

# Zkušenost z mezinárodní konference: Jak (ne)výhodná je nejnižší cena?

*Podle vyjádření EconLab, spolku při Institutu ekonomických studií Univerzity Karlovy, bylo v roce 2016 okolo 80 % veřejných zakázek zadáváno při zohlednění jediného hodnoticího kritéria – nejnižší ceny. Nejjednodušší, nejméně sporné, z hlediska přípravy nejméně náročné a nejpřehlednější hodnoticí kritérium však může být v některých případech nevýhodné. Nejnižší ceny plnění totiž může dodavatel dosahovat například na úkor jiných hodnot. Jak (ne)výhodná je tedy nejnižší cena?*



**Mgr. Adam Gromnica**

Projekt „Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání“, MPSV ČR

Výlučná orientace na nejnižší nabídkovou cenu vytváří dlouhodobý tlak, v jehož důsledku je snadné dostat se na scesti. Platí to pro nákupy soukromých i veřejných institucí. Cenová výhodnost nejlevnější varianty může být pouze iluzorní, může mít v důsledku negativní dopad na zaměstnance, poddodavatele nebo na životní prostředí. Nejenže méně kvalitní nákup představuje vyšší riziko dalších výdajů (servis, dřívější nezbytný nákup náhrady), ale může snadno vést k tomu, že za náš nákup platí někdo jiný svými právy, důstojností či kvalitou prostředí, v němž žije.

Zatímco ohled na věcnou kvalitu plnění by měl zajímat nepochybně každého nakupujícího, environmentální a sociální dopady nákupu by měl – i s odkazem na § 48 odst. 5 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších

**Je také nutné zmínit, že důraz na kvalitu, přidanou hodnotu plnění či udržitelnost lze klást již promyšleným vymezením zadávacích podmínek mimo hodnoticí kritéria a následně hodnotit pouze nabídkovou cenu.**

předpisů (ZZVZ) – sledovat zejména zadavatel veřejné zakázky v podstatě povinně. U soukromého spotřebitele jde oproti tomu spíše o otázku jeho volby, osobní odpovědnosti a etiky. I v soukromé sféře se však odpovědné nakupování stává samozřejmostí.

Otázkám kvality ve veřejném nakupování se věnoval letošní, již třetí ročník konference Odpovědné veřejné zadávání. Akce s podtitulem Společenská odpovědnost a kvalita ve veřejných zakázkách přilákala do Prahy dvě stovky ex-

pertů na problematiku veřejných zakázek a udržitelnosti nejen z České republiky, ale rovněž z Velké Británie, Francie, Švýcarska, Nizozemska, Belgie, Katalánska, Andalusie, Slovenska, Maďarska či Rumunska.

Téma kvality se v rámci konference objevilo hned ve třech podobách: jednak v rovině kvality nastavení systému nakupování a strategického přístupu; dále v rámci hodnocení necenových kritérií; a v posledním diskusním bloku i v rovině kvality v rámci dodavatelského řetězce a v otázce jeho kontroly.

## Strategický přístup a kvalita nastavení systému nakupování

Tradiční praxe zadávání veřejných zakázek se zaměřuje na jejich procesní (spíše technickou) stránku a na regulaci zákonem o zadávání veřejných zakázek. Řemeslná zdat-

nost administrátorů zakázek je pro správný průběh nákupů veřejné správy nepochybně zásadní a nelze ji podceňovat. V českém prostředí je však dlouhodobě nezdravě upozaděn komplexní pohled na nákupní praxi a celkové – strategické – nastavení systémů nákupů veřejné instituce. Zakázky se navíc nevyužívají jako jeden z nástrojů dosahování SDG (Sustainable Development Goals), cílů udržitelného rozvoje.

Takový přístup omezuje veřejné nakupování na pouhý mechanismus (administrativní zajištění) nákupu a při orientaci na jediný výsledek – uspokojení primární potřeby zadavatele – zcela pomíjí potenciál nákupů k prosazování širších cílů organizace či obecně společnosti. Potenciál kupní síly veřejného sektoru není využíván strategicky jako další nástroj k usměrňování veřejných politik či dosahování cílů organizace. Přitom je to poměrně jednoduché: Chci-li usilovat například o snižování emisí CO<sub>2</sub>, je zcela namístě stanovovat strategie a politiky. A je naprosto samozřejmé, že se těmito strategiemi sám řídím a uplatňuji je při vlastním nakupování, ať jde o nízkoemisní vozidla, či nízkoemisní staveniště apod.

Na úvod zmíněné konference zazněla klíčová poznámka z úst Shauna McCarthyho, ředitele britské poradenské společnosti Action Sustainability a mimo jiné osoby odpovědné za udržitelné aspekty příprav letních olympijských her v Londýně v roce 2012. McCarthy shrnul vývoj udržitelného nakupování od 90. let 20. století až po zveřejnění pokynů ISO 20400:2017 o udržitelném nakupování. Dále definoval pozici zadávacího procesu v rámci systémů nakupování či obecně fungování institucí. Zmíněna byla důležitá role všech sektorů, komerčního, veřejného i neziskového, při prosazování myšlenek udržitelnosti.

Následující část diskuse se zaměřila na strategický přístup k veřejným zakázkám. Na téma hovořili jak čeští praktici v oblasti veřejných zakázek (Jiří Šimon z Ministerstva zemědělství a Leona Gergelová Šteigrová z Ministerstva práce a sociálních věcí), tak metodici z České republiky i zahraničí (Valdemar Adamiš z Ministerstva financí, Mathieu Cahen z OECD a znovu Shaun McCarthy). Řečníci mluvili o provázanosti jednotlivých fází nákupu, vyhodnocování nákupů (včetně jejich dopadů do sféry sociální a environmentální).

**Zadavatel by neměl k nákupům přistupovat jen jako k administrativní cestě k uspokojení své primární potřeby, ale jako k příležitosti dosahovat obecně prospěšných cílů další cestou – v rámci vlastní spotřeby. Tyto cíle by pak měly být podle vyjádření Shauna McCarthyho předem definovány ve strategickém dokumentu, měly by mít stanovenou prioritu a výstupy jednotlivých kroků k dosažení cíle by měly být měřitelné.**

### Jak (ne)výhodná je nejnižší cena?

Význam kvality pro hodnocení nabídek byl předmětem zájmu řečníků ve druhém diskusním panelu. Pozvaní odborníci hovořili o tom, jak chápou kvalitativní aspekt plnění, který hodnotí ve veřejných zakázkách.

Dalma Kittka se podělila o zkušenosti města Budapešť, jež v krátkém čase obrátilo poměr zakázek hodnocených pouze na základě nejnižší ceny vůči zakázkám hodnoceným na základě kombinace více kritérií – z 27 % v roce 2016 na 92 % v roce 2017. Martin Hadaš z Masarykovy univerzity zmínil například Best Value Method, která je doma zejména v Nizozemsku a jejímž výrazným průvodním jevem je přenesení odborné odpovědnosti za kvalitu designu optimálního řešení požadavku zadavatele na dodavatele. Jaroslav Lexa ze slovenského Inštitútu verejného obstarávania připomněl notoricky známé pořekadlo „*nejsme tak bohatí, abychom mohli nakupovat levně*“.

### Kvalita a dodavatelský řetězec

Třetí panel nastínil témata, která silně rezonují zejména na západ



Mezinárodní konference Odpovědné veřejné zadávání se konala 20. září v Praze



od českých hranic: Věcná kvalita i udržitelnost plnění mohou souviset také s dodavatelskými řetězci. Legislativa ve Velké Británii, Francii, ale například rovněž v zámoří se snaží přimět významné ekonomické subjekty k monitoringu dodavatelských řetězců zaměřenému na dodržování mezinárodních sociálních standardů a ochranu životního prostředí.

Uvedená regulace dopadá zpravidla na významné subjekty soukromého sektoru (ve Francii se jedná řádově o stovky největších korporací), ale například ve Spojeném království se povinná bdělost v dodavatelských řetězcích vztahuje například i na univerzity a jejich nákupní konsorcia. Nákupy veřejných institucí představují další nástroj, který může napomoci vytvořit relevantní tlak na dodavatele, perspektivně zlepšit kontrolu podmínek v dodavatelském řetězci, pozitivně ovlivnit stav životního

prostředí a životní podmínky lidí v globálním i lokálním měřítku.

**Monitoring podmínek v dodavatelském řetězci představuje sice poměrně náročnou otázku a zadavatel stojí na počátku rozkrývání a narovnávání podmínek, ale tento trend se rozvíjí a jednotlivé národní legislativy činí první kroky a zkoumají možnosti i právní nástroje.**

Zatímco zahraniční praxe se zaměřuje často na globální souvislosti nákupů (udržitelné lesnictví v oblastech globálního jihu, udržitelná těžba kamene a minerálů, udržitelné pěstování bavlny), v českých zemích se zadavatelé věnují dodavatelským vztahům z jiného pohledu. Řada z nich – například

Masarykova univerzita, Vysoká škola chemicko-technologická, Univerzita Palackého v Olomouci, Povodí Vltavy, s. p., nebo Královéhradecký kraj – by v současnosti ráda našla řešení problematiky plateb poddodavatelům.

K tomu je nemusí nutně vést soucit, osobní étos nebo cit pro spravedlnost: Postačuje přesvědčení, že komplikace při platbách poddodavatelům v rámci dodavatelského řetězce mohou negativně ovlivnit kvalitu díla nebo dobu plnění smlouvy. Jejich vlastní zkušenosti je motivují, aby hledali cestu k zajištění plateb (nejlépe) i těm posledním, nejmenším a ekonomicky potenciálně nejzranitelnějším článkům dodavatelského řetězce. Těmto otázkám se věnuje rovněž tým projektu Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání (SOVZ), který na dané téma brzy uspořádá seminář.

## Co si mohli účastníci z konference odnést?

Na konferenci zaznělo několik poselství, která by neměla zapadnout. Zejména Shaun McCarthy k udržitelnému nakupování veřejných institucí vlastně ani nepodněcuje. Z jeho slov „*Jste veřejná instituce, nemáte právo nenakupovat udržitelně*“ jasně vyplývá, že jiné než udržitelné veřejné nakupování nepovažuje za dobře možné. „*Více vás nestojí udržitelné zadávání, ale zadávání špatné,*“ dodává McCarthy. V tom jej podporuje vyjádření Valdemara Adamiše z Ministerstva financí, který v kontextu principu 3E (Effectiveness – Efficiency – Economy), definovaného ust. § 2 zákona o finanční kontrole, uvedl, že tlak na nejnižší nabídkovou cenu v podstatě naplňuje jen jedno ze tří E.

Shaun McCarthy se dále věnoval i otázce odpovědnosti jednotlivých osob a vedení ve vztahu k udržitelnému nakupování. Standard pro udržitelné nakupování není určen jen pro administrátory nákupu (pracovníky oddělení veřejných zakázek), ale pro kohokoliv, kdo se na nákupu jakýmkoliv způsobem podílí. Vysoká míra propojenosti a sladění jednotlivých fází pak rovněž tvoří nezbytnou součást systému. Významná je i otázka přístupu vedení organizace, které nemá udržitelnost nakupování „tolerovat“ či „schvalovat“, ale má organizaci v tomto ohledu přímo vést. Udržitelnost by tak měla (v jeho očích) být integrální součástí řízení a strategie. Simon Clement z mezinárodní platformy ICLEI apeluje na leadership, tj. na vedení, jež se neobává přijmout nové výzvy a vstoupit na neprobádanou půdu a je připraveno nést i riziko selhání související s inovací.

Caitlin Helfrich, zástupkyně ILO (Mezinárodní organizace práce),



uvedla, že nákupy za nízkou cenu se mohou velice dobře promítnout do kvality, a zmínila, že nízká nákupní cena může být krátkodobou výhodou, avšak v dlouhodobějším horizontu nemusí vést k hospodár-

upřednostňovat oproti krátkodobým a pouze zdánlivě výhodným řešením. Na podporu uvedeného názoru přispěl Shaun McCarthy zkušeností z Londýna, kde zaměstnavatel sice zaznamenal zvýšení nákladů na mzdy (neboť přistoupil na placení „London Living Wage“ – o třetinu vyšší než celostátní průměr), ale v dlouhodobějším měřítku přineslo navýšení personálních nákladů růst efektivity poskytovaných služeb, neboť kromě jiného snížilo absenci a fluktuaci zaměstnanců. ▲

### V dlouhodobějším horizontu nemusí vést výhoda nízké nákupní ceny k hospodárnosti a udržitelnosti

nosti a zejména udržitelnosti. Právě dlouhodobé strategické cíle by přitom veřejné instituce mohly a měly

poskytovaných služeb, neboť kromě jiného snížilo absenci a fluktuaci zaměstnanců. ▲

#### SHRNUTÍ

- **Potenciál kupní síly veřejného sektoru není využíván strategicky jako další nástroj k usměrňování veřejných politik či dosahování cílů organizace.**
- **Komplikace při platbách poddodavatelům v rámci dodavatelského řetězce mohou negativně ovlivnit kvalitu díla nebo dobu plnění smlouvy.**
- **Nízká nákupní cena může být krátkodobou výhodou. V dlouhodobějším horizontu však nemusí vést k hospodárnosti a zejména udržitelnosti.**
- **Veřejná instituce nemá právo nenakupovat udržitelně. Více nestojí udržitelné zadávání, ale zadávání špatné.**
- **V kontextu principu 3E (Effectiveness – Efficiency – Economy) naplňuje tlak na nejnižší nabídkovou cenu v podstatě pouze jedno ze tří E.**