

Měsíc podpory integrity a transparentnosti

Seminář 1. TRANSPARENTNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

24. února 2011, Americké centrum (Tržiště 13, Praha 1)

VÝSTUP ZE SEMINÁŘE

Na semináři se hovořilo o možnostech posílení transparentnosti a snižování korupce u veřejných zakázek obecně a speciálně pak u zakázek armádních. Témata k diskusi byla následující: předcházení „šití zakázek na míru“ určité firmě zadavatelem, administrace finančních kontraktů u veřejných zakázek (kdo definuje a kontroluje potřebnost nakupovaných předmětů ap.), potřebnost ex-ante analýzy počtu možných dodavatelů a nastavení kritérií „minimální, zdravé“ míry konkurence, prevence opakovaného porušování Zákona o veřejných zakázkách či whistleblowing (ochrana oznamovatelů).

Závěry a vyplývající ze semináře lze shrnout především do následujících bodů:

1) Průzkum trhu

Před zadáním veřejné zakázky je nezbytné provést důkladný průzkum trhu. Výstupem průzkumu bude analýza běžné ceny předmětu zakázky, identifikován okruh potenciálních dodavatelů a jejich možnosti zakázku realizovat. Bez těchto informací je vysoce pravděpodobné, že dojde ke zkreslení, nevhodnému nakládání, či dokonce korupci. V současnosti jsou v cca 40 % veřejných zakázek pouze 1–2 uchazeči, tuto situaci je nutné změnit a posílit konkurenci. Průzkum trhu by měl být založen na dlouhodobém monitorování a tvorbě databází, což do budoucna usnadní další průzkumy trhu. Průzkum trhu musí provádět kvalifikovaní odborníci (experti v oblasti předmětu zakázky). Pokud se podaří podrobně a kvalitně definovat obsah zakázky ve vztahu k aktuálním možnostem na trhu, dojde k podpoře soutěžního prostředí.

2) Plánování

Při vytváření veřejné zakázky je nezbytné celý proces pečlivě promyslet a strategicky naplánovat. Plánování zahrnuje analýzu potřebnosti pořizovaných služeb či zboží, vyjasnění cíle (proč je zakázka realizována) i celého procesu k dosažení cíle, detailní definování předmětu zakázky, stanovení harmonogramu plánování, realizace a evaluace zakázky. Potřebnost by měla být schvalována nadřízenými a odborníky, kteří jsou schopni ji posoudit i po technické stránce. Např. v USA je toto u armádních zakázek nařízeno směrnici, u velkých zakázek pak potřebnost posuzuje nezávislá skupina složená z generálů a úředníků. U zakázek však není možné mít na zřeteli pouze cíl, je nutné stavět zakázku na základě analýzy, která ukáže možnosti trhu (viz výše). Také je třeba zamezit požadování zbytečných detailů v předmětu zakázky, což limituje soutěž.

3) Co nejpřesnější specifikace poptávky

Minimalizaci prostoru pro „šití zakázky na míru“ a manipulace s výběrovým řízením, stejně jako maximalizaci naplnění poptávaných potřeb zajistí co nejpřesnější míra specifikace charakteristik poptávaného zboží či služeb, ale zároveň nesmí být diskriminační. Opět platí, že tyto požadavky musí schválit nezávislí odborníci, musí korespondovat s možnostmi trhu a dodržovat pravidla hospodárnosti a efektivity. Při sepisování požadavků je třeba klást důraz na požadovanou funkci – tedy nemyslet primárně způsobem, který by určoval konkrétní řešení.

4) Různost potenciálních dodavatelů

V připravované české novele zákona o veřejných zakázkách je navrženo ustanovení minimální hranice 3 uchazečů pro zakázku (kromě zcela výjimečných případů), při menším počtu by musela být zakázka zrušena. Logika je zrušit používání tzv. jednohubek a tlačit zadavatele do hledání co největšího počtu soutěžitelů. Zahraniční odborníci toto opatření zpochybnili s tím, že neexistuje žádné „kouzelné číslo“, není důvod stanovit právě tento počet. Výzkumy potvrdily platnost „konkurenčního pravidla“, tedy že čím víc uchazečů, tím nižší cena, to však výrazně působí až u cca 10 a více uchazečích. Určitou komplikací je však omezenost daná velikostí, resp. malým rozsahem některých sektorů trhu v ČR, kde se nepohybuje dostatečný počet potenciálních dodavatelů. Především američtí odborníci zdůrazňovali, že spíše než stanovení hranice 3 uchazečů je nutné stanovit pravidlo nezávislosti uchazečů (mohou být i pouze dva, ovšem bez jakékoliv provázanosti), aby po zrušení z nedostatečného počtu potenciálních dodavatelů nemohla jedna firma zřídit nově další společnosti, které by v novém řízení naplnily podmínku potřebného počtu.

5) Předběžné zveřejnění

Pro zvýšení počtu uchazečů o zakázku je vhodné na základě průzkumu oslovit firmy – potenciální dodavatele. Zahraniční hosté důrazně doporučovali také využívání předběžného zveřejnění o konání soutěže a zveřejnění návrhu požadavku – potenciální dodavatelé se k němu mohou vyjádřit (zda se jim nezdá příliš vymezující a případně proč). Tento krok umožňuje definovat předmět veřejné zakázky tak, aby nebyl limitující pro různé uchazeče a umožňoval otevřenou soutěž.

6) Odborné hodnocení na základě objektivních kritérií

Významné je také jednoznačné objektivní vysvětlení nastavení kvalifikačních i hodnotících kritérií, které posiluje transparentnost celého procesu. Potenciální uchazeči se mohou k zadání vyjadřovat, to je při uznání námitek odbornou komisí pozměněno. Je také nezbytné poskytnout všem uchazečům zcela stejné informace a stejnou šanci k soutěži. Samotné hodnocení pak musí provádět nezaujatí a kvalifikovaní hodnotitelé. Určitým problémem je omezenost českého prostoru, kdy je v mnoha



odvětvích celkový počet kvalifikovaných hodnotitelů velmi nízký a odborníci zároveň působí u potenciálních uchazečů.

7) Vzorové a metodické materiály

Vzhledem k tomu, že z analýz a auditů vyplývá, že drtivá většina chyb při zadávání veřejných zakázek vyplývá z neznalosti, je třeba vytvořit systematickou podporu v této oblasti. Bylo by proto vhodné (veřejně poskytnout metodické materiály a vzory veřejných zakázek, které by poskytovaly vodítko k praktické aplikaci zákona při vypisování veřejných zakázek (např. na webu ústředního kontrolního orgánu, kterým je v ČR Úřad pro ochranu hospodářské soutěže). Experti doporučují také zavedení standardů hospodárnosti, smluvních standardů aj. (využívat i jinou regulaci než zákonnými a podzákonnými normami).

8) Způsob rozpočtování

V ČR je v důsledku převládajícího způsobu rozpočtování tendence ke každoročnímu utrácení zbylých prostředků v rozpočtu, aby je nebylo třeba vracet. Hospodárné nakládání v rámci tohoto systému je vypsat strategické a primární zakázky v prvním pololetí a méně významné zakázky vypisovat dle aktuálního stavu rozpočtu až ve druhém pololetí a to celé na základě „zásobníku potřeb“, který bude vytvořen na základě analýzy potřebnosti zboží a služeb pro danou instituci. V USA jsou také využívány tzv. „spící smlouvy“, které lze aktivovat dle vhodnosti situace.

9) Osobní odpovědnost

Při porušení pravidel či zákona je nutné v maximu možných případů vyvozovat osobní odpovědnost, zcela běžnou např. v USA. Mělo by být umožněno a využíváno jak odstavení z funkce a zákaz působení v podobných pozicích, tak finančních sankcí a v případě prokázání trestného činu odnětí svobody. Český trestní zákon zná několik činů souvisejících s veřejnými zakázkami.

10) Podpora whistleblowingu

V ČR je třeba podporovat oznamování nekorektností u veřejných zakázek běžné a hojně využívané v zahraničí při odhalování bid-rigging. Nemělo by docházet k znevažování oznamovatele a medializaci jeho potenciálních motivací, ale k nezávislému prošetřování jeho podezření.



Na semináři vystoupili:

Jonathan Denison Cross (UK)

EU/Politický poradce v oblasti mezinárodních zakázek, Cabinet Office, Office of Government Commerce

Petr Dovolil (CZ)

Mott McDonald, člen expertní skupiny pro veřejné zakázky Ministerstva pro místní rozvoj ČR

Jan Pavel (CZ)

Vysoká škola ekonomická, externí člen pracovní komise Národní ekonomické rady vlády pro korupci a veřejné zakázky, poradce premiéra

Martin Schellenberg (DE)

Právník a člen Transparency International Germany (člen pracovní skupiny Centrální registr/Veřejné zakázky)

Elisabeth Wright (US)

Ředitelka, International Defence Acquisition Resource Management Program, U.S. Naval Postgraduate School

Bruce Goldstein (US)

Senior konzultant programů armádních zakázek, Millennium Corporation

Jan Sixta (CZ)

Vrchní ředitel Legislativně právní sekce Ministerstva pro místní rozvoj ČR

Nico Spiegel (DE)

Právník, Evropská komise: Generální ředitelství Vnitřní trh a služby, ředitelství C: Veřejné zakázky (zodpovědný za Směrnici 2009/81/EC k armádním a bezpečnostním zakázkám)

Jan Vylita (CZ)

Generální sekretář a ředitel sekce správy majetku Ministerstva obrany ČR

Moderoval: David Ondráčka (CZ)

ředitel Transparency International ČR, a člen expertní skupiny pro veřejné zakázky Ministerstva pro místní rozvoj ČR