



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



Analýza užívání principů společensky odpovědného veřejného zadávání v praxi zadávání veřejných zakázek v České republice (období 2013 – 2016)

Projekt Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání je spolufinancován Evropskou unií.
Registrační číslo projektu je CZ.03.3.60/0.0/0.0/15_018/0000732.

sovz@mpsv.cz

Ministerstvo práce a sociálních věcí, Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2



Obsah

1. Předmět a účel analýzy
2. Shrnutí
3. Hodnocení ceny versus vzájemného poměru ceny a kvality
4. Podíl SOVZ (Profily zadavatelů)
5. Podíl SOVZ u veřejných zakázek malého rozsahu (Registr smluv)
6. Dotazníkové šetření

Projekt Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání je spolufinancován Evropskou unií.
Registrační číslo projektu je CZ.03.3.60/0.0/0.0/15_018/0000732.

sovz@mpsv.cz

Ministerstvo práce a sociálních věcí, Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2

Předmět a zdroje analýzy

Předmětem této analýzy bylo zjištění míry užívání principů sociálně odpovědného veřejného zadávání v praxi zadávání veřejných zakázek v České republice.

Sběr dat pro účely zpracování této analýzy byl prováděn zejména v období od 1. 8. 2016 do 31. 10. 2016, přičemž některé ze vstupních informací pro zpracování této analýzy byly čerpány z období od roku 2013. Byl analyzován vybraný vzorek veřejných zakázek (dále jen „VZ“), zejména VZ ve věstníku veřejných zakázek, na profilech veřejných zadavatelů a dále registr smluv. Vybrané vzorky byly děleny na několik skupin veřejných zakázek, členěných dle předmětu VZ. Jednotlivé skupiny VZ byly vybrány tak, aby se jednalo o VZ s potenciálem využití aspektu odpovědného veřejného zadávání (ať už zejm. v zadávacích podmínkách či v rámci hodnotících kritérií). Analýza byla doplněna dotazníkovým šetřením účastníků konference ze dne 15. 9. 2016, kterou pořádalo Ministerstvo práce a sociálních věcí společně s Ministerstvem zemědělství, pod záštitou místopředsedy vlády pro vědu, výzkum a inovace.

Pro sběr dat metodou desk reserch byly využity softwarové technologie spolku EconLab z.s. a sesterské společnosti Datlab s.r.o., určené ke sběru, poloautomatickému čištění a zpracování dat o veřejných zakázkách. Veškerá data, dotazníky a informace, ze kterých tato analýza vychází, jsou uložena v projektové dokumentaci projektu „Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání“.

Shrnutí

Data a informace, které byly v rámci této analýzy sesbírány, potvrzují, že v praxi veřejného zadávání v České republice se prvky společensky odpovědného veřejného zadávání (dále jen „SOVZ“) objevují spíše ojediněle s tím, že tyto využívá několik málo veřejných zadavatelů. Současně lze konstatovat, že SOVZ v České republice vnímají veřejní zadavatelé v úzkém slova smyslu, a to zejména prostřednictvím zahrnutí zvláštní podmínky zaměstnat na plnění veřejné zakázky určitý počet dlouhodobě nezaměstnaných nebo prostřednictvím požadavku ekologicky šetrného řešení. Veřejní zadavatelé tedy zatím nevnímají SOVZ jako strategický přístup k veřejným zakázkám, který spojuje skutečné priority a cíle konkrétního zadavatele s jím investovanými prostředky do veřejných zakázek tak, jak je to běžné v jiných rozvinutých státech Evropské unie. Veřejní zadavatelé nemají zkušenost s uplatněním dalších společenských témat a zdůrazňují absenci metodické podpory zadavatelům a příkladů dobré praxe. Implementaci tohoto přístupu stále brání bariéry, které ovlivňují celkovou kulturu veřejného zadávání v ČR. Veřejní zadavatelé tak většinu zakázek zadávají s jediným hodnotícím kritériem, kterým je nejnižší nabídková cena.

Hodnocení ceny versus vzájemného poměru ceny a kvality

Jedním z nástrojů, jak zohlednit aspekty společensky odpovědného zadávání, jsou kritéria pro hodnocení nabídek. Zákon o veřejných zakázkách do 1. října 2016, kdy jej nahradil nový zákon o 134/2016 Sb., zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), nabízel dvě základní hodnotící

Projekt Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání je spolufinancován Evropskou unií. Registrační číslo projektu je CZ.03.3.60/0.0/0.0/15_018/0000732.

sovz@mpsv.cz

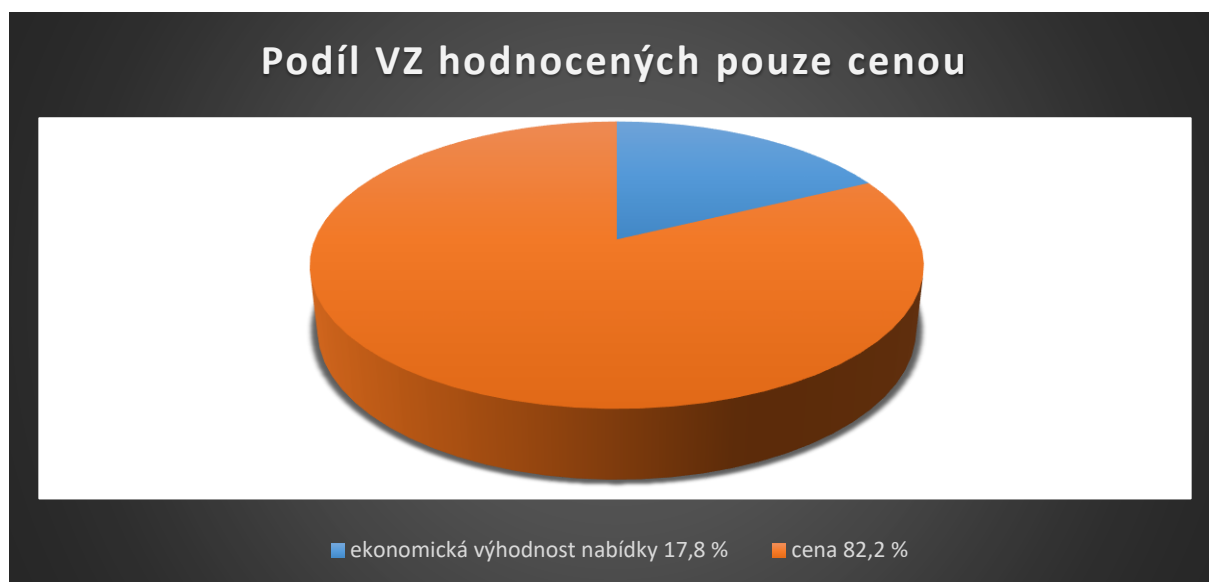
kritéria: a) ekonomická výhodnost nabídky, nebo b) nejnižší nabídková cena. ZZVZ prosazuje hodnocení vzájemného poměru ceny a kvality, možnost hodnotit pouze cenu zůstává.

Hlavním zdrojem dat po tuto část AVS byl 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“).

Tabulka 1 - Využití nejnižší nabídkové ceny jako jediného kritéria v období 1/2015 - 9/2016

Odvětví	zakázek celkem	zakázek cenou	podíl soutěže cenou
Textil, obuv	95	81	85.3%
Tisk, papír	95	88	92.6%
Nábytek	323	275	85.1%
Stavební práce	9477	8056	85.0%
Catering	47	33	70.2%
Úpravy zeleně	161	144	89.4%
Bezpečnostní služby	90	66	73.3%
Úklidové služby	152	117	77.0%
Průměrně			82,2%

Jak ukazuje Tabulka 1, potenciál pro využití SOVZ v rámci hodnotících kritérií se tedy v daném období pohyboval mezi 7,4 % (tisk, papír) a 29,8 % (catering), průměrně 17,8 %, kdy pouze tyto části zakázek byly soutěženy ekonomickou výhodností, a nikoliv pouze cenou.



¹ Stavební práce 6 mil Kč, zboží a služby 2 mil Kč
Projekt Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání je spolufinancován Evropskou unií.
Registrační číslo projektu je CZ.03.3.60/0.0/0.0/15_018/0000732.

Zakázky soutěžené ekonomickou výhodností byly nicméně dále podrobeny detailní analýze. Bylo zkoumáno 191 kritérií, která se v daném vzorku vyskytla více než 1x. Za SOVZ bylo možné označit pouze jediné z nich, a to kritérium ekologické šetrnosti, které se vyskytovalo u 27 (0.3 %) zakázek na stavební práce. Ve zbylých kategoriích rozšíření kritérií se vztahem k SOVZ nebylo identifikováno.

Lze tedy konstatovat, že potenciál pro využití SOVZ v rámci hodnotících kritérií ve veřejných zakázkách v ČR byl velmi nízký. V praxi navíc i tento malý podíl veřejných zakázek nebyl využit pro SOVZ. Tato skutečnost má zřejmě i negativní efekt na kvalitu dodávaného zboží a služeb a zároveň dlouhodobě deformuje trh. Do budoucna však i s ohledem na nový zákon o zadávání veřejných zakázek, který prosazuje hodnocení vzájemného poměru ceny a kvality, vidíme právě v nastavení kritérií hodnocení vysoký potenciál pro využití SOVZ.

Podíl SOVZ (Profily zadavatelů)

Z profilů zadavatele byl dále získán vzorek 285 zadávacích dokumentací k zakázkám vypsáním od 1. 1. 2016 do 30. 9. 2016. Celkem bylo dohledáno na profilech cca 500 veřejných zakázek, u zbylé poloviny nicméně v souladu se zákonem nebyly dokumenty po skončení lhůty pro podání nabídek dostupné. Jedná se tedy o úplný vzorek zadávacích dokumentací z daného období a odvětví. Pouze v kategorii stavebních prací (kde byl dostupný vzorek více než dostatečný) došlo k zúžení vzorku na lokality s vysokou mírou nezaměstnanosti - Ostravsko a Severní Čechy, kde právě podpora zaměstnanosti v rámci veřejných zakázek může mít významnější dopad. Výsledky pro stavební práce tedy mohou být z celorepublikového hlediska nadhodnocené, v ostatních odvětvích by vzorky měly být statisticky vyvážené.

Na těchto zadávacích dokumentacích byla ručně vyhledávána následující společenská témata:

- a. Zaměstnávání osob dlouhodobě nezaměstnaných či zdravotně postižených
- b. Ekologická šetrnost
- c. Nákupy fair trade a bio materiálu (typicky potravin)

Podíly identifikovaných zakázek, spolu s intervaly spolehlivosti (zohledňujícím velikost vzorku) sumarizuje následující Tabulka 2.

Tabulka 2 – Podíl výskytu vybraných témat SOVZ ve veřejných zakázkách na profilech zadavatelů v období 1/2015 - 9/2016

Odvětví	Vzorek	OVZ*	Počet	% OVZ	90 % interval spolehlivosti**
Úklidové služby	36	Dlouhodobě nezaměstnaní / zdravotně postižení	2	5.6%	0-11%
	36	Ekologická šetrnost	5	13.9%	4,4-23,4%
Bezpečnostní služby	24	Dlouhodobě nezaměstnaní / zdravotně postižení	2	8.3%	0-17,6%
Úpravy zeleně	17	-	0	0.0%	0-16,2%
Catering	5	-	0	0.0%	0-45%
Stavební práce v ohrožených lokalitách	63	Dlouhodobě nezaměstnaní / zdravotně postižení	5	7.9%	2-13%
	63	Ekologická šetrnost	4	6.3%	1-11%
Nábytek	24	Dlouhodobě nezaměstnaní / zdravotně postižení	1	4.2%	0-11%
Tisk, papír	7	-	0	0.0%	0-34,8
Textil, obuv	10	-	0	0.0%	0-25,9%
Průměrně				4,6%	
*Zahrnuty jsou jen kategorie, kde bylo OVZ v nějaké podobě nalezeno. U ostatních se jedná vždy o 0%					
**Měření možné statistické chyby vzhledem k velikosti vzorku s užitím aproximace binomického rozdělení normálním.					

Je patrné, že využití zvláštní podmínky plnění nebo v rámci specifikace předmětů plnění je SOVZ rozšířenější než využití možnosti implementace SOVZ do kritérií hodnocení. Při identifikaci konkrétních veřejných zakázek, ve kterých bylo uplatněno SOVZ, jsme identifikovali opakovaní právě těch několika případů veřejných zadavatelů, o kterých je odborné veřejnosti známo, že SOVZ do své praxe zadávání veřejných zakázek implementují. Jedná se například o Ministerstvo zemědělství, resp. jejich státní podniky Povodí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Statutární město Most. V poměru k celkovému objemu veřejných zakázek se jedná o zanedbatelný podíl těchto zakázek.

Podíl SOVZ u veřejných zakázek malého rozsahu (Registr smluv)

Vzhledem k tomu, že u některých odvětví se velká část reálné praxe pohybuje pod hranicí pro zakázky malého rozsahu, bylo provedeno pilotní zpracování smluv získaných z registru smluv.

Projekt Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání je spolufinancován Evropskou unií. Registrační číslo projektu je CZ.03.3.60/0.0/0.0/15_018/0000732.

sovz@mpsv.cz

Ministerstvo práce a sociálních věcí, Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2

Vzhledem k množství obsažených dokumentů, stejně jako faktu, že tyto nejsou jakkoliv odvětvově tříděné, byla zvolena metoda strojového zpracování a vyhledávání klíčových slov v surových textech smluv, s následným manuálním prověřováním vzorku. Proces měl tedy tři kroky:

- Identifikace vzorku smluv relevantních pro dané odvětví s pomocí klíčových slov
- Identifikace SOVZ v daném vzorku s pomocí klíčových slov
- Ruční ověření správnosti výsledků

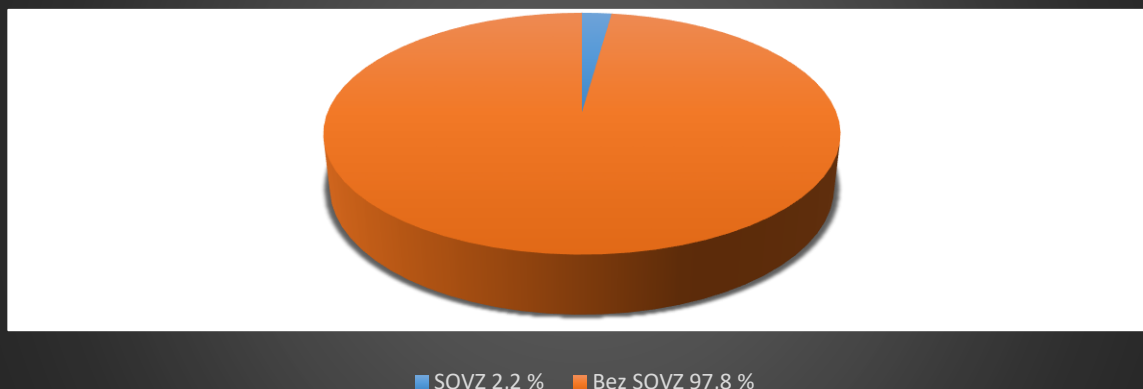
Tabulka 3 - SOVZ v registru smluv - pilotní vyhledání s využitím klíčových slov a manuální kontroly v období 7/2016 - 10/2016

Odvětví	Identifikováno smluv	% Sovz	Manuálně ověřený vzorek
Úklidové služby	79	1,6%	26
Bezpečnostní služby	301	1,9%	24
Úpravy zeleně	38	0,0%	30
Catering	32	6,0%	17
Stavební práce	2579	3,8%	86
Papír	354	0,0%	16
Tisk	320	4,5%	14
Textil	45	0,0%	8
Průměrně		2,2%	

Vzhledem k velikosti správně identifikovaných vzorků jsou čísla k využívání SOVZ v jednotlivých kategoriích nepříliš reprezentativní.

Jakkoliv se dnes jedná o velmi hrubý přístup k identifikaci SOVZ, může do budoucna vzhledem k pokrytému množství nákupů v některých odvětvích podat významně detailnější přehled než předchozí přístupy – zejména tam, kde lze očekávat dobrou vypovídací hodnotu klíčových slov (např. “ekologický”, “bio” apod.). Tento přístup navíc bude mít významně vyšší potenciál v následujících letech, kdy vzorek smluv obsažený v registru bude výrazně rozsáhlejší.

Podíl SOVZ ve VZMR



Dotazníkové šetření

Účelem dotazníkového šetření bylo shromáždit odpovědi prostřednictvím předem formulovaného souboru otázek, kladených vybranému vzorku respondentů, přičemž respondenty byli v tomto případě účastníci konference ze dne 15. 9. 2016, kterou pořádalo Ministerstvo práce a sociálních věcí společně s Ministerstvem zemědělství, pod záštitou místopředsedy vlády pro vědu, výzkum a inovace. Konference se kromě zahraničních odborníků zúčastnila více než stovka zástupců veřejných zadavatelů, zejména ministerstev, příspěvkových organizací, krajů, měst a obcí, státních podniků a jiných veřejnoprávních institucí, ale i zástupci nestátních neziskových organizací a zástupci dodavatelů. Otázky se týkaly využívání SOVZ v praxi veřejného zadávání. Předmětem šetření byla úroveň znalostí konceptu SOVZ, začlenění užívání principů SOVZ do praxe zadávání VZ, a bariéry užívání SOVZ.

Z dotazníkového šetření a současně z otevřených diskusí na konferenci vyplynulo, že zadavatelé zatím nevnímají sociálně odpovědné zadávání jako komplexní přístup k řízení veřejných zdrojů a investic. Potvrdil se sice zájem uplatňovat principy SOVZ, ale stále převažuje obava využívat v rámci veřejných zakázek jakékoli nové přístupy či dosud ne široce realizované možnosti a zadavatelé postrádají metodickou podporu k jejich uplatnění.

Zpracovala: Mgr. Marie Janečková
Prosinec 2016