

S udržitelností u veřejných zakázek záleží na financování

10.4.2024 - Pavel Nesit, Pavla Hubálková | Právnická fakulta UK

Pokud si pořizujete nové boty, pračku nebo třeba telefon, nejspíše si nekoupíte úplně tu nejlevnější věc, protože tušíte, že to s sebou ponese nějaké potíže. Právě nejnižší cena je ale principem soutěžení veřejných zakázek.

„Spolufinancování z Evropských fondů dělá veřejné zakázky udržitelné téměř výhradně skrze finanční podporu a ne skrze nastavování cílů. Jakmile se finanční podpora sníží nebo skončí, zadavatelé se vrací do ‚starých kolejí‘ k neudržitelným zakázkám,“ shrnuje ekonom **Vítězslav Titl**. Jeho výzkum inspiroval i finský zákon o veřejných zakázkách.

„V kontextu celkové udržitelnosti by se při výběru měly zohledňovat i budoucí náklady a další socio-ekonomické parametry. Když například plánujete opravu školy, dražší izolace vám možná v následujících letech ušetří velké množství energií a navíc podpoří inovace a ekonomiku,“ uvádí Vítězslav Titl, který působí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a na Univerzitě v Utrechtu. Ve svých výzkumech se zaměřuje na udržitelnost ve veřejných zakázkách.

„Největší výzvou našich výzkumů je najít měřítko, jak udržitelnost hodnotit. Udržitelnost totiž není jen množství emisí, ale je nutné o ní přemýšlet v sociálním, ekonomickém i environmentálním kontextu,“ líčí. Další komplikací jejich výzkumů je, že pracují s databázemi čítajícími okolo 200 tisíc zakázek. „V takovém počtu není možné individuální pročitání zadávacích dokumentací a hodnocení, zda jsou udržitelné,“ popisuje Titl. Proto s kolegy vymyslel statistický přístup, jak podle klíčových slov zakázky rozřadit na udržitelné a neudržitelné. „Není optimální a víme, že v individuálních případech může být nepřesný, ale v kontextu celkového počtu hodnocených zakázek získáváme statisticky správné výsledky,“ říká ekonom. Většinou zkoumají situace, kdy došlo ke změně pravidel při zadávání veřejných zakázek a sledují, zda změny vedly k větší či menší udržitelnosti.

Neudržitelná udržitelnost

Zadavatelé veřejných zakázek, kam patří obce, města, kraje, ale i ministerstva, školy a nemocnice, na udržitelnost obecně příliš nemyslí – odhady ukazují, že v průměru asi jen 3,5 procenta zakázek jsou udržitelné. U zakázek bez spolufinancování z Evropských strukturálních fondů je podíl udržitelných zakázek okolo 1,3 procenta a u spolufinancovaných zakázek je udržitelných asi 8,7 procent. „To na první pohled vypadá jako dobrá zpráva pro Evropskou komisi, jenže my jsme ekonometrickou analýzou zjistili, že většina těchto udržitelných projektů jsou projekty, které by vznikly stejně, a jen se využilo evropského financování. Po odfiltrování takovýchto projektů je skutečný efekt spolufinancování pouze 2,5 procentního bodu,“ shrnuje Titl.

Zadavatelé zadávají udržitelně, pouze když jsou k dispozici prostředky ke spolufinancování, když prostředky dojdou, vrací se „ke starým způsobům“ a udržitelnost nezohledňují. „Získané zkušenosti s udržitelným zadáváním na další zakázky prakticky nemají žádný vliv a souvisí téměř výhradně s dostupností finančních prostředků, které udržitelnost zohledňují. Z toho vyplývá, že pro trvalejší změnu jen dočasné financování na úrovni jednotlivých projektů nestačí a jsou nutné i další kroky, například udržitelnost vyžadovat a nebrat ji jako volitelný bonus. Od roku 2021 se například musí odůvodnit, proč zakázka není udržitelná,“ říká Titl.

Zakázky jednohubky

Jednou z výzkumných otázek Vítězslava Titla je i téma „zakázek jednohubek“, jak se jim přezdívá. „To jsou výběrová řízení, kdy se s nabídkou přihlásí pouze jedna firma, která pak zakázku dostane. Takových zakázek bylo v Evropské unii během posledních let zhruba dvacet procent, což je problém.“

V Česku taková výběrová řízení byla téměř před deseti lety zakázána. „Ukázali jsme, že to přineslo velké úspory. Je možné, že to mělo nějaké negativní dopady v podobě obtížnějšího zadávání zakázek v sektorech, kde je skutečně jen jeden dodavatel, nicméně tyto problémy jsou dle mého výzkumu zanedbatelné a řešitelné. Ve Finsku teď dokonce připravují zákon, který vychází z tohoto mého výzkumu,“ sdílí Titl nečekané výsledky projektu, který byl v roce 2021 roce podpořen Grantovou agenturou ČR.

Ve svých výzkumech musí být obecně kreativní. „Dlouho jsme například přemýšleli, jak u veřejných zakázek hodnotit kvalitu. Nakonec nás napadlo velmi elegantní řešení – analyzujeme, kolik a jak drahých oprav bylo potřeba v následujících letech. Je pak poměrně jednoduché určit, že silnice, která během deseti let vyžadovala pět oprav za tři miliony, je méně kvalitní než podobná silnice s jednou opravou za půl milionu,“ uvádí jako příklad. Takovou analýzu provedli na všech stavebních zakázkách v Česku.

Česko v kontextu

Vítězslav Titl působí v Praze a v Holandsku, předtím studoval v Německu a žil v Belgii a Anglii. Jak je na tom Česko v kontextu světa? „Českým specifikem je velké množství zadavatelů veřejných zakázek,“ míní. V Česku máme na šest tisíc obcí a k tomu je potřeba přičíst ministerstva, muzea, školy, nemocnice... „V součtu tak v mých datech vidím více než třináct tisíc zadavatelů veřejných zakázek, právnických entit, které se ale většinou na veřejné zakázky nijak nespécializují. V řadě jiných zemí si již uvědomili, jak neefektivní takový systém je, a zadavatele spojili do větších celků nebo využívají více centrálních nákupů,“ vyjmenovává.

Jako příklad dobré praxe v kontextu udržitelných veřejných zakázek uvádí Holandsko, kde mají i systém certifikace. „Podle počtu hvězdiček jednoduše poznáte, jak moc udržitelná daná firma je. Podobný systém v současné době zavádí také Belgie, Německo, Spojené království a další země.“

V rámci jednotlivých zemí jsou i velké rozdíly ve zveřejňování a dostupnosti dat. „Většina vyspělých zemí donedávna nebyla příliš sdílná, co se týká zveřejňování dat o veřejných zakázkách, politicích a firmách. V Česku na tom nejsme tak špatně, i když například v úrovni digitalizace jsme v porovnání s Chile nebo Ukrajinou dost pozadu,“ líčí ekonom, který vidí rezervy i v propojení českých systémů mezi sebou a efektivním využívání dat na vládní úrovni. „V Česku stále příliš spoléháme na excelovské tabulky a ruční kontrolu, což je v kontextu současných technologií a možností automatizace obrovským plýtváním zdroji,“ konstatuje Titl.

Bc. Vítězslav Titl M. Sc., Ph. D.

Působí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a Univerzitě v Utrechtu. Zabývá se tématem veřejných zakázek, a to konkrétně v kontextu udržitelnosti, korupce a politického vlivu či využití machine learning a umělé inteligence. Po bakalářském studiu na Institutu Ekonomických studií na FSV UK zamířil do zahraničí, studoval na německé Universität Siegen či belgické KU Leuven. V rámci výzkumných pobytů působil na Princeton University, Università Bocconi, Vrije Universiteit Brussel a řadě dalších zahraničních institucí.

Článek pochází redakce Forum – Magazín Univerzity Karlovy

<https://www.prf.cuni.cz/aktuality/s-udrizitelnosti-u-verejnych-zakazek-zalezi-na-financovani>