



## **ZAPOJENÍ MSP DO TRHU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VČETNĚ SOCIÁLNĚ ZODPOVĚDNÉHO ZADÁVÁNÍ**



## **ZAPOJENÍ MSP DO TRHU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VČETNĚ SOCIÁLNĚ ZODPOVĚDNÉHO ZADÁVÁNÍ**

**Autoři:**

Vladimír Štípek  
Oldřich Körner  
Michal Pícl

**Recenzní posudky:**

Pavel Vinkler  
Martin Čech

**Redakční úpravy:**

Anna Pilnajová

**Vydal:**

Úřad vlády České republiky, Odbor analýz a informací  
[www.vlada.cz](http://www.vlada.cz)

ISBN: 978-80-7440-168-8

Praha, prosinec 2016

## Obsah

Úvod.....	3
Shrnutí .....	4
Postavení malých a středních podniků v ČR .....	5
Definice malých a středních podniků.....	5
Vývoj a význam malých a středních podniků v ekonomice ČR .....	5
Veřejné zakázky a MSP .....	9
Aktivita státu, dosavadní opatření a sociální hledisko při zadávání VZ.....	13
Teoretické aspekty a rizika při sociálně odpovědném zadávání a podpoře MSP.....	16
Hlavní překážky účasti MSP na veřejných zakázkách včetně sociálního hlediska .....	19
Velikost zakázek .....	20
Přiměřenost kvalifikačních a finančních požadavků .....	21
Lhůty .....	22
Kvalita a dostupnost informací .....	23
Administrativní zátěž procesu.....	23
Opožděné platby.....	24
Konkrétní doporučené nástroje.....	25
Nástroje stručně.....	28
Závěr .....	29
Zdroje.....	31

## Úvod

Tato studie vychází z úkolu, který definoval „Akční plán na podporu hospodářského růstu a zaměstnanosti ČR – aktualizace pro rok 2016“, jehož znění je „Zpracovat studii zaměřenou na příčiny nízké míry účasti a úspěšnosti malých a středních podniků (MSP) ve veřejných zakázkách (VZ), včetně zohlednění sociálně zodpovědného zadávání veřejných zakázek.“

Cílem této studie je popsat současný stav při překonávání překážek přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám a snaha nalézt opatření, která by přispěla ke zmírnění působení těchto překážek. Současně je cílem zohlednit použití takových opatření, která umožní dosažení pozitivního efektu a nepovedou k jednostrannému řešení na úkor pravidel hospodářské soutěže, která nebudou způsobovat neodůvodněné náklady pro zadavatele veřejných zakázek a přispějí k více transparentnímu a ekonomickému průběhu zadávání veřejných zakázek.

V České republice je značným deficitem fakt, že Český statistický

úřad zapojení malých a středních podniků do veřejných zakázek nevyhodnocuje. Při shromažďování dat je v ČR nezbytné využívat výsledky průzkumů, které na toto téma v ČR byly provedeny a mezinárodní zdroje, zejména na úrovni EU.

Sociálně odpovědnému zadávání se kromě EU věnuje rovněž státní správa v rámci své činnosti, zejména Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo pro místní rozvoj či Agentura pro sociální začleňování při Úřadu vlády ČR.

Tato studie se věnuje nejdříve problematice a významu MSP v ekonomice ČR, dále se zabývá veřejnými zakázkami z pohledu MSP a stávající aktivitou státu zaměřenou na sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek.

Studie se po teoretickém vymezení problému z národohospodářského hlediska věnuje definici překážek s návrhem konkrétních využitelných nástrojů.

## Shrnutí

- V roce 2015 byl podíl malých a středních podniků (údaj vychází z definice MSP užívané Českým statistickým úřadem) na celkovém počtu aktivních podnikatelských subjektů 99,83 %.
- Výsledky ekonomických ukazatelů naznačují, že **sektor malých a středních podniků má významné místo v české ekonomice a zejména v posledních dvou letech vykazuje rostoucí hodnoty.**
- **MSP v ekonomice ČR mají větší roli, než jaké je jejich zapojení do veřejných zakázek.** Podle studie, kterou vypracovala společnost PWC na základě pověření od Evropské komise za účelem zmapování přístupu MSP k veřejným zakázkám, je v ČR podíl MSP oproti velkým podnikům vyšší, než je průměr EU.
- I přes významné zvýšení podílu MSP na veřejných zakázkách v posledních letech a jeho vyšší úroveň než je průměr EU, zůstává tento podíl nižší oproti jejich významu v české ekonomice. Jinými slovy, **participace MSP na veřejných zakázkách nedosahuje významu MSP v ekonomice.**
- **ČR realizuje opatření na podporu sociálně odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek.** Na základě zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který je účinný od 1. října 2016, je možné vyhradit veřejné zakázky dodavatelům zaměstnávajícím osoby se zdravotním postižením. V zákoně lze nalézt i řadu dalších nástrojů sociálně odpovědného zadávání veřejných zakázek.
- Další možnosti poskytuje tzv. **Manuál dobrých praxí – Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek**, který zpracovala Agentura pro sociální začleňování při Úřadu vlády ČR.
- V roce 2016 byla publikována příručka **Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek**, která navazuje na podklady Agentury pro sociální začleňování a shrnuje tuto problematiku, mj. dle aktuální legislativy.
- Zkušenosti vyplývající z konzultací malých a středních podniků na evropské i národní úrovni naznačily, že **nejpotřebnější pro usnadnění přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám nejsou legislativní změny, ale spíše změna v přístupu zadavatelů veřejných zakázek.**
- Nedostatek postačujících, relevantních a jasných informací vede k tomu, že **pro hospodářské subjekty není snadné porozumět potřebám zadavatele a správně formulovat nabídku.** Tento problém je nutné řešit prostřednictvím **vzdělávání a poradenství pro zadavatele, a to se zvláštním důrazem na situaci malých a středních podniků** a s doporučeními, jak navrhnout zadávací řízení tak, aby se malé a střední podniky mohly řízení zúčastnit za stejných podmínek jako velké podniky.
- Usnadnění přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám vyžaduje změnu v přístupu veřejných zadavatelů. V této oblasti tedy existuje značný prostor ke **zvýšení účasti malých a středních podniků v zadávacích řízeních, čehož lze dosáhnout zvýšením profesionality v oblasti zadávání zakázek.**

## Postavení malých a středních podniků v ČR

### Definice malých a středních podniků

Definice malého a středního podniku používaná v EU vychází z přílohy č. 1 Nařízení komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o EU prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách).

- Kategorie mikro-podniků, malých a středních podniků (MSP) je složena z podniků, které zaměstnávají méně než 250 osob a jejichž roční obrat nepřesahuje 50 milionů EUR nebo jejichž bilanční suma roční rozvahy nepřesahuje 43 miliony EUR.
- V rámci kategorie malých a středních podniků je malý podnik vymezen jako podnik, který zaměstnává méně než 50 osob a jehož roční obrat nebo bilanční suma roční rozvahy nepřesahuje 10 milionů EUR.
- V rámci kategorie malých a středních podniků je mikro-podnik vymezen jako podnik, který zaměstnává méně než 10 osob a jehož roční obrat nebo bilanční suma roční rozvahy nepřesahuje 2 miliony EUR.

Údaje o počtu zaměstnanců, hodnotě aktiv/majetku a výši obratu/příjmů zjišťují:

- Podnikatelé vedoucí účetnictví z údajů uvedených v účetní závěrce sestavené a potvrzené podpisovým záznamem statutárního orgánu účetní jednotky, resp. podpisovým záznamem účetní jednotky, za účetní období bezprostředně předcházející období, v němž je podána žádost o podporu (dále jen „poslední uzavřené účetní období“).
- Podnikatelé vedoucí daňovou evidenci z údajů uvedených v přiznání k dani z příjmů podaném za zdaňovací období bezprostředně předcházející zdaňovacímu období, v němž je podána žádost o podporu. Drobný, malý a střední podnikatel, který zahajuje podnikání, stanoví hodnoty počtu zaměstnanců, ročního obratu/příjmů a aktiv/majetku vlastním kvalifikovaným odhadem, a to pro první období, ve kterém bude provozována podnikatelská činnost po dobu alespoň 12ti po sobě jdoucích kalendářních měsíců, resp. pro první zdaňovací období, ve kterém bude provozována podnikatelská činnost po celé zdaňovací období.

Dalšími kritérii, která jsou brána v potaz při výpočtu počtu zaměstnanců a finančních hodnot, jsou druhy podniků. Jedná se především o „Nezávislé podniky“ a „Partnerské podniky“. Podrobnou definici naleznete v článku 3, přílohy č. 1 Nařízení EK č. 651/2014 ze dne 17. června 2014.

### Vývoj a význam malých a středních podniků v ekonomice ČR

Podle údajů Českého statistického úřadu vykazovalo podnikatelskou činnost k 31. prosinci 2015 v České republice celkem 1 139 330 právnických a fyzických osob.

Fyzických osob (s počtem zaměstnanců 0–249) bylo 881 813 a právnických osob (s počtem zaměstnanců 0–249) bylo 257 515.

Podíl malých a středních podniků (údaj vychází z definice MSP užívané Českým statistickým úřadem) na celkovém počtu aktivních podnikatelských subjektů v roce 2015 byl 99,83 %.

Co se týče osob samostatně výdělečně činných, na konci roku 2015 evidovala ČSSZ celkem 975 952 OSVČ. O rok dříve jich bylo o cca 4 tisíce méně. Nejvyšší množství OSVČ registrovala ČSSZ na konci roku 2011, kdy jich v ČR bylo více než milion. Výraznou změnu na celkovém počtu OSVČ v letech 2011–2014 způsobil pokles OSVČ vykonávajících hlavní činnost. Ještě na konci roku 2011 jich ČSSZ evidovala téměř 650 tisíc, na konci roku 2014 jich však bylo pouze 586 tisíc. Jejich počet tak klesl v letech 2011–2014 o takřka 10 %. Od roku 2010 přibývá počet OSVČ, kteří vykonávají vedlejší činnost.

Lze usuzovat, že vykonávání hlavní činnosti přestává být atraktivní a vykonávání vedlejší činnosti se naopak stává zajímavějším a že vykonávání vedlejší činnosti je stále významnějším doplňkovým příjmem pro zaměstnance.

Změny ve struktuře OSVČ a jejich počtu souvisely mimo jiné i s posunem pracovníků, kteří byli v době recese vytlačeni z trhu práce nebo do režimu brigádníků se statutem OSVČ, zpět do řádného pracovního poměru. Vývoj jejich počtu a počtu zaměstnaných ukazuje následující tabulka.

**Přehled o celkovém počtu OSVČ (stav k 31. 12. v jednotlivých letech)**

Tab. č. 1

ROK	OSVČ	
	vykonávající činnost	
	hlavní	celkem
2008		938 265
2009	648 941	955 659
2010	640 406	977 069
2011	649 990	1 001 764
2012	627 596	994 088
2013	602 395	977 228
2014	586 112	972 356
2015	578 544	975 952
2016*	572 126	969 849

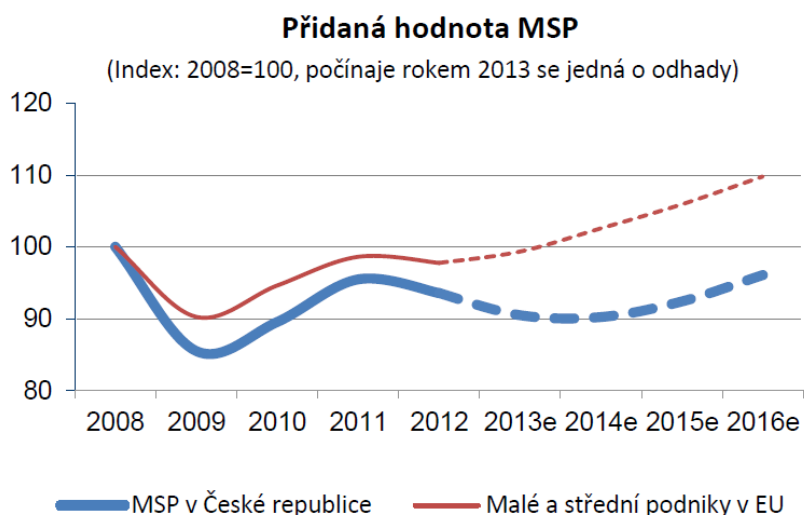
\* stav k 31. 3.

Zdroj: ČSSZ

Výkonnost českých malých a středních podniků prošla od roku 2008 fází propadu. Došlo k tomu v krizovém roce 2009, kdy se snížila obdobně jako celá ekonomika výrazněji než v EU a po krátkém oživení zažila druhý propad v období druhé recese. Trend vývoje zaměstnanosti v českých malých a středních podnicích se velmi podobal tendenci v této oblasti napříč EU. Zaměstnanost v malých a středních podnicích byla v roce 2014 ještě o něco nižší než v roce 2008.

České malé a střední podniky se nezotavily z krize obdobným způsobem jako malé a střední podniky v EU v průměru. Přidaná hodnota českých malých podniků se po celé období let 2008–2014 pohybovala výrazně pod předkrizovou úrovní. V roce 2014 se přidaná hodnota českých malých a středních podniků držela přibližně na úrovni 90 % roku 2008 a odhadovalo se, že se na předkrizové úrovni dosáhne až v roce 2016. V souboru podniků převládaly v ČR tzv. mikro-podniky v podstatně vyšší míře než v EU, což je způsobeno vyšším podílem osob samostatně výdělečně činných v rámci sektoru malých a středních podniků než v EU.

Graf č. 1

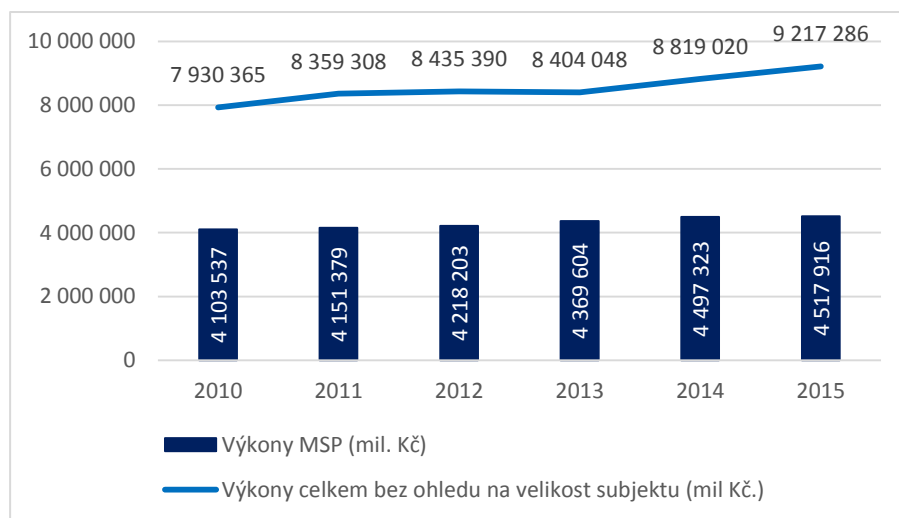


Zdroj: Evropská komise, Přehled údajů SBA 2015

V roce 2015 vytvořily malé a střední podniky výkony ve výši 4 517 916 mil. Kč, což je oproti roku 2014 zvýšení o 20 593 mil. Kč (o 0,46 %). Podíl malých a středních podniků na celkových výkonech podnikatelské sféry v roce 2015 dosáhl 49,02 %, což představuje oproti roku 2014 pokles o 1,98 procentního bodu.

#### Vývoj výkonů MSP v ČR v letech 2010–2015

Graf č. 2



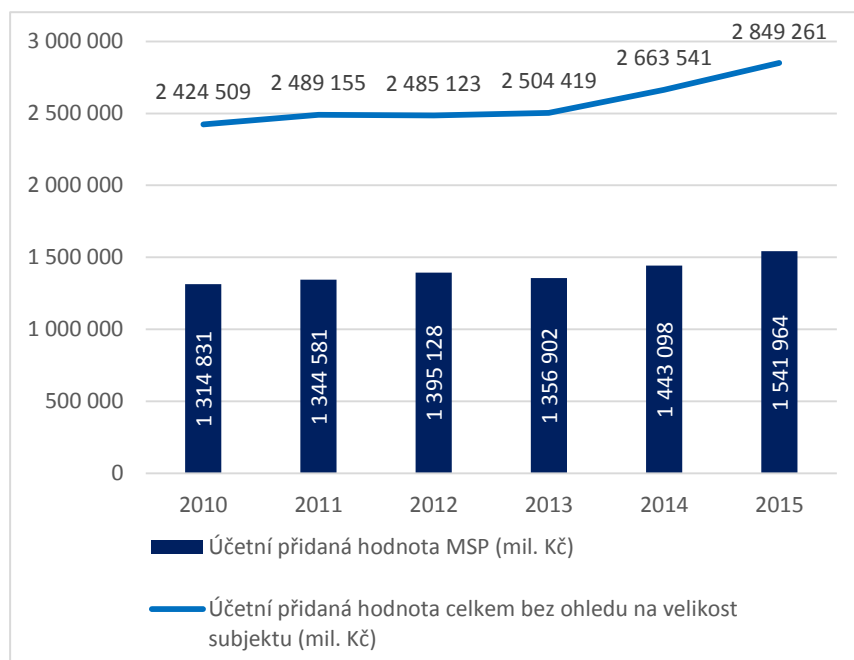
Zdroj: ČSÚ, MPO, Zpráva o vývoji a podpoře MSP za rok 2015



V roce 2015 vytvořily malé a střední podniky účetní přidanou hodnotu v objemu 1 541 964 mil. Kč, oproti roku 2014 se jedná o nárůst 98 866 mil. Kč. Podíl malých a středních podniků na celkové přidané hodnotě podnikatelské sféry v roce 2015 dosáhl 54,12 %, což představuje pokles oproti roku 2014 o 0,06 procentního bodu.

### Vývoj přidané hodnoty MSP v ČR v letech 2010–2015

Graf č. 3



Zdroj: ČSÚ, MPO, Zpráva o vývoji a podpoře MSP za rok 2015

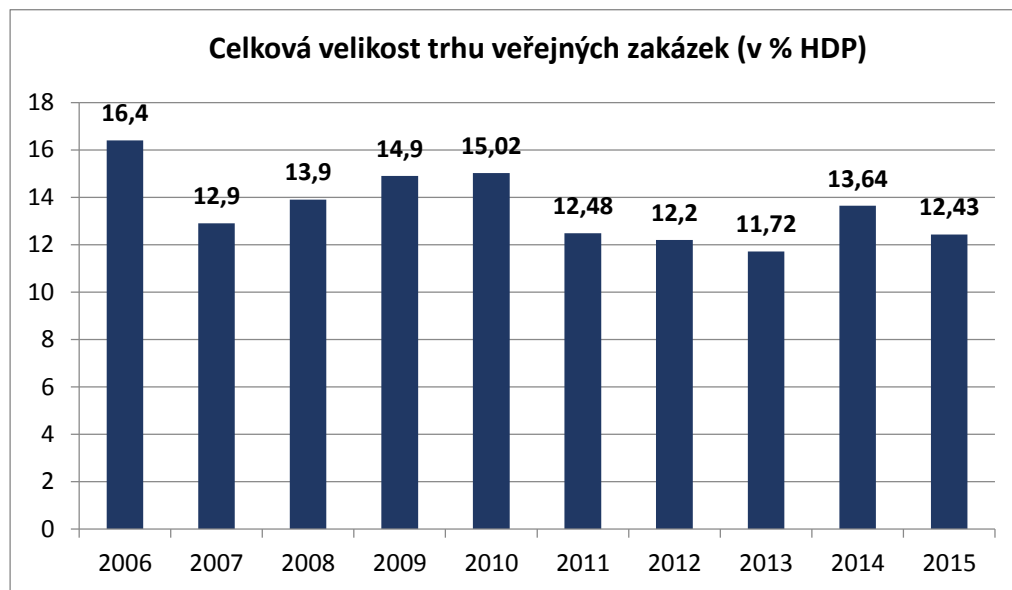
Uvedené výsledky ekonomických ukazatelů ukazují, že sektor malých a středních podniků má významné místo v české ekonomice a zejména v posledních dvou letech vykazuje rostoucí hodnoty. Ve vztahu k ukazatelům celkové ekonomiky však postupně snižuje sektor MSP svůj podíl, což může mimo jiné souviset také s relativně nižším podílem na získaných veřejných zakázkách, než je jejich podíl na celkovém ekonomickém výkonu.

## Veřejné zakázky a MSP

### Veřejné zakázky v ČR

Podle dat z roku 2015 představoval trh veřejných zakázek v ČR 12,43 % HDP.<sup>1</sup> Z následujícího grafu č. 4 vyplývá, že tento trh se vyvíjí spíše podle disponibilních zdrojů státu či přílivu externích prostředků (např. čerpání z EU). Veřejné zakázky se ale prolínají celou ekonomikou, protože téměř všechny státní organizace pořizují zboží a služby právě skrze veřejné zakázky.

Graf č. 4



Zdroj: Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice

Trh veřejných zakázek je v ČR významný i z pohledu mezinárodních organizací, podle dat OECD<sup>2</sup> z roku 2013 je podíl této oblasti na HDP 14,4 %. Z celkových vládních výdajů pak dle OECD směřuje na veřejné zakázky 34 %. Průměrné hodnoty OECD jsou nižší (vážený průměr zemí OECD představuje 12,1 % HDP, jako podíl veřejných zakázek na ekonomice; 29 % veřejných výdajů zemí OECD směřuje na trh veřejných zakázek). ČR je tak šestou zemí v rámci členských států OECD s nejvyšším podílem veřejných zakázek na celkových vládních výdajích.

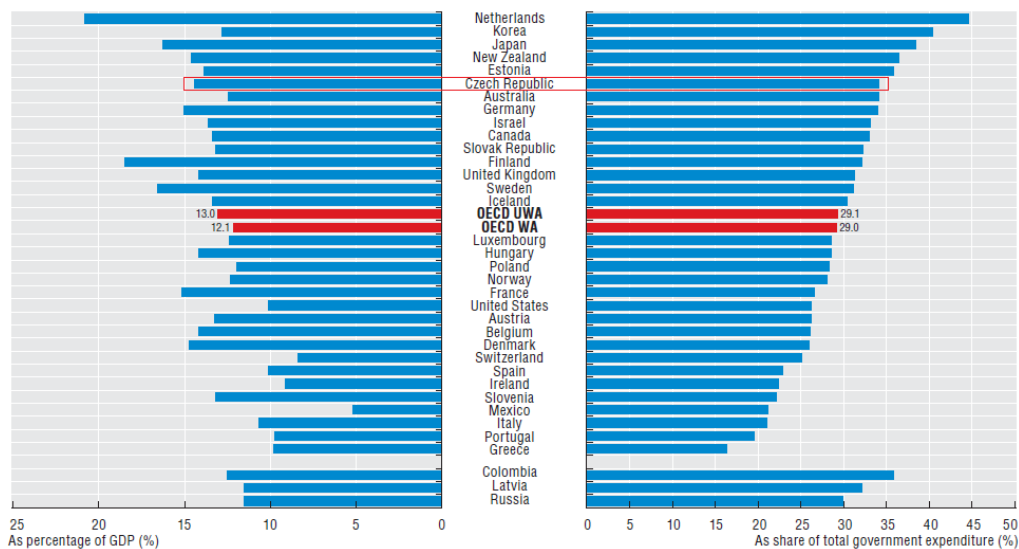
Následující graf č. 5 ilustruje pohled OECD na veřejné zakázky – levá část grafu ukazuje podíl veřejných zakázek na HDP, pravá část grafu ukazuje podíl vládních výdajů, které směřují na veřejné zakázky.

<sup>1</sup> Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, data z roku 2015 (za r. 2015–2010), data z r. 2014 (za r. 2009), data z r. 2013 (za r. 2007–2008), data z r. 2011 (za r. 2006)

<sup>2</sup> OECD, Government at a glance 2015, s. 137

### Veřejné zakázky v zemích OECD (jako % HDP a jako podíl na celkových vládních výdajích, r. 2013)

Graf č. 5



Zdroj: OECD, Government at a Glance

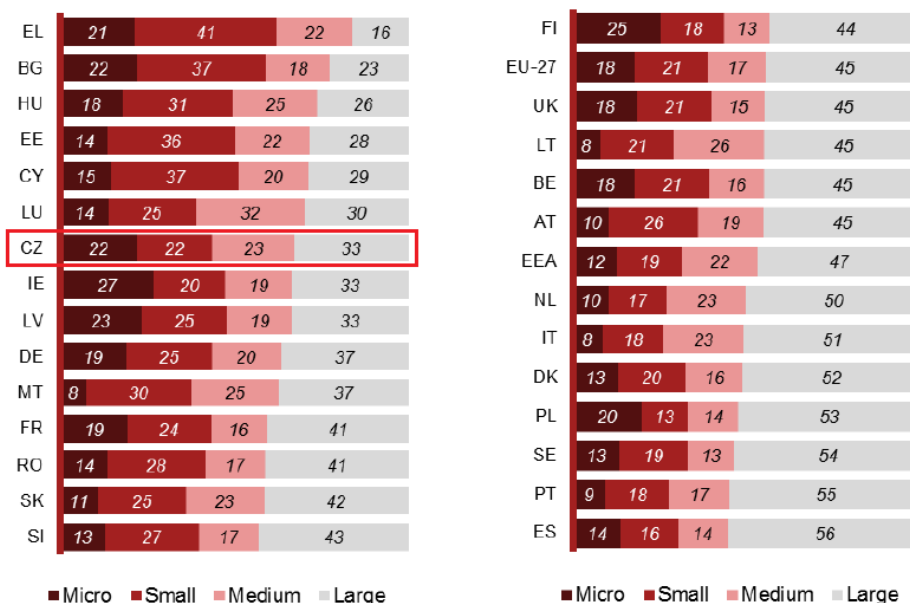
Podle studie, kterou vypracovala společnost PWC na základě pověření od Evropské komise<sup>3</sup> za účelem zmapování přístupu MSP k veřejným zakázkám, je v ČR podíl velkých subjektů co do počtu i do hodnoty dokonce pod průměrem EU a podíl MSP vyšší než je průměr EU. Jak ukazuje graf č. 6, v EU 27 velké podniky průměrně (průměr je vypočítaný z dat za roky 2009–2011) obsadily trh veřejných zakázek ze 45 %, kdežto v ČR je tento průměr pouze 33 %. Z toho plyne, že v ČR zbývá významnější část trhu veřejných zakázek pro střední, malé a mikro-podniky, než je průměr EU.<sup>4</sup> Konkrétní participace mikro-podniků na českém trhu veřejných zakázek je 22 % (EU 27: 18 %), v případě malých podniků to je rovněž 22 % (EU 27: 21 %) a tato hodnota u podniků střední velikosti je 23 % (EU 27: 17 %).

<sup>3</sup> Studie PWC, „SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU“, PWC, s. 31

<sup>4</sup> Studie PWC vnímá mikropodniky jako společnosti s méně než 10 zaměstnanci, malé podniky mají pod 50 zaměstnanců a střední podniky pod 250 zaměstnanců.

**Podíl MSP na počtu zadanych veřejných zakázek (průměr pro roky 2009–2011, v %)**

Graf č. 6

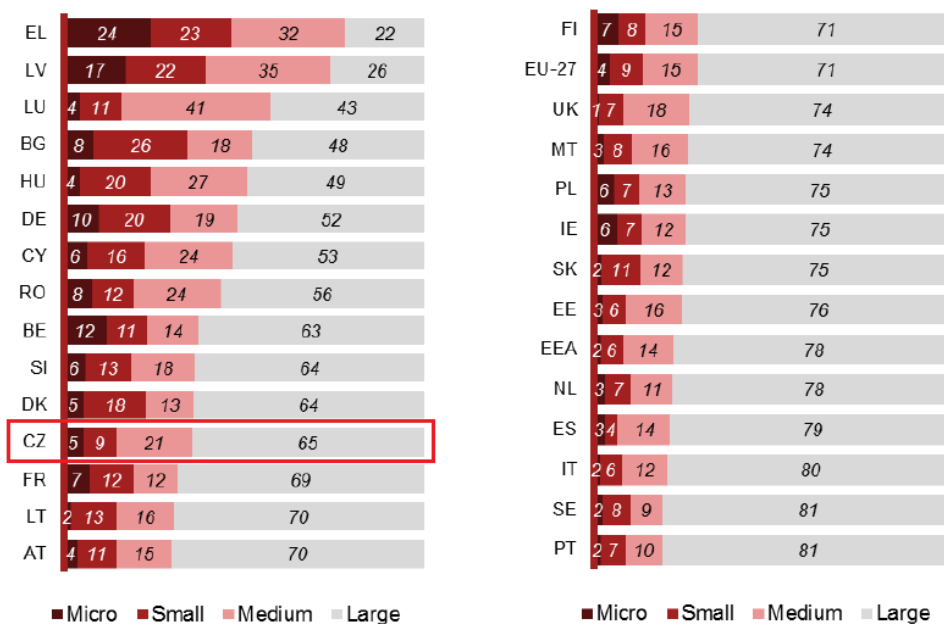


Zdroj: Studie PWC 2014

Jiná situace je však, pokud bychom zkoumali **hodnotu zakázek**, které dané podniky získaly od veřejného zadavatele. Zde se v případě ČR na veřejných zakázkách podílejí velké firmy z 65 % a na podniky menší velikosti zbývá pouze 35 %, jak ukazuje graf č. 7. V EU 27 ale v průměru, co se týče hodnoty zakázek, připadá na tyto menší podniky méně než 30 %.

**Podíl MSP na hodnotě zadanych veřejných zakázek (průměr pro roky 2009–2011, v %)**

Graf č. 7



Zdroj: Studie PWC 2014

Pokud se na tuto problematiku podíváme z hlediska vývoje v čase, tak v případě ČR došlo ke zlepšení.

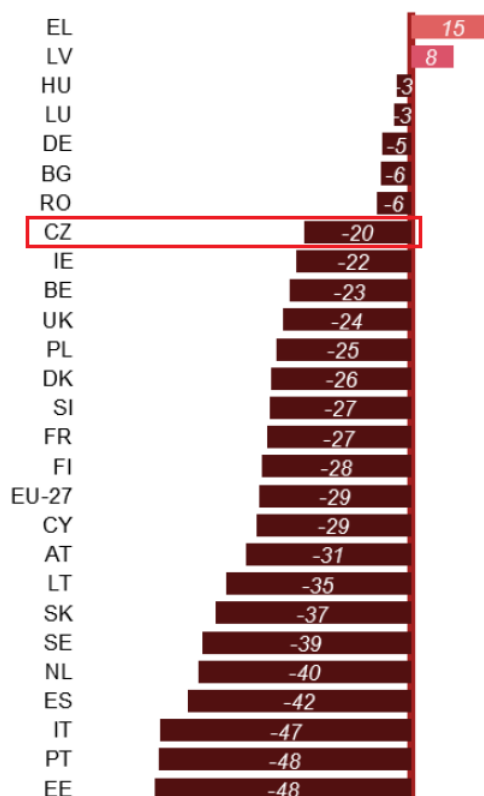
Mezi obdobím 2006–2008 a 2009–2011 došlo k poklesu participace velkých podniků na veřejných zakázkách z 83 % na 65 %. Prostor pro MSP tedy v ČR vzrostl, resp. MSP začaly hrát v oblasti veřejných zakázek významnější roli.

Opačný vývoj lze najít v rámci evropského průměru – při srovnání těchto dvou období došlo celkově v EU 27 ke zvýšení významu velkých podniků v oblasti veřejných zakázek (z 66 % v letech 2006–2008 na 71 % v letech 2009–2011).<sup>5</sup>

Následující graf č. 8 ilustruje rozdíl mezi podílem MSP na veřejném zadávání a jejich rolí v ekonomice. Role v ekonomice je v tomto případě měřena podílem MSP na celkové hrubé přidané hodnotě. Z tohoto grafu plyne, že MSP v ekonomice ČR mají větší roli, než jaké je jejich zapojení do veřejných zakázek. Jinými slovy, participace MSP na veřejných zakázkách nedosahuje významu MSP v ekonomice.

**Rozdíl mezi podílem MSP na veřejných zakázkách a rolí MSP v ekonomice (průměr za roky 2009–2011)**

Graf č. 8



Zdroj: Studie PWC 2014

<sup>5</sup> GHK, EVALUATION OF SMES' ACCESS TO PUBLIC PROCUREMENT MARKETS IN THE EU, DG Enterprise and Industry, 2010, s. 23

## Aktivita státu, dosavadní opatření a sociální hledisko při zadávání VZ

### Současná úprava v rámci zákona o zadávání veřejných zakázek

Na základě zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), který je účinný od 1. října 2016, je možné veřejnou zakázku vyhradit pro dodavatele zaměstnávající osoby se zdravotním postižením (blíže viz § 38 ZZVZ). Dodavatelé, zaměstnávající na chráněných pracovních místech podle zákona o zaměstnanosti alespoň 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců mohou tak být oproti ostatním dodavatelům zvýhodněni. Tím způsobem lze eliminovat konkurenční tlaky při soutěži o veřejnou zakázku, kterým jsou tyto podniky vystaveny. Zákon samozřejmě vyžaduje, aby dodavatelé v nabídce doložili skutečnost, že alespoň 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců skutečně zaměstnávají.

### Praxe zapojování MSP do VZ

S problematikou zapojení firem zaměstnávajících handicapované do veřejných zakázek se pojí fakt, že tyto firmy patří z podstaty věci spíše mezi MSP. Vyšší zapojení MSP do veřejných zakázek je závislé na konkrétní podobě zadávané VZ. Nejde tedy o zákonem danou povinnost, ale možnost upravit zadání a hodnocení zakázky dle příslušného sektoru a dle podmínek v tomto sektoru. Zakázky je možné dělit, v souladu se zákonnými pravidly a se zásadou efektivity, na menší zakázky, které nezpůsobí růst ceny, ale mohou svými kapacitami zajistit i MSP. Taková praxe je možná dle uvážení samotného zadavatele, zohlednění možností a kapacit MSP při stanovování zadávacích podmínek (např. technických kvalifikačních předpokladů, odbourání zbytečné administrativy).<sup>6</sup>

Takové opatření nelze vynutit přímo zákonem, jak je uvedeno výše, ale ohled zadavatele na možnosti MSP má obecně pozitivní vliv, neboť zvyšuje možnost intenzivnější konkurence, kdy se zakázky otevírají pro menší a méně zkušené soutěžitele, aniž by se podmínky pro velké a zkušenější podniky jakkoliv omezily. Evropské směrnice, které na podporu malých a středních podniků kladou důraz, se do ZZVZ promítly do ustanovení § 217 odst. 2 písm. m), které stanoví, že v případě, že nedošlo k rozdělení nadlimitní VZ na části a zadavatel tuto skutečnost neodůvodnil již v zadávací dokumentaci, tak tuto skutečnost odůvodní v písemné zprávě zadavatele, kterou je zadavatel povinen vyhotovit o každém zadávacím řízení.

Zákon tímto způsobem preferuje rozdělení předmětu VZ u k tomu vhodných VZ na části (při striktním zachování součtu předpokládaných hodnot všech částí této VZ), avšak nestanoví přímou povinnost zakázku rozdělit; důvodem nerozdělení může být např. nepřiměřená náročnost koordinace jednotlivých dodavatelů u složitých plnění, technická náročnost rozdělení předmětu plnění nebo riziko nepřiměřeného navýšení nákladů na plnění apod.

<sup>6</sup> Úřad vlády ČR, Oddělení veřejných zakázek, prezentace Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek Úřadem vlády ČR, 2015

**Manuál pro  
společensky  
odpovědné zadávání**

Další možnosti skýtal tzv. Manuál dobrých praxí – Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek, který zpracovala Agentura pro sociální začleňování při Úřadu vlády ČR.<sup>7</sup> V tomto dokumentu jsou uvedeny příklady, ze kterých je možné se v mezích stávajících zákonů inspirovat. Například „v rámci zadávací dokumentace uplatnit tzv. zvláštní podmínku na plnění veřejné zakázky v sociální oblasti: Dodavatel pro plnění veřejné zakázky bude prokazatelně zaměstnávat osoby z řad dlouhodobě nezaměstnaných, a to minimálně po dobu celého plnění veřejné zakázky. Počet těchto osob musí činit alespoň 10 % z celkového počtu osob, které se na plnění veřejné zakázky budou podílet.“<sup>8</sup> Tyto příklady dobré praxe z manuálu ale pocházejí z doby platnosti předešlých novelizací.

**Aktuální studie**

Jak dále uvádí příručka Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek, na úrovni Evropské unie jsou klíčové nové zadávací směrnice, které v roce 2014 nahradily předchozí z roku 2004.

Hlavními cíli návrhů nových zadávacích směrnic bylo: zajistit nejlepší možné výsledky zadávání veřejných zakázek z hlediska vynaložených prostředků, a tím celkově zvýšit účinnost veřejných výdajů; podporovat strategické využívání veřejných zakázek k dosažení environmentálních a sociálních cílů strategie Evropa 2020 (Sdělení Evropské komise KOM 2020).<sup>9</sup> Na národní úrovni se tato příručka věnuje ZZVZ, ovšem publikace byla vydána ještě před schválením ZZVZ. Nicméně, vzhledem k tomu, že publikace vycházela z verze tohoto zákona, která byla následně v legislativním procesu schválena, je možné z této příručky vycházet.

ZZVZ se věnuje sociálně odpovědnému zadávání následujícím způsobem:<sup>10</sup>

- formou předběžných konzultací (možnost konzultací zadavatele s odborníky a dodavatelem kvůli přípravě zadávacích podmínek),
- vyhrazené veřejné zakázky (evropská směrnice umožnila vyhradit právo na účast v zadávacím řízení chráněným dílnám podobným subjektům, jak je uvedeno výše, česká legislativa nyní využívá jen možnost preference subjektů s 50% zastoupením handicapovaných),
- tzv. štítky (zadavatel může požadovat určité environmentální či sociální vlastnosti dodávaných služeb nebo zboží a zároveň osvědčení o splnění těchto požadavků – štítky se tak mohou týkat i preferované sociální oblasti),
- zákaz hodnotit pouze cenu u vybraných zakázek (tj. možnost eliminovat paušální hodnocení pouze na cenu v oblastech, kde sociální rozměr evidentně zakázky prodražuje a cena z pohledu zadavatele nemusí být hlavním kritériem),

<sup>7</sup> Melková, G., Agentura pro sociální začleňování, Manuál dobrých praxí – Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek, 2014

<sup>8</sup> Melková, G., Agentura pro sociální začleňování, Manuál dobrých praxí – Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek, str. 13 a 14, zdroj: [https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/55/16590-asz\\_dobre\\_praxe\\_verejne\\_zakazky.PDF](https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/55/16590-asz_dobre_praxe_verejne_zakazky.PDF)

<sup>9</sup> Dorňáková, E., Francová, P. Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek, str. 17, 2016

<sup>10</sup> Dorňáková, E., Francová, P. Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek, str. 26, kapitola 3.2.3. Právní úprava v ČR v návrhu nového zákona o zadávání veřejných zakázek, 2016

- posílení kritéria kvality (kvalita, s ohledem na sociální cíle, se nemusí vztahovat jen k hodnocení došlých nabídek, ale též i během stanovení podmínek pro celou soutěž, a to ve prospěch sociálně odpovědných firem),
- zjednodušený režim (zadavatel může využít pro vymezené „sociální a jiné zvláštní služby“ zjednodušený režim, tj. při výběru v rámci „kritérií kvality“ může zohlednit např. potřeby zajištění kvality, návaznosti, dostupnosti a komplexnosti služeb, inovativnosti řešení, přínosu pro uživatele nebo kritéria udržitelnosti sociálních služeb“).<sup>11</sup>

Vedle výše uvedeného dokumentu a jemu ve vztahu k předchozí právní úpravě předcházejícím dokumentům existují i další koncepty, které ukazují, že efektivní přístup k sociálně odpovědnému zadávání je v podmínkách ČR hledán již delší dobu. Méně rozsáhlým dokumentem je například Strategie odpovědného veřejného zadávání resortu práce a sociálních věcí z roku 2014<sup>12</sup> či proklamace týkající se sociálních cílů při nákupu služeb a zboží v rámci Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR z roku 2010.<sup>13</sup>

Tématu sociálně odpovědného zadávání se věnuje i Strategie sociálního začleňování 2014–2020, která udává úkoly pro státní správu, předně pro Agenturu pro sociální začleňování ve spolupráci s MMR, MPSV a dalšími resorty, například jde o úkol „šířeji prosazovat princip společensky odpovědného zadávání veřejných zakázek, motivovat podniky s účastí státu při vytváření pracovních míst pro znevýhodněné osoby na trhu práce (například České dráhy, Lesy ČR, správy povodí apod.), seznamovat veřejné zadavatele s metodikou společensky odpovědného zadávání veřejných zakázek.“<sup>14</sup>

Důležité zdroje pro teoretické znalosti o tomto problému lze najít v materiálech Evropské komise, příkladem je dokument Sociálně citlivé nakupování: průvodce jak zohledňovat sociální aspekty při zadávání veřejných zakázek z roku 2010.<sup>15</sup> Tento dokument uvádí možnosti, jak lze využívat sociální kritéria při zadávání veřejných zakázek, včetně příkladu využití těchto kritérií v jiných zemích.

<sup>11</sup> Dorňáková, E., Francová, P. Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek, str. 28, 2016

<sup>12</sup> MPSV, [http://www.mpsv.cz/files/clanky/5721/Strategie\\_OVZ.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5721/Strategie_OVZ.pdf)

<sup>13</sup> MŽP, [https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/Strategicky\\_ramec\\_udrzitelneho\\_rozvoje.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/Strategicky_ramec_udrzitelneho_rozvoje.pdf)

<sup>14</sup> MPSV, [http://www.mpsv.cz/files/clanky/17082/strategie\\_soc\\_zaclenovani\\_2014-20.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/17082/strategie_soc_zaclenovani_2014-20.pdf)

<sup>15</sup> Evropská komise, zdroj: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/4749ef0e-126b-4f6e-9e9d-c7bb6570fd4d/PRUVODCE-socialne-citlive-nakupovani-KZ.pdf>



## Teoretické aspekty a rizika při sociálně odpovědném zadávání a podpoře MSP

Aby bylo možné definovat konstruktivní návrhy pro další diskuzi o podpoře MSP se sociálními aspekty, které tento druh podniků skýtá, je nutné určit jasné argumenty, proč je z národohospodářského pohledu aktivní přístup k této oblasti vhodný.

### Výhody a pozitiva

Argumenty pro podporu MSP a sociálně odpovědného zadávání:

- Jedná se o přirozenou možnost, jak zapojit handicapované do reálného ekonomického procesu, tj. způsob, jak řešit jejich situaci, kdy zároveň jejich činnost představuje ekonomickou aktivitu, která nespotřebovává ekonomické zdroje (tj. formou transferů do sociální oblasti), ale zároveň generuje možnost odvodů do státního rozpočtu.
- Sociálně odpovědné zadávání zvyšuje praktickou zapojenost určitých skupin pracovníků (handicapovaní) do majoritního trhu práce – podnikatelé a firmy si zvykají, že lze využívat i ekonomický potenciál znevýhodněných pracovníků.
- MSP mají významný podíl na zaměstnávání a propouštění je v případě MSP reálně obtížnější, tj. případná reorganizace v době krize není tak snadná a rychlá. Určitá nepružnost v oblasti trhu práce MSP tak může být výhodou, kdy osobní vazby zaměstnanců a zaměstnavatelů, obtížná nahraditelnost jedné pracovní síly při velmi malém počtu zaměstnanců atd. může vést k tomu, že nepříznivé období MSP přežije bez propouštění. Naproti tomu velké firmy mohou reagovat na příchozí problémy velmi pružně, např. masivním propouštěním.
- Trvalost pracovních míst v oblasti MSP napomáhá udržení míst, která jsou znevýhodněna, v delším časovém horizontu, tj. v oblasti MSP mohou taková místa přežít déle než jen po dobu existujícího daňového zvýhodnění.
- Preference vyššího zapojení MSP, a zároveň preference zapojení MSP s ohledem na sociální rozměr zadávání, do veřejných zakázek je nenásilným a tržně konformním nástrojem – nejde o transfery z veřejných rozpočtů bez protihodnoty pro stát či samosprávy.
- Samotné nastavení podmínek, které zvýhodňuje MSP zohledňující sociální rozměr, nenarušuje tržní soutěž a ani výrazným způsobem nenarušuje konkurenci, protože je pouze založeno na zakomponování kritérií do zadávání. Nejde o celoplošné zakazy, nejde ani o celoplošnou regulaci – jde pouze o vymezení určité části trhu, která vyžaduje splnění určitých kritérií (obdobně jako stát požaduje po dodavatelích splnění kritérií kvality, není z tržního pohledu problematické vymezit i způsob realizace zakázky, tj. vymezit formu práce a typ zaměstnanců).

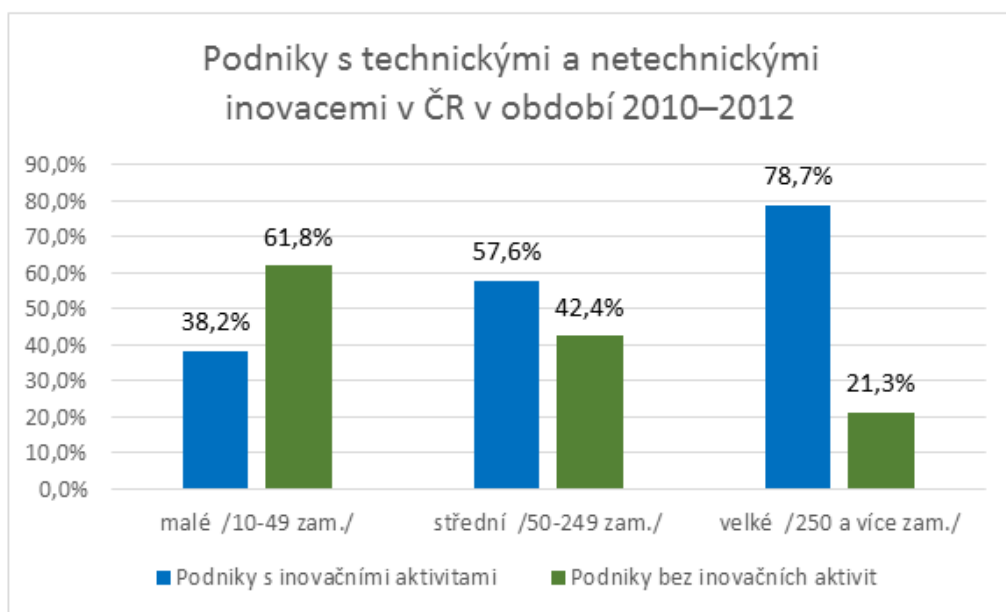
Snaha o podporu zapojení MSP se sociálním rozměrem je samozřejmě zásahem státu do ekonomického prostředí. Aby bylo možné vhodně nastavit formu a rozsah takové podpory, je nutné identifikovat rovněž rizika takové aktivity a jejich řešení:

#### Rizika a řešení

- Část trhu bude po zavedení těchto opatření skutečně uzavřena pro firmy, které nemají např. potřebný počet handicapovaných zaměstnanců. Preference MSP splňujících definovaná sociální hlediska ale není plošná – vždy jde o možnost, kterou daný zadavatel může a nemusí využít. Např. na běžné dodávky, které může poskytnout vysoký počet vzájemně si konkurujících dodavatelů, lze snadno sociální požadavky použít, ale na specializované zakázky, kde standardní dodavatelé nemají specializované pracovníky, kteří by zároveň byli handicapovaní, se logicky takové zadávání vztahovat nebude.
- Rizikem je rovněž fakt, že reálná odezva této aktivity mezi zadavateli a dodavateli bude minimální – zadavatelé z řad institucí, krajů či obcí mohou sociálně odpovědného zadávání vzhledem k logickým překážkám a místním specifikům využívat minimálně a zároveň firmy mohou svou pasivitou (absence zaměstnávání handicapovaných a neochota vyhovět sociálním požadavkům) bojkotovat snahu o zvýšení podílu sociálně odpovědného chování na veřejném zadávání.

Samotná podpora MSP v ekonomice má svá jednoznačná pozitiva (zaměstnanost, vazba na region, trvalost umístění v ekonomice), ale z čistě národohospodářského hlediska může výhradní podpora MSP mít i určitá negativa. MSP totiž v menší míře realizují pokročilý výzkum a vývoj. Tuto situaci ilustruje následující graf, který ukazuje, že obecně více technických inovací přináší střední a velké podniky.

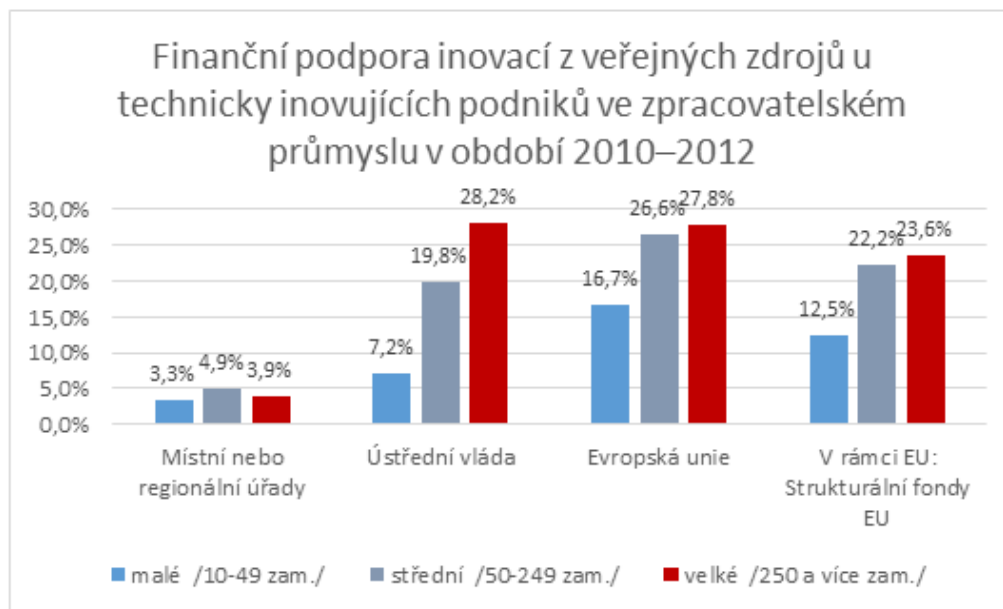
Graf č. 9



Zdroj dat: ČSÚ, Inovační aktivity podniků v ČR – 2010 až 2012

Obdobně větší podniky dokáží více čerpat dostupnou podporu v oblasti VaV. Malé a střední podniky totiž nemají dostatek kapacit na administrativní zvládnutí možností, které v oblasti podpory např. inovačních činností plynou z veřejného sektoru.

Graf č. 10



Zdroj dat: ČSÚ, Inovační aktivity podniků v ČR – 2010 až 2012

Z výše uvedených grafů je zřejmé, že v oblasti VaV či pokročilých technologií nejsou menší firmy flexibilnější či efektivnější než větší subjekty. Podpora MSP pak může znamenat relativní snížení možností ekonomiky realizovat pokročilý výzkum.

V obecné rovině můžeme v sociálně odpovědném zadávání s ohledem na MSP vidět i určitou snahu vytvořit pozitivní příklad, kdy stát motivuje a kultivuje celou oblast. Např. ve Francii existuje koncept tzv. příkladného státu<sup>16</sup>, který by měl pomoci zavést sociální ohled i do zbytku ekonomiky.

<sup>16</sup> Evropská komise, Sociálně citlivé nakupování: průvodce jak zohledňovat sociální aspekty při zadávání veřejných zakázek z roku 2010, zdroj: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/4749ef0e-126b-4f6e-9e9d-c7bb6570fd4d/PRUVODCE-socialne-citlive-nakupovani-KZ.pdf>

## Hlavní překážky účasti MSP na veřejných zakázkách včetně sociálního hlediska

Veřejná zakázka je jedním z nástrojů vedoucích k alokaci veřejných prostředků. Bez odpovídajícího zapojení sektoru malých a středních podniků, které představují většinu podnikatelských subjektů, není možné využít jejich potenciál, který je nezbytný pro efektivní realizaci veřejných zakázek.

Jak ukázaly předchozí části této studie, situace ohledně účasti malých a středních podniků na veřejných zakázkách není předmětem analýz jen v ČR.<sup>17</sup> Jedná se o problém mezinárodního charakteru s přihlédnutím k určitým národním specifikům.

Při hledání nástrojů a opatření k zmírnění bariér účasti malých a středních podniků na veřejných zakázkách je tedy nezbytné vycházet z dobrých příkladů a doporučení na mezinárodní úrovni, zejména na úrovni Evropské unie, a současně je třeba definovat opatření na národní úrovni. Skutečnost, že Český statistický úřad zapojení malých a středních podniků do veřejných zakázek nevyhodnocuje, komplikuje analýzu pro hodnocení překážek jejich zapojení do veřejných zakázek. Alternativní možnosti definice MSP bylo využít zmíněných průzkumů a zdrojů EU, příp. OECD.

Koncepce MSP 2014+ definuje důvody nevyužitího potenciálu malých a středních podniků ve veřejných zakázkách na základě obecných zkušeností na úrovni EU. Mezi hlavní problémové oblasti lze zařadit především tyto<sup>18</sup>:

- potíže při získávání informací;
- nedostatečné znalosti postupů nabídkových řízení;
- nadměrná administrativní zátěž;
- velký rozsah zakázek;
- nedostatek času na přípravu nabídek;
- náklady na přípravu nabídek;
- nepřiměřené požadavky na úroveň způsobilosti a osvědčení;
- enormní požadavky kladené na finanční záruky;
- pozdní platby zadavatelů.

Uvedený přehled problémových oblastí, který vychází ze zkušeností členských států EU, naznačuje, že zde existuje potřeba vytvořit pro malé a střední podniky přístup přívětivější při zadávání veřejných zakázek ze strany zadavatelů využitím možností nabízených směrnice o zadávání veřejných zakázek, což usnadní malým a středním podnikům přístup k příležitostem nabízeným veřejnými zakázkami, a že je potřeba využít potenciál příslušných osvědčených postupů v členských státech. Jedná se tedy o kombinaci legislativních a nelegislativních opatření, vycházejících jak z obecných

<sup>17</sup> Vinkler, P. Zpřístupnění municipálních veřejných zakázek malým a středním podnikům, disertační práce, 2012

<sup>18</sup> Evropský kodex osvědčených postupů pro usnadnění přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám - SEC(2008)2193.

zkušeností, tak ze snahy najít na konkrétní situaci odpovídající řešení na národní úrovni, tedy určitá pravidla a postupy v členských státech, které poskytují dodatečná a specifická řešení v dané oblasti.

Zkušenosti vyplývající z konzultací malých a středních podniků na evropské úrovni naznačily, že nejpotřebnějším pro usnadnění přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám nebyly legislativní změny ve směrnících o zadávání veřejných zakázek, ale spíše změna v přístupu zadavatelů veřejných zakázek.

Na základě vyhodnocení překážek malých a středních podniků lze shrnout opatření pro jejich zmírnění s cílem dosažení četnějšího zapojení malých a středních podniků do veřejných zakázek do následujících okruhů.

Obdobně je nutné přistupovat k posílení sociálního rozměru při zadávání veřejných zakázek. Zde se sociálně odpovědné zadávání střetává s problematikou MSP – spojení podpory sociálního hlediska s podporou MSP přináší v teoretické rovině synergické efekty, které mohou přinést stabilitu podnikům této kategorie a zároveň posílí možnosti těchto podniků absorbovat větší počet znevýhodněných pracovníků.

**Následující text ukazuje konkrétní definované překážky účasti MSP na VZ:**

### Velikost zakázek

Malé a střední podniky ucházející se o veřejné zakázky jsou z účasti v tendrech vyloučeny často proto, že nejsou schopné ucházet se o zakázku v celém jejím rozsahu. I přesto, že charakter zakázky velkého rozsahu může ospravedlnit její přidělení jedinému dodavateli, mohou veřejní zadavatelé objemných zakázek, včetně ústředních nákupních subjektů, vždy zvážit následující možnosti při zohlednění hospodárního přístupu, tak aby příp. rozdělením nevznikaly zadavateli dodatečné náklady a nebyla narušena pravidla hospodářské soutěže.

**Příliš veliké a komplexní zakázky bez možnosti zapojit se jen do některé etapy veřejné zakázky**

Legislativa na národní úrovni umožňuje dělení zakázky

- Za předpokladu, že je rozdělení zakázky na části vhodné a možné s ohledem na dané práce, dodávky a služby, umožní tento postup malým a středním podnikům zúčastnit se výběrového řízení, a zvýšit tak konkurenci, což je bezesporu přínosné pro zadavatele zakázky. Současně je třeba dbát, aby rozdělením nedocházelo k případům porušování podmínek veřejné soutěže<sup>19</sup>.
- ZZVZ preferuje rozdělení k tomu vhodných VZ na části (při striktním zachování součtu předpokládaných hodnot všech částí této VZ). Jednotlivé části VZ je možno zadávat zvlášť. V praxi to většinou vypadá tak, že zadavatel celý předmět plnění zadává v jednom zadávacím řízení, ale umožní,

<sup>19</sup> Veřejní zadavatelé musejí vzít dále v úvahu i celkovou odhadovanou hodnotu všech částí ke stanovení pravidel zveřejnění a postupu, který je třeba dodržet.

aby dodavatel podával svou nabídku k jednotlivým, zadavatelem vymezeným částem předmětu veřejné nabídky.

#### **Suboptimální vymezení hodnotících kritérií**

- Vymezováním hodnotících kritérií pro výběr subjektu v rámci veřejné zakázky může docházet k restriktivnímu přístupu, kdy schopnost vyhovět určitému kritériu v jedné části (etapě) zakázky může být pro subjekt vylučující pro ostatní části veřejné zakázky.
- Naopak přístup, který bere v úvahu posouzení schopnosti uchazeče vyhovět výběrovému kritériu, otevírá prostor více uchazečům z řad malých a středních podniků.

#### **Nedostatečné využití možnosti nabízené hospodářským subjektům spojit se a uplatnit kombinovanou hospodářskou a finanční výkonnost a technickou způsobilost**

- Pro skupiny hospodářských subjektů je dnes již ve směrnících o zadávání veřejných zakázek jasně uvedeno, že skupina může využít schopnosti všech účastníků skupiny. Skupina smí navíc využít schopností i subjektů nepatřících do skupiny.
- Právní předpisy Společenství ukládají veřejným zadavatelům akceptovat tyto formy.
- Spolupráce malých a středních podniků. S cílem podpořit co nejintenzivnější hospodářskou soutěž se zadavatelům doporučuje zmínit tuto možnost v oznámení o zadání zakázky. Vzhledem k tomu, že ustanovit tyto formy spolupráce malých a středních podniků je časově náročné, měli by zadavatelé dále využít možnosti a připravit trh na budoucí zadávání zakázek zveřejněním oznámení o předběžných informacích, čímž poskytnou hospodářským subjektům dostatek času k přípravě na podání společné nabídky. Všechna tato ustanovení a postupy zjednodušují vznik skupin nezávislých malých a středních podniků za účelem podání nabídky nebo ucházení se o rozsáhlé veřejné zakázky, zejména v případech složitých zakázek vyžadujících množství odlišných dovedností.

#### **Přiměřenost kvalifikačních a finančních požadavků**

##### **Přemrštěná kvalifikační kritéria**

- Bariérou pro větší zpřístupnění veřejných zakázek malým a středním společnostem se může stát přílišná ambice zadavatele ohledně kvalifikačních kritérií a finančních požadavků či garancí. Zachování úměrných výběrových kritérií je pro malé a střední podniky velmi významné, neboť veřejní zadavatelé, kteří nastaví příliš vysoké úrovně schopností a způsobilostí, de facto vyloučí značnou část malých a středních podniků z účasti v zadávacích řízeních.

- V otázce technické a odborné způsobilosti by měl zadavatel zvolit výběrová kritéria, která umožňují stanovit, zda uchazeč disponuje požadovanou způsobilostí pro danou zakázku, spíše než obecnou způsobilost uchazečů. Je však třeba zabezpečit, aby tento přístup nadměrně neomezil rozsah způsobilých zájemců a současně neohrozil pravidla hospodářské soutěže.

#### **Nepřiměřenost požadavků na zkušenosti k řešitelskému týmu či zaměstnancům**

- Je potřebné, aby kvalifikační a finanční požadavky a hodnotící kritéria byly přiměřené předmětu veřejné zakázky a tudíž, aby nepůsobily diskriminačně vůči případným uchazečům. Jedním z možných opatření v tomto směru je např. stanovení požadavků týkajících se zkušeností na zaměstnance či řešitelský tým místo na samotnou společnost.

#### **Příliš vysoké finanční garance**

- MSP narážejí na problém požadavku neadekvátních finančních záruk. Usnadnění přístupu MSP k veřejným zakázkám tak může mít formu zadání přiměřených finančních záruk. Neúměrné finanční záruky požadované zadavateli (např. bankovní záruka pokrývající rizika spojená se zadávacím řízením a splněním zakázky, která jsou mimo působnost podniku) představují překážku účasti malých a středních podniků ve veřejných zakázkách. Mimoto je nutné vyvarovat se neopodstatněného a dlouhotrvajícího zdržování finančních zdrojů (např. záruka za účast) hospodářských subjektů a je třeba podporovat snižování finančních záruk v souladu s postupem plnění zakázky.

## **Lhůty**

#### **Nevhodně nastavené lhůty**

- Malé a střední podniky obvykle nedisponují zvláštními administrativními odděleními zabývajícími se přípravou zadávací dokumentace. Je nutné, aby si veřejní zadavatelé byli této skutečnosti vědomi při stanovování lhůt, a zachovali tak co nejširší možnou základnu pro hospodářskou soutěž.
- V případech, kdy veřejní zadavatelé využijí možnosti zkrácení lhůty po zveřejnění oznámení o předběžných informacích, měli by se ujistit, že oznámení o předběžných informacích je dostatečně podrobné, a umožňuje tak hospodářským subjektům připravit se na projekt.

#### **Informace o zadání veřejné zakázky v nedostatečném předstihu**

- MSP se potýkají s nedostatkem informací o VZ a též s nedostatečnými kapacitami na zpracování těchto informací. Zadavatelé by měli dobrovolně využít možnost oznámení o předběžných informacích s cílem umožnit potenciálním uchazečům připravit se včas na podání nabídky u zveřejněných zakázek. Tato možnost je důležitá zejména v případě rozsáhlých a složitých zakázek, u nichž malé a střední podniky mohou potřebovat čas k nalezení partnerů pro podání společné nabídky.

## Kvalita a dostupnost informací

### Využívání e-zadávání

- Pro malé a střední podniky a jejich zapojení do veřejných zakázek je zcela klíčové, jakým způsobem zadavatel přistupuje k procesu zadání veřejné zakázky. Je absolutně nezbytné, aby zadání proběhlo prostřednictvím internetu (e-zadávání), který umožňuje nejsnadnější a nejlevnější přístup k informacím. Jedná se o podmínku nutnou, nikoliv dostačující.

### Centrální adresy zadavatele pro veřejné zakázky

- Dále je potřeba, aby zadavatel zřídil na svých stránkách centrální adresu pro veřejné zakázky. Je samozřejmostí, že informace o veřejné zakázce musí být přístupné bezplatně a že je možno zadávací dokumentaci a další související dokumenty stáhnout přímo na webových stránkách.

### Uveřejnění na centrálních webových stránkách daného státu

- Informace o veřejné zakázce by se také měly objevit na společné adrese pro veřejné zakázky toho daného státu.

### Kapacita a četnost vzdělávacích seminářů pro zadavatele

- Ke zvýšení kvality informací mohou přispívat i vzdělávací semináře pro zadavatele, popř. poradenské společnosti, které mohou pomoci zvýšit srozumitelnost poskytovaných informací. Seminářů ale musí být dostatek.

## Administrativní zátěž procesu

Významnou podmínkou pro zpřístupnění veřejných zakázek malým a středním podnikům je neustálé zjednodušování administrativních požadavků a jednotlivých procesů.

### Administrativní zátěž jednotlivých procesů, zejména při zpracování nabídky

- Např. je vhodné požadovat některá potvrzení či osvědčení až po hodnocení nabídek, a tudíž je žádat až po vítězných uchazečích. Dále je třeba zavést praxi, že veřejné authority nebudou požadovat ověření, které si mohou samy v rámci systému veřejné správy ověřit.
- V ČR již od října 2016 platí, že předkladatel nabídky prokazuje jen prohlášením svou způsobilost ke splnění kritérií veřejné zakázky a že pouze subjekt, který ve výběrovém řízení zvítězí, dokládá požadované podklady prokazující tuto skutečnost.

### Předkládání potvrzení v závislosti na jednotlivé etapě

- Předkládání jednotlivých požadovaných podkladů by mohlo probíhat v závislosti na průběhu jednotlivých etap zakázky, aby MSP nedošlo ke koncentraci požadavků v krátké lhůtě před zahájením celé zakázky.

Od října 2016 se předkládá jen prohlášení o způsobilosti



## Opožděné platby

### Platby do 30 dnů

- Novela zákona o významné tržní síle, která má více chránit dodavatele před nekalými praktikami některých obchodních řetězců, vstoupila v účinnost dne 6. března 2016. Obchodníci měli podle této novely tři měsíce na to, aby uvedli do souladu s novou legislativou všechny své smlouvy.
- Zákon mimo jiné vyžaduje dodržování 30denní doby splatnosti faktur mezi odběratelem a dodavatelem. Znemožňuje také přenášet na dodavatele obchodní rizika a náklady obchodního řetězce.
- Novela dále zavádí pojem nákupní aliance, což bude jakákoli forma spolupráce odběratelů. Těmto aliancím bude za zneužití tržní síly hrozit postih. Zpřesňuje také definici významné tržní síly. Bude to takové postavení odběratele, v jehož důsledku si může vynutit vůči dodavatelům bez spravedlivého důvodu výhodu při nákupu potravin. Jejím zneužitím bude například uplatňování plateb a jiných protislužeb za to, že odběratel zařadí potraviny do prodeje.

### Průběžné platby

- Malé a střední podniky disponují nižšími finančními prostředky oproti velkým a může proto pro ně být znevýhodňující podmínkou pro účast ve výběrovém řízení skutečnost, že by v případě zakázky většího rozsahu platba byla vyplacena až po skončení všech etap zakázky. Opatřením pro zmírnění této překážky by byla možnost průběžných plateb dle plnění jednotlivých etap zakázky. Vhodným nastavením etap veřejné zakázky pro placení průběžných plateb lze předcházet rizikům spojeným s případným poklesem motivace.

## Konkrétní doporučené nástroje

Nástroje, které tato studie doporučuje, lze rozčlenit do tří oblastí:

**a)** Na základě výše uvedeného vyhodnocení překážek malých a středních podniků lze shrnout opatření pro jejich zmírnění s cílem dosažení čtenějšího **zapojení malých a středních podniků do veřejných zakázek** do následujících okruhů.<sup>20</sup>

### **Optimální velikost zakázky pro posílení konkurenčního prostředí a pro zdravou možnost pro zapojení MSP**

- Klíčová je velikost zakázky, a pokud jde o větší zakázku, která je mimo možnosti MSP, měla by být možnost se zapojit případně jen do některých etap zakázky. Hodnotící kritéria by se měla vymezovat dle těchto etap. Podmínkou je nastavit zakázku tak, aby se mohlo na jejím řešení podílet více firem.

### **Vhodné kvalifikační požadavky jako příležitost pro MSP**

- Kvalifikační požadavky na splnění veřejné zakázky musejí být přiměřené možnostem MSP (tj. přiměřenost finančních garancí, přiměřenost požadavků na týmy a zaměstnance, přiměřenost lhůt, včasné informování o lhůtách). MSP mají rovněž omezené možnosti zjišťovat informace, proto je stěžejní dobrá dostupnost informací o budoucích zakázkách, příhodné je rovněž e-zadávání veřejných zakázek, centrální adresa zadavatele a obecně centralizace poskytování informací, což smazává rozdíly mezi zkušenostmi i možnostmi firem se získáváním zakázky. Handicap MSP při získávání zakázek lze eliminovat vhodným školením či semináři.

### **Eliminace zbytečné administrativy**

- Menším zájemcům o zakázky pomůže také rozumné odstraňování zbytečné administrativní náročnosti (včetně možnosti odevzdávat různá potvrzení po etapách, aby nedošlo v určitý čas ke kumulaci požadavků na MSP) či včasné a průběžné platby, které pomohou vyřešit např. nedostatek finančních zdrojů menších subjektů ve srovnání s většími.

### **Dostupné a včasné informace pro MSP o VZ**

- Dostupné a centralizované informace využitelné MSP by pomohly jejich snadné participaci na trhu VZ. Zásadní je rovněž časové hledisko, aby informace byly dostupné včas, nejlépe v předstihu, aby se MSP mohly na přihlášení do výběrového řízení na dodavatele řádně připravit.

**b)** Pokud jde o **sociálně odpovědné zadávání**, lze možné nástroje shrnout do tří následujících oblastí:

---

<sup>20</sup> Vinkler, P., Zpřístupnění municipálních veřejných zakázek malým a středním podnikům, disertační práce, 2012, s. 130

### **Výraznější bonifikace zadavatelů, kteří zohledňují sociálně zodpovědné zadávání**

- Obecné (nevynutitelné) přesvědčení o prospěšnosti tohoto sociálně zodpovědného zadávání může vést řadu zadavatelů k vyššímu využívání této formy zadávání. Pozitivní motivace může vést ke skutečně širokému rozšíření. Mohlo by jít například o bonifikace formou odměn nebo vratky daní pro instituce, příp. o dotační zdroje přímo pro konkrétní pracovníky, kteří zajistí široké využívání sociálně odpovědného zadávání. Na druhou stranu, využívání těchto nástrojů nesmí být bezohledné k efektivitě – v některých případech a u některých institucí skutečně nelze vzhledem k povaze zakázek sociálně zodpovědné zadávání používat. Stát by tak mohl mít zpracovanou metodiku, v jakých ekonomických sektorech je takové zadávání přínosné a jaký poměr sociálně odpovědných veřejných zakázek by instituce mohly vykazovat (např. 50 %).

### **Posílení nabídkové strany podniků vyhovujících sociálně odpovědnému zadávání**

- Aby bylo možné ze strany zadavatelů využívat sociálně odpovědné zaměstnavatele, musejí tito zaměstnavatelé být na trhu přítomni a navíc musejí mít i dostatečné kapacity k uspokojení poptávky. Stát, pokud chce efektivně využívat sociálně odpovědného zadávání, musí mít možnost vybírat z dostatečného množství vhodných dodavatelů. Proto je nutné posílit informovanost mezi zaměstnavateli, co sociálně odpovědné zadávání znamená a jaký potenciál se v nich skrývá.

### **Efektivní zadávání ze strany veřejných institucí**

- Nutnou podmínkou pro správné a hospodárné využívání tohoto konceptu je dostatečná informovanost a správný postup ze strany zadavatelů. Zadavatelé musejí mít informace, jaké má sociálně odpovědné zadávání kritéria a v jakých případech je možné a vhodné taková zadávání využívat. V úvahu přicházejí různé formy informační kampaně, například přednášky, elektronické podklady atd.

### **Poradenství pro zadavatele**

- Nedostatek postačujících, relevantních a jasných informací vede k tomu, že pro hospodářské subjekty není snadné porozumět potřebám zadavatele a správně formulovat nabídku. Tento problém je nutné řešit prostřednictvím vzdělávání a poradenství pro zadavatele se zvláštním důrazem na situaci malých a středních podniků a s doporučeními, jak navrhnout zadávací řízení tak, aby se malé a střední podniky mohly řízení zúčastnit za stejných podmínek jako velké podniky. Na základě různých konzultací vedených během přípravy kodexu osvědčených postupů byl skutečně učiněn závěr, že usnadnění přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám vyžaduje změnu v přístupu veřejných zadavatelů. V této oblasti tedy existuje značný prostor ke zvýšení účasti malých a středních podniků v zadávacích

řízení, čehož lze dosáhnout zvýšením profesionality v oblasti zadávání zakázek.

- Zadavatelé by měli být předmětem osvěty jak ohledně sociálně odpovědného charakteru zadávání veřejných zakázek, tak také předmětem poradenství ohledně využívání možností pro větší zpřístupnění výběrových řízení na veřejné zakázky pro malé a střední podniky.

#### **Poradenství pro dodavatele**

- Malé a střední podniky obvykle nedisponují rozsáhlými nebo specializovanými administrativními funkcemi, které jsou dobře obeznámeny s jazykem a procedurami veřejných zakázek. Při vyhledávání příslušných podnikatelských příležitostí a sestavování nabídek často čelí větším obtížím než velké podniky. Většina členských států organizuje konference, semináře a školení a provozuje poradenskou službu. V této oblasti však existuje potřeba více podporovat a rozvíjet poradenství a školení ad hoc nabízené podnikům, včetně těch malých a středních.

c) Obě oblasti, tedy návrhy pro **zapojení MSP do veřejných zakázek** a opatření pro posílení **sociálně odpovědného zadávání**, lze v některých případech sloučit do konkrétních návrhů, které představují jejich kombinaci:

#### **Velikost zakázky a sociální kritéria**

- Rozhodování o rozdělení VZ na části lze u některých zakázek provádět rovněž ve vztahu k možnostem, jaké mají existující sociálně odpovědné menší a střední podniky – lze tedy kombinovat otázku, zda rozdělit VZ na části spolu se zvažováním nastavení sociálními kritérii.

#### **Bonifikace pro nediskriminující zadavatele se sociálními kritérii**

- Pozitivní motivace, tedy určitá forma odměny pro zadavatele, který využívá sociálně odpovědné zadávání, a to např. formou odměny či vratky daně, může být svázána i s pravidlem, aby zakázky nebyly diskriminační vůči MSP. Jinými slovy, aby sociálně odpovědné zadávání bylo koncipováno s ohledem na možnost co nejširšího zapojení MSP.

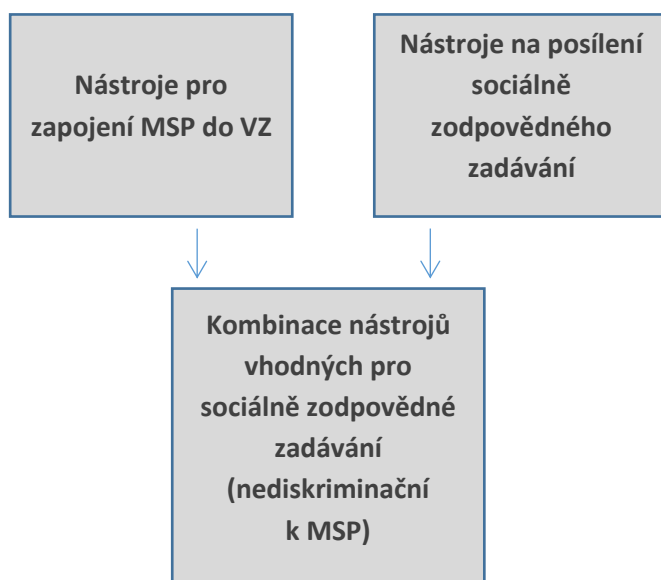
#### **Komplexní poradenství a podpora**

- Všechny, ve studii uvedené, cíle lze pomoci naplnit detailním a cíleným poradenstvím pro zadavatele i dodavatele a též podporou obou těchto stran působících na trhu veřejných zakázek. Podpora může mít formu usnadnění některých správních či administrativních kroků či individuálního přístupu státu v určitých případech (např. pomoc malým veřejným zadavatelům, podpora při vzniku sociálně odpovědných podniků, podpora handicapovaných zaměstnanců, aby mohli nastoupit do práce, administrativní podpora dodavatelům, kteří nemají kapacitu pro vyřizování komplikovanějších administrativních záležitostí).

## Nástroje stručně

<b>Nástroje pro zapojení MSP do VZ</b>
<b>a)</b> Zvažování využití možnosti rozdělit VZ na části (při striktním zachování součtu předpokládaných hodnot všech částí této VZ); vhodné nastavení kvalifikačních požadavků umožňující zapojení MSP do zakázky; eliminace zbytečné administrativy; která znesnadňuje participaci MSP.
<b>Nástroje na posílení sociálně zodpovědného zadávání</b>
<b>b)</b> Bonifikace zadavatelů, kteří využívají sociálně zodpovědné zadávání; posílení nabídkové strany sociálně zodpovědně zadávajících; poradenství pro dodavatele a zadavatele (pro efektivní využití stávajících nástrojů a příležitostí oběma stranami).
<b>Kombinace nástrojů vhodných pro sociálně zodpovědné zadávání (nediskriminační k MSP)</b>
<b>c)</b> Jde o velikost zakázky a sociální kritéria (zvažování možnosti rozdělit veřejnou zakázku na části ve spojení se zacílením zadávacích podmínek na sociálně zodpovědné podniky; bonifikace pro zadavatele při stanovování sociálních kritérií; komplexní podpora a poradenství zacílené na klíčové hráče v oblasti sociálně zodpovědného zadávání v rámci MSP).

Následující diagram ilustruje vazbu výše zmíněných nástrojů:



## Závěr

Tato studie na základě úkolu z „Akčního plánu vlády na podporu hospodářského růstu a zaměstnanosti ČR – aktualizace pro rok 2016“ kombinuje tři zásadní témata, a to podporu malých a středních podniků, problematiku zadávání veřejných zakázek (VZ) a sociální hledisko při zadávání VZ.

Malé a střední podniky jsou klíčovým prvkem ekonomiky ČR, na celkových výkonech podnikatelského prostředí v ČR se podílí téměř 50 %.

Významným fenoménem je rovněž trh veřejných zakázek, který představuje více než 12 % HDP ČR. Oba pojmy tak hrají v ekonomice významnou roli – jejich vzájemné spojení a zasazení do rámce sociálního hlediska je ale problematictější. Ukazuje se, že malé a střední podniky se nezapojují do veřejných zakázek optimálním způsobem a zároveň zadávání ze strany veřejných institucí nedostatečně zohledňuje sociální kritéria, aby se k zakázkám dostaly rovněž firmy, které se podílejí na zaměstnávání znevýhodněných pracovníků či se obecně chovají sociálně citlivě. Sociálně citlivé zadávání není samozřejmě doménou podniků menšího rozsahu, ale vyšší zapojení těchto podniků do veřejného zadávání může být právě stimulováno sociálním rozměrem kritérií pro přidělení zakázek.

Z pohledu doporučení této studie je prvním cílem posílení zastoupení MSP na veřejných zakázkách a druhým (souvisejícím) cílem je posílení

sociálních rozměrů v rámci posílení přítomnosti MSP na trhu VZ.

Významnou otázkou, která se dotýká podpory MSP i sociálně odpovědného zadávání, je vztah těchto oblastí ke zbytku ekonomiky – podpora MSP totiž znamená jejich posílení oproti zbývajícím formám podnikání a kritérium sociálně odpovědného zadávání logicky omezuje možnosti zapojení některých firem do výběrových řízení (protože např. nesplňují kritéria stanovená sociálně zodpovědným zadáváním). Opatření musejí respektovat zásadu nekonfliktnosti, tj. opatření vedoucí k určitému cíli (podpora MSP včetně ohledu na sociálně zodpovědné zadávání) nesmí být na úkor jiných národohospodářských cílů a k neprospěchu zbývajících součástí ekonomiky.

Konkrétní doporučené nástroje lze rozčlenit do tří typů dle oblasti jejich zaměření, konkrétně na nástroje pro zapojení MSP do VZ, nástroje na posílení sociálně zodpovědného zadávání, kombinaci nástrojů vhodných pro sociálně zodpovědné zadávání, které nediskriminuje MSP.

V oblasti první by šlo především o podporu využívání možnosti rozdělit VZ na části (při striktním zachování součtu předpokládaných hodnot všech částí této VZ); vhodné nastavování kvalifikačních požadavků umožňujících zapojení MSP do zakázky; eliminaci zbytečné administrativy; která znesnadňuje participaci MSP.



V oblasti druhé se jedná o bonifikaci zadavatelů, kteří využívají sociálně zodpovědné zadávání; poradenství pro dodavatele a zadavatele (pro efektivní využití stávajících nástrojů a příležitostí oběma stranami).

V poslední oblasti jde o sociální kritéria – zacílení zadávacích podmínek na sociálně zodpovědné podniky; bonifikace pro zadavatele nastavující sociální kritéria; komplexní podpora a poradenství zacílené na klíčové hráče v oblasti sociálně zodpovědného zadávání v rámci MSP.

## Zdroje

DORŇAKOVA, E., FRANCOVA, P. (2016): Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek – příručka. Praha, P3 - People, Planet, Profi t, o.p.s.

EVROPSKÁ KOMISE (2008): Pracovní dokument útvarů komise – Evropský kodex osvědčených postupů pro usnadnění přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám. Brusel

EVROPSKÁ KOMISE (2010): Pracovní dokument pro zaměstnance komise – Sociálně citlivé nakupování: průvodce jak zohledňovat sociální aspekty při zadávání veřejných zakázek. Brusel: Evropská komise

GHK (2010): Evaluation of smes' access to public procurement markets in the EU, DG Enterprise and Industry, Final Report

MELKOVÁ, G. (2014): Manuál dobrých praxí – Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek. Praha, Agentura pro sociální začleňování, Úřad vlády ČR – Odbor pro sociální začleňování, ISBN: 978-80-7440-088-9

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (2016): Podklady na téma sociálně odpovědné zadávání – Strategie odpovědného veřejného zadávání resortu práce a sociálních věcí; Návrh věcného záměru zákona o sociálním podnikání – vypořádání připomínek z meziresortního připomínkového řízení; Věcný záměr zákona o sociálním podnikání; Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2015): Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2015. Praha, Odbor elektronizace veřejných zakázek a koncesí

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU (2015): Zpráva o vývoji malého a středního podnikání a jeho podpoře v roce 2015. Praha

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ (2010): Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR. Rada vlády pro udržitelný rozvoj, Praha, ISBN: 978-80-7212-536-4

OECD (2015): Government at a glance 2015. ISBN 978-92-64-23347-8

PROFOUSOVÁ, Z. (2015): Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek Úřadem vlády ČR – prezentace. Praha, Úřad vlády ČR, Oddělení veřejných zakázek

PWC (2014): SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU, A study commissioned by the European commission. DG Internal Market and Services

VINKLER, P. (2012): Zpřístupnění municipálních veřejných zakázek malým a středním podnikům. Brno, Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta