

Michal Plaček: Veřejné zakázky se stávají nástrojem politiky a katalyzátorem změn

Mgr. Monika Dobrovodská

Ministerstvo pro místní rozvoj

Patří mezi přední české odborníky na veřejný sektor a veřejné zadávání, přičemž se ve své práci zabývá mimo jiné zelenými a společensky odpovědnými veřejnými zakázkami. Zároveň publikuje v prestižních časopisech a jeho práce citují organizace od OECD po Mezinárodní měnový fond. V rozhovoru pro náš časopis Michal Plaček vysvětluje, proč mají zelené zakázky potenciál měnit trhy a chování firem, ale odpovídá i na otázku, proč může být taková zakázka ve výsledku levnější.

Zabýváte se profesně veřejnými zakázkami, ale i veřejným sektorem a měřením výkonnosti ve veřejném sektoru. Proč jste si vybral právě uvedenou oblast?

Moje téma je trochu širší: Zabývám se chováním organizací veřejného sektoru a tím, jak veřejný sektor reaguje na největší výzvy současnosti, včetně tranzice k udržitelnosti, migrační krize, pandemie, války. Součástí tvoří témata jako veřejné zakázky, korupce a výkonnost ve veřejném sektoru. Původně jsem vystudoval business management a nějaký čas jsem pracoval pro veřejný sektor. Tam mě vlastně začalo zajímat, proč některé věci fungují tak, jak fungují, a rozhodl jsem se pro doktorát z veřejné ekonomie.

Na základě jakých parametrů se výkonnost ve veřejném sektoru měří?

Existuje spousta různých přístupů, ale asi nejznámější jsou World Bank Worldwide Governance Indi-

cators a Blavatnik Index of Public Administration Oxfordovy univerzity. Většina těchto hodnocení dává dohromady již existující data a porovnává je mezi jednotlivými státy a skupinami států. Například Světová banka se zaměřuje na indikátory akontabilitaty, kvality regulace, efektivnosti vlády, politické stability a bezpečí, kontroly korupce a vlády práva.

A jak si ve vztahu k nim stojí Česká republika ve srovnání s ostatními evropskými státy?

Česká republika si vede relativně dobře, ve většině indikátorů je kolem percentilu 80 % a v čase se mírně zlepšuje. Nicméně jsme pořád za vyspělými západními zeměmi. Blavatnik Index bere v potaz osmdesát dva metrik ze sedmnácti datových zdrojů a rozděluje je do čtyř domén: Strategie a vůdcovství, Veřejná politika, Poskytování veřejných služeb, Procesy a lidé. Česká republika je dvacátá osmá ze sto dvaceti států, což ne-

musí na první pohled vypadat špatně. Nejlépe si vedeme v doméně Procesy a lidé, kde jsme dvacátí čtvrtí, a nejhůř v Poskytování veřejných služeb, kde jsme třicátí devátí. Jsme klasicky za vyspělými západními státy, ale před námi jsou Estonci, Litva i další země postkomunistického bloku. Uvedené indexy však mají spoustu nedostatků, vyplývajících z toho, že dávají dohromady data z různých zdrojů. Já bych třeba subjektivně řekl, že veřejné služby jsou u nás nadprůměrně kvalitní, ale horší je to se strategií a vůdcovstvím, procesy a lidmi.

Ve své výzkumné činnosti se věnujete také rozvoji „zeleného“ zadávání. Proč je podle vás environmentálně odpovědné veřejné zadávání důležité?

Veřejný sektor způsobuje zhruba čtyřicet procent celkového znečištění, takže když bude nakupovat udržitelné produkty a tlačit na udržitelnost svého dodavatelského řetězce,

Prof. Ing. Michal Plaček, Ph.D.

- Je profesorem veřejné a sociální politiky na Fakultě sociální věd Univerzity Karlovy a Research Fellow American University of Washington.
- Dlouhodobě se zabývá výzkumem institucí veřejného sektoru, měřením výkonnosti ve veřejném sektoru, veřejnými zakázkami a korupcí.
- Publikuje v prestižních zahraničních vědeckých časopisech, jako je Public Management Review, Public Administration, Governance.
- Jeho práce cituje například Evropská komise, OECD, Mezinárodní měnový fond. Svůj výzkum prezentoval mimo jiné na Oxfordu, University of St. Andrews, KU Leuven a dalších.



má to velký potenciál snížit celkové emise a chránit životní prostředí. Prostřednictvím veřejných zakázek alokuje přibližně dvanáct až čtrnáct procent hrubého domácího produktu, což je v peněžním vyjádření zhruba bilion, necelá půlka státního rozpočtu, tedy ohromné číslo. Výzkumy ukazují, že má tento typ zakázek potenciál transformovat trhy, měnit chování dodavatelů a podněcovat inovace. Hodně mluvíme o tom, že by měla Česká republika přejít na nový model ekonomiky založené na inovacích, a zelené zakázky se mohou stát nástrojem, který napomůže transformaci. Není nutné vymýšlet nové a složité dotační programy, ale můžeme využít stávající nástroje.

Jakým způsobem lze podle vašeho názoru vyčíslit přínos environmentálně udržitelných veřejných zakázek, když vezmeme v potaz jejich rozmanitost, od požadavku na pasivní budovy přes jednodušší nároky na certifikaci ekoznačkami?

Podle mého názoru to jde vyčíslit pomocí redukce přímé a nepřímé uhlíkové stopy organizace, v porovnání se situací, kdy by pořizovala zboží, služby a práce klasickou cestou, což lze přepočítat na peníze. Určitě by to šlo také přes multiplikační efekty jednotlivých typů veřejných výdajů, to jest že nákup udržitelných produktů veřejným sektorem vyvolá další výdaje a bude vytvářet nové trhy. Podstatný je i dopad na firmy: Zelené zadávání má potenciál podněcovat inovace a měnit strukturu tržeb fi-

rem. Je známo, že odvětví sustainability představuje jeden z nejrychleji rostoucích byznysů. Možný potenciál daného odvětví ukazuje například druhá ekonomická transformace.

Nevypadnou potom z takového vyčíslení hůře měřitelné dopady opatření, jež směřují k podpoře biodiverzity, zmenšení vlivu tepelných ostrovů ve městech a podobně?

Pokud budeme přemýšlet v širším kontextu, například dopadu na biodiverzitu, museli bychom se nej-

spíš dívat na agregovaná data. Pro korektnost uvedme, že většina policy dokumentů obsahuje spíše teoretické argumenty a empirických studií o skutečných efektech zatím není tolik. Naše veřejné rozpočty s těmito dopady nepočítají, sestavují se na cash principu, takže rozpočet zájímají příjmy a výdaje daného roku. Nepočítá s předpoklady, že pokud by se nám pomocí veřejných zakázek podařilo nakopnout trhy s udržitelnými produkty, odváděly by následně ziskovější firmy více na daních.

V roce 2023 uzavřela Fakulta sociálních věd Karlovy univerzity memorandum s Ministerstvem pro místní rozvoj. Co může spolupráce mezi vzdělávací a výzkumnou institucí a státní správou přinést?

Za mě jde o win-win situaci pro obě strany. Z pohledu fakulty ukazuje, že jsou sociální vědy užitečné pro společnost a mají potenciál zlepšovat životy. Z pohledu mě jako vědce jsem moc rád za zpětnou vazbu z praxe, za dialog s lidmi z ministerstva a možnost vidět, jak to chodí „uvnitř“. Rád jsem daty přispěl ke kapitole Národní strategie veřejného zadávání v ČR věnující se udržitelnosti. Navíc jsme na fakultě zavedli nový předmět s názvem Udržitelné zadávání veřejných zakázek. Veřejné zakázky představují v Česku doménu právníků, ale jde vlastně o dost komplexní problematiku, ke které mají co říct ekonomové, technici a další specializace. My se na ni snažíme dívat pohledem managementu a organizační teorie, v rámci předmětu se řeší strategie, implementace a podobně, takže si moc vážíme toho, když k nám do hodin chodí kolegové z ministerstva jako hosté. Studenti mají také možnost stáže na ministerstvu a mohou nabrat cenné zkušenosti

již při studiu. Ministerstvo na druhou stranu získá zajímavá data s komentářem, přehled současné literatury a příklady dobré praxe ze zahraničí. Vždy jsme otevření konzultacím ke strategickým dokumentům.

Ve svých vystoupeních v odborných panelech poukazujete na přínos Národní strategie veřejného zadávání v České republice, schválené vládou loni. V čem jej spatřujete?

Strategie je podle mě velmi dobře napsaná a jde o první důležitý krok k transformaci českého systému veřejného zadávání na moderní systém, který splňuje evropské standardy – ale hlavně systém, kde mají dodavatelé možnost si pořídit to, co opravdu potřebují, a v požadované kvalitě. Přitom nadále naplňuje veřejný zájem, je tedy transparentní,

životního cyklu a společenské dopady. Zaměřujeme se na to, aby nákup skutečně uspokojil potřeby koncového uživatele. Měli bychom zvážit, jak jsme schopni plnit i koncepty spravedlnosti a udržitelnosti.

V nedávno zveřejněném výzkumu jste se zaměřili na obce v České republice a jejich přístup k zeleným veřejným zakázkám. Zjištění z výzkumu jste shrnuli v publikaci Rozvoj zeleného zadávání municipalities v České republice. Překvapila vás zjištění?

Dalo by se říct, že jsou ty závěry trochu očekávatelné: Problém představuje kapacita, administrativní náročnost a rovněž cena. S tou administrativní náročností je to docela zajímavé, protože velká část respondentů odpovídá, že jde o problém, a zároveň se bojí stížností dodava-

Zelené zakázky se mohou stát nástrojem, který napomůže transformaci ekonomiky

kontabilní a doručuje value for money. Transparentnost je důležitá jako klíčový nástroj boje proti korupci, ale pojmy akontabilita a value for money nejsou v českém diskurzu zas tak běžné. Začneme s akontabilitou: Úplně zjednodušeně to znamená povinnost veřejného sektoru odpovídat na otázky a vysvětlovat důvody svého rozhodnutí. Typický příklad nabízí reflexe covidu. Value for money má celkem dost definic, které se v čase mění, svým způsobem odpovídá našemu 3E, tedy účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti, s důrazem na následující detaily – nebereme v potaz jen náklady nákupu, ale náklady

telů, kteří neuspěli, respektive komplikací s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Do hry vstupuje několik faktorů – tolerance veřejného sektoru k riziku a chybám a informační asymetrie. Kultura nulové tolerance k chybě vede k tomu, že se moc nechceme pouštět do inovativních a kreativních řešení, protože by to prostě nemuselo vyjít. Zákon také v dané oblasti neobsahuje žádné incentivy, proč dělat něco navíc, a možné selhání se trestá minimálně negativní publicitou. Informační asymetrie například znamená, že někteří zadavatelé nemusejí mít dostatečné informace o tom, jak fun-

guje ÚOHS. Troufnu si rovněž předpokládat, že veřejní zadavatelé nadhodnocují pravděpodobnost, že bude Úřad jejich veřejnou zakázku přezkoumávat. Další věc je, že se obce liší i zkušenostmi se zeleným zadáváním, a mezi klíčové faktory patří velikost obce. Na druhou stranu můžeme najít případy těch, které si vedou naprosto skvěle a jsou velmi inovativní, mají však již nějaké vlastní politiky udržitelnosti. Rovněž vidíme, že představitelé zadavatelů vnímají udržitelnost jako důležitou i v osobním životě.

Co tedy v České republice nejvíce ovlivňuje využívání zelených veřejných zakázek na místní úrovni?

Klíčový faktor tvoří institucionalizace. Musí tedy existovat vůle na straně politického vedení, což se musí promítnout do vize, strategie a dalších dokumentů organizace a až následně do směrnice o veřejném zadávání. Velký vliv mají i unijní fondy. A pak jsou řekněme klasické faktory existence nabídky, vzdělávání a uvědomění si důležitosti uvedeného typu zakázek.

Vidíte ve strategickém přístupu k zakázkám nějaké snadno realizovatelné, ale nevyužité příležitosti?

Bývalo zvykem, že veřejné zakázky představovaly jen nástroj, jak něco koupit, a měly být politicky neutrální. Trend je ovšem jiný: Veřejné zakázky se stávají nástrojem politiky a katalyzátorem změn. Především musíme sami chtít. Pokud se podíváte na obce, které už zelené zakázky využívají, je za tím spousta každodenní drobné práce, odvahy, ale také leadershipu. Systém by měl poskytovat podporu a pobídky pro pozitivní změnu, nikoliv trestat aktivitu. Bylo by také dobré si uvědomit, že zele-



né zakázky nejsou zas tak nové – že v Česku určitě najdeme spoustu dobrých příkladů, které jsou dobře popsány a můžeme se jimi inspirovat.

A je vůbec reálné na úrovni místní samosprávy nakupovat environmentálně udržitelně, vezmeme-li v potaz finanční omezení rozpočtů?

Jde o klasickou obavu, že jsou zelené věci vždy dražší. Samozřejmě to tak někdy může být. Na druhé straně, když například zohledníte náklady životního cyklu nebo společenské náklady, může to vycházet naopak, to znamená, že zelené věci mohou být levnější. Navíc samotná organizace zadávacího řízení může být tím, co ovlivní cenu – například jaká zvolíte kritéria hodnocení, jak informujete potenciální dodavatele. Záleží také na konkrétní dodávce, kterou kupujete. Pro některé produkty již existují rozvinuté trhy a cena jde dolů. Abych to shrnul: Než zahájíte nákup, vždycky je dobré si říct, co je pro vás v daném případě value for money. Když to zjednoduším – v případě zelených zakázek znamená value for money nákup selským rozumem. Prostě nebudete kupovat

věci, které vám časem zničí místo, kde žijete.

Je podle vás upřednostňování nákladů před environmentálními kritérii při přípravě veřejných zakázek známkou racionálního, hospodárného přístupu, nebo spíš rizikem či nevyužitou příležitostí?

Když se bavíme o kritériu nejnižší ceny, nabízí se již otřepaný průměr s nákupem pro vlastní domácnost. Všichni chápeme, že to nejlevnější neznamená vždy nejlepší volbu. Kritérium nejnižší ceny může paradoxně omezovat soutěž v tom, že se do výběrových řízení budou hlásit víceméně pořád stejné firmy, jejichž jediná konkurenční výhoda spočívá v nízké ceně. Jde o takový závod ke dnu. Pokud tímto způsobem pořizujete například manuálně náročné dodávky, pak si můžete představit, jaké pracovní podmínky mohou mít zaměstnanci dodavatele. Záleží také na ekonomickém cyklu: Jestliže ekonomika roste, nebudou dobré firmy chodit do administrativně náročných „výběrek“, kde rozhoduje cena. Na druhou stranu, pokud kupujete jednoduché produkty, které

můžete jasně specifikovat, dává kritérium nejnižší ceny smysl. Jakmile se ovšem jedná o komplexnější dodávky, je vhodnější použít MEAT, kde používáte nejen cenu, ale i další kritéria hodnocení. Tady bych rád poukázal na českou zvláštnost. V Česku využíváme hodně formální kontrakty, tedy jasně právně regulované, zatímco na západě od nás se prosazuje takzvaný relationship contracting. Jde o kontrakty založené na dlouhodobém vztahu dodavatele a odběratele, které zároveň

Začal bych tím, že zelené nakupování by nemělo být cílem samo o sobě. To by nám stačil prostý podíl zelených zakázek na celkovém počtu zakázek. I ze zahraničí víme, že pokud jsou cíle takto stanoveny, často dochází pouze k jejich formálnímu naplnění. Zelené zadávání by mělo být prostředkem k naplnění nějakého strategického cíle města. Může jít třeba o snižování uhlíkové stopy činnosti úřadu nebo o podporu ekologických inovací. V případě uhlíkové stopy už existuje dost ná-

když něco akutně potřebujeme a nemáme to. Takže bychom měli přestat mluvit o různých indikátorech, ale poskytnout lidem zkušenost, že to opravdu funguje. Rovněž vidíme, že zelený nemusí nutně znamenat horší uživatelský komfort. Typický příklad poskytují elektromobily, jejichž cena jde dolů a dojezdy se zlepšují. Nebo různé stavební konstrukce, kdy lze používat recyklovaný materiál ze starých staveb pro nové. Hodně spolupracuji s techniky a v jednom z našich projektů se podílím na vývoji dřevobetonového mostu s dálkovou diagnostikou. Podle našich testů má most stejné vlastnosti a životní cyklus jako klasická konstrukce, ale už při prvotní investici je výrazně levnější. Další věcí je, že ať chceme, nebo ne, udržitelnost představuje politické téma a bez politické podpory, leadershipu a nastavování agendy to nepůjde. V západních zemích vidíme, že veřejné zakázky znamenají pro politiky nástroj, jak podporovat ekonomickou transformaci a udržitelnost. U nás takové pochopení zatím nepřevažuje a veřejné zakázky jsou jen nástrojem nákupu.

Systém by měl poskytovat pobídky pro pozitivní změnu, nikoliv trestat aktivitu

umožňují určitou míru flexibility. Předpoklad zní, že vztah odběratele a dodavatele staví na společných cílech, vzájemném porozumění a je férový – to znamená, že ani jeden aktér nezneužije důvěru protistrany. Takový způsob kontraktu je efektivní například v čase krizí. Dovedu si představit, že by se dal využít třeba pro nákup hodně specifického vojenského vybavení a nějakých high-tech věcí od startupů. Relationship contracting má rovněž svoje významná rizika. Může to být vendor lock-in, vytvoření závislosti na dodavateli, nebo i narušení integrity veřejného zadavatele, kdy může dodavatelská firma získávat neoprávněné výhody. Určitě nejde o model pro všechny země, ale v zemích s kvalitními institucemi může fungovat velmi efektivně.

Jak mohou obce efektivně měřit a vyhodnocovat úspěšnost svých politik zeleného nákupu?

strojů, jak ji počítat. V případě inovací se můžeme dívat třeba na to, jak se mění dodavatelské řetězce či produktivita zapojených firem. Takže vždycky začnete tím, že si definujete cíle nákupů – value for money. Může to znít jako banalita, ale předejete tak spoustě problémů, které mohou v průběhu kontraktu nastat. Dále je opravdu důležité si uvědomit, že vypsáním „výběrka“ práce nekončí. Měli byste implementovat contract management, tedy sledovat celý proces až do dodání a realizace dodávky, včetně reálného používání. Díky tomu pak můžete úspěšnost nákupů vyhodnotit.

Co může přispět ke zvýšení obecného povědomí a ke společenské podpoře využívání tržní síly zelených veřejných zakázek pro tranzici v České republice?

Odpovím bonmotem: Když se řekne „veřejné zakázky“, lidé přepínají televizi. Veřejné zakázky se řeší, až

Existují nějaké v zahraničí osvědčené cesty a nástroje, možnosti spolupráce obcí a podobně, které mohou přispět k širšímu přijetí a efektivnějšímu zavádění zelených nákupů?

V současnosti se hodně mluví o kolaborativních nákupech, kdy známe success story třeba z USA. Hodně známé je v oblasti biopotravin Department Dordogne. Na dané téma jsme zpracovali policy brief, který je volně ke stažení na stránkách Skutečně zdravé školy. Celý příběh staví na tom, že Dordogne implementovalo do škol certifikované bio potraviny, aniž by se výrazně

navýšily konečné ceny obědů. Klíčem je manažerský přístup, kdy se soustředili na celý proces řízení školního stravování, nikoliv jen na nákup potravin. Začíná to tedy organizací kuchyní, digitalizací informačních toků, sestavováním jídelních lístků a kontinuální optimalizací. Můžete si tak dovolit nakupovat dražší bio potraviny, protože peníze ušetříte jinde. Ale začněme být i trochu sebevědomí, protože rovněž v Česku existují zadavatelé, kteří odvádějí skvělou práci, jen to neumíme tak dobře prodat jako na Západě. Určitě mohu zmínit město Jičín: K nám do hodin chodí vedoucí oddělení veřejných zakázek města Jičína, paní Lenka Hollerová, a ukazuje nám příklady dobré praxe – například jak propojit udržitelné zakázky se školním stravováním, jak zajistit nákupy biopotravin a tak dále.

Co by v prostředí veřejných zakázek v Česku pomohlo posunout systém tak, aby lépe čelil současným výzvám a využíval potenciál zeleného veřejného zadávání?

Začněme tím, že i když máme hotovou dobrou Národní strategii

veřejného zadávání, neměla by stát sama: Mělo by tam být propojení se strategií konkurenceschopnosti. Určitě to zní strašně formalisticky, ale to spojení vlastně znamená, že si policy makeři uvědomí, že veřejné zakázky mohou mít transformační potenciál. Potom musíme strategii implementovat, to jest mít na to kapacity, zdroje a kvalifikované lidi. Nebát se chyb, ale zůstat přitom transparentní a akontabilní. A mnoho dalšího – upřímně, není to práce na několik měsíců, ale na roky.

Jak vnímáte standardizaci v oblasti environmentálně udržitelných veřejných zakázek?

Standardizace zvyšuje efektivnost. Určitě může hodně pomoci organizacím, které jsou na začátku a nemají takové zkušenosti. Rovněž umožňuje porovnávat. Zkušenější organizace mohou hledat vlastní cestu.

Máte doporučení pro představitele obcí nebo i jiných organizací veřejné správy, kteří by s udržitelnými nákupy rádi začali, ale nevědí, jak na to?

Doporučil bych, aby začali nějakým malým projektem – klidně mohou převzít něco, co už funguje jinde. Poté, co projekt realizují, je fajn ho vyhodnotit, aby mohli říct, co jim skutečně přinesl a v čem byli horší či lepší než dobrá praxe. Určitě bych se nebál úspěchem pochlubit, protože jde o první krok, jak získat politickou podporu a podporu veřejnosti. Zvažil bych benchmarking, inspiroval se městem, které tyto nákupy už zvládá, a nebál bych se tam jít „na zkušenou“. Osobním kontaktem a networkingem se stejně dozvíte nejvíc. Podporu a zajímavé informační zdroje poskytuje právě i Ministerstvo pro místní rozvoj.

Chystáte nějaký zajímavý projekt do budoucna?

V současnosti dokončuju knihu, kterou píšu poslední dva roky. Jmenuje se „Green Public Procurement: A Global Perspective“ a vydá ji newyorské nakladatelství Springer Nature. Kniha má několik zvláštností. Je to pilot Springeru, kde jsme testovali umělou inteligenci a machine learning jako nástroj pro autory knih. Najdete tam i zajímavé kapitoly například o tom, jaká je realita zelených veřejných zakázek v Číně nebo Nigérii či jak to vypadá v zemích, které sužuje válka. Ale i success story Španělska, které zavedlo povinné zelené zadávání. Poslední kapitola se bude zabývat budoucností zelených zakázek, například v éře nástupu Donalda Trumpa, nebo možnostmi a riziky, jež přinese umělá inteligence a ChatGPT. Tato poslední kapitola bude mít asi dvacet autorů, kteří patří mezi ty opravdu nejlepší vědce z celého světa. Abychom měli co největší dopad, bude tato kapitola ke stažení zdarma.

