

PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA

Vláda ČR svým usnesením č. 924 ze dne 12. listopadu 2014 uložila 1. místopředsedovi vlády pro ekonomiku a ministru financí zahájit přípravu centrálního nákupu na úrovni státní správy (ústředních orgánů státní správy a jejich podřízených organizací¹) a předložit vládě ke schválení návrh seznamu komodit určených pro centrální nákup státu a pravidel centrálního nákupu státu.

Ministerstvo financí zpracovalo za účelem identifikace komodit vhodných pro zařazení do centrálního nákupu státu:

- a. **analýzu praxe a zkušeností s realizací centrálního nákupu státu ve vybraných zemích Evropské unie;**
- b. **analýzu provozních výdajů na úrovni státní správy podle jednotlivých komodit dle číselníku NIPEZ;**
- c. **analýzu rizik spojených s implementací centrálního nákupu státu.**

Cílem analýz bylo identifikovat takové komodity, jejichž zařazení do centrálního nákupu státu je v praxi vyzkoušené (komodity přiměřeně snadno technicky definovatelné a standardizovatelné napříč jednotlivými resorty) a které jsou poptávány v rámci všech resortů v relevantním objemu, jenž s sebou nese dostatečný potenciál dosažitelných úspor.

Cílem analýzy rizik bylo vyhodnotit zkušenosti s centralizací nákupu na úrovni jednotlivých resortů uložené usnesením vlády č. 563 ze dne 20. července 2011, k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek ústředních orgánů státní správy, a zohlednit získané zkušenosti při návrhu pravidel centrálního nákupu státu tak, aby se v praxi jednalo o funkční systém.

A. Hlavní zjištění z analýzy praxe a zkušeností s realizací centrálního nákupu státu ve vybraných zemích Evropské unie

Pro identifikaci komodit vhodných pro centrální nákup byla analyzována praxe v pěti zemích Evropské unie: Rakousku, Velké Británii, Německu, Francii a Itálii. Ve všech těchto zemích centrální nákup státu probíhá řadu let, dosažené úspory se pohybují v řádu mezi 15-25%. **Mezi komodity zařazené do centrálního nákupu patří v analyzovaných zemích zejména:**

1. Elektřina, zemní plyn, teplo a pohonné hmoty
2. Telekomunikace (pošta, mobilní, pevné a datové služby)
3. Úklid budov, ochrana budov a majetku
4. Vozový park (vozidla, údržba, pronájem)

¹ Podřízenými organizacemi jsou myšleny organizační složky státu řízené ústředním orgánem státní správy nebo právnické osoby, které jsou zřízené ústředním orgánem státní správy nebo ve kterých má ústřední orgán státní správy majetková práva nebo v nich vykonává vliv na řízení, které jsou veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 2 písm. a), b) a d) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Seznam ústředních orgánů státní správy a jejich podřízených organizací vede na základě Usnesení vlády České republiky č. 563 ze dne 20. července 2011 k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek ústředních orgánů státní správy Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

5. Mobilita (letenky, ubytování atd.)
6. Kancelářské vybavení (kancelářské potřeby, kancelářská technika)
7. Nábytek
8. Tisk (noviny, časopisy, knihy)
9. Potraviny
10. Pojištění

V některých výše uvedených zemích jsou centrálně nakupovány i služby v oblasti komunikace (reklama, PR poradenství), projektového managementu, pojištění a finanční služby či další odborné služby (poradenství, krátkodobé zaměstnávání odborných pracovníků, právní služby).

Nákup probíhá zpravidla formou **uzavření centrálních rámcových smluv, na základě kterých si již objednávky zajišťují samy jednotlivé organizace svým jménem a na svůj účet**. Ve značné míře jsou pro realizaci centrálního nákupu využívány elektronické nástroje (dynamické nákupní systémy, elektronické katalogy). Tím dochází ke snižování administrativní zátěže centrálního zadavatele a zejména k zajištění potřebné míry operativnosti a časové flexibility nákupu, která by jinak při takovém rozsahu zúčastněných subjektů a objemu realizovaných dodávek nebyla možná.

B. Hlavní zjištění z analýzy provozních výdajů na úrovni státní správy

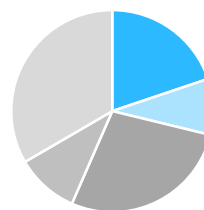
Na základě komodit vytipovaných pro centrální nákup ze zkušeností ostatních zemí provedlo Ministerstvo financí **analýzu skutečně realizovaných provozních výdajů státní správy s cílem potvrdit relevanci těchto komodit ve výdajích jednotlivých resortů a tedy i potenciál úspor dosažitelných prostřednictvím centrálního nákupu státu**.

Provozní výdajová analýza byla zpracovaná na vzorku 6 resortů² na základě přehledu a kategorizace jimi uhrazených faktur za rok 2013. Podíl těchto resortů na celkovém objemu veřejných zakázek zadávaných ústředními organizačními složkami státu a jejich podřízenými organizacemi činí 31,7 %, jedná se tedy o reprezentativní vzorek výdajů na úrovni státní správy.

Celkem bylo analyzováno 80 680 faktur o celkovém finančním objemu 20,8 mld. Kč.

Z provedené analýzy je patrná následující komoditní struktura výdajů resortů:

■ Komodity pro centrální nákup – užší pojetí³	4 102 mil. Kč	20%
■ Další komodity pro centrální nákup – širší pojetí⁴	1 854 mil. Kč	9%
■ Stavby	5 740 mil. Kč	28%
■ Dodávky informačních systémů	2 079 mil. Kč	10%
■ Ostatní komodity	6 904 mil. Kč	33%



Tabulka 1 - Struktura výdajů resortů (vzorek 6 resortů)

² Resort Ministerstva financí, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva dopravy (vyjma Ředitelství silnic a dálnic, Správy železniční a dopravní cesty a Českých drah), Ministerstva obrany a Ministerstva spravedlnosti.

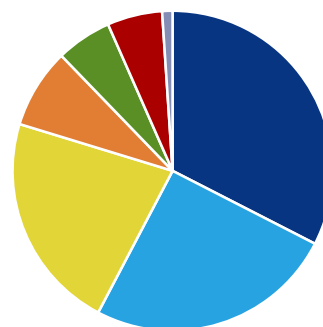
³ Užší pojetí: Energie a správa budov, Doprava a ubytování, ICT komodity, Vozový park a pohonné hmoty, Kancelářské potřeby a Kancelářská technika

⁴ Širší pojetí: Navíc Právní a poradenské služby, Vzdělávání a školení

Komoditní kategorie, které lze na základě jejich poměrně snadné standardizovatelnosti a zkušeností ze zahraničí považovat za vhodné pro centrální nákup, se na celkových nákupních výdajích podílejí 20 % (užší pojetí), resp. 29 % (širší pojetí).

Při bližším členění této skupiny komodit tvoří největší podíl na finančním objemu komodit vhodných pro centrální nákup energie a správa budov (34 %), právní, poradenské a marketingové služby (20 %), doprava a ubytování (11 %) a ICT komodity (9%). Menší část pak tvoří nákup a provoz vozového parku a pohonné hmoty, kancelářské potřeby a technika a náklady na školení a vzdělávání.

■ Energie a správa budov	2 022 mil. Kč	34%
■ Právní a poradenské služby	1 770 mil. Kč	30%
■ Doprava a ubytování	647 mil. Kč	11%
■ ICT komodity	535 mil. Kč	9%
■ Vozový park a pohonné hmoty	452 mil. Kč	8%
■ Kancelářské potřeby, kancelářská technika	446 mil. Kč	7%
■ Vzdělávání a školení	84 mil. Kč	1%



Tabulka 2 - Finanční objem dle kategorií (vzorek 6 resortů)

Celkový finanční objem výdajů na komodity splňující předpoklady pro zařazení do centrálního nákupu státu činil ve zkoumaném vzorku 5,9 mld. Kč. Při aproximaci na všechny ústřední organizační složky státu a jejich podřízené organizace lze tedy **předpokládat celkový potenciál finančního objemu těchto komodit na úrovni ústřední státní správy 18,8 mld. Kč.**

Centrální nákup státu lze realizovat ve dvou variantách, které se od sebe liší rozsahem povinných komodit.

Varianta č. 1 zahrnuje pouze komodity, u nichž už dnes dochází ke standardizaci a centralizaci nákupu na úrovni jednotlivých resortů.

Jedná se o následující komoditní kategorie:

1. **ICT komodity** (počítače a příslušenství, tiskárny, software, hlasové a datové služby)
2. **Vozový park, pneumatiky, servisní služby, pohonné hmoty**
3. **Kancelářské vybavení** (kancelářský papír, spotřební materiál, pracovní pomůcky, kancelářská technika, kancelářský nábytek)
4. **Energie, správa a údržba budov, čistící a hygienické prostředky**
5. **Doprava a ubytování** (letenky, jízdenky, ubytování)

Potenciální finanční objem, na který by se v případě varianty č. 1 mohl centrální nákup státu vztahovat, činí **12,9 mld. Kč.**

Varianta č. 2 zahrnuje navíc komoditní kategorie, u kterých ke standardizaci a centralizaci nákupu na úrovni jednotlivých resortů nedochází, avšak ze zahraniční praxe je jejich centrální nákup možný a přináší s sebou vysoký potenciál úspor.

Nad rámec komodit uvedených ve variantě č. 1 se jedná se o následující komodity:

6. **Vzdělávání** a školení (kurzy, školení, e-learning)

7. **Právní, poradenské a marketingové služby**

Dodatečný potenciální finanční objem, na který by se v případě varianty č. 2 mohl centrální nákup státu vztahovat, činí **5,8 mld. Kč**.

Ministerstvo financí navrhuje do centrálního nákupu státu zahrnout komodity ve variantě č. 1. Na základě zkušeností získaných v praxi lze rozsah komodit formou usnesení vlády následně dále rozšiřovat a aktualizovat.

C. **Analýza rizik spojených s implementací centrálního nákupu státu a hlavní závěry plynoucí z analýzy rizik pro návrh pravidel centrálního nákupu státu**

Na základě usnesení vlády ČR č. 563 ze dne 20. července 2011 byla resortům uložena povinnost ustanovit v souladu s Minimálními požadavky resortní systémy centralizovaného zadávání a při zahájení zadávacího řízení na nákup komodit uvedených v resortním seznamu komodit postupovat s využitím institutu centrálního zadavatele v rámci resortního systému centralizovaného zadávání.

Na základě zkušeností resortů s centralizací nákupu byla identifikována následující nejvýznamnější rizika:

Nejvýznamnější rizika centralizace nákupu

Organizační rizika

Vysoký počet zapojených organizací, který klade zcela nové **nároky na koordinaci přípravy zadávacího řízení a následného plnění** (riziko příliš dlouhé a administrativně zatěžující přípravné fáze či dlouhých a málo flexibilních procesů spojených s poskytováním plnění)

Zvýšené **nároky na technickou specifikaci a kvalitu zadávací dokumentace** (zvýšené riziko námitek proti postupu zadavatele s ohledem na předpokládané významné finanční objemy centrálních veřejných zakázek, riziko nepřiměřeně dlouhého zadávacího řízení)

Zvýšené **nároky na plánování nákupu** (nutnost plánovat a organizovat poptávku více dopředu a s větší mírou závaznosti)

Potřeba dodržet v rámci zadávacího řízení **podmínky čerpání různých poskytovatelů dotací**, které se mohou lišit

Obcházení stanovených pravidel jednotlivými resorty formou záměrného nákupu komodit s jinou než standardně definovanou specifikací (nadměrná argumentace specifiky jednotlivých resortů)

Komoditní rizika

Nedostatečná konsolidace nákupu na úrovni řady resortů (i přes usnesení vlády č. 563 ze dne 20. července 2011 dosud chybějí u řady komodit standardy na úrovni resortů, resortní systémy centralizovaného zadávání fungují v plném rozsahu pouze v některých resortech)

Značně **rozdílná komoditní praxe** v rámci jednotlivých resortů (obtížná definice společného technického standardu komodit)

Tržní rizika

Vysoká míra koncentrace dodavatelů, vytvoření závislosti na omezeném počtu velkých dodavatelů

Omezení přístupu malých a středních podniků k centrálním veřejným zakázkám

Negativní finanční dopady v případě nepříznivého výsledku zadávacího řízení (**nedosažení úspor proti stávajícímu stavu**)

Výše uvedená rizika byla zohledněna jak v návrhu postupu pro zavedení centrálního nákupu státu (zvolený užší okruh komodit, důraz na meziresortní standardizaci, která musí centrálnímu nákupu státu předcházet, postupný náběh centralizovaného zadávání daný harmonogramem připravovaných centrálních zadávacích řízení na roky 2016-2020), tak v návrhu pravidel centrálního nákupu státu realizovaného Ministerstvem financí ČR jako centrálním zadavatelem státu (důraz na práci meziresortních standardizačních komisí a pracovních skupin ke konkrétním případům centralizovaného zadávání, realizace smluvních vztahů na základě společně sjednaného rámce svým jménem a na svůj účet).

V navrhovaném systému centrálního nákupu státu bude Ministerstvo financí pro komodity související s provozem ústředních orgánů státní správy a jejich podřízených organizací jednat s ostatními ústředními orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády, o stanovení závazného technického standardu, který následně předloží vládě ke schválení. Tento standard bude následně sloužit jako východisko pro zadávání v rámci stávajících resortních systémů centralizovaného zadávání, případně i jako východisko pro společné centralizované zadávací řízení dle § 3, odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, pakliže se takový postup prokáže jako hospodárný a účelný.

Centralizované zadávání bude probíhat na základě písemné smlouvy, kterou před zahájením centralizovaného zadávání uzavře Ministerstvo financí jako centrální zadavatel s dalšími resorty a jejich podřízenými organizacemi jako pověřujícími zadavateli.

Další kroky v souvislosti s přípravou centrálního nákupu státu (technické řešení IT podpory centrálního nákupu státu, harmonogram centrálně zadávaných veřejných zakázek pro období 2016-2020, příprava standardizace a analýza potřeb) budou realizovány v průběhu roku 2015 v souladu s harmonogramem stanoveným usnesením č. 924 ze dne 12. listopadu 2014.

Organizační a personální zajištění centrálního nákupu státu a zhodnocení finančních dopadů zavedení centrálního nákupu státu

Celkové související navýšení personálních nákladů se předpokládá ve výši 2 000 000,- Kč pro rok 2016 v rámci Ministerstva financí, kde by mělo dojít k navýšení systemizace o dvě funkční místa. Toto navýšení zdrojů na výkon agendy centrálního nákupu státu bude kryto v rámci kapitoly s předpokladem úspor v příslušných oblastech standardizace a centrálního nákupu. V tříletém rozpočtovém výhledu se předpokládá dosažení úspory v rámci výdajů státního rozpočtu na centrálně standardizované komodity.

Jak bylo výše uvedeno, při aproximaci komoditní analýzy na všechny ústřední organizační složky státu a jejich podřízené organizace lze předpokládat celkový potenciál finančního objemu těchto komodit na úrovni ústřední státní správy 12,9 mld. Kč. Celkový odhad finanční úspory se pohybuje v řádu jednotek až desítek procent z této částky – konkrétní finanční úspora bude výslednicí mnoha proměnných (situace na trhu konkrétní komoditní položky, situace na trhu dodavatelů, výsledná standardizace, procesní narovnání jako výsledek standardizačních aktivit, úspora vyplývající ze snížení spotřeby v důsledku porovnání objemů spotřeby, a zejména úspora vyplývající ze samotné centralizace nákupu v konkrétní komoditní položce s ohledem na poptávaný objem této položky.) Tento odhad nemůže být výsledkem žádné seriózní analýzy, jedná se o předpoklad. Předpokládaná úspora však v každém případě řádově převyší související náklady.