

# Štefan Kabátek: Pro OVZ je zásadní sdílet příklady dobré praxe

*Zadavatelé se často ptají, zda se v případě konceptu odpovědného veřejného zadávání (OVZ) nejedná o pouhé „páchání dobra“. Mgr. Štefan Kabátek, ředitel odboru auditu výkonnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ), k tomu pro náš časopis uvádí: „Ani v případě odpovědného zadávání nestačí jen chvályhodný úmysl. Velmi záleží i na způsobu jeho dosažení.“ Mnohé také velmi zajímá názor kontrolních orgánů. NKÚ podle jeho slov svými kontrolami koncept OVZ nijak nezpochybňuje, spíše jej podporuje. Jako auditor ve veřejné správě spatřuje Štefan Kabátek přínosy odpovědného zadávání právě v tom, že vyvíjí zdravý tlak na komplexní posouzení použití veřejných prostředků ze strany zadavatele. Na druhou stranu vidí i rezervy – třeba v přetrvávajícím resortismu či v analýze potřeb zadavatele a zpracování podkladů při přípravě zakázky.*

## **Jaký je váš pohled na odpovědné zadávání veřejných zakázek?**

### **V čem případně spatřujete přínosy tohoto konceptu?**

Patrně někoho překvapím, když uvedu, že Nejvyšší kontrolní úřad svými kontrolami koncept odpovědného zadávání nijak nezpochybňuje, spíše naopak – podporujeme jej. Realizujeme každoročně řadu kontrol typu audit výkonnosti, jejichž cílem je mimo jiné posuzovat hospodárnost, efektivnost a účelnost [3E] vynakládaných prostředků ve smyslu působnosti NKÚ. Do té spadají samozřejmě i veřejné zakázky, přičemž naše zkoumání pro posouzení 3E se nemůže omezovat pouze na samotný zadávací

proces podle obecně závazných právních předpisů. Obvykle je komplexní a zahrnuje samozřejmě i činnosti, které zadavatel realizuje v době, kdy formálně podle zákona o veřejných zakázkách ještě není zadavatelem. Jde mimo jiné o různé strategické analýzy, jež musí zpracovat a které by měly vyhodnocovat relevantní socioekonomické aspekty vstupující do plnění úkolů svěřených do jeho kompetence. Podcenění, nebo dokonce opominutí těchto aspektů na úrovni strategické analýzy může v důsledku přinést výsledky problematické z hlediska efektivnosti a účelnosti prostředků použitých v rámci dané intervence, konkrétního projektu či veřejné za-



## **Mgr. Leona Gergelová Šteigrová, Ph.D.**

Projekt Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání, MPSV

kázky. Tím se dostávám k přínosům odpovědného zadávání, které jako auditor ve veřejné správě spatřuji právě v tom, že vyvíjí zdravý tlak na vyšší míru komplexnosti posouzení použití veřejných prostředků, jež plánuje veřejný zadavatel použít ke splnění svého úkolu.

## **Zadavatelé se často ptají, zda je odpovědné veřejné zadávání v souladu s principy 3E. Kde lze hledat mez, že jde o postup v souladu s těmito principy a že se laicky řečeno nejedná o pouhé páchání dobra, a tedy nesprávně použité OVZ?**

Předně si každý veřejný zadavatel musí být vědom, že činnost

### Mgr. Štefan Kabátek (\*1978)

- Absolvoval magisterské studium na Fakultě sociálních věd UK.
- Praxi zahájil jako vyšetřovatel hospodářské kriminality Policie ČR.
- V NKÚ působí na různých pozicích přes 14 let, od roku 2015 je ředitelem odboru auditu výkonnosti.
- U britského National Audit Office absolvoval stáž zaměřenou na Value For Money Audit, se zacílením na silové resorty.
- V rámci EUROSAI spolupracuje na mezinárodních projektech se zaměřením na rozvoj metodiky auditu výkonnosti ve veřejné správě a auditu eGovernmentu.
- Působil také jako externí lektor Českého institutu interních auditorů na problematiku uplatňování hledisek 3E v rámci vnitřních kontrolních systémů.



spojená s veřejnými zakázkami zapadá do širšího kontextu právních norem, které sice kladou požadavky na respektování 3E, ale konkrétní kritéria samozřejmě neuvádějí – jen vymezují rámec, v němž daný subjekt nese odpovědnost za nastavení takových kritérií a jejich splnění. Z pohledu právních norem dopadajících na subjekty, které jsou prioritně námi kontrolovanými osobami, je to zákon o finanční kontrole, „velká“ rozpočtová pravidla a zákon o majetku státu. K té druhé části otázky svou odpověď velmi zjednoduším. Asi dobře znáte úsloví, že „cesta do pekel je dlážděna dobrými úmysly“. Mám za to, že ani v případě odpovědného zadávání nestačí jen chvályhodný úmysl. Velmi záleží i na způsobu jeho dosažení.

***Pro zadavatele je koncept OVZ v Česku stále novinkou a obávají se následných kontrol a obhájení svých postupů. Jsou jejich obavy opodstatněné? Co lze těmto zadavatelům doporučit? A kde naopak spatřujete rizika?***

Plně rozumím obavám zadavatelů a věřím, že primárně jejich důvodem není činnost NKÚ, který nemá ani dohledovou působnost s dopady, jež představují rozhodnutí ÚOHS. Liché jsou i obavy zadavatelů z NKÚ u zakázek spolufinancovaných z fondů Evropské unie. Předvídatelnost výstupů kontrolních mechanismů je podle mého názoru na dobré úrovni, a to i s ohledem na metodickou spolupráci Auditního orgánu Ministerstva financí a NKÚ. Je ale zapotřebí zdůraznit, že existují i další prvky kontroly na úrovni využívání prostředků z evropských fondů, ty však mají jiný smysl než kontrolní činnost NKÚ. Koncept OVZ já sám jako úplnou novinku nevnímám, nová je především systematická podpo-

ra tohoto přístupu a snaha o průběžnou osvětu v podobě sdílení příkladů dobré praxe. To vnímám jako zásadní pozitivní prvek, který je nutný pro postupné a především přirozené prosazení OVZ v prostředí veřejné správy. Mám také za to, že jej nelze prosadit bez patřičného pochopení ze strany uchazečů o veřejné zakázky. Takže osvědčené postupy spolu s konkrétními příklady úspěchů – takzvané success stories – je zapotřebí sdílet nejen napříč komunitou veřejných zadavatelů, ale i dodavatelů, respektive uchazečů o veřejné zakázky. Mohu doporučit, aby zadavatelé nepodceňovali přípravu veřejné zakázky, jejíž zásadní součástí je analýza potřeb. Jimi definovaná potřeba by měla být podepřena relevantními

důkazními informacemi, jež budou zohledňovat aspekty, které chtějí v rámci odpovědného zadávání podpořit nebo přímo řešit. Rizik je pak celá řada. Za klíčové považuji, jak zadavatel prokáže ekonomickou výhodnost. S tím také souvisí má odpověď na vaši první otázku, k níž podotýkám, že při kontrolách typu audit výkonnosti je bohužel častým zjištěním, že nebyly nebo neexistují relevantní doklady. Jde o doklady prokazující, zda byly před zahájením zadávacího procesu vyhodnoceny jednotlivé možnosti s cílem posoudit různé způsoby uspokojení zjištěných potřeb.

**Co by v podkladech veřejného nákupu nemělo k aspektům OVZ chybět? Co by měl kontrolor v podkladech najít, aby mohla kontrola bez problémů proběhnout?**

Odpověď nemůže být nikdy vyčerpávající, protože téměř každá veřejná zakázka má nějaké specifické aspekty či faktory, které již na začátku celého procesu vstupovaly do úvah zadavatele. Kontroly NKÚ se opírají o důkazní informace v podobě dokladů, takže obecně mohu doporučit, aby zvolený přístup odpovědného veřejného zadávání byl stejně jako u „klasické“ veřejné zakázky dokumentován tak, aby zachoval potřebný „audit trail“ pro přezkoumatelnost postupu. Pro

zadavatele může být výhodné otestovat si jím uvažované podmínky a kritéria pro hodnocení uchazečů a jejich nabídek. Umím si tedy představit, že si zpracuje svou takzvanou optimální nabídku s patřičným odůvodněním referenčních hodnot. Odchyly od těchto hodnot pak budou vstupovat do posouzení přijatelnosti nabídky a posouzení její ekonomické výhodnosti. U řady zakázek je častou chybou předpoklad zadavatele, že trh může zakázku provést. U volby konkrétního přístupu odpovědného zadávání tak sledávám opodstatněným věnovat zakázce dostatek času v přípravné fázi a eliminaci tohoto rizika bych viděl i v důsledném uplatnění předběžných tržních konzultací. Pokud totiž veřejný zadavatel požaduje něco, co přesahuje (stávající) schopnosti trhu, přičemž specifickou oblastí je teprve vznikající trh sociálních podniků, jejichž vymezení právní normou je zatím v řešení, zvyšuje se riziko neúčelného nebo ne hospodárného vynaložení peněžních prostředků. Tím samozřejmě neříkám, že zadavatelé nemohou podporovat inovativní řešení, musejí k tomu ovšem nastavit realistický časový plán zakázky. V neposlední řadě také záleží na tom, jaké kritické faktory úspěchu si zadavatelé definují. A které z nich jsou schopni si zajistit sami a které musejí ponechat na dodavateli – uchazeči. Moje

doporučení však nelze vnímat jako doporučení NKÚ, protože taková doporučení Úřad vydávat nemůže. Je to spíše reflexe zjištění, která sledáváme u významných veřejných zakázek zadávaných organizačními složkami státu a jeho podřízenými organizacemi.

**Proběhly již kontroly veřejných zakázek s aspekty OVZ? Jak si zadavatelé stojí? Můžete učinit nějaké závěry?**

NKÚ zatím veřejné zakázky zadávané s využitím přístupu odpovědného zadávání nekontroloval v rámci specificky zaměřené kontrolní akce. To samozřejmě nevyklučuje, že některé zakázky s aspekty OVZ byly již kontroly podrobeny. Nicméně v tuto chvíli považuji za předčasné dělat jakékoliv zobecňující závěry. Navíc každý sektor trhu veřejných zakázek je velmi specifický. Problémy a aspekty vstupující do rozhodování o parametrech zakázek jsou v oblasti stavebnictví jiné než v sektoru ICT, kde například špatný odhad technologického vývoje může za dva roky od zadání zakázky ukázat, že rozpočet projektu nebyl realistický.

**V zahraničí, mimo jiné ze strany Evropské komise a OECD, vnímáme čím dál větší tlak na strategické zadávání, které je v souladu s definicí OVZ. Evropský parlament ve svém usnesení z října 2018 akcentuje právě strategický přístup v zadávání zakázek a větší důraz na hodnocení kvality než ceny. Proč tento akcent podle vás není zřetelný i u nás? Jaké jsou hlavní bariéry pro využití odpovědného (strategického) zadávání v české praxi zadávání veřejných zakázek?**

Těch faktorů, proč je u nás složitější uplatňovat strategický přístup v zadávání veřejných zakázek, je určitě více. Nedisponuji žádnou studií, která by je kvalifikovaně analyzovala. Z kontrolní praxe mi vyplývá problém přetrvávajícího resortis-



mu. Například z průřezového auditu výkonnosti zaměřeného na centralizované zadávání, který NKÚ realizoval pod číslem 17/24, je zřejmé, že resortní systém centrálního nákupu má již nějaké výsledky, zatímco centrální nákup státu je nadále v plenkách. Nechám ale na čtenářích, jestli si po přečtení závěru z této kontroly řeknou, zda je centralizované zadávání velkou příležitostí státu pro společensky odpovědné zadávání. U zakázek v podobě outsourcingu různých služeb spolufinancovaných z evropských fondů pak některá naše zjištění ukazují na informační asymetrii, která může v konečném důsledku přispívat i k pomalejšímu náběhu OVZ do praxe. Není nic neobvyklého, když zadavatelé očekávají, že jim bude dodavatel poskytovat pro potřeby monitorovacích zpráv různou škálu informací. Ten se však zaměřuje pouze a jen na informace, jež jsou nezbytné pro něj a pro splnění smluvních podmínek kontraktu. V případě OVZ se domnívám, že by si měl zadavatel nastavit podstatně propracovanější monitoring plnění veřejné zakázky a především si jej důkladně smluvně ošetřit. Otázkou z druhé strany jsou pak samozřejmě transakční náklady takového řešení, které by měly být vždy přiměřené účelu a žádoucí efektivitě.

***V současné době probíhá na teoretické úrovni diskuse o způsobu vyhodnocování veřejných nákupů s aspekty OVZ. Hledají se ukazatele pro reporting a následné měření. Mluví se o stanovení klíčových ukazatelů výkonnosti (KPI). Jak se na tuto problematiku díváte vy?***

Už samotná podstata vámi uváděné diskuse mě velmi těší. Audit výkonnosti, který realizujeme v rámci našich kontrolních akcí, je často limitován velmi slabou úrov-

ní nastavení a realizací vlastního monitoringu výkonnosti ze strany kontrolované osoby. Přitom zákon o finanční kontrole takový systém přímo předpokládá, respektive ukládá managementu jeho zavedení. Často pak namísto zlepšování citlivosti a vypovídací schopnosti vybraných ukazatelů KPI spíše hledáme cestu, jak kontrolovaným subjektům pomoci nastavit fundamentální prvky pro hodnocení výkonnosti, například pro oblast hodnocení cílů. Vaše otázka také připouští uplatnění globálního pohledu na věc. Nelze pominout, že je Česká republika součástí určitého ekonomického a politického prostoru. Přijímá tedy i určité závazky z mezinárodních strategických dokumentů. Těmi je například Strategie Evropa 2020 nebo Agenda 2030, jež byla schválena na podkladě příslušné rezoluce OSN a nastavuje cíle udržitelného rozvoje. Tyto stra-

**U volby přístupu odpovědného zadávání je třeba zakázce věnovat dost času v přípravné fázi**

tegické dokumenty mimo jiné uvádějí globální ukazatele, které je zapotřebí rozpracovat na nižší úrovni a monitorovat na úrovni jednotlivých států, jež se k závazkům přihlásily. Pokud má OVZ jako přístup k efektivnímu „rozdělování“ veřejných prostředků v tomto směru pomoci, tak bych viděl potřebu určité úrovně komplementarity ukazatelů pro OVZ s vybranými segmenty udržitelného rozvoje a podobně. Předpokládám, že by zlepšení v této oblasti mohla významně prospět i uvažovaná strategie rozvoje sociální ekonomiky ČR.

***Jak vnímáte celkový vývoj v oblasti veřejných zakázek u nás v posledních letech?***

Rozhodně pozitivně vnímám skutečnost, že v posledních třech letech panuje velká poptávka ze strany zadavatelů i dodavatelů po efektivním způsobu vedení zadávacího řízení. Za účinnosti předchozího zákona číslo 137/2006 Sb. opakovaně rezonovalo téma protikorupčních novelizací. Nyní jsme se konečně posunuli dál a akcentují se témata zjednodušení zadávacího procesu, včetně jeho elektronizace i uplatňování inovačních postupů. Mezi takové patří Best Value, kdy je smluvní vztah založen na hodnocení výsledků. To ovšem představuje radikální změnu v přístupu k přípravě a organizaci zadávacího řízení, v němž se zadavatel nevyčerpává detailním popisem způsobu realizace veřejné zakázky. Tím zadavatelé často ztrácejí obrovské množství času, ale většími odborníky jsou právě uchazeči – dodavatelé. Obě strany nesou při zadávacím procesu transakční náklady, které jsou u nadlimitních veřejných zakázek často ve stovkách tisíc i v řádu milionů korun. Neúspěšné zadávací řízení pak může vést na straně

zadavatelů i ke značným ztrátám, protože musejí dočasně prodlužovat často nevýhodné smlouvy nebo za cenu vysokých nákladů udržovat v provozu technologie, které jsou na konci životnosti. Uchazeči – dodavatelé – ztrácejí motivaci účastnit se veřejných zakázek, jež končí celkově nezdařením, a nemají zájem nést značné reputační riziko za špatně připravené zakázky. V důsledku to vede ke snižování konkurenčního efektu ve veřejných zakázkách, například v podobě nižšího počtu uchazečů, a tedy předkládaných nabídek. Vývoj průměrného počtu nabídek na jednu veřejnou zakázku se bohužel nezlepšuje a Česko je pod průměrem Evropské unie. Samo-



zřejmě k tomu přispívají i další faktory, například investice a stavební boom na straně privátního sektoru, nicméně z pohledu veřejných zadavatelů je třeba řešit ty problémy, jež jsou pod jejich vlivem.

### ***Jaké trendy, pozitivní nebo negativní, na straně zadavatelů se podle vás v současnosti nejvíce projevují v praxi?***

Začnu opět pozitivně. I přes některé problémy s NIPEZ (NEN) je pokrok v elektronizaci veřejných zakázek viditelný. Současně rozumím častým stížnostem zadavatelů i dodavatelů, že jim elektronická forma zadávání veřejných zakázek zabírá více času než ta původní „papírová“. V našich kontrolách jsme opakovaně poukázali na nedostatky infrastruktury pro elektronizaci veřejných zakázek i nedostatky metodické, jejichž řešení mnohdy vyvolalo další náklady na úpravu informační infrastruktury. Nicméně se domnívám, že zadavatelé z úrovně státní správy jsou na plnou elektronizaci veřejných zakázek připraveni lépe než uchazeči – dodavatelé. V praxi jsou i nadále značné rezervy ve snížení administrativní zátěže a pouhé prosazování plně elektronického zadávacího řízení není „všelák“.

### ***Jaké jsou aktuální priority NKÚ a čím Úřad momentálně žije?***

Každý rok je samozřejmě aktuální prioritou splnění plánu kontrolní činnosti. Letos plán zahrnuje celou řadu společensky významných témat, počínaje oblastí dopravy – konkrétně výdaji na výstavbu a opravy mostů – přes kybernetickou bezpečnost až po průřezová témata, jako je vzdělávání, jímž se kontroloři budou zabývat ve třech kontrolách: V jedné z nich prověřím, jak se využívají peníze určené na vzdělávání zdravotnického personálu, v další se zaměřím na vysokoškolské vzdělávání vojáků a příslušníků bezpečnostních složek a dále také na evropské dotace poskytované na společné vzdělávání žáků. Současně letos dokončujeme rozsáhlou kontrolní akci typu audit výkonnosti, která byla zahájena v srpnu 2018 a zaměřuje se na rozvoj digitalizace vzdělávání na základních a středních školách. Kromě přímého výkonu kontrolní činnosti patří mezi priority mezinárodní aktivity, do nichž je NKÚ v rámci komunity nejvyšších kontrolních institucí zapojen a některé i přímo řídí. Jednou z nich je Benchmarking Information Exchange Project [BIEP], který koordinujeme v rámci EUROSAI. Díky tomuto projektu sdílíme celou řadu poznatků a informací, jež uplatňujeme v kontrolách prostřednictvím mezinárodního srovnání. Daří se tak například identifikovat příklady dobré praxe

v oblasti investice do liniové infrastruktury a poukázat na systémové nedostatky, které mají negativní dopad na hospodárnost a efektivnost vynakládaných prostředků. Letošní rok je rovněž ve znamení intenzivních příprav agendy kongresu EUROSAI, jímž NKÚ v červnu 2020 zahájí své předsednictví v organizaci sdružující evropské nejvyšší kontrolní instituce.

### ***Lze nějak shrnout, co především by se mělo podle vás v zadávací praxi změnit, aby bylo v rámci jedné kontroly méně pochybení?***

Tak nejprve musím podotknout, že každá kontrola NKÚ je odlišná svým zaměřením, a tudíž je rozsah zkoumání problematiky veřejných zakázek v jednotlivých kontrolních akcích různý. Dávat tedy nějaké univerzální doporučení lze jen těžko, a to i z důvodu, že s chybou v postupu zadavatele není zpravidla spojen jen jediný faktor. Osobně bych viděl potřebu zlepšit vlastní přípravu veřejných zakázek v rovině analýzy potřeb zadavatele a zpracování podkladů, které budou opodstatňovat ekonomickou výhodnost preferovaného řešení například z hlediska životního cyklu dodávky nebo služby – často je v plnění zakázky kombinace obojího. V oblasti ICT, na kterou se také soustředí náš odbor auditu výkonnosti, shledávám velmi pozitivní roli odboru hlavního architekta eGovernmentu [MVČR], jenž prosazuje, aby byly investice do ICT projektů podrobeny analýze metodou celkových nákladů vlastnictví [TCO]. Pokud budou zadavatelé v uplatňování této metodiky důslední, mohlo by v kombinaci s controllingem ICT služeb, respektive produktových nákladů těchto služeb dojít k dlouhodobému zlepšení z hlediska efektivnosti i hospodárnosti výdajů na ICT veřejné správy. K této výdajové oblasti je NKÚ v posledních třech letech velmi kritický, což shrnuje i ve svých výročních zprávách. ▲