

Strategie odpovědného veřejného zadávání resortu práce a sociálních věcí

Veřejné zakázky jsou jednou z klíčových oblastí, kterými veřejná správa utváří a ovlivňuje trh v České republice. Např. v roce 2014 touto cestou vynaložili veřejní zadavatelé jen v rámci podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek sumu vyšší než 376 miliard Kč¹ (započítány zde nejsou zakázky malého rozsahu). Jen samotné Ministerstvo práce a sociálních věcí například v roce 2014 v rámci podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek uzavřelo smlouvy ve výši přes 124 mil. Kč, přičemž výhled pro rok 2015 je mnohonásobně vyšší s ohledem na probíhající zadávací řízení na Jednotný informační systém práce a sociálních věcí. MPSV si uvědomuje potenciál, kterým právě prostřednictvím veřejných zakázek disponuje z hlediska svého vlivu na trh - a přirozeně potažmo na zaměstnanost - a definuje zde **strategické priority v oblasti politiky veřejného zadávání, které bude v následujících letech realizovat tak, aby naplnilo svůj cíl stát se odpovědným hospodářem, který vedle důrazu na výběr ekonomicky nejvýhodnějších řešení sleduje i dopad svých rozhodnutí na oblast zaměstnanosti, sociálních věcí a životní prostředí.**

Představené strategické priority mají sloužit nejen jako společný rámec pro zadavatele v resortu práce a sociálních věcí, ale jejich cílem je i sdílet své priority navenek, otevřeně je komunikovat vůči veřejnosti či dodavatelům a budovat tak prostředí otevřenosti a důvěry.

Priority MPSV přitom vycházejí jak z obecných cílů a priorit resortu práce a sociálních věcí (zejména z hlediska podpory zaměstnanosti a sociálního začleňování), tak zejména i z aktuální **směrnice 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek**² (dále jen „směrnice 2014/24/EU“, členskými státy EU má být transponována do 18. dubna 2016), která klade důraz na efektivitu veřejných výdajů a možnost zadavatelů využívat veřejné zakázky na podporu společných společenských cílů, které vymezuje zejm. strategie „Evropa 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“ (odst. 2 preambule). V tomto směru je akcentováno strategické zadávání veřejných zakázek s environmentálním, sociálním a inovačním rozměrem (odst. 123 preambule směrnice 2014/24/EU). Konkrétně směrnice 2014/24/EU akcentuje několik konkrétních oblastí, které se mají stát nedílnou součástí politiky zadávání veřejných zakázek:

- Zajištění dodržování povinností v oblasti sociálního, pracovního a environmentálního práva, zejména v případě stavebních prací, vč. pečlivé kontroly ve všech fázích zadávacího řízení (odst. 37 preambule)

¹ Viz: <http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocní-zpravy-a-souhrnné-udaje-o-verejnych-zakazkach/Statisticke-udaje-o-verejnych-zakazkach>

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES

- Podpora zaměstnávání s ohledem na začlenění do společnosti a zajištění rovných příležitostí, vč. role chráněných dílen a sociálních podniků, které pomáhají začlenění znevýhodněných skupin osob (vč. osob zdravotně znevýhodněných) na trhu práce a do společnosti
- Podpora udržitelného rozvoje – při zohlednění nejlepšího poměru ceny a kvality
- Podpora přístupu malých a středních podniků
- Podpora sociálních inovací

V českém kontextu byl tento přístup naznačen již v roce 2010 ve **Strategickém rámci udržitelného rozvoje ČR**:

K udržitelnosti veřejných financí přispěje využívání veřejných zakázek tak, aby bylo dosaženo synergických efektů. Veřejné zakázky jsou nástrojem veřejné politiky k ovlivňování trhu a vedou k posilování ekonomiky směrem k udržitelnému rozvoji s kladným dopadem na hospodářskou prosperitu. Veřejná správa bude využívat svou kupní sílu k nákupu služeb a zboží tak, aby naplňovala zároveň sociální a environmentální cíle, čímž bude přispívat k posílení sociální soudržnosti a udržitelného rozvoje. Dojde tak k celkové úspoře veřejných prostředků a ke zvyšování kvality života společnosti bez zvyšování daní.³

Tento cíl však nebyl širěji implementován, zůstává zatím jen u několika **příkladů, které jsou však důležitým výchozím bodem a inspirací pro další rozvoj konceptu**. Jedná se mj. o následující příklady:

- ✓ Město Semily již v roce 2007 ve svých stavebních zakázkách požadovalo, aby se na plnění zakázky podílel určitý počet osob dlouhodobě nezaměstnaných.
- ✓ Město Most tento koncept převzalo a ve svých stavebních zakázkách požaduje, aby 10% osob podílejících se na realizaci zakázky bylo z řad dlouhodobě nezaměstnaných. Poprvé tento přístup město použilo při rekonstrukci sídliště Chánov (hodnota VZ činila přes 80 mil. Kč), kdy stavební firma zaměstnala několik nezaměstnaných osob (konkrétně se jednalo právě o osoby z dané vyloučené lokality) na dané zakázce (ve výběru vhodných kandidátů zde pomáhala místní nezisková organizace Dům romské kultury). Nyní je tento přístup ke stavebním zakázkám již zakotven ve vnitřním předpisu města, tudíž v každoročním plánu jsou vždy předem vytipovány zakázky svou délkou, rozsahem a charakterem vhodné pro využití uvedeného pravidla.
- ✓ Požadavek na zaměstnání dlouhodobě nezaměstnaných nově využívá město Kolín, kde je klíčovým partnerem pro výběr vhodných osob pro danou zakázku místní pobočka Úřadu práce.

³ In Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky, Rada vlády pro udržitelný rozvoj, Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2010. 1. vydání. Dostupné online z [\[http://www.mzp.cz/cz/strategie_uzr_zitelneho_rozvoje\]](http://www.mzp.cz/cz/strategie_uzr_zitelneho_rozvoje) strana 70.

- ✓ Úklid a péči o zeleň na Praze 12 zajišťuje firma zaměstnávající zdravotně znevýhodněné osoby, přičemž v zadávacím řízení byly nabídky hodnoceny dle ceny (60%), dle počtu zdravotně znevýhodněných osob pracujících na dané zakázce (20%) a dle metodiky, kterou firma využívá pro práci se zdravotně znevýhodněnými osobami a která dokazuje, že se nejedná o uměle nastavený přístup (20%).
- ✓ Nově se ke konceptu připojily další subjekty v resortu Ministerstva zemědělství (Povodí řek Ohře, Vltavy, Moravy, Odry a Lesy ČR), kteří zahajují pilotní veřejné zakázky.
- ✓ Úřad vlády má vnitřní předpis na podporu odpovědného zadávání, který organizátory zavazuje implementovat prvky odpovědného zadávání do svých zakázek, aktuálně se např. využívá dělení zakázek na části, které napomáhá přístupu malých podniků (vč. sociálních podniků či subjektů zaměstnávajících zdravotně znevýhodněné osoby) k zakázkám.
- ✓ Vedle sociálních kritérií se šířeji využívají i environmentální kritéria, díky nimž lze preferovat produkty šetrné k životnímu prostředí – povinně se tato kritéria využívají v případě nákupu počítačů a nábytku, dále pak při nákupu CNG autobusů, CNG vozidel pro státní správu (aktuálně např. Ministerstvo vnitra), atd.

MPSV si rovněž uvědomuje, že v kontextu České republiky náleží mezi prioritní **cíle** i ty, které se týkají **rovného přístupu, nediskriminace a transparentnosti**. Tato procesní stránka veřejného zadávání je klíčová v tom směru, aby MPSV bylo považováno za otevřeného, důvěryhodného a transparentního zadavatele, který nebere na lehkou váhu korupční prostředí v ČR či obecně situaci, na níž je s ohledem na veřejné zakázky upozorňováno.

Cíle a priority veřejného zadávání MPSV

V souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“), stejně jako v souladu se strategickými dokumenty na národní i evropské (unijní) úrovni, ke kterým se MPSV přihlásilo, nové zadávací směrnice EU nevyjímaje, MPSV definuje své cíle a priority pro oblast veřejného zadávání následovně:

Cíl: Nastavení a implementace systému strategického a odpovědného zadávání veřejných zakázek

MPSV se hlásí ke konceptu odpovědného veřejného zadávání, který lze definovat jako 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. Zahrnuje tak v sobě jak důraz na princip „3E“⁴, tak i ohled na sociální a environmentální aspekty. Konkrétně bude v celém procesu zadávání

⁴ Efektivnost, účelnost, hospodárnost.

veřejných zakázek kladen důraz na výběr ekonomicky nejvýhodnějších řešení⁵, která zohledňují kromě ceny i technické a kvalitativní aspekty, udržitelnost a náklady životního cyklu⁶. Zohledňovány budou rovněž aspekty a přínosy týkající se sociální oblasti a oblasti zaměstnanosti. Konkrétní implementace tohoto principu se opírá o tři níže definované priority.

Priority:

1) Diverzifikace dodavatelského řetězce: podpora soutěže, otevřenosti vůči dodavatelům a zvýšení diverzity dodavatelského řetězce

2) Podpora a rozvoj sociálně odpovědného veřejného zadávání: zohledňování sociálních aspektů při zadávání veřejných zakázek, a to jak s ohledem na sociální začleňování a podporu zaměstnanosti znevýhodněných osob, tak s důrazem na potírání nelegální práce, resp. dodržování pracovních podmínek a bezpečnosti práce

3) Zohledňování celkové udržitelnosti a dopadů na životní prostředí: hledání ekologicky šetrných řešení, které jsou v rovnováze s důrazem na ekonomickou výhodnost a aktuální hospodářskou situaci



⁵ MEAT – angl. Most economically advantageous tender: The most economically advantageous tender (MEAT) criterion enables the contracting authority to take account of criteria that reflect qualitative, technical and sustainable aspects of the tender submission as well as price when reaching an award decision

⁶ Při zadávání veřejných zakázek je klíčové zajistit maximální hodnotu za investované prostředky a hledat tak nejlepší poměr mezi cenou (příp. náklady prostřednictvím nákladové efektivnosti) a kvalitou. Cena přitom tam, kde to je vhodné, bude definována s ohledem na náklady životního cyklu, které zahrnují jak náklady související s pořízením, využíváním, údržbou a koncem životnosti, tak i náklady způsobené environmentálními externalitami, které jsou spojeny s výrobkem, službou nebo stavebními pracemi v průběhu jejich životního cyklu.

Ad 1) Diverzifikace dodavatelského řetězce

S ohledem na dlouhodobou situaci v ČR náleží mezi důležité prvky v rámci strategie veřejných zakázek rovněž podpora transparentnosti celého procesu, která podněcuje důvěru ve férové podmínky soutěže ze strany všech potenciálních dodavatelů. MPSV chce být vnímáno jako resort, který je v souladu se zásadami ZVZ (§ 6) otevřený dodavatelům, podporuje jejich různorodost a rovný přístup k veřejným zakázkám, otevřeně a transparentně s (potencionálními) uchazeči či dodavateli komunikuje a snaží se maximálně zachovávat soutěžní prostředí⁷.

Současně přístup ke svým zakázkám otevírá i těm, kteří mají k veřejným zakázkám ztížený přístup – malým podnikům, sociálním podnikům, chráněným dílnám, firmám zaměstnávajícím zdravotně znevýhodněné, apod. Neboť právě tento segment firem otevírá široký prostor pro podporu zaměstnanosti i znevýhodněných osob a pro podporu sociálního začleňování. Zdůraznit je nutné i fakt, že právě tyto podniky fungují především na místní úrovni a podporují tak zaměstnanost a ekonomiku v dané lokalitě či regionu.

Pokud jde o **sociální podniky** (či obdobné formy podnikání), směrnice 2014/24/EU v odstavci 36 preambule přímo uvádí:

Zaměstnání a výkon povolání přispívají k začlenění do společnosti a tvoří základní prvky pro zajištění rovných příležitostí pro všechny. V této souvislosti mohou hrát významnou roli chráněné dílny. Totéž platí i pro jiné sociálně zaměřené podniky, jejichž hlavním cílem je podpora sociálního a profesního začlenění nebo opětovného začlenění zdravotně postižených a znevýhodněných osob, jako jsou nezaměstnaní, příslušníci znevýhodněných menšin nebo jinak sociálně vyloučených skupin. Takoveto dílny nebo podniky by však za obvyklých podmínek hospodářské soutěže nemusely být schopny veřejnou zakázku získat. Proto je vhodné stanovit, že by členské státy měly mít možnost vyhradit právo účasti v zadávacích řízeních na veřejné zakázky nebo jejich určité části těmto dílnám nebo podnikům, popřípadě vyhradit plnění veřejných zakázek pro programy chráněného zaměstnání.

MPSV chce tudíž stavět na své expertnosti v oblasti veřejných zakázek a dále se věnovat analýze příležitostí, které veřejné zakázky v rámci resortu MPSV nabízejí a jakým způsobem co nejvíce oslovovat i výše uvedené subjekty. Všechny zakázky zejména malého rozsahu by tak měly být nahlíženy i tímto pohledem a tam, kde je to vhodné (např. při nákupu občerstvení, propagačních předmětů, drobných služeb, apod.), oslovovat uvedené subjekty.

⁷ Tzv. předtržní konzultace zmiňuje jak původní, tak i nová směrnice 2014/24/EU:

Směrnice 2004/18/ES, bod 8 preambule: „Před zahájením zadávacího řízení mohou veřejní zadavatelé prostřednictvím "technického dialogu" vyhledávat nebo přijímat informace, které mohou použít při přípravě zadávací dokumentace za předpokladu, že tyto informace nebudou bránit hospodářské soutěži.“

Směrnice 2014/24/EU, čl. 40: „Před zahájením zadávacího řízení mohou veřejní zadavatelé vést tržní konzultace s cílem připravit zadání veřejné zakázky a informovat hospodářské subjekty o svých plánech a požadavcích při zadávání veřejných zakázek.“

Efektivní cestou je v tomto dělení zakázek na části (v souladu s § 98 ZVZ), které jsou výše uvedeným subjektům přístupnější, což je i jednou z priorit směrnice 2014/24/EU.

Současně je pro MPSV důležité, aby se na veřejných zakázkách nepodíleli dodavatelé, kteří nerespektují zákonná pravidla, využívají nelegální práci, nezajišťují svým pracovníkům odpovídající pracovní a bezpečnostní podmínky. Tyto aspekty budou ve veřejných zakázkách pečlivě sledovány a jejich porušení bude smluvně ošetřeno.

Ad 2) Podpora sociálně odpovědného veřejného zadávání

MPSV již z podstaty svých kompetencí dbá na podporu zaměstnanosti a sociálního začleňování. Na tuto svou úlohu nerezignuje ani v oblasti veřejných zakázek. Dosavadní zákonná úprava a ještě mnohem více dikce nové směrnice 2014/24/EU v oblasti veřejného zadávání klade důraz na podporu tzv. sociálně odpovědného veřejného zadávání, tj. přístupu k veřejným zakázkám, který zohledňuje příležitosti pro podporu zaměstnanosti, kvalifikace a sociální inkluze právě v rámci veřejných zakázek, či naopak pečlivě ošetřuje případy, kdy by v rámci veřejných zakázek byly porušovány platné pracovněprávní a bezpečnostní předpisy, či kdy by jednání zadavatele bylo v rozporu s národními cíli v oblasti zaměstnanosti a sociálního začleňování.

Současná právní úprava (ZVZ) nabízí řadu možností, jak aspekty sociálně odpovědného veřejného zadávání zahrnout do veřejných zakázek již v současné době. Jedná se zejména o:

- § 44, odst. 10 – *Zadavatel může v zadávacích podmínkách uvést též požadavky týkající se zvláštních podmínek na plnění veřejné zakázky, a to zejména v sociální oblasti, v oblasti zaměstnanosti nebo v oblasti životního prostředí.*
- § 78, odst. 4 – mezi dílčí hodnotící kritéria (v rámci základního hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost nabídky) náleží mj. i vliv na zaměstnanost osob se zdravotním postižením a osob se ztíženým přístupem na trh práce.
- § 101 zvýhodňující dodavatele zaměstnávající osoby se zdravotním postižením.

Všechny tyto příležitosti (vedle dalších) bude resort práce a sociálních věcí využívat k tomu, aby začlenil sociální aspekty do zadávání veřejných zakázek.

Specifickou kategorií jsou **veřejné zakázky na stavební práce**, u kterých je na straně jedné v ČR stále více využívána možnost zaměstnávání dlouhodobě nezaměstnaných osob, na straně druhé je vyšší riziko, že zde dochází k porušování zákoníku práce (nelegální práce, apod.). Všechny pro tento účel relevantní zakázky na stavební práce v resortu práce a sociálních věcí budou organizátorem posouzeny z hlediska sociálních aspektů a tam, kde to bude vhodné (z hlediska hodnoty a délky veřejné zakázky a charakteru prací), bude využívána zvláštní podmínka zadavatele, že určité %⁸ či počet osob podílejících se na dané zakázce přijme dodavatel do pracovního poměru z řad dlouhodobě nezaměstnaných osob, a

⁸ V ČR se využívá například podmínka 10% takto definovaného počtu osob.

to minimálně na dobu celého trvání veřejné zakázky⁹. Alternativou tohoto pravidla je možnost zapojení jiných znevýhodněných skupin osob adekvátním způsobem na dané veřejné zakázce.

Z hlediska veřejných zakázek na stavební práce je nutné rovněž dbát na netolerování nelegální práce či jakékoli porušování zákoníku práce. V tomto směru budou zadavatelé v resortu práce a sociálních věcí dbát zejména v rámci smluvních podmínek na to, aby dodavatelé (a jejich subdodavatelé) postupovali dle platné legislativy s tím, že porušení pracovněprávních předpisů bude důvodem odstoupení od smlouvy či jiným předem definovaným opatřením ve vztahu k dané veřejné zakázce.

V případě veřejných zakázek na dodávky a služby pak budou rovněž analyzovány další příležitosti na zapojení sociálních kritérií, zejména s ohledem na podporu zaměstnávání a začleňování sociálně znevýhodněných osob, či na podporu zvyšování kvalifikace a vzdělávání. MPSV má rovněž v úmyslu zohledňovat i aspekty etického nakupování, tzn. uvědomovat si dopad svých nákupů i za hranicemi ČR a spolupracovat s dodavateli, kteří principy etického obchodu respektují (např. FairTrade výrobky, apod.).

MPSV si je vědomo své úlohy v oblasti sociální a v oblasti zaměstnanosti jak ve vztahu ke svým zakázkám, tj. zakázkám zadávaným v rámci resortu práce a sociálních věcí, tak z hlediska veřejných zakázek na národní úrovni. MPSV se tak bude zasazovat o implementaci sociálně odpovědného veřejného zadávání na národní úrovni, ať již z hlediska spolupráce s dotčenými subjekty při nastavení obecných principů veřejných zakázek, tak i z hlediska osvětové a metodické podpory zadavatelů¹⁰.

Ad 3) Zohledňování celkové udržitelnosti a dopadů na životní prostředí

Nedílnou součástí strategického a odpovědného veřejného zadávání je i **hledání ekologicky šetrných řešení**, která jsou v rovnováze s důrazem na ekonomickou výhodnost a aktuální hospodářskou situaci. Současná legislativa týkající se veřejných zakázek opravňuje zadavatele definovat zvláštní podmínky na plnění veřejné zakázky v oblasti životního prostředí (§ 44 ZVZ), hodnotit vlastnosti plnění z hlediska vlivu na životní prostředí (§ 78 ZVZ), případně vymezuje některé konkrétní povinnosti v této oblasti (§ 44 a § 46 ZVZ). Nová směrnice 2014/24/EU tento důraz na hledání ekologicky šetrných a udržitelných řešení dále

⁹ Vítězný uchazeč předloží do 1 týdne od oznámení o výběru nejvhodnější nabídky, nejpozději však před uzavřením smlouvy, seznam osob, s nimiž uzavřel pracovněprávní vztah v souvislosti s plněním zakázky, potvrzený místně příslušným úřadem práce, a zároveň předloží prohlášení o celkovém počtu osob, které se budou na plnění zakázky podílet.

V případě nedoložení výše uvedených dokladů a nesplnění podmínky ve smyslu § 44 odst. 10 ZVZ, nebude s uchazečem uzavřen smluvní vztah a bude jednáno o uzavření smluvního vztahu s uchazečem druhým v pořadí v souladu se zněním § 82 odst. 3 ZVZ.

¹⁰ V tomto směru je plánován systémový projekt spolufinancovaný z prostředků EU v programovacím období 2014-2020+.

akcentuje, ať již v obecných výzvách preambule, tak i začleněním článků ke štítkům (čl. 43), normám environmentálního řízení (čl. 62) a nákladům životního cyklu (čl. 68).

MPSV ve svých zakázkách bude tyto možnosti zohledňovat a hledat příležitosti pro nákup komodit, služeb či stavebních prací, které v rámci ekonomické výhodnosti nabízejí nejlepší poměr ceny a kvality z hlediska vlivu na životní prostředí. Využívat přitom bude jak dobrou praxi v ČR (např. metodiky MŽP k zelenému nakupování, apod.), tak i v rámci Evropské unie (např. kritéria pro zelené nakupování¹¹).

¹¹ Dostupné na: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm , či publikace zde: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_cs.pdf