

Od podmínky 10 % ke strategickému přístupu při veřejných nákupech

V České republice se odpovědné veřejné zadávání dlouho vnímalo v úzkém slova smyslu, a to zejména prostřednictvím tzv. podmínky zaměstnání 10 % dlouhodobě nezaměstnaných. V praxi se jeho prvky objevovaly spíše nahodile a ojediněle s tím, že je využívalo několik málo veřejných zadavatelů. Postupně však přibývají pokusy o využití různých společensky odpovědných aspektů při zadávání veřejných zakázek, ať už sociálních, nebo „zelených“. Posun lze vidět i ve vnímání strategického přístupu v nákupních procesech.



Mgr. Marie Janečková

Projekt Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání, MPSV

Vláda schválila 24. 7. 2017 usnesením č. 531 (dále jen „usnesení vlády“) pravidla uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy (dále jen „pravidla OVZ“). Usnesení vlády má však pouze doporučující charakter. Dalo by se tedy říci, že se v ČR pro rozšíření tohoto konceptu uplatňuje spíše přístup pozitivní motivace. Ale stačí to?

Meziresortní pracovní skupina

Na základě tohoto usnesení také vznikla meziresortní pracovní skupina na podporu uplatňování odpovědného přístupu k veřejným zakázkám, která navrhuje a projednává kroky směřující k podpoře integrace odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek do každodenní praxe, sleduje pokrok v implementaci, projednává metodiky.

Z usnesení vlády mimo jiné vyplynul úkol zpracovat a předložit vládě ke konci roku 2018 zprávu o vyhodnocení přínosu uplatňování pravidel odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek. Jejím účelem bylo podat souhrnnou informaci o vývoji odpovědného veřejného zadávání (OVZ) v České republice, o procesu postupné implementace a o plnění úkolů vyplývajících z usnesení vlády. Šlo o příležitost zrekapitulovat vývoj odpovědného přístupu k veřejným nákupům v ČR, identifikovat bariéry, jimž zadavatelé stále čelí, ale současně nahlédnout do budoucnosti a zamyslet se, jaké efektivní kroky mohou vést ke změně myšlení, ke změně celkové kultury veřejného nakupování. Zpráva byla zpracována ve spolupráci s členy meziresortní pracovní skupiny a je dostupná na www.sovz.cz.

Vyplývá z ní, že se vnímání odpovědnosti ve veřejných zakázkách pozvolna posouvá. Postupně

přibývají pokusy o využití různých společensky odpovědných aspektů při zadávání veřejných zakázek, ať už sociálních, nebo „zelených“. Zadavatelé začínají přemýšlet nad dopady a souvislostmi zakázek. Uvědomují si jejich vliv například z hlediska místní ekonomiky, zaměstnanosti anebo kladou důraz na dodržování důstojných pracovních podmínek osob podílejících



OVZ není v právní úpravě definováno, ale obecně se vnímá jako proces, při němž zadavatel nakupuje produkty, služby a stavební práce, které potřebuje, a získává přitom maximální hodnotu za vydávané finanční prostředky vytvářením prospěchu pro společnost a ekonomiku a minimalizací negativních dopadů na životní prostředí.

se na výrobě či realizaci určité služby a snaží se eliminovat negativní dopad na komunitu v místě plnění dané zakázky, na zdraví a životní prostředí. Objevují se tak nová témata jako například férové dodavatelské vztahy, podpora důstojných pracovních podmínek a bezpečnosti práce, podpora malých či sociálních podniků.

Strategické řízení a udržitelné nákupy v pokynech ISO 20400

Odpovědný přístup k veřejným nákupům nesporně staví na společenské odpovědnosti veřejné správy obecně i na značné tržní síle, kterou veřejná správa disponuje a kterou má povinnost efektivně, účelně a hospodárně využít při naplňování svých potřeb (tzv. principy 3E).

Stále však z úst veřejných zadavatelů slyšíme, kolik nás odpovědné veřejné zadávání vlastně bude stát a zda je to v souladu s uvedenými principy. Zadavatelé jsou často svázáni principem hospodárnosti a s ohledem na nejasnost kontrolních procesů pro jistotu buď uplatňují jako jediné kritérium hodnocení nabídek právě cenu, nebo na ni kladou mimořádný důraz. Princip účelnosti se opomíjí. Účelnost přitom není nic jiného než naplnění cílů, které si organizace stanoví, ať už v rámci obecné strategie, nebo konkrétní zakázky. Vyhodnocení efektivnosti je tak potřeba vnímat jako naplnění principu hospodárnosti s vazbou na naplnění těchto cílů – účelnosti.

Vývoj vnímání odpovědného veřejného zadávání nesporně ovlivnily pokyny ISO 20400 pro udržitelné nakupování, které vyšly v dubnu 2017 a provázejí zadavatele celým procesem strategického řízení veřejných zakázek, od tvorby strategie až po konkrétní kroky vedoucí k realizaci udržitelného nakupování. ISO 20400 nás současně učí vnímat odpovědný přístup



k veřejným zakázkám v mnohem širším kontextu.

Pokyny nabízejí českým zadavatelům přístup k zadávání veřejných zakázek, který vychází ze zkušenosti a praxe vyspělých zemí a přináší jednoznačně i vyšší standard procesu zadávání. Zahraniční praxe současně ukazuje, že se jedná i o důraz na obecnější zásady pro zadávání veřejných zakázek. V jejich rámci je potřeba vnímat základní sadu principů, které vždy tvoří neoddelitelnou součást každé odpovědné zakázky a mezi něž neoddiskutovatelně patří vedle principů 3E, transparentnosti, otevřenosti, participace (otevřenosti vůči zainteresovaným stranám) také důraz na férové pracovní podmínky a standardy, dodržování lidských práv ve smyslu etického nakupování nebo hledání ekologicky šetrných alternativ.

Vedle těchto principů se nabízí řada dalších příležitostí, například ve smyslu podpory osob se ztíženým přístupem na trh práce, podpory malých či sociálních podniků nebo nákladnějších zelených řešení, přičemž vycházejí ze zadavatelem stanovených strategických cílů organizace či vytyčeného účelu dané zakázky.

Implementace OVZ do procesů jednotlivých organizací

Někteří zadavatelé v České republice si začínají postupně uvědomovat, že odpovědné veřejné zadávání je strategický přístup, který spojuje skutečné priority a cíle konkrétního zadavatele s prostředky, jež investuje do veřejných zakázek.

Evidentní je i posun v postupné implementaci odpovědného veřejného zadávání v rámci organizací. Přibývá zadavatelů, kteří jeho principy začleňují do svých interních předpisů, čímž zakládají systematickost při uplatňování OVZ v rámci interního systému zadávání veřejných zakázek. Organizace k implementaci přistupují různým způsobem a v odlišné šíři.

Aktuálním příkladem komplexního přístupu je implementace pravidel OVZ, která probíhá v rámci resortu dopravy. S ohledem na jeho kupní sílu lze očekávat mimořádný dopad s pozitivním vlivem na trh v ČR.

Proces implementace pravidel OVZ do interních aktů řízení jednotlivých organizací probíhá postupně. Při stanovování priorit a cílů při implementaci reflektují organizace kompetence, strategické či politické cíle zadavatele, které vycházejí z jeho potřeb. Pro efektivní implementaci je potřeba tyto informace a cíle systémově promítnout do chodu celé organizace.

Zejména se osvědčilo, když při zavádění nových závazných postupů v organizaci proběhlo intenzivní vzdělávání klíčových osob pro zadávání veřejných zakázek napříč jednotlivými útvary, které proces veřejného zadávání ovlivňují. Jednou z bariér efektivního uplatňování odpovědného přístupu k veřejným zakázkám je právě nedostatečné porozumění, nízká motivace a nejasná odpovědnost klíčových osob pro zadávání veřejných zakázek v organizaci. V rámci organizace často dochází k nejednotnému přístupu jednotlivých klíčových útvarů, jež participují na přípravě zadávacího řízení.

Zde se ukazuje absence systémové a komplexní metodické podpory zadavatelům, která by přinášela souborné a praktické informace, nabízela jednotlivé okruhy příležitostí a v neposlední řadě i praktické postupy použití.

V současné době tuto podporu nabízí MPSV v rámci projektu „Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání“, který se snaží vytvářet síť progresivních zadavatelů, nabízet příležitosti pro společensky odpovědné a udržitelné zakázky a poskytnout prostor pro diskuse a sdílení dobré praxe. Potřeba sdílení dobré praxe opakovaně rezonuje.



Potvrdilo se, že sdílení zkušeností odbourává bariéru nejistoty, která u veřejných zadavatelů vůči novým přístupům k veřejným zakázkám přetrvává, a současně šetří čas při uplatňování již vyzkoušených postupů. Příklady dobré praxe je dosud nedostatek.

Stále rovněž převažují obavy zadavatelů, které plynou například

z nejasnosti a složité předvídatelnosti kontrolních mechanismů, a to zejména u zakázek spolufinancovaných z prostředků EU, jež jsou podrobeny kontrolám různých orgánů s odlišným výkladem. Zadavatelé kladou důraz na procesní přesnost, méně už na strategický význam veřejných nákupů. ▲

SHRNUTÍ

- **Není pochyb, že odpovědný přístup k veřejným zakázkám je legální, a žádný z kontrolních orgánů tuto skutečnost nerozporoval.**
- **Zadavatelé však postrádají jakýsi veřejný apel na společenskou odpovědnost, který by měl doporučující usnesení vlády doprovázet.**
- **Potřebují slyšet, že existuje veřejná shoda na tom, že se nejedná o „něco navíc“, ale že jde o koncepční a strategický nástroj, jak naplňovat obecné společenské cíle veřejné správy nebo priority organizace.**
- **Implementace OVZ v organizacích včetně proškolení klíčových osob za účelem budování odborných personálních kapacit, ale také ucelená informovanost kontrolních orgánů o konceptu odpovědného přístupu k veřejným zakázkám by napomohly k odstranění bariér širšího uplatňování principu OVZ.**
- **Jsou to současně základní cíle, které si mezíresortní pracovní skupina na podporu uplatňování odpovědného přístupu k veřejným zakázkám stanovila na další dvouleté období.**