

# Odborné články

## Po čtyřech letech od přijetí vyhodnocuje Ministerstvo práce a sociálních věcí efekt strategie odpovědného veřejného zadávání

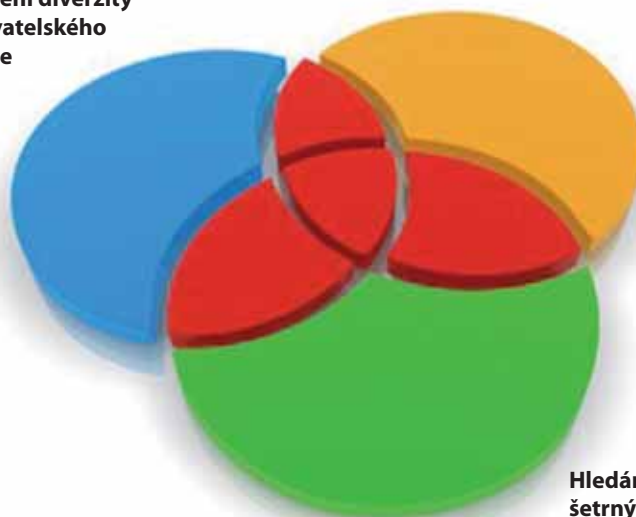
Před čtyřmi lety nejvyšší vedení Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) přijalo Strategii odpovědného veřejného zadávání resortu práce a sociálních věcí, která definovala priority MPSV v této oblasti. „Hlavním smyslem strategie je, že určuje vizi, tedy směr, kterým se jako zadavatel veřejných zakázek chceme ubírat, jakým zadavatelem chceme být a jak chceme působit na trh,“ vysvětluje Ingrid Štegmannová, státní tajemnice MPSV. Nyní se chystá aktualizace této strategie a MPSV předchází období celkově vyhodnocuje.

### Přijetí strategie

Strategii odpovědného veřejného zadávání resortu práce a sociálních věcí (dále jen „Strategie OVZ“) schválila porada vedení MPSV v květnu 2015. Jejím cílem bylo na nejvyšší úrovni přijmout strategické priority pro oblast zadávání veřejných zakázek, které budou na straně jedné sloužit jako společný rámec pro zadavatele v resortu práce a sociálních věcí, na straně druhé umožní otevřeně komunikovat tyto priority navenek, vůči potenciálním uchazečům o veřejné zakázky. Oporu pro jednotlivé priority Strategie OVZ získala v příslušné směrnici 2014/24/EU k zadávání veřejných zakázek, dále ve Strategickém rámci udržitelného rozvoje ČR z roku 2010, který explicitně zmiňoval „odpovědný“ přístup k veřejným zakázkám: *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*

Podpora soutěže, komunikace a zvýšení diverzity dodavatelského řetězce

Sociálně odpovědné veřejné zadávání (vč. osvěty a metodické podpory)



Hledání ekologicky šetrných řešení

bez zvyšování daní.[1] Také bylo možné opřít se o zkušenosti několika málo zadavatelů, kteří již vyzkoušeli zadávání veřejných zakázek s odpovědnými aspekty, konkrétně lze zmínit města Most, Semily, MČ Praha 12 či Povodí řek Vltavy a Moravy.

MPSV se tímto dokumentem přihlásilo ke konceptu odpovědného veřejného zadávání (dále také „OVZ“) v celé šíři jeho definice[2] a stanovilo si priority pro své nákupy:

**1) Diverzifikace dodavatelského řetězce:** podpora soutěže, otevřenosti vůči dodavatelům (zejména sociálním podnikům, malým podnikům či zaměstnavatelům osob zdravotně postižených) 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 dodržování pracovních podmínek a bezpečnosti práce.

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

Výhody přijetí strategického dokumentu pro nastavení politiky odpovědného veřejného zadávání na nejvyšší úrovni lze shrnout následovně:

- V rámci vnitřního připomínkového řízení se ke strategii, potažmo k prioritám mohou vyjádřit všechny útvary, případně jsou o dané věci dopředu informovány, a mohou tak následující přístup spoluvytvářet.
- Přijetí strategie na nejvyšší úrovni vedení MPSV je důležité pro zainteresování všech organizací a sekcí v dané věci a současně přináší důležitou podporu pro další implementaci.
- Strategie dává jasná vodítka pro každodenní rutinní práci administrátorů a organizátorů veřejných zakázek – nastavuje, podle jakých kritérií se mají rozhodovat (přirozeně v otázkách jdoucích nad rámec povinností stanovených příslušným zákonem), jak mají o vynaložených prostředcích uvažovat, jaké si mají klást cíle.
- V případě následných kontrol poskytuje strategický dokument oporu, resp. auditní stopu následných rozhodnutí, která jsou činěna již na úrovni konkrétní veřejné zakázky (tj. vysvětluje, proč byly nastaveny určité podmínky a učiněna některá rozhodnutí ve vztahu k odpovědným aspektům veřejných zakázek).
- A zřejmě nejdůležitější: strategie nastavuje kvalitativní směr ve veřejném zadávání, neboť vnímáme-li právní předpisy a interní procesní normy jako „povinné minimum“ (tj. nepřekročitelné povinnosti, které zadavatel vždy dodržuje), strategie přináší VIZI, kam chce jako zadavatel směřovat, jaký chce být zadavatel, jakým směrem bude svými prostředky ovlivňovat trh.

## Implementace strategie – první kroky

Strategie byla bez zásadnějších komplikací schválena a jejím naplňováním byl primárně pověřen odbor odpovědný za veřejné zakázky na MPSV. Mezi první kroky po přijetí strategie OVZ náleželo:

- Zpracování metodiky pro implementaci odpovědného zadávání – definující konkrétní příležitosti a „vhodné“ předměty plnění.
- Úprava vnitřního předpisu a doplnění principů odpovědného veřejného zadávání vedle zákonných zásad pro zadávání veřejných zakázek.
- Úprava záměru realizace zadávacího řízení (což je první stručný přehledový dokument se základními informacemi o veřejné zakázce), kam byly doplněny kolonky k otázkám souvisejícím s OVZ (dělení zakázky na části, sociální a environmentální požadavky apod.).

- Připravena byla školení, kde se pracovníci MPSV seznámili jak s interními předpisy, tak právě i s prioritami strategie OVZ.

Pro administrátory veřejných zakázek (tj. osoby odpovědné za samotný proces zadávání) se přirozeně jednalo o něco nového, s čím bylo třeba naučit se pracovat a zpočátku investovat i do osvěty a vzdělávání. Postupně se však stalo rutinou – zejména v těch předmětech plnění, kde se již navazovalo na předchozí zakázku zadanou s odpovědnými aspekty.

V případě organizátorů veřejných zakázek (tj. věcných útvarů, u nichž vzniká potřeba určitého plnění) se sice jednalo o něco nového, s čím se setkávali buď v rámci školení, nebo při diskusích k přípravám veřejných zakázek. Nicméně nutno říci, že zpochybňováno nebylo směřování priorit odpovědného zadávání (naopak, zakomponování zejména sociálních, ale i environmentálních aspektů do nákupů se jevilo jako přirozený postup orgánu státní správy), spíše byly dotazy kladen ve smyslu: „Neohroží daný přístup, je-li v ČR nový a neobvyklý, zadání veřejné zakázky?“ Tj. bariérou byla spíše obecně kultura zadávání veřejných zakázek v ČR než samotný princip odpovědného zadávání.

## Veřejné zakázky s aspekty OVZ

Zřejmě u řady zadavatelů, kteří se pro OVZ rozhodli, byla na prvním místě pilotní veřejná zakázka, na níž bylo možné si vyzkoušet, že se jedná o legální postup, že dodavatelé jsou připraveni podat nabídku a že došlo k naplnění očekávání zadavatele z hlediska společenských dopadů. V případě MPSV lze hovořit o dvou pilotních nadlimitních zakázkách – zajištění úklidu hlavní budovy MPSV a centrální nákup kancelářského papíru.

V případě úklidu (s předpokládanou hodnotou 10 mil. Kč) požadavky směřovaly k zajištění tzv. ekologického úklidu a současně bylo požadováno, aby se na úklidu podílely osoby dlouhodobě nezaměstnané – tj. aby dodavatel zaměstnal alespoň 2 osoby, které pro tyto účely vyjme z evidence nezaměstnaných na úřadu práce.[3] V případě kancelářského papíru se jednalo o centrální nákup pro celý resort práce a sociálních věcí na 4 roky v předpokládané hodnotě 98 mil. Kč. Zde zadavatel preferoval ekologicky šetrné řešení – konkrétně šlo o ekologický pro-

ces bělení a využití primárního vlákna pro výrobu papíru jen z udržitelně obhospodávaných zdrojů.[4]

Obě pilotní zakázky prokázaly, že 1) dodavatelé jsou připraveni tyto vcelku jednoduché aspekty odpovědného zadávání plnit (zadavatel získal dostatek relevantních nabídek); 2) takto formulované jednoduché „odpovědné aspekty“ nemají vliv na cenu (u obou zakázek zadavatel registroval spíše úspory); 3) plnění aspektů odpovědného zadávání bylo kontrolováno a nebyly zaznamenány žádné problémy v jejich realizaci.

Úspěch pilotních zakázek vedl k tomu, že aspekty odpovědného veřejného zadávání se začaly široce využívat napříč různými předměty plnění. Současně bylo zřejmé, že se na straně jedné rozrůstá segment plnění, kde jsou tyto aspekty využívány, na straně druhé tam, kde byl tento aspekt již jednou využit, je při opakování dané zakázky či obdobném plnění buď prohlouben, nebo upraven v kontextu aktuální situace. Nikdy však nedošlo k tomu, že by byl vyjmut bez náhrady. Příkladem budiž právě zmíněný úklid, kde v dalších zakázkách byl s ohledem na aktuální situaci na trhu práce kladen spíše větší důraz na zajištění důstojných pracovních podmínek než na aktivaci osob v evidenci úřadu práce.

Níže je přehled oblastí veřejných zakázek, kde byly aspekty OVZ využity (jedná se o komplexní oblasti, nejsou uváděny dílčí příklady využití OVZ v některých drobných veřejných zakázkách):

Odpovědné veřejné zadávání (konkrétně prioritou diverzifikovat dodavatele a zpřístupnit veřejné zakázky MPSV i menším dodavatelům) se odrazilo ve velké míře i v rozhodnutí více využívat dynamické nákupní systémy. A i v nich byly definovány další požadavky z hlediska OVZ – viz tabulka na následující straně.

V neposlední řadě je nutné zdůraznit, že s ohledem na akcent, který odpovědné veřejné zadávání klade na komunikaci s dodavateli, stála strategie odpovědného veřejného zadávání i na počátku využívání předběžných tržních konzultací na MPSV, a to i v době před účinností aktuálně platného zákona k zadávání veřejných zakázek. Od počátku roku 2016 tak MPSV realizovalo 13 úspěšných předběžných tržních konzultací, které přispěly k efektivnímu nastavení zadávacích podmínek vybraných veřejných zakázek.

Oblast předmětu plnění	Aspekty OVZ	Předpokládané hodnoty* (bez DPH)
Zajištění úklidu, příp. i správy budov	Ekologicky šetrný úklid Podpora důstojných pracovních podmínek Podpora osob zdravotně znevýhodněných na trhu práce	Přes 40 mil. Kč
Poskytování služeb fyzické ostrahy objektů MPSV	Podpora důstojných pracovních podmínek Podpora osob zdravotně znevýhodněných na trhu práce (osoby se zdravotním postižením či dlouhodobě nezaměstnaní)	38 mil. Kč.
Dodávky potravinové a materiální pomoci hrazené z Fondu evropské pomoci nejchudším osobám	Vyšší standard kvality potravin (ekologicky šetrné řešení) Etická výroba textilu	Přes 200 mil. Kč
Zajištění služeb – telefonní operátor/spojovatel	Podpora osob zdravotně postižených	3,6 mil. Kč
Zajištění servisu a provozu tiskových a multifunkčních zařízení	Podpora osob znevýhodněných na trhu práce – konkrétně zdravotně postižených	17,8 mil. Kč
Centrální nákup kancelářského papíru	Ekologicky šetrné řešení	180 mil. Kč
Propagační předměty	Ekologicky šetrné řešení Podpora sociálních podniků	Do 2 mil. Kč

\* Vždy souhrnně za danou oblast, bez rozdělení do jednotlivých veřejných zakázek.

## Shrnutí výsledků implementace strategie OVZ po čtyřech letech

Podíváme-li se na uplynulé čtyři roky implementace Strategie OVZ, nabízí se následující shrnutí:

Oblast plnění v rámci dynamického nákupního systému (DNS)	Aspekt OVZ	Předpokládaná hodnota plnění v rámci celého DNS (bez DPH)
DNS pro technické a logistické zajištění standardních akcí	Etické nakupování	28 mil. Kč
	Podpora zapojení sociálních podniků	
	Ekologicky šetrná řešení	
DNS pro nákup kancelářských potřeb pro resort MPSV	Ekologicky šetrná řešení	173 mil. Kč
DNS pro nákup nábytku pro resort MPSV		116 mil. Kč
DNS pro standardní grafické a tiskařské služby		Přes 22 mil. Kč

Za prvé, zavedení OVZ do praxe není žádnou revolucí, která vyvolává řadu negativních pohledů. Ze zkušenosti MPSV se jedná o pozvolný postup zvykání si na jiný přístup k veřejným zakázkám, který se postupně jeví jako přirozený. Otázky, které OVZ zadavateli klade, jsou logické a vedou k přirozenému domýšlení dopadů, zvýšení kvality a získávání vyšší hodnoty za investované prostředky.

Za druhé, byť zpočátku je několik prvních zakázek vyhlášených s aspekty OVZ něčím novým, nestandardním, postupně se tento přístup stává samozřejmostí – tím rapidně roste počet veřejných zakázek (a jejich předpokládané hodnoty), kde jsou tyto aspekty využívány. Jakmile je tak jednou tento přístup implementován do rutinních postupů administrátorů veřejných zakázek, významně se zvyšuje pozitivní dopad, který zadavatel má prostřednictvím svých financí v rámci veřejných nákupů – na společnost, na firmy, na životní prostředí.

Za třetí, z hlediska řízení procesu zadávání veřejných zakázek OVZ zadavatele přirozeně vede k tomu, že mnohem více času investuje do fáze přípravy veřejné zakázky, což se pozitivně odráží ve fázích vyhodnocení a realizace. To potvrzuje i ředitel odboru právní

ho a veřejných zakázek MPSV David Novák: „Zadavatel již v rámci přípravy musí detailně promýšlet dopady veřejné zakázky a situaci na trhu – tzn. klade větší důraz na komunikaci s *them* před vyhlášením veřejné zakázky. Čas investovaný v této fázi se tak pozitivně projeví v dalších fázích procesu.“ To bohužel neplatí tam, kde trh dlouhodobým tlakem na cenu nebo přehlížením nedodržování pravidel nechal vyrůst velký segment nekvalitních či řekněme neférových dodavatelů. V těchto oblastech zadavatelé implementující principy odpovědného veřejného zadávání narážejí a jsou nuceni se neférovým dodavatelům postavit – což přirozeně stojí čas a energii a snižuje motivaci zadavatele pokračovat.

Za čtvrté, z hlediska personálních kapacit implementace OVZ zejména zpočátku vyžaduje motivaci, energii a silné vedení. V tomto směru se může jevit jako zatěžující. „Současně má však odpovědné veřejné zadávání velký potenciál motivovat pro proces zadávání veřejných zakázek lidi, kteří jsou kreativní, inovativní, pátrají po smyslu své práce, chtějí „dělat věci jinak“, pokud to má pozitivní dopad na společnost, a v neposlední řadě jim vyhovuje získávat řadu nových dovedností a kompetencí,“ zdůrazňuje státní tajemnice Ingrid

Štegmannová, do jejíž gesce náleží jak veřejné zakázky, tak i personální politika MPSV.

Za páté, jako poučení pro další vývoj, velký důraz byl kladen na zavedení OVZ do praxe, na přípravu nových veřejných zakázek s prvky OVZ, na rozvoj této oblasti. Je zřejmé přirozené, že v těchto fázích je opomíjen detailní monitoring, nastavení SMART cílů a indikátorů. Zpočátku zadavatel sleduje několik svých prvních veřejných zakázek s principy OVZ a včas si neuvědomí, že záhy jich budou desítky, aniž by si systém monitoringu a indikátorů nastavil. To je evidentně poučení pro další fázi implementace OVZ na MPSV. ■

Leona Gergelová Šteigrová, Ph.D.,  
vedoucí oddělení veřejných zakázek  
Ministerstvo práce a sociálních věcí



Realizační tým OVZ

## Poznámky

- [1] 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\_uzravitelneho\_rozvoje], s. 70.
- [2] MPSV se hlásí ke konceptu odpovědného veřejného zadávání, který lze definovat jako proces, při němž 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.
- [3] Případová studie k této veřejné zakázce je dostupná na webu www.sovz.cz v sekci „případové studie“: [http://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/06/sovz\\_case\\_studies\\_mpsv\\_uklid\\_170626.pdf](http://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/06/sovz_case_studies_mpsv_uklid_170626.pdf).
- [4] Případová studie k této veřejné zakázce je dostupná na webu www.sovz.cz v sekci „případové studie“: <http://sovz.cz/praxe/zajisteni-dodavky-kancelarskeho-papiru-pro-resort-mps/>.