



Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí

08/01

Nákup služeb (outsourcing) Ministerstvem obrany k zajištění vybraných činností všeobecného zabezpečení

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/01. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Ladislav Zeman.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky státního rozpočtu na projekt implementace outsourcingu u Ministerstva obrany.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2004 až 2007, v případě věcných souvislostí i období do ukončení kontroly. Počátek kontrolovaného období koresponduje se zahájením implementace outsourcingu v resortu obrany v roce 2004 (spuštění první fáze pilotních projektů).

Kontrola byla provedena v době od ledna do července 2008.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo obrany (dále jen „MO“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MO, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podáno nebylo.

Kolegium NKÚ na svém XV. zasedání, konaném dne 23. října 2008,

schválilo usnesením č. 7/XV/2008

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Podstatou outsourcingu je využívání externích služeb k zajištění vybraných činností. Outsourcing se liší od prostého nákupu služeb tím, že je na dodavatele přenesena odpovědnost a zpravidla i operativní rozhodovací kompetence. Organizace, která se rozhodne vytěsnit určitou službu doposud zabezpečovanou vlastními silami a nakoupit ji, musí současně utlumit nebo zcela odstranit vnitřní činnosti související se zabezpečením takové služby.

Outsourcing bývá uplatňován především u činností, které nepředstavují hlavní aktivity organizace a které externí dodavatelé dokážou zabezpečit levněji a kvalitněji než organizace samotná.

Rozhodnutí o implementaci outsourcingu obvykle představuje vážný zásah do činnosti organizace a předpokládá splnění určitých postupů a zásad. Implementaci outsourcingu proto nelze chápat jako jednorázový akt, ale výhradně jako proces, který vyžaduje projektový přístup.



Kontroly byly podrobeny:

- a) Projekt implementace outsourcingu u MO se zaměřením na nákup služeb v rámci pilotních projektů zahrnutých do první fáze implementace:
- stravování,
 - střežení (zabezpečení vstupů do vojenských objektů mimo základen munice a zajišťování jejich ochrany),
 - úklid (úklid vnitřních služebních prostor, úklid a údržba komunikací a pozemků).
- b) Služby stravování, střežení uvolněných objektů a úklidu, nakupované MO od externích dodavatelů, které však nebyly zahrnuty do projektu implementace outsourcingu.

Kontrolou bylo ověřeno, zda byl projekt implementace outsourcingu řízen správným způsobem tak, aby vedl k naplnění stanovených cílů za současné minimalizace rizik. K vlastní realizaci kontroly byly zvoleny dva typy kontrolních kritérií. Nastavení kritérií kontroly bylo s MO projednáno a rovněž konzultováno s externím expertem.

První typ kontrolních kritérií byl založen na porovnání řízení pilotních projektů se zásadami dobré praxe outsourcingu, které byly specifikovány na základě analýzy odborných dokumentů popisujících dobrou praxi.

Druhý typ kontrolních kritérií spočíval ve vyhodnocení naplnění strategického cíle a realizačních cílů implementace outsourcingu stanovených MO. Ověřování naplnění cílů proběhlo ve spolupráci s MO prostřednictvím strukturovaných interview (dotazníků). Celkem bylo dotazováno 34 uživatelů. Uživatelem se rozumí příjemce pořizované služby, tj. vojenský útvar nebo zařízení.

Pozn.: Právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Kontrolou zjištěné skutečnosti

1. Dodržení zásad dobré praxe outsourcingu

Dobrá praxe outsourcingu má charakter zásad, jejichž dodržování zvyšuje pravděpodobnost úspěchu projektu, tj. dosažení cílů a naplnění očekávání vkládaných do outsourcingu. Jednotlivé zásady korespondují s následujícími fázemi implementace outsourcingu, přičemž každá z těchto fází má vliv na kvalitu a průběh outsourcingu:

- zpracování strategické analýzy funkčních oblastí organizace, vymezení hlavních a podpůrných činností,
- zpracování analýzy ekonomické výhodnosti outsourcingu,
- nastavení řízení projektu,
- specifikace požadavků na nakupovanou službu a jejího dodavatele,
- výběr dodavatele a ekonomická výhodnost nabídek,
- nastavení smluvních podmínek,
- řízení vztahu zadavatel–dodavatel.

1.1 Zpracování strategické analýzy funkčních oblastí organizace, vymezení hlavních a podpůrných činností

Úkolem strategické analýzy je přesně vymezit hlavní předmět činnosti organizace a definovat základní a podpůrné činnosti. Zároveň musí být určeno, které z podpůrných činností budou vytěsňeny a realizovány outsourcingem.

MO vedly k rozhodnutí využívat outsourcing zejména tři základní faktory:

- profesionalizace Armády ČR a soustředění se na její hlavní úkoly,
- výrazná redukce počtu občanských zaměstnanců (z 16 200 v roce 2005 na 8 800 v cílovém roce 2010) a zrušení základní vojenské služby k 31. prosinci 2004 (8 300 vojáků základní služby),
- tlak na efektivní využívání omezených finančních zdrojů.

Z výše uvedených důvodů je první fáze implementace outsourcingu u MO označována jako „vynucený outsourcing“.

V návaznosti na tyto skutečnosti vypracovalo MO v květnu 2004 základní dokument *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR*, ve kterém stanovilo hlavní cíle outsourcingu a vybralo oblasti, které by bylo vhodné řešit outsourcingem, mimo jiné stravování, střežení a úklid, a zejména určilo nejdůležitější kroky implementace outsourcingu v rámci projektového řízení.

MO tímto dokumentem provedlo strategickou analýzu a vytvořilo předpoklad pro nastartování implementace outsourcingu ve smyslu zásad projektového řízení, dobré praxe outsourcingu a naplnění vytyčených cílů.

1.2 Zpracování analýzy ekonomické výhodnosti outsourcingu

Z hlediska posouzení ekonomické výhodnosti nakupovaných služeb zahrnutých do projektu outsourcingu je stěžejní nastavit způsob vyhodnocování nakupovaných služeb tak, aby bylo možno průběžně korigovat parametry projektu a nastavovat podmínky jeho realizace podle potřeb uživatelů i po uzavření smluv s dodavateli.

Součástí rozhodovacího procesu bylo zpracování analýzy s cílem navrhnout funkční a ekonomicky výhodný způsob zabezpečení vybraných služeb externími dodavateli. Způsob provedení této analýzy byl uveden v dokumentu *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR*.

Ekonomickou výhodnost outsourcingu deklarovalo MO u služby střežení pouze na základě modelového porovnání výše ročních osobních výdajů pro tabulkové funkce občanských zaměstnanců a vojáků z povolání. U služeb úklidu a stravování neprovedlo MO žádné porovnání. Předpokládané úspory ve vztahu k outsourcingu nebyly nikde vyčísleny.

Systém hodnocení, který uplatnilo MO, neposkytl informace, na jejichž základě by MO mohlo vyhodnotit, zda v průběhu realizace projektu dochází k předpokládaným úsporám a zda je služba ve sledovaném období, tj. od doby zahájení projektu, realizována při dosažení maximální ekonomické výhodnosti pro resort obrany.

1.3 Nastavení řízení projektu

Řízení projektu vyžaduje projektový přístup, tj. zejména určení fází a zásadních milníků projektu, stanovení metodiky a s tím související jednoznačné vymezení pravomoci a odpovědnosti organizačních útvarů podílejících se na implementaci outsourcingu.

MO upravilo problematiku řízení pilotních projektů rozkazem ministra obrany č. 13 ze dne 1. dubna 2003, *Organizace, plánování a řízení pilotních projektů v resortu Ministerstva obrany* (dále jen „RMO č. 13/2003“), kterým stanovilo pravomoci a odpovědnosti jednotlivých organizačních útvarů MO podílejících se na přípravě a realizaci pilotních projektů Armády ČR. RMO č. 13/2003 dále definoval ustanovení projektového týmu a jeho postavení. Práva a povinnosti členů projektového týmu měly dále upravit statuty projektových týmů k jednotlivým službám. Z kontrolovaných projektů outsourcingu byl zařazen dle RMO č. 13/2003 do skupiny pilotních projektů pouze projekt *Reforma systému stravování a zásobování potravinami*.



Dokument *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR* stanovil jako nutnou podmínku pro využívání outsourcingu zpracování pilotního projektu k dané službě.

- Pilotní projekty služeb stravování, střežení a úklidu nebyly schváleny před zahájením využívání outsourcingu. Pilotní projekt služby úklidu nebyl schválen do doby ukončení kontroly.
- Statuty projektových týmů ke službám stravování, střežení a úklidu nebyly schváleny před zahájením outsourcingu dané služby, ale až v delším časovém odstupu od zahájení. Podle RMO č. 13/2003 měly být schvalovány ministrem obrany, ale rozhodnutím ministryně obrany z listopadu 2007 byly statuty projektových týmů ke službám stravování a střežení schváleny náčelníkem Generálního štábu Armády ČR, a to až v lednu 2008, tj. tři roky po faktickém zahájení realizace projektů. Statut projektového týmu ke službě úklidu byl v září 2007 podepsán ředitelem sekce správy majetku MO. Do doby ukončení kontroly ministryně obrany statut neschválila. Popisovaný stav ukazuje na dlouhodobě nevyhovující úpravu této problematiky interními normativními akty MO.
- MO neprokázalo, zda a jak plnily projektové týmy úkoly stanovené ve statutech, neboť zápisy z jednání projektových týmů nebyly zpracovávány nebo již byly skartovány. Pouze v případě služby stravování byly doloženy zápisy, které se vztahují k období nově uzavřených smluv na zabezpečení služby stravování v roce 2007.

V řízení projektů byly identifikovány nedostatky, které dokládají problémy spojené s včasností a koncepčností přijímaných rozhodnutí. Zjištění vztahující se k vymezení pravomoci a odpovědnosti organizačních útvarů MO, které se podílejí na implementaci outsourcingu, svědčí o nedostatečné angažovanosti vrcholového managementu MO.

1.4 Specifikace požadavků na nakupovanou službu a jejího dodavatele

Konkretizaci požadovaných služeb, stanovení jejich rozsahu a četnosti a definování požadavků na dodavatele řešilo MO zejména v pilotních projektech a metodických pokynech k jednotlivým službám zajišťovaným prostřednictvím outsourcingu, tj. v dokumentaci projektů. Dalším dokumentem byla *Prozatímní směrnice pro implementaci outsourcingu* obsahující *Všeobecné zásady*, které upravovaly formu požadavků a specifikace jednotlivých služeb.

- MO rozdělilo službu venkovního úklidu v některých posádkách (např. Praha, Pardubice, Litoměřice) na úklid zimní (úklid a údržba komunikací) a úklid letní (úklid komunikací a údržba zeleně). Takto zvolený postup neměl oporu v dokumentaci projektu a vedl ke komplikacím, kdy část ročního období nebyla úklidem vůbec pokryta (část podzimního a část jarního období). Rozsah a typ smlouvou sjednaných úklidových úkonů tudíž neodpovídal potřebám uživatelů.
- Dokumentace projektu outsourcingu úklidu neřešila specifické požadavky na údržbu letištních travnatých ploch a ponechala tento segment úklidových činností v rovině „běžného“ venkovního letního úklidu. Tato skutečnost negativně ovlivnila kvalitu služeb vykonávaných dodavatelem na letištích v Čáslavi a v Pardubicích, a vzniklo tak riziko ohrožení bezpečnosti leteckého provozu (viz bod 1.7 tohoto kontrolního závěru).
- MO v rámci pilotního projektu outsourcingu střežení užívaných objektů plně nevyužilo poznatků a zkušeností ze střežení uvolněných objektů, které bylo již dlouhodobě zajišťováno dodavatelským způsobem. Jednalo se především o vliv konkurenčního prostředí na dosaženou nižší cenu.

MO nedostatečně specifikovalo požadavky na nakupované služby, zejména v případě služeb úklidu a stravování. V důsledku toho plnění sjednané smlouvou neodpovídalo skutečným potřebám uživatele a mělo negativní dopad i na hospodárnost projektů.

1.5 Výběr dodavatele a ekonomická výhodnost nabídek

Předpokladem úspěšné implementace outsourcingu je zvolení takového způsobu zadání, který by v souladu s nastavenými zadávacími podmínkami zaručil výběr ekonomicky nejvýhodnější nabídky a vedl by k dosažení maximálních přínosů pro uživatele outsourcingu. V této souvislosti je důležité definovat kritéria ekonomické výhodnosti a posoudit je již v rámci projektové přípravy.

- U outsourcingu úklidu a stravování MO ani v jednom z posuzovaných případů nepoužilo pro hodnocení předložených nabídek v rámci výběrového řízení kritérium ekonomické výhodnosti nabídky dle § 55 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, resp. § 78 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Jediným hodnotícím kritériem byla nejnižší nabídková cena.
- U outsourcingu střežení užívaných objektů zadávalo MO zakázky na jejich střežení státnímu podniku Vojenské lesy a statky ČR, jehož je zakladatelem, a který se tak fakticky stal monopolním poskytovatelem této služby. MO při vyjednávání ceny nevzalo v úvahu výsledek vlastního marketingového průzkumu, ze kterého jednoznačně vyplynulo, že cena za službu nabízená státním podnikem je vyšší než ceny bezpečnostních agentur. MO nevyužilo konkurenčního prostředí a velkého rozsahu zakázky ke snížení ceny za poskytované služby.
- Od ledna 2008 bylo střežení užívaných objektů nově zařazených do projektu outsourcingu střežení prováděno bezpečnostními agenturami. Veřejné zakázky na tyto služby zadávaly vojenské útvary a zařízení decentrálním způsobem prostřednictvím systému elektronické podpory obchodování, přičemž stanovovaly různé zadávací podmínky a volily různá hodnotící kritéria pro zpracování nabídek.
- U outsourcingu stravování stanovilo MO v zadávacích podmínkách koeficienty pro přepočtení ceny za službu při změně sjednaného počtu dávek stravy. Předmětné koeficienty byly součástí smluv se všemi uchazeči, s nimiž v roce 2007 MO nově uzavřelo smlouvy na zajištění stravování. Počet dávek stravy specifikovaný MO byl výchozím parametrem pro zadávací řízení. V případě, že by byl počet vydaných dávek stravy jiný (nižší nebo vyšší), měly být k přepočtu ceny použity příslušné koeficienty. Koeficienty byly stanoveny MO, nikoliv ze strany uchazečů. MO tak nevyužilo možnosti dosáhnout konkurencí mezi uchazeči co nejvýhodnějších cenových podmínek.
- Kontrolou bylo zjištěno, že došlo k přepočtu ceny dávky stravy v neprospěch MO při plnění ze všech uzavřených smluv, neboť skutečný odběr byl vždy přibližně o třetinu nižší než smluvený. Výdaje na stravování se však v důsledku použití koeficientů snížily pouze o 8,3 %, přičemž nižší počet odebraných dávek stravy vedl ke zvýšení průměrné ceny jedné dávky stravy z 26,90 Kč na 36,60 Kč. MO v důsledku špatného odhadu počtu dávek stravy dosáhlo za vynaložené peníze menšího užítku.

MO fázi výběru dodavatele podcenilo a nestanovilo postupy, které by v konečném výsledku vždy umožnily výběr ekonomicky nejvýhodnější nabídky.

1.6 Nastavení smluvních podmínek

U vybraných smluv byl kontrolou posuzován mimo jiné i způsob stanovení základních smluvních ujednání a rovněž to, zda byla smluvně zajištěna požadovaná kvalita služeb po celou dobu trvání smluvního vztahu tak, aby byla minimalizována rizika související se vznikem neočekávaných nebo mimořádných situací.

- U kontrolovaných smluv outsourcingu úklidu byly značné rozdíly ve stanovení výše smluvní pokuty za nedodržení kvality a úplnosti plnění a rovněž tak ve způsobu jejího výpočtu jednotlivými vojenskými útvary a zařízeními. MO neunifikovalo způsob stanovení smluvní pokuty jako zajišťovacího institutu pro řádné plnění smlouvy. Možnosti výkonu práva na zaplacení



smluvní pokuty byly mimo jiné limitovány neurčitým vymezením případu, kdy se dodavatel dostává do prodlení s plněním.

- U outsourcingu úklidu byly také zjištěny rozdíly v nastavení smluvních podmínek upravujících ukončení smluvního vztahu. V několika případech MO stanovilo dodavatelům výpovědní lhůtu kratší než interními dokumenty požadovaných šest měsíců. V jiných případech naopak činila výpovědní lhůta až 48 měsíců.
- Ve smlouvách outsourcingu střežení užívaných objektů nebyla vždy uvedena jednotková cena, tj. například cena za jednu hodinu poskytované služby. Ve smlouvách rovněž nebyly konkrétně specifikovány podstatné údaje, jako například měsíční sazba při použití psa či automobilu, které cenu služby výrazně navyšují. Tento stav neumožnil MO sledovat a porovnávat náklady na služby a posuzovat ekonomickou výhodnost zvoleného řešení.
- V původních smlouvách outsourcingu stravování vypovězených v průběhu let 2006 a 2007 nebyl jednoznačně stanoven způsob výpočtu ceny dávky stravy a nebyly stanoveny limity a způsob zvyšování ceny za službu. Ze strany dodavatelů pak docházelo k nekontrolovatelnému zvyšování ceny dávky stravy.

MO nepostupovalo jednotným způsobem při uzavírání smluv s dodavateli a odlišně definovalo základní smluvní ujednání. Zjištěné skutečnosti měly vliv na plnění smluv, zajištění požadovaných služeb, minimalizaci rizik při neočekávaných a mimořádných situacích a na další řízení vztahu zadavatel–dodavatel.

1.7 Řízení vztahu zadavatel–dodavatel

Obecně platí, že příjemce outsourcingu chce získat služby za nižší náklady, než jaké by musel vynakládat, pokud by si služby zajišťoval sám. Zároveň vyžaduje takovou kvalitu poskytovaných služeb, která je minimálně na stejné úrovni jako při zajišťování vlastními silami. Poskytovatel se zavazuje plnit požadované kvalitativní a kvantitativní parametry a současně je jeho cílem dosažení zisku. Snahy obou smluvních stran musí být bedlivě usměrňovány po celou dobu kontraktačního období, aby byl výsledek dlouhodobě akceptovatelný pro obě strany.

Řízení vztahu mezi zadavatelem a dodavatelem je dokumentováno na konkrétních příkladech outsourcingu úklidu vojenských letišť. Vzhledem k důležitosti kvality plnění této služby byly kontroly podrobeny všechny čtyři letecké základny a rovněž Správa letiště Pardubice.

• 24. základna dopravního letectva – Letiště Kbely

Jako problematická se ukázala zejména krátkodobost stávajících smluvních vztahů na provádění venkovního úklidu, což způsobovalo především neustálé opakování administrace veřejných zakázek včetně specifikací potřeb. Zvyšovala se tak nejistota spojená s včasným uzavřením smluvního vztahu a narůstalo riziko možných výpadků služby.

• 21. základna taktického letectva – Letiště Čáslav a Správa letiště Pardubice – Letiště Pardubice

Původní smlouvy na zajištění venkovního úklidu vypovědělo MO bez udání důvodů, přestože uživatelé hodnotili kvalitu poskytovaných služeb na požadované úrovni a neshledávali důvody k vypovězení. Kontrolou bylo zjištěno, že i když byla smlouva s novým dodavatelem uzavřena na základě nejnižší nabídkové ceny, nebylo dosaženo patřičného zvýšení hospodárnosti a efektivnosti poskytovaných služeb. Navíc byly zjištěny zásadní nedostatky ve včasnosti a kvalitě plnění. V některých případech i po dokončení sečení zakrýval travní porost letištní světla kolem pojezdových drah a dále bylo ponecháno velké množství suché posečené trávy v záložním travnatém pásu. Docházelo tak k plstnatění travního porostu, čímž se zvýšily nároky na jeho další údržbu. Zjištěný stav představoval významné riziko pro

bezpečnost letového provozu v důsledku možnosti nasátí neodklizeného travního porostu do motoru letadla, případně srážky se zvěří.

• **22. základna letectva – Letiště Náměšť nad Oslavou a 23. základna vrtulníkového letectva – Letiště Přerov**

Z hodnocení uživatelů vyplynula spokojenost s prováděním venkovního úklidu i údržby leteckých travnatých ploch. Dodavatelé plnili veškeré kvalitativní i kvantitativní parametry dle uzavřené smlouvy.

Ze zjištěného stavu vyplynulo, že hodnocení nabídek uchazečů na základě jediného kritéria, tj. nejnižší nabídkové ceny, nepředstavovalo záruku kvality poskytovaných služeb. Potvrdilo se také, že s kvalitou plnění služeb významně souvisí dlouhodobost smluvních vztahů.

2. Naplnění strategického cíle a realizačních cílů outsourcingu

Cílem implementace outsourcingu vybraných podpůrných činností u MO bylo napomoci dosažení strategického cíle v souvislosti s transformací Armády ČR, kterým bylo zachování funkčnosti Armády ČR v době po zrušení základní vojenské služby a v situaci postupného snižování počtu občanských pracovníků.

S tímto cílem souvisí následující úkoly uvedené v dokumentu *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR*:

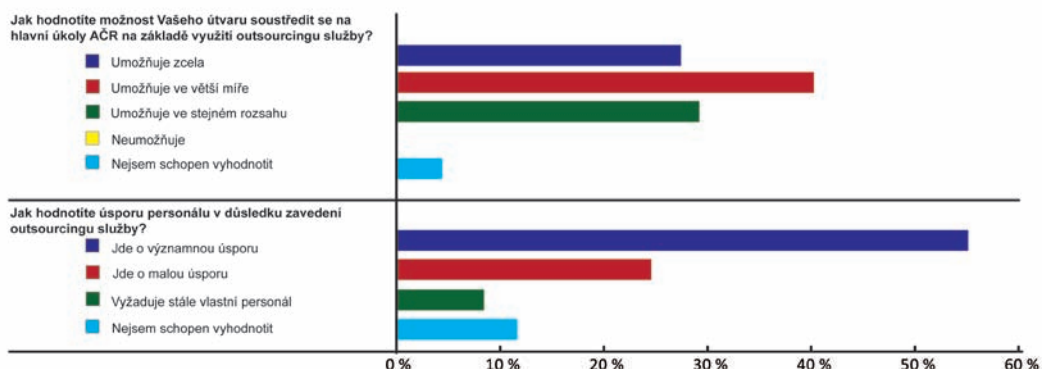
- uvolnit prostor pro soustředění pozornosti na hlavní úkoly MO a Armády ČR,
- nahradit činnosti zajišťované v současné době občanskými zaměstnanci,
- sekundárně snížit počty podpůrného personálu.

Realizační cíle souvisely především s vlastním nastavením dílčích fází outsourcingu tak, aby plně zajistil to, co od něj konečný uživatel očekává.

Vyhodnocení strategického cíle a realizačních cílů proběhlo ve spolupráci s uživateli služeb zajišťovaných pomocí outsourcingu, a to prostřednictvím strukturovaných interview.

Výsledky naplnění strategického cíle jsou uvedeny procentuálním vyjádřením četnosti odpovědí v grafu.

Graf: Výsledky odpovědí na otázky spojené s naplněním strategického cíle outsourcingu



Převážná část uživatelů (66 %) hodnotila využití outsourcingu jako přínosné, nicméně významná část uživatelů (29 %) uvedla, že možnost soustředit se na hlavní úkoly Armády ČR je stejná jako v období před implementací outsourcingu.



2.1 Kvalita služeb zajišťovaných pomocí outsourcingu

Jedním z realizačních cílů a předpokladů využití outsourcingu je to, že externí dodavatelé zabezpečí služby v takové kvalitě, která odpovídá definovaným požadavkům uživatele.

Uživatelé všech tří služeb hodnotili úroveň kvality služby převážně jako vyhovující. Výjimku tvořili uživatelé letišť v Čáslavi a Pardubicích v případě outsourcingu venkovního úklidu.

Kvalitu outsourcingu střežení užívaných objektů, kde službu zabezpečovaly od ledna 2008 bezpečnostní agentury, nebylo možné vzhledem ke krátkému časovému období objektivně vyhodnotit.

2.2 Snížení organizační náročnosti služeb zajišťovaných outsourcingem ve srovnání s poskytováním služeb vlastními silami

Z podstaty outsourcingu vyplývá, že umožňuje organizaci výrazně utlumit vnitřní činnosti související s nákupem a zabezpečováním služeb, přičemž hlavní zodpovědnost za tyto činnosti je přenesena na dodavatele.

Uživatelé negativně hodnotili nízkou flexibilitu dodavatelů, jež souvisela se smluvními podmínkami, které nedostatečně definovaly zejména pokrytí mimořádných potřeb uživatelů, co se týká frekvence a rozsahu vnitřních úklidů. V případě venkovních úklidů se z hlediska obsahu a četnosti plnění podařilo flexibilitu dodavatelů částečně dosáhnout. Jednalo se zejména o zimní úklidy, při nichž bylo provedení většiny úkonů spojeno se vznikem skutečné potřeby, která odpovídala aktuálním klimatickým podmínkám.

Z výsledků šetření vyplynulo, že k naplnění tohoto realizačního cíle došlo jen částečně, jelikož nezanedbatelná část uživatelů (31 %) shledala organizační náročnost outsourcingu na stále stejné úrovni nebo dokonce vyšší než při zajištění služby vlastními silami.

2.3 Průběžné vyhodnocování outsourcingu

Proces implementace outsourcingu vyžaduje nastavení průběžného hodnocení ekonomické výhodnosti outsourcingu. MO v dokumentu *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR* stanovilo, že v realizačním období musí zadavatel pravidelně vyhodnocovat přínosy outsourcingu a musí mít k dispozici takové podklady, které vyhodnocení umožní.

Pro posouzení naplnění této zásady byla vybrána služba úklidu. Pilotní projekt služby úklidu a k němu vydané metodické pokyny tuto problematiku řešily nedostatečně.

Bylo zjištěno, že dosavadní systém hodnocení nepřinesl informace, které by vedly k racionálnímu vyhodnocení outsourcingu úklidu a přispěly k formování další strategie pilotního projektu. Například v tom ohledu, že sloučením specifických segmentů služby úklidu bude dosaženo synergických efektů, a tím i lepších cenových nabídek.

2.4 Zprůhlednění finančních toků a plánování výdajů

Pokud má být využití vnějších zdrojů efektivní a dlouhodobě udržitelné, je plánování výdajů na základě analýzy a znalosti nákladů outsourcingu klíčové.

MO definovalo v dokumentu *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR* cíl, který spočívá v zajištění průhlednosti finančních toků a v jejich jednoznačném přiřazení k příslušné aktivitě. K tomuto účelu vydalo MO interní normativní předpis, jehož součástí byl číselník aktivit. Číselné kódy k aktivitám používalo MO při plánování a vyhodnocování výdajů a také jako jeden z atributů účetní a rozpočtové věty.

Ověřením plánovaných výdajů na outsourcing stravování, střežení a úklidu bylo zjištěno, že v roce 2005 číselné kódy neodpovídaly skutečnému určení peněžních prostředků.

Časté změny a úpravy věcného obsahu i číselných kódů v číselníku aktivit ztížily vyhodnocování plánovaných a skutečných výdajů na dané činnosti a porovnání s výdaji v minulých letech.

Tabulka: Přehled výdajů na služby stravování, střežení a úklidu v letech 2005–2007

(v tis. Kč)

| Služba | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-----------|---------|---------|
| Outsourcing stravování * | – | – | 36 931 |
| Outsourcing střežení užívaných objektů | 128 549 | 290 918 | 372 847 |
| Střežení uvolněných objektů | 113 989 | 109 423 | 68 611 |
| Úklid celkem | 352 726** | 364 201 | 330 840 |
| z toho: v projektu outsourcing | – | 274 041 | 278 708 |
| mimo projekt outsourcing | – | 90 160 | 52 132 |

Zdroj: údaje MO.

* Údaje o výdajích na službu stravování v letech 2005 a 2006 vyplývající z původně uzavřených smluv MO nedoložilo. Výdaje v roce 2007 se vztahují k nově uzavřeným smlouvám.

** Výdaje nelze členit z hlediska čerpání v projektu outsourcing a mimo projekt outsourcing, neboť v roce 2005 nebylo příslušné rozlišení.

Povinnosti účastníků rozpočtování při tvorbě návrhu rozpočtu kapitoly státního rozpočtu 307 – *Ministerstvo obrany* upravilo MO odbornými nařízeními pro rozpočtování v resortu obrany. Odborná nařízení definovala centrální plánovací normy, kterými se regulují rozpočtové výdaje – jde o finanční standardy, které mají vyjadřovat výši finančních prostředků ve vztahu k měrné jednotce, jako je osoba, výkon, výměra, apod.

Finanční zdroje umožňovaly MO využít finanční standardy v plánovacím a kalkulačním procesu pouze okrajově, přičemž výdaje na outsourcing byly finančně plně pokryty na úkor výdajů na údržbu a opravy nemovité infrastruktury.

2.5 Minimalizace rizik spojených s outsourcingem, zachování schopnosti zajistit podpůrné služby i mimo mírové podmínky

Jedno z rizik outsourcingu, které musí být řízeno, je možnost výpadku poskytované služby, což by mohlo mít vliv na plnění hlavních úkolů Armády ČR.

Výpadek služby může být zaviněn i nezávinně dodavatelem. K výpadku služby může rovněž dojít z důvodu nevhodného postupu na straně zadavatele. Jedná se o případy krátkodobých smluvních vztahů, které jsou doprovázeny častou změnou dodavatele, nebo o komplikace při zadávacím řízení, kdy uchazeči rozporují postup MO jako zadavatele, čímž vznikne službou nepokryté období.

Požadavek na zachování schopnosti Armády ČR zajistit podpůrné služby i mimo mírové podmínky má opodstatnění především ve vztahu ke službě stravování. Většina z dotazovaných uživatelů outsourcingu stravování potvrdila, že je schopna vlastními silami zabezpečit stravování při cvičení a vyvedení vojenských útvarů z posádek.

Řešení výpadku služeb vyhodnotili uživatelé všech tří služeb shodně. Uvedli, že v případě mimořádných situací jsou jednotlivé vojenské útvary a zařízení schopny zajistit služby operativně vlastními silami. Například k zabezpečení úklidu a údržby komunikací disponuje Armáda ČR značným počtem speciální a zahradní techniky.



III. Vyhodnocení

MO podcenilo význam a prosazení zásad dobré praxe outsourcingu, které vytvářejí předpoklady pro úspěšný outsourcing. MO provedlo strategickou analýzu funkčních oblastí, tj. identifikovalo základní a podpůrné činnosti, a rozhodlo, které činnosti vytěsni pro zabezpečení outsourcingem. Současně ale nenastavilo takové hodnotící mechanismy, které by umožnily sledovat a vyhodnocovat náklady na vybrané činnosti zajišťované outsourcingem a prokazatelně potvrdily ekonomickou výhodnost využívání outsourcingu. Tento závěr nezpochybňuje ani skutečnost, že se v případě projektů první fáze implementace outsourcingu u MO jednalo o „vynucený outsourcing“.

V řízení projektů byly zjištěny nedostatky spojené s včasností a koncepčností přijímaných rozhodnutí vyplývajících z vymezení pravomoci a odpovědnosti organizačních útvarů MO podílejících se na implementaci outsourcingu. Zjištěné skutečnosti dále dokládají, že i přes velký význam a rozsah outsourcingu nebyla podpora ze strany vrcholového managementu MO dostatečná.

Při výběru dodavatele služeb nepoužívalo MO kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, která by vždy umožnila výběr ekonomicky nejvýhodnější nabídky, neboť u většiny služeb aplikovalo pouze jediné kritérium, a to nejnižší nabídkovou cenu. Toto kritérium se v některých případech ukázalo jako nevhodné z hlediska kvality prováděné služby a potřebné flexibility dodavatelů.

MO nedostatečně specifikovalo požadavky na nakupované služby. V důsledku toho neodpovídalo plnění smluv skutečným potřebám uživatelů, což také negativně ovlivnilo hospodárnost projektů. Při nastavení podmínek smluvního vztahu nedodrželo MO rovný přístup vůči všem dodavatelům, který by vytvořil předpoklad pro dlouhodobou a efektivní spolupráci a zajistil by plnění služeb v plné míře dle potřeb uživatele. Smluvní pokuty byly stanoveny v rozdílné výši, lišil se rovněž způsob jejich výpočtu a možnost jejich použití. Ve smlouvách nebyly vždy specifikovány podstatné údaje, které tvořily jednotkovou cenu.

V důsledku systémových nedostatků v implementaci outsourcingu nedosáhlo MO některých realizačních cílů, především snížení organizační náročnosti související s nákupem a zabezpečením služeb a přenesení hlavní zodpovědnosti na dodavatele. Nicméně v období reformy Armády ČR, při zásadní redukci jejího početního stavu, byla základní funkčnost služeb úklidu, střežení a stravování zabezpečena.

V závislosti na vývoji transformace resortu obrany bude úloha outsourcingu nadále posilovat. Zjištěné skutečnosti by měly vést MO ke snaze prosazovat zásady dobré praxe outsourcingu i v druhé fázi implementace outsourcingu (například u projektu outsourcingu vystrojování).