

Odborné články

■ Přesvědčte mě, že jste nejlepší

Svět nikdy neměl více peněz na infrastrukturu, než má v současnosti. Penzijní a infrastrukturní fondy praskají ve švech a jejich cena nikdy nebyla nižší. To by měla být skvělá zpráva, protože potřeba investic do veřejné infrastruktury se všude neustále zvyšuje. Roste objem dopravy, převáženého zboží, stále více lidí cestuje, potřebujeme modernější nemocnice a pro elektromobily nemáme dost elektřiny. Vlády po celém světě hledají způsob, jak dostupné fondy využít k zajištění potřebné infrastruktury, a ulehčit tak veřejným rozpočtům, jejichž financí je třeba jinde. Paradoxem doby je, že se nepotkává poptávka s nabídkou. Prostě není dostatek kvalitně připravených infrastrukturních projektů. Celosvětově není veřejný sektor schopen plánovat a připravovat dostatečně kvalitně své projekty. Zní vám to povědomě? Není to jen náš problém, je to výzva pro všechny ekonomiky. Rozdíl je v odhodlanosti a chytrosti, jak se s tím každý stát vypořádá. Tomáš Janeba, prezident ARI, se zamýšlí nad potřebou nevyhnutelné změny v přístupu k veřejnému zadávání.

Nepotřebujeme tolik peněz

Studie společnosti McKinsey uvádí, že pokud by veřejný sektor adoptoval to nejlepší z dostupné a používané dobré praxe, ušetřilo by se až 40% z předpokládaných výdajů do infrastruktury.¹ Ti, kteří se dokáží poučit od těch úspěšných, nebudou potřebovat zvyšovat daně, nebudou se muset zadlužovat, protože postaví víc a kvalitněji z toho, co mají.

Podle studie musíme začít **lepším výběrem projektů**. Mějme dlouhodobou koncepci, investujme pouze do opravdu nezbytných projektů, které mají synergie s ostatními. Následně musíme **zefektivnit celý proces** plánování, přípravy, výstavby až po následnou správu a údržbu. A v neposlední řadě také **lépe hospodařme se stávající infrastrukturou**, lépe ji využijeme, řídíme její kapacitu a důsledněji se o ni staráme a řádně ji udržujeme.

Současným trendem v oblasti infrastruktury je využívání toho, co kdo umí nejlépe. Na velkých infrastrukturních projektech se **spolupracuje** (*Collaboration Approach*), zadavatelé spolupracují s dodavateli a zhotoviteli již od fáze přípravy projektu, daleko před vypisáním tendru na vlastní výstavbu. Podporuje se invence, nápady a inovativní řešení. Požaduje se expertiza a na projektech pracují ti nejlepší. Tak to ale nebylo vždy. Tím, čím si procházíme v České republice, si prošla řada zemí, které dnes máme za vzor. Proč

se tedy od nich nepoučit, jen hlupák opakuje své chyby, natož ty druhých.

„Změňme přístup,“ řekli si Němci, Angličané i Nizozemci

Pro praktickou ukázkou změny přístupu nemusíme chodit daleko, v Německu u řady velkých vládních projektů překročili zadavatelé své původní rozpočty, podstatně přetáhli lhůty pro dokončení nebo jejich postup zcela evidentně nevedl k hodnotě za peníze. K zajištění větší důvěry veřejnosti ve velké projekty, v efektivní utrácení veřejných fondů a zachování dobré mezinárodní reputace založilo bývalé Spolkové ministerstvo dopravy, výstavby a městského rozvoje v roce 2013 **Komisi pro reformu výstavby velkých projektů** (*Reformkommission Bau von Großprojekten*).

Doporučení komise je shrnuto do deseti bodů.² A ne náhodou je mezi prvními doporučeními zvýšení **kooperace** mezi klienty a jejich dodavateli, jak na přípravě projektu, tak při jeho vlastní realizaci. Dalším bodem je přiznání **rizik projektu**, jejich korektního ocenění do rozpočtu a sepsání plánu řízení. Čtvrtým doporučením je **„zakázku udělit uchazeči, který nabízí nejlepší hodnotu za peníze, ne tomu nejlevnějšímu“**. Ve druhé polovině ještě následuje **povinné posouzení hodnoty za peníze**.

Národní kontrolní úřad Velké Británie již v roce 2001 konstatoval, že britské stavebnictví trpí vzájemným „nepřátelským“ přístupem veřejných investorů, projektantů, stavebních dodavatelů a jejich subdodavatelů. Tento stav byl připsán **příliš velkému důrazu na nižší cenu** při zadávání a hodnocení nabídek. Doporučil soustředit se na **posuzování ceny a kvality nabídky z pohledu celoživotních nákladů a kvality dodavatele**.

Obdobně Rijkswaterstaat, nizozemské ministerstvo dopravy a životního prostředí, se v roce 2007 rozhodlo výrazně urychlit výstavbu klíčových dopravních staveb. Přestalo hodnotit kvalitu nabídek na základě počtu referencí a historických zkušeností firem a členů týmu a začalo hledat největší expertizu. Zavedlo metodu kvalitativního hodnocení nabídek BEST VALUE a dnes patří mezi nejlepší a nejrespektovanější zadavatele v Evropě.

Hledání hodnoty za peníze

Ruku na srdce, kdo z nás výše uvedené závěry a doporučení nikdy neslyšel? Většina z nás s nimi v principu souhlasí, všichni si je uvědomujeme. Nejlevnější nabídka může být hodnota za peníze při nákupu kancelářských potřeb, pohonných hmot nebo komoditního zboží. Ale výběr projektanta nebo poradce pro přípravu velkého a nákladného investičního projektu podle nejnižší nabídky vzbuzuje

je hrůzu každého odpovědného zadavatele. Z pozice velké profesní asociace, která se specializuje na veřejnou infrastrukturu, vidím obě strany jedné mince. Setkávám se s veřejnými zadavateli a investory, kteří mají zájem dělat svoji práci pořádně, chtějí, aby investiční projekty naplnily jejich vize, aby byly prospěšné a moderní. Slyším také uchazeče zadávacích řízení, kteří nařikají nad specifikovaným řešením a nemožností předložit variantní nabídku, neboť vědí, že se předmět plnění dá realizovat lépe, levněji nebo rychleji. To je nikdy nekončící kolotoč.

Ve snaze vyhnout se zklamání a komplikované spolupráci s někým méně kompetentním dochází k utahování a zpříšňování kvalifikačních podmínek s nadějí, že v sítu zůstanou ti nejschopnější a nejlepší. Teorie je jasná, ale praxe mnohdy jiná. Přípravou zadávacích podmínek dnes zadavatelé tráví nepřiměřeně a zbytečně dlouhý čas. Měsíce detailně specifikují předmět plnění do posledního šroubku, zatímco přehlížejí strategické otázky, proč a jak zakázku vlastně realizují. Podívejme se na problém holandskými brýlemi.

Chtěli jsme ty nejlepší a řekli jim: „Přesvědčte nás.“

„Pokud jsme chtěli zrychlit, potřebovali jsme pracovat s těmi nejlepšími. Ale věděli jsme, že počty projektů a historické zkušenosti nám negarantovaly budoucí výkon na našich projektech. To, že má někdo za sebou nejvíce projektů, neznamená, že je největší expert,“ říká Wiebe Witteveen, vedoucí týmu, který metodu BEST VALUE v Rijkswaterstaatu v roce 2008 zavedl. „Přestali jsme uchazečům říkat, jak a co mají dělat. Naopak, začali jsme více naslouchat, zaměřili jsme se na naši strategii – proč to vše děláme – a dali prostor expertům a firmám, ať nám řeknou sami, jak toho nejlépe dosáhnout a proč to tak máme udělat. Řekli jsme jim, ať nás sami přesvědčí, že jsou nejlepší. Chtěli jsme nápady a invenci podloženou praktickými výsledky.“ To se ukázalo jako správný přístup.

Metoda BEST VALUE se dnes v Nizozemsku využívá i v dalších oblastech mimo projekty dopravní infrastruktury, jako jsou zakázky na IT služby, Facility Management a poradenské služby. Využívá se jak u velkých tendrů na konzultační služby a stavební dodávky za miliardy eur, tak u výrazně menších zakázek na služby a dodávky, například zdra-

Vybrané závěry zprávy **Modernising Construction, Národní kontrolní úřad, Velká Británie, 2001**

- *Poslední zjištění odhalila, že jedním ze zásadních nedostatků současného stavu je vzájemný „nepřátelský“ přístup státních investorů, projektantů, stavebních dodavatelů a jejich subdodavatelů. Tento stav je způsoben **příliš velkým důrazem na nejnižší cenu při zadávání a hodnocení nabídek.***
- *Zkušenosti ukazují, že akceptování nejnižší cenové nabídky není ekonomicky výhodné, ani z pohledu konečné stavební ceny, ani z pohledu celoživotních a provozních nákladů. **Více pozornosti by se mělo věnovat posouzení ceny a kvality nabídky z pohledu celoživotních nákladů a kvality dodavatele.***
- *Vztahy mezi stavebními dodavateli a státními institucemi byly často charakterizovány jako **konfliktní a bez vzájemné důvěry, což přispělo ke špatnému výsledku.***
- *Zadavatelé a dodavatelé **by měli společně hledat způsoby řešení problémů, snižování časových prodáv a navýšení rozpočtů a eliminovat plýtvání prací a materiálem.***

www.nao.org.uk/report/modernising-construction/

Doporučení zprávy německé Komise pro reformu výstavby velkých projektů Spolkového ministerstva dopravy, výstavby a městského rozvoje, 2015

1. Kooperativní plánování v týmu
2. Napřed plánuj, potom stav
3. Řízení rizik a jejich podchycení v rozpočtu
4. **Zakázku udělit uchazeči, který nabízí nejlepší hodnotu za peníze, ne tomu nejlevnějšímu**
5. Kooperativní partnerství v rámci projektu
6. Mimosoudní urovnávání sporů
7. Povinné posouzení hodnoty za peníze
8. Jasně procesy a odpovědnosti – expertní centra
9. Větší transparentnost a důkladnější kontrola
10. Použití digitálních metod – BIM

www.ceskainfrastruktura.tv/udalost/reformy-v-nemecke-infrastrukture/

vatnické techniky. Dnes se ostatní země učí z holandských zkušeností. Mezi nimi Norsko, Polsko a dnes také Češi a Slováci začínají metodu BEST VALUE postupně využívat.

Tendr naruby

Jeroen van de Rijt, průkopník metody BEST VALUE v Nizozemsku, vysvětluje: „BEST VALUE nám dává prostor hodnotit nabízenou expertizu a vybrat si nabídku s nejlepším poměrem kvality a ceny. Proto nemusíme být takt striktní u kvalifikačních podmínek. Naopak, chceme větší množství nabídek, protože konkurence je pro nás důležitá.“ V metodě BEST VALUE je váha cenové nabídky kolem 30%. Kvalitativní hodnocení je zaměřeno na úroveň expertizy, rizika a přidané hodnotě. Nedílnou součástí je také pohovor s klíčovými členy týmu, který může mít mezi 20 až 30%, stejně jako cena. Tím, že se hodnotí kvalita a uchazeči musí věnovat dost času přípravě nabídky, stává se často, že se sami rozhodnou tendru neúčastnit, pokud necítí, že mohou konkurovat zkušenostmi nebo nemájí na projekt dostatečnou kapacitu. Expert, který projde pohovorem, je totiž striktně smluvně vázán k účasti na realizaci projektu.

V české praxi se musí dodavatelé ucházet o řádově více zakázek, protože vítězství je v podstatě nahodilé. Mnohdy vítěz nabídka toho nejodvážnějšího nebo nejzoufalejšího uchazeče, který se snaží pokrýt alespoň nějakou část svých fixních nákladů, o zisku ani nemluvě. Tento způsob staví investory a jejich dodavatele do obtížné situace, přesně popsané ve zprávě NAO Modernising Construction (viz šedý výřez). Zhotovitel dělá vše pro to, aby cenu jakkoliv zvýšil, naopak investor musí neúprosně sledovat kvalitu plnění. Obě strany se více soustředí na administraci, protože očekávají budoucí spor, hledají chyby protistrany. Zahraniční praxe nám ukazuje, že takto to opravdu nemusí být. Stačí změnit náš přístup.

„V Holandsku se naši dodavatelé kontrolují hlavně sami. My v rámci hodnocení kvality hodnotíme i procesy kontroly kvality. Uchazeči se předbíhají v nabídkách vlastní sebekontroly. Vítěz se potom smluvně zaváže svůj proces dodržovat,“ říká Jeroen van de Rijt a dodává: „Samozřejmě si nikdy nevybereme dodavatele, který by navrhl něco pod úroveň našich standardů. Máme s tím dobrou zkušenost.“

Změna přístupu mění motivaci

S touto metodou mají dobré zkušenosti i dodavatelé. Zejména ti kvalitní, kteří mají možnost zaměřit se na zakázky, kde jejich know-how má opravdu přidanou hodnotu. Tím se jim zvyšuje pravděpodobnost úspěchu a o to víc jsou ochotni se přípravě nabídky věnovat. V praxi se ukazuje, že společnosti se více specializují, svědomitě se připravují, hledají inovace a jsou ochotné investovat do přípravy nabídek svůj čas a finance. Jaap De Koning, inženýr z největší holandské projektové a inženýrské společnosti Witteveen+Bos, k tomu dodává: „Naši klíčoví experti, kteří budou projekt potenciálně realizovat, se účastní přípravy nabídky od jejího počátku. Potřebujeme jejich know-how a zkušenosti. Navíc jejich evaluace při interview má velké bodové hodnocení a oni musí být schopni přesvědčivě reagovat.“ Tento přístup v principu eliminuje nám běžně známou situaci, kdy nabídku připravuje někdo jiný a vedoucí projektu se o něm dozví, až když je podepsaná smlouva.

„Pro účely nabídek agregujeme naše know-how z minulých projektů, vyhodnocujeme, jaké řešení nám fungovalo, co můžeme nabídnout nového a jak doložíme, proč si myslíme, že bude fungovat to, co navrhujeme v nabídce. BEST VALUE změnila náš přístup. Při přípravě nabídek máme na stěně velký plakát s projektovými cíli zadavatele, abychom je měli stále na očích. Máme motivaci předvést, že umíme něco víc než konkurence,“ vysvětluje Jaap De Koning. „Když jste dobří, vítězíte často.“

Nabídky jsou předloženy ve dvou obálkách, v jedné je cena a ve druhé kvalitativní část. Cenové nabídky se otevírají až po vyhodnocení kvalitativní části, včetně ohodnocení osob na pohovoru. Až do pohovoru musí být kvalitativní část nabídky anonymní a hodnotitelé nevědí, jakou společnost hodnotí. V Nizozemsku se ze zákona nesmí hodnotit vzájemným porovnáváním. „Pokud nevidíme zásadní kvalitativní rozdíl mezi nabídkami, dokud nás opravdu něco netrkne a my si neřekneme, že je to dobrý nápad, nebo nevidíme, že daná nabídka výrazně v daném bodě převyšuje ostatní, hodnotíme všechny základním skóre. Pokud nás žádná nabídka nepřesvědčí, nakonec rozhoduje cena,“ vysvětluje Wiebe Witteveen z Best Value Group.

Začínáme s BEST VALUE v Česku

Již v roce 2015 Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI) vyhodnotila situaci s veřejným zadáváním v rezortu dopravy jako kriticky špatnou. Řada tendrů, zejména v rámci přípravy vysokorychlostních tratí, měla velké problémy a jejich rušení, opakování, případně přerušování začalo negativně ovlivňovat největší investiční projekt, který Českou republiku v budoucnosti čeká. ARI, z rozhodnutí svých členů, začala připravovat metodický podklad pro zavedení této metody u nás. Navázala spolupráci s týmem holandských expertů z Best Value Group a v roce 2017 předložila k diskusi návrh metodiky. V letech 2015 a 2017 uspořádala mezinárodní odborné konference za podpory holandské ambasády v ČR, slovenského Úřadu pro veřejné zadávání (ÚVO SR) a Úřadu podpredsedy vlády pro investice Slovenské republiky.

Počátkem roku 2018 zorganizovala ARI praktický workshop vedený Jeroenem van de Rijtem pro 30 expertů ze Správy železniční dopravní cesty (SŽDC), kde se diskutovalo o řadě praktických ukázek. Od té doby ARI metodicky podporuje SŽDC při přípravě prvního pilotního projektu, který by měl být zveřejněn na počátku listopadu 2018 a který bude postaven plně na principech metody BEST VALUE. Přípravy zadávací dokumentace se účastní experti z Nizozemska, aby byla zajištěna plná kompatibilita se zahraniční praxí.

Bez praktického školení to nepůjde

Holandská praxe ukázala, že aby obě strany zadávacího řízení byly schopny BEST VALUE správně využívat, je vhodné si projít praktickým školením, které metodu v detailu vysvětlí a na praktických ukázkách procvičí. ARI spolu s holandskými lektory z Best Value Group vyškolila již přes 45 českých a slovenských expertů, kteří po absolvování dvoudenního školení získali **mezinárodní certifikát B pro zadávání metodou BEST VALUE** vydaný jednou z nejrespektovanějších organizací v oblasti řízení nákupu, **NEVI PERSPECTIVE** (Nizozemská asociace pro řízení nákupu). Byli mezi nimi jak zástupci veřejného sektoru z různých ministerstev, investorských organizací, dozorových orgánů z Čech a Slovenska, tak zástupci projekčních, právních a poradenských kanceláří, stavebních společností a neziskových organizací.

Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI)

je think-tank soukromého sektoru pro veřejnou infrastrukturu, sjednocující zájmy a názory více než 56 významných infrastrukturních dodavatelů a institucí – projektových a inženýrských kanceláří, stavebních společností, bank a poradců.

ARI prosazuje jasná pravidla plánování, veřejného zadávání a řízení transparentních smluvních vztahů **podle osvědčené mezinárodní dobré praxe**, která umožní dlouhodobě udržitelný a efektivní rozvoj veřejné infrastruktury. ARI vydává stanoviska, překlady zahraničních publikací, pořádá odborné diskuze a kulaté stoly za účasti zahraničních expertů, ministrů a zástupců investorských organizací v oblasti dopravy a veřejného zadávání.

www.ceskainfrastruktura.cz
www.ceskainfrastruktura.tv

Závěrem je třeba si připomenout slova Jeroena van de Rijta z workshopu pro SŽDC: „Nečekejte zázraky. BEST VALUE vám dává příležitost – zadavatelům vybrat si uchazeče, pokud zcela zjevně kvalitativně převyšují ostatní, a uchazečům předvést, co umí. Pokud toho ani jedna strana nevyužije, nic vám nepomůže, zůstanete tam, kde jste teď, tedy u nejnižší ceny. A to bude škoda.“

Nejdůležitějším předpokladem úspěchu této metody je transparentnost. Subjektivní hodnocení kvality nabídek vyžaduje určitý čas a zamýšlení. Složení hodnotící komise by mělo být nestranné a mělo by kombinovat experty z řad zadavatele i mimo ně. Ti ale nemusí mít kdovíjaké technické znalosti. Přístup BEST VALUE věří, že jen opravdový expert na požadovanou problematiku se dokáže vyjádřit jednoduše a stručně tak, aby ho pochopil i laik. ■

Tomáš Janeba,
prezident Asociace
pro rozvoj infrastruktury

Poznámky

- 1 Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year, McKinsey, 2013.
- 2 www.ceskainfrastruktura.tv/udalost/reformy-v-nemecke-infrastrukture/.