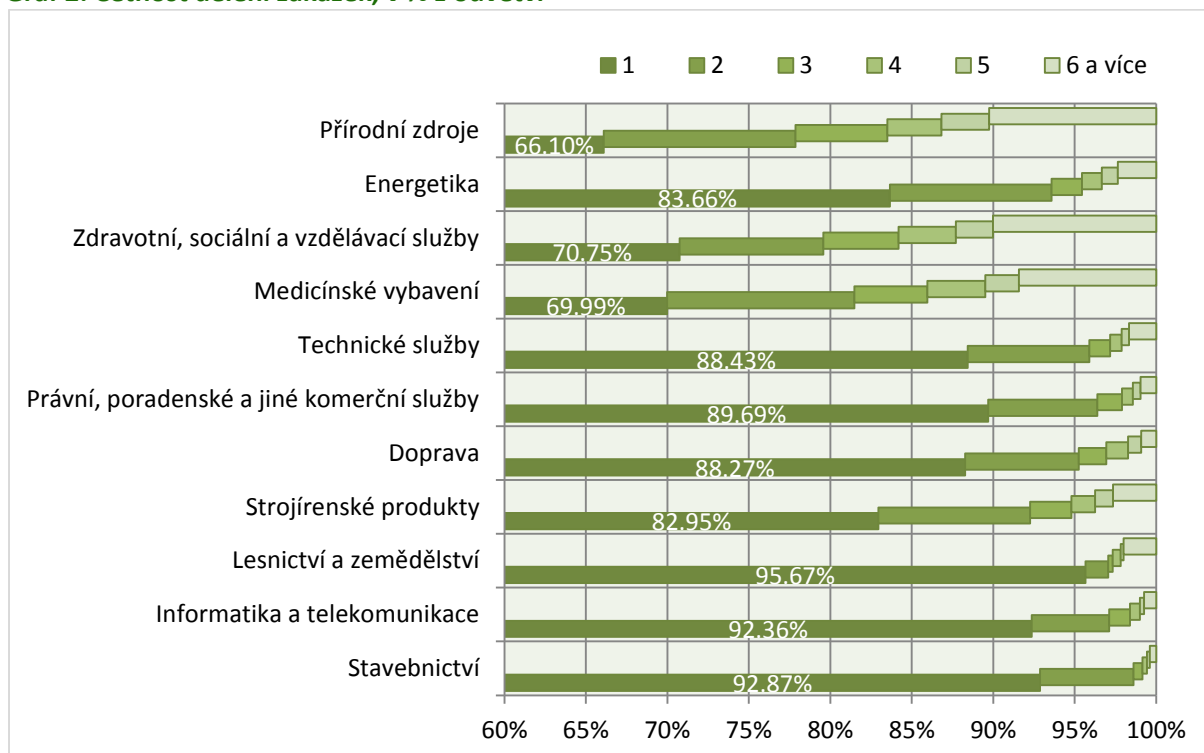
Tato kapitola popisuje současnou praxi v užívání dělení zakázek na části a snaží se zodpovědět otázku, zda dělení zakázek na části vskutku vede k navýšení konkurence a vyšší šanci na vítězství malých a mikro podniků.

Metodická poznámka: *Data opět vychází Věstníku. Při testování hypotéz jsme postupovali následovně: v případě malých podniků jsme se pomocí párového t-testu [28] ptali, zda je počet malých a mikro dodavatelů (hodnoceno kritérii jako v kapitole 3 [21]) statisticky odlišný v náhodném vzorku 1000 zakázek s dělením a bez něj. V případě testování konkurence jsme porovnávali počet uchazečů v části rozdělené zakázky s mediánem počtu uchazečů na daném specifickém trhu (identifikováno přes CPV kategorizací zakázek).*

V letech 2012 – 2014 bylo přibližně 14 % zakázek z Věstníku soutěženo formou dělení na části. Nejčastěji se jednalo o dvě části (v 7 % případů), někdy 3 až pět částí (v 4.4 % případů), zakázka rozdělena na více jak pět částí je výjimkou - objevuje se ve dvou procentech případů za rok (ačkoliv je pravda, že se ve Věstníku objevují i takové rarity, jako je rámcová smlouva na těžební a dřevozpracující činnosti Správy NP a CHKO Šumava, která má 315 částí). Zároveň, obliba dělení zakázek na části má vzrůstající tendenci - v letech 2018 – 2010 bylo využito jen v méně než 10 % evidovaných zakázek.

Jak je vidět na nadcházejícím grafu 18, nejčastěji se dělení zakázek na části užívá v oblasti přírodních zdrojů a Zdravotní, sociální a vzdělávací služby (tedy zároveň odvětví s nenižším počtem zakázek). Naopak ve stavebnictví se dělení na více částí používá pouze v osmi procentech případů.

Graf 2: Četnost dělení zakázek, v % z odvětví



Zdroj: vlastní výpočet na základě Datlab/CAE

4.1. Testování Hypotéz o dělení na části

4.1.1. Úspěšnost malých a mikro podniků

V rámci této analýzy jsme se zaměřily pouze na malé a mikro podniky, protože, jak je již uvedeno v kapitole 3, do kategorie středních podniků spadají na české poměry poměrně velké firmy. Výsledky naší analýzy ukazují, že malé a mikro podniky vyhrávají zakázky o sedm procentních bodů častěji, pokud je zakázka rozdělena na části a tento výsledek je statisticky významný na 99 procentní hladině významnosti.

Potvrzuje se tedy tvrzení Evropské komise [12], že dělení zakázek otevírá veřejné zakázky malým a mikro podnikům, neboť umožňuje snížit kvalifikační požadavky, vyčlenit jednodušší práce realizovatelné více uchazeči apod. a tyto faktory se následně skutečně projevují ve vyšší úspěšnosti malých a mikro podniků ve veřejných zakázkách.

4.1.2. Vliv na konkurenci

Dle naší analýzy je průměrný počet uchazečů v zakázce rozdělené na části o 1,25 uchazeče vyšší než v mediánové zakázce dané CPV skupiny. Výsledky tedy ukazují, že v zakázkách členěných na části obecně panuje větší konkurence, než v zakázkách soutěžených v jednom bloku. Důvodem je větší dostupnost jednotlivých částí širšímu spektru dodavatelů - typicky skrze menší kvalifikační kritéria: ať už v ekonomických požadavcích na obrat nebo referenční zakázky, tak v technických předpokladech - kdy některá dílčí plnění typicky mají nižší požadavky, než by měla zakázka jako celek.

Dělené zakázky přitahují v průměru více jak jednu nabídku více , v důsledku je soutěž kvalitnější - což znamená typicky i lepší dodávku. Výsledek potvrzuje doporučení Evropské komise [12], [13]. Administrativní náklady spojené s členěním zakázky a vztahy s více dodavateli tak mohou být vynahrazeny kvalitnější soutěží, potažmo příznivější cenou a kvalitou dodávky.

4.2. Shrnutí čtvrté kapitoly

Dělení zakázek na části bylo využito v 14 % zakázek. Nejčastěji se jednalo o dvě části, někdy 3 až pět částí. Ve stavebnictví se dělení na více částí používá pouze v osmi procentech případů. Přitom naše studie potvrzuje, že dělení zakázek na části vede k vyšší šanci na úspěch malých a mikro podniků a zvyšuje konkurenci v řízení.

5. Závěrečné poznámky

Veřejné zakázky v České republice představují velmi významnou část ekonomiky, takže jakékoliv zvýšení efektivity tohoto procesu má dalekosáhlé následky pro celou ekonomiku. Zároveň se jedná o velký objem peněz, jež je možné využít pro naplnění společenských potřeb nejen formou nákupu zboží a služeb, ale i v širším kontextu formou společensky odpovědného veřejného zadávání.

Studie předkládá několik závěrů s rozdílným normativním charakterem. Jak ukazují výstupy druhé kapitoly, čeští zadavatelé stále častěji využívají ceny jako jediného kritéria, což je v rozporu s dobrou praxí i současnými evropskými trendy a strategií. Zatímco v Evropě se ustupuje od hodnocení pouze na cenu a naopak se diskutuje o tom, jak vytvořit hodnotící kritéria tak, aby zadavatele dostal maximální „value for money“, v České republice zadavatelé hromadně utíkají směrem k nejjednoduššímu, nejpřímějšímu a nezpochybnitelnému: kdo si nechá zaplatit nejméně, vyhrál. I přes nízkou četnost využití kvalitativních kritérií tyto případy ukazují, že i v českém právním řádu je možné taková kritéria použít, za předpokladu důsledného dbání na zpětnou přezkoumatelnost. Vyšší riziko chyby v tomto směru však může být pro zadavatele demotivujícím faktorem.

Třetí kapitola ukazuje, že MSP (dle definice EK [21]) dodávají kolem tří čtvrtin počtu VZ, což se jeví jako velmi příznivý výsledek, nad evropským průměrem (EK, [26]). Z dat je rovněž patrný růstový trend podílu zakázek, které získávají mikropodniky (méně než 10 zaměstnanců nebo 50 mil. Kč obratu). Úspěšnost MSP ve veřejných zakázkách se velmi liší podle odvětví a koresponduje s tržní strukturou v daném odvětví. Podíl lokálních dodavatelů ze stejného kraje, jako je zadavatel, vytrvale klesá z dvou třetin v roce 2008 na současnou méně než polovinu, pokles je patrný zejména ve stavebnictví a přisuzujeme jej zvýšenému konkurenčnímu prostředí. Zároveň otázky okolo malých a lokálních podniků by si zasloužily širší a rigoróznější zkoumání, které by pátralo po příčinách úspěchu malých a lokálních dodavatelů: tedy co může zadavatel udělat, aby zvýšil šanci MSP na vítězství v tendru.

Jedním z nástrojů, který objektivně vede k širší konkurenci a zároveň zvyšuje šance MSP na úspěch v řízení je rozdělení zakázky na části, jak se nám podařilo potvrdit.

O Autorech

PhDr. Ing. Jiří Skuhrovec vystudoval ekonomii a informatiku, žíví ho práce s daty. V rámci neziskového Centra aplikované ekonomie i firmy Datlab vede tým, který sbírá a analyzuje informace o veřejných zakázkách, evropských dotacích, insolvenčních a dalších radostných věcech. Vede vývoj projektů zIndex.cz, VšechnyZakázky.cz, PolitickéFinance.cz a VášMajetek.cz, píše protikorupčně orientované analýzy s přesahem do seriózního ekonomického výzkumu na domovské IES FSV UK. Aby si udržel kontakt s realitou, radí zadavatelům i firmám, zasedá v různých komisích (od NERVu po Rekonstrukci státu).

PhDr. Jan Soudek je doktorandem Institutu Ekonomických Studií Univerzity Karlovy. Jeho práce je zaměřena na veřejné zakázky a snaží se hledat optimální mechanismy nákupu a potenciální zdroje neefektivity při zadávání VZ. Tématem se zabývá od roku 2007 a od té doby pomáhá na akademických a neziskových projektech s tematikou VZ. Od roku 2011 pracoval jako konzultant a auditor pro veřejný sektor ve „velké čtyřce“, kde se podílel na řadě poradenských projektů jak strategického tak praktického charakteru. Vedle toho kontroloval zadávání veřejných zakázek financovaných z evropských fondů. V současné době se žíví jako investiční analytik a nezávislý expert na veřejné finance.



Centrum aplikované ekonomie, o.s. (krátce CAE), jehož jsou oba autoři členy, je sdružení při Institutu ekonomických studií Univerzity Karlovy. Jeho cílem je podporovat datově a fakticky orientovaný ekonomický výzkum s přesahem do veřejné politiky. Členy sdružení jsou primárně studenti a absolventi IES FSV UK a výstupy sdružení lze najít na zIndex.cz. Sdružení bylo založeno v roce 2011, zabývá se poskytováním výsledků ekonomického výzkumu a spolupracuje na těžbě a zpracování dat.

Centrum aplikované ekonomie o.s.

Opletalova 26, Praha 1, 110 00, FSV UK

email: info@zindex.cz , web: zIndex.cz

Projekt Sociálně odpovědné veřejné zadávání (č. CZ.1.04/5.1.01/77.00455) je financován z Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost a ze státního rozpočtu ČR.



evropský
sociální
fond v ČR



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

nová ekonomika

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Zdroje:

- [1] Zákon č. 137/2006 Sb. O veřejných zakázkách
- [2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES ze dne 31. března 2004
- [3] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES
- [4] MMR: Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2013, Květen 2014, <http://www.portal-vz.cz/getmedia/8965ea38-8a96-490b-ad0f-ce4e1c0a32c9/Vyrocní-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-za-rok-2013.pdf>
- [5] <http://hn.ihned.cz/c1-61660120-klaus-falesna-hra-na-boj-s-korupci-brzdi-ekonomiku>
- [6] <http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/kuba-zakon-o-verejnych-zakazkach-zpomaluje-ekonomiku-944412>
- [7] <http://www.cssd.cz/media/tiskove-zpravy/soucasny-zakon-o-verejnych-zakazkach-prakticky-zastavil-verejne-investice/>
- [8] <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/234809-stat-otali-s-realizaci-zakazek-zpomaluje-tak-ekonomiku/>
- [9] CAE: Efekt "transparentní" novely zákona o veřejných zakázkách na objem zakázek, únor 2014, <http://www.zindex.cz/data/2014-02-20-studie-objem-zakazek.pdf>
- [10] OECD: Government at a Glance 2013, 2013 http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en
- [11] Směrnice Evropského Parlamentu A Rady 2014/24/EU, http://www.portal-vz.cz/getmedia/1c79eb25-e98e-4cf9-8964-afa8df67e3f3/Smernice-c-2014_24_EU-o-zadavani-VZ-a-o-zruseni-smernice-c-18.pdf
- [12] Evropská komise: European Code of Best Practices Facilitating Access by SME's to Public Procurement Contracts, 2008, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf
- [13] Evropská komise: Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy, Towards a more efficient European Procurement Market Synthesis of replies, 2011, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/public_procurement/synthesis_document_en.pdf
- [14] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: Výroční zpráva za rok 2013, březen 2014, http://www.uohs.cz/download/VZ_verejnost/UOHS_VZ_2013_final2.pdf
- [15] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: Rozhodnutí S369/2012/VZ-16320/2012/514/JNv, <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9864.html>
- [16] Brychcín, Evropský účetní dvůr: Kontroly veřejných zakázek pohledem Evropského účetního dvora; prezentace pro Asociaci VZ, 2011, http://www.portal-vz.cz/getmedia/7d667b05-d4cd-4c56-bec3-837e7ab859f7/5_Brychcin_EUD_Audit_zadavani_VZ.pdf
- [17] Dopis Ministra pro Místní rozvoj, č.j. 34673/2011-27, říjen 2011, http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/ef504dbf-00a6-4550-83d7-3deb5ff52160/dopis_smluvni-pokuta_ef504dbf-00a6-4550-83d7-3deb5ff52160
- [18] Deloitte: Největší riziko dotovaných projektů - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY, pro Auditor 1/2014, http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CD8QFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww2.deloitte.com%2Fcontent%2Fdam%2FDeloitte%2Fcz%2FDocuments%2FAudit%2FArticle_nejvetsi_rizik_o_dotovanych_projektu.docx&ei=suTAU97xJ4Wf7ABJqQE&usq=AFQjCNFh-Ob5pNmIIYCauITfOF-rh4nVQ&sig2=qT3lwcw8d66_uW49z2M-g&bvm=bv.70810081,d.ZWU
- [19] Evropská komise: Opportunities for public sector technology procurement (EN), červenec 2008, ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/ict/docs/pcp/pcp-final-ramboll-report-js2_en.pdf
- [20] Zákon č. 137/2006 Sb., O veřejných zakázkách, http://www.portal-vz.cz/getmedia/6b7d0368-202a-43c9-b06c-4b7f7114b018/137_2006_Sb-%284%29-%281%29.pdf
- [21] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_cs.htm
- [22] Ministerstvo Průmyslu a obchodu: Koncepce podpory malých a středních podnikatelů na období let 2014–2020, 2012, http://dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/msp2014-2020.pdf
- [23] <http://www.czso.cz/>
- [24] <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik>
- [25] http://wiki.zindex.cz/doku.php?id=cpv_ciselniky

- [26] Evropská komise: Přístup malých a středních podniků k VZ, 2010
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/smes_access_to_public_procurement_final_report_2010_en.pdf
- [27] ČSÚ: Regionální účty v krajích ČR,
http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabdetail.jsp?vo=null&cislotab=NUC0020PU_KR&kapitola_id=23&go | 10=1&go | 9=1&go | 17=1&go | 19=1&go | 14=1&go | 8=1&go | 15=1&go | 11=1&go | 7=1&cas 1 21=2012&go h 3=1&go | 12=1&go | 18=1&go | 16=1&go | 20=1&go | 13=1&go h 2=1&
- [28] http://cs.wikipedia.org/wiki/T_test