



EVROPSKÝ SEMESTR – TEMATICKÝ PŘEHLED

VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

1. ÚVOD

Veřejné orgány v EU každoročně vynaloží přibližně 14 % HDP na veřejné zakázky. To činí více než 1,9 bilionu EUR¹. Veřejné zakázky jsou z důvodu svého rozsahu jednoznačně důležité pro konkurenceschopnost. To platí zejména v odvětvích, jako je energetika, doprava, obrana, IT nebo zdravotnictví, v nichž je veřejný sektor klíčovým zdrojem poptávky.

Účinné zadávání veřejných zakázek má zásadní význam pro řešení mnoha klíčových politických výzev, jimž EU čelí. Ty zahrnují růst a zaměstnanost, fiskální kázeň, modernizaci veřejné správy, boj proti korupci a nekalým praktikám, přístup na trh pro malé a střední podniky, důvěru občanů ve veřejné orgány a v demokracii, jakož i inovace a růst udržitelný jak hlediska životního prostředí, tak ze sociálního hlediska.

Produktivní výdaje a investice veřejných financí jsou klíčovým nástrojem obnovy hospodářského růstu, a to zejména v době omezených státních rozpočtů. Pro členské státy je zadávání veřejných zakázek zásadním nástrojem pro realizaci vládních politik a dosahování národních strategických cílů. Fungující trhy veřejných zakázek zvyšují národní konkurenceschopnost prostřednictvím lepších veřejných

¹ Jedná se o nejnovější odhad, který nezahrnuje výdaje podniků poskytujících služby. Dřívější odhady, včetně veřejných zakázek, činí přibližně 19 % HDP EU, což je zhruba 2,3 bilionu EUR.

financí, lepších investic a kvalitnějších služeb, jako je například infrastruktura nebo elektronická veřejná správa.

Nadlimitní veřejné zakázky stanovené na úrovni EU² musí být zveřejňovány v rámci celé EU na platformě *Tenders Electronic Daily* (TED)³. To má za cíl integrovat trhy veřejných zakázek v celé EU, posílit konkurenci a získat lepší hodnotu za vynaložené veřejné prostředky. Celkově byla v roce 2015 zveřejněna nabídková řízení v hodnotě 450 miliard EUR.

2. KLÍČOVÉ POLITICKÉ VÝZVY

Posílení zadávání veřejných zakázek je ústředním bodem činnosti orgánů veřejné správy při vytváření spravedlivější společnosti založené na rovných příležitostech, udržitelném hospodářském růstu a široké účasti na trhu. Efektivní systém veřejných zakázek může zároveň výrazně přispět k udržitelným veřejným financím.

Podle stávajícího regulačního rámce EU je hodnocení kvality a účinnosti systémů zadávání veřejných zakázek nezbytné k

² Zákony EU stanoví minimální harmonizovaná pravidla pro nabídky, jejichž peněžní hodnota přesahuje určitou částku. Ta jsou k dispozici na adrese https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_cs.

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

určení silných a slabých stránek
členských států.

To by mělo vést k nápravným opatřením a strategiím. Moderní veřejné zakázky vycházejí z několika klíčových prvků:

- **efektivnost nákladů:** poskytování požadovaných výrobků, prací a služeb ekonomickým, účinným a efektivním způsobem,
- **transparentnost:** zveřejňování informací týkajících se postupů zadávání veřejných zakázek srozumitelným, dostupným a včasným způsobem,
- **spravedlivost:** proces zadávání veřejných zakázek by měl být nestranný a měl by zajistit rovné zacházení se všemi uchazeči,
- **řádná správa věcí veřejných:** zadávání veřejných zakázek by nemělo být vnímáno jako administrativní proces; naopak se jedná o příležitost k dosahování různých společenských cílů prostřednictvím inteligentních výdajů. To může vést ke zvýšení důvěry ve vládu, ekologii, sociální oblast nebo inovace.

Dostupnost a kvalita údajů, které jsou předmětem zpráv, mají zásadní význam pro analýzu zadávání veřejných zakázek a pro přípravu vhodných opatření a politických reakcí. Lepší a přístupnější

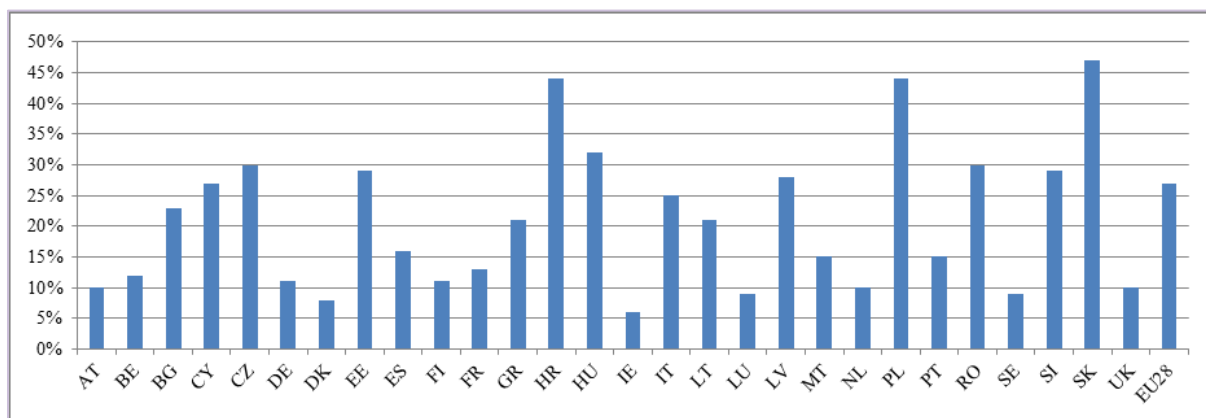
údaje o zadávání zakázek pro všechny zainteresované strany by mohly vzbudit větší zájem o toto téma u výzkumné komunity (což by mohlo přinést nové představy o způsobech řešení některých slabých stránek) a optimalizovat interakci se společností jako celkem (budováním důvěry a vytvářením tlaku veřejnosti na zlepšení výkonnosti systémů zadávání veřejných zakázek).

Efektivnost nákladů

2.1. Hospodářská soutěž v oblasti veřejných zakázek

Oznámení o zadání zakázky zveřejněná v TED zaznamenávají počet předložených nabídek. To představuje důležitý ukazatel úrovně hospodářské soutěže na trzích veřejných zakázek. Hospodářská soutěž mezi uchazeči o veřejné zakázky je jedním z hlavních způsobů, jak dosáhnout konečného cíle politiky zadávání veřejných zakázek, tj. nejlepší efektivnosti nákladů. Mezi lety 2006 a 2016 vzrostl počet zadávacích řízení pouze s jedním uchazečem ze 14 % na 29 %. To poukazuje na to, že proces hospodářské soutěže buď neexistuje, nebo se jeho intenzita snižuje; celkově je pro podniky přístup na trhy veřejných zakázek složitější.

Obrázek 1: Podíl zakázek, u nichž byla podána jen jediná nabídka (s výjimkou rámcových smluv) 2006–2016



Zdroj: Evropská komise na základě údajů z Úředního věstníku/TED (Chorvatsko 2013–2016, Rumunsko a Bulharsko 2007–2016).

Na úrovni EU-28 se v letech 2006–2016 vyskytlo 27 % oznámení o veřejných zakázkách pouze s jedním uchazečem.

Nejvyšší hodnoty byly zaznamenány v nových členských státech. Také Itálie zaznamenala vysoké procento, které se

blížilo průměru ve státech EU-28.

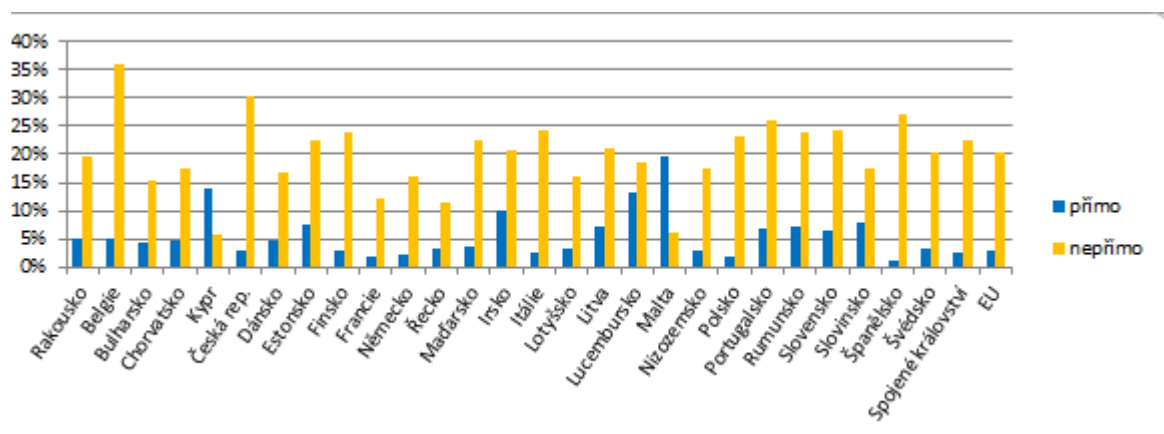
Celkově vzrůstá počet členských států EU s vysokým podílem smluv pouze s jediným uchazečem, tj. s nedostatečnou hospodářskou soutěží (obrázek 1).

2.2. Úroveň přeshraničního zadávání veřejných zakázek

Očekává se, že podmínky vytvořené pravidly EU pro zadávání veřejných zakázek povedou ke zvýšení přeshraničního zadávání veřejných zakázek. Obecně lze říci, že existují dvě různé formy přeshraničního zadávání veřejných zakázek, tj. přímé⁴ a nepřímé⁵. Mezi lety 2009 a 2015 se úroveň přímého přeshraničního zadávání veřejných zakázek obecně zvyšovala jak jako podíl na celkové hodnotě zadávaných zakázek (ze 2,5 % na 3,5 %), tak jako podíl na celkovém počtu zadávaných zakázek (z 1,5 % na 2 %). Ve stejném období mělo celkově vzestupnou tendenci i nepřímé přeshraniční zadávání veřejných zakázek: jeho podíl na celkovém počtu zadávaných zakázek se zvýšil z 19,9 % na 22,6 %, a jeho podíl na celkové hodnotě zadávaných zakázek se zvýšil z 18,6 % na 21,4 %. Lze však konstatovat, že tento růstový trend nebyl v průběhu času stabilní.

Mezi lety 2009 a 2015 činil podíl přímých přeshraničních zakázek na počtu zakázek

Obrázek 2 – Podíl zakázek zadávaných zahraničním společností podle hodnoty (přímo a nepřímě), 2009–2015



⁴ Pokud se úspěšný uchazeč nenachází ve stejné zemi jako zadavatel a nemá tuzemského vlastníka.

⁵ Pokud se úspěšný uchazeč nachází ve stejné zemi jako zadavatel, avšak je dceřinou společností zahraniční společnosti.

přes 10 % jen ve třech zemích: Malta (12 %), Irsko (13 %) a Lucembursko (17 %). Mohlo by se tedy jevit, že v těchto třech malých zemích místní nabídka nepostačuje k uspokojení potřeb kupujících. Ve většině členských států EU-28 zůstal podíl přímých přeshraničních zakázek na počtu zadaných zakázek nižší než 5 % (obrázek 2).

Mezi lety 2009 a 2015 činil ve většině členských států podíl nepřímého přeshraničního zadávání veřejných zakázek přes 15 %. Rozsah nepřímého přeshraničního zadávání veřejných zakázek vyjádřený podílem na počtu zadaných zakázek v zemích EU-28 se pohyboval mezi 2,1 % a 34,8 % (podle hodnoty 5,9 % a 36 %).

Skutečnost, že podíl nepřímého přeshraničního zadávání veřejných zakázek je často vysoký a podíl přímého přeshraničního zadávání veřejných zakázek je nízký, může být odrazem skutečných nebo vnímaných překážek účasti v přeshraničních zadávacích řízeních, které vedou podniky k tomu, aby se za účelem přeshraničního prodeje spoléhaly na své místní dceřiné společnosti⁶.

⁶ Vzhledem k tomu, že se strategie firem ohledně pronikání na přeshraniční trhy vyvíjí, je tak pravděpodobnější, že budou řešit složitost požadavků specifických pro jednotlivé země zakládáním dceřiných společností. Přeshraniční uchazeči vnímají přítomnost v dané zemi jako výhodu i proto, že zadavatelé jsou vnímáni jako subjekty upřednostňující dodavatele, kteří hovoří jejich jazykem a nejsou zeměpisně příliš vzdáleni.

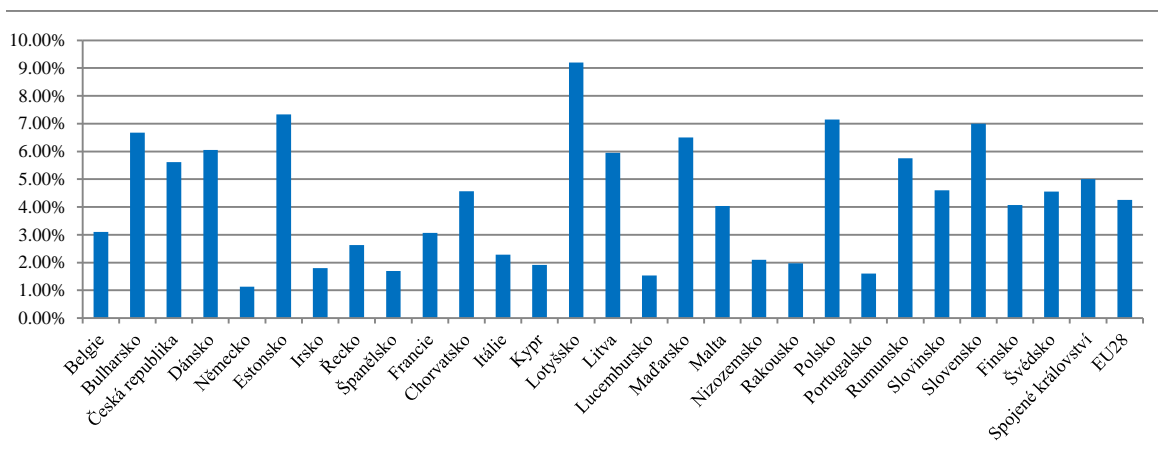
Transparentnost a spravedlivost

transparentnosti a silné hospodářské soutěže.

2.3. Zveřejňování veřejných zadávacích řízení na úrovni EU

Klíčovým ukazatelem je počet veřejných zadávacích řízení zveřejněných na úrovni EU⁷. Celkový trend za poslední čtyři roky je relativně stabilní; úroveň zveřejňování se však mezi jednotlivými zeměmi značně liší. V některých zemích je hodnota zveřejněných veřejných zakázek ve vztahu k HDP hluboko pod průměrem EU, který činí 4,25 % (2012–2015) (obrázek 3).

Obrázek 3 – Hodnota zveřejněných nabídkových řízení v procentech HDP podle členských států, 2012–2015



Zdroj: Evropská komise na základě údajů z Úředního věstníku/TED (Chorvatsko 2013-2015).

2.4. Otevřenost postupů používaných při zadávání veřejných zakázek

Transparentní trhy veřejných zakázek se vyznačují vysokou mírou otevřenosti a potenciálem pro silnou hospodářskou soutěž, což znamená, že vítězí nabídky firem, které nabízejí nejlepší produkt za nejlepší cenu a jsou zaměřeny na dosažení nejlepšího výsledku.

Klíčovým prvkem, který svědčí o míře transparentnosti, je typ použitých řízení. Při použití otevřených řízení je větší pravděpodobnost vysoké

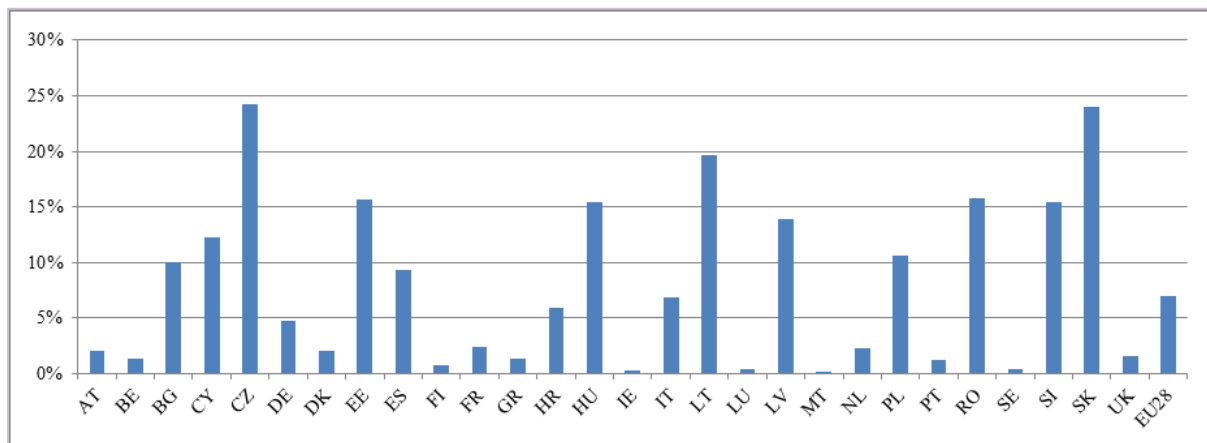
⁷ Včetně veřejných služeb a obrany.

Země, ve kterých je hodnota zveřejněných nabídkových řízení ve vztahu k HDP poměrně nízká, nemohou těžit z výhod zvýšené publicity, jako jsou například snížené náklady na vyhledávání při hledání nadcházejících zakázek nebo rozšíření skupiny potenciálních účastníků. Tyto země sice těží z otevřenosti trhu jiných členských států, avšak nenabízejí symetrické příležitosti evropským podnikům z jiných členských států; to má velký význam ve vztahu mezi členskými státy, které vykazují schodek, a těmi, které vykazují přebytek. Německo je členský stát, který vykazuje nejnižší míru zveřejňování v EU (1,2 %).

Naproti tomu při použití jednacího řízení bez uveřejnění bude úroveň transparentnosti a hospodářské soutěže pravděpodobně mnohem nižší.

Podíl oznámení o zadání zakázek v zemích EU-28 v případech, kdy bylo použito jednací řízení bez uveřejnění, v letech 2006–2016 činil 7 % (viz obrázek 4). To svědčí o tom, že pozorovatelná část zadávání veřejných zakázek je poměrně transparentní. Celkový trend od roku 2006 svědčí o relativní stabilitě, avšak mezi jednotlivými členskými státy existují významné nesrovnalosti. Některá odvětví se však vyznačují velmi vysokou mírou využívání jednacích řízení bez uveřejnění. Tak je tomu například při zadávání veřejných zakázek v oblasti IT řešení, kde je častým jevem závislost na jediném dodavateli.

Obrázek 4 – Podíl oznámení o zadání zakázky v případech, kdy bylo použito jednací řízení bez uveřejnění, 2006–2016



Zdroj: Evropská komise na základě údajů z Úředního věstníku/TED (Chorvatsko 2013–2016, Rumunsko a Bulharsko 2007–2016).

2.5. Kvalita vykazovaných údajů

Ohledně významnosti údajů panuje široká shoda. OECD například uvedla, že „ačkoli členské státy stále častěji

shromažďují základní údaje o zadávání veřejných zakázek, jen málo z nich provádí systematickou analýzu těchto informací s cílem měřit výkonnost systému zadávání veřejných zakázek“.

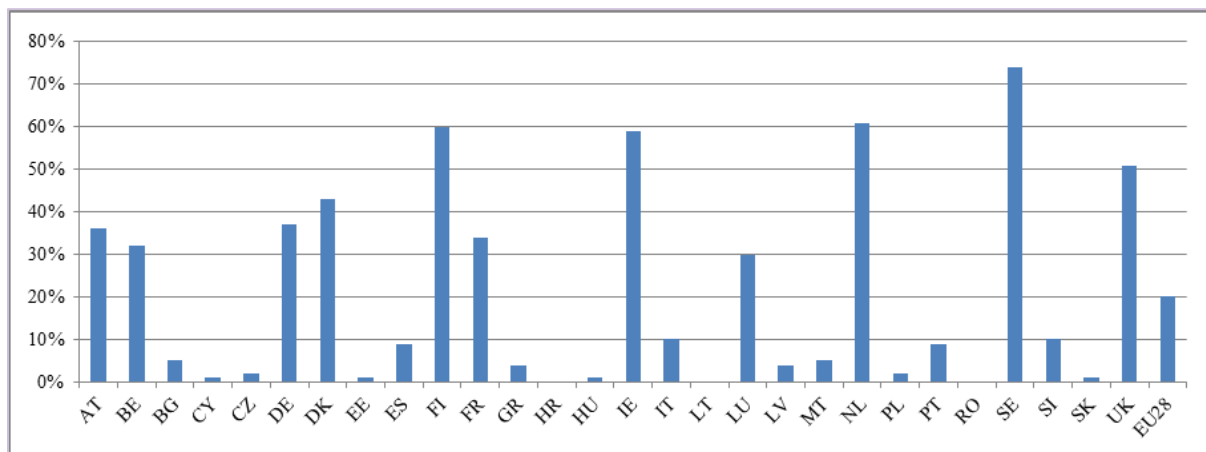
Studie Komise navíc doporučují zlepšit kvalitu údajů o zadávání veřejných zakázek a údajů o nápravných opatřeních. V některých členských státech byly provedeny specializované studie – provedla je například britská, německá a švédská vláda a chorvatský, český a maďarský nevládní sektor.

Náklady na navrhovaná řešení zpravidla nejsou příliš vysoké, a to ani v absolutních hodnotách, ani v konkrétním srovnání s výdaji na zadávání veřejných zakázek. Například náklady na registr smluv na Slovensku byly nižší než 25 000 EUR. Kromě toho jsou již k dispozici údaje vyplývající z auditu, což znamená, že hlavní změny je nyní třeba provést v pracovních procesech. A konečně v některých členských státech byla provedena sofistikovaná analýza údajů týkající se malých rozpočtů nevládních organizací.

Jedním z indikátorů sloužících k ilustraci kvality údajů je poměr oznámení v

databázi TED, která neuvádějí žádné informace o hodnotě zakázky. Na úrovni EU činil v letech 2006–2016 podíl zakázek bez uvedení hodnoty 20 %. Deset členských států však vykazovalo hodnoty mnohem vyšší, přičemž nejvyšší čtyři příčky zaujalo Švédsko, Nizozemsko, Finsko a Irsko. Řada zemí s vysokým podílem chybějících hodnot navíc nezlepšuje svou výkonnost v této oblasti v průběhu času; největší extrémy v tomto ohledu představuje Švédsko a Nizozemsko.

Obrázek 5 – Nejsou uvedeny informace o hodnotě zakázky, 2006–2016



Zdroj: Evropská komise na základě údajů z Úředního věstníku/TED (Chorvatsko 2013–2016, Rumunsko a Bulharsko 2007–2016).

Řádná správa věcí veřejných

2.6. Soustředění poptávky

Oblast zadávání veřejných zakázek se vyznačuje výraznou roztržitostí v oblasti počtu kupujících. Odhaduje se, že v EU funguje více než 350 000 jednotlivých veřejných zadavatelů. V mnoha členských státech však neexistují spolehlivé údaje o počtu veřejných zadavatelů, a proto je nutné toto číslo považovat za orientační.

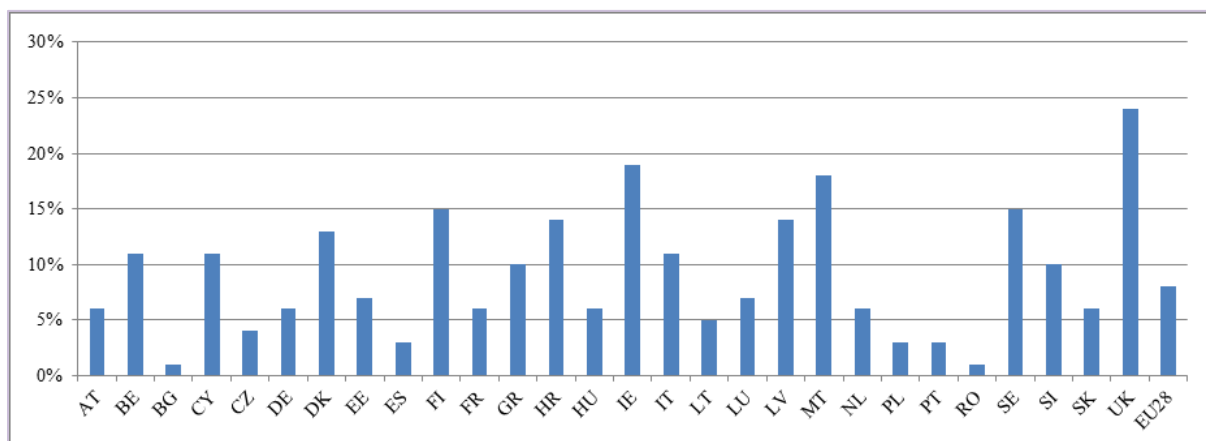
Finanční omezení a silnější požadavky veřejnosti na větší odpovědnost tlačí veřejné orgány k centralizaci a standardizaci veřejných zakázek. Zároveň má soustředění poptávky v oblasti zadávání veřejných zakázek potenciál pomáhat orgánům veřejné správy při dosahování klíčových cílů, jako jsou například:

- optimální efektivnost nákladů prostřednictvím podstatných úspor z rozsahu,
- sociální nebo zelené cíle,
- profesionalizace kupujících,
- zajištění efektivnějšího plánování a sledování cyklu zadávání veřejných zakázek,
- zavádění elektronických nástrojů.

Jedním z neúspěšnějších případů společných veřejných zakázek ve Spojeném království se stala například energie. V roce 2010 byly všechny orgány ústřední státní správy pověřeny nákupem energie prostřednictvím vládní služby pro zadávání veřejných zakázek *Government Procurement Service*, což znamenalo úsporu 51 milionů liber. Dvě možnosti soustředění poptávky představují i) nákup prostřednictvím zřízeného centrálního zadavatele nebo ii) prostřednictvím společného zadávání zakázek s jinými subjekty. Jako dobrý příklad mohou posloužit takové komodity, jako je například elektřina, plyn, kancelářský nábytek a vybavení.

Průměrný poměr oznámení o zadaných zakázkách, kdy zadavatel nakupuje jménem jiných zadavatelů, na úrovni EU-28 činil v letech 2009–2015 8 % (obrázek 6), přičemž Spojené království se nacházelo na nejvyšší úrovni. Existuje široká škála využití společného nákupu nebo centrálního nákupu oproti průměru zemí EU-28. Relativně stabilní změna v průběhu času je však důkazem toho, že navzdory rozpočtovým omezením členské státy soustředění poptávky nevyužívají (tam, kde je to vhodné).

Obrázek 6 – Poměr oznámení o zadaných zakázkách, kdy zadavatel nakupuje jménem jiných veřejných zadavatelů (buď společný nákup nebo centrální zadavatelé), 2006–2016



Zdroj: Evropská komise na základě údajů z Úředního věstníku/TED (Chorvatsko 2013–2016, Rumunsko a Bulharsko 2007–2016).

2.7. Různé využívání kritérií kvality

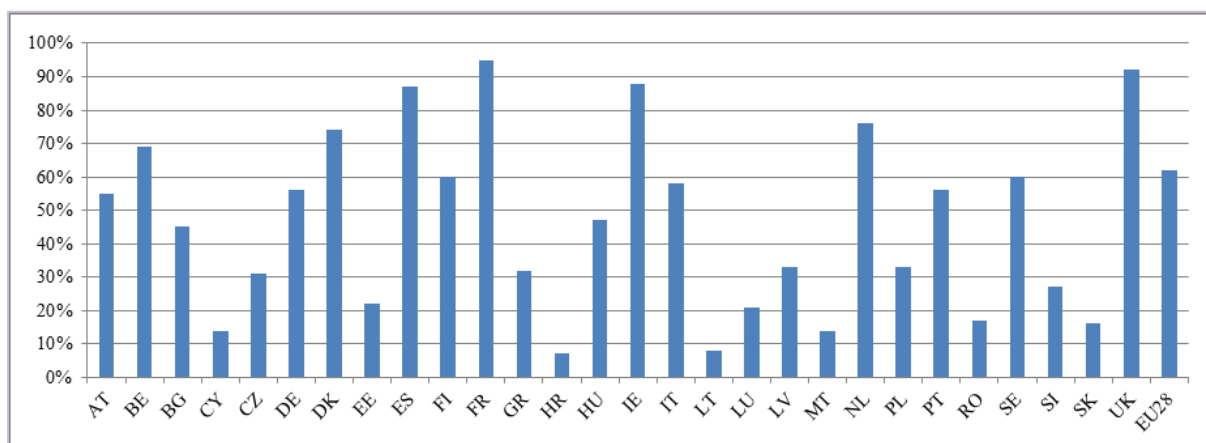
Jen několik málo členských států se aktivně podílí na zavádění politik pro ekologicky/sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek nebo inovace. Výsledkem je nadměrné využívání nejnižší ceny jako kritéria pro zadání zakázky, což ne vždy vede k optimální efektivnosti nákladů.

Komise naopak podporuje začlenění kritérií kvality do tzv. zásady „ekonomicky nejvýhodnější nabídky“. Využívání této zásady v jednotlivých členských státech se však značně liší (obrázek 7). Francie a Spojené království

využívají zásady ekonomicky nejvýhodnější nabídky u více než 90 % zadávacích řízení, zatímco Chorvatsko a Litva nedosahují ani 10 %. Průměr EU činí 62%.

V důsledku nedostatečného využívání zásady ekonomicky nejvýhodnější nabídky mohou členské státy promeškat příležitost využívat značné částky vynaložené prostřednictvím zadávání veřejných zakázek smysluplně a strategicky, a vytvářet větší hospodářské přesahy. Tato otázka je obzvláště důležitá v členských státech střední a východní Evropy.

Obrázek 7 – Využívání kritérií ekonomicky nejvýhodnější nabídky při vyhodnocování zadávacích řízení, 2006–2016



3. ŘEŠENÍ PRO ČLENSKÉ STÁTY

3.1. Řešení

Jasná a konkrétní opatření mohou učinit ze zadávání veřejných zakázek účinný nástroj v rámci sad nástrojů hospodářské politiky jednotlivých členských států, což povede k významnému zlepšení výsledků zadávacích řízení. To bylo uvedeno ve sdělení Komise, které bylo přijato dne 3. října 2017⁸; toto sdělení stanoví rámec politiky pro zlepšení zadávání zakázek v praxi v rámci EU; navrhaný přístup je založen na partnerství. Opatření v prioritních oblastech by členským státům rovněž umožnila řešit nedostatky uvedené v předchozím oddíle.

Jak je uvedeno v daném sdělení, tato opatření se týkají šesti prioritních oblastí:

- zajištění širšího uplatnění strategického zadávání veřejných zakázek,
- profesionalizace veřejných kupujících,
- zlepšení přístupu na trhy veřejných zakázek,
- zvyšování průhlednosti, integrity a kvality údajů,
- urychlení digitální transformace zadávání veřejných zakázek,
- spolupráce při společném zadávání veřejných zakázek.

Pokud jde o **strategické zadávání veřejných zakázek**, mělo by hrát větší úlohu vzhledem ke společenským, environmentálním a hospodářským výzvám. V praxi to znamená začleňování inovativních, zelených a sociálních kritérií⁹, rozsáhlejší využívání konzultací před vstupem na trh nebo kvalitativních hodnocení (tzv. ekonomicky

nejvýhodnější nabídka¹⁰), stejně jako pořizování inovativních řešení v předobchodní fázi. Některé členské státy ve svých procesech zadávání veřejných zakázek stanovily povinnost využívat ekonomicky nejvýhodnější nabídku, včetně zelených kritérií. V každém případě je k dosažení optimálních výsledků v oblasti zadávání veřejných zakázek třeba uplatňovat strategická kritéria systematicky. Toho lze dosáhnout pomocí rozsáhlé praktické podpory, např. poskytováním norem, zajištěním srovnávacích metodik, pravidelnou aktualizací značek a štítků¹¹ a hodnotících kritérií a dostupností osvědčených postupů.

Dalším významným aspektem je **profesionalizace**. Intenzivnější využívání strategického zadávání veřejných zakázek vyžaduje širší uplatňování flexibilních postupů, znalostí trhů a inovativních nástrojů. Ve veřejném sektoru je třeba zavést komplexní strategii s cílem čelit averzi k riziku a přilákat a rozvíjet schopné pracovníky v celé oblasti veřejných zakázek. Členské státy dosahují na cestě k profesionalizaci různého stupně pokroku. Sdílení zkušeností jim umožní zlepšit jejich postupy při zadávání veřejných zakázek; zvýší rovněž dopad zadávání veřejných zakázek na plnění cílů veřejných politik. Dlouhodobé strategie profesionalizace na vnitrostátní úrovni jsou nezbytné s cílem zajistit, aby ti správní lidé se správnými dovednostmi a nástroji dosahovali těch nejlepších výsledků.

Další významný aspekt se týká **přístupu na trhy veřejných zakázek**. Malé a střední podniky jsou klíčové pro vytváření pracovních míst, růst a inovace, ale nemají snadný přístup k

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Jejich součástí by měla být i povinnost zajistit přístup pro osoby se zdravotním postižením.

¹⁰ Ekonomicky nejvýhodnější nabídka, která umožňuje větší preferenci kvality.

¹¹ Např. ekoznačky, energetické štítky nebo označení spravedlivého obchodu.

zadávaní veřejných zakázek. V současné době malé a střední podniky vysoutěží pouze 45 % celkové hodnoty nadlimitních veřejných zakázek, ať už přímo, nebo jako společní uchazeči nebo subdodavatelé. Směrnice z roku 2014 obsahují opatření¹², která by měla usnadnit přístup malých a středních podniků k zadávacím řízením na veřejné zakázky. Toto zlepšení přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám je třeba intenzivněji sdělovat široké veřejnosti, společnostem a veřejným zadavatelům. Cílem je zvýšit podíl malých a středních podniků na veřejných zakázkách úměrně jejich celkové váze v ekonomice.

Dalším způsobem, jak tento přístup zlepšit, je zvyšovat u účastníků trhu, včetně malých a středních podniků, důvěru v účast na zadávacích řízeních. Toho lze dosáhnout nabídkou spravedlivých a účinných možností řešení problémů a nezávislým přezkumem rozhodnutí o zadání veřejné zakázky. EU je rovněž nejvíce otevřeným trhem veřejných zakázek na světě, ale přístup našich společností na tyto trhy v jiných zemích není vždy opětován. Hlavní obchodní partneři EU zachovávají opatření diskriminující podniky EU tím, že zvýhodňují národní uchazeče.

Správa zadávání veřejných zakázek se spoléhá na spolehlivé **údaje**. Ty jsou pro přípravu vhodných politických reakcí nezbytné. Je třeba dát k dispozici lepší a dostupnější údaje o zadávání veřejných zakázek¹³. To přináší celou řadu příležitostí, jak lépe posuzovat výkonnost politik zadávání veřejných zakázek a formovat budoucí strategická rozhodnutí. Využívání elektronických systémů zadávání veřejných zakázek rovněž umožní produkovat údaje, které jsou také nástrojem k odhalování nesrovnalostí.

¹² Opatření ke zlepšení přístupu malých a středních podniků na trhy veřejných zakázek zahrnují podporu rozdělení zakázky na části, omezení obratu požadovaného pro účast v zadávacím řízení a snížení požadavků na dokumentaci.

¹³ Přitom budou v příslušném rozsahu respektována základní práva, zejména právo na ochranu osobních údajů.

Přístup k údajům o zadávání veřejných zakázek by navíc měl umožnit dialog s občanskou společností a zajistit, aby veřejné orgány nesly za výkon své funkce odpovědnost. Díky tomu budou lépe vybaveny k boji proti podvodům a korupci¹⁴. Proto se důrazně doporučuje zřízení veřejně přístupného registru smluv¹⁵, v němž by byly transparentně zveřejňovány zadané zakázky a jejich změny. Umožní-li se hlášení korupce zavedením účinných mechanismů podávání zpráv a ochranou oznamovatelů korupce před represí, může to navíc rovněž přispět ke zlepšení transparentnosti veřejných zakázek a úspoře veřejných peněz¹⁶.

Nové digitální technologie umožňují zadávání veřejných zakázek značně zefektivnit a zjednodušit zavedením jeho elektronizace. Směrnice o zadávání veřejných zakázek stanoví, že elektronické podávání nabídek bude závazné od října 2018. Plné výhody elektronického zadávání veřejných zakázek však bude možné využít jen v případě, že **digitální transformací projde celý proces zadávání veřejných zakázek**. Nové technologie umožňují zásadně přehodnotit způsob zadávání veřejných zakázek a organizace příslušných částí veřejné správy. Existuje jedinečná příležitost příslušné systémy přetvořit.

Kooperativní zadávání veřejných zakázek se začalo rozšiřovat v celé

¹⁴ Podle zprávy Komise o boji proti korupci za rok 2014 stojí korupce v EU přibližně 120 miliard EUR ročně. Podle studie z roku 2013 (PWC a Ecorys pro Evropskou komisi) se celkové přímé náklady korupce ve veřejných zakázkách v pouhých pěti sektorech (silniční a železniční doprava, voda a odpady, městská výstavba a výstavba inženýrských sítí, odborná příprava a výzkum a vývoj) v osmi členských státech EU pohybovaly od 1,4 miliardy EUR do 2,2 miliardy EUR.

¹⁵ Pokud bude tento registr obsahovat osobní údaje, bude muset splňovat požadavky právních předpisů na ochranu těchto údajů.

¹⁶ Podle studie z roku 2017 „Odhad ekonomických přínosů ochrany oznamovatelů korupce v oblasti zadávání veřejných zakázek“ (Milieu, pro Evropskou komisi) může účinná ochrana oznamovatelů korupce v oblasti zadávání veřejných zakázek přinést EU jako celku 5,8 až 9,6 miliardy EUR ročně.

EU¹⁷. Centrální zadavatelé v roli sdužovatelů mají na trzích veřejných zakázek stále rostoucí podíl. Stávají se důležitými hráči při prosazování reformy veřejných zakázek, včetně zavádění strategického přístupu. Umožňují zvýšit vliv veřejných nakupujících, což je na některých trzích s dominantním postavením malé skupiny subjektů nezbytné. Centrálním zadavatelům lze svěřit obecný mandát na vnitrostátní úrovni, mohou se zaměřovat na specifická odvětví (např. zdravotnictví, IT) nebo se specializovat zadávání veřejných zakázek na regionální/obecní úrovni.

Velký objem nákupů centrálních zadavatelů by se mohl využít k prosazení strategického zadávání veřejných zakázek, např. stanovením cílů v oblasti inovativního nebo zeleného zadávání veřejných zakázek. Jejich znalost trhu rovněž představuje klíčový prvek pro profesionalizaci zadávání veřejných zakázek. Odborné znalosti centrálních zadavatelů vytvářejí pozitivní přesah, neboť často poskytují podporu jiným veřejným zadavatelům.

Velký přínos může také mít intenzivnější spolupráce mezi veřejnými zadavateli. Společné přeshraniční zadávání veřejných zakázek, kdy veřejní zadavatelé z různých zemí společně organizují svá zadávací řízení, je díky novým pravidlům EU výrazně snazší. Několik příkladů z nedávné doby dokazuje, že tato partnerství jsou reálná.

3.2. Regulační rámec EU

Směrnice EU o zadávání veřejných zakázek upravují zadávací řízení, u nichž se předpokládá, že přesáhnou určitý limit, avšak členské státy musí dodržovat také zásady směrnic EU pro zadávací řízení, která tohoto limitu nedosáhnou. Základními zásadami těchto směrnic je transparentnost, rovné zacházení, otevřená soutěž a řádné řízení postupů.

Jsou určeny k dosažení konkurenceschopného, otevřeného a dobře regulovaného trhu veřejných zakázek. To je nezbytným předpokladem správného využívání veřejných prostředků. Provádění těchto směrnic může také výrazně přispět k dosažení cílů efektivnosti nákladů finančních prostředků, transparentnosti, spravedlnosti a řádné správy věcí veřejných.

Tyto směrnice byly podstatně změněny reformou z roku 2014; nová pravidla zjednodušují zadávací řízení na veřejné zakázky a činí je flexibilnějšími. To bude přínosem pro veřejné nakupující a podniky, zejména malé a střední podniky. Konkrétně:

- Jednodušší postupy pro veřejné zadavatele otevrou trh EU pro zadávání veřejných zakázek, zabrání politikám typu „kupujte domácí zboží“ a podpoří volný pohyb zboží a služeb. V důsledku toho budou veřejní zadavatelé dosahovat větší efektivnosti nákladů.
- Tato nová pravidla včetně nového elektronického vlastního prohlášení pro uchazeče (jednotné evropské osvědčení pro veřejné zakázky, ESPD), připravují půdu pro digitalizaci zadávání veřejných zakázek, která výrazně zvýší efektivitu systému zadávání veřejných zakázek. Například veškerou dokumentaci prokazující, že splňuje podmínky pro uzavření smlouvy, bude muset předkládat pouze vítězná společnost. To podstatně sníží objem dokumentů potřebných pro výběr společností.
- Omezením požadavků na obrat a využitím možnosti rozdělit zadávací řízení na části získají malé a střední podniky snadnější přístup k zadávání veřejných zakázek.
- Zadávání veřejných zakázek se stává nástrojem strategické politiky. V souladu s novými pravidly pomohou postupy zadávání veřejných zakázek rovněž veřejným zadavatelům při provádění environmentálních politik, jakož i politik, jimiž se řídí sociální integrace a inovace.

¹⁷ Za sdužování poptávky se označuje situace, kdy veřejní zadavatelé nebo jiné subjekty zadávají své zakázky prostřednictvím centrálních zadavatelů, kteří fungují jako velkoobchodníci nebo prostředkovatelé.

Členské státy měly povinnost provést směrnice o zadávání veřejných zakázek ve vnitrostátním právu nejpozději do 18. dubna 2016. V září roku 2017 zbývaly čtyři členské státy, které tyto tři směrnice ve vnitrostátním právu dosud neprovedly. Dva další státy dosud neprovedly ve vnitrostátním právu směrnici o udělování koncesí.

4. PŘÍKLADY ÚSPĚCHU

V následující části uvádíme několik příkladů, které dobře ilustrují některé z klíčových problémů uvedených v předchozích oddílech.

Pokud jde o **strategické zadávání veřejných zakázek**, představuje osvědčenou praxi politika Švédska. V nedávné době přijala švédská vláda vnitrostátní strategii zadávání veřejných zakázek. Cílem této strategie je umožnit veřejným zadavatelům provádět strategické zadávání veřejných zakázek. Tato strategie obsahuje návrhy konkrétních opatření, která jsou relevantní pro všechny aktivity veřejného sektoru. Tato strategie zahrnuje sedm cílů politik, mezi které patří i „ekologicky odpovědné zadávání veřejných zakázek“. To vyžaduje zvýšení zadávání zelených veřejných zakázek, zejména v kategoriích výrobků s významným dopadem na životní prostředí. V jednotlivých fázích procesu zadávání veřejných zakázek by měly být zohledněny otázky životního prostředí a perspektiva životního cyklu. Zavádění a sledování vnitrostátní strategie zadávání veřejných zakázek bylo svěřeno národní agentuře pro zadávání veřejných zakázek zřízené v roce 2015 – nezávislému orgánu, jehož hlavním úkolem je účinně podporovat veřejné zadavatele v celé zemi prostřednictvím poradenství, školení apod.

Dalším rozměrem strategického zadávání veřejných zakázek je tzv. sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek. To znamená, že zadávání veřejných zakázek je využíváno k dosahování sociálních cílů, jako je například začleňování znevýhodněných osob. Francie si ve svém vnitrostátním akčním plánu pro udržitelné zadávání veřejných

zakázek na rok 2015 stanovila cíl začlenit do roku 2020 sociální hlediska do nejméně 25 % svých veřejných zadávacích řízení. Pro dosažení tohoto cíle tento akční plán zavádí celou řadu opatření, doporučení a komunikačních nástrojů s cílem zvýšit povědomí veřejných zadavatelů.

Pokud jde o **kooperativní zadávání veřejných zakázek**, Itálie provedla významnou reformu s cílem racionalizovat fungování zadávání veřejných zakázek. Roztříštěnost systému zadávání zakázek (v Itálii existuje přibližně 36 000 veřejných zadavatelů) je obvyklým nedostatkem systémů zadávání veřejných zakázek v EU. Z přílišné roztříštěnosti zadávání veřejných zakázek vyplývá celá řada problémů:

- vede k nedostatečným úsporám z rozsahu a omezené vyjednávací síle veřejných zadavatelů,
- nedostatečná profesionalizace a znalost trhů ze strany kupujících,
- vysoké transakční náklady,
- komplikuje a zvyšuje riziko nesrovnalostí při zadávání veřejných zakázek,
- nadměrný rozptyl cen téhož výrobku, který nakupují různé subjekty.

V rámci přezkumu svých výdajů se Itálie rozhodla, že pro devatenáct kategorií zboží a služeb (zejména v oblasti zdravotnictví) musí zadávání veřejných zakázek provádět skupina „sdružujících orgánů“, mezi něž patří především vnitrostátní nebo regionální centrální zadavatelé. To také umožnilo zabývat se významnými rozptyly cen mezi kupujícími (u srdečních stentů byly v rámci téhož regionu zaznamenány rozdíly přesahující 300 %). To vedlo v roce 2015 k významným úsporám: v průměru 23 % u již dokončených zadávacích řízení na veřejné zakázky a celkově v rozmezí od 6 % do 59 %. Výsledky jsou patrné rovněž z toho důvodu, že zúčastněné strany vytvořily systém plánování a koordinace nákupu příslušného produktu.

Digitalizace zadávání veřejných zakázek usnadňuje sledování zadávání veřejných

zakázek, a tedy významné části veřejných výdajů. Nákladově efektivní nástroj řízení zakázek a **zlepšování transparentnosti, integrity a zkvalitnění údajů** představují registry smluv. Ukládají digitalizované smlouvy a jejich strukturované souhrny včetně podmínek plnění smlouvy, dodacích podmínek a následných změn. V některých zemích jsou tyto registry doprovázeny požadavkem, aby každá smlouva, která není v registru zveřejněna, byla neplatná. Tyto registry pomáhají veřejným zadavatelům spravovat zakázky a zlepšovat řízení zadávání veřejných zakázek. V Portugalsku umožňuje portál pro zadávání veřejných zakázek, nazvaný „Base”,¹⁸ sledovat výdaje vynaložené na zadávání veřejných zakázek a jejich objem, jakož i tvorbu statistik o druhu nákupů, zadávacích řízení získaných společnostmi atd.

Přechod na **elektronické zadávání veřejných zakázek** představuje příležitost modernizace systému zadávání veřejných zakázek. Osvědčené postupy v tomto procesu představuje například:

- vytvoření jediného portálu na vnitrostátní úrovni, který obsahuje veškerá oznámení, a jeho propojení s databází TED,
- existence konkurenčního trhu pro služby elektronického zadávání veřejných zakázek,
- existence registru smluv s úplným zveřejněním informací o zadaných zakázkách,
- uvolňování požadavků na podpis smluv o veřejných zakázkách, využívání elektronického podpisu klesá,
- provádění zásady „pouze jednou“.

Stejně důležité je, že společnosti (nebo občané) musí poskytovat informace všem veřejným správním orgánům pouze jednou. Zásada „pouze jednou“ (*Once only principle*, OOP) představuje praxi v oblasti interakce mezi státem a společnostmi (nebo občany). Vychází z

toho, že od společností (nebo občanů) by nikdy neměly být požadovány informace, které lze dohledat v rámci veřejné správy s použitím různých odkazů (jako je například daňové identifikační číslo). To lze uskutečnit buď přímo prostřednictvím vnitrostátních registrů (jako například v Estonsku) nebo prostřednictvím systému sdružování (jako předběžná kvalifikace), kde podniky poskytují informace správním orgánům pouze jednou.

5. ZÁVĚRY

V posledních letech se zlepšil rámec pro zadávání veřejných zakázek, a to na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni, avšak problémy stále přetrvávají. Členské státy vynakládají značnou část svých veřejných výdajů na veřejné zakázky. V několika zemích však zůstává míra zveřejňování nízká, což vede k nedostatečné otevřenosti vůči přeshraničním obchodním příležitostem. Uplatňování postupů zadávání veřejných zakázek, jež omezují hospodářskou soutěž, například jednací řízení bez předchozího uveřejnění, se v členských státech značně liší, od téměř 0 % k více než 20 %, přičemž podíl smluv, u nichž existuje pouze jedna nabídka, zůstává vysoký. To je obzvláště důležité v některých odvětvích (např. IT), kde je častým jevem závislost na jediném dodavateli. To vše naznačuje, že jednotný trh veřejných zakázek není dostatečně integrován a že další otevírání by mohlo podpořit hospodářskou efektivitu a růst.

¹⁸ <http://www.base.gov.pt/>.

Používání kritérií kvality při zadávání zakázek se v jednotlivých členských státech značně liší, od méně než 10 % v Chorvatsku a Litvě až po 90 % ve Francii a ve Velké Británii. Obecně platí, že mnoho členských států ve střední a východní Evropě často využívá kritérium nejnižší ceny, čímž se připravuje o potenciál podpory inovací nebo prosazování sociálních nebo zelených cílů.

Členské státy zkoumají výhody kooperativního zadávání veřejných zakázek na základě soustředování poptávky jako prostředek ke zvyšování účinnosti svých veřejných výdajů. Stále však existuje značný prostor ke zlepšení. Dalším problémem je potřeba profesionalizace, která znamená, že zadávání veřejných zakázek provádějí pracovníci, kteří mají potřebné dovednosti nebo technické či procesní znalosti.

Jednou z možností zvýšení transparentnosti a účinnosti postupů při zadávání veřejných zakázek je elektronické zadávání veřejných zakázek. V členských státech je zaváděno postupně. Na kvalitě zaváděných služeb elektronického zadávání veřejných zakázek je však stále co zlepšovat.

Datum: 22. listopadu 2017