

# Leona Gergelová Šteigrová: Veřejné zakázky musíme brát jako obrovskou příležitost

*Leona Gergelová Šteigrová se letos v srpnu stala náměstkyní sekce bydlení, výstavby a veřejného investování na Ministerstvu pro místní rozvoj. Má bohaté zkušenosti a praxi v oblasti veřejného zadávání z období, kdy působila jako vedoucí oddělení veřejných zakázek a současně byla odbornou gestorkou projektů odpovědného i strategického veřejného zadávání na Ministerstvu práce a sociálních věcí. V rozhovoru jsme se ptali na aktuální trendy v oblasti veřejných zakázek či na to, čeho dalšího by nejen v dané oblasti chtěla ze své pozice náměstkyně dosáhnout.*



**Bc. Jan Horký**  
Redaktor

***V roce 2014 jste v rozhovoru pro Euractiv uvedla, že český systém veřejného zadávání „rozhodně není zdravý“. Kdybychom mluvili o pacientovi, v jakém je dnes stavu a jakou léčbu potřebuje?***

Nejprve chci zdůraznit, že jsem tím směřovala obecně ke kultuře zadávání veřejných zakázek. Ze své současné pozice – a i v souladu s tím, co jsem komentovala tehdy – musím zdůraznit jednu věc: Skrze veřejné zakázky stát investuje přes deset procent svého HDP. A to, jak k nim přistupuje, výrazně ovlivňuje trh a schopnost státu propojovat své priority s výdaji ve veřejných zakázkách. Jakmile se dnes navek skloňuje téma veřejných zakázek, je to víceméně negativně – ve vztahu ke složitosti procesu, důrazu na přesnost formálních kroků, kontrolám, aktuálním kauzám. Podle mého názoru bychom primárně měli na veřejné zakázky na-

hlížet jako na obrovskou příležitost podporovat férové dodavatele, získávat inovativní řešení, propisovat priority státu do požadavků ve veřejných zakázkách: jednoduše hodnotu za peníze. A to je změna paradigmatu. Pro spoustu čtenářů je možná tento pohled příliš vzdálený „našemu českému světu zakázek“, ale my si opravdu musíme dopřát nadhled.

***Jaké jsou tedy podle vás slabé stránky?***

Jednoznačně chybí národní politika ve veřejném nakupování. Máme zákon, který udává mantinely, chybí ale strategie, jež by nastavila jasné cíle a vize, kam chceme směřovat. Absence národní politiky, konsensu nad prioritami ve veřejných nákupech, se pak projevuje zejména v odmítání nových trendů, v relativizaci skutečnosti, že v nadlimitních zakázkách podle

dat dominuje soutěž jen na cenu, v uzamčení trhu dodavatelům, kteří se naučili dodávat veřejnému sektoru – a naopak v omezené propustnosti tohoto systému. A také v podceňování tématu, jakým je profesionalizace veřejných zadavatelů. V prostředí veřejných nákupů stále dominuje důraz na formální správnost, kde zadavatel hlavně nechybje. A chybováním nemyšlím podvod. Myšlím tím eliminaci rizik, aby bylo procesně vše správně, aby nedošlo byť jen k teoretické chybě. Tím je i celý systém vzdělávání dominantně postaven na detailní znalosti všech úskalí zákona o zadávání veřejných zakázek. Absolutně chybí diskuse o komplexním vzdělávání a rozvoji lidských zdrojů ve veřejných nákupech. Chybí rozvoj kompetencí v moderních metodách nákupu, jak jsou obvyklé v soukromé sféře, v ekonomických úvahách, v řízení



### Mgr. Leona Gergelová Šteigrová, Ph.D. (\*1981)

- Náměstkyně pro řízení sekce bydlení, výstavby a veřejného investování MMR.
- Absolvovala evropská studia na FSS MU v Brně.
- Loni na Vídeňské univerzitě a v rakouské centrální nákupní organizaci BBG za podpory EK absolvovala evropský program „Public Procurement Excellence“.
- Od roku 2021 je členkou Rozkladové komise Brno I. ÚOHS.
- V letech 2014–2022 působila jako vedoucí oddělení veřejných zakázek a odborný gestor projektu Odpovědné a později Strategické zadávání veřejných zakázek.
- V letech 2012–2014 byla ředitelkou organizace Nová ekonomika, hlavní manažerkou projektu „Sociálně odpovědné veřejné zadávání“ a konzultantkou v oblasti strategické společenské odpovědnosti společnosti CSR Consult.
- V letech 2010–2015 externě přednášela na FSS MU a byla členkou výzkumného týmu projektu TA ČR „Prosazování zájmů ČR v rozhodovacích orgánech EU“.
- V letech 2003–2011 řídila odbor pro záležitosti EU na MŠMT; během českého předsednictví v Radě EU v roce 2009 vedla agendu vzdělávání a předsedala Výboru pro vzdělávání Rady EU.
- Je vdaná a má dvě dcery.

rizik a kvality v contract managementu a tak dál.

#### **To jsou nicméně témata pro větší zadavatele...**

Ano, máte pravdu. Zvláštní témata představují malí zadavatelé. Náš systém je skutečně extrémně decentralizovaný. Málokde v Evropské unii si tolik menších obcí samo realizuje veřejné zakázky, což s sebou nese řadu problémů. Menší zadavatelé se v zadávací praxi mnohdy ztrácejí, jsou odkázáni na využití externí podpory administrace zakázek, navíc zadávání

zakázek nezdědka tvoří předmět politického soupeření. V daném segmentu je tak naším úkolem poskytnout malým zadavatelům podporu například ve formě vzorů, šablon, případně vhodné spolupráce tak, aby se jim nákup zjednodušil.

#### **Čeho byste chtěla z pozice náměstkyně pro řízení sekce bydlení, výstavby a veřejného investování na Ministerstvu pro místní rozvoj dosáhnout?**

Změnit přístup ministerstva a být více proaktivní v řešení výzev, které nás trápí. Investujeme stovky

miliard a musíme vědět kam a s jakým cílem. Stručně řečeno: zaprvé nalézt konsensus na národní strategii, zadruhé připravit Národní akční plán pro udržitelné zadávání, zatřetí pojmenovat směry profesionalizace osob ve veřejných zakázkách a začtvrté pojmenovat národní přístup k otázce centralizace veřejných nákupů.

#### **Není to až příliš ambiciózní?**

Možná z našeho českého úhlu pohledu. Ale podívejme se za hranice – tam se jedná o standardní oblasti, které se na národní úrov-

ni řeší. A musejí se řešit. Můžeme si stále opakovat, že je soukromý sektor jiný než veřejný, ale při vynakládání veřejných prostředků se oba světy přibližují: Oběma jde o zmíněnou hodnotu za peníze a v podpoře udržitelných řešení je v některých oblastech soukromý sektor mnohem dál než veřejní zadavatelé.

### ***Jsmo na takové změny v přístupu k veřejným zakázkám připravení?***

Podle mě jednoznačně, protože v řadě oblastí už máme nakročeno. Podívejme se, jak se změnil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže pod vedením pana předsedy Mlsny. Otevřený úřad, který se snaží zlepšovat prostředí, komunikovat, vysvětlovat, nepostihovat formální chyby nemající reálný dopad na soutěž. Úřad, který podporuje moderní trendy, snaží se jim porozumět a v souladu s praxí v Evropské unii je dozorovat. A na druhé straně tvrdě postihovat nekalé praktiky. Stejně tak vnímám snahu Svazu měst a obcí a paní ředitelky Vladykové ve vztahu k rozličnosti potřeb obcí a měst. Na jedné straně je třeba pomoci těm nejmenším v pochopení relativně jednoduchých procesů, na straně druhé je nezbytné podporovat ty větší v odvaze k inovativním řešením, využívání jednacích řízení, preferenci kvality a získávání nejlepší hodnoty za investované prostředky. Od sektorových dodavatelů jsem viděla skvělé návrhy na systémy kvalifikace a práce s malými dodavateli. Takže ano, jsme připraveni.

### ***Máte už nyní představu, co je pro strategii veřejných nákupů klíčové?***

Zprv musí být postavena na datech, to znamená skutečně „evidence based policy“. Na tom

nyní pracujeme, abychom shrnuli co nejvíce relevantních dat pro další rozhodování. Současně žádáme o evropský projekt, kde příjemcem nebudeme my, ale důvěryhodná instituce typu OECD, aby nám s ohledem na mezinárodní trendy zpracovala strategický materiál v oblasti profesionalizace zadavatelů veřejných zakázek ve směru posílení strategického přístupu, integrity a transparentnosti. A zadruhé musí strategie veřejných nákupů stavět na široké diskusi, zohlednění různých pohledů, zapojení stakeholderů, kteří mají mnohdy opačná očekávání – typicky omezení důrazu na formální pravidla versus nápravy korupčních kauz.

### ***Zmiňovala jste i Národní akční plán pro udržitelné nakupování. Jak s uvedenou strategií souvisí?***

Tvoří její součást ve vztahu k udržitelným nákupům. Paragraf

Měl by jasně pojmenovat kategorie nákupů, kde má největší smysl využívat kritéria udržitelného nakupování. Ve zmíněném Rakousku je jich myslím šestnáct. Typicky se jedná o stavební práce, úklid, nákupy kancelářského vybavení, IT, ale i cateringu a potravin. Musí obsahovat minimální standardy či vodítka, která jsou prodiskutovaná a odborně podložená. A hlavně srozumitelná jak pro zadavatele, tak pro dodavatele.

### ***Zmínila jste, že mezi klíčové oblasti, kde panuje velký potenciál ke změně, patří profesionalizace pracovníků ve veřejném zadávání. Co s sebou přináší?***

Důraz na procesní správnost a dominantní orientace na fázi „vy-soutěžení“ zakázky jde ruku v ruce se zaměřením nabízených školení na detailní výklady jednotlivých paragrafů zákona o zadávání veřejných zakázek, možná úskalí, novou judikaturu, zkušenosti s procesní stránkou administrace veřejných zakázek. Nicméně škála osobních a osobnostních kompetencí – zna-

lostí, jimiž by měl kvalitní a profesionální zakázkový tým disponovat – je mnohem širší. Tady je však určující i změna myšlení a přístupu k veřejným nákupům, tedy neomezovat se pouze na procesní stránku administrace, ale zahrnout také strategické směřování nákupů, vytváření „hodnoty za peníze“, inovace či zkoušení nových trendů. Rozmýšlet příležitosti strategického zadávání, zohledňovat náklady životního cyklu, řešit férové vztahy v dodavatelských řetězcích, rozvíjet cirkulární zadávání a tak dále. Pokud se vydáme cestou „chytrého nakupování“, musíme nastavit odpovídající rámec vzdělávání a rozvoj zakázkových týmů. Může se

**Máme zákon, který udává mantinely, chybí ale strategie, jež by nastavila jasné cíle a vize**

šest odstavců čtyři zdůraznil potřebnost udržitelného přístupu k veřejným zakázkám a akcentuje i inovace. Pro většinu zadavatelů v Česku jde však o špatně uchopitelnou kategorii a mnohdy vidím ve veřejných zakázkách řešení, která nejsou efektivní, respektive tam jsou vložena jen na oko, aby si je mohl zadavatel odškrtnout. Inspirovali jsme se tedy v zahraničí. Za velmi efektivní považuji rakouský akční plán pro udržitelné nakupování, který navíc ve spojení s centralizovaným zadáváním přináší jasné a měřitelné výsledky.

### ***Jak pomůže Národní akční plán zadavatelům v České republice?***



jednat o komplexní kurikulum znalostí a dovedností od analýz trhu, strategického nastavení nákupů, jednání s trhem, specifikace potřeb až po vyjednávání, evaluaci a contract management. Velmi komplexně to popisuje jak Evropský rámec kompetencí pro zadavatele, tak OECD.

### ***Jaký máme očekávat přístup k otázce centralizace veřejných nákupů?***

Pokud zakázky zadává i ten nejmenší zadavatel, kterých máme tisíce, musíme se mu naučit pomoci. Na jedné straně tak budeme muset umět nabídnout pomoc a podporu i těm nejmenším, na straně druhé musíme hledat rozumnou míru rozvoje centrálních nákupů. Nemyslím si, že jsme u nás nyní připraveni na takovou změnu systému, jakou představuje po zásluze oceňovaný rakouský model centrálních nákupů. Možná v budoucnu. Mně osobně dávají největší smysl centrální nákupy na úrovni krajů, kde se dlouhodobě rozvíjí metodická podpora a současně panuje důvěra obcí vůči kraji. Podívejme se na centrální nákupy Plzeňského kraje, na Liberecký kraj. Opravdu máme na čem stavět.

### ***Jaké typické příležitosti lze sociálně a environmentálně odpovědným zadáváním v českém kontextu řešit?***

Odpovědným veřejným zadáváním lze podpořit jak jednotlivce, typicky znevýhodněné na trhu práce, tak společnosti, ať už se jedná o malé a střední podniky, nebo sociální podniky, často s pozitivním dopadem na místní ekonomiku. Prostřednictvím odpovědného veřejného zadávání je ale možné také vhodně nastavit preferovaný přístup k dodávkám, poskytovaným službám a stavebním pracím. Stát i samosprávy, potažmo veřejní zadavatelé by například neměli tolerovat, aby dodávky některých



potravin, jako je káva, čokoláda, ale i textilu a podobně byly produkovány za podmínek, které nesplňují základní úmluvy Mezinárodní organizace práce a u nichž se nedodržují pracovní právní předpisy. Ve službách úklidu a ostrahy také typicky dochází k nešvarům v pracovní právní oblasti, nejspíš i dlouhodobým tlakem na co nejnižší cenu. Další velké téma tvoří férové vztahy v dodavatelském řetězci, zejména u stavebních zakázek, ať už se jedná o včasné platby poddodavatelům, nebo dodržování pravidel bezpečnosti na stavbách a podobně. Environmentálně odpovědné zadávání představuje rovněž velmi široké téma. Nejenže by zadavatelé měli standardně vyvíjet snahu o snížení negativních dopadů svých nákupů na životní prostředí, ale zelené veřejné zakázky včetně cirkulárního zadávání mohou výrazně přispět k řešení změny klimatu.

### ***Můžete uvést pár konkrétních příkladů, kde se dané aspekty promítly?***

Snahu o zavedení důstojných pracovních podmínek ve službách úklidu a ostrahy dlouhodobě vyvíjí Ministerstvo práce a sociálních věcí. A zajímavé hodnotící schéma, zahrnující hrubou mzdu úklidových pracovníků, nedávno využila Univerzita Karlova. Česká televize

nakupuje ICT zakázky environmentálně i sociálně udržitelné se značkou TCO Certified. Férové vztahy v dodavatelském řetězci podporuje řada zadavatelů: VŠCHT, Povodí Vltavy, Masarykova univerzita, abych jmenovala alespoň některé. Jihomoravský kraj ve svých zakázkách promýšlí i dopady staveb na okolí a nebojí se ani využití přístupu Design-Build. Odpovědné veřejné zadávání není jen výsadou velkých zadavatelů, kteří na to mají kapacitu. Musím zmínit město Jičín a jeho zakázku na revitalizaci a infrastrukturu Kasáren Jičín.

### ***Jak si stojí principy odpovědného zadávání před kontrolními orgány? Nevidí zde možný prostor pro narušení soutěže, protože některé firmy nemohou stanovená kritéria splnit?***

V každém případě má zadavatel povinnost postupovat transparentně a podporovat férovou soutěž. Navíc v rámci odpovědného veřejného zadávání vnímáme transparentnost v širším kontextu komunikace mezi zadavateli a dodavateli o přidané hodnotě, která by měla vést k co nejefektivnějším řešením při vydávání veřejných prostředků, k podpoře důvěryhodnosti veřejné správy při správě veřejných prostředků a k získání nejvhodnějších udržitelných řešení,

včetně těch inovativních. Často jsou zadavatelé svázáni principem hospodárnosti a s ohledem na nejasnost kontrolních procesů uplatňují jako jediné kritérium hodnocení nabídek právě cenu. Princip účelnosti se přitom opomíjí. Účelnost však není nic jiného než naplnění cílů, které si stát či organizace stanoví, ať už v rámci obecné strategie, nebo v rámci konkrétní zakázky. Veřejné zakázky jsou často vnímány pouze jako izolovaný nástroj za účelem nákupu konkrétní služby nebo dodávky. Musíme na ně začít pohlížet jako na strategický nástroj k naplňování obecných cílů veřejné správy či strategických cílů organizace a přistoupit k systémovému uplatňování principů odpovědného veřejného zadávání a propojení priorit a cílů s investovanými prostředky do veřejných zakázek. Tady je potřeba spolupracovat napříč resorty a ujasnit si klíčové strategické cíle, aby kontroly netvořily bariéru. Co se týká potenciálu trhu, jsem přesvědčená, že je připraven reagovat na relevantní poptávku veřejné správy a přizpůsobit se aktuálním socioekonomickým výzvám a trendům.

### **Jaké jsou aktuální trendy v zadávání veřejných zakázek, o kterých se ještě moc nemluví?**

Asi všichni zadavatelé zaznamenali nejrůznější iniciativy směřující i v oblasti nákupů k vyšší míře energetické efektivity, k omezení spotřeby nebo snižování uhlíkové stopy. Nové impulzy se však dotýkají například i sociální oblasti. Mezi aktuální témata patří též rovné odměňování žen a mužů za stejnou práci. S obecně vysokým takzvaně neočištěným ukazatelem Gender Pay Gap je odměna žen oproti mužům nižší až o jednadvacet procent. Ministerstvo pro místní rozvoj si nedávno nechalo

vypracovat bezúplatnou analýzu GPG pomocí švýcarského systému LOGIB a nedopadlo to pro nás špatně. Rozdíl v odměňování (očištěný GPG) na našem ministerstvu za rok 2018 byl stanoven ve výši 1,1 procenta. V soukromém sektoru však může panovat jiná situace a veřejní zadavatelé by neměli odebírat plnění, při nichž dochází v odměňování žen a mužů ke kladení nedůvodných rozdílů. Jde o téma, které nás určitě v diskusích čeká.

### **Také se hodně mluví o cirkulární ekonomice. Jak se zmíněný trend promítá do veřejných zakázek?**

Určitě se jedná o důležitý směr, který nás primárně vede k přemýšlení o naší spotřebě. Elementární otázkou zůstává, zda nestačí oprava a údržba již používaného. Záro-

třeba sledovat, kdo se na plnění podílí a jaký to má dopad na lokální ekonomiku. Nicméně uvedené pohledy propíšeme jak do Akčního plánu, tak do další metodické podpory.

### **Co vlastně dnes víme a zjišťujeme o veřejných zakázkách? A co bychom do budoucna zjišťovat měli?**

V současnosti sbíráme data o veřejných zakázkách, které ne zcela odpovídají směrům, jež jim přisuzují například i zakázkové směrnice. Pokud chceme identifikovat, zda a jak pomáhají nákupy veřejné správy dosahovat cílů snižování emisí skleníkových plynů, zjistíme, že taková data dostupná nejsou. Stojí tedy za úvahu, jak jejich sběr nastavit, aby nám pomá-

hal zjišťovat dopady veřejných nákupů na dosahování cílů, které jako stát neseme. Předně je však dobré říct, že ne každý problém má řešení na národní úrovni. Je třeba mít na paměti,

že sběr dat by měl vycházet také z vnitřních potřeb zadavatele. Pokud chce zaměřit svou pozornost v zakázkách na data – například na škálu potenciálních dodavatelů, podíl malých podniků na plnění zakázek, regionalitu či třeba dopady vlastních nákupů v oblasti emisí skleníkových plynů nebo i biodiverzity – mnohdy k tomu nepotřebuje centrální mustr. Základem je definice oblastí zájmu, zaměřit se rovněž na zajišťování dostatečných kapacit pro sběr daných dat, kupříkladu zavedením vhodného softwaru. I na národní úrovni by mělo být jasné, jaká data se mají shromažďovat a za jakým účelem. Ještě nás čeká spousta práce, ale věřím, že když si definujeme cíle, jež hodláme ve veřejném zadávání sledovat, bude sběr dat v uvedené oblasti logickým krokem. ▲

**Zelené zakázky včetně cirkulárního zadávání mohou výrazně přispět k řešení změny klimatu**

veň ne vždy nutně musíme danou komoditu vlastnit. Můžeme si ji pronajmout a využívat podle svých preferencí po nezbytně nutnou dobu, přičemž všechny náležitosti týkající se servisu, údržby a podobně jdou za dodavatelem. Pokud se však zadavatel rozhodne danou komoditu pořídit, je namístě myslet i na to, že ji může dále sdílet v době, kdy ji nebude využívat, a tomu přizpůsobit požadavky. Důležitá je rovněž otázka surovinové nedostatečnosti a s ní související využívání produktů s podílem recyklované složky, požadavky na zabezpečení oprav a výměny opotřebovaných, respektive nefunkčních částí s cílem prodloužit životnost, či naopak po skončení životnosti požadavky na zpětný odběr a likvidaci s cílem úpravy a recyklace odpadů. A v neposlední řadě je